

SOZIALHILFEREFORM IN DEN USA: »ENDING WELFARE AS WE KNOW IT«?

Der 1996 verabschiedete »Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act« (PRWORA) radikalisierte in vielerlei Hinsicht einen bereits lange zuvor begonnenen Abkehrprozess politischer Eliten und Entscheidungsträger von Errungenschaften des »goldenen Zeitalters« des US-amerikanischen Wohlfahrtsstaates: dem New Deal in den 1930er und dem »War on Poverty« in den 1960er Jahren. In diesen Hochphasen zentralstaatlichen Interventionismus war es unter demokratischen Bundesregierungen – vornehmlich als Reaktion auf Krisenerscheinungen – auch in den Vereinigten Staaten zu einem deutlichen Ausbau von sozialen Rechten und öffentlichen Investitionen zur Bekämpfung von Armut gekommen.

1935 war infolge von Großer Depression und Massenarbeitslosigkeit mit der Verabschiedung des »Social Security Act« (SSA) der Grundstein für eine nationale Sozialgesetzgebung und eine veränderte Aufgabenverteilung zwischen Bund und Einzelstaaten gelegt worden (Skocpol/Ikenberry 1983; Orloff 1988; Trattner 1999). Damit übernahm der US-amerikanische Zentralstaat zum ersten Mal in der Geschichte eine größere Verantwortung für Erwerbslose und Arbeitsunfähige, indem er eine bundeseinheitliche gesetzliche Rentenversicherung schuf und alle Einzelstaaten dazu anhielt, Arbeitslosenversicherungssysteme und zusätzliche Einkommensbeihilfen für unterstützungsbedürftige Alte, Behinderte und Kinder in Familien ohne männlichen Ernährer einzurichten. Dadurch, dass Washington mehr als die Hälfte der Kosten für die regionalen Sozialhilfeprogramme übernahm, konnte ein Mindestmaß an rechtlicher Kontrolle und zentralstaatlicher Steuerung sichergestellt werden. Dies markierte in den Vereinigten Staaten einen ersten historisch bedeutsamen Bruch mit Traditionen und Praxen der kommunalen Armenfürsorge des 19. Jahrhunderts und sorgte dafür, dass materielle Not von Seiten gesellschaftlicher Eliten und Behörden nicht länger ein-

zig auf individuelles Versagen zurückgeführt und vornehmlich als moralisches Defizit und Verhaltensproblem der Betroffenen behandelt wurde (Handler/Hasenfeld 1991; Katz 1996). Ein Anspruch auf Familiensozialhilfe (»Aid to Dependent Children«, ADC) war gegeben, »wenn ein Kind hilfsbedürftig ist, weil ihm der elterliche Unterhalt oder die persönliche Fürsorge fehlt, sei es aufgrund des Todes, der dauerhaften Abwesenheit von zu Hause oder der physisch/psychischen Unfähigkeit eines Elternteils« (Section 406a des Social Security Act, zit. nach Leibfried 1977: 20). 1950 wurde die Bundessozialgesetzgebung dahingehend ergänzt, dass neben minderjährigen Kindern in Familien mit nur einem Elternteil von nun an auch deren Mütter berechtigt waren, für ihren eigenen Unterhalt Leistungen zu beziehen. Dementsprechend wurde das Bund-Staaten-Programm später in »Aid to Families with Dependent Children« (AFDC) umbenannt. Eine zusätzliche Ausweitung erfolgte 1962 mit dem Programm AFDC-UP (»Aid to Families with Dependent Children – Unemployed Parents«), das den Einzelstaaten über weitere Bundeszuschüsse Anreize geben sollte, auch solche Familien finanziell zu unterstützen, in denen beide Elternteile zusammenlebten und der Vater entweder arbeitsunfähig oder längere Zeit erwerbslos war (Kaplan 1997).

