

Die Verabschiedung der Sozialhilfereform 1996 bedeutete eine radikale Wende in der amerikanischen Anti-Armutspolitik. Das Sozialhilfeprogramm wurde von einem Fürsorgesystem in ein Beschäftigungsprogramm mit Arbeitspflicht umgewandelt und war begleitet von einem umfangreichen Ausbau der Einkommensunterstützungen für arbeitende Familien mit niedrigem Einkommen. Die Sozialhilfereform war also eingebettet in ein Reformpaket mit der Aufschrift *make work pay* und *welfare-to-work*. Waltraud Peter zieht nach sechs Jahren Erfahrung eine Bilanz.

Die Verabschiedung der Sozialhilfereform 1996 bedeutete eine radikale Wende in der amerikanischen Anti-Armutspolitik. Bis dahin entsprach das Sozialhilfesystem (*Aid to Families with Dependent Children*) weitgehend dem deutschen, insofern es Arbeit und Einkommen trennte. Die Reform schaffte diese Trennung ab und verwandelte den unbefristeten Leistungsanspruch in eine auf fünf Jahre begrenzte Hilfe zur Arbeit (*Temporary Assistance for Needy Families, TANF*). Wer Unterstützung bezieht, ist seither verpflichtet, eine Arbeit zu suchen und anzunehmen. Mütter mit Kindern unter zwölf Monaten sind ausgenommen. Minderjährige ohne Schulabschluss müssen die Schule besuchen und zu Hause oder in einer supervidierten Gemeinschaft leben. Gleichzeitig wurde die Kompetenz für die Sozialhilfe weitgehend an die Einzelstaaten delegiert und ihre Flexibilität bei der Ausgestaltung erheblich erweitert. Sie erhalten jetzt *block grants* anstelle von *matching grants*. Das heißt, der Bund stockt die Sozialhilfeausgaben der Einzelstaaten nicht mehr anteilig auf, sondern zahlt ihnen bis 2002 einen pauschalen Zuschuss in Höhe von 16,5 Mrd. Dollar pro Jahr. Um die Zuschüsse zu erhalten, müssen sie einen bestimmten Prozentsatz der Sozialhilfefamilien bezogen auf ihre Fallzahl von 1995 in Arbeit bringen – 2002 50% – und sich an der Finanzierung mit mindestens 80% ihrer Ausgaben vor Inkrafttreten der Reform beteiligen.

Der Umbau der Sozialhilfe von einem Fürsorgesystem in ein Beschäftigungsprogramm mit Arbeitspflicht war begleitet von einem umfangreichen Ausbau der Einkommensunterstützungen für arbeitende Familien mit niedrigem Einkommen – der Lohnsteuergutschrift (*EITC*), subventionierten Kinderbetreuung und Krankenversicherung – und einer Anhebung des Min-

destlohns von 4,25 Dollar auf 5,15 Dollar (Peter 2001). Die maximale Steuergutschrift für eine Familie mit zwei Kindern stieg von 910 Dollar zu Beginn der neunziger Jahre auf zuletzt 4 008 Dollar pro Jahr. 1999 bezogen bundesweit noch 2,2 Mill. Familien Sozialhilfe, während der EITC das Erwerbseinkommen von knapp 20 Mill. Haushalten aufstockte. Die Ausgaben für die Kinderbetreuung stiegen von 2,1 Mrd. Dollar 1997 auf 7,4 Mrd. Dollar im Jahr 2000 (Adams 2002). Die Sozialhilfereform war also eingebettet in ein Reformpaket mit der Aufschrift *make work pay* und *welfare-to-work*.

