

3. Kapitel: Länderberichte

1. Vereinigte Staaten von Amerika

1.1. Historische Entwicklung

1.1.1. Die Geburtsstunde des modernen Wohlfahrtsstaates

Der moderne U.S.-amerikanische Wohlfahrtsstaat ist in seinem Ursprung die politische Antwort auf die „Great Depression“,¹ die am „schwarzen Donnerstag“, jenem 24. Oktober 1929, ihren Anfang nahm² und weite Teile (nicht nur) der amerikanischen Bevölkerung – insbesondere auch die Mittelschicht – in Arbeitslosigkeit, Armut und Hunger stürzte: Im Jahre 1933 waren 24,9 Prozent der amerikanischen *labor force* (Arbeitskräfte/ Arbeitspotential³/ Erwerbspersonen) arbeitslos.⁴

1.1.2. Vom Workhouse über den Welfare- zum heutigen Workfare-State

Mit der Unterzeichnung des *Social Security Act* (SSA)⁵ am 14. August 1935 begann die Entwicklung des Rechts der Sozialen Sicherheit in den U.S.A.⁶ Der SSA etablierte neben den *Old Age Benefits* (auch *Old Age Insurance* [OAI])⁷ – heute *Old Age, Survivors,*

-
- 1 So auch *Eichenhofer*, Recht der Sozialen Sicherheit in den USA, S. 52; siehe zum Folgenden insgesamt *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, 2003.
 - 2 Zur Weltwirtschaftskrise aus wirtschaftsgeschichtlicher Perspektive siehe *Kindleberger*, Die Weltwirtschaftskrise, 1973. U.a. zur *keynesianischen* Erklärung der Weltwirtschaftskrise siehe *Dornbusch/Fischer/Startz*, Makroökonomik, S. 542 ff.
 - 3 Übersetzt nach *Romain/Bader/Byrd*, Wörterbuch, S. 434.
 - 4 *Dornbusch/Fischer/Startz*, Makroökonomik, S. 542 ff, insbesondere Tabelle 18.1 auf S. 543. Siehe ferner *VanGiezen/Schwenk*, CWC 2001, S. 20.
 - 5 P.L. 74-271 – 49 Stat. 620.
 - 6 Die besondere Bedeutung der so genannten „New-Deal“-Gesetze für die Entwicklung des U.S. amerikanischen Wohlfahrtsstaates wird vielerorts betont: *Myers*, Social Security, S. 3 ff, *Nash/Pugach/Tomasson*, Social Security, S. 3 ff m.w.N. Zur *Great-Depression* als sozioökonomischem Hintergrund des *New Deal* siehe *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 99 ff sowie sehr übersichtlich *Heale*, Franklin D. Roosevelt, S. 9-15. Zur Mehrdeutigkeit des Begriffs der Sozialen Sicherheit in den U.S.A. siehe nur *Eichenhofer*, Recht der Sozialen Sicherheit in den USA, S. 95 ff.
 - 7 Title II des SSA of 1935. Zur *Old-Age, Survivors, and Disability Insurance* allgemein siehe *House of Representatives, Committee on Ways and Means*, The Green Book 2004, Section 1 – Social Security: The Old-Age, and Disability Insurance (OASDI) Programs, *Myers*, a.a.O., S. 23 ff und *Douglas*, Social Security in the United States, S. 129 ff; zu den aktuellen Problemen des Programms *O'Neill*, The Trust Fund, the Surplus, and the Real Social Security Problem, 2004 sowie zur aktuellen Reformdebatte *Social Security Administration*, The Future of Social Security, 2007, *Moynihan/Parsons et al.*, Social Security, 2001 und schließlich zusammenfassend auch *Dünn*, DRV 2005, S. 389 ff; einen detaillierten Überblick über die historische Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung in den U.S.A. einschließlich der aktuellen Reformbestrebungen hinsichtlich einer Privatisierung der Rentenversicherung gibt *Béland*, Social Security, 2005.

and Disability Insurance (OASDI) – (die Gesetzliche Renten-“versicherung“⁸ der U.S.A.), die in föderaler Zusammenarbeit organisierte Arbeitslosenversicherung (*Unemployment Compensation*)⁹, das Wohlfahrts-Programm zur Unterstützung und Absicherung bedürftiger minderjähriger Kinder (*Aid to Dependent Children* – ADC; heute *Temporary Assistance for Needy Families* – TANF – oder kurz *welfare*)¹⁰ sowie einige weitere national überformte Sozialleistungsprogramme¹¹. OASDI, UC und TANF prägen auch heute noch – wenngleich in vielfach verändertem Erscheinungsbild – die sozialpolitische Landschaft der U.S.A.¹²

Bei den im Vorfeld des SSA seit 1933 von der Roosevelt¹³-Regierung ergriffenen Maßnahmen¹⁴ handelte es sich zum einen um breit angelegte *work-relief*-Programme für arbeitslose Erwerbspersonen¹⁵ und zum anderen um steuernde Eingriffe in das

- 8 In *Helvering v. Davis*, 301 U.S. 619 (1937) hat der *U.S. Supreme Court* die OASDI (noch) nicht als Sozialversicherung betrachtet: „The proceeds of both taxes are to be paid into the Treasury like internal revenue taxes generally, and are not earmarked in any way. [...] The first section of this title [Title II] creates an account in the United States Treasury to be known as the ‘Old Age Reserve Account’. [...] Not a dollar goes into the account by force of the challenged act alone, unaided by acts to follow.“ Erst in *Flemming v. Nestor*, 363 U.S. 619 (1960) entschied der *Supreme Court*, dass die OASDI eine „Art Sozialversicherung“ darstellt: „The Social Security system may be accurately described as a form of social insurance,[...]“ (609). Vgl. hierzu sowie zur Frage nach dem Eigentumsschutz von “Rentenanwartschaften” auch *Rounds, Property Rights: The Hidden Issue of Social Security Reform*, S. 69 ff und *Eichenhofer*, ZIAS 1988, S. 247-249.
- 9 Titles III und IX SSA of 1935. Die Regelungen der „*Unemployment Tax*“ wurden am 10. Februar 1939 von Title IX SSA durch den FUTA (P.L. 76-1) als 23. Kapitel in den *Internal Revenue Code* (26 USC) integriert. Zur Geschichte der Gesetzgebung zur Arbeitslosenversicherung siehe vor allem *Rosbrow, Fifty Years of Unemployment Insurance*, 1986 und zur Geschichte der UI in den U.S.A. allgemein *Blaustein, Unemployment Insurance*, S. 107-214.
- 10 Title IV SSA of 1935. Die ursprüngliche Ratio des ADC-Programms ist treffend mit folgenden Worten ausgedrückt: “Welfare is a safety net provided by the state to enable a selected segment of the poor maintain a minimal income.” (*Barton/Pillai, Welfare as we know it*, S. 13).
- 11 Vgl. auch *Cimini, Geo. J. on Poverty L. & Pol'y* 2002, S. 94. Insgesamt sah der SSA of 1935 die Einbindung des Bundes in sieben Programme vor; neben den bereits genannten drei Programmen waren dies: Title I: Old-Age Assistance; Title V: Maternal and Child Welfare; Title VI: Public Health Services sowie Title X: Aid of the Blind.
- 12 Die jüngsten Bestrebungen zur *devolution* (Dezentralisierung) des amerikanischen Wohlfahrtsstaates haben dieser „Landschaft“ wieder ein uneinheitlicheres – von Bundesstaat zu Bundesstaat verschiedenes – Erscheinungsbild gegeben. Zum damit einhergehenden neuen „*constructive federalism*“ siehe ausführlich *Sugarman, Yale J. on Reg. & Pol'y* 1996, S. 124 ff.
- 13 *Franklin D. Roosevelt*, 32. Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika von 1933-1945. Zum privaten und politischen Leben Roosevelt's in zeitlicher Abfolge siehe den „*Timechart*“ bei *Heale, Franklin D. Roosevelt*, S. XV-XX; zur Person Roosevelt siehe ferner *Junker, Roosevelt*, S. 9-20.
- 14 Für eine übersichtliche Darstellung des „frühen New Deal“ siehe *Conkin, FDR and the Origins of the Welfare State*, S. 22-52; zur Unterscheidung des frühen vom späten New Deal siehe sogleich unten Fn. 41, S. 129.
- 15 Zentrale Bedeutung kam den staatlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der *Work Progress Administration* zu, die im Februar 1936 mehr als drei Millionen Arbeiter beschäftigte; *Amenta, Bold Relief*, S. 84 sowie zu den Ursprüngen der amerikanischen *Work and Relief Policy* S. 91 ff.

Marktgeschehen, zu denen auch einige internalisierende sozialrechtliche Gestaltungen gezählt werden können.¹⁶

Vor 1932 existierten – wenn überhaupt – einzelstaatliche oder kommunale Hilfsprogramme („relief“)¹⁷ die den *deserved poors*, also jenen, die wegen Behinderung, Krankheit oder Alter zur Arbeit nicht in der Lage waren, offen standen (zumeist organisiert in so genannten *poor-* oder *almshouses*).¹⁸ Die Differenzierung zwischen den *deserved* und *undeserved poors* war auch schon im englischen Armengesetz aus dem Jahre 1601 festgeschrieben, nach dem die *able-bodied poors*, also diejenigen die arbeitsfähig waren, zu arbeiten hatten, zur Arbeit „erzogen“ (*workhouses*)¹⁹ oder im schlimmsten Falle inhaftiert wurden.²⁰ Das englische Armenrecht hatte maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung des kolonialen U.S. amerikanischen „Wohlfahrtsstaates“.²¹

Schon Jahre vor der Unterzeichnung des SSA wurde auch in den U.S.A. über Arbeitslosigkeit als gesellschaftliches und ökonomisches Problem sowie über mögliche Lösungen diskutiert.²² Erste Erfahrungen mit der Absicherung des Risikos der Arbeitslosigkeit in den U.S.A. wurden im Rahmen freiwilliger privater Beschäftigungspläne gesammelt, die von Gewerkschaften („Trade Union Plans“), Arbeitgebern und Arbeitnehmern gemeinsam („Joint Agreement Plan) oder Arbeitgebern alleine („Company Plans“) initiiert wurden.²³ Die Aversion gegen eine starke Bundesregierung stand bis

16 Durch den *Fair Labor Standards Act of 1938* (P.L. 75-718 - 52 Stat. 1060) wurden allgemeinverbindliche Mindestbedingungen für Beschäftigungsverhältnisse festgelegt sowie ein Mindestlohn, der *federal minimum wage*. Dieser beträgt seit 24. Juli 2007 USD 5,85 (29 USC § 206(a)(1)). Auch die Bundesstaaten haben *state minimum wages* festgelegt (siehe *DOL-Employment Standards Administration (ESA)*, Minimum Wage Laws in the States – July 24, 2007 (veröffentlicht im Internet unter <http://www.dol.gov/esa/minwage/america.htm> [zuletzt abgerufen am 22. November 2007]): diese betragen in den Vergleichsbundesstaaten gegenwärtig USD 7,50/ USD 8,00 ab 1. Januar 2008 (CA); USD 6,55/ USD 7,25 ab 7. Januar 2008 (WV) bzw. USD 6,50 USD (WI).

17 *Brown, Public Relief*, 1929-1939, S. 3 ff, die auch vom “principle of local responsibility” spricht, das in der Armengesetzgebung die Städte und Gemeinden zu den Verantwortungsträgern macht (a.a.O., S. 5).

18 *Katz, In the Shadow of the Poorhouse*, S. 217; überblicksartig *Tanner, The Poverty of Welfare*, S. 13 ff. Als ein frühes “aktivierendes” Konzept zur Bewältigung der Arbeitslosigkeit kann schon *Locke's* “Bericht über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt” gelesen werden; *Locke, Report*, S. 102 f: “[A]nd all those who receive such relief from the parishes, we conceive, may be divided into three sorts. First, Those who can do nothing at all towards their support. Secondly, Those who, though they cannot maintain themselves wholly, yet are able to do something towards it. Thirdly, Those who are able to maintain themselves by their own labour.”; siehe auch *Handler, Social Citizenship*, S. 21 mit Verweis auf *Katz*, a.a.O.

19 *Mittelstadt, from welfare to workfare*, S. 113.

20 *Handler/Hasenfeld, We the Poor People*, S. 21 ff sowie zur Entwicklung des vormodernen *welfare state*, S. 26-28 und für eine ausführliche Darstellung des Armenrechts im kolonialen Amerika *Quigley, U.S.F. L. Rev. 1996*, S. 35 ff.

21 *Quigley*, a.a.O., S. 42; *Trattner, From Poor Law to Welfare State*, S. 9 ff.

22 Eine übersichtliche Darstellung dieser Diskussion findet sich bei *Blaustein, Unemployment Insurance*, S. 107 ff. Siehe auch *Nelson, Unemployment Insurance*, Kapitel 6: Wisconsin and the Commons School, S. 104-128.

23 *Malisoff, PSQ 1939*, S. 239 f; *Blaustein*, a.a.O., S. 107 ff.

zum Erlass des SSA einer nationalen Arbeitslosenversicherung entgegen;²⁴ im Ergebnis bis heute.

Der Bundesstaat Wisconsin führte 1932 als erster Bundesstaat eine gesetzliche Arbeitslosenversicherung ein²⁵; erst ein Jahr später wurde der wirkungsmächtige „Ohio plan“ präsentiert²⁶ und in Antizipation des SSA wurden schließlich ab 1935 in New York (25. April 1935), New Hampshire (29. Mai 1935), Kalifornien (25. Juni 1935) und Massachusetts (12. August 1935) weitere Arbeitslosenversicherungsgesetze verabschiedet.²⁷

Das zum Zeitpunkt der Diskussion über den SSA einzige bereits bestehende Arbeitslosenversicherungsgesetz in Wisconsin stand dem vom *Committee on Economic Security*²⁸ favorisierten „Ohio plan“ unvereinbar gegenüber²⁹. Da sich in den Beratungen kein Entwurf durchzusetzen vermochte und die bisherige Rechtsprechung des U.S. Supreme Court zu den *New-Deal*-Gesetzen die Bundesregierung in Ungewissheit über die Zulässigkeit einer vom Bund getragenen Arbeitslosenversicherung gelassen hatte³⁰, entschied sich der Kongress dafür, die Arbeitslosenversicherung (UI) als *federal-state-partnership*

24 Becker, Unemployment Insurance Financing, S. 7 f.

25 Nelson, Unemployment Insurance, S. 127 f; Colin, The Law of Unemployment Insurance in New York, S. 6 sowie Rosbrow, Fifty Years of Unemployment Insurance, S. 4.

26 Beim „Ohio plan“ handelte es sich lediglich um einen Plan, der in Ohio und mehreren anderen Staaten zwar als Gesetzesentwurf eingebracht, aber nirgendwo verabschiedet worden ist. Vgl. Blaustein, Unemployment Insurance, S. 119 ff. Der Plan sah einen so genannten „pooled fund“ vor, in den sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer einzahlen sollten; siehe dazu Nelson, Unemployment Insurance, S. 173 ff sowie S. 233 (Appendix 2 – Excerpts from the Report of the Ohio Commission, 1932) sowie unten Fn. 33.

27 Malisoff, PSQ 1939, S. 252; Rosbrow, Fifty Years of Unemployment Insurance, S. 4. Zu den Hauptvorschriften des Wisconsin Unemployment Compensation Act siehe Blaustein, a.a.O., S. 117 f. Im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts wurden etliche Kommissionen zum Aufbau einer Arbeitslosenversicherung (sowohl auf Ebene des Bundes – das *Committee on Economic Security* (CES); siehe dazu vor allem Witte, The Development of the Social Security Act, 1962 – als auch auf Ebene der Bundesstaaten [genannt sei nur die Ohio Commission; vgl. *Ohio Commission on Unemployment Insurance*, Report, Part I, 1932 und Report, Part II, 1933]) gebildet sowie eine Vielzahl von Gesetzesentwürfen zum Aufbau einer Arbeitslosenversicherung in verschiedene Parlamente eingebracht; für einen detaillierten Nachweis Blaustein, a.a.O., S. 118-121 zu den Aktivitäten der einzelnen Bundesstaaten und S. 121-127 zu den Aktivitäten auf Bundesebene. Siehe zudem zum Arbeitslosenversicherungsgesetz des Bundesstaates New York Colin, The Law of Unemployment Insurance in New York, S. 6.

28 Siehe den Bericht des CES an Präsident Roosevelt vom 15. Januar 1935; veröffentlicht im Internet unter <http://www.ssa.gov/history/reports/ces/ces.html> (zuletzt abgerufen am 26. November 2007).

29 Grund für die Präferenz des CES für den *Ohio plan* war, dass dieser im Gegensatz zum Unemployment Compensation (UC)-Gesetz von Wisconsin „pooled funds“ vorsah, was einer wirklichen versicherungsmäßigen Risikoverteilung entsprach; Malisoff, PSQ 1939, S. 398 ff; Nelson, Unemployment Insurance, S. 183 f sowie S. 232 ff.

30 Noch in den Jahren 1935 und 1936 verwarf der U.S. Supreme Court eine Reihe von *New Deal*-Gesetzen als verfassungswidrig mit der Begründung, dass der Bundesregierung die erforderliche Kompetenz fehle; siehe im einzelnen unten Fn. 53, S. 131.

auszustalten, sprich den Bundesstaaten zumindest formell³¹ die Freiheit einzuräumen, über die Einführung einer Arbeitslosenversicherung zu entscheiden, und ihnen weite versicherungstechnische Gestaltungsräume zu belassen.³²

So kam die Bundesregierung auch umhin, den Streit über die konkurrierenden Versicherungsmodelle³³ entscheiden zu müssen. Noch heute finden sich in den UI-Gesetzen der Bundesstaaten Elemente des auf *John R. Commons*³⁴ zurückgehenden, arbeitgeber-

-
- 31 In Wirklichkeit „zwang“ die Bundessteuer und die Möglichkeit des 90 prozentigen *tax offset* für Arbeitgeber in Bundesstaaten mit anerkanntem UI-Gesetz die Bundesstaaten zum Handeln. Innerhalb von zwei Jahren verfügten alle Bundesstaaten über ein anerkanntes UI-Gesetz; *Malisoff*, PSQ 1940, S. 249.
 - 32 *Nelson*, Unemployment Insurance, S. 199: „Such an act [Arbeitslosenversicherungsgesetz, das auf einer „*tax-offset*“-Idee basiert, wie heute der FUTA] would have two important effects: it would limit interstate competition, since all employers would be subject to the federal tax, and it would base the unemployment insurance system on a state rather than national legislation. By permitting a wide variety of state systems it would also protect the Wisconsin act from compulsory pooling.“ Siehe auch *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 157 und *O’Leary/Straits*, Intergovernmental Relations and Employment Policy, S. 15.
 - 33 Diese stammten zum einen von *John R. Commons*, der den jeweiligen Arbeitgeber als Herr über die Beschäftigungslage in seinem Betrieb betrachtete und deshalb die Arbeitgeber in der Verantwortung für die Entstehung bzw. Prävention von Arbeitslosigkeit sah, und zum anderen von *William M. Leiserson*, der sich zum bedeutendsten Kritiker der Schule von Wisconsin aufgeschwungen und auch in der *Ohio Commission on Unemployment Insurance* mitgewirkt hatte. *Commons* Ansatz zeichnet sich durch sein präventives Design aus; seine Meinung und die seiner Schüler war es, dass ein UC-System an erster Stelle „*management incentives*“ zur Stabilisierung der Belegschaft und nur an zweiter Stelle Lohnersatzleistungen vorzusehen habe; jeder Arbeitnehmer sollte nur für *seine* (die durch ihn verursachte) Arbeitslosigkeit aufzukommen und diese Kosten bei der Preisgestaltung seiner Produkte zu berücksichtigen haben. Das UC Gesetz Wisconsins von 1932 sah deshalb auch individuelle Arbeitgeberkonten vor, aus denen nur Leistungen an die Arbeitslosen (bei Unterdeckung der Konten vermindert, bei ihrer Erschöpfung gar reduziert auf Null) geleistet wurden, die ursprünglich beim jeweiligen Arbeitgeber beschäftigt waren. *Leiserson* hingegen favorisierte einen gemischten Beitragsfonds (auch wenn er sich mit seinem Vorschlag in Ohio nicht durchsetzen konnte), aus dem die Leistungen an alle anspruchsberechtigten Arbeitslosen gezahlt werden sollten; der Professor am Antioch College erkannte das Problem der Arbeitslosigkeit bereits in seiner ganzen makroökonomischen Dimension, die klare Kausalbeziehungen verschleierte, und betonte deshalb den Lohnersatz als erstes Ziel einer Arbeitslosenversicherung. Vgl. hierzu *Schlabach*, Rationality and Welfare, Chapter 7: The Experts’ Two Designs (<http://www.ssa.gov/history/reports/schlabach7.html>), m.w.N. sowie *Blaustein*, a.a.O., S. 119, Fn. 14 und 15.
 - 34 *John R. Commons* war als Begründer der „*Wisconsin School*“ und als „führender Kopf der Arbeitslosenversicherungsbewegung“ (siehe *Schlabach*, a.a.O.) maßgeblich an der Gestaltung der Arbeitslosenversicherung in Wisconsin – dem Prototyp der U.S. amerikanischen UI – beteiligt; siehe hierzu *Commons* selbst: *ders.*, Myself, 1934 sowie *Schlabach*, a.a.O. Im Jahre 1921 schrieb *Commons*: „These theories and practises in Europe have been based upon the idea, first that unemployment is something that cannot be prevented, that it is inevitable, and that, this being the case, a philanthropic system to aid working people when out of work should be established; second that the state should both contribute to the fund and operate the insurance Business. The Huber Bill, introduced in Wisconsin, abandons the idea that the state can operate the system successfully or that trade unions can operate it. It starts on the idea that the modern business man is the only person, who is in the strategic position and has the managerial ability capable of preventing unemployment. In other words the system proposed is exactly like that of the workman’s accident compensation law of this state. A mutual insurance company is created, operated and

nahen Präventionsmodells³⁵ und des arbeitnehmerorientierten Versicherungs- bzw. Be-wältigungsansatzes *William M. Leiseron's. Commons* favorisierte in Abgrenzung von den europäischen Arbeitslosenversicherungsprogrammen der damaligen Zeit eine ein-deutige, der U.S. Amerikanischen Unfallversicherung vergleichbare Verantwortungszu-schreibung³⁶:

„As I see it, their [European countries] experiments were defective in that they placed the responsibility upon the wage-earners and upon the state instead of solely upon the employers. St. Gall, in Switzerland, twenty-five years ago placed the responsibility solely upon the wage-earners. The experiment broke down within two years. Then the Ghent system, which has spread over Belgium, Denmark and Norway, placed the responsibility on the wage-earners, but added state or municipal subsidies. England followed, ten years ago, by placing the responsibility jointly on wage-earners, the state and the employers. But neither the wage-earners nor the state can prevent unemployment. All they can do is partly to relieve it. Hence their experiments are paternalistic and philanthropic. But the business-like way of doing it is to place the responsibility on the business man who alone are in a position to prevent it.“³⁷

Zwei Jahre vor der Verabschiedung des SSA, im Juni 1933, passierte der erstmalig 1928 im Entwurf behandelte *Wagner-Peyser Act* den Kongress,³⁸ der ein bundesweites Systems von „public employment offices“ und den „United States Employment Service“ vorsieht (heute kodifiziert in 29 USC 49 ff.) und damit auch die administrativen Grundlagen für das (spätere) *Unemployment Compensation* (UC)-System liefert(e).³⁹

Die sozialpolitischen Maßnahmen der *Roosevelt*-Regierung auf Bundesebene⁴⁰ – der so genannte *New Deal*⁴¹, zu dem auch der SSA zählt – waren zur Zeit ihrer Realisierung

managed solely by the employers. The company is created upon the same principle as the state's accident compensation law. The employers establish their own premiums, supervised by the state insurance board; they pay out the benefits to the workmen exactly as they pay out the benefits under the accident compensation law. The only difference is that instead of the doctor who cures the man from accidents, the bill provides an employment officer who finds the man a job. The system avoids what might be called the socialistic and paternalistic schemes of Europe. It's a capitalistic scheme. It avoids the socialistic scheme, in that the state does not go into the insurance business; it avoids the paternalistic scheme in not paying out relief for an inevitable accident. It induces the business man to make a profit or avoid loss by efficient labor management. It places the compensation so low that the workman has no expectation of more than enough to pay his rent.“ (*Commons*, Unemployment – Compensation and Prevention, S. 293 f). Siehe auch *Becker*, Unemployment Insurance Financing, S. 8 ff.