Waren mit dem »Social Security Act« die beiden wesentlichen Säulen des modernen US-amerikanischen Wohlfahrtsstaates (Versicherungsleistungen und zielgruppenspezifische steuerfinanzierte Einkommensbeihilfen) geschaffen, so kam es in den 1960er und 1970er Jahren unter den Präsidenten Kennedy und Johnson zu einer rapiden Expansion von nationalen und regionalen Anti-Armutsprogrammen, die sich zur dritten Komponente sozialstaatlicher Aktivitäten in den USA entwickeln sollten (Haskins 2006). Die Einführung der meisten dieser »human capital programs« und »placed-based programs« stand im engen Zusammenhang mit der Eskalation von politischen Unruhen und sogenannten Rassenkonflikten, die im Laufe der 1960er Jahre viele US-amerikanische Großstädte erschütterten. Hinzu kamen Massenmobilisierungen der afroamerikanischen Bürgerrechtsbewegung und anderer radikalisierter außerparlamentarischer Bewegungen und Organisationen von ethnischen Minderheiten, Studenten, Frauen und Sozialhilfeempfängern (Welfare Rights Movements, Black Panthers, Chicano Civil Rights Movement etc.), denen es gelang, die Verquickung von anhaltendem Rassismus, staatlicher Diskriminierung, Segregation, sozialer Ausgrenzung und Einkommensarmut auf die politische Tagesordnung zu setzen (Piven/Cloward 1977b; Schram/Turbett 1983; Hamilton/Hamilton 1997; Nadasen 2005). Erneut erwiesen sich die demokratischen Bundesregierungen – diesmal unter dem Druck starker progressiver gesellschaftli-

cher Kräfte und Protestbewegungen – als Instrument und Katalysator für zahlreiche soziale und rechtliche Reformen und konnten in Politikfelder (Bildung, Arbeits- und Wahlrecht, Umgang mit Minderheiten etc.) intervenieren, die bis dahin als Domäne der Einzelstaaten gegolten hatten. Mit Verabschiedung des »Civil Rights Act« (1964) und des »Voting Rights Act« (1965) untersagte der Bund unter Androhung des Entzugs seiner finanziellen Zuschüsse den Einzelstaaten rassistische Diskriminierungen und Einschränkungen verfassungsrechtlich geschützter Bürgerrechte, sei es bei der Ausübung des Wahlrechts, in der Schulbildung, in den Arbeitsbeziehungen oder in staatlichen Sozialprogrammen (Hamilton/Hamilton 1997). Ende der 1960er Jahre kam es zudem zu wichtigen Grundsatzentscheidungen des Obersten Gerichtshofes in Bezug auf die Sozialhilfegewährung, welche die bis dato in vielen Bundesstaaten und Kommunen übliche Behördenpraxis, Geldzahlungen aufgrund des »unmoralischen Lebenswandels«, der Hautfarbe oder der Herkunft von hilfesuchenden Antragstellern zu verweigern, als verfassungswidrig erklärten und insgesamt zu einem größerem Schutz der Armutsbevölkerung vor Verwaltungswillkür führten (vgl. S. 53 ff.). Damit büßte die für die Fürsorgetradition in den USA grundlegende Unterscheidung zwischen würdigen und unwürdigen Armen gegenüber der Idee von sozialer Unterstützung als einem Rechtsanspruch (entitlement) für eine kurze Zeit an Bedeutung ein (Klotz u.a. 2000: 5).

Darüber hinaus wurden zwischen 1963 und 1968 im US-Kongress über 100 Gesetze zur Verbesserung des Gesundheits- und Erziehungswesens verabschiedet (Adams 1999: 414), darunter so wichtige Programme wie »Medicare« und »Medicaid«, die zum ersten Mal im ganzen Land eine medizinische Grundversorgung für Bedürftige und Senioren gewährleisteten.¹ Zusätzlich wurden im Rahmen der Great-Society-Politik² der Johnson-Regierung Mittel für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung gestellt und eine vom Bund finanzierte Rechtsbeihilfe für bedürftige Personen (legal services) eingeführt, von der bis heute zahlreiche lokale Community-Organisationen und sogenannte »Advocacy Groups« für die Interessen der Armutsbevölkerung (vgl. S. 215 ff. u.

- 1 »Medicare« ist die bundesstaatliche gesetzliche Krankenversicherung für Ältere ab 65 Jahren, »Medicaid« ist ein steuerfinanziertes Bund-Staaten-Programm, das für medizinische Leistungen bei einkommensschwachen Familien aufkommt, wenn diese über keine private Krankenversicherung verfügen (Murswieck 2004).
- 2 Der Begriff Great Society geht auf eine Wahlkampfaussage Lyndon B. Johnsons aus dem Jahr 1963 zurück, in der er die Aufgabe der Armutsbekämpfung im Land nicht nur als staatliche, sondern als eine gesamtgesellschaftliche Anstrengung darstellte, in die alle Bereiche und Ebenen einbezogen werden sollten.