Radikale Reformen sind auch in der amerikanischen Politik äußerst selten. Dass dies in diesem Fall mit breiter Zustimmung möglich war, hat in der Hauptsache drei Gründe. Der erste ist die zunehmende Frustration des *mainstream* mit dem System. Die Hilfe war im Rahmen von Roosevelts Sozialversicherungsgesetzgebung eingeführt worden, um Familien zu helfen, in denen der Vater aufgrund von Tod oder Behinderung als Ernährer ausfiel. Präsident Johnsons *War on Poverty* – bis dahin waren in etlichen Bundesstaaten Afro-Amerikanerinnen, Hispanierinnen und unverheiratete Mütter aus der Sozialhilfe ausgeschlossen –, die Frauenbewegung und steigende Einkommensgleichheit hatten die Sozialhilfe zunehmend in ein Programm für nicht-erwerbstätige geschiedene oder nie verheiratete Alleinerziehende und ihre Kinder verwandelt. 1994 lebten mehr als 5 Mill. Familien von Sozialhilfe (5,5% der Bevölkerung gegenüber 1,7% 1960). Davon waren 82% Alleinerziehendenhaushalte. Jedes achte amerikanische Kind wuchs mit Sozialhilfe auf.

* Waltraud Peter ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Die Mehrheit dieser Kinder war unehelich geboren und fast die Hälfte der Mütter bezog seit mehr als fünf Jahren Sozialhilfe. Unübersehbar hatten diese Kinder die denkbar ungünstigsten Startchancen. Hinzu kamen gesellschaftliche Entwicklungen – wachsende Kriminalität, Drogenkonsum und steigende Raten unehelicher Geburten, Abtreibungen und Teenage-Schwangerschaften –, um die sich die Mitte mehr Sorgen machte als um die wachsende Einkommensungleichheit. Die Frustration mit dem Sozialhilfesystem galt darum sowohl dem abhängigen Verhalten der Eltern und den schädlichen Wirkungen auf die Kinder als auch den systemimmanenten Fehlanreizen, die ein Verlassen der Sozialhilfe mit dem Entzug der kostenlosen Krankenversorgung und Kinderbetreuung und geringen Erwerbsfreibeträgen bestrafen und den Bundesländern umso höhere Bundeszuschüsse (*matching funds*) einbrachten je größer ihre Sozialhilfeausgaben.

Der zweite Grund war das gewandelte Erwerbs- und Heiratsverhalten von Frauen seit den siebziger Jahren. Frauen heirateten seltener und immer mehr ledige, alleinerziehende Mütter drängten in den Arbeitsmarkt. Zwischen 1978 und 1999 stieg die Erwerbsquote von nie verheirateten Müttern um fast 23 Prozentpunkte auf 73,4% (U.S. Census Bureau 2002). Die Entwicklung beschleunigte sich Mitte der neunziger Jahre, als das Erwerbspotential erst der verheirateten Mütter, dann der verwitweten/geschiedenen/getrennt lebenden Mütter weitgehend ausgeschöpft war (Blank 2000; Besharov 2002). Im Gefolge dieser Verhaltensänderungen änderten sich auch die Erwartungen der Mittelklasse. Je mehr Doppelverdienerhaushalte zum normalen Lebensstil wurden und je selbstverständlicher es war, dass Frauen ihren Lebensunterhalt selbst verdienen, desto untragbarer erschien ein System, das Mütter vom Arbeitsmarkt fernhält und für uneheliche Kinder belohnt.

Der dritte Grund waren die bisherigen Erfahrungen mit *welfare-to-work* Reformen. Sie verpflichteten zwar einen zunehmenden Teil der Hilfeempfängerinnen zur Arbeitssuche und verbesserten partiell die Arbeitsanreize, ließen aber die bestehenden Strukturen eines passivierenden Fürsorgesystems, das Abhängigkeit nährt und verwaltet, unberührt. Entsprechend senkte keiner der Reformversuche die Fallzahlen um mehr als 10% (Besharov 2002). Für die verantwortlichen Politiker und Administratoren war so immer klarer geworden, dass eine nachhaltige Reduzierung der Sozialhilfeabhängigkeit durch Integration in den Arbeitsmarkt nicht ohne einen grundlegenden, aufwendigen Umbau des Systems zu machen sei (Moffitt 2000). Immer mehr Bundesstaaten holten sich daraufhin bei der Bundesregierung Ausnahmegenehmigungen (*waivers*), um vom bestehenden Gesetz abweichen und mit neuen Modellen experimentieren zu können. In Wisconsin beschlossen Republikaner und Demokraten 1994, ab 1999 auf die *matching grants* aus Washington zu verzichten und eigene Wege zu gehen (Pe-