35 Siehe schon *Commons*, A.L.L. Rev. 1922, S. 15 ff sowie *Malisoff*, PSQ 1939, S. 577: „In the first Wisconsin bills, benefits were obviously regarded as a very incidental phase of the contemplated unemployment prevention system.“

36 *Malisoff*, PSQ 1939, S. 243; ders., PSQ 1939, S. 392.

37 *Commons*, A.L.L. Rev. 1922, S. 21.

38 P.L. 73-30; *Nelson*, Unemployment Insurance, S. 198.

39 Das hierin ruhende Potential wurde 1933 noch kaum erkannt (*Nelson*, a.a.O.), gewann aber in der weiteren Entwicklung des UC-Systems zunehmend an Bedeutung.

40 In den Bundesstaaten existierten teilweise schon vor der *Great Depression* soziale Sicherungs-systeme und wohlfahrtsstaatliche Programme. Eine Übersicht findet sich bei *Nash/Pugach/Tomasson*, Social Security, S. 7.

41 Zur Entwicklung der Sozialhilfe während des New Deal siehe *Brown*, Public Relief 1929-1939, S. 85 ff sowie zur Sozialpolitik des *New Deal* siehe nur *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 96 ff; der *New Deal* wird regelmäßig in einen frühen oder ersten (1933-1934)

nicht unumstritten. Doch hatte *Roosevelt* im Präsidentschaftswahlkampf 1932 nachdrücklich für eine größere Verantwortung der Bundesregierung für die Lösung der sozioökonomischen Probleme der Weltwirtschaftskrise in den U.S.A. geworben,⁴² und hierfür den Wählerauftrag erhalten. Das unvorstellbare Leid, dem sich zu immer größeren Teilen auch der U.S. amerikanische Mittelstand durch die Weltwirtschaftskrise ausgesetzt sah,⁴³ war der Keim für die breite Unterstützung der Sozialpolitik *Roosevelt's* und die Voraussetzung für die Akzeptanz der Ausweitung der „Macht“ des *federal government*. Von ihren Widersachern wurden die sozialpolitischen Aktivitäten der Regierung *Roosevelt* als totalitärer und/ oder sozialistischer Angriff auf die amerikanische Demokratie und das Wertesystem der U.S.A. gebrandmarkt und rhetorisch emphatisch bekämpft⁴⁴; *Roosevelt* hingegen sah sich selbst in der Tradition des liberalen amerikanischen Individualismus⁴⁵ und Pragmatismus verhaftet.⁴⁶

Tatsächlich sind der SSA und mit ihm die meisten der noch heute existierenden wohlfahrtsstaatlichen Programme der Vereinigten Staaten von Amerika das Ergebnis

und einen späten oder zweiten *New Deal* (1935-1938) aufgegliedert; Merkmal des frühen *New Deal* ist die Fokussierung auf wirtschaftspolitische Maßnahmen; Merkmal des späten *New Deal* die sozialpolitische Ausrichtung der politischen Maßnahmen wie die Einführung der Sozialversicherungszweige für die Risiken Arbeitslosigkeit und Alter durch den SSA; *Hudspeth, The Roosevelt Court and the Changing Nature of American Liberalism*, S. 217 ff.

- 42 *Schild*, a.a.O., S. 112.
- 43 Die Zahl der Arbeitslosen in den U.S.A. zur Zeit der Beratung über den SSA 1934/ 1935 wird auf 11 bis 15 Millionen geschätzt; *Rosbrow, Fifty Years of Unemployment Insurance*, S. 1. Zu den Lebensverhältnissen zur Zeit der Great Depression in den U.S.A. siehe nur *Steinbeck, Die Früchte des Zorns*, (The Grapes of Wrath, 1939), 1985, auf den auch *Eichenhofer, Recht der Sozialen Sicherheit in den USA*, S. 54 hinweist; der Roman des späteren Literaturnobelpreisträgers ist in den Jahren 1936/1937 entstanden und schildert plastisch die mit der Weltwirtschaftskrise einher gegangenen Verwerfungen in der U.S. amerikanischen Gesellschaft; siehe etwa zur Landflucht S. 334-337. Eindrucksvoll ist auch das bei *Conkin, FDR and the Origin of the Welfare State*, abgedruckte „*Essay in Photographs*“, S. 86 ff.
- 44 So äußerte sich etwa der New Yorker Kongressabgeordnete *Daniel Reed* zur Einführung der Rentenversicherung mit den Worten: „The lash of the dictator will be felt, and 25 million American citizens will for the first time submit themselves to a fingerprint test.“ Zitiert nach *Altmeyer, The Formative Years of Social Security*, S. 38. Einen Überblick über die kritischen Stimmen gibt *Schild, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert*, S. 122 ff m.w.N.
- 45 So etwa in seiner *State of the Union Message* vom 4. Januar 1935: „Continued dependence upon relief induces a spiritual and moral disintegration fundamentally destructive to the national fiber. To dole out relief in this way is to administer a narcotic, a subtle destroyer of the human spirit. It is inimical to the dictates of sound policy. *It is in violation of the traditions of America. Work must be found for able-bodied but destitute workers.*“ (Keine Hervorhebungen im Original; *Roosevelt, Annual Message to Congress, January 4th, 1935*, in: *Woolley/Peters, The American Presidency Project*, [online], <http://www.presidency.ucsb.edu>, [zuletzt abgerufen am 26. Juli 2007]). Zur Einordnung des *New Deal* in die liberale Tradition der U.S.A. *Hartz, The Liberal Tradition*, S. 259 ff; *Davies, From Opportunity to Entitlement*, S. 10 ff sowie auch *Mead, Beyond Entitlement*, S. 10 ff.
- 46 *Roosevelt, Address Oglethorpe University*, vom 22. Mai 1932, Abs. 23: “The country needs and, unless I mistake its temper, the country demands bold, persistent experimentation. It is common sense to take a method and try it: If it fails, admit it frankly and try another...” (*Roosevelt, Address at Oglethorpe University, May 22, 1932*, veröffentlicht im Internet unter <http://newdeal.feri.org/speeches/1932d.htm> [zuletzt abgerufen am 26. Juli 2007]).

des Streits über die Grundwerte der amerikanischen Gesellschaft⁴⁷ – genauer über die Vereinbarkeit des *Welfare State* mit dem *American Way of Life*⁴⁸ und der protestantischen Arbeitsethik⁴⁹. Mit dem *New Deal* änderte sich auch, wenngleich langsam, das Verfassungsrecht der U.S.A.;⁵⁰ nicht durch *amendments* oder politischen Umsturz, sondern durch gewandelte richterliche Auslegung⁵¹ im Lichte der Weltwirtschaftskrise und ihrer sozialpolitischen Bewältigung. So fand die Rolle des *federal government* eine neue verfassungsrechtliche Definition.⁵² Noch 1935 und 1936 hatte der U.S. Supreme Court eine Reihe von *New Deal*-Programmen für verfassungswidrig erklärt.⁵³

In der ersten Radioansprache seiner zweiten Amtszeit kündigte der durch ein phänomenales Wahlergebnis im Amt bestätigte *Roosevelt*⁵⁴ ein Gesetz zur Reform der Bun-

47 Vgl. Conkin, FDR and the Origins of the Welfare State, S. 54 ff.

48 So auch Junker, Roosevelt, S. 60; zum *American Way* siehe aber auch Diamond, Ethics and Politics, insbesondere S. 72: “[I]t is easy to be concerned only with the foundation and to settle for a form of liberty that consists only in the free play of raw self-interest. But this is to ignore the subtle ethical demands of the American political order.” Zur Veranschaulichung der moralischen Grundlagen der U.S.A. siehe die Beiträge in Horwitz (ed.), The Moral Foundations of the American Republic, 1977, vor allem ders., John Locke and the Preservation of Liberty, S. 129 ff und Barber, The Compromised Republic, S. 19 ff. Zum Erbe *Locke*’s siehe außerdem Hartz, The Liberal Tradition, S. 3 ff und im Kontext zum *New Deal*, S. 259-283.

49 Zur protestantischen Arbeitsethik siehe Barbash, Which Work Ethic?, S. 231 ff sowie schon Weber, Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus, S. 69 ff; zum Spannungsverhältnis zwischen Arbeitsethik und Unterstützungsleistungen bei Arbeitslosigkeit Furnham, The Protestant Work Ethic, S. 175 ff sowie Segalman, JSI 1968, S. 125 ff. Sodann zu Problemen der amerikanischen Arbeitsethik im Zusammenhang mit der *Welfare Reform* von 1996 Schorr, Work Ethic in America, S. 15 ff.

50 Ein abrupter “switch in time” (Corley, Was There a Constitutional Revolution in 1937?, S. 36) war diese Neudeinition der Kompetenzen des *federal government* – wie gleich noch darzustellen sein wird – nicht, vielmehr vollzog sich der Wandel in der Verfassungsrechtsprechung des U.S. Supreme Court über einen längeren Zeitraum. Letztere Ansicht vertretend etwa Schild, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 72 f und – wenngleich nicht ausdrücklich – im Ergebnis auch Eichenhofer, Das Recht der sozialen Sicherheit in den USA, S. 64 f.

51 Siehe zur Änderung der Rechtsprechung des U.S. Supreme Court nur Sunstein, The Second Bill of Rights, S. 28 ff sowie die auch dort zitierten Entscheidungen *Adkins v. Children’s Hospital*, 261 U.S. 525 (1923) und *West Coast Hotel v. Parrish*, 300 U.S. 379 (1937) zur Verfassungsmäßigkeit der Mindestlohngesetzgebung des Kongresses.

52 *Parrish*, The Great Depression, the New Deal, and the American Legal Order, S. 377; vgl. auch Eichenhofer, Recht der sozialen Sicherheit in den USA, S. 101 f.

53 *Panama Refining v. Ryan* 293 U.S. 388 (1935); *Schechter Poultry Corporation v. United States*, 295 U.S. 495 (1935); *Railroad Retirement Board v. Alton Railroad*, 295 U.S. 330 (1935); *United States v. Butler*, 297 U.S. 1 (1936); *Carter v. Carter Coal Co.*, 298 U.S. 238 (1936); *Morehead v. New York Tipaldo*, 298 U.S. 587 (1936).

54 *Roosevelt* hatte in der Präsidentschaftswahl 1936 mit 98,5 Prozent Wahlmännerstimmen und 60,8 Prozent der Wählerstimmen einen „landslide victory“ errungen (Datenquelle: Woolley/Peters, The American Presidency Project [online], <http://www.presidency.ucsb.edu/showelection.php?year=1936> [zuletzt abgerufen am 2. Februar 2006]), der als eindeutige Zustimmung der Bevölkerung zur Sozialpolitik *Roosevelt* gewertet werden musste; vgl. Eichenhofer, Recht der sozialen Sicherheit in den USA, S. 64.

desgerichtsbarkeit - den so genannten *court-packing-plan* – an⁵⁵, um „all diese Gerichte [alle Bundesgerichte] durch eine permanente Infusion neuen Blutes zu stärken“.⁵⁶ Beschädigt musste der Präsident seinen Vorschlag zwar kurze Zeit später wieder zurücknehmen,⁵⁷ gleichwohl gab der U.S. Supreme Court seinen Widerstand gegen den (späten) *New Deal* – nun auch im Entscheidungstenor⁵⁸ – auf und bestätigte schließlich die Verfassungsmäßigkeit der unter dem SSA errichteten Programme und den neuen „cooperative federalism“.⁵⁹

Doch die Rechtsprechungsänderung des U.S. Supreme Court ist weniger auf die Drohkulisse des erfolglosen *court-packing-plan* zurückzuführen als vielmehr auf ein langsamer Umschwenken des „unentschiedenen“ Richters *Roberts*,⁶⁰ das sich schon vor

55 Roosevelt, Fireside Chat on Reorganization of the Judiciary vom 9. März 1937, veröffentlicht im Internet unter <http://hpol.org/fdr/chat> (zuletzt abgerufen am 25. August 2005).

56 Der am 5. Februar 1937 an den Kongress übermittelte Gesetzesentwurf sah vor, die maximale Zahl der Bundesrichter zu erhöhen und dem Präsidenten die Möglichkeit einzuräumen, für jeden amtierenden Bundesrichter, der das 70. Lebensjahr erreicht hatte und darüber hinaus im Amt verbleiben wollte, einen weiteren Richter zu benennen. Insgesamt sollte der Präsident die Zahl der Bundesrichter durch solche Benennungen um maximal fünf erhöhen, wobei die Zahl der Richter des Supreme Courts auf insgesamt fünfzehn festgeschrieben war: „A part of the problem obtaining a sufficient number of judges to dispose of cases is the capacity of the judges themselves. This brings forward the question of aged or infirm judges – a subject of delicacy and yet one which requires frank discussion. In exceptional cases, of course, judges like other men, retain to an advanced age full mental and physical vigor. Those not so fortunate are often unable to perceive their own infirmities.“ Zitiert nach Leuchtenburg, The Supreme Court Reborn, S. 133 f. Zum *court packing plan* allgemein Lockhart/Kamisar/Choper/Shiffrin/Fallon, Constitutional Law, S. 86 m.w.N.

57 Conkin, FDR and the Origins of the Welfare State, S. 92: “[T]he Court battle was a struggle in power politics as well as in grand principles of government. The Court won and Roosevelt lost. [...] Just as Roosevelt found the limits of his power in the Court fight, so the Supreme Court probed its limits in the thirties. The Supreme Court, as the President, had a limited amount of power. Back to both, back of a balanced system of government, were the beliefs and habits of the people.“.

58 Schon zuvor hatten Richter immer wieder in Sondervoten von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, ihrer Überzeugung von der Verfassungsmäßigkeit *per curiam* aufgehobener *New Deal*-Gesetze unter Hinweis auf die richterliche Selbstbeschränkung Ausdruck zu verleihen: Vgl. dazu Eichenhofer, Recht der sozialen Sicherheit in den USA, S. 64. In dem auch dort zitierten, weil paradigmatischen Sondervotum von Richter Stone in *United States. v. Butler* 297 U.S. 1 (1936), dem auch die Richter Brandeis und Cardozo beigetreten sind, heißt es: „For the removal of unwise laws from the statute books appeal lies, not to the courts, but to the ballot and the process of democratic government.“ (297 U.S. 1, 325).

59 *Carmichael v. Southern Coal and Coke and Gulf States Paper* 301 U.S. 495 (1937); *Steward Machine Co v. Davis* 301 U.S. 548 (1937); *Helvering v. Davis* 301 U.S. 619 (1937); Annaheim, Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat, S. 42 f. Der Wandel in der Ansicht des Gerichts vollzog sich in *West Coast Hotel Co. V. Parrish*, 300 U.S. 379 (1937): In dieser Entscheidung bestätigte der Supreme Court zum ersten Mal ein staatliches Mindestlohngebot. Dazu ausführlich Fisher, American Constitutional Law, S. 472 f m.w.N. und auch Brugger, Einführung in das öffentliche Recht der USA, S. 99. Siehe auch Schild, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 73.

60 Zu Justice Roberts und seiner Position bei vorausgegangenen Entscheidungen Fisher, a.a.O., S. 1178 m.w.N.

der Verkündung des *Rooseveltschen Reformplanes* angekündigt hatte,⁶¹ sowie schließlich auf das Ausscheiden des konservativen Richters *Willis Van Devanter*.⁶²

Im Jahre 1938 wurde durch den *Fair Labor Standards Act* auch ein Mindeststundenlohn für die U.S.A. festgesetzt.⁶³ Mit dem Eintritt der U.S.A. in den zweiten Weltkrieg 1941 setzte ein „unglaubliches Wachstum“ ein;⁶⁴ das nach Bewältigung der Umstellungsprobleme von der „Kriegswirtschaft“ in eine Friedenswirtschaft⁶⁵ ab der zweiten Hälfte der vierziger Jahre in einen stabilen gesamtwirtschaftlichen Aufschwung mündete.⁶⁶ Die maßgeblichen Programme des SSA überdauerten die wirtschaftliche Wiederbelebung der Nachkriegszeit und fanden sogar manche Erweiterung.⁶⁷ Mit dem *Servicemen's Readjustment Act of 1944*⁶⁸ („GI-Bill of Rights“) wurde die Grundlage für die Zahlung einer wöchentlichen *readjustment allowance* an aus dem Zweiten Weltkrieg heimkehrende Wehrpflichtige in Höhe von USD 20.- für einen Zeitraum von maximal 52 Wochen geschaffen.⁶⁹ Die von *Roosevelt* in seiner *State of the Union Address* vom 11. Januar 1944 vorgestellte *Second Bill of Rights* fand hingegen keine Realisierung.⁷⁰

Als *Truman*⁷¹ 1945 die Regierungsgeschäfte übernahm, setzte er im wesentlichen die Sozialpolitik seines Vorgängers fort: 1945 brachte die Regierung einen Entwurf für ein

-
- 61 Zur Entwicklung der Rechtsprechung des *U.S. Supreme Court* und der Bedeutung der Anwesenheit der Richter *Roberts* und *Hughes* vgl. *Corley*, Was There a Constitutional Revolution in 1937?, S. 52 f. 1937 verabschiedete der U.S. Kongress schließlich eine Reform des Pensionsrechts für Bundesrichter, demzufolge die Pensionszahlungen den aktiven Bezügen entsprachen. Am 2. Juni 1937 schließlich ließ sich *Justice Van Devanter* von diesem Angebot überzeugen und schied aus Altersgründen aus; *Van Devanter* hatte als einziger Richter kein Mehrheitsvotum in den maßgeblichen Entscheidungen verfasst, siehe wiederum *Corley*, a.a.O., S. 53, der an dieser Stelle auch auf die Entscheidung *N.L.R.B. v. Jones and Laughlin Steel Corp.*, 301 U.S. 1 (1937) als *turning point* der „Revolution“ von 1937 hinweist.
- 62 *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 73. Siehe nur beispielhaft die abweichende Ansichten des Richters *Van Devanter* in *Steward Machine Co v. Davis*, 609 ff. bzw. des Richters *Southerland* in *Carmichael v. Southern Coal*, 527 ff, der *Van Devanter* zustimmte.
- 63 Siehe oben Fn. 16, 126.
- 64 *Conkin*, FDR and the Origin of the Welfare State, S. 77.
- 65 *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 184 sowie zu den gesetzlichen Maßnahmen zur Planung der Nachkriegsphase S. 181 ff.
- 66 Vgl. *Rosenberg*, American Economic Development since 1945, S. 44: Das durchschnittliche jährliche Wachstum des Bruttoinlandsprodukts zwischen 1948 und 1959 in den U.S.A. lag bei über 3 Prozent. Während des Krieges war die Zahl der Arbeitslosen in den U.S.A. deutlich zurückgegangen – 1942 lag die Arbeitslosenquote bei gerade einmal 2 Prozent; *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 146 m.w.N.
- 67 *Trattner*, From Poor Law to Welfare State, S. 309.
- 68 P.L. 78-346.
- 69 Das so genannte *Servicemen's Readjustment Allowances* Programm; *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 181 f und 198 f. Ferner räumte das Gesetz den Heimkehrern Rechte auf weitere Leistungen ein, wie Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen oder medizinische Leistungen, für die bis zum Ablauf des Programms beinahe 15 Milliarden U.S. Dollar ausgegeben wurden (*Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 151, der auch auf den Erfolg der Bildungsunterstützung hinweist). Vgl. das Programm in den Kontext mit der *comprehensive welfare*-Bewegung stellend *Mittelstadt*, from welfare to work, S. 30.
- 70 Abgedruckt bei *Sunstein*, The Second Bill of Rights, S. 235 ff.
- 71 Der Demokrat *Harry S. Truman* war von 1945-1953 der 33. Präsident der U.S.A.

Krankenversicherungsgesetz in den Kongress ein, der aber am Widerstand der Republikaner scheiterte,⁷² die den Plan als sozialistisch geißelten: „It's the most socialist bill Congress ever discussed“⁷³.

Mit dem *Employment Act of 1946*⁷⁴ versuchte die Regierung ein hohes Beschäftigungsniveau zu sichern und damit die Nachkriegsrezession abzufedern:⁷⁵ Das Gesetz sah verschiedene Beschäftigungsprogramme für die heimkehrenden amerikanischen Soldaten vor, um ihnen eine rasche Eingliederung in zivile Jobs zu ermöglichen.

Auch nach seiner Wiederwahl im Jahre 1948 konnte *Truman* den überarbeiteten Gesetzesentwurf für eine Krankenversicherung nicht durchsetzen.⁷⁶ Nach einer Entscheidung des U.S. Supreme Court⁷⁷ über die Auslegung des Arbeitnehmerbegriffs in FUTA und SSA glich der Gesetzgeber 1948 die Arbeitnehmer-Definition im FUTA dem „common law control test“ an,⁷⁸ wodurch circa 500.000 Erwerbspersonen ihren UI-Schutz verloren.⁷⁹ 1950 wurde die so genannte „caretaker provision“ in den SSA eingefügt: den Bundesstaaten war fortan erlaubt, als Empfänger von ADC-Leistungen neben leiblichen Elternteilen – zumeist der Mutter – auch einen weiteren erwachsenen *caretaker* festzulegen.⁸⁰

Die *Eisenhower*⁸¹-Regierung konnte sich angesichts der relativ guten sozioökonomischen Rahmenbedingungen der 1950er Jahre verstärkt der Außenpolitik widmen.⁸² Mit

72 Schild, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 188.

73 So der republikanische Senator *Robert Taft* in einer Anhörung zum Gesetzesentwurf, zitiert nach Schild, a.a.O.

74 P.L. 79-304. Zum Hintergrund des Gesetzes – vor allem den Entwurf des *Full Employment Act of 1945* – siehe Santoni, FRBSLR 1986, S. 9 ff. Der ebenfalls durch den *Employment Act of 1946* eingerichtete *Council of Economic Advisor* und die dem Präsidenten auferlegte Berichtspflicht hatte zumindest den „Effekt of raising the economic literacy in the United States.“ (a.a.O. S. 15).

75 O'Leary/Straits, Intergovernmental Relations and Employment Policy, S. 4 f.

76 Schild, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 189.

77 *U.S. v. Silk*, 331 U.S. 704 (1947). Ein Kohlenhändler und ein Umzugsspediteur hatten in den Ausgangsfällen zu dieser Berufungsentscheidung des U.S. Supreme Court auf die Rückzahlung ihrer FUTA- und FICA-Steuern geklagt, die diese für Entladearbeiter („*unloader*“) und Lastkraftwagenfahrer („*truckmen*“) an die Bundesregierung zahlen mussten, weil die Steuerverwaltung diese als versicherungspflichtige Arbeitnehmer (*employees*) einstufte (706-710). In der Vorinstanz war diese Klassifizierung unter Anwendung des „common law control-test“ aufgehoben worden; der Supreme Court hat in seiner Entscheidung das Bestehen einer *employer-employee*-Beziehung mit Verweis auf die besondere Schutz- bzw. Hilfsfunktion des SSA über den *control-test* ausgeweitet (hinsichtlich der Entladearbeiter siehe 717 f: „They had no opportunity to gain or lose except from the work of their hands and these simple tools. That the unloaders did not work regularly is not significant. They did work in the course of the employer's trade or business. This brings them under the coverage of the Act. They are of the group that the Social Security Act was intended to aid.“) und die vorinstanzliche Entscheidung *United States v. Silk*, 10 Cir., 155 F.2d, 356 teilweise aufgehoben.

78 P.L. 80-642; Blaustein, Unemployment Insurance, S. 197 f.

79 Rosbrow, Fifty Years of Unemployment Insurance, S. 45; das Gesetz wurde über das Veto von Präsident *Truman* gemäß Artikel I, Abschnitt 7, Absatz 2 der Verfassung der Vereinigten Staaten mit einer 2/3 Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses erlassen. Vgl. Blaustein, a.a.O., Fn. 12.

