

sowohl zahlreiche ländlich geprägte Staaten und Landkreise mit vergleichsweise niedrigen Arbeitslosen- und Sozialhilfesquoten (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 aufgelisteten 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-

heitsversorgung oder der Existenzsicherung bedürftiger Bevölkerungsgruppen waren hingegen allein die Einzelstaaten und Kommunen zuständig. Diese Phase des strikten dualen Föderalismus mit seiner klaren Aufgabenverteilung und Machtabgrenzung endete erst mit den Herausforderungen der Weltwirtschaftskrise<sup>2</sup> in den 1930er Jahren und nachdem der Supreme Court in mehreren Grundsatzentscheidungen festgelegt hatte, dass mit der »interstate commerce clause« und der »spending clause« der Bundesverfassung auch regulative und sozialpolitische Eingriffe Washingtons in die wirtschaftlichen und arbeitsrechtlichen Beziehungen zu rechtfertigen seien (Kelly u.a. 1991).

Die grundsätzliche Zuständigkeit der Einzelstaaten für die anteilige Finanzierung sowie die gemeinsame Verwaltung der vom Bund aufgelegten Fürsorgeprogramme in der Nachkriegszeit geht somit auf eine Neuauslegung der Bundesverfassung im Zuge des New Deal und auf die Verabschiedung des »Social Security Act« (1935) zurück. Seitdem existiert die bis heute noch weitgehend gültige Zweiteilung des staatlichen Transfersystems in beitragsfinanzierte Versicherungsleistungen (social security), die zum größeren Teil bundesweit einheitlich geregelt sind und der Administration des Zentralstaates unterliegen, und in bedarfsabhängige und mit Steuermitteln finanzierte Einkommensbeihilfen (public cash assistance), für die Washington entweder lediglich die Rahmenrichtlinien vorgibt oder sie ganz der Gesetzgebungskompetenz und Verwaltungsaufsicht der Landesregierungen überlässt.

*Tabelle 3: Das System sozialstaatlicher Transferprogramme von 1935 bis 1996*

Leistung/Programm	Zielgruppe	Jahr der Einführung	Finanzierung	Zuständigkeit
<b>Sozialversicherung – Social Security</b>				
<b>Gesetzliche Rentenversicherung Old Age, Survivors, and Disability Insurance Program</b>	kontinuierlich Erwerbstätige	1935 (1939 Ausweitung auf Hinterbliebene)	Beiträge von Arbeitnehmern u. Arbeitgebern	Bund

2 Zwischen 1929 und 1933 war die Arbeitslosenquote in den USA von 3,2 auf fast 25 Prozent angestiegen. Um Unruhen, Hungerrevolten und materielle Verelendung einzudämmen, forderten zahlreiche Kommunen und Einzelstaaten Interventionen des Bundes und stärkten somit die Bestrebungen der demokratischen Roosevelt-Regierung gegenüber dem Kongress und dem Obersten Gerichtshof, eine nationale Sozialgesetzgebung zu schaffen (Jenkins/Brents 1989).

<b>Arbeitslosenversicherung</b> <i>Unemployment Insurance</i>	kontinuierlich Erwerbstätige	1935	hauptsächlich Beiträge von Arbeitgebern	Bund u. Einzestaaten
<b>Unfallversicherung</b> <i>Workers Compensation</i>	kontinuierlich Erwerbstätige	1948 (in vielen Bundesstaaten bereits früher)	hauptsächlich Beiträge von Arbeitgebern	Einzestaaten
<b>Gesetzliche Krankenversicherung für über 65-Jährige</b> <i>Medicare/Health Insurance for the Aged and Disabled</i>	kontinuierlich Erwerbstätige	1965	Beiträge von Arbeitnehmern u. Arbeitgebern	Bund