ter 2002). 1995 galt das bestehende Gesetz ohne Ausnahme nur noch in zehn Bundesstaaten, und die Lobby der Gouverneure hatte sich zur Speerspitze einer parteiübergreifenden Koalition für eine fundamentale Reform aufgestellt.

Das auf sechs Jahre befristete »Gesetz zur Förderung von Eigenverantwortung und Arbeit« (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, PRWORA*) steht seit dem 1. Oktober 2002 zur »Reautorisierung« auf der Agenda des Kongresses. Weil der zurzeit über Bushs Stimuluspaket und den Krieg gegen den Terrorismus streitet und die Demokraten bis November eine hauchdünne Mehrheit im Senat hatten, gibt es bislang nur einen House Bill der Republikaner und eine im Finanzausschuss des Senats verabschiedete Resolution der Demokraten (CRS 2002).

Klar ist schon jetzt, dass die Reform nicht rückgängig gemacht wird. Beide Parteien sind überzeugt und eine Fülle von wissenschaftlichen Auswertungen bestätigt, dass die Abschaffung des alten Systems richtig und erfolgreich war, wenn auch die Ziele (vgl. Kasten) in unterschiedlichem Maß erreicht wurden.

Die Ziele des »Gesetzes zur Förderung von Eigenverantwortung und Arbeit«

1. *Bedürftige Familien zu unterstützen, damit die Kinder zu Hause oder bei Verwandten aufwachsen können;*
2. *Sozialhilfeabhängigkeit durch die Förderung der Arbeitsbereitschaft, Erwerbstätigkeit und Heirat zu beenden;*
3. *uneheliche Schwangerschaften zu verhindern und ihr Vorkommen zu verringern und*
4. *die Gründung und Erhaltung von Zwei-Eltern-Familien zu fördern.*

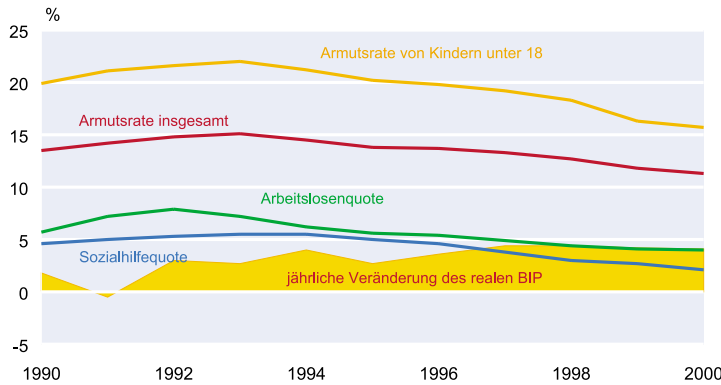
Quelle: Committee on Ways and Means (2000).

Zweifellos hat die Reform das Ziel erfüllt, Sozialhilfeabhängigkeit zu verringern und Erwerbstätigkeit zu fördern. Die Zahl der Hilfefamilien ist von 5 auf 2 Millionen geschrumpft, die Sozialhilfequote von 5,5 (1994) auf 2,1% gesunken (vgl. Abb. 1) und die Erwerbsquote von unverheirateten Müttern – die am ehesten in die Sozialhilfe geraten – ist auf 73% gestiegen. Die Armutsrate von Kindern ist um 6,5 Prozentpunkte gefallen. Gleichzeitig sind in der Gesamtwirtschaft 20 Mill. neue Arbeitsplätze entstanden und die Reallöhne gestiegen, so dass die Reformen und die damit verbundene Umverteilung offensichtlich auch für den *mainstream* – der außerdem von der Einführung eines Steuerfreibetrags für Kinderbetreuungskosten und der Ausweitung des *EITC* bis in die mittleren Haushaltseinkommen hinein profitierte – ein Gewinn waren.