80 Vgl. Mittelstadt, from welfare to work, S. 175.

81 Der Republikaner *Dwight (David) Eisenhower* war von 1953-1961 der 34. Präsident der U.S.A.

dem Ende des Koreakrieges 1953 galt es abermals, eine Kriegs- in eine Friedenswirtschaft zu überführen⁸³: Das Arbeitslosenversicherungssystem konnte dank der komfortablen Reserven, die in den staatlichen Fonds während der vierziger Jahre angesammelt worden waren, seiner antizyklischen Funktion⁸⁴ in den Rezessionen 1953/54 und 1975/58⁸⁵ gerecht werden. Allerdings zeigte sich während der Rezession 57/58, dass eine überraschend große Zahl der versicherten Arbeitslosen ihre Leistungsansprüche (die mögliche Leistungsdauer unter den staatlichen *UI-laws* lag damals bereits bei durchschnittlich 26 Wochen) erschöpften (sog. „exhaustees“), weshalb die Bezugsdauer erstmals temporär ausgeweitet wurde.⁸⁶

In den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts begann das ADC-Programm in der Öffentlichkeit zunehmend auf Kritik zu stoßen, da sich die demographische Zusammensetzung der ADC-Empfänger verändert hatte.⁸⁷ Zu einem Rückbau des Wohlfahrtsstaates kam es aber auch zur Zeit der ersten republikanischen Präsidentschaft seit dem *New Deal* nicht. Im Gegenteil: die positiven Erfahrungen mit OAI und UC gepaart mit dem relativen Wohlstand der fünfziger Jahre führten zu einem „schleichenden“ Ausbau der bestehenden Sozialversicherungssysteme⁸⁸. *Eisenhower* unternahm 1954 ferner eine Ini-

82 Ähnlich auch *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 163.

83 Nach dem Vorbild des *Servicemen's Readjustement Allowances Programms* wurde 1952 auch für die Veteranen des Korea-Krieges ein *Unemployment Compensation for Veterans* (UCV) aufgelegt (Title IV, *Veteran's Readjustment Assistance Act of 1952* [P.L. 82-550]; *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 199).

84 Die gesamtwirtschaftliche Stabilisierung zählt zu den Hauptzielen des U.S. amerikanischen UC-Systems; *O'Leary/Straits*, Intergovernmental Relations and Employment Policy, S. 14. A.A. *Malisoff*, The Journal of Insurance 1962, S. 203: „Unemployment Insurance should not be assigned an economic ball-carrying role in recession. Its economic effects are by-products, not prime objectives of the program.“.

85 *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 189 ff.

86 *Blaustein*, a.a.O., S. 200 ff. Der *Temporary Unemployment Compensation Act of 1958* (P.L. 85-441) ermöglichte die Zahlung von *extended benefits* in Höhe der *regular benefits* für die Hälfte der regulären Bezugsdauer, maximal jedoch 13 Wochen, durch zinsfreie Vorschüsse des FUTA-Steuerkredits, die durch eine progressive Reduzierung des *tax-credits* durch die Arbeitgeber ab 1963 zurückzuführen waren. 17 Bundesstaaten machten von dieser Möglichkeit Gebrauch.

87 Vgl. *Mittelstadt*, from welfare to work, S. 3, 41, 43 ff; „Divorced, deserted, and unmarried mothers with moral, social, and psychological impairments were entering the program and creating a public relations problem for ADC.“ (S. 41); dem ADC Programm lagen die *mothers' pensions*-Programme der *Progressive Era* zu Grunde, die Unterstützung an diejenigen Mütter leisteten, die den männlichen „*breadwinner*“ durch Tod (80% Prozent der Empfänger im Jahre 1933) oder Erwerbsunfähigkeit verloren hatten (S. 3). Ein weiterer Grund für die abnehmende Popularität des ADC Programms war der Anstieg der Leistungsempfängerzahlen (siehe dazu unten Tabelle 17, S. 446); 1957 avancierte ADC zum größten SSA-Programm; *Davies*, From Opportunity to Entitlement, S. 24. Zu den *mother's pension*-Programmen *Brown*, Public Relief 1929-1939, S. 26-32.

88 In der Arbeitslosenversicherung wurden in den 50er Jahren im wesentlichen drei Reformgesetze verabschiedet: Zum einen wurden 1954 durch den so genannten „*Reed Act*“ (*Employment Security Administrative Financing Act of 1954* – P.L. 83-567) alle FUT-Zahlungen, die zur Deckung der Verwaltungskosten dienten, direkt dem UTF zugeführt („*earmarked*“) – ursprünglich waren alle Einnahmen aus der FUT dem allgemeinen Staatshaushalt zugeflossen (dies hatte nicht zuletzt verfassungsrechtliche Gründe; *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 210); Überschüsse wur-

tiative zur Ausdehnung des Krankenversicherungsschutzes auf breitere Bevölkerungs- teile; sein Vorschlag, private Versicherungspolicen staatlich zu fördern, scheiterte aber ebenso wie ein späterer Kompromissvorschlag, ein staatliches Rückversicherungssystem zu etablieren, am Widerstand der medizinischen Industrie.⁸⁹

Dem ADC-Programm wurde 1956⁹⁰ ein neuer Zielkatalog⁹¹ vorangestellt, der das Programm nicht nur (zumindest semantisch) in ein Familienprogramm verwandelte, sondern die „wirtschaftliche“ und „persönliche Unabhängigkeit“ zu seinem Leitstern erhabt.⁹² Der Zielkatalog ist die erste gesetzliche Manifestation des „rehabilitation“- Ansatzes, wie er von den „welfare-thinktanks“ als Antwort auf die wachsende Kritik am ADC-Programm entwickelt worden war.⁹³ Vier Jahre später wurde in vielen überregionalen Zeitungen stigmatisierend über das ADC-Programm getitelt: Grund war der Erlass eines so genannten „suitable home“-Gesetzes im Bundesstaat Louisiana, das Mütter unehelicher Kinder von ADC-Leistungen ausschließen sollte,⁹⁴ weil durch die Unehe-

den einem neu eingerichteten *Federal-Loan-Fund* zugeführt, aus dem Staaten, deren staatliche Arbeitslosenversicherungsfonds einen Saldo aufwiesen, der geringer war als die Summe der im Vorjahr verauslagten Leistungen, zinslose Kredite empfangen konnten – Überstieg der Saldo des Fonds USD 200 Millionen, so kam es zu Rückzahlungen an die Bundesstaaten; zum anderen wurde der Versicherungsschutz ab 1956 dahingehend ausgeweitet, dass Arbeitgeber mit mehr als vier und nicht wie ursprünglich mit mehr als 8 Arbeitnehmern unter den Anwendungsbereich des FUTA fielen (P.L. 83-767).

89 *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 191.

90 *Social Security Amendments of 1956* (P.L. 84-880).

91 “Sec. 300, It is the purpose of this title (a) to promote the health of the Nation by assisting States to extend and broaden their provisions for meeting the costs of medical care for persons eligible for public assistance by providing for separate matching of assistance expenditures for medical care, (b) to promote the well-being of the Nation by encouraging the States to place greater emphasis on helping to strengthen family life and helping needy families and individuals attain the maximum economic and personal independence of which they are capable, (c) to assist in improving the administration of public assistance programs (1) through making grants and contracts, and entering into jointly financed cooperative arrangements for research or demonstration projects and (2) through Federal-State Programs of grants to institutions and traineeships and fellowships so as to provide training of public welfare personnel, thereby securing more adequately trained personnel, and (d) to improve aid to dependent children.” (Keine Hervorhebungen im Original). Darüber hinaus wurde u.a. der Kreis der möglichen Leistungsempfänger auf weitere Verwandte ausgeweitet (Sec. 321) sowie die *matching formula* angepasst (Sec. 342; die Bundesstaaten erhielten jetzt 14/17 für die ersten USD 17.- zuzüglich 50 Prozent des darüber hinausgehenden Betrages bis U.S.D. 32.- für das erste Kind/ Monat und bis USD 23 für jedes weitere Kind/ Monat).

92 S. Rep. 84-2133, 3905: “Individuals who receive assistance are materially affected by the extent to which appropriate welfare services are provided by assistance agencies. Services that assist families and individuals to attain the maximum economic and personal independence of which they are capable provide a more satisfactory way of living for the recipients affected. To the extent that they can remove or ameliorate the causes of dependency they will decrease the time that assistance is needed and the amounts needed.“ Siehe auch Eisenhower, Statement of the President Upon Signing the Social Security Amendments of 1956, Abs. 5, veröffentlicht im Internet unter <http://www.ssa.gov/history/ikestmts.html#1956a> (zuletzt abgerufen am 20. November 2007).

93 Hierzu ausführlich *Mittelstadt*, from welfare to work, S. 41 ff.

94 *Mittelstadt*, a.a.O., S. 86.

lichkeit der Geburt das Lebensumfeld als moralisch verwerflich und damit *unsuitable* angesehen wurde. Der SHEW stellte schließlich – auch unter dem Druck der welfare-Verbände – die Unzulässigkeit einer solchen Regelung unter dem AFDC-Programm fest (*Flemming-Ruling*).⁹⁵

Armut kehrte dann im Verlauf der frühen sechziger Jahren als bedrückendes Problem der amerikanischen Gesellschaft zurück auf die politische Tagesordnung;⁹⁶ doch war das Umfeld jetzt ein anderes als noch zur Zeit der Weltwirtschaftskrise: Armut war trotz der wirtschaftlichen Prosperität nicht verschwunden,⁹⁷ sondernpersistierte in Mitten einer „affluent society“⁹⁸.

Gleich zu Beginn seiner Präsidentschaft wurde *Kennedy*⁹⁹ mit einer Rezession konfrontiert (1960/1961); einen Monat nach der Übernahme der Regierungsgeschäfte, also im Februar 1961, erreichte die Zahl der Arbeitslosen mit 8,1 Millionen den höchsten Stand seit Ende des zweiten Weltkrieges¹⁰⁰. Als Reaktion entwarf die Regierung 1961¹⁰¹ *Social Security Amendments*¹⁰², die eine Nachfrageausweitung im Sinne keyne-

95 Siehe hierzu *Smith v. King*, 277 F.Supp. 31, 35.

96 Schon in seiner Antrittsrede am 20. Januar 1961 ließ *Kennedy* erkennen, welche Bedeutung er der Beseitigung der Armut beilegte: „The world is very different now. For man holds in his mortal hands the power to abolish all forms of human poverty and all forms of human life. [...] To our sister republics south of our border, we offer a special pledge--to convert our good words into good deeds--in a new alliance for progress--to assist free men and free governments in casting off the chains of poverty.[...] Now the trumpet summons us again – not as a call to bear arms, though arms we need; not as a call to battle, though embattled we are – but a call to bear the burden of a long twilight struggle, year in and year out, "rejoicing in hope, patient in tribulation"--a struggle against the common enemies of man: tyranny, poverty, disease, and war itself.” (*Kennedy*, Inaugural Address, in: *Woolley/Peters*, The American Presidency Project [online], <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=8032> [zuletzt abgerufen am 20. November 2007]).

97 1959 lebten insgesamt 39,5 Millionen, 1963 fast 35 Millionen Menschen in den U.S.A. unterhalb der relativen Armutsgrenze (*Barton/Pillai*, Welfare as We Know it, S. 2 m.w.N. sowie *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 202), während die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen überaus gut waren: so betrug die Arbeitslosenquote im Dezember 1965 4,1 Prozent, im Januar 1965 sogar nur 3,9 Prozent und das bei Wachstumsraten des BIP von durchschnittlich 4,5 Prozent im Zeitraum zwischen 1961-1968 (siehe hierzu *Andrew*, Lyndon Johnson and the Great Society, S. 9 und S. 15). Siehe auch die Antrittsrede *Kennedy's* vom 20. Januar 1961, Fn. 96, S. 137.

98 *Galbraith*, The Affluent Society, 1958.

99 Der Demokrat *John F. Kennedy* war von 1961 bis zu seiner Ermordung am 22. November 1963 der 35. Präsident der Vereinigten Staaten. Zur Person *Kennedy's* siehe nur *Dallek*, An Unfinished Life: John F. Kennedy, 1917-1963, 2003. Mit seiner ersten *executive order* weitete *Kennedy* das bestehende Programm zur Verteilung von Nahrungsmittelüberschüssen, welches vom USDA verwaltet wurde, aus; diese Maßnahme bereitete den Weg zur Etablierung des *Food Stamp* Programms (FSP); siehe dazu *Maney*, Still hungry after all these years, S. 25 ff sowie zur Geschichte der *Food Assistance* zur Zeit des *New Deal Poppdieck*, Breadlines Knee-Deep in Wheat, 1986.

100 *Mangum*, The Emergence of Manpower Policy, S. 35.

101 Am 24. März 1961 wurde ferner der *Temporary Unemployment Compensation Act of 1961* ausgefertigt, durch den im Rahmen des zweiten TEUC Programms alle Bundesstaaten verpflichtet wurden, verlängerte UI-Leistungen für bis zu 13 Wochen, maximal 39 Wochen, auszureichen (*Rosbrow*, Fifty Years of Unemployment Insurance, S. 48 f.).

sianischer Wirtschaftspolitik¹⁰³ intendierten und mit dem so genannten „Aid to Dependent Families Unemployed Parents Program“ (ADC-UP), dessen Anwendung den Bundesstaaten freigestellt war, die erste Verbindung zwischen Arbeitsmarktpolitik und Bundessozialhilfe (*welfare*) in den U.S.A. herstellten.¹⁰⁴ Obwohl nur wenige Hunderttausend Familien in den Genuss von ADC-UP Leistungen kamen, darf seine sozialpolitische Bedeutung nicht unterschätzt werden – zum ersten Mal konnten sich arbeitsfähige Männer für Leistungen eines „federally aided social assistance program“ qualifizieren.¹⁰⁵ Vom Leistungsbezug ausgeschlossen waren arbeitslose Väter, die es ablehnten, eine Beschäftigung, zu der sie in der Lage waren („in which he is capable to engage“), anzunehmen.¹⁰⁶ Ferner war Voraussetzung, dass die Bundesstaaten ein Kooperationsverhältnis mit dem *Employment Service* und der „für die Verwaltung [...] der Berufsbildung im jeweiligen Bundesstaat zuständigen staatlichen Behörde“ eingingen.¹⁰⁷

Im Sommer 1961 sorgte der Stadtdirektor der Stadt Newburgh im Bundesstaat New York mit der Erklärung eines „war on the welfare state“ für Aufsehen in den U.S.A.¹⁰⁸ Der Stadtrat von Newburgh hatte einen „13-Punkte-Plan“ zur Neuorganisation der *welfare*-Verwaltung verabschiedet,¹⁰⁹ der unter anderem vorsah, jeden arbeitsfähigen männlichen ADC-Leistungsempfänger zur Teilnahme an Arbeitsprogrammen zu verpflichten bzw. jeden arbeitsfähigen Leistungsempfänger, der ein privatwirtschaftliches Arbeitsangebot ablehnte, vom Leistungsbezug auszuschließen.¹¹⁰ Zur Umsetzung des Planes kam es freilich nicht, da das einstweilige Rechtsschutzverfahren des *State Welfare Board of New York* gegen die Stadt Newburgh Erfolg hatte: nach Ansicht des Supreme Court von Orange County, New York, fehlte dem Stadtrat die Kompetenz für entsprechende Regelungen.¹¹¹ Der Plan, demzufolge auch Leistungen an Mütter uneheli-

102 H.R. 4884, der am 8. Mai 1961 zum P.L. 87-31 – 75 Stat. 75 ff wurde; auch das so genannte *Flemming-ruling* wurde hierin gesetzlich verankert § 4 P.L. 87-31 – 75 Stat. 77; siehe hierzu auch *King v. Smith*, 392 U.S. 309 (1968), 323.

103 Vgl. zur Rolle der „Anregung des Verbrauches“ bei der Überwindung von Rezessionen *Keynes*, Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, S. 274 ff. „Es ist daher Raum für die Zusammenarbeit beider Politiken, für eine Förderung der Investition und gleichzeitig *eine Förderung des Verbrauches...*“ (S. 275); „Wenn es unmöglich ist die Investition wesentlich zu vermehren, gibt es offensichtliche kein anderes Mittel als einen zunehmenden Verbrauch, um ein höheres Niveau der Beschäftigung zu sichern“ (a.a.O.).

104 *Mittelstadt*, from welfare to workfare, S. 109. Für den Zeitraum vom 1. Mai 1961 bis zum 30. Juni 1962 lautete die Definition in 42 USC 606(a) „include a needy child under the age of eighteen who has been deprived of parental support or care by reason of the unemployment (as defined by the State) of a parent [...]“ (P.L. 87-31).

105 S. Rep. 87-1589, S. 1953. Zum mit dem ADC-UP verbundenen Paradigmenwechsel auch *Mittelstadt*, a.a.O., S. 113: „ADC, [...], was designated officially for “nonemployables”.“.

106 § 407 (2) (B) P.L. 87-31. Voraussetzung war jedoch, dass die Beschäftigung dem arbeitslosen Vater durch ein *public employment office* oder wirklich (*bona fide*) von einem Arbeitgeber angeboten worden war.

107 § 407 (2)(A) und (3) P.L. 87-31; siehe dazu auch *Mittelstadt*, from welfare to workfare., S. 113 f.

108 Vgl. *Davies*, From Opportunity to Entitlement, S. 28 f sowie *Mittelstadt*, a.a.O., S. 91 ff.

109 *State Board of Social Welfare v. City of Newburgh*, 28 Misc.2d 539, 541 f.

110 Punkte 2 und 3 des 13-Punkte Planes; 28 Misc.2d 539, 541.

111 28 Misc.2d 539, 547.

cher Kinder ausgeschlossen werden sollten, die ein weiteres nicht eheliches Kind bekommen,¹¹² stieß in den U.S.A. auch auf Sympathie – die intensive mediale Berichterstattung regte eine landesweite Diskussion über die Sinnhaftigkeit des ADC-Programms an.¹¹³

Durch die *Public Welfare Amendments of 1962*¹¹⁴ wurde das ADC-Programm in *Aid for Families with Dependent Children* (AFDC) umbenannt und gleichzeitig in ein – wenngleich noch immer kategoriales¹¹⁵ – Sozialhilfeprogramm für bedürftige arbeitsfähige Eltern ausgeweitet.¹¹⁶ Die Umsetzung des „rehabilitation“-Ansatzes wurde fortgesetzt,¹¹⁷ indem der Kongress die Bundesstaaten einerseits verpflichtete, durch den SHEW bestimmte minimale *welfare-services* für alle ADC-Leistungsempfänger (also auch Mütter) vorzusehen, und andererseits 75 Prozent der Kosten für alle, also auch über die minimalen Leistungen hinausgehenden *welfare-services* dem Bundeshaushalt zuwies.¹¹⁸ Alle *welfare services* mussten dazu dienen, „to help [...] attain or retain capability for self-support or self-care, or [...]to maintain and strengthen family life“ oder nach Beurteilung des SHEW dazu geeignet sein, die Abhängigkeit von staatlichen Leistungen zu verhindern oder zu reduzieren.¹¹⁹ Der Verlängerung des ADC-UP Programms stimmte der Senat nur unter der Maßgabe zu, dass den Bundesstaaten gestattet wurde, arbeitsfähige Elternteile (also auch Mütter) zur Überwindung der „welfare-dependency“ zur Teilnahme an „Community Work and Training Programs“ (CWTP) zu verpflichten und die hierunter verauslagten Arbeitslöhne als ADC-Leistungen zu behandeln.¹²⁰ In

112 Punkt 4 des Planes: “All mothers of illegitimate children are to be advised that should they have any more children out of wedlock , they shall be denied relief.”; a.a.O., 541.

113 *Mittelstadt*, from welfare to workfare, S. 91.

114 P.L. 87-543.

115 Neben den „*dependent children*“ erhielten noch drei weitere Personengruppen *social assistance*, die durch Bundesmittel bezuschusst war: die „*needy aged*“, „*blind*“ und „*disabled*“.

116 Vgl. *Mittelstadt*, a.a.O., S. 121 ff.

117 S. Rep. 87-1589, 1943, 1949 f sowie *Kennedy*, Special Message to the Congress on Public Welfare Programs, February 1st, 1962, in: *Woolley/Peters*, The American Presidency Project [online], <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=8758&st=&st1=> [zuletzt abgerufen am 22. November 2007]: “Public welfare, in short, must be more than a salvage operation, picking up the debris from the wreckage of human lives. Its emphasis must be directed increasingly toward prevention and rehabilitation--on reducing not only the long-range cost in budgetary terms but the long-range cost in human terms as well. Poverty weakens individuals and nations. Sounder public welfare policies will benefit the nation, its economy, its morale, and, most importantly, its people.”; zur Entwicklung der Sozialarbeit (Social Work) in der Nachkriegszeit siehe *Figueira-McDonough*, The Welfare State and Social Work, S. 140 ff.

118 § 101 (a)(2) Public Welfare Amendments of 1962.

119 § 101 (a)(2) Public Welfare Amendments of 1962. Siehe auch S. Rep. 87-1589, S. 1944. Zwar nahmen die Bundesstaaten die Mindestleistungen in ihre Gesetze auf, durch eine unveränderte Verwaltungspraxis jedoch kamen in den meisten Fällen noch nicht einmal diese bei den ADC-Leistungsempfängern an; *Handler/ Hasenfeld*, We the Poor People, S. 32. Dieses Problem hatte der Bundesgesetzgeber zwar erkannt, und Mittel für die Weiterbildung der „*social welfare worker*“ bereitgestellt, jedoch war die Qualifizierung für die Bundesstaaten nicht verpflichtend.

