

DIE RE-FÖDERALISIERUNG UND RE-KONDITIONALISIERUNG DER SOZIALHILFEPOLITIK

Über die überaus ambivalente Rolle der Einzelstaaten bei der Herausbildung eines modernen US-amerikanischen Wohlfahrtsstaates herrscht in der Forschung und Fachliteratur weitgehende Einigkeit. Seine Anfänge – von Initiativen zur Unterstützung der Opfer des Bürgerkrieges (1861–1865) bis hin zu ersten Mütterrenten im frühen 20. Jahrhundert, die später vom Bund zum Teil direkt übernommen und auf weitere Zielgruppen wie Behinderte oder Alte ausgeweitet wurden – sind inzwischen gut dokumentiert (Weir u.a. 1988a; Skocpol 1992; Gordon 1994; Trattner 1999; Sanders 1999). Historische Fallstudien (Skocpol u.a. 1993; Goodwin 1997; Igra 2000; Allard 2004) zeigen die Avantgardefunktion einiger frühzeitig von Industrialisierung und Urbanisierung erfassten Einzelstaaten wie New York, Illinois oder Massachusetts im Prozess der Institutionalisierung und Expansion sozialer Dienste und Programme, wobei der Stärke lokaler Reformbewegungen und -koalitionen, bestehend aus Teilen der Demokratischen Partei, Frauen-, Gewerkschafts- und Wohlfahrtsorganisationen, in der Regel ein besonderer Stellenwert zugeschrieben wird. Auf der anderen Seite erwies sich die politische Tradition der ausgeprägten »states' rights« in den USA zusammen mit der außergewöhnlichen Machtposition der Südstaaten-Vertreter im Kongress bis in die 1960er Jahre hinein als wirkmächtiger Bremsklotz bei der Ausweitung und Nationalisierung von Sozialleistungen. Da der wirtschaftliche Wettbewerbsvorteil des rassistisch segregierten Südens auch nach Abschaffung der Sklaverei auf der brutalen Ausbeutung der vornehmlich schwarzen Landarbeite rschaft, auf extrem niedrigen Löhnen sowie gewerkschaftsfreien Betrieben basierte, nutzten die Südstaaten-Demokraten ihre Vetoposition in wichtigen Kongressausschüssen immer wieder, um die Einführung von universellen Transfersystemen bzw.

bundeseinheitlichen Standards in der Sozialpolitik zu blockieren oder ganz zu verhindern (Quadagno 1994; Liebermann 1998; Alston/Ferrie 1999).

Korrespondierte die sozialpolitische Haltung und Praxis vieler Einzelstaaten zu Beginn des 20. Jahrhunderts, als das Grundprinzip der weitgehenden Trennung zwischen nationaler und regionaler Regierungsebene vorherrschend war, noch sehr eng mit den unterschiedlichen Ausprägungen und Regulierungsanforderungen ihrer jeweiligen Arbeitsmärkte und Wirtschaftssysteme (Piven/Cloward 1977a; Valocchi 1994), so stellte sich die Situation in den »postindustriellen« 1990er Jahren komplizierter dar. Die über die Jahrzehnte immer komplexer gewordene Politikverflechtung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen mit ihren entsprechenden finanziellen Zuweisungs- und Abhängigkeitsstrukturen erschwert in der jüngeren Phase der Sozialpolitik eine eindeutige Identifikation und Zuordnung von konkurrierenden Interessen und Motivlagen. Insgesamt tragen das für den modernen US-Föderalismus konstitutive Spannungs- und Wechselverhältnis von Zentralisierung und Dezentralisierung sowie die starke Fragmentierung des politischen Systems dazu bei, nicht nur die Anzahl von potentiellen Vetospielern und -punkten zu erhöhen, sondern auch politische Verantwortlichkeiten zu verwischen (vgl. Peterson 1995a; Prätorius 1997; Conlan 1998; Ross 1999; Falke 2004). Darüber hinaus haben diverse Forschungsarbeiten zur Entwicklung und Ausprägung von Sozialprogrammen in den Bundesstaaten im Laufe des 20. Jahrhunderts erhebliche Differenzen – auch jenseits der historisch bedeutsamen Spaltung zwischen industrialisiertem Norden und agrarisch geprägtem Süden – im Umgang mit bedürftigen Bevölkerungsgruppen feststellen können, die nicht allein mit ökonomischen Rahmenbedingungen zu erklären sind (vgl. S. 87 ff. u. 101 ff.). Hinzu kommt, dass die lange vor der »Welfare Reform« von Washington über sogenannte »Waiver«¹ geförderte Ausweitung von regionalen Modellprojekten in der Sozialhilfegewährung das geographisch ungleiche System von Transferleistungen in den USA noch weiter ausdifferenzierte. So lassen sich spätestens seit den 1980er Jahren erste Vorreiterstaaten und -kommunen identifizieren, welche die Entwicklung in Richtung lokalisierter Workfare-Regime forcieren und somit nach Auffassung zahlreicher Autoren den Boden für die Verabschiedung der nationalen Sozialhilfereform 1996 bereitet haben (Handler 1995; Rose 1995; Kaplan 1997; Peck 2001; Rogers-Dillon 2004). Hierzu gehörten