**Einkommensbeihilfen – Public Cash Assistance**

<b>Altenfürsorge</b> <i>Old Age Assistance</i>	Arbeitsunfähige über 65 Jahre ohne Rentenananspruch	1935	Steuern von Bund/Einzestaaten u. Counties	Bund, Einzestaaten, Counties
<b>Blindenfürsorge</b> <i>Aid to the Blind</i>	Blinde	1935	Steuern von Bund/Einzestaaten u. Counties	Bund, Einzestaaten, Counties
<b>Behindertenfürsorge</b> <i>Aid to the Permanently and Totally Disabled</i>	Behinderte	1950	Steuern von Bund/Einzestaaten u. Counties	Bund, Einzestaaten, Counties
<b>Alten-, Blinden- und Behindertenfürsorge</b> <i>Supplemental Security Income Program (SSI)</i>	Arbeitsunfähige ohne Rentenananspruch	1972 (Zusammenfassung der drei oben aufgelisteten Programme)	Steuern vom Bund	Bund
<b>Familienfürsorge</b> <i>Aid to Dependent Children (ADC), ab 1961 Aid to Families with Dependent Children (AFDC)</i>	bedürftige minderjährige Kinder und deren (alleinstehende) Erziehungsberechtigte	1935	Steuern von Bund/Einzestaaten u. Counties	Bund, Einzestaaten, Counties
<b>Ergänzungsprogramm der Familienfürsorge</b> <i>Aid to Families with Dependent Children – Unemployed Parents (AFDC-UP)</i>	bedürftige minderjährige Kinder und deren erwerbslose Eltern	1962	Steuern von Bund/Einzestaaten u. Counties	Bund, Einzestaaten, Counties

<b>Allgemeine Nothilfe</b> <i>General Assistance</i> bzw. <i>General Relief</i>	bedürftige Alleinstehende u. Familien, die keine Unterstützung aus Bundesprogrammen erhalten	abhängig von den Einzelstaaten	Steuern von Einzelstaaten u. Counties	Einzelstaaten u. Counties
--	--	--------------------------------	---------------------------------------	---------------------------

Quelle: Murswieck 2004: 652 und eigene Zusammenstellung

Während der »Social Security Act« (SSA) ab 1935 die alleinige Verantwortung für die neugeschaffene gesetzliche Rentenversicherung für Arbeitnehmer dem Bund übertrug, beschränkte sich dessen Rolle bei den gleichzeitig eingeführten Hilfen für Alte und Blinde (ohne Pensionsanspruch) sowie für unterhaltsbedürftige Kinder darauf, über die Bereitstellung von Zuschüssen die Übernahme bzw. Ausweitung entsprechender Unterstützungsprogramme (»Old Age Assistance«, »Aid to the Blind« und »Aid to Dependent Children«) in den Einzelstaaten sicherzustellen. Das Grundprinzip dieser Politik ist – trotz zahlreicher Gesetzes- und Programmnovellierungen im Sozialhilfebereich und anderen Politikfeldern – bis heute unverändert geblieben: Die unteren Gebietskörperschaften sind nicht per Verfassung oder Gesetz verpflichtet, bestimmte Leistungen anzubieten, sondern erhalten lediglich durch Bundeszuwendungen und Zuweisungen Anreize, Programme zu übernehmen und umzusetzen. Wie groß der Ermessensspielraum der Einzelstaaten und Kommunen bei der Ausgestaltung der Leistungen ist, hängt von der Art der Zuweisungen ab, die entweder eine enge Zweckbindung aufweisen (categorical grants) oder pauschaliert werden können. Pauschalisierte »block grants« sind durch recht allgemein gefasste Vorgaben gekennzeichnet und erlauben es den Landesregierungen, eigene Schwerpunktsetzungen vorzunehmen (Falke 2004: 265).

Bereits Ende der 1960er Jahre wurden die ersten Zuweisungs- und Förderprogramme des Bundes für soziale Aufgaben vom Kongress auf Pauschalzuweisungen umgestellt. Mit der Einführung des »Community Development Block Grant« 1974 und des »Social Services Block Grant« 1975 erfolgte der erste größere Umwandlungsschub. Dahinter standen zum einen fiskalpolitische Motive wie eine langfristige Entlastung und stärkere Steuerung des Bundeshaushaltes. 1981 gelang es der Reagan-Regierung, mit Verabschiedung des »Omnibus Budget Reconciliation Act« 77 kategoriale Programme in neun »block grants« zusammenzufassen, womit Einsparungen in Höhe von 25 Prozent gegenüber dem alten Zuweisungssystem verbunden waren (Finegold u.a. 2004: 2). Am stärksten betroffen von Kürzungen waren diejenigen Programme (Wohnungsbau-, Infrastruktur- und Ausbildungsförderung), von denen vor allem die

urbanen Regionen mit einer hohen Armutsbewölkerung profitiert hatten (Weir 1995). Allein den Städten gingen somit zwischen 1980 und 1990 schätzungsweise 46 Prozent all ihrer direkten Bundeszuschüsse verloren (Caraley 1992: 8). Zum anderen beabsichtigten konservative Kräfte im Kongress, mit der Ausweitung von Pauschalzuweisungen politische Auseinandersetzungen bezüglich der Mittelverteilung stärker auf die untergeordneten administrativen Ebenen zu verlagern und somit traditionelle »Pro-Wohlfahrtskoalitionen« in Washington zu schwächen:

The New Right consciously chose block grants as a strategy for dismantling the infrastructure of the welfare state. By switching from categorial grant-in-aid targeted at specific constituencies for strictly federally defined purposes, they gave states more flexibility, which often meant the flexibility to reduce programs for the poor. An added bonus was that it weakened the political support for vulnerable programs by breaking up the »iron triangles« of mutual interest among executive branch agencies, congressional committees, and interest groups that had sustained welfare-state programs over the years. (Goldberg/Collins 2001: 170)

Bis 1996 wurde die Familiensozialhilfe (AFDC) über »open-ended matching grants« des Bundes finanziert. Diese konnten grundsätzlich nur für die direkte monetäre Unterstützung von bedürftigen Familien und diesbezügliche administrative Kosten verwendet werden. Nur bei Vorlage entsprechender Ausnahmeregelungen – den bereits erwähnten »Waiver« – war es den Bundesstaaten erlaubt, einen Teil dieser Mittel auch bereits vor der Verabschiedung des PRWORA für Sachleistungen wie Kinderbetreuung oder Beschäftigungsförderung zu nutzen. 1996 entfielen von den \$32,4 Milliarden Gesamtausgaben für das AFDC-Programm<sup>3</sup> noch 76 Prozent auf Barleistungen (Zedlewski u.a. 2002: 234); 2002 war der Anteil der Cash-Transfers an den lokalen TANF-Programmen bereits auf 31 Prozent gesunken (Burke 2004: 2).

Der Finanzierungsanteil der Einzelstaaten an den Kosten der regionalen Sozialhilfeprogramme lag abhängig von ihren Ressourcen – gemessen am durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen und dementsprechenden Steuereinnahmen – bis 1996 zwischen 50 Prozent in den elf reichsten Staaten und 22 Prozent im ärmsten Staat Mississippi (Arseneault 2000: 50). Mit den höheren Bundeszuschüssen an die ärmeren Staaten war daher auch ein gewisser föderaler Lastenausgleich verbun-

---

3 Die Angabe \$32,4 Milliarden drückt den inflationsbereinigten Dollar-Wert aus dem Jahr 2000 aus. Andere Studien beziffern die Gesamtkosten von AFDC im Jahr 1996 auf etwa \$25 Milliarden (Wiseman 1997: 80) bzw. \$23,6 Milliarden (Burke 1997: 100).

den. Die Zuweisungen aus Washington wurden zudem bis zur »Welfare Reform« automatisch an die Entwicklung der Sozialhilfebevölkerung angepasst. Stieg die Bedürftigkeit und die Anzahl der Transferempfänger in den Einzelstaaten, stiegen auch die Zuzahlungen des Bundes (Steuerle/Mermin 1997). Die Einzelstaaten hatten die lokalen Behörden und Sozialverwaltungen dazu anzuhalten, allen anspruchsberechtigten Kindern und deren Eltern ohne Diskriminierung und bürokratische Willkür eine finanzielle Unterstützung zu gewähren. Zugleich mussten die Leistungen nach dem Willen der Bundesgesetzgeber flächendeckend, das heißt in allen Landkreisen und Kommunen, angeboten werden. Abgelehnten Antragstellern hatten die lokalen Verwaltungen darüber hinaus ein Einspruchsrecht zu garantieren. Vor allem die zuletzt genannte Vorgabe begründet die in der sozialwissenschaftlichen und politischen Debatte gängige Qualifizierung von AFDC als einer Sozialleistung mit Rechtsanspruch (entitlement program) (vgl. Jeffrey 2002).<sup>4</sup>