120 S. Rep. 87-1589, S. 1953: “The committee recognizes that some provision must be made to deal with the problem of providing useful work for the unemployed parent.”.

diesem Zusammenhang wurden auch erste Arbeitsanreize („work incentives“) kodifiziert.¹²¹

Die voranschreitende Automation in den Industriebetrieben und die Transformation von der Produktions- hin zur Dienstleistungswirtschaft offenbarten Qualifikationsdefizite der amerikanischen Arbeiterschaft, die während des Kalten Krieges besonders ernst genommen wurden;¹²² vor allem nicht oder gering qualifizierte Erwerbspersonen wurden den Anforderungen des gewandelten Arbeitsmarktes nicht mehr gerecht: Die Zahl der „dislocated workers“ war Ende der fünfziger/ Anfang der sechziger Jahre im Steigen begriffen¹²³, gleichzeitig blieben Arbeitsplätze vakant¹²⁴. Zur Bewältigung dieser „strukturellen Arbeitslosigkeit“ brachte die Bundesregierung 1961 den Entwurf des *Manpower Development and Training Act of 1962*¹²⁵ (MDTA) in den Kongress ein, der am 15. März 1962 von Präsident Kennedy unterschrieben wurde.¹²⁶ Da sich nach den meisten staatlichen UI-Gesetzen nur Arbeitslose für Leistungen qualifizieren konnten, die zur Aufnahme einer neuen Beschäftigung verfügbar waren – was bei der Teilnahme

- 121 Die Bundesstaaten wurden verpflichtet, „any expenses reasonably attributable to the earnings“ des durch Arbeit unter einem CWTP erzielten Einkommens zu beachten (§ 106(a) 76 Stat. 188); bis dahin wurde jedes noch so geringe Einkommen der ADC-Empfänger vollständig auf die ADC-Leistung angerechnet; darüber hinaus durften die Bundesstaaten solches Einkommen beim *means-test* (Bedürftigkeitsprüfung) unberücksichtigt lassen, wenn es für eine spätere Verwendung zu Gunsten des Kindes zur Seite gelegt wurde (§ 106 (b) 76 Stat. 188). Das ADC-UP-Programm wurde bis zum 30. Juni 1967 verlängert: § 134 der *Public Welfare Amendments of 1962* sah nun eine Sanktion (Streichung der Leistung) für arbeitslose Eltern vor, die ohne guten Grund ein „retraining“ ablehnten. Mit § 122 wurden einzelstaatliche Versuchsprojekte ermöglicht, mit § 102 (c)(2) wurden die Tagesbetreuung von Kindern vorgesehen, deren Eltern „arbeiten, nach Arbeit suchen oder aus anderen Gründen abwesend sind.“
- 122 Im *Statement of Findings and Purpose* des MDTA heisst es: “Sec. 101, The Congress finds that there is critical for more and better trained personnel in many vital occupational categories [...]; that even in periods of high unemployment, many employment opportunities remain unfilled because of the shortage of qualified personnel; and that it is in the national interest that current and prospective manpower shortages be identified and that persons who can be qualified for these positions through education and training be sought out and trained, in order that the Nation may meet the staffing requirements of the struggle for freedom. The Congress further finds that the skills of many persons have been rendered obsolete by dislocations in the economy arising from automation or other technological developments, foreign competition, relocation of industry, shifts in market demands, and other changes in the structure of the economy; [...]”.
- 123 Siehe *Mangum, The Emergence of Manpower Policy*, S. 30, der allerdings nur von dem „Gefühl“ schreibt, „that job displacement was occurring at an unprecedented rate.“.
- 124 *Roth Kremen, The Origins of the Manpower Development and Training Act of 1962*, Abs. 12.
- 125 S. 87-1991.
- 126 P.L. 87-415. Das Gesetz schrieb dem DOL zu, einerseits Nachfrage orientiert Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitsbilder zu identifizieren (§ 103), eine Evaluation des Programms durchzuführen (§ 102) und *manpower*-Berichte an den Präsidenten erstatten (§ 104), sowie andererseits ein Verfahren zu entwickeln, nach dem diejenigen Arbeitslosen, „who cannot reasonably be expected to secure appropriate full-time employment without training“, ihren Begabungen entsprechend als *trainees* ausgewählt werden konnten (§ 202). Ferner waren *training allowances* für Teilnehmer an solchen Qualifizierungsmaßnahmen vorgesehen (§ 203): Diese waren für maximal 52 Wochen in Höhe des durchschnittlichen regulären *UI-benefit* des jeweiligen Bundesstaates, in dem die Qualifizierungsmaßnahme durchgeführt wurde, zahlbar. Insbesondere *on-the-job training* (§ 204) sollte auf diese Weise ermöglicht und gefördert werden.

an einer Qualifizierungsmaßnahme offensichtlich nicht der Fall ist – sah der MDTA die Zahlung zusätzlicher *training allowances* vor.¹²⁷ Erst 1970 wurde den Bundesstaaten untersagt, Antragstellern, die an einer anerkannten Qualifizierungsmaßnahme teilnahmen, vom UI-Leistungsbezug auszuschließen.¹²⁸ Der MDTA markiert den Ausgangspunkt für eine ganze Reihe von Qualifizierungsprogrammen der U.S. amerikanischen Bundesregierung; Ende 1993 schließlich existierten in den U.S.A. ca. 150 verschiedene solcher Programme.¹²⁹ Zur Ausweitung des internationalen Handels zum Vorteil der U.S.A. ermächtigte der Kongress den Präsidenten für fünf Jahre, Zoll- und Handelseinkommen auszuhandeln;¹³⁰ Arbeitnehmer, die in Folge solcher Abkommen arbeitslos oder unterbeschäftigt wurden, konnten Trainings- und Ausgleichsleistungen erhalten.¹³¹

Kennedys Nachfolger im Amt des Präsidenten *Lyndon B. Johnson*¹³² fühlte sich der Sozialpolitik seiner demokratischen Vorgänger *Kennedy*¹³³ und vor allem *Roosevelt* verpflichtet,¹³⁴ allerdings nicht ohne über deren Ansätze hinauszugehen: Vergleicht man die Konzepte der „Great Society“¹³⁵ und des „New Deal“, so fällt die intellektuelle Un-

127 Roth Kremen, *The Origins of the Manpower Development and Training Act of 1961*, Abs. 46.

128 P.L.91-373. Siehe auch Rosbrow, *Fifty Years of Unemployment Insurance*, S. 52 und Blaustein, *Unemployment Insurance*, S. 242.

129 Shackleton/Clarke/Lange/Walsh, *Training for Employment*, S. 85.

130 *Trade Expansion Act of 1962* (TEA) [P.L. 87-794 – 76 Stat. 872 ff.].

131 Title III TEA; eine Voraussetzung für die Gewährung solcher in *Chapter 3* des *title* vorgesehenen Leistungen war eine Betsätingung der *Tariff Commission*, dass die Arbeitslosigkeit der Antragsteller durch die Vorschriften eines Abkommens verursacht worden war: “[A]s a result in major part of concessions granted under trade agreements, an article like or directly competitive with an article produced by such workers' firm, or an appropriate subdivision thereof, is being imported into the United States in such increased quantities as to cause or threaten to cause, unemployment or underemployment of a significant number or proportion of the workers of such firm or subdivision.” [§ 301(c)(2) TEA]; möglich war die Zahlung einer *Trade Readjustement Allowance* für bis zu 52 Wochen sowie eine *relocation allowance*.

132 Lyndon Baines Johnson war von 1961-1963 der 37. Vizepräsident und von 1963-1969 der 36. Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika. Zu seiner Person siehe nur *Unger/Unger*, LBJ: a life, 1999.

133 Einiges von dem, was Johnson im Krieg gegen die Armut unternahm, war bereits von Kennedy vorgedacht worden; siehe Levitan, *The Great Society's Poor Law*, S. 12 ff; Mangum, *The Emergence of Manpower Policy*, S. 47.

134 Andrew, *Lyndon Johnson and the Great Society*, S. 6 und S. 10. Johnson war von 1935 bis 1937 Direktor der „Roosevelt's National Youth Administration“ in Texas und nach eigenen Angaben ein „FDR New Dealer“; siehe Davies, *From Opportunity to Entitlement*, S. 32.

135 Erstmals ausgebreitet am 22. Mai 1964 in einer Rede Johnson's vor Studenten der University of Michigan: Johnson, *Remarks at the University of Michigan, May 22nd, 1964*, in: Woolley/Peters, *The American Presidency Project* [online], <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=26262> [zuletzt abgerufen am 20. November 2007]: “The Great Society rests on abundance and liberty for all. It demands an end to poverty and racial injustice, to which we are totally committed in our time. But that is just the beginning. The Great Society is a place where every child can find knowledge to enrich his mind and to enlarge his talents. It is a place where leisure is a welcome chance to build and reflect, not a feared cause of boredom and restlessness. It is a place where the city of man serves not only the needs of the body and the demands of commerce but the desire for beauty and the hunger for community.”.

terfütterung des ersten¹³⁶ und der pragmatische Charakter¹³⁷ des zweiten ins Auge. Johnson wollte nicht nur die bestehende Armut lindern, sondern ihre Wurzeln („War on Poverty“)¹³⁸ ausrotten. Die Armut der Arbeitslosen im „anderen Amerika“ war in den sechziger Jahren jedoch im Gegensatz zur Zeit der *Great Depression* für die amerikanische Mittelschicht unsichtbar¹³⁹, weshalb die Sozialpolitik jetzt einer philosophischen Begründung bedurfte.

Im Kampf gegen die Armut wurde auf die Verbesserung der (Teilhabe-)Chancen (*opportunities*) der armen Bevölkerungssteile durch Bildung¹⁴⁰, Ausbildung/ Qualifizierung und nicht zuletzt Arbeit¹⁴¹ gesetzt; das Leitbild eines selbst bestimmten und würdevollen Lebens für jeden, der seine Chancen ergriff, beseelte auch den *Economic Opportunity Act of 1964*.¹⁴² Dieser sah eine Reihe von Beschäftigungs- und Bildungsprogrammen des Bundes in einem „creative federalism“ vor;¹⁴³ staatliche Sozialhilfeleistungen spielten im *War on Poverty* eine nur untergeordnete Rolle: Die zentralen Waffen waren das *Headstart*-Programm¹⁴⁴ zur frühkindlichen Förderung, das *Job Corps*-Programm zur Qualifizierung arbeitsloser Jugendlicher,¹⁴⁵ die *Urban and Rural Com-*

136 Vgl. Katz, *The Undeserving Poor*, S. 81-123.

137 Hartz schreibt dazu: „[H]e [Roosevelt] did not need to spell out any real philosophy at all. His “radicalism could consist of what he called “bold and persistent experimentation.””; ders., *The Liberal Tradition*, S. 263.

138 Am 16. März 1964 hatte Johnson in einer Sondermitteilung an den *U.S. Congress* den „War on Poverty“ erklärt, dessen Ziel es war, nicht länger nur die Symptome der Armut, sondern ihre Gründe und damit letztlich die Armut selbst zu überwinden. Siehe dazu *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 228, *Andrew*, Lyndon Johnson and the Great Society, S. 64 und *Gifford*, War on Poverty, S. 63.

139 *Harrington*, *The Other America*, S. 9 ff. Das Buch *Harrington*‘s war ein Bestseller, der zwischen 1963 und 1968 neun Mal nachgedruckt wurde.

140 Grundlegende Fähigkeiten wie Schreiben, Lesen und Rechnen wurden durch *Adult Basic Education Programs* §§ 212 ff. EOA – 78 Stat. 520 ff.

141 In *Work Experience Programs* zuvor als CWTP im SSA geregelt; Titel V EOA – 78 Stat. 527.

142 P.L. 88-452: „An Act to mobilize the human and financial resources of the Nation to combat poverty in the United States. [...] Findings and Declaration of Purpose Sec. 2. Although the economic well-being and prosperity of the United States have progressed to a level surpassing any achieved in world history, and although these benefits are widely shared throughout the Nation, poverty continues to be the lot of a substantial number of our people. The United States can achieve its full economic and social potential as a nation only if every individual has the opportunity to contribute to the full extent of his capabilities and to participate in the workings of our society. It is, therefore, the policy of the United States to eliminate the paradox of poverty in the midst of plenty in this Nation by opening to everyone the opportunity for education and training, the opportunity to work, and the opportunity to live in decency and dignity. It is the purpose of this Act to strengthen, supplement, and coordinate efforts in furtherance of that policy.“

143 Eine Übersicht über die zehn durch den *Economic Opportunity Act of 1964* geschaffenen Programme findet sich bei *Andrew*, Lyndon Johnson and the Great Society, S. 70. Die Phase zwischen 1960 und 1980 bezeichnet *Annaheim* sehr treffend als den „präsidentielle[n] Reformföderalismus“; ders., Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat, S. 45 ff.

144 Vgl. heute 42 USC §§ 9831 – 9852.

145 „The purpose of this part is to prepare for the responsibility of citizenship and to increase employability of young men and young women aged sixteen through twenty-one by providing them in rural and urban residential centers with education, vocational training, useful work experience,

munity Action-Programme zur Ermöglichung regionaler Selbstorganisation im Kampf gegen die Armut¹⁴⁶ und die *Work Experience Programs*¹⁴⁷. Gleichzeitig wurden gesetzliche Schritte unternommen, den allgemeinen Gesundheitszustand und die Lebensmittelversorgung der armen Bevölkerung zu verbessern; 1964 wurde das dauerhafte *Food Stamp*-Programm¹⁴⁸ und 1965 die Gesundheitsversorgungsprogramme *Medicare* (für Empfänger von *Social Security Benefits*) und *Medicaid*¹⁴⁹ (für Sozialhilfeempfänger) eingerichtet.

Der *War on Poverty* wurde überwiegend durch die Bundesregierung verwaltet, koordiniert (*Office for Economic Opportunity* [OEO]) und finanziert.¹⁵⁰ In seiner Anlage verfolgte der *War on Poverty* grundsätzliche einen „colorblind approach“¹⁵¹, weshalb es zu kurz greifen würde, die Programme als bloße Reaktion auf die Rassenunruhen der sechziger Jahre darzustellen.¹⁵²

Ab 1966 trat das Engagement der U.S.-Streitkräfte im Vietnamkrieg in direkte Konkurrenz zu den Programmen der *Great Society*:¹⁵³ Da die immensen Kriegsausgaben die Konjunktur zu überhitzen drohten, reagierte die Bundesregierung schließlich mit Steuererhöhungen und Sparmaßnahmen. U.a. reduzierte sie die Mittel für ihre gesellschaftspolitischen Programme:¹⁵⁴ Die Alternativität zwischen dem *War on Poverty* und dem Vietnamkrieg fand ihren markantesten Ausdruck im Bild der „choice between guns and butter“¹⁵⁵.

including work directed towards the conservation of natural resources, and other appropriate activities.” (§ 101 EOA); heute sind die *Job-Corps* in USC §§ 2281 – 2901 geregelt.

146 §§ 201 und 202 EOA (78 Stat. 516).

147 §§ 501 ff EOA (78 Stat. 527 f.).

148 *Food Stamp Act of 1964* (P.L. 88-525); zur Entwicklung des FSP vom Pilotprogramm in ein dauerhaftes Programm siehe ausführlich *Maney, Still hungry after all these years*, S. 53 ff. Das FSP sollte zwei Zielen dienen: 1. Der Förderung des Absatzes landwirtschaftlicher Produkte, also einer Subvention der Branche und 2. der Verbesserung der Nahrungsmittelversorgung von Bedürftigen.

149 P.L. 89-97 vom 30. Juli 1965.

150 Für die Verwaltung der Programme war das *Office of Economic Opportunity* als Teil der Bundesexekutive zuständig. Verfassungsrechtliche „Komplikationen“, vergleichbar denen zur Zeit des *New Deal* traten nicht auf; auch ein Zeichen dafür, dass die Rolle des *Federal Government* als Schrittmacher und Hauptakteur in der Sozialpolitik nachhaltig gefestigt war. Zum „*Creative Federalism*“ siehe *Walker, The Nature and Systematic Impact of Creative Federalism*, S. 198 f.

151 *Davies, From Opportunity to Entitlement*, S. 45; siehe auch *Findings and Declaration of Purpose* des *Economic Opportunity Act of 1964* oben Fn. 142, S. 142 sowie *Mangum/Mangum/Sum, The Persistence of Poverty*, S. 1 f m.w.N.

152 Die politische Reaktion auf das *Civil Rights Movement* war insbesondere der *Civil Rights Act of 1964* (P.L. 88-352); dieser war zwar auch Teil des Konzepts der *Great Society*, nicht aber ein Instrument im *War on Poverty*.

153 *Rosenberg, American Economic Development since 1945*, S. 114 f; *Andrew, Lyndon Johnson and the Great Society*, S. 196; *Schild, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert*, S. 240 sowie *Davies, From Opportunity to Entitlement*, S. 106 ff.

154 *Rosenberg, a.a.O.*, S. 117 f.

155 So *Wilbur Mills*, zitiert nach *Davies, From Opportunity to Entitlement*, S. 179.

Im Lichte der schwierigen Haushaltslage im Jahre 1967 kam die *President's Commission on Budget Concepts*¹⁵⁶ auf die Idee, die so genannten *Trust Funds* der U.S.A. in den allgemeinen Bundeshaushalt zu integrieren; ursprünglich waren alle *Trust Funds* der U.S.A. – darunter auch der *Unemployment Trust Fund* (UTF) – wegen ihrer Zweckgebundenheit vom *Federal Administration Budget* getrennt ausgewiesen worden.¹⁵⁷ Die großen Fondsvermögen indes waren zur kosmetischen Haushaltssanierung sehr willkommen: Mit Wirkung zum FY 1969 wurde diese Trennung aufgehoben; seither wird nur noch ein einheitliches Budget ausgewiesen;¹⁵⁸ die Mittelgebundenheit des Fonds blieb zwar unangetastet,¹⁵⁹ nicht seine politische Unabhängigkeit.¹⁶⁰

Die Zahl der AFDC-Leistungsempfänger nahm während dessen – trotz der allgemein guten ökonomischen Rahmenbedingungen, insbesondere der geringen Arbeitslosigkeit – kontinuierlich zu: 1967 bezog gut ein Drittel mehr Personen AFDC-Leistungen als noch im Jahr der letzten Reform (1962),¹⁶¹ der Anteil der geschiedenen (*divorced*) AFDC-Mütter war im Laufe der sechziger Jahre um circa 50 Prozent gestiegen.¹⁶² Diese Entwicklung rief die konservativen *welfare*-Kritiker auf den Plan, die ihre Ansicht bestätigt sahen, dass das AFDC-Programm eine ganze Reihe von Fehlanreizen beinhaltet und u.a. einen Anreiz für die Auflösung von Familien bot und in eine *welfare-dependency* führte.¹⁶³

Die *Public Welfare Amendments of 1967*¹⁶⁴ setzten diese Kritik um und fügten dem Rehabilitierungsansatz eine „Verantwortungskomponente“¹⁶⁵ hinzu¹⁶⁶, indem sie das

156 Siehe *President's Commission on Budget Concepts*, Report of the President's Commission on budget Concepts, 1967.

157 Henle, The Federal Budget: Removal of State Unemployment Trust Funds, S. 375 f.

158 Cook/Creatura/Tan, A History of the Unified Budget and Its Implications for Unemployment Insurance, S. J-3.

159 Zum Ganzen auch Blaustein, Unemployment Insurance, S. 215 f.

160 Vgl. Cook/Creatura/Tan, A History of the Unified Budget and Its Implications for Unemployment Insurance, S. J-3 ff sowie auch bereits Henle, The Federal Budget: Removal of State Unemployment Trust Funds, S. 377 f.

161 Siehe zur Arbeitslosenquote und zu den AFDC-Leistungsempfängerzahlen unten Anhang 3a, Arbeitslosenquote in den U.S.A. 1923-2006, S. 399 und Anhang 4, ADC-, AFDC-, TANF- Empfänger 1936-2005, S. 401. Außerdem lebten 1967 rund 14,2 Prozent der U.S.-amerikanischen Bevölkerung von einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze (Quelle: U.S. Bureau, Historical Poverty Tables, veröffentlicht im Internet unter <http://www.census.gov/hhes/www/poverty/histpov/hstpov6.html> [zuletzt abgerufen am 23. März 2006]).

162 Levitan, Programs in Aid of the Poor, S. 35. 1970 lag die Teilnahmequote geschiedener Frauen mit Kindern am Arbeitsmarkt bei 63,3 (jüngstes Kind unter sechs Jahren)/ 82,4 Prozent (jüngstes Kind sechs Jahre oder älter); im Vergleich dazu betrug die Arbeitsquote aller Frauen mit Kindern gerade einmal 52,9 Prozent. Die Beteiligung der geschiedenen Frauen lag damit am höchsten auch im Vergleich zu Frauen mit Kindern, die nie verheiratet waren; Reischauer, The Welfare Reform Legislation, S. 17.

163 Schon für die Sozialhilfe in der Zeit vor der Weltwirtschaftskrise stellte Brown fest: „A defeatist philosophy, widely held by public officials, [...], and [...] a *laissez-faire* policy and general indifference contributed to the creation of a class of chronic dependents.“; Brown, Public Relief 1929-1939, S. 15.

164 P.L. 90-248, insbesondere Title II (81 Stat. 877-892).

erste *Work Incentive* Programm (WIN) begründeten¹⁶⁷ und eine Deckelung der Zahlungen der Bundesregierung an die Bundesstaaten vorsahen¹⁶⁸. Die Teilnahme der Bundesstaaten am WIN-Programm war zwar obligatorisch; ob, welche und unter welchen Bedingungen AFDC-Empfänger an WIN teilnahmen bzw. sanktioniert wurden, lag jedoch weiterhin im Bereich der bundesstaatlichen *welfare-agencies*, die „ihre“ Leistungsempfänger an den SOL zu verweisen hatten. Von der Teilnahme ausgeschlossen waren alle Personen unter 16 Jahren und Mütter mit Kindern unter sechs Jahren. Zur Teilnahme verpflichtet waren alle arbeitslosen Väter, die Leistungen unter dem nun an das UC-Programm herangeführte AFDC *for unemployed fathers* (AFDC-UF) erhielten.¹⁶⁹

WIN-Teilnehmern wurde ein *incentive payment* in Höhe von bis zu USD 30.- im Monat gezahlt. Diesem Betrag entsprach auch der monatliche Grundfreibetrag, bis zu dem keine Anrechnung von Erwerbseinkommen auf AFDC-Leistungen vorgenommen wurde; höhere Einkommen reduzierten den AFDC-Anspruch um 66 Cent je Dollar („thirty-plus-one-third“-Regel).¹⁷⁰ Ferner erhöhte die Bundesregierung die Mittel für die Kinderbetreuung, um die Arbeitsaufnahme von AFDC-Müttern zu ermöglichen, und erlaubte es den Bundesstaaten, die zur WIN-Teilnahme an den SOL gemeldeten (*refer-*

165 *Mittelstadt*, from welfare to work, S. 157. Vgl. auch *Handler/Hasenfeld*, The Moral Construction of Poverty, S. 138 ff.

166 So wurde die Integration in den regulären Arbeitsmarkt als Programmziel betont und die Vermeidung/ Verringerung unehelicher Geburten in den Zielkatalog unterstützungsfähiger *welfare services* aufgenommen (§ 201(a)(1)(C) P.L. 90-248 – 81 Stat. 878).

167 “Part C – Work Incentive Program for Recipients of Aid Under State Plan Approved Under Part A”; §§ 430 ff.; § 430: “[...] It is expected that the individuals participating in the program established under this part will *acquire a sense of dignity, self worth, and confidence which will flow from being recognized as a wage-earning member of society and that the example of a working adult in these families will have beneficial effects on the children in such families.*” (Hervorhebungen nicht im Original). Der SOL war danach verpflichtet, in jeder Regionen mit einer hohen Zahl an AFDC-Empfängern ein Programm zu installieren, unter dem AFDC-Leistungsempfänger in reguläre Beschäftigungsverhältnisse vermittelt, durch *on-the-job-training* oder/ und *work experience training* auf eine reguläre Beschäftigung vorbereitet oder in *special work projects* beschäftigt wurden. Die konkrete Maßnahme richtete sich nach dem Grad der employability des jeweiligen Leistungsempfängers am regulären Arbeitsmarkt. Hierfür wurde ein *program of testing and counseling* eingerichtet (§ 433 (a) P.L. 90-248 – 81 Stat. 885).

168 § 208 P.L. 90-248 – 81 Stat. 894; die Deckelung erfolgte, indem die Zahlungen der Bundesregierung auf Grundlage der Zahl der *dependent children* unter 18 Jahren im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung unter 18 Jahren eines Staates im ersten Quartal 1968 eingefroren wurde.

169 Anspruchsvoraussetzung für AFDC-UF-Leistungen war nun eine hinreichende Arbeitserfahrung, die Erschöpfung der UI-Ansprüche oder eine UI-Anspruchsberechtigung innerhalb des vorausgegangenen Jahres des arbeitslos gemeldeten Vaters sowie dessen Arbeitslosigkeit von mindestens dreißig Tagen (nach der Verordnung des SHEW war im Sinne des AFDC-UF jeder Vater arbeitslos, der weniger als 100 Stunden im Monat arbeitete; *Batterton v. Francis*, 432 U.S. 416 (1977), 421 f) (§ 203(a) P.L. 90-248 – 81 Stat. 882). Nach wie vor waren die Bundesstaaten nicht dazu verpflichtet, AFDC-UF Leistungen vorzusehen; noch 1977 nahm nur rund die Hälfte der Bundesstaaten am AFDC-UF-Programm teil; *Batterton v. Francis*, 420; 1978 beteiligten sich 28 Staaten (DHHS, Aid to Families With Dependent Children – The Baseline, S. 4).

170 § 202(a) P.L. 90-248 – 81 Stat. 881; siehe auch *Patterson*, America’s Struggle against Poverty, S. 169.

red) ADFC-Empfänger, die „without good cause“ nicht an Arbeits- und Qualifizierungsprogrammen teilnahmen, durch Leistungsentzug zu sanktionieren.¹⁷¹

Der Republikaner Nixon¹⁷² übernahm 1969¹⁷³ nicht nur eine unfertige *Great Society* und eine wuchernde Bundesverwaltung, sondern auch einen desaströsen Staatshaushalt; vor diesem Hintergrund stellte der Präsident am 8. August 1969 seine innenpolitische Agenda vor,¹⁷⁴ zu deren Kernelementen eine Föderalismus-Reform – *New Federalism*¹⁷⁵ – und eine umfassende *welfare reform*¹⁷⁶ zählten. Der Versuch der „radikalen“

171 § 444(b) P.L. 90-248-248 – 81 Stat. 889; Mütter, für deren Kinder keine angemessene Kinderbetreuung zur Verfügung gestellt wurde, durften nicht sanktioniert werden. Zum WIN siehe auch, *Mittelstadt*, from welfare to work, S. 168 und Patterson, a.a.O., S. 169 f.