Der Wirtschaftsabschwung ab März 2001 hat diesen Erfolg bisher nicht umgekehrt. Bundesweit ist die Zahl der Sozial-

Abb. 1

US-Indikatoren 1990 - 2000



Arbeitsrate: Anteil der Personen, die unter der amtlichen Armutsgrenze leben, in Prozent der Bevölkerung.

Quelle: U.S. Bureau of the Census, 2001; Administration for Children and Families, 2002; Bureau of Labour Statistics.

hilfeempfänger weiter gesunken (letzte verfügbare Daten September 2002, ACF 2003). Der Reallohnanstieg ist verlangsamt, setzt sich aber fort (CEA 2003, Tab. B-47). Die Arbeitslosenquote ist niedriger (5,7%) als im letzten Wirtschaftsabschwung 1991/92 (6,6%) und trifft Collegeabsolventen stärker als Geringqualifizierte (BLS 2003). Die anekdotische Evidenz besagt, dass ehemalige Sozialhilfeempfängerinnen, die vor dem Abschwung in den Arbeitsmarkt gewechselt sind, weiterhin in Arbeit sind; die, die jetzt Arbeit suchen, es allerdings schwerer haben, eine Stelle zu finden (Burtless und Blank 2002). Bisher bestätigt sich damit in der Tendenz die Einschätzung des Council of Economic Advisers, dass der Rückgang der Sozialhilfezahlen 1996 – 1999 zu etwa einem Drittel durch die Reformpolitik bedingt war – »unabhängig von den Effekten des starken Arbeitsmarktes« (CEA 1999).

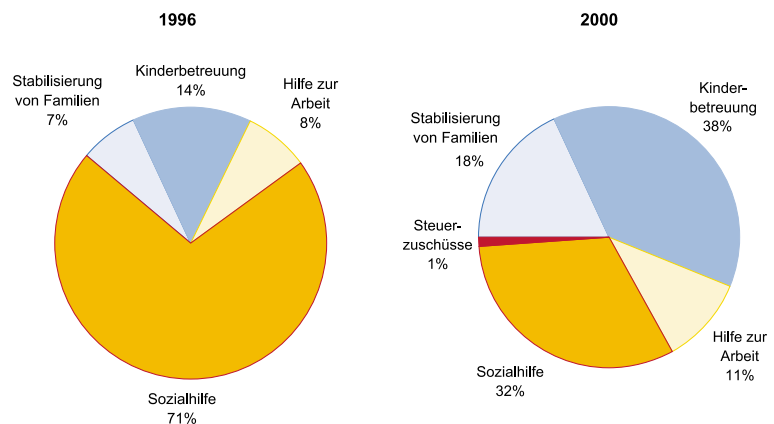
In Bezug auf das Ziel, Familien mit niedrigem Einkommen zu befähigen, ohne Sozialhilfe auszukommen, sind die Ergebnisse gemischt und spekulativ. Vieles bleibt der Vermutung überlassen, wenn die Betroffenen aus den Akten verschwinden. Anhand von Daten der Arbeitslosenversicherung und Befragungen schätzen Wissenschaftler, dass 40 bis 50% der ehemaligen Hilfeempfängerinnen regelmäßig Vollzeit arbeiten und ihr Einkommen deutlich verbessert haben (Besharov 2002). Bei einem durchschnittlichen Stundenlohn von 6 bis 8 Dollar liegt das Haushaltseinkommen von Alleinerziehenden mit zwei Kindern einschließlich *EITC* mehr als 4 000 Dollar über der gesetzlichen Armutsgrenze – Lebensmittelmarken, Wohngeld und Zuschüsse zur Kinderbetreuung und Krankenversicherung nicht eingerechnet. Hinzu kommt, dass

