

**W
I
P**

Papers des Arbeitsbereichs

Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeld-

Occas

Politis

Wirtschaft und Politik

Elisabeth Goos/ Josef Schmid

Die US-Amerikanische Welfare-Reform

WIP Occasional Paper Nr. 8 –1999

EBERHARD-KARLS-UNIVERSITÄT TÜBINGEN

INSTITUT FÜR POLITIKWISSENSCHAFT

ABTEILUNG INNEN-UND EG-POLITIK UND POLITISCHE THEORIE

SCHWERPUNKT POLITISCHE WIRTSCHAFTSLEHRE UND VERGLEICHENDE POLITIKFELDDANALYSE

ISBN 3 - 927604 - 92 - 5

Universität Tübingen

Institut für Politikwissenschaft

Schwerpunkt Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse

Melanchthonstrasse 36

D-72074 Tübingen

Tel.: ++49 / (0)7071 / 29 72 92 6

Fax: ++49 (0)7071 / 29 24 17

<http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/polwihp.htm>

©Tübingen, 1999

Josef Schmid

INHALTSVERZEICHNIS

EINFÜHRUNG.....	4
1. SOZIALPOLITIK IN DER ÄRA CLINTON – ZIELE UND KONTEXT.....	5
2. <i>PERSONAL RESPONSIBILITY AND WORK OPPORTUNITIES ACT</i> (PRWORA) - INHALT DER SOZIALHILFEREFORM 1996.....	6
3. ARMUT IN DEN USA – DEFINITION UND BESTANDSAUFNAHME.....	8
4. DAS SYSTEM DER AMERIKANISCHEN SOZIALHILFEN – EIN KNAPPER ÜBERBLICK	9
5. WARUM SIND MENSCHEN ARM? REPRÄSENTANTEN DES NEUEREN AMERIKANISCHEN ARMUTSDISKURSES	122
5.1. CHARLES MURRAY - “I HOPE, SOME STATE SOMEWHERE GETS RID OF THE WELFARE- SYSTEM ALTOGETHER.”	133
5.2. LAWRENCE MEAD - “ <i>ONLY THOSE WHO BEAR OBLIGATIONS CAN TRULY APPROPRIATE THEIR RIGHTS</i> ”	155
6. FAZIT: DER ARMUTSDISKURS UND DIE FORMULIERUNG DES PRWORA	19
6.1. KONSERVATIVE BEHERRSCHEN DIE SOZIALHILFEREFORMDEBATTE	19
6.2. PRWORA – ABSCHLIEßENDE BEWERTUNG UND FOLGERUNGEN FÜR DIE DEUTSCHE SOZIALPOLITIK.....	211
LITERATURVERZEICHNIS:.....	243

Einführung

Das Phänomen Armut tritt in allen Typen westlicher Wohlfahrtsstaaten auf und ist damit auch ein Thema der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung. Bei der Frage nach den Ursprüngen von Armut in den unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatstypen und deren spezifische Lösungsstrategien wird der Fall USA häufig als Ausnahme behandelt, weil die historischen, politischen, sozialen und kulturellen Bedingungen sich in vielen Aspekten grundsätzlich zum Beispiel von kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten unterscheiden.

Die alte Frage von Werner Sombart, warum es in Amerika denn keinen Sozialismus gäbe, läßt sich auch für die Arbeits- und Sozialpolitik stellen. Klassische Determinanten der Entwicklung eines ausgebauten Wohlfahrtsstaats wie starke sozialdemokratische Parteien und Gewerkschaften fehlen hier weitgehend. Demzufolge setzt die Politik historisch und institutionell auch nicht bei der Arbeiterfrage wie in Deutschland an, sondern bei den Armen sowie den Kriegsinvaliden und deren Hinterbliebenen (vgl. Orloff/Skocpol 1984). Läßt man letztere Gruppe einmal weg, dann bildet die starke Betonung der Armutsbekämpfung und der mehr oder weniger latente Zwang zur Arbeit ein typisches Merkmal des Typus des liberalen Wohlfahrtsstaats, wie er auch etwas modifiziert in Großbritannien anzutreffen ist.

Trotz gewisser Gemeinsamkeiten – auch in der aktuellen Sozialpolitik - ist die starke Ideologisierung des Themas in den USA augenfällig; dies mag einerseits mit dem liberalen Credo der amerikanischen politischen Kultur begründet werden (vgl. Döring/Hauser 1989), andererseits ist es Ausdruck eines anders strukturierten Prozesses des *Policy-Making*, in dem Parteien nur eine geringe Rolle spielen, während der öffentliche Diskurs und der Einfluß von Experten relativ groß ist. Insofern liegt es nahe, statt nach „Do Parties Matter“ vor allem nach der Bedeutung des Faktors Ideologie zu fragen. Als eine weitere – freilich nicht systematisch analysierte Frage – geht es um die Veränderungen des Verhältnisses von Bund und Einzelstaaten in der amerikanischen Sozialpolitik.

1. Sozialpolitik in der Ära Clinton – Ziele und Kontext

Am 22. August 1996 setzte Präsident Bill Clinton seine Unterschrift unter den *Personal Responsibility and Work Opportunities Act* (im folgenden: PRWORA), das neue amerikanische Sozialhilfegesetz für mehr persönliche Verantwortung und Arbeitsmöglichkeiten. Für den Präsidenten war dies ein großer persönlicher innenpolitischer Erfolg und für die Nation bedeutete es auf dem Feld der Sozialpolitik eine dramatische Umorientierung bundesstaatlicher Handlungsvorgaben. Nicht weniger als „To end welfare as we know it“ war der Anspruch.

1993 war Clinton als der erste demokratische Präsident nach 16 Jahren republikanischer Herrschaft im Weißen Haus mit umfassenden Reformvorhaben für den Bereich der Sozialhilfe- und Krankenversorgung angetreten (vgl. Clinton/Gore 1992; s.a. Murswieck 1996). Während seine nach deutschem Vorbild entworfene Gesundheitsreform 1994 durch den Kongreß zu Fall gebracht wurde und sich die Stimmung in der Bevölkerung deutlich gegen seine Vorschläge kehrte¹, griff er mit seiner Vorgabe, die bisherige amerikanische Sozialfürsorge zu beenden, eine weitverbreitete Einstellung auf. Parteiübergreifend und in der breiten Öffentlichkeit war die Unterstützung für die mit *Welfare* identifizierten Sozialfürsorgeprogramme AFDC² (Sozialhilfe für arme Familien), *Medicaid* (Krankenversorgung für Bedürftige), Essensmarken u.a., im Gegensatz zu den beitragsfinanzierten Sozialversicherungsprogrammen wie *Medicare* und *Social Security* seit dem Beginn des sog. *welfare backlash* Ende der 1970er zunehmend weggebrochen.³

Die Leitsätze des Gesetzes signalisieren den normativen Rahmen und das Ziel der Reform:

- *Arbeit, Ehe und Unabhängigkeit (von öffentlichen Geldern) sind die Grundlagen einer funktionierenden Gesellschaft und unerlässlich für die Integration von Individuen.*
- *Die Überwindung von Abhängigkeit (eine Anomalie) kann nur durch Arbeit und/oder Ehe erreicht werden.*

¹ Für eine ausführliche Analyse der gescheiterten Gesundheitsreform siehe Skocpol 1995.

² *Aid to Families with Dependent Children*

³ Nach einer Umfrage des National Opinion Research Center waren 1991 38 % der Amerikaner der Meinung, daß zuviel Geld für die Sozialhilfe ausgegeben würde, 1993 waren bereits 54% dieser Meinung (vgl. *National Journal* 1994: 519).

Diese stark konservativ-ideologische Ausrichtung des Reformwerks und die daraus folgenden rigiden Kürzungen und zahlreichen Elemente der sozialen Kontrolle und Erziehung sind bei einem Blick auf die Geschichte der U.S.-amerikanischen Sozialpolitik nicht überraschend. Der PRWORA ist die logische Konsequenz historisch faktischer (*policy feedback*) und kulturell normativer Vorgaben. Er entspricht den *Mainstream* Werten der amerikanischen Gesellschaft, wie die starke Betonung der Unabhängigkeit des Individuums und der Arbeitsethik. An diese Werte sollen die Sozialhilfeempfänger durch Sozialhilfekürzungen und Arbeitsauflagen, also durch Not und Zwang, wieder herangeführt werden. Damit soll eine Reintegration in die Gesellschaft erreicht werden. Das Reformwerk, so Präsident Clinton, „can give ... at least the chance to end the terrible, almost physical isolation of huge numbers of the poor people and their children from the rest of mainstream America ... give them a chance to come back“ (DHHS 1996b). In diesem Beitrag soll vor allem auf einige der hier angerissenen normativen Vorgaben, unter denen sich der PRWORA entwickelt hat, eingegangen sowie einige Verschiebungen in der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung angesprochen werden.