172 Richard Milhouse Nixon war von 1969 bis zu seinem Rücktritt am 9. August 1974 der 37. Präsident der U.S.A.

173 Durch den *Disaster Relief Act of 1969* (P.L. 91-79) konnte der Präsident Leistungen an Personen vorsehen, die in Folge eines *major disaster* arbeitslos geworden waren und keine Ansprüche auf staatliche UI-Leistungen hatten. Mit dem *Disaster Relief Act of 1974* (P.L. 93-288) wurde die Verwaltung der *Disaster Unemployment Assistance* (DUA) neu geregelt und konnte auf Basis eines Vertrages zwischen den Bundesstaaten und der Bundesregierung auf die staatlichen UI-Behörden übertragen werden.

174 Nixon, Address to the Nation on Domestic Programs, August 8th, 1969, in: Woolley/Peters, The American Presidency Project [online], <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/print.php?pid=2191> [zuletzt abgerufen am 25. Juni 2006].

175 Nixon, a.a.O.: „I have chosen to do so in a direct report to the people because these proposals call for public decisions of the first importance; because they represent a fundamental change in the Nation's approach to one of its most pressing social problems; and because, quite deliberately, they also represent the first major reversal of the trend toward ever more centralization of government in Washington, D.C. After a third of a century of power flowing from the people and the States to Washington it is time for a New Federalism in which power, funds, and responsibility will flow from Washington to the States and to the people.“ Die Bundesregierung sollte sich in diesem neuen Föderalismus im wesentlichen auf die Erhebung von Steuern beschränken und die Steuermittel an die Bundesstaaten zur Finanzierung ihrer eigenen Programme weiterreichen; Nixon, a.a.O.: „We come now to a proposal which I consider profoundly important to the future of our Federal system of shared responsibilities. When we speak of poverty or jobs or opportunity or making government more effective or getting it closer to the people, it brings us directly to the financial plight of our States and cities. We can no longer have effective government at any level unless we have it at all levels. There is too much to be done for the cities to do it alone, for Washington to do it alone, or for the States to do it alone. For a third of a century, power and responsibility have flowed toward Washington, and Washington has taken for its own the best sources of revenue. We intend to reverse this tide, and to turn back to the States a greater measure of responsibility--not as a way of avoiding problems, but as a better way of solving problems. Along with this would go a share of Federal revenues. I shall propose to the Congress next week that a set portion of the revenues from Federal income taxes be remitted directly to the States, with a minimum of Federal restrictions on how those dollars are to be used, and with a requirement that a percentage of them be channelled through for the use of local governments. The funds provided under this program will not be great in the first year. But the principle will have been established, and the amounts will increase as our budgetary situation improves. This start on revenue sharing is a step toward what I call the New Federalism. It is a gesture of faith in America's State and local governments and in the principle of democratic self-government. With this revenue sharing proposal we follow through on a commitment I made in the last campaign. We follow through on a mandate which the electorate gave us last November.“ (Keine Hervorhebungen im Original). Zum Gedanken des „self governement“ in der amerikanischen Verfassungstradition siehe schon Madison, The Federalist No. 51, in: Ball, The Federalist, S. 251 ff (255)

welfare reform, die ein Mindesteinkommen vorsah, erschien aus vier Gründen zu Beginn der siebziger Jahre möglich:

1) In den Augen der welfare-Kritiker waren der *War on Poverty* und das bestehende AFDC-Programm gescheitert, weil es gemessen an der Zahl der Leistungsempfänger und der Summe der Ausgaben der Bundesregierung trotz der Reform von 1967 weiter angewachsen¹⁷⁷ und die Armut trotz der kostenintensiven Programme der Johnson-Regierung nicht besiegt worden war.¹⁷⁸ Das bestehende *welfare system* verursachte in den Augen seiner Kritiker das Auseinanderbrechen von Familien, förderte uneheliche Geburten und schuf langfristige Abhängigkeiten, indem es Nichtarbeit belohnte und Arbeit pönalisierte.¹⁷⁹ Deshalb forderten die welfare-Kritiker u.a. eine Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen.

2) Zu derselben Zeit entmoralisierte der U.S. Supreme Court durch eine Entscheidung im Jahre 1968 das AFDC-Programm, indem er die so genannte *substitute father regulation* des Bundesstaates Alabama aufhob,¹⁸⁰ nach welcher AFDC-Leistungen zu streichen waren, wenn eine AFDC-Mutter in einer sexuellen Beziehung (*cohabitation*) zu einem *able-body man* stand. Das Gericht betonte in seiner Entscheidung, dass das AFDC-Programm einem „more sophisticated and enlightened“ Ansatz folgt „als das ‘worthy-person’ Konzept früherer Zeiten“¹⁸¹. Damit verengte das Gericht gleichzeitig

sowie *ders.*, The Federalist No. 9, in: *Ball*, The Federalist, S. 39. Zum Nixon'schen New Federalism siehe *Conlan*, From New Federalism to Devolution, S. 26 ff und auch *Annaheim*, Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat, S. 46 f.

176 Für Nixon's Urteil über das bestehende Welfare-System siehe Nixon, a.a.O.: „Whether measured by the anguish of the poor themselves, or by the drastically mounting burden on the taxpayer, the present welfare system has to be judged a *colossal failure*. Our States and cities find themselves sinking in a welfare quagmire, *as caseloads increase, as costs escalate, and as the welfare system stagnates enterprise and perpetuates dependency*. What began on a small scale in the depression 30's has become a *huge monster* in the prosperous 60's. And the tragedy is not only that *it is bringing States and cities to the brink of financial disaster, but also that it is failing to meet the elementary human, social, and financial needs of the poor. It breaks up homes. It often penalizes work. It robs recipients of dignity*. And it grows.“ (Keine Hervorhebungen im Original).

177 Siehe abermals Anhang 4, ADC-, AFDC-, TANF- Empfänger 1936-2005, S. 401.

178 1970 war die Zahl der in Armut lebenden Amerikaner zum ersten Mal seit 1960 - wieder angestiegen, was durchaus als Erfolg des *War on Poverty* gewertet werden kann: Lebten 1960 noch 39,9 Mio. Amerikaner unterhalb der Armutsgrenze, waren es 1969 nur mehr ca. 24,1 Mio.; für 1970 allerdings weist die Statistik wieder über 25 Mio. „arme“ Amerikaner aus. (Datenquelle: *U.S. Bureau of Census*, Historical Poverty Tables, veröffentlicht im Internet unter <http://www.census.gov/hhes/www/poverty/hstppov/hstppov6.html> [zuletzt abgerufen am 16. Dezember 2005]); vgl. auf anderer Datenbasis auch *Levitian/Rein/Marwick*, Work and Welfare Go Together, S. 7, die auch darauf hinweisen, dass die Bevölkerung der U.S.A. zwischen 1940 und 1970 um gut 50 Prozent (im Segment der unter 14 jährigen sogar um 80 Prozent) gewachsen war.

179 Siehe Nixon, Address to the Nation on Domestic Programs, August 8th, 1969, in: *Woolley/Peters*, The American Presidency Project [online], <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/print.php?pid=2191> [zuletzt abgerufen am 25. Juni 2006]; *Levitian/Rein/Marwick*, a.a.O., S. 14 und 110 f auch unter Verweis auf die soeben genannte Rede Nixon's und *Davies*, From Opportunity to Entitlement, S. 215.

180 *King v. Smith*, 392 U.S. 309 (1968).

181 A.a.O., 324 f.

den Gestaltungsraum der *welfare*-Kritiker. Auch das strenge Territorialitätsprinzip, das in mehr als vierzig staatlichen AFDC-Programmen Geltung hatte, wurde 1969 für verfassungswidrig erklärt.¹⁸² In einer dritten Entscheidung 1970¹⁸³ stellte das Gericht zudem fest, dass *welfare*-Leistungen als „Quasi-Eigentum“ dem Schutz des 14. Zusatzartikels der Verfassung unterfallen,¹⁸⁴ und die Möglichkeit eines „pretermination hearing“ vor dem Leistungsentzug geboten ist;¹⁸⁵ von Bedeutung ist auch der folgende Satz der Entscheidung: „We have come to recognize that forces not within the control of the poor contribute to their poverty.“¹⁸⁶

3) *Das Guaranteed Income Movement*¹⁸⁷, das sich etwa seit Mitte der sechziger Jahre für die Einführung eines jedem Bedürftigen rechtlich gewährleisteten Mindesteinkommens (GMI) stark machte, fand große Aufmerksamkeit und rief ebensolche Kritik her vor.¹⁸⁸

4) Nixon hatte sich während des Präsidentschaftswahlkampfes 1969 wiederholt mit den GMI-Vorschlägen auseinander gesetzt und diese immer wieder zurückgewiesen. Seinen 1970 in den Kongress eingebrachten *Family Assistance Plan* (FAP) verstand Nixon als eine Alternative zu einem GMI.¹⁸⁹ Der Gesetzesentwurf¹⁹⁰ sah zwei getrennte Sozialhilfeprogramme unter finanzieller Beteiligung der Bundesregierung vor: a) den „Family Assistance Plan“ für die im überkommenen Sprachgebrauch „deserved poors“¹⁹¹, sprich Familien, in denen ein *employable adult* fehlt und b) das „Opportunities for Families Program“ für arbeitsfähige und arbeitende Bedürftige (*working poors*). Die Leistungssätze für alle bedürftigen Familien mit Kindern (USD 800.- für die ersten beiden Familienmitglieder, USD 400.- für die nächsten drei, USD 300 für das sechste und siebente und USD 200.- für jedes weitere Familienmitglied) sowie die einheitliche

182 *Shapiro v. Thompson*, 394 U.S. 618 (1969); zur Entscheidung siehe ausführlich *Graser*, Dezentrale Wohlfahrtsstaatlichkeit, S. 189 ff.

183 *Goldberg v. Kelly*, 397 U.S. 254 (1970).

184 A.a.O., 262: „Such benefits [AFDC-Leistungen] are a matter of statutory entitlement for persons qualified to receive them.“ Und in Fußnote acht des Urteils heißt es: „It may be realistic today to regard welfare entitlements as more like ‘property’ than a ‘gratuity’.“

185 A.a.O., 268 ff; nicht zustimmend *Justice Black*, 271 ff.

186 A.a.O., 265; mit dieser Einschätzung entzog das Gericht dem Urteil den Boden, dass Armut auf persönliche Defizite zurückzuführen sei; so auch *Tribe*, American Constitutional Law, § 16-49 (S. 1644).

187 Zur Politik eines Mindesteinkommens siehe ausführlich *Moynihan*, The Politics of A Guranteed Income, 1973.

188 Vgl. *Davies*, From Opportunity to Entitlement, S. 220 ff.

189 Zur Alternativität siehe nochmals *Nixon*, Address to the Nation on Domestic Programs, August 8th, 1969, in: *Woolley/Peters*, The American Presidency Project [online], <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/print.php?pid=2191> [zuletzt abgerufen am 25. Juni 2006]; zum Vorschlag, zu den Reaktionen auf diesen und zum Gesetzgebungsverfahren ausführlich *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert S. 250 f.

190 H.R. 91-1.

191 So überkommen war der Gebrauch dieser Unterscheidung Anfang der siebziger Jahre gar nicht, wie ein Blick in den *House Report* 91-1402 zu den *Food Stamp Amendments of 1971* zeigt; dort heißt es auf S. 6035 „The Committee intends that the Program will help those with limited resources who truly need and deserve assistance.“

Anspruchsvoraussetzungen sollten landesweit gelten. Das „Opportunity for Families Program“ setzte voraus, dass alle arbeitsfähigen Erwachsenen einer Familie beim *Employment Service* registriert waren und arbeiteten (entweder in regulären Beschäftigungsverhältnissen oder in *public service employment*-Programmen) oder an Qualifizierungsmaßnahmen teilnahmen. Kritik an den Reformvorschlägen kam aus beiden politischen Lagern¹⁹² und machte den FAP schließlich unmöglich; er scheiterte, nachdem er das Repräsentantenhaus bereits passiert hatte¹⁹³, im Finanzausschuss des Senates.¹⁹⁴

Die im FAP vorgesehenen Arbeitspflichten der Leistungsempfänger¹⁹⁵ aber wurden dennoch realisiert: Im ausgeweiteten *Food Stamp*-Programm (FSP),¹⁹⁶ für das nebenbei auch landesweit einheitliche Anspruchsvoraussetzungen festgelegt wurden,¹⁹⁷ und im verschärften AFDC-*Work Incentive* Programm (deshalb auch oft WIN II genannt)¹⁹⁸. In

-
- 192 Liberale Abgeordnete verstanden die *work requirements* des FAP als strafend und das konservative Lager störte sich an der Unvereinbarkeit eines garantierten Mindesteinkommens mit der amerikanischen Arbeitsethik; siehe *Moynihan*, The Politics of A Guranteed Income, S. 553 f und 534
- 193 Ausführlich dazu *Moynihan*, a.a.O., S. 398 ff.
- 194 Eine Erklärung für das Scheitern des FAP sieht *Katz* in der Unvereinbarkeit des FAP mit der amerikanischen Arbeitsethik; *Katz*, In the Shadow of the Poor House, S. 277 f; ausführlich zu den Verhandlungen im Senat *Moynihan*, a.a.O., S. 439 ff.
- 195 Vorgesehen war u.a. eine verpflichtende Teilnahme an WIN-Maßnahmen – hiervon ausgenommen waren lediglich Mütter mit kleinen Kindern (bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres); siehe abermals auch *Moynihan*, a.a.O., S. 141 f.
- 196 P.L. 91-671 vom 11. Januar 1971 – 84 Stat. 2048-2052. Jeder „*able-bodied*“ Erwachsene zwischen 18 und 65 Jahren musste sich bei einem *employment office* eines Bundesstaates oder des Bundes registrieren und jede Beschäftigung zum Mindestlohn (des Staates oder Bundes [welcher höher war]) annehmen, die ihm angeboten wurde. Hiervon ausgenommen waren Mütter/ “other members of the household who have the responsibility of care of dependent children or of incapacitated adults“, Studenten, Auszubildende sowie Personen, die mehr als 30 Wochenstunden arbeiteten. Nach wie vor setzte die Teilnehmer am *FSP* eine „Selbstbeteiligung“ voraus, von dem erstmals Haushalte mit einem Monatseinkommen von weniger als USD 30.- ausgenommen waren. Vgl. *MacDonald*, Food, Stamps, and Income Maintenance, S. 10 ff und 37 f.
- 197 Siehe H.R. Rep. 91-1402, 6039.
- 198 §§ 3 ff. P.L. 92-223 vom 28. Dezember 1971 – 85 Stat. 803-810. (*Talmadge Amendment* – benannt nach dem *Sponsor* des Gesetzesentwurfs *Herman G. Talmadge*, Georgia); Nixon selbst schrieb in seiner Stellungnahme zur Unterzeichnung der Social Security Amendments of 1971 (H.R. 10604) als über H.R. 1 noch beraten wurde: “These amendments parallel my work-fare recommendations embodied in H.R. 1. In my judgement, they reflect the national interest.” (ders., Statement on Signing a Bill Amending the Social Security Act, in: *Woolley/Peters*, The American Presidency Project [online], <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=3282> [zuletzt abgerufen am 20. November 2007]. § 402 (a)(19)(A) SSA wurde wie folgt neu gefaßt: “[T]hat every individual, as a condition of eligibility for aid under this part, shall register for manpower services, training, and employment [...], unless such individual is – (i) a child who is under age 16 or attending school full time; (ii) a person who is ill, incapacitated, or of advanced age; (iii) a person so remote from a work incentive project that his effective participation is precluded; (iv) a person whose presence in the home is required because of illness or or incapacity of another member of the household; (v) a mother or other relative of a child under the age of six who is caring for the child; or (vi) the mother or other female caretaker of a child, if the father or another adult male relative is in the home and not excluded by clause (i), (ii), (iii),or (iv) of this subparagraph (unless he has failed to register as required by this subparagraph, or has been found by the Secretary of Labor [...] to have refused without good cause to participate under a work in-

jedem Bundesstaat mussten jetzt mindestens 15 Prozent der zur Teilnahme am WIN Programm verpflichteten AFDC-Empfänger den lokalen *employment offices* gemeldet werden; ansonsten wurde der Bundeszuschuss an die Bundesstaaten reduziert.¹⁹⁹ Zur Abstimmung der Qualifizierungsmaßnahmen auf den Arbeitskräftebedarf einer Region wurden so genannte *Labor Market Advisory Councils* etabliert.²⁰⁰ Komplementär zu WIN II wurden mit dem *Revenue Act of 1971*²⁰¹ steuerliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ergriffen und u.a. der *Tax Credit for Certain Expenses Incurred in Work Incentive Program* eingeführt.²⁰²

Dem FUTA wurde noch während der Rezession 1969/ 1970 das permanente²⁰³ „automatische“ *Federal-State Extended Benefits Program* (FSEBP) hinzugefügt²⁰⁴; gleichwohl machte die Lage am Arbeitsmarkt in den siebziger Jahren etliche temporäre Erweiterungen des UC-Systems notwendig.²⁰⁵ Auch die Versicherungspflicht (*coverage*) der UI wurde deutlich ausgeweitet.²⁰⁶

Die Inflation zu Beginn der siebziger Jahre veranlasste die *Nixon*-Regierung im Rahmen ihrer *New Economy Policy* (NEP) für 90 Tage, beginnend am 15. August 1971, Preise und Löhne einzufrieren und ab November 1971 Lohnerhöhungen staatlich zu regulieren.²⁰⁷ Durch den *Emergency Employment Act of 1971* wurden USD 1 Mrd. für die Schaffung von Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogrammen bereitgestellt und damit beinahe 170.000 *public service jobs* geschaffen.²⁰⁸ Zwei Jahre später fand der *New Federalism* mit dem *Comprehensive Employment and Training Act of 1973* (CETA)²⁰⁹

centive program or accept employment as described...“. Die *special work projects* wurden in *public service employment* umbenannt. Zu den Resultaten des WIN-Programms im FYs 1970 und 1971 siehe *Levitin/Rein/Marwick*, Welfare and Work Go Together, S. 93 ff.

199 § 3 (a)(8) P.L. 92-223 – 85 Stat. 805. Der SOL hatte für jeden WIN-Teilnehmer einen so genannten „employability plan“ zu erstellen, der „shall describe the education, training, work experience, and orientation which it is determined that such person needs to complete in order to enable him to become self-supporting.“.

200 § 3(b)(3)(C) P.L. 92-223 – 85 Stat. 806. Zusammengesetzt waren die *Councils* aus „....[R]epresentatives of industry, labor, and public services employers from the area to be served by the Council.“.

201 P.L. 92-178 – 85 Stat. 497.

202 Zu den Zielen siehe H.R. 92-533. Dem Arbeitgeber eines WIN-Teilnehmers wurde die Möglichkeit eingeräumt, für ein Jahr 20 Prozent der WIN-Arbeitsentgelte von seiner Steuerschuld abzusetzen. Vgl. auch H.R. Conf. Rep. 92-708, S. 2074 f.

203 Vorbilder waren die in den Rezessionen 1958/ 59 und 1961/ 62 bereits auf temporärer gesetzlicher Basis geregelten Ausdehnungen der UC-Leistungen; siehe dazu oben.

204 *Employment Security Amendments 1970* (P.L. 91-373); vgl. *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 228-230. Zu den weiteren Änderungen durch das Gesetz siehe *Rosbrow*, Fifty Years of Unemployment Insurance, S. 49-52.

205 Siehe dazu ausführlicher *Rosbrow*, a.a.O., S. 52-55.

206 *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 224-228.

207 *Rosenberg*, American Economic Development Since 1945, S. 185.

208 *MacLaury*, History of the Department of Labor, 1913-1988, Chapter 7: Nixon and Ford Administrations 1969-1977, Abs. 12.

209 P.L. 93-203 – 87 Stat. 839 ff.

seine erste Realisierung im Wege eines „special revenue sharing“²¹⁰. Die kategorialen Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogramme der *Great Society* wurden damit in ein allgemeines und dezentrales System überführt. Ziel war es, „economically disadvantaged, unemployed, and underemployed persons“ mit „job training and employment opportunities“ zu versorgen.²¹¹ Im CETA wurde auch der Aufbau einer nationalen Arbeitslosenstatistik, einer elektronischen *Job Bank* (§ 312 CETA) sowie die Einrichtung der *National Commission for Manpower Policy* (§§ 502f. CETA) vorgesehen; ferner hatte der Kongress detaillierte Evaluations- und Berichtserfordernisse festgeschrieben sowie finanzielle Mittel für die Wirkungsforschung bereitgestellt (§ 311 CETA). Die

210 So Nixon selbst in seiner Erklärung zur Unterzeichnung des CETA vom 28. Dezember 1973: „The Comprehensive Employment and Training Act of 1973 represents a significant shift in intergovernmental responsibilities. The first legislation to incorporate the essential principles of special revenue sharing, this bill represents an important companion piece to the general revenue sharing legislation I signed last year. It also marks the culmination of almost 5 years of manpower reform efforts which began with my proposal for a new Manpower Training Act of 1969.“ (*ders.*, Statement on Signing the Comprehensive Employment and Training Act of 1973, in: *Woolley/Peters*, The American Presidency Project [online], <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=4088> [zuletzt abgerufen am 22. November 2007]).

211 § 2 CETA (die nachfolgend genannten Abschnitte und Paragraphen sind solche des CETA). Dieses System bestand a) aus dem *Comprehensive Manpower Services* Programm (Title I), für dessen Durchführung sich so genannte *prime sponsors* (Bundesstaaten, lokale Regierungseinheiten mit einer Bevölkerung von mehr als 100.000 Personen oder Zusammenschlüsse derselben), die einen *Planning Council* (§ 104) eingerichtet sowie über einen durch den SOL anerkannten *Comprehensive Manpower Plan* verfügten, finanzielle Zuweisungen (*block grants*) u.a. in Abhängigkeit der jeweiligen Arbeitsmarktlage und der relativen Anzahl von Erwachsenen in Familien mit einem jährlichen Einkommen unterhalb eines *Low Income Level* (für 1969 USD 7000.-, danach verbraucherpreisindexiert) – unter dem Programm konnten grundsätzlich alle Leistungen angeboten werden, „to enable individuals to secure and retain employment at their maximum capacity.“ (§ 101); Teilnehmer an Qualifizierungs- und Arbeitsmaßnahmen unter dem CMSP erhielten *Basic Weekly Allowances*, so dass sie insgesamt (inkl. möglicher Löhne für die Arbeitsmaßnahme und UC-Leistungen) Zahlungen in Höhe des gültigen Mindestlohnes für eine 40-Stunden Woche erhielten (Familien wurden zusätzlich USD 5.-/ Woche für jeden von bis zu vier Angehörigen gezahlt); an den Qualifizierungs- und Arbeitsmaßnahmen teilnehmende ADPC-Empfänger erhielten ein *Incentive Payment* in Höhe von USD 30.-/ Woche, das nicht auf die AFDC-Leistungen angerechnet werden durfte; weitere *allowances* für Verpflegungs- und Reisekosten waren ebenfalls möglich; allen Personen, die an *Training on the Job*-Maßnahmen teilnahmen, musste der einschlägige Mindestlohn oder ein höherer durch den SOL bestimmter Stundensatz gezahlt werden, b) den *Public Employment Programs* (Title II); Ziel war es, arbeitslose und *underemployed* Personen in Regionen mit wesentlicher Arbeitslosigkeit (in denen die Arbeitslosenquote in drei aufeinander folgenden Monaten 6,5 Prozent überstieg - § 204(C)) mit *transitional employment in jobs providing needing public services* zu versorgen (§ 201), bewerben konnten sich Personen, die in einer solchen Region wohnten, mindestens dreißig Tage arbeitslos waren und für die angemessene Leistungen nach Title I nicht verfügbar waren; die in *public services jobs* Beschäftigten erhielten den einschlägigen Mindestlohn und waren von der Arbeitslosenversicherung gedeckt, c) Programme für so genannte *Special Target Groups* zur Befähigung der Teilnehmer, am Arbeitsmarkt teilzunehmen, d) *Job Corps*; das Programm wurde von nun an nicht mehr durch das OEO, sondern das DOL verwaltet; den jugendlichen Teilnehmern konnten verschiedene Geldleistungen gezahlt werden, u.a. die so genannte *Personal Allowance* in Höhe von maximal USD 50.-/ Monat; der SOL konnte allen erfolgreichen Teilnehmern, die mindestens 90 Tage Teil eines *Job Corps* waren, eine *Readjustment Allowance* in Höhe von maximal USD 50.- für jeden Teilnahmemonat zahlen. (§§ 409 ff.).