die Lohnhöhe bei regelmäßiger Vollzeittätigkeit im Allgemeinen steigt. Die andere Hälfte der ehemaligen Hilfeempfänger arbeitet Teilzeit, unregelmäßig, »unterm Tisch« oder gar nicht, mit oder ohne Unterstützung durch Familien, Freunde, Partner oder Schwarzmarkt. Sofern sie nicht wieder beim Sozialamt auftauchen, kann vermutet werden, dass sie zurecht kommen oder sich durchschlagen. 15 bis 30% pendeln rein und raus aus der Sozialhilfe und haben offensichtlich Schwierigkeiten, dauerhaft auf die eigenen Füße zu kommen und den Kindern ein stabiles Zuhause zu sichern. Sie bleiben hilfebedürftig, aber solange sie ins Sozialamt zurückkehren, kommt ihnen jetzt das veränderte Angebot der Sozialhilfe (vgl. Abb. 2) und die Härtefallregelung im Gesetz zugute.

Die Armutsrate von Alleinerziehenden ist zwar seit 1991 um 12 Prozentpunkte auf 27% im Jahr 2000 zurückgegangen, liegt aber trotz der gestiegenen Erwerbsquote und der enormen Einkommensaufstockungen immer noch gut fünf Mal höher als die von Ehepaaren mit Kindern. Um das Armutsrisiko von Alleinerziehenden zu verringern, hatte sich PRWORA ausdrücklich auch die Förderung von Ehen und die Eindämmung unehelicher Schwangerschaften zum Ziel gesetzt. Jährlich sollten *die* fünf Bundesstaaten, die die Rate der unehelichen Geburten am meisten gesenkt hatten, ohne dass die Zahl der Abtreibungen gestiegen war, mit 100 Mill. Dollar prämiert werden. Darüber hinaus konnten die Länder TANF-Mittel zur Familienberatung und -förderung einsetzen. Bewegt hat das allerdings fast nichts. Die Rate unehelicher Geburten ist zwischen 1994 und 1997 zwar gesunken, danach aber wieder leicht ange-

Abb. 2

Investitionen statt Alimente



Sozialhilfeauslastung in 6 Bundesstaaten. 2000 einschließlich der aus TANF-Mitteln gezahlten Dienstleistungen für Familien mit niedrigem Einkommen, die keine Sozialhilfe beziehen.

Quelle: Economic Report of the President 2003.

stiegen. Die Geburtenrate bei Teenagern ist ebenfalls zurückgegangen, aber im Vergleich zu anderen Industrieländern weiterhin auf Höchstniveau. Die Heiratsrate stagniert. Dafür hat das Zusammenleben von Paare mit Kindern ohne Ehevertrag um ein Drittel zugenommen (Besharov 2002). Dass die Politik hier nicht gegriffen hat, liegt allerdings weniger an Versagen als an Verweigerung. Die Einzelstaaten haben überwiegend darauf verzichtet, um die Prämie zu konkurrieren, und Familienberater waren unwillig, mit Jugendlichen über sexuelle Enthaltsamkeit zu reden, ohne über Kondome sprechen zu dürfen. Erfolgreich war dagegen die verschärfte Eintreibung von nicht-gezahltem Kindesunterhalt. Zwischen 1992 und 1999 stieg die Summe von 8 Mrd. auf 16 Mrd. Dollar (CEA 2001).