2. Personal Responsibility and Work Opportunities Act (PRWORA) - Inhalt der Sozialhilfereform 1996

Der PRWORA wurde in den Medien teilweise als *Big Bang* der Sozialhilfepolitik bezeichnet, als Wendepunkt der amerikanischen Wohlfahrtspolitik. Mit seiner Unterschrift beendete Präsident Clinton 1996 60 Jahre bundesgesetzlich garantierten Rechtsanspruchs auf Sozialhilfe (bis 1996: AFDC). Damit hat sich die Bundesregierung aus der sozialen Verantwortung für bedürftige Familien zurückgezogen. Und das ist der eigentliche *Big Bang*. Das Vorläuferprogramm von TANF⁴, AFDC, war ein *Entitlement* Programm: Der Bund garantierte damit allen armen Familien mit Kindern in Notsituationen das Recht auf finanzielle Unterstützung. Diese Garantie des Bundes ist durch den PRWORA abgeschafft, die Verantwortung für Sozialhilfe für arme Familien liegt wieder bei den Einzelstaaten. Die Einzelstaaten sind nun allein für die Administration, die Anspruchskriterien und Leistungshöhen von TANF zuständig. Das Familienbeihilfeprogramm wurde zudem in ein *block grants* Programm (Pauschalzuweisungen an die Einzelstaaten) umgewandelt. Die vorher theoretisch unbegrenzt fließenden Zuschüsse für das AFDC Programm im Rahmen von Pflichtausgaben, werden jetzt budgetiert. Die gedeckelten Zuschüsse zu den einzelstaatlichen Sozialhilfeausgaben im Rahmen

⁴ *Temporary Assistance for Needy Families*

des TANF Programms ermöglichen es den Einzelstaaten, in Zeiten von Rezessionen oder Sparmaßnahmen ihre Ausgaben zu reduzieren, ohne daß der Bund reglementierend eingreifen kann. Der Bund begrenzt seine Ausgaben auf das Volumen von 1994, die Einzelstaaten müssen lediglich 75% ihrer Ausgaben dieses Jahres halten, die Ausgaben für TANF sind also reduziert worden. Gleichzeitig stellt das neue Gesetz insgesamt 14 Milliarden Dollar für den Ausbau von Kinderversorgungseinrichtungen bereit, damit die Kinder aller Mütter, welche Arbeit aufnehmen, beaufsichtigt werden. Den arbeitenden ehemaligen Sozialhilfeempfängern und ihren Familien ist für das erste Jahr der Berufstätigkeit umfassende Gesundheitsversorgung garantiert. Seit August 1997 stehen zusätzlich 3 Milliarden für eine aktive Arbeitsmarktpolitik in den Einzelstaaten zur Verfügung, außerdem sollen Steuernachlässe für Arbeitgeber, die Sozialhilfeempfänger einstellen, die Arbeitsmarktintegration von Sozialhilfeempfängern ankurbeln (vgl. DHHS 1996a).

Mit der eingegrenzten finanziellen Verantwortung des Bundes haben die Staaten auch eine größere Flexibilität in der Verwendung des Geldes. Sie können es frei für Trainings-, Beschäftigungs- oder Arbeitserzwingungsmaßnahmen einsetzen und mit Arbeitsprogrammen experimentieren. Allerdings bestehen neben dieser größeren Flexibilität in der Verwendung der Bundeszuschüsse rigide bundesstaatliche Auflagen für die Reintegration der Sozialhilfeempfänger in den Arbeitsmarkt. 1997 sollten 25% , 2000 40% und 2002 50% aller Sozialhilfeempfänger Arbeit aufgenommen haben, mit einer stetigen Steigerung der Wochenarbeitszeit von 20 auf 30 Stunden (vgl. National Governors` Association). Einzelstaaten können zudem seit August 1997 von TANF-Empfängern verlangen, nach 2 Monaten ihre Unterstützungsleistungen abzarbeiten. 1996 erwarteten bereits 28 Staaten, daß Empfänger von TANF mit Kindern über drei Jahren (oder sechs Jahren, das liegt im Ermessen der Staaten) 20 Arbeitstunden pro Woche im privaten oder öffentlichen Sektor leisten, um überhaupt Unterstützung zu erhalten. Andere verlangen dieses „Abarbeiten“ erst nach sechs, zwölf oder 36 Monaten des Leistungsbezugs. Den Staaten ist überlassen, wie sie ihre Zuweisungen verwenden und was sie als Arbeitsleistung anerkennen: z.B. unsubventionierte, subventionierte private und öffentliche Arbeitsplätze, Praktika, Jobvorbereitungskurse, Jobsuche, begrenzt auf 6 Wochen, gemeinnützige Arbeit, Kinderbetreuung etc. Erst wenn diese 20 Stunden erfüllt sind, können Empfänger sich „Arbeit“ in Trainingsprogrammen, Ausbildungen und Schulbesuch für einen speziellen Beruf anrechnen lassen. Tendenziell haben Staaten zunehmend weniger in Trainingsprogramme investiert und dafür die preiswerteren Sofortmaßnahmen für den Arbeitseinstieg ausgebaut; eine Entwicklung, die sich angesichts von Kürzungen und bundesstaatlichen Auflagen wahrscheinlich noch verstärken wird (vgl. Tweedie/Reichert 1996).

Die Bezugsdauer der Sozialhilfe (TANF) wird auf grundsätzlich 5 Jahre während der gesamten Lebenszeit begrenzt. Nach zwei Jahren wird allen Sozialhilfeempfängern die Unterstützung generell erst einmal gestrichen und die Arbeitsaufnahme erwartet. Überdies haben die Einzelstaaten das Recht, unverheirateten minderjährigen Müttern sowie Frauen, die während des TANF Leistungsbezugs Kinder gebären, die Unterstützung zu verwehren. Drogenabhängige erhalten keine Hilfe mehr und unverheiratete Mütter unter 18 Jahren müssen mit einem aufsichtsberechtigten Erwachsenen oder in Heimen leben und die Schule besuchen (vgl. Murswieck 1997: 249; s.a. DHHS 1996a).

3. Armut in den USA – Definition und Bestandsaufnahme

In der Armutforschung wird Armut hauptsächlich in zwei Definitionen erfaßt: in ihrer absoluten und relativen Form. Bei einem relativen Armutsbegriff wird das Einkommen verschiedener Gesellschaftsmitglieder miteinander verglichen und gefragt, was ein Individuum benötigt, um am gesellschaftlichen Status Quo zu partizipieren. Dies kann eine äußerst weitgehende Armutdefinition provozieren: Der Mangel eines Autos oder eines Fernsehers wird, wenn diese Konsumgegenstände zum Status Quo gehören, zum Zustand der Deprivation. Der absolute Armutsbegriff beschreibt Armut grundlegend anders. Hier wird ermittelt, was für ein Einkommen für den Erwerb von grundlegenden unabkömmlichen Ressourcen notwendig ist, damit ein Individuum überleben kann.

In den USA besteht seit 1965 eine bundesweit gültige *absolute* Armutdefinition, welche bis heute mit einigen Modifikationen gültig ist. Ähnlich dem bundesdeutschen „Warenkorb“ werden die notwendigen finanziellen Ressourcen einer Familie für den Erwerb von Nahrungsmitteln ermittelt (vgl. U.S. Census Bureau).⁵ Für andere Lebensgemeinschaften und Einzelpersonen wurde die Definition modifiziert. Die offizielle Armutsgrenze wird jedes Jahr neu ermittelt und steigt prozentual mit dem jährlich durchschnittlichen Verbraucherpreisindex. 1996 bestimmte das *U.S. Census Bureau* für eine Familie mit zwei Eltern und zwei Kindern eine offizielle Armutsgrenze von \$15.600 jährlichem Einkommen (vgl. Albel-da/Tilly 1997: 20).

Die statistischen Daten des *U.S. Bureau of Census* zeigen (vgl. Anhang I, Tabelle 1), daß sich der offizielle Prozentsatz von absolut armen Personen in den USA seit den 1960ern,

⁵ Für eine Definition von Armut siehe Kelso 1994: 14f. Für Kritik an dieser Armutdefinition siehe Albel-da/Tilly 1997: 20; Vedder 1993; Rector 1992; Michaels 1992; Fuchs 1967; Friedman 1965.

dem *War on Poverty*, kaum verändert hat. Deutlich ist eine markante Verbesserung der Armutsrate nach dem Beginn des *War on Poverty* im Jahr 1965 (Abschwung von fast 25% auf unter 15%), aber anschließend eine nach oben tendierende Stagnation. 1996 lag die offizielle Armutsrate bei rund 13.7% . Die Anzahl von offiziell als arm gezählten Personen ist seit Ende der 1970er Jahre dramatisch gestiegen, mit einem Höchststand von fast 40 Millionen nach der Rezession 1989.

Armut ist also ein hartnäckiges Problem in den USA. Dies bestätigen auch internationale Vergleiche von Armutsraten, bei denen die USA unter den westlichen Industrienationen deutlich in Führung liegen.⁶ Auch die Schere zwischen Hochlohneinkommen und Niedriglohneinkommen hat sich in den 1990ern weiter gespreizt als in jedem anderen westlichen Industrieland (vgl. Smeeding 1997).⁷ 1996 erhielten 20% aller Haushalte mit den höchsten Einkommen 49% des nationalen Einkommens, fast so viel wie die restlichen 80% der Bevölkerung zusammen.