Neuverteilung der Gestaltungsbefugnisse bescherte den U.S.A. zwar ein dezentralisiertes *manpower training*-System, erschwerte aber auch die Koordinierung der Programme, insbesondere die Abstimmung mit der UC.²¹²

1974 kam es zu Ausweitung des *Food Stamp* Programms auf die gesamten U.S.A.²¹³ und mit *Gerald Ford*²¹⁴ bezog nach dem Rücktritt Nixons' der erste nicht vom Volk gewählte, sondern nach § 2 des 25. Zusatzartikels der *U.S. Constitution* bestimmte Vizepräsident das Weiße Haus. Ohne ein politisches Mandat der amerikanischen Wähler setzte er im wesentlichen die Sozialpolitik seines Vorgängers fort: Der Kongress ermächtigte den Präsidenten durch den *Trade Act of 1974*²¹⁵ abermals für fünf Jahre, in Verhandlungen über Zoll- und Handelseinkommen einzutreten; die Leistungen an durch Importe arbeitslos gewordene Arbeiter wurden dem Prinzip nach beibehalten.²¹⁶

Die amerikanische Volkswirtschaft war mit der Ölkrise 1973 in eine schwere Rezession gefallen, was sich auch in einer steigenden Arbeitslosenquote ausdrückte, die mit 8,2 Prozent den höchsten Monatswert seit 1941 erreicht hatte.²¹⁷ Die *Ford*-Regierung brachte ein umfangreiches Steuersenkungsgesetz²¹⁸ in den Kongress ein, durch das die Konjunktur belebt und den Geringverdiennern ein Ausgleich für die gestiegenen Lebenshaltungskosten und die degressiven *Social Security* Steuern gewährt werden sollte; eine Frucht des Gesetzes war der so genannte *Earned Income Tax Credit*, der zunächst auf zwei Jahre befristet ins Leben gerufen wurde.²¹⁹ Der EITC erfreut(e) sich als ein mit der

212 Dazu *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 223 f.

213 P.L. 93-86; im Jahresdurchschnitt lag die Zahl der Teilnehmer am FSP 1974 bei 12,862 Mio. (zum Vergleich 1969: 2,878 Mio.) und die Programmkosten bei USD 2,837 Milliarden (1969: USD 250 Mio.); Datenquelle: *USDA-FNS*, Food Stamp Program Participation and Costs, veröffentlicht im Internet unter <http://www.fns.usda.gov/pd/fssummar.htm> (zuletzt abgerufen am 12. Januar 2006).

214 Der Republikaner *Gerald Ford* war von 1973-1974 der 40. Vizepräsident der U.S.A. und danach von 1974 bis 1977 der 38. U.S. Präsident.

215 P.L. 93-618. Zur Lage des U.S. amerikanischen Außenhandels zur Zeit der Gesetzesberatungen siehe S. Rep. 93-1298, S. 7193 ff.

216 Vgl. S. Rep. 93-1298, S. 7205 ff. Unter dem TA 74 konnten die betroffenen Arbeiter neben der TRA für maximal 52 Wochen, eine *job search allowance* in Höhe von bis zu USD 500.- sowie Qualifizierungsprogramme und eine *relocation allowance* erhalten (Subchapter B TA74).

217 S. Rep. 94-36, S. 54. Im Jahresdurchschnitt betrug die Arbeitslosenquote 1975 sogar 8,5 Prozent, siehe Anhang 3a, Arbeitslosenquote in den U.S.A. 1923-2006, S. 399.

218 Tax Reduction Act of 1975, P.L. 94-12.

219 Das Gesetz sah eine erstattungsfähige Steuergutschrift für Familien mit mindestens einem Kind in Höhe von 10 Prozent bis zu einem Arbeitseinkommen von USD 4.000.- vor; zwischen USD 4.000.- und USD 8.000.- nahm die prozentuale Steuergutschrift dann allmählich ab. *Ford* sagte zur Unterzeichnung des Gesetzes: "Jobs were then and are now my main concern. Unfortunately, though some other economic signs are improving, the employment picture remains bleak. I want most to help those who want to get back to work in productive jobs. This can best be done by temporary tax incentives to charge up our free enterprise system--not by government handouts and make-work programs that go on forever." (*ders.*, Address to the Nation Upon Signing the Tax Reduction Act of 1975, March 29th, 1975, in: *Woolley/Peters*, The American Presidency Project [online], [http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=4810&st=&st1=\[zuletzt abgerufen am 20. November 2007\]](http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=4810&st=&st1=[zuletzt abgerufen am 20. November 2007])).

amerikanischen Arbeitsethik kongruentes Programm einer breiten überparteilichen Zustimmung.²²⁰

Im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen²²¹ von 1976 reformierte²²² die *Ford*-Regierung den FUTA eingehend²²³; da zu dieser Zeit vermutet wurde, dass die umfangreichen Leistungen der Arbeitslosenversicherung im Allgemeinen und die relativ lange *benefit duration* im Besonderen eine (Mit-)Ursache für das längere Andauern der Arbeitslosigkeit waren,²²⁴ kam es u.a. zur Ergründung dieses Zusammenhangs zur Einsetzung der National Commission on Unemployment Insurance²²⁵.

Unter Präsident *Carter*²²⁶ konnte zunächst die „Stagflation“ der *Ford*-Jahre überwunden und die Arbeitslosigkeit reduziert werden; doch zu einer dauerhaften ökonomischen Belebung kam es nicht: 1977 schuf der Kongress mit dem *Food Stamp Act of 1977*²²⁷ das *Purchase Requirement* für *Food Stamps* ab²²⁸. Der zunächst bis 1978 befristete EITC²²⁹ wurde durch den *Revenue Act of 1978*²³⁰ in ein dauerhaftes Programm umgewandelt, nicht zuletzt weil er sich als kongeniales wohlfahrtsstaatliches Instrument im Einklang mit der amerikanische Arbeitsethik erwies, indem er starke Arbeitsanreize gerade für diejenigen setzte, die als „undeserved poors“ in den Genuss „umfangreicher“ AFDC-Leistungen kamen.²³¹

220 Handler/Hasenfeld, *The Moral Construction of Poverty*, S. 159 f.

221 Die Arbeitslosigkeit, aber auch die Arbeitslosenversicherung waren Thema im Präsidentschaftswahlkampf 1976, wie die erste und dritte Debatte zwischen *Carter* und *Ford* belegen. In der dritten Debatte am 22. Oktober 1976 sagte *Carter*: “Employment ought to be restored to our people. We've become almost a welfare state. We spend now 700 percent more on unemployment compensation than we did eight years ago when the Republicans took over the White House. Our people wanna go back to work.” (*Ford*, Presidential Campaign of October 22nd, 1976, in: Woolley/Peters, *The American Presidency Project* [online], <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=6517> [zuletzt abgerufen am 22. November 2007]).

222 *Unemployment Compensation Amendments of 1976* (P.L. 94-566).

223 Das Gesetz erweiterte den Schutz der UC ab 1978 u.a. auch auf Beschäftigte in der Landwirtschaft, erhöhte zur Rückzahlung bestimmter Verpflichtungen des UTF die FUT um 0,2 Prozent und die Besteuerungsgrundlage von USD 4.200 auf 6.000.-; siehe auch Rosbrow, MLR September 1985, S. 24 sowie ausführlich ders., *Fifty Years of Unemployment Insurance*, S. 55-58, H.R. Conf. Rep. 94-1745 und Blaustein, *Unemployment Insurance*, S. 217 ff.

224 Siehe Rosenberg, *American Economic Development Since 1945*, S. 189 f.

225 Title IV P.L. 94-566.

226 Der Demokrat James E. Carter war von 1977-1981 der 39. Präsident der Vereinigten Staaten.

227 P.L. 95-113.

228 Siehe dazu auch H.R. Rep. 95-464, S. 4 f. Durch den FSA 1977 wurde des Weiteren u.a. auch die kategoriale Anspruchsberechtigung abgeschafft sowie eine Sanktion bei freiwilliger Arbeitslosigkeit ohne guten Grund eingeführt (§6 (d)(2)(iii) FSA 1977).

229 Zwischenzeitlich verlängert durch den *Tax Reform Act of 1976* (TRA) [P.L. 94-455] bis zum 1. Januar 1978. (§ 401(c)(1)(A) TRA).

230 P.L. 95-600.

231 § 103 Revenue Act of 1978. Im H.R. Rep 95-1445, S. 39 heißt es: “[T]he Committee has made the Earned Income Tax Credit permanent because it believes that this provision is an effective way to provide work incentives and income support to individuals and families who might otherwise receive large welfare payments.”.

Ende der siebziger Jahre spitzte sich die wirtschaftliche Lage in den U.S.A. abermals zu:²³² Die Inflationsrate erreichte 13,5 Prozent, während die Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt bei 7,2 Prozent lag.²³³ Angesichts dieser Rahmenbedingungen war der Raum für sozialpolitische Gestaltung eng umgrenzt und konzentrierte sich auf eine Bekämpfung der Folgen unfreiwilliger Arbeitslosigkeit unter Zuhilfenahme temporärer UC- Programme.²³⁴ Die Zahl der AFDC-Empfänger war Ende der siebziger Jahre zwar leicht zurückgegangen, hatte sich aber seit 1971 im zweistelligen Millionenbereich eingependelt.²³⁵

In den Präsidentschaftswahlen des Jahres 1980 bestätigten die amerikanischen Wähler *Ronald Reagan's*²³⁶ Forderungen nach einem radikalen Rückschnitt der seiner Ansicht nach wuchernden Bundesverwaltung²³⁷ und des Fehlanreize setzenden Wohlfahrtsstaates („Welfare-Queen“ Kampagne)²³⁸. Der *Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981*²³⁹ beschnitt beinahe ausnahmslos die Ausgaben aller amerikanischen Welfare- und Sozialversicherungsprogramme²⁴⁰. Schon als Gouverneur Kaliforniens hatte *Reagan* das welfare-Problem adressiert²⁴¹ und das bundesstaatliche AFDC-Programm in ein

232 Rosenberg, American Economic Development Since 1945, S. 184.

233 Siehe Anhang 4, ADC-, AFDC-, TANF- Empfänger 1936-2005, S. 401.

234 Rosbrow, Fifty Years of Unemployment Insurance, S. 58-60.

235 Siehe unten Tabelle 15, S. 444.

236 Der Republikaner *Ronald Reagan* war von 1981-1989 der 40. Präsident der U.S.A.

237 „Beyond these essentials, I believe it is clear our federal government is overgrown and overweight.“; *Reagan*, Rede vor dem Nationalen Kongress der Demokratischen Partei in Detroit am 17. Juli 1980, veröffentlicht im Internet unter: http://www.millercenter.virginia.edu/scripps/diglibrary/prezspeeches/reagan/rwr_1980_0717.html (zuletzt abgerufen am 8. Februar 2006); „Government growing beyond our consent had become a lumbering giant, slamming shut the gates of opportunity, threatening to crush the very roots of our freedom.“; *ders.*, Address Before a Joint Session of Congress on the State of the Union, February 4th, 1986, in: *Woolley/Peters*, The American Presidency Project [online], <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=36646> [zuletzt abgerufen am 1. Januar 2006].

238 *Reagan* illustrierte die Unzulänglichkeit des AFDC-Programms gegenüber Betrug und Missbrauch am Beispiel einer „Welfare Queen“, die unter verschiedenen Namen mehrfach Leistungen bezog; siehe zum Beispiel „Welfare Queen“ Becomes Issue in Reagan Campaign, New York Times vom 15. Februar 1976, S. 51 sowie auch *Schild*, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 280 f.

239 P.L. 97-35.

240 Das mehrere hundert Seiten umfassende Gesetz kürzte u.a. die Zuweisungen für das *Food Stamp* Programm (Title I), die *Employment* Programme (Title VII), die *Public Assistance* Programme (Title XXIII) und die *Trade Adjustment Assistance* und erhöhte sah einige Beschränkungen in der UC vor (die Voraussetzungen für die FSEB wurden verändert, die längerfristige Kredite an die Staaten ab 1982 verzinst). Siehe ausführlich *Rosbrow*, Fifty Years of Unemployment Insurance, S. 62-70.

241 So etwa in seinen Reden zur Amtseinführung am 5. Januar 1967: „Welfare is another of our major problems. We are a humane and generous people and we accept without reservation our obligation to help the aged, disabled and those unfortunates who, through know fault of their own, must depend on their fellow man. But we are not going to perpetuate poverty by substituting a permanent dole for a paycheck. There is no humanity or charity in destroying self-reliance, dignity and self-respect ... the very substance of moral fiber.“ (*Reagan*, Inaugural Address, January 5, 1967, veröffentlicht im Internet unter <http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/>

„welfare work“ Programm umgestaltet²⁴²; als Präsident forcierte er letztendlich eine Politik der Dezentralisierung (*devolution*)²⁴³ und der Haushaltssanierung durch Ausgabenkürzungen;²⁴⁴ für das AFDC-Programm bedeutete dies eine neue „Verantwortungsteilung“ zwischen Bundesregierung und Bundesstaaten²⁴⁵ und die ansatzweise Implementierung des *workfare*-Konzeptes.²⁴⁶

govspeech/01051967a.htm [zuletzt abgerufen am 11. Dezember 2005]) und am 4. Januar 1971: „This slump in tax revenues, however, is not our greatest problem. It just aggravated a situation that has been growing worse year after year. Welfare costs have been increasing more than three times as fast as revenue and in this present year have escalated at an even faster rate. Californians do not have to worry about proving their generosity and compassion for their less fortunate neighbors. On a per capita basis, we spend more than double the national average for welfare. In spite of this, we must face the fact that welfare has failed in its purpose. For the truly destitute among us it is a tragic failure. It has done little or nothing to eliminate the cause of dependency and it has spread itself so thin that in spite of its overwhelming extravagance, many whose need is the greatest are provided less than a minimum subsistence. Under the aid to dependent children program, incentives are offered to encourage mothers to take employment. There can be no quarrel with this unless we look closely at how the incentive and complex regulations actually apply. A recent survey of 3 counties, representing 48% of the welfare caseload in California (Monterey, Los Angeles and San Diego Counties), showed the earnings or outside income of employed recipients averages \$346 a month and the average grant from welfare, added to those earning, is \$186 – for a total average of \$532 a month. However, the survey also disclosed mothers of dependent children who have no outside income receive average grants of \$207 – only \$21 more than the grant to those with outside income in order to increase our ability to help the totally dependent. [...] We have a chance to do what might otherwise never have been done. Over the years we've talked about welfare, studied welfare, applied alterations and streamlined it's administration where possible, but we've avoided facing up to it's lack of a goal. Seneca said, “He who knows no port to sail for, finds no winds favorable.” In the coming meeting with the legislature eight days from now, I shall propose restructuring welfare – to eliminate waste and the impropriety of subsidizing those whose greed is greater than their need. The present confusion must be replaced with a program designed to save, rather than destroy, California's greatest resources – its people – a program that will maximize human dignity and salvage the destitute. Here in California nearly a million children are growing up in the stultifying atmosphere of programs that reward people for not working, programs that separate families and doom these children to repeat the cycle in their own adulthood. (*ders.*, Inaugural Address, January 4, 1971, veröffentlicht im Internet unter <http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/govspeech/01041971a.htm> [zuletzt abgerufen am 11. Dezember 2005]).

242 *California Welfare Reform Act of 1971.*

243 Siehe dazu nur *Conlan*, From New Federalism to Devolution, S. 112 ff und *Annaheim*, Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat, S. 50 ff.

244 Zum Haushalts- und Wirtschaftspolitik *Reagan*'s siehe überblicksartig nur *Stiglitz*, Volkswirtschaftslehre, S. 755 ff. Die Anwendung der „\$30 and one-third“ *income disregard*-Regelung wurde auf vier Monate begrenzt und auch die absetzbaren Kosten in Verbindung mit Arbeit festgeschrieben (§ 2301 OBRA 1981); siehe auch *Handler/Hasenfeld*, The Moral Construction of Poverty, S. 175.

245 Die Dezentralisierung unter *Reagan* unterschied sich maßgeblich vom *New Federalism Nixon*'s darin, dass die Bundesstaaten zur Bewältigung der erweiterten Gestaltungsaufgaben auch die erforderliche finanzielle Ausstattung erhielten, sondern ihnen eine Gestaltungsherausforderung bei gleichzeitiger Beschränkung der Bundesmittel aufgebürdet wurde; *Handler/Hasenfeld*, a.a.O., S. 170 f.

246 Eine Festschreibung von *work requirements*, also des *workfare*-Ansatzes hatte der Kongress abgelehnt (*Handler/Hasenfeld*, a.a.O., S. 170 sowie *Walker*, Thinking about Workfare, S. 17); des-

Die UC befand sich seit Ende der siebziger Jahre unter finanziellem Druck; die hohe Arbeitslosigkeit und die Ausweitung des leistungsberechtigten Personenkreises hatte die Insolvenz einiger staatlicher Arbeitslosenversicherungsfonds zur Folge.²⁴⁷ Mit dem OBRA 1981 wurden die nationalen Auslöser (*trigger*) für das FSEBP gestrichen und 1982 die FUT von 3,4 auf 6,2 Prozent erhöht und die Anhebung der Besteuerungsgrundlage von USD 6.000.- auf USD 7.000.- beschlossen.²⁴⁸ Ebenfalls 1982 wurde der CETA durch den *Job Training Partnership Act of 1982*²⁴⁹ ersetzt.

Die Wirtschaftspolitik *Reagan's*²⁵⁰ war darauf gerichtet die Arbeitslosigkeit zu reduzieren und gleichzeitig die Inflation zu stoppen²⁵¹: In diesen Zusammenhang sind auch die Steuersenkungen und Ausgabenkürzungen in den wohlfahrtsstaatlichen Programmen einzuordnen.²⁵² Die AFDC-benefits verloren inflationsbedingt zwischen 1970 und 1985 jedoch ein Drittel ihrer Kaufkraft.²⁵³

Mit dem *Family Support Act of 1988*²⁵⁴ (FSA) als Ergebnis einer umfassenden *welfare-reform*²⁵⁵ wurde u.a. die familiäre Verantwortung betont: Das AFDC-UP Programm

halb findet sich im OBRA 1981 auch der Unterabschnitt *Work Incentive Demonstration Program* (§ 2309 OBRA 1981), der es Bundesstaaten ermöglichte, eigene *work-welfare* Regelungen für ihr AFDC-Programm vorzusehen. Hiervon machten 26 Bundesstaaten, darunter auch West Virginia und Kalifornien Gebrauch. 27 Bundesstaaten entschieden sich für ein *Community Work Experience Program* (§ 2307 OBRA 1981), 17 für ein Mischprogramm und 22 für ein *Work Supplementation Program* (§ 2308 OBRA 1981); *Handler/Hasenfeld*, a.a.O., S. 172. Wie *Katz*, The Undeserving Poor, S. 185 f zutreffend bemerkt, wandelte sich in den frühen 80er Jahren das Bild der Armen in den U.S.A.

247 *Blaustein*, Unemployment Insurance, S. 244.

248 *Tax Equity and Fiscal Responsibility Act of 1982* (P.L. 97-248).

249 P.L. 97-300. In den nach § 102 JTPA für alle *service delivery areas* zu etablierenden *private industry councils* wurde der Privatwirtschaft ein maßgeblicher Einfluss auf die Gestaltung und Durchführung der *Job-Training* Programme gegeben.

250 Vgl. *Mehtabdin*, Reaganomics, 1986.

251 A.a.O., S. 3: "President Reagan obviously inherited serious economic problems, but he was also accepted responsibility for solving them. He was clearly elected with a mandate to solve the inflation and unemployment problem.".

252 Siehe zu den einzelnen Maßnahmen *Rosenberg*, American Economic Development since 1945, S. 235 ff.

253 *Katz*, The Undeserving Poor, S. 189.

254 P.L. 100-485. "An Act to revise the AFDC program to emphasize work, child support, and family benefits, to amend title IV of the Social Security Act to encourage and assist needy children and parents under the new program to obtain the education, training, and employment needed to avoid long-term welfare dependence[...]".

255 Angekündigt hatte *Reagan* die *welfare-reform* in seiner *State of the Union Message* am 4. Februar 1986: „As we work to make the American dream real for all, we must also look top the condition of America's families. [...] In the welfare culture, the breakdown of the family, the most basic support system, has reached crisis proportions – in female and child poverty, child abandonment, horrible crimes, and deteriorating schools. After hundreds of billions of dollars in poverty programs, the plight of the poor grows more painful. But the waste in dollars and cents pales before the most tragic loss: the sinful waste of human spirit and potential. We can ignore this terrible truth no longer. As Franklin Roosevelt warned 51 years ago, standing before this chamber, he said, "Welfare is a narcotic, a subtle destroyer of the human spirit." And we must now escape the spider's web of dependency...." (ders., Address Before a Joint Session of Congress on the

(*Two Parent Family Program*²⁵⁶) wurde jetzt für alle Bundesstaaten zur Pflichtkomponente und im „Gegenzug“ die Teilnahme mindestens eines Elternteils an einer *Job Opportunities and Basic Skills Training* (JOBS)-Maßnahme festgeschrieben.²⁵⁷ Der neue Zuschnitt des AFDC-Programms²⁵⁸ (das zunächst auch in *Child Support Supplement Program* umbenannt werden sollte²⁵⁹) wurde auch aus den Erfahrungen mit den WIN-Demonstration Projekten geschöpft;²⁶⁰ nicht zuletzt deshalb wurden auch die *waiver*-Regelungen für die Implementierung alternativer *workfare*-Ansätze in den Bundesstaaten

State of the Union , in: Wooley/Peters, The American Presidency Project [online], <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=36646> [zuletzt abgerufen am 1. Januar 2006] (keine Hervorhebungen im Original). Zur einflussreichen These einer *welfare dependency* siehe nur Murray, Losing Ground, 1984.