Die Entwürfe für eine Reautorisierung des Gesetzes

Die Unterschiede zwischen den vorliegenden Entwürfen ergeben sich aus den Schlussfolgerungen, die die Parteien aus den bisherigen Erfahrungen ziehen (CRS 2002). Während die Republikaner die Verantwortung der Eltern betonen und die väterliche Verantwortung (*responsible fatherhood*) ausdrücklich ins Gesetz einfügen wollen, betonen die Demokraten die Verantwortung des Staates und der Gesellschaft für die Armutsverhinderung. Beide argumentieren mit dem Wohl der Kinder.

Stärkung der elterlichen Verantwortung heißt für die Republikaner »volles Engagement« in Arbeit und arbeitsfördernde Aktivitäten und mehr Beratung bei der Familiengründung, Vermeidung unehelicher Schwangerschaften und Lösung familiärer Probleme. Die von Hilfeempfängern geforderte Wochenarbeitszeit soll von 30 auf 40 Stunden erhöht werden, unter Beibehaltung der 20 Stunden für Mütter mit Kindern unter sechs Jahren. Von den 40 Stunden sollen mindestens 24 »in Arbeit« verbracht werden, wobei subventionierte private und öffentliche Arbeiten und on-the-job Training mitgezählt werden. Die Struktur der übrigen 16 Stunden sollen die Einzelstaaten selbst bestimmen können. »Um Ehen zu fördern und Teenager zu ermutigen, bis zur Heirat auf Sex zu verzichten,« soll der oben erwähnte Bonus durch einen Zuschuss an die Einzelstaaten in Höhe von jährlich 300 Mill. Dollar ersetzt werden. Der Fonds für Kinderbetreuung soll um 1 Mrd. Dollar pro Jahr aufgestockt werden. Als Teil von Bushs *compassionate conservatism* soll es auch kirchlichen Organisationen erlaubt werden, sich als Anbieter von sozialen Diensten um TANF-Mittel zu bewerben (White House 2002).

Die noch nicht ausformulierte Resolution der Demokraten behält die 30 Stundenwoche bei und erweitert den Katalog der als Arbeit zulässigen Maßnahmen. Die Mittel für *marriage promotion* und *teen pregnancy prevention* sollen auf fünf Jahre verteilt um 250 Mill. Dollar, die für Kinderbetreuung um

5,5 Mrd. Dollar erhöht werden. Insgesamt sieht die Resolution 9 bis 10 Mrd. Dollar höhere Ausgaben vor als der republikanische Entwurf.

Beide Vorlagen schreiben die *block grants* in der bisherigen Höhe bis 2007 fort. Dadurch sollen den Ländern die Anreize und Spielräume erhalten bleiben, um die für sie beste Lösung zu finden und die eingesparte Sozialhilfe für Investitionen in Familien mit niedrigen Einkommen zu nutzen. Abbildung 2 veranschaulicht, wie diese Flexibilität in den ersten vier Jahren der Reform die Ausgabenstruktur in sechs Bundesstaaten verändert hat.

Beide Entwürfe wollen die Quote der Hilfeempfänger, die die Länder in Arbeit bringen oder in Arbeitsaktivitäten engagieren müssen, bis 2007 auf 70% erhöhen, die Befristung des Hilfeanspruchs auf fünf Jahre beibehalten und den Ländern weiterhin erlauben, bis zu 20% der Hilfeempfänger als Härtefälle von der Arbeitspflicht frei zu stellen und bei der Berechnung der 70%-Quote auszuklammern. Nicht gezahlter Kindesunterhalt soll weiterhin unnachgiebig eingetrieben werden, und unterhaltspflichtige, abwesende Väter sollen stärker in die Hilfe zur Arbeit und Familienberatung einbezogen werden. Die Länder sollen einen größeren Teil der eingetriebenen Unterhaltszahlungen an die Unterhaltsberechtigten weiterleiten, statt diesen nur 50 Dollar pro Monat zu überlassen und den Rest als Rückerstattung vorgestreckter Sozialhilfe einzubehalten.