4. Das System der amerikanischen Sozialhilfen – ein knapper Überblick

Welche Programme gibt es in den USA, um bedürftigen Menschen ein würdiges Leben und eine Partizipation in der Gesellschaft zu ermöglichen? Das amerikanische Sozialsystem ist ähnlich einigen europäischen, gegliedert in ein Versicherungssystem und ein Fürsorgesystem aus allgemeinen Steuermitteln. Das Versorgungssystem für die ältere oder behinderte Bevölkerung umfaßt die beitragsfinanzierten Sozialversicherungssysteme *Social Security* (Rentenversicherung) und *Medicare* (Gesetzliche Krankenversicherung).⁸ Mit diesem Programm an berechnete Empfänger ist wenig Stigmatisierung verbunden; aufgrund der auf Beiträgen fußenden Finanzierung wird die Zahlung von *Social Security* Leistungen als heilige Pflicht der Regierung gesehen (vgl. Skocpol 1995: 211). Es fällt nicht unter den Begriff *Welfare*.

⁶ Für die Diskussion um den internationalen Vergleich von Armut siehe Atkinson 1990; Hagenaar 1986 zitiert nach McFate/Rainwater/Smeeding 1995: 30.

⁷ Die Analyse basiert auf Daten der Luxemburg Income Study. Timothy Smeeding vergleicht Einkommensungleichheit in den USA und 14 anderen westlichen Industrienationen sowie Japan.

⁸ Es werden Pflichtbeiträge von Gehältern und Löhnen abgezogen und in einen Trust Fund eingezahlt, aus dem die Leistungen dann gezahlt werden (siehe dazu Albritton 1983: 375). Teilweise wird die Unemployment Insurance auch zu dem Social Security System gerechnet. Sie wird aber nicht, im Gegensatz zu Social Security und Medicare, vom Bund verwaltet, sondern von den Einzelstaaten (siehe dazu Hesse /Benz 1987: 76).

Dem Alterssicherungssystem steht die Fürsorge für bedürftige Menschen gegenüber, die aus allgemeinen Steuern finanziert wird:

- In Notsituationen stehen bedürftigen Menschen Geldleistungen (*cash benefits*) zur Verfügung, z.B. mit AFDC, Beihilfen für Familien mit abhängigen Kindern (seit 1996: TANF), oder das *Supplemental Security Income* (SSI) für ältere und erwerbsunfähige Menschen und Behinderte aus einkommensschwachen Familien.
- Außerdem werden Einkommensschwache durch Sachleistungen (*in-kind benefits*) wie *Medicaid* (Krankenversorgung für Bedürftige) und *Food-Stamps* (Essensmarken) unterstützt.
- Einzelstaaten können aus eigenem Haushalt mit der *General Assistance* (GA) Bedürftige unterstützen, die aus anderen Programmen herausfallen. Die Höhe der GA Leistungen schwanken zwischen den Einzelstaaten sehr stark, 1983 wurde GA in nur 37 Einzelstaaten ausgegeben (vgl. Albritton 1983: 381).

Diese Leistungen werden in den USA als *Welfare* bezeichnet. Sie sind *means-tested*, also bedürftigkeitsabhängig, d.h. die finanzielle Situation des Bewerbers wird berücksichtigt (vgl. U.S. Census Bureau 1996). Der Begriff *Welfare* wird in den USA also anders als *Wohlfahrt* in Europa verwendet und bezieht sich *nur* auf Fürsorgeleistungen, *nicht* auf die beitragsfinanzierten Alterssicherungssysteme. In der Bevölkerung wurden die *Welfare* Programme zunehmend mit zu großzügigen Leistungen (*hand-outs*) an kaum berechnete Empfänger gleichgesetzt, welche sich vor ehrlicher Arbeit drücken und stattdessen von staatlichem Geld schmarotzen (vgl. Skocpol 1995: 211).

The term 'welfare' has become a red flag, apparently signaling waste, fraud, and abuse to many Americans. (Wilson 1996: 162)

Insbesondere AFDC (seit 1996: TANF), das Fürsorgeprogramm für alleinerziehende Eltern, wurde mit *Welfare* und damit mit Mißbrauch, Faulheit, Widerwillen zu arbeiten und moralischem Verfall gleichgesetzt und rückte bei allen Angriffen auf das soziale Sicherungsnetz wiederholt in den Mittelpunkt. Kürzungen bzw. das Einfrieren der Leistungen, Arbeitsauflagen oder rigide Eingrenzung des Kreises von Anspruchsberechtigten sind seit den 1960ern die Maßnahmen, mit denen das Programm reformiert werden sollte. Da die Diskussion um Arbeitsauflagen des PRWORA fast ausschließlich die Empfänger von AFDC/TANF betrifft,

wird dieses Programm bei der folgenden Erörterung der normativen Vorgaben des PRWORA im Mittelpunkt stehen.

AFDC war 1993 eines von rund 80 verschiedenen Sozialhilfeprogrammen mit Bundesbeteiligung. Die Zahl der Anspruchsberechtigten ist seit den 1970er Jahren (1975: 11.1 Millionen) ständig gestiegen. 1994 waren es 14.2 Millionen Empfänger. Seit 1995 gehen die Zahlen stetig zurück: 1997 waren es nur noch 10.7 Millionen, die geringste Zahl seit 1970 und ein Rückgang seit Clintons Amtsantritt 1993 von fast einem Viertel, d.h. 24% (vgl. Murswieck 1998: 33-45; DHHS 1996a). Nach einem zunächst drastischen Anstieg der Kosten Anfang der 1970er Jahre sind die Ausgaben seit 1975 stetig zurückgegangen: 1975 waren es 23.9 Milliarden, 1994 22.7 Milliarden. Der Rückgang der Empfängerzahlen und der Kosten wird vom *Council of Economic Advisers* im wesentlichen (40 Prozent) dem ökonomischen Aufschwung zugerechnet. Die restlichen 60% der Reduzierung seien den einzelstaatlichen Experimenten mit *welfare-to-work* Programmen, Steuernachlässen (*Earned Income Tax Credit*), verstärkten Unterhaltsverpflichtungen und höheren Investitionen in der Kinderversorgung zuzuschreiben (vgl. DHHS 1996a).

Da AFDC nicht an die Inflationsrate angepaßt ist, führten eingeforene Beträge bundesweit zu stetig fallenden Leistungen für die Empfänger: Zwischen 1975 und 1995 verringerte sich die Leistungshöhe um mehr als ein Drittel (37%) Obwohl Sachleistungen durch Essensmarken die Kürzungen teilweise auffingen, fielen die gesamten Sozialleistungen (AFDC plus Essensmarken) einer dreiköpfigen Familie zwischen 1972 und 1992 noch um fast ein Drittel (26%), von 874 Dollar 1972 (in 1992 Dollar) auf 649 Dollar 1992 (vgl. Wilson 1996: 165). In einigen Staaten hatte das gravierendere Folgen als in anderen. 1994 erhielten AFDC Empfänger in Mississippi 120 Dollar monatlich, in Alaska 923 Dollar (vgl. Murswieck 1998: 40). Diese hohe Varianz ist charakteristisch für das US-Modell des Föderalismus und des Wohlfahrtsstaats.

Obwohl das Niveau der AFDC Leistungen stetig gefallen ist, ist die Arbeitsaufnahme im Niedriglohnbereich, die sog. *entry-level jobs* (viele AFDC Empfängerinnen haben aufgrund mangelnder Qualifikation keine besseren Chancen auf dem Arbeitsmarkt), oftmals kein wirtschaftlich effizienterer Weg aus der Armut. Während AFDC Empfängerinnen beispielsweise in Oregon 1990 952 Dollar Sozialhilfe erhielten, hätte ihnen ein Niedriglohnjob kaum mehr, nämlich rund 1012 Dollar eingebracht (vgl. Tanner 1994: 7).

Trotz der insgesamt stark gestiegenen Ausgaben für AFDC wurden 1993 nur 12.2 Milliarden Dollar ausgegeben. Das sind weniger als 1% der gesamten Bundesausgaben und 0.35% des Bruttosozialproduktes (GDP). Im Gegensatz dazu verschlang *Medicaid* 76 Milliarden Dollar,

Medicare 131 Milliarden, der Verteidigungsetat 281 Milliarden Dollar und *Social Security* 305 Milliarden Dollar (vgl. Anhang I, Tabelle 2). AFDC macht den geringsten Anteil an allen bundesstaatlichen Ausgaben, sogar der gesamten sozialen Ausgaben, aus. Dennoch steht dieses Programm seit Jahrzehnten im Mittelpunkt der sozialpolitischen Diskussionen und war Hauptangriffsziel von Kürzungen und Auflagen in den Verhandlungen zum PRWORA 1996. Wie kein anderes Programm zur Armutsbekämpfung beherrschte und beherrscht es die öffentliche Diskussion in den USA.