- 256 § 401 FSA; die Bundesstaaten konnten den AFDC-Bezug für Familien mit zwei Elternteilen zeitlich auf sechs Monate innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten befristen.
- 257 Zur Teilnahme an JOBS-Maßnahmen konnten die Bundesstaaten jeden erwachsenen AFDC-Teilnehmer verpflichten; Mütter kleiner Kinder konnten nach Bestimmung der Bundesstaaten bereits dann zu JOBS-Maßnahmen verpflichtet werden, wenn ihr jüngstes Kind das erste Lebensjahr vollendet hatte (§ 201(a)FSA); Präsident Reagan brachte die neuen Arbeitspflichten für AFDC-Empfänger auf folgende Formel: „The Family Support Act says to welfare parents, „We expect of you what we expect of ourselves and our own loved ones: that you will do your share in taking responsibility for your life and for the lives of the children you bring into this world.“ (Reagan, Remarks on Signing the Family Support Act of 1988, October 13th, 1988, in: Wooley/Peters, The American Presidency Project [online], <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=35013> [zuletzt abgerufen am 22. November 2007]. Das JOBS-Programm war tatsächlich das Herzstück des FSA; vgl. Gueron, JEP 1990, S. 84.
- 258 Ebenfalls neu waren auch die so genannten *work transition* Leistungen: Familien, die *welfare* für *work* verließen blieben nach § 303 FSA für sechs Monate ohne weiteres unter dem *Medicaid*-Programm anspruchsberechtigt und konnten auch danach für maximal weitere sechs Monate gegen die Zahlung eines am Einkommen ausgerichteten Beitrags (Familien, deren Einkünfte unterhalb der Armutsgrenze lagen, waren von den Beiträgen befreit) weiterhin Leistungen des *Medicaid*-Programms in Anspruch nehmen; ebenso wurden die *child care*-Leistungen für neun Monate nach dem Programmaustritt weiter gewährt (§ 302 FSA).
- 259 S.Rep. 100-377, S. 5.
- 260 „Our Administration is trying to join with Congress to take what we've learned with the States and establish work requirements into the Federal Law.“ So Reagan in einer Radioansprache an die Nation vom 3. September 1988 und weiter: „Nun scheint der Kongress einer Entscheidung über die *welfare reform* nahe zu sein und ich habe eine Mitteilung an den Kongress: Ich werde kein Reformgesetz akzeptieren, das nicht darauf abstellt, die Menschen von staatlichen Leistungen unabhängig zu machen, Jeder Gesetzesentwurf, der nicht um Arbeit herum angelegt ist, ist keine wirkliche *welfare reform*. Wenn mir der Kongress ein Gesetz präsentiert, das Arbeit durch eine Ausgabenerhöhung ersetzt und die Würde der Unabhängigkeit durch Arbeit für die Amerikaner, die Sozialhilfeleistungen empfangen, unerreichbar werden lässt, dann werde ich zu meinem Veto-Füller greifen.“ (Reagan, Radio Address to the Nation on the Economy and Welfare Reform, September 3rd 1988, in: Wooley/Peters, The American Presidency Project [online], <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=36311> [zuletzt abgerufen am 22. November 2007]. Mit dieser „Drohung“ versuchte Reagan Tendenzen entgegen zu wirken, die den parteiübergreifenden Konsens gefährdeten; siehe Schild, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, S. 309 f. Der parteiübergreifende Konsens erschöpfte sich zu diesem Zeitpunkt in fünf Programmparametern: Eigenverantwortung (*personal responsibility*), die uneingeschränkte Geltung der Arbeitsethik (*value of work*), die Familie als erste Unterstützungseinheit (*family*), (Aus-)Bildung als einziges Mittel zur Überwindung von Armut (*education*) und das bundesstaatliche Gestaltungsermessen (*state discretion*); Handler/Hasenfeld, The Moral Construction of Poverty, S. 201.

ten ausgeweitet.²⁶¹ Seither trägt das AFDC-Programm deutliche Züge eines Programms auf Gegenseitigkeit,²⁶² in dem die amerikanische Arbeitsethik in Form einer rechtlich fixierten *obligation to work* klar zu Tage tritt.

Während der Präsidentschaft *George H.W. Bush*²⁶³ nahm die Zahl der AFDC-Leistungsempfänger um über 3 Mio. zu.²⁶⁴ Die Ungleichheit der Einkommensverteilung hatte sich zwischen 1979 und 1989 deutlich verschärft.²⁶⁵ *Bush*'s Sozialpolitik blieb im „Wüstensturm“ verborgen – es waren hauptsächlich außenpolitische Ereignisse, die seine Amtszeit prägten (der Fall der Berliner Mauer 1989, der Zusammenbruch der Sowjetunion 1990 und schließlich die Operation „Desert Storm“ zur Befreiung Kuwaits 1991). Die auch in Folge der Kriegsausgaben prekäre Haushaltsslage ließ kaum Gestaltungsraum für ambitionierte Reformen; solche strebte die *Bush*-Regierung aber auch gar nicht an.²⁶⁶ Die Rezession 1990/91 machte die temporäre Erweiterung des UC-Programms (*Extended Unemployment Compensation* – EUC) erforderlich.²⁶⁷ Die Reform der *welfare*-Programme wurde erst im Präsidentschaftswahlkampf 1992 zu einem Topthema:²⁶⁸

“While some are talking about welfare reform, we are helping to make it happen. Reform is taking place from the bottom up, with the States constructively serving as laboratories of democracy. My administration will continue to work with Maryland and other States in reforming our welfare system.”

261 Title V FSA – Demonstration Projects; siehe auch *Heclo*, Politics of Welfare Reform, S. 183 ff.

262 *Handler/Hasenfeld* sprechen von „Mutual Contractual Obligations (Responsibility)“, siehe auch *dies.*, The Moral Construction of Poverty, S. 215 ff.

263 Als 41. Präsident der U.S.A. regierte der Republikaner *George H.W. Bush* von 1989-1993.

264 Anhang 4, ADC-, AFDC-, TANF- Empfänger 1936-2005, S. 401; auch die Ausgaben für das *Food Stamp*-Programm stiegen weiter; *House of Representatives, Committee on Ways and Means*, GB, S. 15-FOOD STAMPS-5.

265 *Rosenberg*, American Economic Development since 1945, S. 277.

266 “There are the children who have nothing, no love and no normalcy. *There are those who cannot free themselves of enslavement to whatever addiction - drugs, welfare, the demoralization that rules the slums.* [...]The old solution, the old way, was to think that public money alone could end these problems. But we have learned that that is not so. And in any case, our funds are low. We have a deficit to bring down. We have more will than wallet, but will is what we need. We will make the hard choices, looking at what we have and perhaps allocating it differently, making our decisions based on honest need and prudent safety. And then we will do the wisest thing of all. We will turn to the only resource we have that in times of need always grows: the goodness and the courage of the American people.”; *Bush*, Inaugural Address, January 20th, 1989, in: *Wooley/Peters*, The American Presidency Project [online], <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=16610> [zuletzt abgerufen am 22. November 2007] (Keine Hervorhebungen im Original).

267 P.L. 102-164 – Emergency Unemployment Compensation Act of 1991; P.L. 102-244; P.L. 102-318 – Unemployment Compensation Amendments of 1992. Darüber hinaus wurde die befristete Zusatzs-FUTA von 0,2 Prozent bis Januar 1996 verlängert sowie die Verteilung der Steuermittel innerhalb des UTF modifiziert (P.L. 101-508 – Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990); *Friedman*, Highlights, S. 99 f.

268 *Bush*, Statement on Maryland Welfare Reform, July 1st, 1992, veröffentlicht im Internet unter <http://bushlibrary.tamu.edu/research/papers/1992/92070103.html> (zuletzt abgerufen am 12. Februar 2006); zum „laboratories-of-democracy“-Argument siehe *Cashin*, Colum. L. Rev. 1999, S. 579 m.w.N.

*Bill Clinton*²⁶⁹ war 1992 angetreten, um den überkommenen amerikanischen Wohlfahrtsstaat zu reformieren:²⁷⁰

„An America where we end welfare as we know it. We will say to those on welfare: You will have, and you deserve, the opportunity, through training and education, through child care and medical coverage, to liberate yourself. But then, when you can, you must work, because welfare should be a second chance, not a way of life.“

Eingeleitet wurde diese *welfare*-Reform mit dem *Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993*²⁷¹, der zwar vordringlich die Sanierung des Bundeshaushalts zum Ziel hatte, gleichzeitig aber eine Erhöhung des EITC und eine Ausweitung des FSP verwirklichte. Als zweiter Schritt der Reform kann der Versuch der Regierung *Clinton* betrachtet werden, das amerikanische Krankenversicherungssystem zu reformieren;²⁷² die geplante Ausweitung des Krankenversicherungsschutzes und die Reorganisation der Gesundheitsversorgung scheiterten am Widerstand der medizinischen Industrie und der republikanischen Partei.²⁷³ *Clinton* wollte zunächst die Voraussetzungen für seine *welfare*-Revolution schaffen – sprich eine gesicherte Gesundheitsversorgung und die Garantie eines hinreichenden Arbeitseinkommens für alle, welche die der Sozialhilfe für (regelmäßig im Niedriglohnsektor angesiedelte) Arbeit verließen²⁷⁴ – bevor die *welfare*-Programme wie AFDC und *Food Stamp* in zeitlich begrenzte *workfare*-Programme umgestaltet werden konnten.

Das erste Angebot zur Reform u.a. des AFDC-Programms legte die Fraktion der republikanischen Partei im *House of Representatives* vor²⁷⁵ und im Juni 1994 folgte der Regierungsentwurf.²⁷⁶ Beide Gesetzesentwürfe lagen nicht weit auseinander²⁷⁷ und

269 Der Demokrat *Bill Clinton* war von 1993-2001 der 42. U.S.-Präsident.

270 *Clinton*, Acceptance Speech to Democratic National Convention vom 16. Juli 1992, veröffentlicht im Internet unter <http://www.4president.org/speeches/billclinton1992acceptance.htm> (zuletzt abgerufen am 12. September 2005) (keine Hervorhebungen im Original); vgl. Auch *Cimini*, Geo. J. on Poverty L. & Pol'y 2002, S. 96 f m.w.N.; „We should insist that people move off welfare rolls and onto work rolls. We should give people on welfare the skills they need to succeed, but we should demand that everybody who can work and become a productive member of society“ (Hervorhebungen im Original); *Clinton*, Announcement Speech, Old State House, Little Rock, Arkansas vom 3. Oktober 1991, veröffentlicht im Internet unter <http://www.4president.org/speeches/billclinton1992announcement.htm> (zuletzt abgerufen am 12. September 2005) (Keine Hervorhebungen im Original).

271 P.L. 103-66.

272 *Health Security Act of 1994* (103d Congress, 2nd Session, H.R. 3960); zum Reformversuch siehe nur *Kruse*, Das Krankenversicherungssystem der USA, S. 96 ff.

273 So auch *Kruse*, a.a.O., S.110.

274 *McCrate/Smith*, Gender and Society 1998, S. 62; *Stonecash/Mariani*, PSQ 2000, S. 101. In diesem Sinne auch *Clinton* in seiner *Veto Message* zum *Personal Responsibility and Work Opportunity Act of 1995* – 142 Cong. Rec. H343: „Welfare reform must be considered in the context of other critical and related issues such as Medicaid and the Earned Income Tax Credit.“.

275 *Responsibility and Empowerment Support Program Providing Employment, Child Care, and Training Act* (103-H.R. 3500); siehe auch zwei weitere „scharfe Einschnitte“ vorsehende Gesetzesentwürfe von Mitgliedern der republikanischen Fraktion: *The Real Welfare Reform Act* (103-H.R. 4566) sowie *The Welfare and Teenage Pregnancy Reduction Act* (103-H.R. 1293).

276 *Work and Responsibility Act of 1994* (103-H.R. 4605). Der Entwurf beinhaltete weitestgehend das im Wahlkampf 1992 Angekündigte; die *bill* sah u.a. Arbeitspflichten für die arbeitsfähigen

dennnoch „starb[en sie] einen leisen Tod im 103. Kongress“²⁷⁸. Zum einen hatten die liberalen Abgeordneten der demokratischen Partei Einwände gegen die zeitliche Begrenzung der Leistungen,²⁷⁹ zum anderen sahen die Republikaner mit Blick auf die Kongresswahlen 1994 keinen Anlass, der demokratischen Partei einen durchschlagenden sozialpolitischen Erfolg zu bescheren.

Mit dem Scheitern der *health care*-Reform verlor das Wohlfahrtsstaatskonzept der Clinton-Regierung einen tragenden Pfeiler. Ein Misserfolg, den die republikanische Partei im Kongresswahlkampf 1994 als Beleg für die Unfähigkeit des demokratischen Präsidenten, seine *welfare*-Reform umzusetzen, verkaufte, und das republikanische Wahlkampfprogramm „Contract with America“²⁸⁰ in glänzendem Licht erscheinen ließ. So trug die gescheiterte Reform zum „dramatischen Wechsel“²⁸¹ der Mehrheitsverhältnisse im amerikanischen Kongress bei,²⁸² der den Republikanern die Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses bescherte.²⁸³

Die republikanische Mehrheitsfraktion brachte ihren überarbeiteten Gesetzesentwurf wie im Wahlprogramm versprochen gleich am ersten Sitzungstag des 104. Kongresses im *House of Representatives* ein²⁸⁴; der Entwurf räumte den Bundesstaaten die Möglichkeit ein, ihr AFDC-Programm in ein *block-grant*-Programm umzuwandeln, wurde

Leistungsempfänger vor und begrenzte den Leistungsbezug für nicht arbeitende *able-bodied* Erwachsene auf zwei Jahre (§ 104 WRA) und ermöglichte weitere Demonstrationsprojekte (Title VIII WRA); die Regierung hielt an AFDC als *entitlement* Programm fest; *Conlan, From New Federalism to Devolution*, S. 275.

277 Vor allem aber blieb in beiden Entwürfen das *individual entitlement* für AFDC-Leistungen erhalten; *Conlan*, a.a.O., S. 277.

278 *Conlan*, a.a.O., S. 276.

279 *Conlan*, a.a.O., S. 275 f.

280 Der „*Republican Contract with America*“ war ein zehn Punkte umfassendes Wahl-, Aktions- und 100 Tage-Regierungsprogramm: „On the first day of the 104th Congress, the new Republican majority will immediately pass the following major reforms, aimed at restoring the faith and trust of the American people in their government:[...] Thereafter, within the first 100 days of the 104th Congress, we shall bring to the House Floor [...] 3. The Personal Responsibility act: Discourage illegitimacy and teen pregnancy by prohibiting welfare to minor mothers and denying increases AFDC for additional children while on welfare, cut spending for welfare programs, and enact a tough two-years-and-out provision with work requirements to promote personal responsibility.“ Und in der Erläuterung des gleich mitgelieferten Gesetzentwurfs des *Personal Responsibility Act* heißt es: „In the past few years, the federal government and state governments have tried to change and improve the welfare system. The Clinton Administration campaigned to „end welfare as we know it,“ though, to date, Congress has not held a vote on its proposal. The administration proposal limits AFDC benefits to two years, during which employment services would be provided to recipients.“; siehe *Republican Contract with America*, veröffentlicht im Internet unter <http://www.house.gov/house/Contract/CONTRACT.html> (zuletzt abgerufen am 13. Februar 2006). Siehe zum *Contract with America* auch *Gillespie/Schellhas* (eds.), *Contract with America*, 1994.

281 *Stonecash/Mariani*, PSQ 2000, S. 93.

282 *Conlan, From New Federalism to Devolution*, S. 275 m.w.N.

283 Zur Erklärung des politischen Wechsels siehe *Stonecash/Mariani*, PSQ 2000, S. 94 ff.

284 *Personal Responsibility Act of 1995* (H.R. 4): “A Bill to restore the American family, reduce illegitimacy , control welfare spending and reduce welfare dependence.”.

im Gesetzgebungsverfahren jedoch dahingehend umgestaltet,²⁸⁵ dass er letztendlich ein auf fünf Jahre begrenzte *Temporary Assistance for Needy Families* als *block-grant*-Programm ohne *individual entitlement* (Rechtsanspruch) gegen das *federal government* vorsah und u.a. auch das *Food Stamp*-Programm in ein *block-grant*-Programm umwandelte²⁸⁶. In dieser Form fand der Entwurf nach heftigen Debatten²⁸⁷ am 22. Dezember 1995 eine Mehrheit im Kongress und wurde am 29. Dezember dem Präsidenten zur Ausfertigung vorgelegt. *Clinton* legte – wie von Seiten der Republikaner nicht anders erwartet – am 9. Januar 1996 sein Veto gegen das Gesetz ein,²⁸⁸ weil es seiner Ansicht nach nicht „tough on work and responsibility“, sondern „tough on work and on parents who are responsible and who want to work“²⁸⁹ war. Parallel zur parlamentarischen Auseinandersetzung hatte die *Clinton*-Regierung durch eine großzügige *waiver*-Politik ihre *welfare*-Reform bereits faktisch in den „Laboratorien“ der Bundesstaaten realisiert.²⁹⁰

Da 1996 sowohl Kongress- als auch Präsidentschaftswahlen an standen, und die *welfare*-Reform in der Öffentlichkeit große Aufmerksamkeit fand, kam es zu einem politischen Showdown zwischen dem republikanisch dominierten Kongress und dem demokratischen Präsidenten: Die Republikanische Partei hatte zwei Optionen: entweder versuchte sie das Reformgesetz nochmals (mit minimalen Änderungen) durch den Kongress zu bringen, das *Clinton* dann mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit wieder mit seinem Veto abgelehnt hätte, und so zu einem möglichen Trumpf für den republikanischen Präsidentschaftskandidaten (*Bob Dole*) hätte werden können, oder sie nutzte die Gunst der Stunde und realisierte die wesentlichen Bestandteile ihres Reformkonzeptes mit kleinen Zugeständnissen (wie etwa beim *Food Stamp cap*²⁹¹). Schließlich entschieden sich die Republikaner für die zweite Option und akzeptierten u.a. sowohl die Erhaltung des *Food Stamp entitlement*, die Aufnahme umfangreicher Leistungen zur Begleitung des Übergangs von *welfare-to-work* als auch die Nichtbeachtung von EITC *benefits* bei der Einkommensprüfung von Antragstellern.²⁹²

Am 22. August 1996 unterzeichnete *Clinton* im Garten des Weißen Hauses den Personal *Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996*²⁹³ (PRWORA) –

285 S.R. 104-96. Der Entwurf des Gesetzes orientierte sich maßgeblich am W2 Programm Wisconsin's, das unter *Waivers* in ein sehr erfolgreiches wtw-Programm umgestaltet worden war.

286 Das FSP mit seinen national einheitlichen Anspruchsvoraussetzungen hatte den Effekt Unterschiede in den staatlichen AFDC-Programmen abzumildern; *Sugarmen*, Yale L.& Pol'y Rev. 1996, S. 123.

287 Vgl. *Conlan*, From New Federalism to Devolution, S. 282 ff.

288 Personal Responsibility and Work Opportunity Act of 1995 – Veto Message from the President of the United States (H. Doc. No. 104-464); siehe auch *Cimini*, Geo. J. on Poverty L. & Pol'y 2002, S. 97 m.w.N.

289 142 Cong. Rec. H342.

290 Zur Unzulänglichkeit des *federal Waiver Process* siehe H.R. Rep. 104-651, S. 6 f.

291 Zu den Sparvorschlägen im Zusammenhang mit dem FSP in der Reformdebatte 1995/ 96 siehe nur *King*, Budgeting Entitlements, S. 195-226.

292 Zu den weitergehenden, aber gescheiterten Reformplänen der Republikanischen Kongressmehrheit siehe *Graser*, Dezentrale Wohlfahrtsstaatlichkeit, S. 171-172 m.w.N.

293 P.L. 104-193, 110 Stat. 2105, kodifiziert und fortgeschrieben in Kapitel 42 USC. *Clinton* zur Unterzeichnung des Gesetzes: "Today I have signed into law H.R. 3734, the Personal Responsi-

„the end of welfare as we know it“. Der PRWORA wandelte das AFDC-Programm in ein zeitlich begrenztes Sozialhilfeprogramm für Familien (*Temporary Assistance for Needy Families – TANF*) um,²⁹⁴ das von Leistungsempfängern die Erfüllung strenger Arbeitspflichten verlangt.²⁹⁵ Mit dem PRWORA wurde der Rechtsanspruch (*entitlement*) auf TANF-Leistungen gegen das *federal government* aufgehoben.²⁹⁶ Die detaillierte Ausgestaltung der TANF-Programme wurde (zurück) in die Hände der Bundesstaaten gelegt, die von der Bundesregierung nur mehr *block grants* zur Finanzierung ihrer TANF-Programme erhalten.²⁹⁷ Der PRWORA zielt zudem auf eine Vermeidung bzw. Reduzierung von unehelichen Geburten (vor allem bei minderjährigen Frauen, die für den TANF-Leistungsbezug bei ihren Eltern oder in beaufsichtigten Wohnarrangements wohnen müssen) sowie auf Förderung von Ehe²⁹⁸, Familie und familiärer Verantwortung²⁹⁹.

Clinton gewann die Präsidentschaftswahl 1996 und setzte auch in der zweiten Amtszeit seinen haushaltspolitischen Konsolidierungskurs fort; die *welfare*-Reform zeigte schon in den ersten Jahren ihrer Umsetzung – gestützt auf eine günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung – erstaunliche „Erfolge“. Kritiker der Reform relativieren diese positiven Zahlen gerade unter Hinweis auf die positiven wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die außergewöhnlich guten Chancen für gering qualifizierte Arbeitnehmer, Arbeit zu finden.³⁰⁰ Mit dem *Workforce Investment Act* (WIA) von 1998³⁰¹ wurde die

bility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996. While far from perfect, this legislation provides an historic opportunity to end welfare as we know it and transform our broken welfare system by promoting the fundamental values of work, responsibility, and family. [...] It demands personal responsibility, and puts in place tough child support enforcement measures. It promotes family and protects children.“; ders., Statement on Signing the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996, August 22nd, 1996, in: Woolley/Peters, The American Presidency Project [online], <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=53219> [zuletzt abgerufen am 22. November 2007].

294 Ein Individuum darf maximal 60 Monate im Leben TANF-finanzierte Leistungen erhalten (42 USC § 608(a)(7), ausgenommen sind nur minderjährige Kinder, die zum Zeitpunkt des Leistungsempfangs nicht Haushaltvorstand des die TANF-Leistungen empfangenden Haushalts (minderjährige Mütter oder Väter) oder mit dem Haushaltvorstand eines solchen Haushalts verheiratet waren.

295 42 USC § 607.

296 42 USC § 608(a)(7).

297 Die Situation der Bundesstaaten im bisherigen AFDC-Programm, das als „cooperative“ Arrangement der Bundesregierung mit den Staatsregierungen ausgestaltet war, glich der eines „geknechteten Steuerzahlers“: die Bundesstaaten trugen einen großen Teil der Ausgaben, hatten aber nur unzulängliche Möglichkeiten, die Leistungsbeziehung zu den Leistungsempfängern zu regeln, weil es diesen möglich war, ihre Ansprüche gegen einen Bundesstaat vor Bundesgesetzen ein zu klagen. Vgl. hierzu Mashaw/Calsyn, Yale L.& Pol'y Rev. 1996, S. 297.

298 Kritisch hierzu Orr, Cap. U. L. Rev. 2005, S. 211 ff., die durch die Eheförderungsvorschriften des PRWORA die positive und negative Ehefreiheit verletzt sieht.

299 Zu diesem Zwecke wurde die Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen gegen den leiblichen Vater unter Androhung empfindlicher Sanktionen erweitert und auch informationell (automatisierter Austausch von Lohn- und Unterhaltsdaten).

300 Siehe statt vieler nur Pingle, What If Welfare Had No Work Requirements?, S. 20 : “The evidence in this paper suggests that exempting single mothers from TANF’s work requirements made no impact on the probability they were employed. Certainly other components of TANF

1996 eingeleitete *welfare*-Reform komplettiert. Der offiziell nicht als *welfare reform*-Gesetz bezeichnete WIA verknüpft die arbeitsfördernden Programme der U.S.A. erstmals zu einem Arbeitsförderungssystem, indem er die Arbeitsvermittlungs- und Qualifizierungsleistungen sowie UC- und *welfare*-Programme in Dienstleistungszentren, den so genannten *One-Stop Career Centers* konzentriert.³⁰²

Allerdings riss auch während der ersten Rezession nach dem Inkrafttreten des PRWORA, die im Laufe des Jahres 2001 die Arbeitslosenquote von 3,9 Prozent (Dezember 2000) auf 5,7 Prozent (Dezember 2001) ansteigen ließ³⁰³, der Langzeittrend bei der Entwicklung der TANF-Fallzahlen nicht ab, wenngleich sich die Schrumpfgeschwindigkeit deutlich verlangsamte.

Der *Bush*³⁰⁴-Regierung gelang in ihrer ersten von den Terroranschlägen auf das *World-Trade-Center* in New York und das Pentagon, dem Krieg gegen die Taliban in Afghanistan und gegen den Irak überschatteten Amtszeit von 2000-2004 weder die *reauthorization* des PRWORA, die eigentlich für das Jahr 2001 vorgesehen war, noch die des WIA im Jahre 2003. *Bush* sonnt sich seit ihrem Amtsantritt im Glanz der Erfolge der *welfare*-Reform des Jahres 1996. 2003 schließlich präsentierte die *Bush*-Regierung ihren Vorschlag zur Reform des TANF-Programms,³⁰⁵ der eine Verschärfung der persönlichen Arbeitspflichten für TANF-Empfänger gleich bleibenden *block-grants* vorsah, aber nicht zur Realisierung kam. Stattdessen wurde das TANF-Programm ohne Änderung der persönlichen Arbeitspflichten, aber u.a. unter Verschärfung der Bundesaufsicht³⁰⁶ durch den *Deficit Reduction Act of 2005*³⁰⁷ bis 2010 verlängert.

could have been a strong influence. However, based on the strong employment increases among exempt women, the results imply that the increased work requirements were not the cause of the sustained increase in employment among single mothers. Instead, the results indicate that substantially more women could have been exempted from TANF's work requirements without affecting employment rates, or the employment growth during the 1990s.” Diese empirische Studie, welche die von der Arbeitspflicht ausgenommenen Mütter von Kleinkindern als Kontrollgruppe heranzieht, legt nahe, dass der Wirtschaftsboom und die ausgeweiteten Dienstleistungen (Tagesbetreuung von Kindern, Qualifizierung u.ä.) an die sog. *welfare mothers* Voraussetzungen für deren gestiegerte Teilnahme am Arbeitsleben waren.