1 Im US-amerikanischen politischen System erlauben »Waiver« (dtsch.: Auf-
Berkraftsetzungen), die von Landesregierungen beantragt werden müssen,
eine Befreiung der Einzelstaaten von gesetzlichen Auflagen des Bundes
bei der Umsetzung kofinanzierter Sozialprogramme (vgl. S. 110 ff.).

sowohl zahlreiche ländlich geprägte Staaten und Landkreise mit vergleichsweise niedrigen Arbeitslosen- und Sozialhilfekoten (wie z.B. Wisconsin), aber auch stärker urbanisierte Regionen (wie z.B. Kalifornien) mit erheblichen ökonomischen und sozialen Problemen, insbesondere für Geringqualifizierte und ethnische Minderheiten.

Im Folgenden werden Verlauf und bisherige Ergebnisse der fortschreitenden Devolution der Sozialhilfepolitik zunächst auf der Ebene der Bundesstaaten nachgezeichnet, da deren Ausführungsbestimmungen und finanzpolitischen Entscheidungen den Rahmen abgeben für kommunale Akteure und deren Handlungsansätze in der aktuellen Workfare-Politik. Das Kapitel beginnt mit einem Überblick zur föderalen Programmlandschaft vor der »Welfare Reform«, um strukturelle Veränderungen im Sozialhilfesystem nach 1996 besser beurteilen zu können. Anschließend wird anhand der in den Landesparlamenten verabschiedeten TANF-Richtlinien gezeigt, dass fast alle Einzelstaaten – weitgehend unabhängig von arbeitsmarktpolitischen Voraussetzungen und ihren jeweiligen sozialpolitischen Traditionen – nicht nur einmütig der Rahmengesetzgebung Washingtons gefolgt sind, sondern mehrheitlich noch restriktivere Zugangs- und Bezugskriterien als von dieser verlangt in ihre neuen Sozialhilfe- und Beschäftigungsprogramme eingeführt haben. Am Schluss des Kapitels werden in einer Synthese der Forschungsliteratur die vorläufigen Ergebnisse der regionalen Umsetzung der »Welfare Reform« und ihrer beschäftigungspolitischen Ziele seit 1996 zusammengefasst.

Die Bundesstaaten im US-amerikanischen »Welfare System«

Im Gegensatz zu zahlreichen in jüngerer Zeit reformierten Verfassungen der US-amerikanischen Einzelstaaten enthält die 200 Jahre alte Bundesverfassung der USA bis heute kein explizites Sozialstaatsprinzip. Es findet sich auch keine gesetzlich fixierte Verpflichtung des Bundes, eine Einheitlichkeit der Lebensbedingungen im Staatsgebiet sicherzustellen oder zumindest anzustreben (Sunstein 2003). Den Bundesregierungen und dem US-Kongress standen – bis es in den 1930er und 1940er Jahren zu einer veränderten Interpretation und Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs kam – lediglich die enumerativ im Verfassungstext aufgeführten Kompetenzen (Verteidigungs- und Außenpolitik, die Regelung des Handels zwischen den Staaten, des Postwesens, die Festlegung von Zöllen und Maßeinheiten) zu. Für innen- und sozialpolitische Belange wie die Regelung und Finanzierung des Bildungswesens, der Gesund-