5. Warum sind Menschen arm? Repräsentanten des neueren amerikanischen Armutsdiskurses

Despite their syntax, social scientists are much like other people. Behind the often bloodless analysis of poverty statistics usually lies a core of prescientific personal commitments. Poverty, after all, is not a subject whose study confers great intellectual status or aesthetic pleasure. It is generally a messy, frustrating topic where uncontested answers are few and intellectual breakthroughs do not seem to exist. Fundamentally, I suspect, „poverty experts“ get involved in reading and writing on the subject because at some personal level they are disturbed about the condition of disadvantaged people. (Hecló 1994: 396-437)

Die Debatte um die Sozialhilfereform entwickelte sich deutlich innerhalb moralisch-ethischer, polit-ökonomischer und ideologischer Zwänge der amerikanischen Gesellschaft, hier als *Mainstream* bezeichnet. Die in der Debatte bestimmenden Wissenschaftler brechen dabei nicht aus der ideologischen Welt des *Mainstream* aus. In den folgenden Abschnitten wird mit Charles Murray und Lawrence Mead die konservative Argumentationsrichtung vorgestellt, welche die Sozialhilfedebatte entscheidend geprägt hat. Diese Richtung sucht in der Sozialhilfepolitik selbst die Ursache für persistente Armut und schenkt ökonomischen und machtpolitischen (Diskriminierung von Minderheiten, Frauen) Aspekten bei der Ursachenforschung von Armut und ihren empfohlenen sozialpolitischen Maßnahmen weniger Beachtung als dem *durch das System demoralisierten Individuum*. Kritisiert wird vor allem, daß das Individuum von seiner Mitschuld am Zustandekommen von Notlagen entlastet wird und so auch nicht mehr die persönliche Verantwortung hat, seine prekäre Lage selbstständig zu überwinden. Dieser Ansatz hatte entscheidenden Einfluß auf die Formulierung des PRWORA (vgl. Murswieck 1998: 41; Lampe 1997: 142-155) und bleibt den *Mainstream* Werten und Normen der amerikanischen Gesellschaft treu. Da andere Positionen kaum politische Rele-

vanz im Policy-Making-Prozeß genossen haben, werden sie hier nur sehr knapp behandelt (s.a. Anhang II, Tabelle 3).

5.1. Charles Murray - "I hope, some state somewhere gets rid of the welfare system altogether." ⁹

In seinem Buch *Losing Ground. American Social Policy 1950-1980* findet Murray, Bradley Fellow am *American Enterprise Institute*, die Ursache und Lösung aller mit Armut zusammenhängenden Probleme in einem einzigen Wurf: In seiner mit Daten reichlich unterfütterten Analyse¹⁰ zeigt er wie das Sozialhilfesystem selbst die dauerhafte Abhängigkeit von bedürftigen Menschen *fördert*, die Anzahl der Bedürftigen und damit die Ausgaben für Armutsbekämpfung erhöht. Die Konsequenz seiner Argumentation ist deswegen die völlige Beseitigung aller sozialen Leistungen. Als grundlegenden Funktionsfehler des Systems erachtet er die Entlassung des Individuums aus seiner persönlichen Verantwortung für seine soziale und ökonomische Situation. Indem das System ihn von dieser Verantwortung befreie, fördere es eine dauerhafte Demoralisierung des Menschen und seine dauerhafte Abhängigkeit von staatlichen Unterstützungmaßnahmen (vgl. Murray 1984: 29).

Bild der Armen:

Murrays These beruht auf seinem Menschenbild eines *homo oeconomicus*. Anschaulich macht Murray dieses Menschenverständnis mit dem von ihm erfundenen Paar Harold und Phyllis, welches sich in den 1970er Jahren, genau kalkulierend, bewußt für die Sozialhilfeabhängigkeit entscheidet. Beide haben gerade die Schule beendet und kein Einkommen. Phyllis ist schwanger. Murray zeigt auf, daß die gesellschaftliche Norm in den 1960ern beide noch dazu bewegt hätte zu heiraten und einen gemeinsamen Haushalt zu bilden, welchen Harold durch seine Arbeitsaufnahme unterstützt hätte. In den 1970ern, so Murray, seien die AFDC Leistungen aber so dramatisch angestiegen, daß sich die geschilderte Entscheidung nicht mehr für die beiden rechnen würde: Anstatt zu heiraten, würde Phyllis angeben den

⁹ Murray 1996: 10.

¹⁰ Die Stichhaltigkeit von Murrays umfangreichen Datenanhang in *Losing Ground* wurde durch zahlreiche Wissenschaftler in Frage gestellt. Für eine Kritik an der von Murray vorgerechneten Sozialhilfeshöhe, welche sich nur auf den Bundesstaat Pennsylvania bezieht und damit weit über dem Landesdurchschnitt lag, siehe Greenstein 1985: 12-17. Murrays These von der Desintegration der Familie wurde statistisch widerlegt und kritisiert in Ellwood 1988. Für weitere Kritik siehe Katz 1989.

Vater ihres Kindes nicht nennen zu können und AFDC beantragen. Auf diese Weise würde Harold möglicherweise weiter in Kontakt mit ihr stehen, aber offiziell nicht anwesend und damit auch nicht zu Unterhaltszahlungen und zur Arbeit verpflichtet sein. Phyllis würde wahrscheinlich über Jahre hinweg ständig weiter Kinder gebären, ohne den Namen des Vaters oder der Väter anzugeben, weil sie dadurch zusätzliche Leistungen erhält und nicht zur Arbeitsaufnahme verpflichtet werden kann.

Murray zieht aus diesem Beispiel das Fazit, daß die Anreize des Sozialhilfesystems zur Desintegration der Familie, zum Anstieg der Zahl unehelicher Kinder und zu einem Pool an abhängigen Arbeitsfähigen führe, welche anstatt zu arbeiten, von staatlichen Geldern lebten (vgl. Murray 1984: 154ff.). Es ist also das *System*, welches das dysfunktionale Verhalten der Sozialhilfeempfänger hervorruft. Murray braucht sich deswegen auch nicht auf die These einer Armutskultur zu stützen, um die dauerhafte Abhängigkeit von arbeitsfähigen Erwachsenen zu erklären:

... The choices may be seen much more simply, much more naturally, as the behavior of people responding to the reality of the world around them and making the decisions - the legal, approved, and even encouraged decision, that maximize their quality of life. (Murray 1984: 162)

Die Funktion von Arbeit bei der Überwindung der *Welfare* Krise

Die Debatte um Jobs sieht Murray als peripher an, weil Arbeitszwangsmaßnahmen nicht dazu beitragen, Illegitimität zu verringern und Väter zum Heiraten zu bringen. Sein Maßnahmenkatalog beinhaltet die völlige Eliminierung aller sozialen Sicherungsprogramme. Um den temporären Arbeitsplatzverlust abzufedern, würde Murray allein eine minimale Arbeitslosenversicherung zulassen (vgl. Murray 1984: 230).

In seinem sozialpolitischen Maßnahmenkatalog wird eine Arbeitsaufnahme also durch *Not* erreicht. Ein Problem mit offenen Stellen für Sozialhilfeempfänger sieht er nicht. Murray wehrt alle Argumente von Diskriminierung bestimmter Minderheiten, Frauen und ökonomische Sachverhalte von sich (vgl. Murray 1984: 220 ff.). In bezug auf die *Welfare* Reform 1996 schreibt er, daß Job-Programme nur dann für sein Hauptziel, der Reduzierung von unehelichen Kindern, effektiv sind, wenn sie in absoluter Härte implementiert werden.

Murray nimmt bei dem Rückzug der Sozialpolitik von der Hilfe für Benachteiligte auch be-
wußt eine Generation von Bedürftigen in Kauf, die durch die Abschaffung des sozialen Sicherungssystems, „durch den Rost“ fällt. Über die verletzlichste Gruppe der Bedürftigen, die

Kinder, schreibt Murray, daß Kinder bereits heute in unfaßbarem Maße in den USA leiden, obwohl etliche Gesetze und Programme zu ihrer Unterstützung existieren. Eine Verdopplung der in sie investierten Gelder würde ihr Leiden nur stabilisieren oder sogar verstärken. Alternativen, auch die von ihm vorgeschlagene, wird Leid verursachen, gibt er zu. Aber eine Fortführung würde dasselbe bewirken. Eine langfristige Lösung dieses Problems, so Murray, sei das Heranwachsen von Kindern in einer Familie mit zwei reifen Erwachsenen, die sich um sie kümmern. Und diese reifen Erwachsenen würden sich nicht in einem System entwickeln, welches Abhängigkeit, Nichtstun, Ledigsein und das Gebären von unehelichen Kindern fördert (vgl. Murray 1996: 11ff.).

Resonanz in Medien, Wissenschaft und Politik

Murray wurde mit seinem Buch schlagartig berühmt, obwohl zahlreiche Wissenschaftler dessen methodischen und inhaltlichen Schwächen aufzeigten. Murray rührte mit seiner Theorie nicht die grundlegenden Werte und Normen der amerikanischen Gesellschaft an, sondern griff die in der US-Bevölkerung verankerte Ablehnung der Sozialhilfe erfolgreich auf und legte einen wissenschaftlichen Beweis für die Auffassung vor, daß Sozialhilfe den Armen nicht helfe, sondern sie schädige. „Wohl keine andere Studie hat mehr geleistet, den Glauben zu befördern, daß sozialstaatliche Programme in erster Linie den Armen schaden“, meint William Julius Wilson, ein liberaler Kritiker (Wilson 1987: 16).