301 P.L. 105-220; 29 USC 2801 ff.

302 Gegenwärtig konzentriert sich die Bundesregierung auf den Aufbau eines nachfrageorientierten und zukunftsgeleiteten („*demand-driven*“) *Workforce-Investment*-Systems im Rahmen der „*21st Century Workforce Initiative*“ Präsident *Bush*'s (vgl. auch dessen EO 13218 vom 20. Juni 2001, 66 FR 33627); siehe dazu ferner <http://www.workforce3one.org>.

303 Siehe unten Tabelle 17, S. 457.

304 *George W. Bush* war von 2001-2009 der 43. Präsident der U.S.A.

305 Unter dem Titel „*Working towards independence*“ (veröffentlicht im Internet unter <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/02/welfare-reform-announcement-book.pdf> [zuletzt abgerufen am 10. März 2006]). Siehe auch den Gesetzesentwurf der Regierung – *Personal Responsibility, Work, and Family Promotion Act of 2003* – 108-H.R. 4.

306 Die Gliedstaaten hatten ihr Gestaltungsermessen vor allem auch dazu genutzt, die einzelnen Arbeitsaktivitäten sehr „großzügig“ zu definieren, um ihre *work participation rates* erfüllen zu können; vgl. *GAO*, Report 05-821, S. 10.

307 P.L. 109-171.

Durch den *Fair Minimum Wage Act of 2007*³⁰⁸ wurde der *Federal Minimum Wage* – Mindeststundenlohn des Bundes – erstmals seit 1996 mit Wirkung vom 24. Juli 2007 von USD 5,15 auf USD 5,85 angehoben. Das Gesetz sieht zudem eine stufenweise Anhebung des Mindestlohns auf USD 6,55 ab 24. Juli 2008 und USD 7,25 ab 24. Juli 2009 vor. Das TAA-Programm wurde durch den *Trade Adjustment Assistance Program Extension Act*³⁰⁹ vom 28. September 2007, den *Consolidated Appropriations Act, 2008*³¹⁰ vom 26. Dezember 2007 sowie den *Consolidated Security, Disaster Assistance, and Continuing Appropriations Act, 2009*³¹¹ vom 30. September 2008 bis März 2009 verlängert.

Durch den *Food, Conservation, and Energy Act of 2008*³¹² wurde mit Wirkung zum 1. Oktober 2008 das *Food Stamp*-Programm in *Supplemental Nutrition Assistance Program* (SNAP) (§ 4001(b)) sowie der *Food Stamp Act of 1977* in *Food and Nutrition Act of 2008* umbenannt. Die neue Programmsemantik zielt offensichtlich darauf ab, das den „Lebensmittelmarken“ anhaftende Stigma für „members of households receiving supplemental nutrition assistance program benefits“, die früher „food stamp recipients“ hießen, abzuschütteln. Zugleich wurden die *federal block grants* für das *Employment and Training Program* für 15 Monate, also bis Ende 2009 verlängert.³¹³ Der Food, Conservation, and Energy Act of 2008 sieht ferner eine Erhöhung der Mindestleistung von USD 10.- auf 8% des „thrifty food plan [für einen Ein-Personen-Haushalt]“ („*minimum supplemental nutrition assistance program benefits*“)³¹⁴ sowie eine ganze Reihe neuer Gestaltungsoptionen und -vorgaben für die Bundesstaaten (z.B. die Verpflichtung, ausschließlich *Electronic Benefit Cards* für die Leistungsgewährung einzusetzen).

Die so genannte „globale Finanzmarktkrise“ hat den U.S. amerikanischen Arbeitsmarkt Ende 2008 empfindlich getroffen. Innerhalb eines Jahres (von März 2008 bis März 2009) stieg die Arbeitslosenquote saisonbereinigt von 5,1% auf 8,5%³¹⁵. Die Sorge um eine schwere Rezession haben sowohl die Regierung unter Präsident *George W. Bush* zum Ende ihrer Amtszeit als auch die neue Regierung unter dem ersten farbigen Präsidenten der U.S.A., *Barack Obama*³¹⁶, veranlasst, zum Teil fundamentale Reformen im Bereich der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe des Bundes (TANF-Programm) einzuleiten:

308 Title VIII, Subtitle A of P.L. 110-28.

309 P.L. 110-89; Verlängerung um drei Monate bis zum 31..Dezember 2007.

310 P.L. 110-161; Verlängerung um neun Monate bis zum 30. September 2008.

311 P.L. 110-329; Verlängerung um sechs Monate bis zum 6. März 2009.

312 P.L. 110-246. Zum Gesetzentwurf des USDA siehe Title IV: Nutritions Programs, Subtitle A – Food Stamp Program des USDA 2007 Farm Bill Proposal, veröffentlicht im Internet unter <http://www.usda.gov/documents/FBNutrition2007.pdf> (zuletzt abgerufen am 10. Juni 2007).

313 § 4112 des *Food, Conservation, and Energy Act of 2008* = 7 USC. 2025(h)(1)(A).

314 § 4107 des *Food, Conservation, and Energy Act of 2008* = 7 USC 2017(a).

315 Datenquelle: *DOL-BLS*, Access to historical data for the "A" tables of the Employment Situation News Release - Table A-7. Selected unemployment indicators, seasonally adjusted, Series Id: LNS14000000; veröffentlicht im Internet unter <http://www.bls.gov/cps/cpsatabs.htm> (zuletzt abgerufen am 19. April 2009).

316 Barack Obama ist seit 2009 der 44. Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika.

Mit dem *Supplemental Appropriations Act of 2008*³¹⁷ vom 30. Juni 2008 etablierte der Kongress das *Emergency Unemployment Compensation* Programm 2008, kurz EUC08, unter dem zunächst Leistungen für bis zu 13 Wochen an arbeitslose Personen vorgesehen waren, die u.a. ihre regulären UI-Leistungsansprüche ausgeschöpft haben. EUC08 wurde sodann durch den *Unemployment Compensation Extension Act of 2008*³¹⁸ vom 21. November 2008 befristet bis zum 31. März 2009 um bis zu sieben bzw. 13 Wochen in Bundesstaaten mit „high unemployment“ ausgeweitet.

Mit dem *American Recovery and Reinvestment Act of 2009* (ARRA)³¹⁹ schließlich wurde u.a. das EUC08-Programm bis 31. Dezember 2009 verlängert und ferner die Möglichkeit für alle Bundesstaaten geschaffen, im Wege einer Vereinbarung mit dem USDOL die staatlichen wöchentlichen UI-Leistungen um jeweils USD 25.- aus Bundesmitteln aufzustocken; dieses temporäre *Federal Additional Compensation* (FAC) Programm³²⁰ ist bis zum 31. Dezember 2009 bzw. inkl. *Phase-out*-Zeitraum bis zum 31. März 2010 befristet. In den §§ 2003 und 2004 des ARRA sind so genannte „unemployment compensation modernization incentive payments“ mit einem Volumen von insgesamt USD 7.000.000.000.- vorgesehen, um die sich Bundesstaaten anteilig bewerben können, deren Arbeitslosenversicherungsgesetze bestimmte Regelungen beinhalten. Der ARRA reformiert auch den *Trade Act of 1974* und verlängert die TAA-Programme bis Ende 2010 (§ 1892 Division B, Title I ARRA).

Ebenfalls mit dem ARRA³²¹ wurden für das FY 2009 USD 5.000.000.000.- aus dem Bundeshaushalt für den TANF *Emergency Fund* zur Verfügung gestellt; Mittel aus diesem Fonds können die Bundesstaaten in den FYs 2009 und 2010 erhalten. Auch beinhaltet der ARRA verschiedene steuerrechtliche Regelungen, u.a. auch die Einführung des „Making Work Pay Credit“ (§ 1001 Division B, Title I ARRA) und eine temporäre Ausweitung des EITC (§ 1002 Division B, Title I ARRA). Für den Zeitraum vom 1. April 2009 bis zum 30. September 2010 sind gemäß § 101(e)(1) Division A, Title 1 ARRA so genannte „able-bodied adults without dependents“ von der zeitlichen Befristung für den Bezug von SNAP-Leistungen ausgenommen, solange der jeweilige Bundesstaat keine qualifizierenden Arbeitsaktivitäten anbietet.

317 P.L. 110-252.

318 P.L. 110-449.

319 P.L. 111-5.

320 Siehe auch den UI Program Letter No. 11-09 vom 23. Februar 2009, veröffentlicht im Internet unter <http://wdr.doleta.gov/directives/attach/UIPL/UIPL11-09acc.pdf> (zuletzt abgerufen am 19. April 2009).

321 § 3 des ARRA ist ein bunter Strauß an Zielen zu entnehmen: “The purposes of this Act include the following: (1) To preserve and create jobs and promote economic recovery. (2) To assist those most impacted by the recession. (3) To provide investments needed to increase economic efficiency by spurring technological advances in science and health. (4) To invest in transportation, environmental protection, and other infrastructure that will provide long-term economic benefits. (5) To stabilize State and local government budgets, in order to minimize and avoid reductions in essential services and counterproductive state and local tax increases.”

Die sozialpolitische Agenda³²² *Barack Obamas* beinhaltet unter der Überschrift „Make Work Pay for All Americans“ neben einer Erhöhung des *Earned Income Tax Credit* und der Einführung eines *Making Work Pay Tax Credit* in Höhe von USD 500.- für Geringverdiener auch die weitere Anhebung des Mindestlohns auf USD 9,50 für das Jahr 2011. Mit Blick auf das TANF-Programm lässt das Programm *Obamas* erwarten, dass der eingeschlagene Kurs hin zu einer Ausweitung so genannter „transitional jobs“ (Übergangsbeschäftigung) (workfare) und einer Stärkung von Familien mit zwei Elternteilen gehalten wird. Ihr sozialpolitisches Hauptaugenmerk dürfte die Regierung *Obama* jedoch auf das Projekt *Health Care* legen.³²³

1.1.3. Schlussfolgerungen

Der moderne amerikanische Wohlfahrtstaat verdankt seine Existenz einer unvorstellbaren ökonomischen Krise, in der so viele Menschen von Arbeitslosigkeit und Armut betroffen waren, dass Arbeitslosigkeit und ihre Folgen allgemein nicht länger auf moralische Defekte und persönliches Versagen zurückgeführt werden konnte, sondern zumindest auch auf allgemeines und konkretes Versagen des Marktes. Damit wurde gleichzeitig ein Dogma der protestantischen (Arbeits-)Ethik aufgehoben.³²⁴

Die Grundzüge des U.S. amerikanischen Wohlfahrtsstaates tragen bis heute nicht nur einen pragmatischen, sondern auch einen verfassungsrechtlichen Stempel: So wurden die politischen Entscheidungen pro korrigierende und steuernde wirtschaftspolitische Eingriffe (früher *New Deal*) in der Verfassungsrechtsprechung des U.S. Supreme Court zunächst rundum abgelehnt und der Gesetzgeber gestaltete daraufhin den SSA, insbesondere die UI, in Antizipation der Rechtsprechung des Supreme Court. Dass der breite Konsens über die sozialpolitischen Maßnahmen der *Roosevelt*-Regierung in der Bevölkerung letztendlich das Umschwenken des Gerichts zur Folge hatte, das dem Kongress fast beiläufig die sozialpolitische Gesetzgebungskompetenz aus der *General Welfare Clause* (U.S. Const. art. I § 8) zubilligte.³²⁵ und letztendlich den späten New Deal als verfassungskonform bestätigte, darf nicht darüber hinweg täuschen, welch maßgebli-

322 Vgl. *The Agenda – Poverty*; veröffentlicht im Internet unter <http://www.whitehouse.gov/agenda/poverty/> (zuletzt abgerufen am 19. April 2009).

323 Vgl. *The Agenda – Health Care* veröffentlicht im Internet unter <http://www.whitehouse.gov/agenda/healthcare/> (zuletzt abgerufen am 19. April 2009).

324 Segalman, JSI 1968, S. 137: “The depression finally put the lid on the general myth that poverty was a self-chosen way of life. Over one fourth of all Americans were “sinners” under the Protestant Ethic, and this was too many for credibility to sustain. Thus the Protestant Ethic went out of “style” as an American belief (except in terms of Social Agency operation), and the right to public assistance arrived. It is true that there are cultural islands throughout America where these rights are unknown to the poor, or where these rights are ignored by the establishment and their employed public welfare workers, but the myth of the Protestant Ethic has been amended in most sectors of society where corporations and labor meet. The Social Security Act and the G.I. Bill are long since part of the Societal landscape.”.

325 *United States v. Butler*, 297 U.S. 1 (1936).

chen Einfluss das Gericht schon im Vorfeld auf das Design der Sozialversicherungsprogramme ausübt.

„Law, particularly constitutional law, exists as a stabilizing, restraining influence on popular government, equally preserving entrenched privilege and preventing new tyranny, particularly that dressed in the popular fashion of the mob. But Court restraints cannot permanently impede something desired by a vast majority. Fortunately, the amendment process provides a technique, albeit a different technique, for achieving change, as does the more informal process of changing interpretation.“³²⁶

Dieser Einfluss hat sich auch später mit geänderten Vorzeichen etwa mit der Entmoralisierung des AFDC-Programms³²⁷ fortgesetzt.

Der Bundesgesetzgeber regelt heute die Rahmenvorgaben für die meisten Sozialversicherungs- und *welfare*-Programme, während die Gesetzgeber der Gliedstaaten die Rechtsbeziehungen im Verhältnis zwischen den Leistungsempfängern und dem (Bundes-)Staat ausgestalten. Nicht zu vernachlässigen ist dabei auch die Rolle der Verwaltung auf Ebene der Bundesstaaten bzw. der Verwaltungsbezirke (*counties*), denen heute in der „post-entitlement welfare era“³²⁸ wesentliche Entscheidungsbefugnisse zukommen.

Die aktiv(ierend)e Arbeitsmarktpolitik ist in den U.S.A. seit den frühen sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts das die Gestaltung der meisten *welfare*-Leistungssysteme bestimmende Prinzip.³²⁹ Es bezieht seine Überzeugungskraft in den U.S.A. aus der vorherrschendem amerikanischen Arbeitsethik und der untrennbar in sie verwobenen althergebrachten Unterscheidung zwischen „deserved“ und „undeserved poors“; zudem findet über die Arbeitsverpflichtung von Sozialhilfeempfängern die „Grundregel“ (Arbeitsethik) und durch die Vorschriften des PRWORA zur Förderung der (heterosexuellen) Ehe³³⁰ und der Familie die Moralvorstellung der nationalen Mehrheit ihre Übersetzung in den Lebensstil der Unterschicht.³³¹

Der arbeitsfähige Mann, der arbeitslos und kinderlos ist, war und ist in den U.S.A. das Modell des „undeserved poor“.³³² Mit der protestantischen Arbeitsethik waren und sind Hilfeleistungen an diese Personengruppe nicht zu vereinbaren, was noch immer im kategorialen TANF-Programm seinen Ausdruck findet, das in erster Linie Leistungen für bedürftige Kinder und nur sekundär Leistungen an Eltern vorsieht. In der Bundessozialhilfe beansprucht die amerikanische Arbeitsethik der Mehrheit ihre Geltung in den rechtlich verankerten Arbeitspflichten. Die Bedeutung der Mittelschichtnormalität für die Bundessozialhilfe kann am Beispiel der Frauenarbeit belegt werden: Als in den

326 Conkin, FDR and the Origins of the Welfare State, S. 93.

327 So auch Eichenhofer, Recht der sozialen Sicherheit in den USA, S. 104 f.

328 Charn, 10 Clinical L. Rev. 75, 102 Fn. 82.

329 Siehe vergleichend mit der Bundesrepublik Deutschland Janoski, The Political Economy of Unemployment, S. 257 ff.

330 42 USC 603(1)(2)(i)-(iii): „Healthy Marriage Promotion“.

331 Vgl. zu dieser Funktion der Lebensstilregulierung von *Workfare*-Programmen statt vieler Grell/Sambale/Eick, PROKLA 2002, S. 557 ff sowie Cashin, Colum. L. Rev. 1999, S. 564 ff und Thomas, U. Det. Mercy L. Rev. 2001, S. 186 ff.

332 Handler/Hasenfeld, The Moral Construction of Poverty, S. 83.

sechziger Jahren die Teilnahme von Frauen – insbesondere auch von Müttern – der amerikanischen Mittelschicht am Arbeitsmarkt „normal“ wurde, kam es auch zur Ausweitung der Arbeitsförderungsprogramme auf AFDC-Mütter.³³³

Die wesentlichen Entwicklungsschritte hat das amerikanische Arbeitsförderungsrecht in Zeiten der „Krisenperzeption“³³⁴ gemacht. Das gilt für Aufbau-, Ausbau- und Rückbauentscheidungen gleichermaßen. Zudem ist das Arbeitsförderungsrecht und insbesondere das Arbeitslosenversicherungsrecht der U.S.A. so konzipiert, dass es in Rezessionsphasen seinen Leistungsumfang ausweitet, um in Phasen des Aufschwungs wieder auf das normale Maß zu schrumpfen.³³⁵ Diese antizyklische Subsidiarität des amerikanischen Wohlfahrtsstaates ist nur einmal – zur Zeit des *War on Poverty* – durchbrochen worden. In der nun mehr als 70 jährigen Geschichte des modernen amerikanischen Wohlfahrtsstaates wurde immer wieder um die (De-)Zentralität der Programme gestritten: Die Bundesregierung konnte die Gesetzgebungskompetenzen in der *Great Depression* an sich ziehen und mit Beginn der siebziger Jahre begann – auch aus politischem Kalkül – die Kompetenzrückgabe an die Bundesstaaten. Auslöser der Dezentralisierung des U.S.-amerikanischen Wohlfahrtsstaates waren nicht nur fiskale Schwierigkeiten der Bundesregierung, sondern auch die Einsicht, dass mit den Regelungskompetenzen auch die moralische und vor allem politische Alltagsauseinandersetzung mit dem Wohlfahrtsstaat auf die Bundesstaaten verlagert werden konnte, d.h. die politische Verantwortung.

Heute erinnert der amerikanische Wohlfahrtsstaat in vielerlei Hinsicht an den kolonialen Wohlfahrtsstaat: auch damals wurde Arbeitslosigkeit dem Betroffenen als moralisches Versagen und nicht dem Markt vorgeworfen. Wie damals sind heute alle arbeitsfähigen AmerikanerInnen zur Deckung ihrer Bedarfe auf ihre eigene Arbeitskraft verwiesen, was nunmehr auch für die bis 1996 weitgehend von dieser Regel ausgenommene Gruppe der arbeitsfähigen alleinerziehenden Elternteile (vornehmlich Mütter) gilt. Interessanterweise wird gegenwärtig im Umfeld konservativer *think-tanks* mit Verweis auf die Ineffizienz der bestehenden wohlfahrtsstaatlichen Institutionen (inkl. UI und *Social Security*) die in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren geführte Diskussion über die Einführung eines Grundeinkommens, die im gescheiterten FAP-Vorschlag gipfelte, wieder belebt.³³⁶

Arbeit und staatliche Hilfeleistungen sind in den U.S.A. seither eng miteinander verbunden, und es ist – was noch zu zeigen ist – heute nicht zu weit gegriffen, die Vereinigten Staaten von Amerika weniger als einen Wohlfahrtsstaat als vielmehr als einen

333 Lens, Duke J. Gender L. & Pol'y 2006, 256 m.w.N.

334 Vgl. zu dieser These ausführlich Schild, Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, 2003.

335 Das gilt primär für die reguläre UI und das automatische FSEB-Programm – in ihnen bedarf es keiner – in Krisenzeiten mitunter schwierig durchzusetzenden politischen Entscheidung zur Ausweitung der Leistungen an Arbeitslose. Darüber hinaus hat der Kongress zahlreiche temporäre Arbeitsförderungsprogramme in Rezessionszeiten etabliert; zu einer Chronologie dieser Programme siehe *DOL-ETA*, Special Extended Benefit Programs, veröffentlicht im Internet unter http://workforcesecurity.dol.gov/unemploy/pdf/spec_ext_ben_table.pdf, abgerufen am 10. Juli 2006.

336 Siehe nur Murray, In Our Hands, 2006.

zunehmend paternalistischen Arbeitsförderungsstaat zu begreifen. Doch könnte es abermals eine Wirtschaftskrise sein, die die Regierung *Obama* einen neuen U.S. amerikanischen Sozialstaat ins Werk zu setzen hilft.

1.2. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Das Verfassungsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika ist sowohl in der Bundesverfassung (*U.S. Constitution*) als auch in den „Verfassungen“ der Bundesstaaten (*State Constitutions*) enthalten.³³⁷ Ursprünglich standen die Staatsverfassungen und die Bundesverfassung im Verhältnis einer strikt getrennten „dualen Souveränität“³³⁸ zueinander³³⁹, wie sie die Gründerväter des limitierten *federal government* der Vereinigten Staaten (*Framers*) vor Augen hatten³⁴⁰, und der 1791 als Teil der *Bill of Rights* der Verfassung hinzugefügten zehnten Zusatzartikel deklaratorisch bestätigt:

„Die Machtbefugnisse, die von der Verfassung weder den Vereinigten Staaten übertragen noch den Einzelstaaten entzogen werden, bleiben den Einzelstaaten oder dem Volke vorbehalten.“³⁴¹

Im Kern wurde diese Dualität zwar (formell) über die Jahre bewahrt, begann aber nicht zuletzt mit der Ausweitung der sozialpolitischen Aktivitäten der Bundesregierung in der *New Deal* Ära auszufransen.³⁴² Infolge der sozialpolitischen Aktivität der Bundesregierung herrscht ein kooperativer Föderalismus in den U.S.A.,³⁴³ in den – wie ge-

337 So etwa ACIR, *State Constitutions in the Federal System*, S. 8: “[T]he “complete” American Constitution includes both the Constitution of the United States and the constitutions of the 50 states[...]” sowie im Ergebnis auch Hershkoff, Harv. L. Rev. 1999, S. 1195; allerdings werden die Verfassungen der Einzelstaaten in der U.S. amerikanischen Rechtswissenschaft eher stiefmütterlich behandelt und teilweise nicht als Verfassungsrecht im eigentlichen Sinne bewertet; vgl. Hershkoff, a.a.O., insbesondere die Übersicht in Fn. 388.

338 Peters, PotAPS 1999, S. 418; vgl. Ehringhaus, Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika, S. 40 ff sowie Annaheim, Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat, S. 38 ff.

339 Tribe, American Constitutional Law, S. 381 m.w.N.

340 Madison, The Federalist No. 51, in: Ball, The Federalist, S. 254 f: “There are moreover two considerations particularly applicable to the federal system of America, which place that system in a very interesting point of view. First. In a single republic, all the power surrendered by the people, is submitted to the administration of a single government; and usurpations are guarded against by a division of the government into distinct and separate departments. In the compound republic of America, the power surrendered by the people, is first divided between two distinct governments, and then the portion allotted to each, subdivided among distinct and separate departments. Hence a double security arises to the rights of the people. The different governments will controul each other; at the same time that each will be controuled by itself.”.

341 Brugger, Grundrechte, S. 475. Zum zehnten Zusatzartikel siehe ausführlich Stone/Seidman/Sunstein/Tushnet/Karlan, Constitutional Law, S. 330 ff.

342 Siehe Annaheim, Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat, S. 38 ff.

343 Zur Funktionsweise des kooperativen Föderalismus siehe bereits Ehringhaus, Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika, S. 72 ff sowie mit Blick auf die Welfare Reform von 1996 Sugarman, Yale L.& Pol'y Rev. 1996, S. 123 ff.