Ähnliche Prinzipien galten auch für die 1935 aufgelegten Fürsorgeprogramme für Alte und Blinde sowie die 1950 geschaffene Einkommensbeihilfe für Behinderte. Deren Leistungen wurden allerdings unter der Nixon-Regierung 1972 vereinheitlicht und im Bundesprogramm »Supplemental Security Income« (SSI) zusammengefasst (Trattner 1999). Während mit diesem Schritt die Einzelstaaten finanziell stark entlastet und die Empfänger offiziell in den Kreis der »würdigen Armen« aufgenommen wurden, scheiterten die wenigen legislativen Initiativen, auch für arbeitsfähige Erwerbslose ein Mindesteinkommen oder einen einheitlichen Sozialhilfesatz durchzusetzen, vor allem an finanzpolitischen Streitigkeiten und am Widerstand der traditionellen »Veto-Koalition« (Pierson 1995: 395) gegen eine weitere Nationalisierung der Sozialpolitik. Diese Koalition bestand aus großen Teilen des Arbeitgeberlagers und der Republikanischen Partei sowie den im Kongress besonders einflussreichen Südstaaten-Demokraten, deren Macht vor allem auf dem sogenannten Senioritätsprinzip basierte. Dieses sah bis Anfang der 1990er Jahre vor, dass diejenigen Abgeordneten und Senatoren, die

---

4 Auf eine Festlegung von einheitlichen Einkommensgrenzen und Leistungssätzen hatten die Bundesgesetzgeber bei der Verabschiedung des SSA 1935 mit Rücksicht auf mächtvolle ökonomische Interessengruppen und unterschiedliche Ressourcen der Einzelstaaten bewusst verzichtet. Erst 1950 wurde eine Formulierung in das Gesetz aufgenommen, mit der sich überhaupt ein individueller Rechtsanspruch der Erziehungsberechtigten von unterhaltsbedürftigen Kindern begründen ließ (Goldberg/Collins 2001: 40). Bis Mitte der 1950er Jahre setzte sich der erwachsene Empfängerkreis hauptsächlich aus Witwen, entmündigten und geschiedenen Frauen zusammen, Mitte der 1990er Jahre waren es mehrheitlich (zu 85 Prozent) unverheiratete Frauen (Moffitt 2003b: 313).

am längsten dem US-Kongress angehörten, das Vorrecht hatten, den wichtigsten Ausschüssen vorzustehen, welche über das Schicksal von Gesetzesentwürfen entscheiden. Da vom 19. Jahrhundert an bis in die 1960er Jahre hinein in den Südstaaten eine Art Einparteiensystem bestand, konnten die demokratischen Kandidaten dort stets mit ihrer Wiederwahl rechnen und stellten somit einen Großteil der einflussreichsten Ausschussvorsitzenden (Seelieb-Kaiser 2000). Diese verhinderten zusammen mit Vertretern der Republikanischen Partei nicht nur den von der Nixon-Regierung eingebrachten »Family Assistance Plan«, sondern auch das später von der Carter-Administration favorisierte »Program for Better Jobs and Income«, die jeweils Ansätze zur Etablierung eines national standardisierten Mindesteinkommens enthalten hatten. Beide Vorschläge, die auch im linksliberalen Lager nicht zuletzt wegen der äußerst niedrigen Bedarfs- und Leistungsbemessung auf Ablehnung gestoßen waren, wurden bereits in den wichtigsten Senatsausschüssen abgewiesen (Goldberg 2000).

Trotz der bemerkenswerten Erfolge der »Welfare Rights Movement« und einer stetigen Ausweitung des Empfängerkreises von staatlichen Transferleistungen ab den 1960er Jahren blieb das US-System der Einkommensbeihilfen daher weiterhin von erstaunlichen Lücken und regionalen Unterschieden geprägt, welche im Gegensatz zu den in vielen westeuropäischen Nationalverfassungen verankerten Grundüberzeugung stehen, dass Mindeststandards der Grundversorgung überall im Land gewährleistet sein müssen (vgl. Alesina u.a. 2001; Blank 2002). Nur selten werden in der US-amerikanischen Diskussion und Fachliteratur sozialpolitische Fragen mit Fragen nach der Gleichbehandlung und »equal protection« aller Bürger durch den Zentralstaat überhaupt in Zusammenhang gebracht (vgl. Whitaker/Time 2001; Cimini 2002; Forbath 2005). Das hohe Maß an Souveränität, das den Einzelstaaten im US-amerikanischen Föderalismus besonders in der Sozialpolitik zugewilligt wird, drückte sich auch noch Jahrzehnte nach Verabschiedung des SSA in erheblichen Variationen, vor allem bei der Leistungsbemessung, bei den Bedürftigkeitskriterien (need standards),<sup>5</sup> bei der Existenzsicherung von Alleinstehenden (»General Assistance« bzw. »General Relief«) sowie in der selektiven Aufnahme eines Sozialstaatsgebotes in den jeweiligen Landesverfassungen aus.