5.2 Lawrence Mead - “only those who bear obligations can truly appropriate their rights”¹¹

Der Politikprofessor (New York University) Lawrence Mead hat die konservative Debatte um die Zielrichtung von Wohlfahrtsleistungen neben Murray in den 1980ern am entscheidenden mitgeprägt. Er selbst grenzt sich allerdings von den *conventional conservatives* ab und weist immer wieder auf das Trennende zwischen ihm als *civic conservative* oder, in seinen neueren Veröffentlichungen, als *paternalist*¹² und den konventionellen Konservativen,

¹¹ Mead 1986: 257.

¹² Vgl. Mead 1996c: 1-38. Mit dem Begriff *paternalism* möchte Mead keine sexistischen Absichten verbunden sehen. Er selbst sagt, daß er ebensogut den Begriff *maternalism* oder *parentalism* verwenden könnte, weil sich Frauen genauso wie Männer für die neue Sozialpolitik engagieren. Er zieht *paternalism* jedoch vor, weil dieser Begriff verständlicher ist und bereits heute weitreichende Anwendung für die Beschreibung von direktiven Programmen findet.

also auch Murray, hin (vgl. Mead 1996a: 37-40). Für ihn ist das Problem nicht der *Umfang* des Wohlfahrtsstaates und das *Ausmaß* der Sozialleistungen und das daraus folgende destruktive Verhalten der Bedürftigen wie dauerhafte Sozialhilfeabhängigkeit und steigende Zahlen unehelicher Geburten. Sein wichtigstes Anliegen ist stattdessen die Eindämmung der *Großzügigkeit* des Wohlfahrtsstaates. Denn diese Großzügigkeit des Wohlfahrtsstaates ermöglicht es Menschen, Rechte in Anspruch zu nehmen, ohne dafür eine Gegenleistung zu erbringen. Besonders kritisiert er das Recht von Bedürftigen, Sozialhilfe zu empfangen, ohne dafür zu arbeiten.

Neben verschiedenen politischen Pflichten eines Staatsbürgers ist Arbeit für Mead die zentrale soziale Pflicht in der amerikanischen Gesellschaft, weil der Glaube an eine Arbeitsethik alle Bereiche der Gesellschaft durchziehe (vgl. Mead 1986: 242). Die Erfüllung dieser Pflicht garantiere das Funktionieren der Gesellschaftsmitglieder und sei damit die Essenz, die die zivile Gesellschaft zusammenhalte (vgl. ders.: 69). Die Zivilität jeder komplexen modernen Gesellschaft hänge davon ab:

People must...fulfill the expectations others have of them in public roles, as workers on the job...Order requires not only self-discipline but activity and competence. It is achieved when a population displays those habits of mutual forbearance and reliability which we call civility. (Mead 1986: 6)

Indem die Sozialprogramme der 1960er auf Großzügigkeit setzten und dabei nicht die staatsbürgerlichen Pflichten einforderten, erlaubte der Wohlfahrtsstaat in Meads Augen die Erosion zentraler gesellschaftlicher Werte. Die Programme hätten die Definition von Staatsbürgerschaft, die die Inanspruchnahme von Rechten *und* das *Erfüllen von Pflichten* beinhaltet, nicht berücksichtigt und Armen durch einseitige öffentliche Leistungen Nichtstun ermöglicht. Indem die Programme Arme durch *Geldleistungen* zu integrieren suchten, hätten sie die Armen tatsächlich von den normalen Anforderungen der Gesellschaft befreit, sie abhängig gemacht und so ihrer Freiheit beraubt und damit letztlich aus der Gesellschaft herausgedrängt und nicht integriert (vgl. Mead 1992: 60).

Da für Mead Arbeit das entscheidende Partizipationsmoment der Gesellschaftsmitglieder am gesellschaftlichen Leben ist, ist die Überwindung von Erwerbslosigkeit und der damit verbundenen Probleme sein zentrales Anliegen. Gruppen von Menschen war und wird ermöglicht, einen Lebensstil fern von der gesellschaftlichen Wirklichkeit zu praktizieren, welchen sie später kaum verlassen könnten. Erwerbslosigkeit ist für Mead Hauptursache für persistente Armut unter arbeitsfähigen Erwachsenen und der damit zusammenhängenden Probleme

wie uneheliche Kinder, Desintegration von Familien, dauerhafter Sozialhilfeabhängigkeit, Kriminalität und dem Verfall der Innenstädte von Metropolen.

Vor diesem Hintergrund fordert Mead eine Erweiterung des Armutsdiskurses um eine ethische und moralische Dimension. Staatsbürgerliche Pflichten, zu denen die Erwerbsarbeit gehöre, sollten wieder in den Mittelpunkt gerückt werden. Der Regierung spricht er dabei eine zentrale Rolle zu. Nur ein neuer staatlicher Sozialvertrag der auf Reziprozität basiere, könne erwerbslosen Erwachsenen durch Einforderung von staatsbürgerlichen Pflichten wie Arbeit wieder in die Gesellschaft integrieren. Den Weg aus der Erwerbslosigkeit in die Erwerbsarbeit solle den Menschen durch eine autoritäre, Verhaltensmaßstäbe setzende Politik und soziale Dienste erleichtert werden.

Bild der Armen

Mead sucht nicht nach ökonomischen Ursachen von Armut, er spricht Barrieren durch nachteilige ökonomische und geographische Bedingungen oder ethnische Zugehörigkeit nur einen äußerst geringen Anteil an dem Entstehen von Armut zu (vgl. Mead 1993: 14). Er ist nicht der Auffassung, daß Arme *economizers* sind, also Individuen, welche das Ziel einer Verbesserung ihres Lebensstandards verfolgen (vgl. Mead 1996c: 28; s.a. Mead 1986: 99). Dieses Bild eines zielorientierten Menschen setze nach Mead aber voraus, daß Individuen bereit und fähig sind, ihre ökonomischen Interessen zu vertreten. Mead bezeichnet diese Annahme über das menschliche Wesen als *competence assumption*, Kompetenzannahme. Kompetenz bedeutet für ihn nicht nur Intelligenz, sondern auch Weitsicht, Energie, Disziplin und die Fähigkeit, für Gewinne, die erst in der Zukunft „geerntet“ werden können, in der Gegenwart Verzicht zu leisten (vgl. Mead 1992: 19). Armen fehle aber eben diese Kompetenz und das verhindere ihre Arbeitsaufnahme. Sie sind also nicht faul, haben aber eine psychische Blockade (vgl. Mead 1992: 159), aufgrund derer sie sich nicht vorstellen können, Arbeit zu finden, keine Niedriglohnjobs annehmen wollen, keine Aufstiegsmöglichkeiten sehen und Diskriminierungen in der Vergangenheit nicht vergessen können. Durch eine zu liberale Sozialpolitik wären sie in dieser Verfassung gefangen geblieben, weil diese ihnen gestattet, ihre staatsbürgerliche Pflicht zu vernachlässigen. Die Mentalität von armen Menschen läßt sich nach Mead eben nicht mit der der Mittelschicht vergleichen, welche noch Kompetenz habe (vgl. Mead 1992: 38; 128).

Die Funktion von Arbeit bei der Reintegration der Armen in die Gesellschaft

Mead sieht die Bedeutung von Erwerbsarbeit auf einer politischen und einer sozialpsychologischen Ebene. Einerseits ist Erwerbsarbeit die Bürgerpflicht schlechthin und das

selbstverständliche Gegenstück für die Garantie bestimmter Ansprüche und Rechte des Einzelnen durch die Gesellschaft und seiner Integration in die Gesellschaft. Andererseits ist Erwerbstätigkeit für Mead der einzige Weg, Kompetenz zu vermitteln:

People who work steadily are more likely to marry and stay married, and to function well as parents; employment either fosters these abilities or results from them. (Mead 1992: 56)

Das heißt Erwerbsarbeit (bzw. durch Erwerbstätigkeit funktionierende Individuen) ist für Meads Zielvorstellung einer geordneten, auf einem Reziprozitätsmuster von Geben und Nehmen beruhenden zivilen Gesellschaft, ausschlaggebend. Aus diesem Grund ist Mead ein vehementer Befürworter von Arbeitspflichtprogrammen wie *Workfare*, weil soziale Standards befolgt werden müssen, die Armen so Kompetenz lernen und damit einen Ausweg aus der Armut und zurück in die Gesellschaft finden können.