Schlussbemerkung

Was gibt es aus den amerikanischen Erfahrungen zu lernen? Die wichtigste allgemeine Lehre ist, dass radikale Reformen machbar sind. Grundbedingung ist, dass ihre Philosophie und Ziele den Wertvorstellungen und Erwartungen der Mehrheit entsprechen. Die Losungen *make work pay* und *welfare-to-work* – Arbeit soll sich lohnen und sozial verbindlich sein – fanden breite Zustimmung, weil sie das wahrgenommene Problem und die für richtig befundene Lösung verbanden.

Die zweite Lehre ist, dass Flexibilität und Wettbewerb die Erfolgchancen potenzieren, weil jede grundlegende Neuerung ein Experiment mit Versuch und Irrtum und offenem Ausgang ist. Indem die Reform die Ausgestaltung der Arbeitsanreize und -pflichten weitgehend den Einzelstaaten überließ, hat sie nicht Wanderungsbewegungen von Hilfeempfängern, sondern einen kreativen Wettbewerb um die bestmöglichen Resultate gefördert. Gleichzeitig hat die wissenschaftliche Begleitung für die laufende kritische Überprüfung der Variablen gesorgt.

Die dritte Lehre steht auf einem Schild in einem Job Center in Wisconsin: *The main thing is employment, the right thing*

is successful families. Die Einsicht, dass Arbeit und Familien die wichtigsten Bindemittel jeder Gesellschaft sind, mag banal erscheinen. Die amerikanischen Erfahrungen zeigen jedoch, wie schwierig es ist, daraus eine wirksame Politik zu entwickeln.

Literatur

- Adams, G. und M. Rohacek (2002), »Child Care and Welfare Reform«, *Policy Brief* Nr. 14, Februar, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Administration for Children and Families (ACF) (2001), <http://www.acf.dhhs.gov/news/stats/6097rf.htm> und <http://www.acf.dhhs.gov/news/stats/4thquarter02.new.htm>.
- Besharov, D.J. (2002), »The past and future of welfare reform«, *The Public Interest*, Winter, Washington D.C.
- Blank, R.M. (2000), »Fighting Poverty: Lessons from Recent U.S. History«, *Journal of Economic Perspectives* 14 (2), 3–19.
- Blank, R.M. (2002), persönliches E-Mail an die Autorin vom 23. Dezember.
- Bureau of Labor Statistics (BLS), *Current Population Survey*, Washington D.C., Jahresdaten der Erhebung, www.bls.gov/cps/
- Bureau of Labor Statistics (BLS) (2003), *News* vom 10. Januar.
- Burtless, G. (2002), persönliches E-Mail an die Autorin vom 23. Dezember.
- Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives (2000), *2000 Green Book*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Congressional Research Service (CRS) (2002), *Welfare Reform: An Issue Overview*, Issue Brief for Congress, Washington D.C.
- Council of Economic Advisers (CEA) (1999), *The Effects of Welfare Policy and the Economic Expansion on Welfare Caseloads: An Update*, Washington, D.C.
- Council of Economic Advisers (CEA) (2001), *Economic Report of the President February 2001*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Council of Economic Advisers (CEA) (2003), *Economic Report of the President February 2003*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, and <http://w3.access.gpo.gov/eop/index.html>.
- Moffitt, R.A. (2002), »The Temporary Assistance for Needy Families Program«, *NBER Working Paper* Nr. w8749, Cambridge, Mass.
- Peter, W. (2001), »Die sozialpolitischen Reformen der USA in den 90er Jahren und ihre Wirkungen«, *iw-trends* (2), 87–103.
- U.S. Bureau of the Census (2001), »Poverty in the United States: 2000«, *Current Population Reports*, September, Washington, D.C.
- U.S. Bureau of the Census (2002), *Current Population Survey*, www.census.gov.
- White House (2002), *Working Toward Independence*, Washington D.C., www.whitehouse.gov/news/releases/2002/02/20020226.html (26. Februar 2002).