303 ff.) profitieren können. Mit dem 1964 geschaffenen Bundesamt Office of Economic Opportunity und seinen verschiedenen Initiativen wurden zum ersten Mal auch die Kommunen sowie Nachbarschafts- und Bürgerinitiativen direkt und in größerem Umfang in zentralstaatliche Aktionsprogramme und soziale Dienste zur Stabilisierung von strukturschwachen Stadtteilen und Armutsquartieren einbezogen (Morris 2004). Durch die unmittelbare finanzielle Unterstützung von lokalen Projekten sollte unter Umgehung der Regierungen der Einzelstaaten deren Einfluss auf die Mittelvergabe verringert werden, da ein Großteil von ihnen weiterhin äußerst konservativ war und die Zielsetzungen der liberalen Bundesregierung (Bekämpfung der Rassendiskriminierung, Stärkung der Bürgerbeteiligung) häufig nicht teilte.

Trotz erheblicher Verbesserungen und Innovationen in den 1960er Jahren blieb das US-amerikanische System staatlicher Armutsbekämpfung allerdings weiterhin inkohärent, extrem fragmentiert und vor allem in Bezug auf den Schutz von Kindern und die Beseitigung der Armut unter Afroamerikanern und anderen ethnischen Minderheiten äußerst ineffizient (Gilbert/Gilbert 1989; Lawson/Wilson 1995; Noble 1997; Danziger 2001; Smeeding u.a. 2001). Während die Leistungen der ersten Säule des modernen US-amerikanischen Wohlfahrtsstaates, die auf dem Versicherungsprinzip basieren, in der Nachkriegsentwicklung eine wachsende Popularität erfuhren und von verschiedenen Interessenkoalitionen (Rentnern, Gewerkschaften und zum Teil auch den Arbeitgebern) verteidigt wurden, scheiterten alle parlamentarischen Versuche, die diversen zielgruppenspezifischen Fürsorgeleistungen in eine universelle und bundesweit einheitliche Mindestsicherung umzuwandeln, am Widerstand einflussreicher Vetogruppen (Unternehmervverbände, Landwirtschaftsvertreter, Teile der Republikanischen Partei und Südstaaten-Politiker) bereits im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens (Lockhart 1991; Lieberman 2003).

Noch stärker als in anderen kapitalistischen modernen Gesellschaften galt in den USA selbst während progressiver sozialpolitischer Phasen offiziell die Prämisse, dass eine direkte finanzielle Unterstützung möglichst auf diejenigen beschränkt werden sollte, die nicht in der Lage sind, durch Erwerbsarbeit ihren eigenen Unterhalt zu sichern. Einkommensbeihilfen für bedürftige Alleinstehende oder Familien ohne minderjährige Kinder (»General Assistance« oder »General Relief« genannt) wurden vom Bundesgesetzgeber nie verbindlich vorgeschrieben, sondern blieben in Anlehnung an die Armenfürsorge des 19. Jahrhunderts freiwillige Leistungen der Einzelstaaten und Kommunen (vgl. S. 87 ff.). Zudem gerieten steuerfinanzierte Programme wie die Familiensozialhilfe, als ihre Inanspruchnahme in den 1960er und 1970er Jahren merklich

anstieg, zum bevorzugten Wahlkampfthema konservativer Politiker, die Kostenargumente mit dem Vorwurf an ihre liberalen Gegner verbanden, über eine zu große Permissivität in der Sozialpolitik traditionelle amerikanische Normen und Werte wie individuelles Leistungsstreben, ökonomische Selbständigkeit und den Familienzusammenhalt zu unterminieren (Waddan 1997; Gilens 1999; Weaver 2000).