Meads stark autoritäres *Workfare*-Konzept funktioniert nur unter der Richtigkeit seiner Annahme, daß für die oft geringqualifizierten Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger genug Beschäftigungsmöglichkeiten vorhanden sind.¹³ Er ist der Auffassung, daß es genug Möglichkeiten im Niedriglohnsektor gibt und Arme eine Arbeitsaufnahme verweigerten. Sie hätten durch die lange einseitige Beanspruchung von Rechten ein falsches Bild von für sie angemessenen Löhnen und Arbeitsbedingungen (vgl. Mead 1986: 78; Mead 1992: 109). Nach Mead ist Arbeit im Niedriglohnsektor vollkommen angemessen für gering Qualifizierte wie es die Armen sind; es bedeutet für ihn keine Diskriminierung. Jede Arbeit, vom Fußboden scheuern über Bettpfannen leeren bis zum Präsidentenamt, sei würdig und geeignet, die Bürgerpflicht zu erfüllen, meint Mead. Letztlich würden Arbeiter im Niedriglohnbereich genauso viel Selbstwert und Freude am Arbeiten empfinden wie Angehörige der Mittelschicht in besserbezahlten Positionen (vgl. Mead 1992: 64ff.). Niedriglohnjobs vermittelten Armen die grundlegenden Fähigkeiten, die Kompetenz, welche sie für einen Aufstieg im hochmobilen Arbeitsmarkt der USA benötigten.

Reintegration durch *Workfare*

Mead macht eine normative Annahme, wie eine zivile Gesellschaft ihre Mitglieder miteinander verbindet: durch ein Netz gegenseitiger Rechte und Verpflichtungen. In der amerikani-

¹³ Für eine Kritik seiner Annahme von ausreichenden Beschäftigungsmöglichkeiten, besonders in den Metropolen des Nordens und des Mittleren Westens, siehe Kasarda 1989 bzw. 1995; ebenso Katz 1989.

schen Gesellschaft ist Arbeit die zentrale Bürgerpflicht. Wird Bürgern Nichtstun gewährt, so werden sie dysfunktional und „fallen“ aus der zivilen Gesellschaft heraus. Durch die Großzügigkeit des Wohlfahrtsstaates verlernen zahlreiche Bürger ihre Pflicht und erreichen damit keine Kompetenz, ihr Leben erfolgreich und unabhängig zu meistern. Meads Antwort ist nicht das Zurückfahren der Leistungen, weil dies nicht die Dysfunktion der Individuen beheben wird. Stattdessen fordert er eine Koppelung von Leistungen an Funktionserwartungen (vgl. Mead 1986: 68). Die Erwartungen sieht er vor allem in einer Reaktivierung der Bürgerpflicht, der Erwerbstätigkeit der Armen. Freiwillige Arbeitsprogramme sind seiner Meinung nach zu wenig autoritär, trügen kaum zu einer Verhaltensänderung von Armen bei und seien deswegen gescheitert. Arbeitspflichtprogramme müßten mit Härte und Unnachgiebigkeit implementiert werden, unter der Androhung von Kürzungen. Er stützt sich dabei auf Ergebnisse von *Workfare*-Programmen in San Diego, Wisconsin und Michigan (vgl. Mead 1992: 173; s.a. Mead 1996a), welche äußerst autoritär waren und seiner Ansicht nach erfolgreich. Letztlich, auch wenn Arme zunächst wie unmündige Kinder behandelt würden, seien sie dankbar.

Mead fordert eine Ausdehnung von *Workfare*-Programmen auf Männer, die keinen Anspruch auf AFDC haben und in erster Linie eine verstärkte Anwendung von Arbeitspflichtprogrammen auf alleinerziehende Mütter, welche AFDC beziehen. Die Arbeitsaufnahme würde nicht nur verhaltensändernd wirken, sondern auch zu einer wirtschaftlichen Verbesserung ihrer Lebenslagen beitragen (vgl. Mead 1996b). Letzteres wird aber von anderen Wissenschaftlern widerlegt. Sozialhilfeempfängerinnen würden aufgrund der mit AFDC verbundenen Krankenfürsorge *Medicaid* und dem niedrigen Einkommensniveau für Geringqualifizierte im Gegenteil wirtschaftlich oft wesentlich schlechter dastehen als mit der Unterstützung von AFDC. Es bleibt des weiteren unberücksichtigt, daß der Arbeitsmarkt sich gerade für gering Qualifizierte sehr ungünstig entwickelt hat und die Mehrzahl der Sozialhilfeempfänger zu wenig offene Stellen mit armutsresistenter Entlohnung finden kann.¹⁴

¹⁴ Zu den problematischen Erwerbschancen von Sozialhilfeempfängern siehe Bernstein/Mishel 1995, Bluesstone/Ghilarducci 1996, Havemann 1996, Jencks 1997.

6. Fazit: Der Armutsdiskurs und die Formulierung des PRWORA

6.1. Konservative beherrschen die Sozialhilfereformdebatte

Die dargelegten konservativen Wohlfahrtsstaatskritiken von Murray und Mead und ihre Lösungsvorschläge zur Überwindung von Armut unterscheiden sich in einigen wesentlichen Punkten. Dennoch wurde deutlich, daß sowohl Murray als auch Mead die Ursachen für Armut und Abhängigkeit von arbeitsfähigen Erwachsenen kaum mit strukturellen, ökonomischen und gesellschaftlichen Prozessen in Verbindung bringen. Sie machen vielmehr ein bestimmtes individuelles Verhalten für das persistente Armutproblem verantwortlich und treffen damit den Nerv der öffentlichen Meinung gegenüber Armen und den Sozialleistungen, welche zu ihrer Unterstützung gewährt werden.

Ein Blick auf die Ziele des PRWORA 1996, die Arbeitsaufnahme von arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern durch einerseits Sanktionsandrohungen und Kürzungen und andererseits durch Pflicht, Kontrolle und staatliche Dienste zu erreichen, macht deutlich, wie stark die oben rezipierten konservativen Wissenschaftler bzw. die von ihnen vertretene Argumentationsrichtung auf die Sozialhilfereform Einfluß genommen haben.

Eine Erörterung liberalerer (US-amerik: *liberal*) Ansätze, die Armut auch mit Diskriminierung und polarisierten Wirtschaftsstrukturen in Verbindung bringen, würde den Rahmen des Beitrages sprengen. Dennoch muß hier betont werden, daß auch führende liberale Autoren wie z.B. William Julius Wilson, der mit seinen Forschungsarbeiten über amerikanische Ghettos die *strukturellen* Ursachen von Armut einer breiten Öffentlichkeit darlegte, *nicht* vom amerikanischen *Mainstream* abweicht. Mit seinem Ansatz, daß Erwerbsarbeit das *zentrale* soziale Integrationsmoment von Individuen in die Gesellschaft ist und das Funktionieren von Menschen und damit der Gesellschaft erst ermöglicht, kommt er zu dem gleichen Schluß wie konservative Theoretiker: Einkommensunterstützung reicht für die Armutsbekämpfung nicht aus. Über diese Treue gegenüber der moralisch-ethischen Orientierung amerikanischer Sozialpolitik hinaus, stellt er trotz seiner Analyse ökonomischer Ursachen von Armut auch nicht die kapitalistische Produktionsweise in Frage und weicht auch damit nicht vom *Mainstream* ab.

Linke Theoretiker wie Michael B. Katz (1983; 1986; 1989), Fred Block et al. (1987) sowie Francis Fox-Piven und Richard Cloward (1971; 1981), welche Armut vor allem in Verbindung mit der amerikanischen Wirtschaftsverfassung und den Notwendigkeiten der kapitalistischen Produktionsweise sehen und zu ihrer Bekämpfung eine grundlegende Strukturverän-

derung der Produktion und der Einkommensverteilung fordern, werden in der Öffentlichkeit hingegen kaum rezipiert und spielen in der Sozialhilfedebatte eindeutig nur eine marginale Rolle. Dies hängt vermutlich mit ihrer zu starken Divergenz von den moralisch-ethischen und wirtschaftlichen Grundlagen des amerikanischen *Mainstream* zusammen.

Die eingangs gemachten Bemerkungen über den Inhalt des PRWORA machten schon deutlich, daß seine wesentlichen Reformelemente die normativen und faktischen Vorgaben vorheriger Reformen erfüllen: Ziel des PRWORA ist eindeutig die Arbeitsaufnahme der Sozialhilfeempfänger, eine Forderung, welche sowohl Murray als auch Mead stellen. Diese Arbeitsaufnahme wird einerseits indirekt bewirkt, indem die Bezugsdauer von TANF auf grundsätzlich 5 Jahre während der gesamten Lebenszeit begrenzt wird und nach zwei Jahren allen Sozialhilfeempfängern erstmal generell die Unterstützung gestrichen wird, wenn sie keine Arbeit aufgenommen haben. Dies entspricht eindeutig Murrays Ansatz, eine Integration durch Not zu erreichen. Auch die Kürzung von Geldern, wenn unverheiratete minderjährige Mütter nicht mit ihren Eltern leben und Kürzungen, wenn eine Frau während des Leistungsbezugs weitere Kinder zur Welt bringt, entspricht Murrays Theorie. Gleichzeitig rezipiert das Reformwerk deutlich die Idee der *mutual obligation*, der gegenseitigen Verpflichtung von Staat und Staatsbürger, wie sie Mead als sinnvoll ansieht. Von Müttern mit Kindern über 3 oder 6 Jahren (Ermessen der Einzelstaaten) wird erwartet, für ihren Leistungsbezug entweder 20 Wochenstunden gemeinnützige Arbeit zu leisten oder im Privatsektor 20 Stunden abzarbeiten. *Workfare*-Sozialhilfeämter stellen dafür TANF, Jobvorbereitungsprogramme, Lebenshilfe, Kinderversorgung, Gesundheitsversorgung u.ä. zur Verfügung. Der Staat stellt also soziale Dienste bereit, wie Mead es vorschlägt.