---

5 Die unterschiedlichen Bedürftigkeitsstandards in den Einzelstaaten drücken aus, welcher Betrag Individuen und Familien von der Verwaltung zur Abdeckung von Grundbedürfnissen zugestanden wird. Das Nettoeinkommen von Antragstellern muss unter diesen Standard fallen, damit diese als anspruchsberechtigt gelten (Albert 2000a).

Der durchschnittliche monatliche Sozialhilfesatz für eine dreiköpfige Familie im AFDC-Programm betrug 1994 \$377 (Albert 2000a: 303). Damit war bereits der Vorläufer von TANF in den meisten Bundesstaaten alles andere als ein Existenzsicherungsprogramm. Mitte der 1990er Jahre führten Vermont, Kalifornien, Connecticut und New York mit einem maximalen monatlichen Sozialhilfesatz von \$650, \$607, \$581 bzw. \$577 (für eine dreiköpfige Familie) die Liste der großzügigsten Bundesstaaten an, während am untersten Ende des Leistungsspektrums neben Texas mit \$188 vor allem die ehemaligen Sklavenhalterstaaten (Tennessee \$185, Alabama \$165, Mississippi \$120) lediglich Almosen verteilten (ebd.: 305) – ein Zustand, an dem sich im Laufe des letzten Jahrzehnts kaum etwas verändert hat.<sup>6</sup> Alaska und Hawaii, deren Transferleistungen traditionell noch über denen der liberalen West- und Ostküstenstaaten liegen, nehmen aufgrund ihrer spezifischen geographischen Lage und den damit verbundenen außergewöhnlich hohen Lebenshaltungskosten eine Sonderstellung im US-amerikanischen Föderalismus und Sozialsystem ein.

Sozialwissenschaftliche Untersuchungen zu den Ursachen dieser erheblichen Leistungsdifferenzen haben mehrere Faktoren identifiziert, die zur Erklärung in Frage kommen (vgl. Howard 1999; Lieberman/Shaw 2000; Fellowes/Rowe 2004). Hierzu gehören die finanziellen Ressourcen der Einzelstaaten, deren durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen<sup>7</sup> und lokale Steueraufkommen stark variieren. Reichere Bundesstaaten mit höheren Steuereinnahmen leisten sich dementsprechend tendenziell höhere Sozialhilfesätze (Dye 1990; Tweedy 1994; Moller 2002). Dieser Befund einer besseren Versorgungslage von bedürftigen Familien in wohlhabenderen Regionen bleibt bestehen, auch wenn geographische Differenzen bei den Lebenshaltungskosten in ärmeren und reicheren Staaten berücksichtigt werden (Whitaker/Time 2001). Als eine weitere einflussreiche Determinante gilt analog zur Parteidifferenzthese in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung die parteipolitische Kontrolle der Landesparlamente. Nach Smith (1997) und Barrileaux u.a. (2002) besteht ein positiver Zusammenhang zwischen einer hohen Anzahl demokratischer Repräsentanten in den Legislativen und der Großzügigkeit von Sozialleistungen. Dieses Ergebnis wird noch durch die These von der Bedeutung des Parteienwettbewerbs ergänzt: Desto stärker die Par-

---

6 Etwa ein Drittel aller Bundesstaaten hat seine Sozialhilfesätze seit 1996 leicht erhöht; in 14 Bundesstaaten liegen sie für eine dreiköpfige Familie weiterhin unter \$300 pro Monat (vgl. S. 131 ff.).

7 Das durchschnittliche jährliche Pro-Kopf-Einkommen in den Bundesstaaten variierte 2005 zwischen \$54.985 in Washington D.C. und \$24.820 in Louisiana (vgl. <http://www.census.gov/statab/ranks/rank29.html>).

lamentssitze zwischen Demokraten und Republikanern und innerhalb der Parteien in einem Bundesstaat umkämpft sind, umso größer sei auch die Wahrscheinlichkeit, dass Sozialhilfeleistungen höher ausfallen (Brown 1997). Auch spezifische sozialstaatliche Traditionen und Grundausrichtungen der Bundesstaaten, die anhand der Ergebnisse von Meinungsumfragen und dem aktiven Engagement für ärmer Bevölkerungsgruppen gemessen werden, gelten in der Forschungsliteratur als Erklärungsvariablen für die unterschiedliche Ausgestaltung von Sozialhilfeprogrammen (Erickson u.a. 1993; Ringquist u.a. 1997; Winston 2002; Mead 2004), wobei sich diese Einflussfaktoren wesentlich schlechter definieren und operationalisieren lassen als andere Indikatoren. Einige dieser Studien greifen dabei auf die von Elazar (1984) entwickelte Typologie zurück, der den Bundesstaaten spezifische politische Subkulturen unterstellt: In Staaten mit einer »individualistischen« Kultur orientiere sich die Politik vor allem am Markt und an ökonomischen Partikularinteressen, die von starken Parteien vertreten werden; in Bundesstaaten mit einer »moralistischen« Kultur stelle eine einflussreiche Verwaltung/Bürokratie sicher, dass sich politische Entscheidungen stärker am Gemeinwohl orientierten; in Staaten mit einer »traditionalistischen« Kultur diene die Politik vor allem zur Aufrechterhaltung bestehender sozialer und ökonomischer Hierarchien und werde von einer kleinen Elite bestimmt.<sup>8</sup> Bundesstaaten mit einer »moralistischen Kultur« gelten in Bezug auf ihre sozialpolitischen Investitionen als vergleichsweise großzügig. Ihnen wird zudem nachgesagt, dass sie besonders effektiv bei der Armutsbekämpfung seien (vgl. Hero 1998; Winston 2002; Mead 2004).

Aus bürgerrechtlicher und demokratietheoretischer Perspektive sind vor allem diejenigen Studien brisant, die eine starke Korrelation zwischen der Höhe von Sozialhilfeleistungen und der ethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung festgestellt haben. So behaupten immer mehr Untersuchungen, dass ein Großteil der Sozialpolitik der Einzestaaten auch nach der Abschaffung der offenen Rassendiskriminierung und nach einer Öffnung der US-amerikanischen Gesellschaft gegenüber Forderungen der Gleichberechtigung im Wesentlichen von der »racial and ethnic diversity« ihrer Bewohner beeinflusst wird (Brown 1997; Fording 1997 u. 2003; Hero 1998; Soss u.a. 2001; Gais/Weaver 2002;

---

8 Zu den »individualistic states« werden Massachusetts, Rhode Island und New York im Osten sowie Illinois, Nebraska, Wyoming und Nevada im Westen gezählt, zu den »moralistic states« die nördlichen Neuengland-Staaten, die nördlichen Staaten im Mittleren Westen, der pazifische Nordwesten, inklusive Kalifornien; zu den »traditionalistic states« gehören die Bundesstaaten im Süden und im Südwesten (Texas, New Mexico, Arizona) (Winston 2002: 106).

Schram u.a. 2003; Fellowes/Rowe 2004). Demzufolge gibt es zwischen der Höhe von Einkommensbeihilfen in den ersten fünf Nachkriegsjahrzehnten und dem proportionalen Anteil ethnischer Minderheiten an der lokalen Bevölkerung sowie dem Anteil von afroamerikanischen Familien an der Sozialhilfebevölkerung einen engen Zusammenhang. In den Staaten, in denen eine besonders liberale und an Bürgerechten orientierte Rechtsprechung vorherrschte, und in Staaten mit einer besonders niedrigen Zahl von Afroamerikanern im AFDC-Bezug fielen die Transfers überdurchschnittlich hoch aus, während Bundesstaaten mit einem größeren Anteil von Schwarzen an der Bevölkerung zu niedrigen Leistungen tendierten (Fording 2003: 91). Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt Moller (2002: 475), die nachweisen kann, dass sich sowohl die Leistungen in den regionalen Sozialhilfeprogrammen verschlechtert als auch die Zugangsbedingungen im historischen Zeitverlauf verschärft haben, wenn sich mehr afroamerikanische Frauen unter den Antragstellern befanden. Dies treffe auch auf die reicherer und liberalerer Bundesstaaten zu. Wie stark sich der Anteil von anderen ethnischen Gruppierungen (z.B. Latinos) oder Immigranten auf die Leistungen der Sozialhilfeprogramme ausgewirkt hat, bleibt dagegen in den meisten Studien unklar. Einige behaupten jedoch auch hier einen messbaren Zusammenhang. Demnach führe eine überproportionale Anzahl von Hispanics und Migranten im Leistungsbezug in den Bundesstaaten vor allem zu strikteren Auflagen und Verwaltungskontrollen (Soss u.a. 2001; Fellowes/Rowe 2004; Avery/Peffley 2005).

Materielles Wohlergehen und sozialstaatliche Versorgung bedürftiger Familien und Kinder hingen in den USA demnach also schon immer extrem von ihrem jeweiligen Wohnort und ihrer Hautfarbe ab. Aber selbst gemessen am amtlichen Armutsschwellenwert (*poverty threshold*<sup>9</sup>), den die Bundesregierung definiert, waren die AFDC-Leistungen

---

9 Dem »*poverty threshold*«, auf dem die Statistiken sowie das Gros der Berichterstattung und sozialwissenschaftlichen Arbeiten über die Armutsentwicklung in den USA beruhen, liegt im Gegensatz zu anderen Ländern eine absolute Armutdefinition zugrunde (vgl. Smeeding u.a. 2001). Diese orientiert sich an einem bereits 1965 entwickelten und an Ernährungsanforderungen orientierten Berechnungsmodell, was dazu führt, dass das Ausmaß der Armut aufgrund inzwischen erheblich gestiegener Lebenshaltungskosten (vor allem in den Bereichen Wohnraumversorgung, Ausbildung und Gesundheit) von den amtlichen Statistiken nicht mehr adäquat erfasst werden kann. 2006 lag die offizielle Armutsgrenze für eine dreiköpfige Familie bei einem Jahreseinkommen von \$15.670 (vgl. <http://aspe.hhs.gov/poverty/index.shtml>). Zur Diskussion und Kritik an der amtlichen Armutdefinition in den USA vgl. Bernstein u.a. 2000; Iceland 2003; Cassidy 2006.

in 80 Prozent der Einzelstaaten unzulänglich. 1994 lagen die Transfers in den Einzelstaaten im Durchschnitt mehr als 60 Prozent unter dem Bedarf, der als notwendig erachtet wird, um eine Familie aus materieller Not zu befreien (Albert 2000a: 304). Zu den wichtigsten nichtmontären staatlichen Leistungen, auf die AFDC-Bezieher bis 1996 automatisch einen vom Bund garantierten Anspruch hatten, gehörten eine kostenlose Gesundheitsversorgung im Rahmen von »Medicaid« und Lebensmittelmarken. Das Programm »Food Stamps«, das im Rahmen des »War on Poverty« zuerst 1964 eine Ausweitung erfuhr und Ende der 1970er Jahre unter der Carter-Regierung zu einem nationalen Programm avancierte, stellte 1996 über die Ausgabe von Einkaufsgutscheinen eine Grundernährung von über 26 Millionen Menschen (davon etwa die Hälfte AFDC-Empfänger) sicher (US Department of Agriculture 2007).<sup>10</sup> »Food Stamps« werden allein aus Bundesmitteln finanziert, was viele Einzelstaaten dazu verleitet hat, die vom Landwirtschaftsministerium in Washington verwalteten Lebensmittelmarken zunehmend als Komplementär- oder Ersatzleistungen für ihre Sozialhilfen zu nutzen und ihre extrem niedrigen Geldtransfers nicht zu erhöhen.<sup>11</sup> Doch auch nach Hinzurechnung von Sachleistungen (in-kind benefits) wie Ernährungsbeihilfen oder Wohngeld (housing assistance), die im US-System für eine Aufstockung und einen gewissen Ausgleich der erheblichen regionalen Differenzen bei den Geldtransfers sorgen, bleibt der Befund unverändert: Familien im Sozialhilfebezug lebten bereits vor der nationalen »Welfare Reform« in den meisten Landesregionen weit unter der offiziellen Armutsgrenze (Albert 2000a).

Hinsichtlich der finanziellen Unterstützung von erwerbslosen Menschen ohne minderjährige Kinder zeigt das US-amerikanische föderalistische System noch größere Disparitäten. Da die Bundesregierungen selbst in den interventionistischen und progressiven sozialpolitischen

10 Sowohl für »Medicaid« wie auch für die Nahrungsbeihilfen wurden bereits 1996 mehr Mittel bereitgestellt als für das Cash-Programm AFDC (»Medicaid«: \$159,4 Mrd.; »Food Stamps«: \$27,3 Mrd. – dazu im Vergleich AFDC: \$23,7 Mrd.). Zu den Gesamtausgaben für bedarfsabhängige Sozialleistungen Mitte der 1990er Jahre vgl. Burke 1997.

11 Da sich der Wert der vom Bund finanzierten Lebensmittelmarken am Familieneinkommen – Transfer- und/oder Lohneinkommen – orientiert, erhalten Sozialhilfebezieher in Bundesstaaten mit niedrigen monetären Leistungen automatisch höhere Nahrungsbeihilfen als diejenigen in großzügigeren Staaten (Fossett/Gais 2002). Um Lebensmittelmarken zu beziehen, dürfen die Einkommen der Antragsteller maximal 30 Prozent über der offiziellen Armutsgrenze liegen; für eine dreiköpfige Familie bedeutete dies 2006 ein maximales Monatseinkommen von \$1.799, um anspruchsberechtigt zu sein (US Department of Agriculture 2007).

Phasen der 1930er und 1960er Jahre keinerlei Anstrengungen machten, Verantwortung für diese »Restkategorie« der Armutsbevölkerung zu übernehmen – und nur etwa ein Drittel aller Erwerbstätigen im Fall von Arbeitslosigkeit Unterstützung aus der »Unemployment Insurance« erhält<sup>12</sup> – sind besonders Alleinstehende in existenziellen Notlagen vor allem auf informelle Netzwerke sowie karitative Einrichtungen angewiesen. In der Regel sind es die reichereren Bundesstaaten und großstädtischen Landkreise, die Kinderlosen zumindest temporär eine monetäre Unterstützung in Form von »General Relief« oder »General Assistance« (GA) zugestehen. 1996 existierten in zehn Bundesstaaten, die fast alle im Süden liegen,<sup>13</sup> allerdings überhaupt keine aus lokalen Steuermitteln finanzierten Hilfs- und Auffangprogramme für Alleinstehende oder Familien, die aufgrund des Alters ihrer Kinder oder aus anderen Gründen aus dem AFDC-Bezug fielen. Nur 27 Einzelstaaten schrieben ihren Gebietskörperschaften verbindlich vor, neben Sachleistungen auch monetäre Unterstützung (cash assistance) zu gewähren. Davon garantierten lediglich zwölf allen Bedürftigen – das heißt neben Arbeitsunfähigen und Familien auch erwerbsfähigen alleinstehenden Erwachsenen (able-bodied adults) –, die nicht aus Bundesprogrammen unterstützt werden können, einen Anspruch auf Geldleistungen (Uccello/Gallagher 1997: 2). Selbst dort, wo dies – wie in Alaska, Maine, Nebraska, New Jersey, New York und Vermont – bis heute der Fall ist, liegen die Leistungssätze der lokalen GA-Programme häufig noch weit unter denen der Familienbeihilfen, und nur ein Bruchteil aller potentiell Anspruchsberchtigten

- 
- 12 Das US-amerikanische System der Arbeitslosenunterstützung unterscheidet sich nicht nur hinsichtlich der Finanzierung (keine direkten Arbeitnehmerbeiträge) und der Bezugsdauer (in der Regel maximal 26 Wochen) stark vom deutschen, sondern auch durch die fehlende zentrale Steuerungskompetenz des Bundes. Da die Anspruchsvoraussetzungen (Beschäftigungsdauer, Mindestarbeitszeit etc.) in den Einzelstaaten häufig sehr strikt gehandhabt werden, weil eine Unterfinanzierung der regionalen Versicherungsfonds vorherrscht, schwankt der Anteil der Arbeitslosen, die in den USA Unterstützung aus der »Unemployment Insurance« beziehen, seit den 1970er Jahren zwischen 30 und 40 Prozent; Mitte der 1960er Jahre lag der Wert noch bei über 60 Prozent (Kletzer/Rosen 2006: 11). Die maximalen wöchentlichen Leistungen lagen 2004 zwischen \$210 in Mississippi und \$826 in Massachusetts; in den meisten Staaten betragen sie zwischen \$300 und \$400 pro Woche (ebd.: 23).
  - 13 Die zehn Bundesstaaten waren 1996: Alabama, Arkansas, Louisiana, Mississippi, Oklahoma, South Carolina, Tennessee, Texas, West Virginia, Wyoming; in sechs Bundesstaaten (Florida, Georgia, Kentucky, Montana, North Carolina und North Dakota) gab es 1996 lediglich einige wenige Landkreise und Kommunen, die »freiwillig«, das heißt ohne finanzielle Unterstützung und Vorgaben der Landesregierung, GA-Leistungen anboten (Gallagher u.a. 1999: 8.).

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

## **Begrenzung des Leistungsbezugs seit den 1960er Jahren**

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

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

---

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