Auch die dritte Säule des US-amerikanischen Sozialsystems, die seit dem »War on Poverty« vornehmlich auf die Förderung von Chancengleichheit sowie den Ausbau der sozialen Infrastruktur in ökonomisch benachteiligten Regionen und Kommunen setzte, erwies sich als unzureichender Ersatz für fehlende universelle Sozial- und Transferleistungen. Sie stellt bis heute ein buntes Patchwork von vielen unkoordinierten nationalen und dezentralisierten Programmen dar, die in der Regel befristet sind, häufig einen experimentellen Charakter aufweisen und somit auch – je nach sich wandelnden politischen Mehrheitsverhältnissen und fiskalpolitischen Erwägungen – schnell wieder abzuschaffen sind. Allein im Bereich der Weiterqualifizierung und Beschäftigungsförderung von benachteiligten Bevölkerungsgruppen gab es Mitte der 1990er Jahre mehr als 150 verschiedene Programme, die von ganz unterschiedlichen Ministerien in Washington und den Einzelstaaten verwaltet wurden (Haskins 2006: 5). Diese »human capital programs« waren jedoch finanziell meist nur sehr dürtig ausgestattet und erreichten nur einen kleinen Teil des potentiellen Empfängerkreises (Noble 1997). Da sie in der Öffentlichkeit außerdem zunehmend als Instrumente zur Unterstützung von ethnischen Minderheiten – vornehmlich Afroamerikanern in den Innenstädten des Nordens – wahrgenommen wurden, haftete ihnen auch recht bald ein »Ghetto-Stigma« und der Vorwurf an, Steuermittel für die Ausbreitung einer »Abhängigkeitskultur« und krimineller »urbaner Unterschichten« zu verschwenden (vgl. Massey/Denton 1993; Gans 1995; Wilson 1996; Williams 1998; Brown 2003).

Selbst auf ihrem Zenit wohlfahrtsstaatlicher Expansion wendeten die USA insgesamt weiterhin wesentlich weniger Ressourcen als die meisten OECD-Staaten für Sozialleistungen und Armutsbekämpfung auf. Mitte der 1990er Jahre betrug der Anteil öffentlicher Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) in den Vereinigten Staaten knapp 16 Prozent, während der Durchschnitt in der Europäischen Union bei über 25 Prozent lag (Alesina u.a. 2001: 191). Den größten Anteil an den steuerfinanzierten Sozialausgaben sowie die höchsten Zuwachsraten verzeichnete in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in den USA neben dem Bereich der Bildungsförderung das Bundesprogramm »Medicaid«, das eine medizinische Grundversorgung von mittellosen Familien ohne Krankenversicherung sicherstellt. Ein weiterer wesentlicher Kostenfak-

tor ist das Programm »Earned Income Tax Credit« (EITC), mit dem der Zentralstaat seit 1975 über Steuererleichterungen die Lohneinkommen von inzwischen fast 22 Millionen Familien subventioniert (Holt 2006: 3) und das in vielen Rezeptionen der US-amerikanischen Sozialpolitik als das vielversprechendste und effektivste Instrument der Armutsbekämpfung gilt (Myles 1998; Schelke 2000; Meyer/Holtz-Eakin 2002; Okwuje/Johnson 2006). Zusammen machten diese beiden Programme (»Medicaid« und EITC) zum Zeitpunkt der »Welfare Reform« etwa 20 Prozent der bundesstaatlichen Sozialausgaben aus (Burke 2004: 5). Dagegen entfielen in den 1990er Jahren trotz gestiegener Empfängerzahl – die sich zwischen 1965 und 1992 in etwa verdreifacht hatte, danach aber wieder gesunken war – lediglich etwa 0,25 Prozent des BIP bzw. 0,9 Prozent der Bundessozialausgaben auf die Familiensozialhilfe (Murswiek 2004: 668), deren Abschaffung im Zentrum des PRWORA stand. Die gängige Behauptung, es habe sich bei AFDC um ein teures und in Bezug auf die Kosten um ein stetig wachsendes Programm gehandelt, trifft nach der Expansionsphase der 1960er Jahre daher nicht mehr zu. Weiterhin steigende Fallzahlen wurden durch Leistungseinschränkungen mehr als ausgeglichen (vgl. S. 101 ff.), so dass sich die Versorgungslage des Empfängerkreises im Laufe der Jahre eher verschlechterte.

Daraus lässt sich zunächst schließen, dass es – anders als in vielen Medienberichten oder von oberflächlichen sozialwissenschaftlichen Betrachtungen angenommen – zumindest auf Seiten der nationalen Gesetzgeber keine zwingenden fiskalpolitischen Gründe gab, gerade das Programm AFDC mit seinen niedrigen Leistungen ins Visier radikaler Umstrukturierungen zu nehmen. Zwar waren die Debatten um den richtigen Weg in der Sozialpolitik und bei der Armutsbekämpfung auch in den USA immer wieder von Forderungen nach einer Reduzierung des nationalen Haushaltsdefizits und einer scharfen Kritik an einem aufgeblähten Staatsapparat (big government) begleitet worden. Diese wurden – nachdem die Reagan-Administration bereits in den 1980er Jahren erhebliche Einschnitte im sozialen Netz vorgenommen hatte (Slessarev 1988; O'Connor 1998) – aber immer stärker von moralischen und ideologischen Argumenten überlagert (Bryner 1998; Weaver 2000). Insgesamt fiel das Einsparungspotential, das vom Bund mit der 1996 erfolgten Überführung der Familiensozialhilfe in eine temporäre Beschäftigungsförderung realisiert werden konnte, im Vergleich mit anderen Sozialprogrammen eher gering aus. Für die ersten Jahre nach der Umsetzung der »Welfare Reform« (1996-2002) prognostizierte das Congressional Budget Office (1996: 12) – trotz der vorgesehenen einschneidenden Leistungskürzungen für Migranten und andere Bevölkerungsgruppen – einen

Anstieg aller Sozialausgaben für bedürftige Familien von 50 Prozent. Konservative Kritiker der »Welfare Reform« (Rector 2001; Tanner 2003) meinen sogar belegen zu können, dass die von ihr ausgelösten administrativen Umstellungen und die zahlreichen neu geschaffenen Programme zur Umsetzung und Kontrolle der Arbeitsverpflichtung die Kosten gegenüber dem alten Sozialhilfesystem unterdessen noch erheblich gesteigert haben. Es wäre dementsprechend falsch oder zumindest voreilig, die von der »Welfare Reform« forcierte Umstrukturierung des US-amerikanischen Wohlfahrtsregimes lediglich als weiteren Akt des Rückbaus (retrenchment) zu bewerten, der in erster Linie auf finanzielle und bürokratische Entlastungen sowie einen »schlanken Staat« abzielt (Piven 1999; Quadagno/Street 2006).

In der sozialwissenschaftlichen Literatur, die sich kritisch mit der US-amerikanischen »Welfare Reform« und ihren gesellschaftspolitischen Implikationen beschäftigt, werden verschiedene Interpretationen ihrer Hintergründe und Zielsetzungen angeboten. Diese reichen von feministischen und ideologiekritischen Ansätzen, welche die restriktive Wende in der Armutspolitik primär auf das Wiedererstarben patriarchalkonservativer Werte, Diskurse und Bewegungen zurückführen, bis hin zu sozialwissenschaftlichen Analysen, die vor allem die spezifische föderalistische Struktur und Armutsgéographie für die auffällige Schwäche sozialstaatlicher Arrangements in den Vereinigten Staaten verantwortlich machen. Immer mehr Autoren betonen zudem die weiterhin zentrale Rolle des Rassismus in der US-amerikanischen Sozialpolitik und heben die anhaltenden tiefen Spaltungen der US-amerikanischen Gesellschaft entlang ethnischer Gruppierungen als Grund für die vergleichsweise niedrige Solidarisierung der Bevölkerung mit Benachteiligten und Bedürftigen hervor. Ergänzt werden diese Erklärungsversuche von marxistisch geprägten und stärker funktionalistisch argumentierenden Ansätzen. Diese werten die mit der »Welfare Reform« verbundenen Tendenzen der fortschreitenden Deregulierung, Dezentralisierung und Re-Kommodifizierung des US-amerikanischen Wohlfahrtssystems im Wesentlichen als Reaktion auf ökonomische Strukturveränderungen und als Teil eines veränderten kapitalistischen Regulationsmodells, das weltweit den Wettbewerb zwischen nationalen und regionalen Wirtschaftsräumen vorantreibt und mit einem Abbau sozialer Bürgerrechte, verstärkter Lohnkonkurrenz und einer weitgehenden Flexibilisierung der Arbeitsmärkte verbunden ist.

Im Folgenden wird es darum gehen, zunächst die offiziellen Zielsetzungen des PRWORA zusammenzufassen. Danach erfolgt ein Überblick zu den in der kritischen Fachliteratur und Forschung vorherrschenden

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

Die offiziellen Zielsetzungen der »Welfare Reform«

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

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

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

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