Zudem, eine Forderung beider Autoren, die hier exemplarisch analysiert worden sind, wurde das bundesgesetzlich garantierte *Recht* auf Sozialhilfe abgeschafft, welches die Unterstützung entstigmatisiert und damit bedürftigen Menschen den Schritt in die Abhängigkeit erleichtert hatte. Damit ist - im Sinne von Murray und Mead - ein wichtiger Schritt getan, um die Förderung und Stabilisierung von dysfunktionalen Individuen zu beenden und den Bedürftigen wieder ein reales Bild der Anforderungen des Lebens zu vermitteln.

6.2. PRWORA – Abschließende Bewertung und Folgerungen für die deutsche Sozialpolitik

Inwieweit dieses Ziel durch den PRWORA erfolgreich umgesetzt werden kann, wird sich erst im Laufe des Jahres 1999 zeigen, denn erst im Dezember 1998 erreichten die ersten

TANF-Empfänger ihre Zweijahresgrenze der Unterstützungsleistungen. Wie erfolgreich sich diese erste große Gruppe von Bedürftigen in den Arbeitsmarkt integrieren kann, hängt im wesentlichen vor allem von der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung in den USA ab. Eine Arbeitsmarktintegration der Sozialhilfeempfänger kann nur erreicht werden, wenn genug Beschäftigungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Arbeitnehmer angeboten werden. Bislang ist es nur gelungen für etwa 10% der Sozialhilfeempfänger reguläre Arbeitsverhältnisse zu finden (FES-Info 1/99: 48). Zudem bleiben einige weitere technische und sozialpsychologische Aspekte ungeklärt:

- Wieviele Sozialhilfeempfänger sind aufgrund des Alters ihrer Kinder überhaupt zur Arbeit verpflichtet ? Laut Tanner (1996) hatten 88.7% aller TANF-Empfängerinnen 1996 Kinder unter fünf Jahren.
- Wie wird die dramatisch schlechte Situation der öffentlichen Kinderversorgung (*child-care*) für die zur Arbeit verpflichteten Mütter verbessert (vgl. Children Defense Fund 1998)?
- Wie werden Transportprobleme (Anbindung Wohnort-Arbeitsplatz) gelöst?
- Wird der erarbeitete Lohn ausreichen, um die alleinerziehenden Frauen über die Armutsgrenze zu heben?
- Wie soll es den Sozialhilfeempfängern gelingen, den Sprung in den Arbeitsmarkt psychisch zu bewältigen? Dieser Übergang muß für die Sozialhilfeempfängerinnen eine fast unüberwindbare Hürde sein, wenn die Annahmen des ideologisch stark konservativ geprägten PRA stimmen. Die harte Diagnose des Armutsproblems durch die konservativen Analytiker muß starke Zweifel am Erfolg *jedes* Behandlungsversuchs hervorrufen.

Diese bemerkenswerte Unklarheit über die Wirksamkeit der US-Sozialhilfereform sowie die enge Einbettung in das liberale Credo der amerikanischen politischen Kultur bzw. in den liberalen Typus des Wohlfahrtsstaates (vgl. Döring/Hauser 1989) erzeugen eine gewisse Verwunderung ob der großen Resonanz dieser *Reform* in Deutschland. Ähnliches gilt im übrigen für die sozialphilosophischen Verbindungslinien zur Kommunitarismus-Debatte (kritisch: Schmid 1997). Aufgrund der gänzlich anderen Bedingungen – etwa der sozialen Grundrechte in der deutschen Verfassung – sind diese Konzepte nicht übertragbar. Bei aller

Kritik der Armut- und Sozialhilfepolitik hierzulande (vgl. etwa Hanesch 1995) hieße es das Kind mit dem Bade ausschütten, wenn dem amerikanischen Weg gefolgt werden würde.

Davon unbenommen – freilich aus anderen politischen Motiven heraus und mit anderen normativen Grundlagen versehen – sind die Strategien der Aktivierung in der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik wie sie etwa in Dänemark ebenfalls praktiziert werden (vgl. Cox 1998, Heinze et al. 1998). Ähnliches gilt für die stärkere Verantwortung der Einzelstaaten in der Sozialpolitik bzw. einer kontrollierten Reföderalisierung des Wohlfahrtsstaats (vgl. dazu für die BRD Münch 1997). Hier sind aber trotz hoher Ähnlichkeit der Instrumente die politisch-institutionellen Unterschiede der beiden Wohlfahrtsstaatsregime beträchtlich und damit auch die konkreten Folgen für die Lebenslagen und Lebenschancen der betroffenen armen Menschen.

Literaturverzeichnis:

- Albelda, Randy/ Tilly, Chris 1997: Glass Ceilings and Bottomless Pits. Women's Work and Women's Poverty, Boston.
- Albritton, Robert B. 1983: Subsidies: Welfare and Transportation, in: Virginia Gray/ Herbert Jakob/ Kenneth N. Vines (Hrsg.): Politics in the American States. A Comparative Analysis, Boston.
- Atkinson, A. 1990: The Department of Social Security Report on Households Below Average Income, 1981-1987, Welfare State Programme Research Note, no. 22, London School of Economics, December.
- Berkowitz, Edward D. 1984: Changing the Meaning of Welfare Reform, in: John C. Weicher (Hrsg.), Maintaining the Safety Net. Income Redistribution Programs in the Reagan Administration, Washington, S. 23-42.
- Bernstein, Jared/ Mishel, Lawrence 1995: Trends in Low Wage Labor Market and Welfare Reform, Economic Policy Institute.
- Block, Fred et al. (Hrsg.) 1987: The Mean Season. The Attack on the Welfare State, New York.
- Bluestone, Barry/ Ghilarducci, Teresa 1996: Rewarding Work. Feasible Antipoverty Policy, in: The American Prospect, 26, S. 40-46.
- Children Defense Fund (CDF) Reports 1998: Child Care NOW!, vol. 19, no. 2 (February).
- Children Defense Fund (CDF) Reports 1998: Child care: America's challenge, vol. 19, no. 1 (January).
- Clinton, Bill/ Gore, Al 1992: Putting People First. How we can all change America, New York.
- Cox, Robert H. 1998: From Safety Net to Trampoline. Labor Market Activation in the Netherlands and Denmark, WIP Occasional Paper, Nr. 2, Tübingen.
- Döring, Diether/ Hauser, Richard (Hrsg.) 1989: Politische Kultur und Sozialpolitik. Ein Vergleich der Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Armutproblems, Frankfurt.
- Ellwood, David T. 1988: Poor Support. Poverty in the American Family, New York.
- FES-Info 1/1999, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Fox-Piven, Francis/ Cloward, Richard 1971: Regulating the Poor. The Functions of Public Welfare, New York.
- Fox-Piven, Francis/ Cloward, Richard 1981: The New Class War, New York.
- Friedman, Rose 1965: Poverty: Definition and Perspective, The American Enterprise Institute, Washington D.C. .
- Fuchs, Victor 1967: Redefining Poverty and Redistributing Income, in: The Public Interest, no. 8 (summer).
- Gebhardt, Thomas 1997: To End Welfare As We Know It: Die US-Sozialhilfereform 1993-1996, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen, Arbeitspapier Nr. 2.

- Goodwin, Jeanne L. 1995: Employable Mothers and Suitable Work: Re-evaluation of Welfare and Wage-earning for Women in the Twentieth-Century United States, in: *Journal of Social History*, vol. 29, no.2, S. 253-274.
- Goos, Elisabeth 1998: To End Welfare As We Know It. Die US-amerikanische Wohlfahrtsreform von 1996 und die Funktion von Arbeit in Theorie und Praxis der amerikanischen Sozialfürsorge, Universität Osnabrück, Magisterarbeit im FB Sozialwissenschaften (MS).
- Greenstein, Robert 1985: Losing Faith in Losing Ground, in: *The New Republic*, 25th March, S. 12-17.
- Hagenaar, A. J. 1986: *The Perception of Poverty*, Amsterdam.
- Hanesch, Walter (Hrsg.) 1995: *Sozialpolitische Strategien gegen Armut*, Opladen.
- Havemann, Robert 1996: From Welfare to Work. Problems and Pitfalls, in: *Focus*, vol. 1, no. 18, S. 21-25.
- Heclo, Hugh 1994: Poverty Politics, in: Gary D. Sandefur/ Daniel H. Weinberg/ Sheldon H. Danziger (Hrsg.), *Confronting Poverty. Prescriptions for Change*, New York, S. 396-437.
- Heinze, Rolf G./ Strück, Christoph/ Schmid, Josef 1998: *Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat*, Opladen.
- Hesse, Joachim/ Benz, Arthur 1987: "New Federalism" unter Präsident Reagan. Teilstudie im Rahmen des Projektes "Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung und föderalstaatliche Reaktion", Speyer.
- Jencks, Christopher 1997: The Hidden Paradox of Welfare Reform: Why Single Mothers May Earn More but Do Worse, in: *The American Prospect*, 32, S. 33-40.
- Jost, Kenneth 1992: Welfare Reform, in: *CQ Researcher*, Washington, S. 315-331.
- Kasarda, John D. 1989: Urban Industrial Transition and the Underclass, in: William Julius Wilson (Hrsg.), *The Ghetto Underclass: Social Science Perspectives*, Special Issue of *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 501, S. 26-48.
- Kasarda, John D. 1995: Industrial Restructuring and the Changing Location of Jobs, in: Reynolds Farley (Hrsg.), *State of the Union. America in the 1990s*, vol. 1, New York, S. 215-267.
- Katz, Michael B. 1983: *Poverty and Policy in the American History*, New York.
- Katz, Michael B. 1986: *In the Shadow of the Poorhouse. A Social History of Welfare in America*, New York.
- Katz, Michael B. 1989: *The Undeserving Poor. From the War on Poverty to the War on Welfare*, New York.
- Kelso, William Alton 1994: *Poverty and the Underclass. Changing Perceptions of the Poor in America*, New York.
- Lampe, Ulrich von 1997: Keinen Job - Selber schuld! in: *Capital*, 10, S. 142-155.
- McFate, Katherine/ Rainwater, Lee/Smeeding, Timothy 1995: Markets and States: Poverty Trends and Transfer Systems' Effectiveness in the 1980s, in: Katherine McFate/ Roger Lawson/

William Julius Wilson (Hrsg.), *Poverty, Inequality and the Future of Social Policy*. Western States and the New World Order, New York.

- McKay, Molly 1996: The Impact of Block-granting AFDC, <http://www.uchastings.edu> .
- Mead, Lawrence M. 1986: *Beyond Entitlement. The Social Obligation of Citizenship*, New York.
- Mead, Lawrence M. 1989: The Logic of Workfare. The Underclass and Work Policy, in: William Julius Wilson (Hrsg), *The Ghetto Underclass: Social Science Perspectives*, Special Issue of *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 501, S. 156-169.
- Mead, Lawrence M. 1992: *New Politics of Poverty. The Nonworking Poor in America*, New York.
- Mead, Lawrence M. 1993: *Poverty: How Little We Know*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Faculty Research Working Paper Series, R93-26 (June).
- Mead, Lawrence M. 1996a: Welfare Reform at Work, in: *Social Science and Modern Society*, vol. 33, no. 5. (July/August), S. 37-40.
- Mead, Lawrence M. 1996b: *Are Workfare Programs Effective?*, Institute Research on Poverty, Discussion Paper No. 1096-96 (July), University of Wisconsin-Madison.
- Mead, Lawrence M. 1996c: *The New Paternalism. Supervisory Approaches to Poverty*, Washington.
- Michaels, James W. 1992: Oh, Our Arching Angst, in: *Forbes*, 14th September.
- Münch, Ursula 1997: *Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat*, Opladen.
- Murray, Charles 1984: *Losing Ground. American Social Policy 1950-1980*, New York.
- Murray, Charles 1996: Keeping Priorities Straight on Welfare Reform, in: *Social Science and Modern Society*, vol.33, no.5 (July/August), S. 10-13.
- Murswieck, Axel 1996: Sozialpolitik unter der Clinton-Administration, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 8-9, S. 11-21.
- Murswieck, Axel 1997: Soziale Unsicherheit als Entwicklungsmotor? Die Erfahrung der USA, in: Jens Borchert/ Stephan Lessenich/ Peter Lösche (Hrsg.), *Standortrisiko Wohlfahrtsstaat?*, Opladen.
- Murswieck, Axel 1998: Die Sozialpolitik der USA: Ein Weg in die Zukunft?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B19, S. 33-45.
- National Opinion Research Center 1994: *National Journal*, v. 53.
- Orloff, Ann Shola/ Skocpol, Theda 1984: Why not equal protection? Explaining the politics of public social spending in Britain 1900-1911, and the United States, 1880-1920, in: *American Sociological Review*, 49.
- Peterson, Paul E./ Rom, Mark C. 1990: *Welfare Magnets. A New Case for a National Standard*, Washington D.C. .
- Rector, Robert 1992: How the Poor Really Live: Lessons for Welfare Reform, in: *The Heritage Foundation Backgrounder*, 31st January.

- Schmid, Josef 1997: Die Kommunitarismus-Debatte. Kritische Bemerkungen zur Übertragung eines amerikanischen Diskurses nach Deutschland, in: Perspektiven ds, 4.
- Schwelien, Michael 1998: Babys kriegen Babys. Warum Mütter, die Sozialhilfe erhalten, Amerikas Konservativen als Staatsfeind gelten, in: Die Zeit, Nr. 22 (20. Mai).
- Seeleib-Kaiser, Martin 1993: Amerikanische Sozialpolitik. Politische Diskussionen und Entscheidung der Reagan-Ära, Opladen.
- Skocpol, Theda 1992: Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States, Cambridge.
- Skocpol, Theda 1995: Social Policy in the United States. Future Possibilities in Historical Perspective, Princeton.
- Smeeding, Timothy 1997: American Income Inequality in a Cross-National Perspective. Why Are We So Different?, Syracuse University, May.
- Super, David A./ Parrot, Sharon/ Steinmetz, Susan/ Mann, Cindy 1996: The New Welfare Reform Law, in: Center on Budget and Policy Priorities, 13th August, <http://www.cbpp.org/WECNF813.htm> .
- Tanner, Michael 1994: Ending Welfare as we Know it, in: Policy Analysis, no. 212 (July).
- Tanner, Michael 1996: The end of welfare: fighting poverty in the civil society, Washington, DC.
- The Century Foundation (zuvor: The Twentieth Century Fund): How Much Does Government Spend on Welfare?, <http://www.tcf.org/publications/basics/welfare/welfq15.html> .
- Tweedie, Jack/ Reichert, Dana 1996: Requiring Welfare Recipients to Work, in: NCSL (National Conference of State Legislatures) Legisbrief, November/Dezember, <http://www.ncsl.org/statefed/welfare/wklegbrf.htm> .
- Vedder, Richard K. 1993: Out of Work: Is Government the Major Cause of Unemployment?, Heritage Lectures, no. 445 (February).
- Wilson, William Julius (Hrsg.) 1989: The Ghetto Underclass: Social Science Perspectives, Special Issue of *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 501.
- Wilson, William Julius 1987: The Truly Disadvantaged. The Inner City, The Underclass, and Public Policy, Chicago.
- Wilson, William Julius 1996: When Work Disappears. The World of the New Urban Poor, New York.

Amtliche Dokumente:

- DHHS (U.S. Department of Health and Human Services) 1996a: The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996, <http://www.hhs.gov/news/press/1997pres/970812.htm>
- DHHS (U.S. Department of Health and Human Services) 1996b: Remarks by President Clinton at the Welfare Reform Bill Signing, August 22, <http://www.acf.dhhs.gov/news/welfare7wr/822potus.htm> .

- National Governors' Association: The Work Requirements in the TANF Block Grant, <http://www.nga.org/Welfare/WelfareDocs/WelfareJBWorkReqTANF.htm> .
- U.S. Census Bureau 1996: United States Department of Commerce, <http://www.census.gov/Press-Release/CB96-138.htm> .
- U.S. Census Bureau 1996: Consumer Income. Poverty in the United States: 1996, Current Population Report, United States Department of Commerce.
- U.S. Census Bureau: Poverty Statistics, United States Department of Commerce, <http://www.census.gov/hhes/www/poverty.html> .

Der Arbeitsbereich für Politische Wirtschaftslehre / Vergleichende Politikfeldanalyse an der Universität Tübingen ist in Lehre und Forschung vor allem zuständig für die Analyse von materiellen Politiken und Staatsaktivitäten sowie den ökonomischen Grundlagen des politischen Handelns. Den materiellen Schwerpunkt der Forschung bildet die Analyse westlicher Wohlfahrtsstaaten und der Arbeitsmarktpolitik. Weiter Aktivitäten betreffen die Felder Arbeit und Technik; Gewerkschaften und industrielle Beziehungen; Interessenvermittlung; materielle Föderalismusanalyse; Politik und Ökonomie in Großbritannien, in Japan, in kleinen Ländern (Österreich, Schweiz, Niederlande) und in südeuropäischen Ländern; Europäische Sozialpolitik; Konzepte und Methodik der Politikfeldanalyse und des Vergleichs; politisch-ökonomische Ansätze und Theorien (Regulationsschule, Neue Politische Ökonomie, Neuer Institutionalismus).

**W
I
P**

*Occasional Papers des Arbeitsbereichs
Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse*