

Uwe Wilke

# Sozialhilfe in den USA

Die Reform in Texas und Wisconsin

Campus Verlag  
Frankfurt/New York

# Inhalt

Vorwort.....	11
1. Einleitung.....	13
2. Grundzüge der Entwicklung der Sozialhilfepolitik in den USA.....	21
2.1 Vom „Poor Law“ zu „Mothers’ Pensions“ – Kinderschutz als Antriebsfeder.....	21
2.2 Zwischen Alt und Neu: Die konstitutiven Wirkungen des New Deal und die Umsetzung des „Aid to Dependent Children“-Programms in den Einzelstaaten.....	26
2.3 Die „Wiederentdeckung“ der Armut – die Sozialhilfe- „Explosion“ und die erfolglosen Gegenstrategien.....	32
2.4 Dezentralisieren und Kürzen – die „einfache“ Strategie der Reagan-Administration.....	40
2.5 Ein tragfähiger Kompromiß? – Der „Family Support Act“ und das JOBS-Programm in der wirtschaftlichen Rezession.....	43
2.6 Die Sozialhilfereform von 1996 – Spielraum für die Staaten und finanzielle Abfederung durch den Bund.....	49
2.6.1 EITC und die Situation der Kinderbetreuung.....	55
2.7 Zusammenfassung.....	60
3. Methodische Prämissen der vergleichenden Fallstudien und der Policy-Analyse.....	63

4.	Der Fall Texas .....	67
4.1	Die Herausbildung der historisch-kulturellen und politisch-institutionellen Rahmenbedingungen .....	67
4.1.1	Der Staatsbildungsprozeß: Unabhängigkeitsmythos und das undemokratische Erbe der „reconstruction“ .....	67
4.1.2	Die Restriktivität der Fürsorgepolitik – das „Mothers’ Pensions“-Programm und die Rolle von Texas beim New Deal .....	74
4.1.3	Beginnende Demokratisierung als Voraussetzung für die Anerkennung von Armut als Problem .....	79
4.1.3.1	<i>Der Anfang vom Ende des Ein-Parteien-Systems</i> .....	79
4.1.3.2	<i>Der Bericht „Breaking the Poverty Cycle in Texas“</i> .....	80
4.1.3.3	<i>Erfolg und Mißerfolg von sozialpolitischen Interessengruppen</i> .....	83
4.2	Die Ausgangsbedingungen und Einflußfaktoren im unmittelbaren Vorfeld der Reform .....	86
4.2.1	Ökonomische Schwierigkeiten und Anstieg der Bedürftigkeit .	86
4.2.2	Das demographische Profil der Sozialhilfeempfängerinnen und ihrer Familien. ....	88
4.2.3	Die Charakteristika der Sozialhilfepolitik. ....	92
4.2.4	Die „vererbte“ Schwäche des Staates: Texas’ Finanzsystem . .	101
4.2.5	Zwischenfazit .....	104
4.3	Der politische Entscheidungsprozeß zur Sozialhilfereform .....	105
4.3.1	Das Agenda-Setting und die Herausbildung der Policy-Arena .	105
4.3.1.1	<i>Der Gouverneurs-Wahlkampf 1994</i> .....	105
4.3.1.2	<i>Der Bericht des „State Comptroller“ John Sharp</i> .....	108
4.3.1.3	<i>Die Position und die Rolle der „Texas Conservative Coalition“</i> .....	111
4.3.2	Die Phase der Politikformulierung – die parlamentarischen Beratungen der 74. Wahlperiode (1995) .....	117
4.3.2.1	<i>Der Gesetzentwurf „House Bill 1863“ – die Einzelregelungen in den Ausschußberatungen</i> .....	119
4.3.2.2	<i>Erweiterung der Policy-Arena und öffentliche Reaktionen</i> . . .	122
4.3.2.3	<i>Diskussion und Entscheidung im Repräsentantenhaus</i> .....	124
4.3.2.4	<i>Die Beratungen des zuständigen Senatsausschusses</i> .....	126

4.3.2.5	<i>Diskussion und Entscheidung im Senat</i> . . . . .	128
4.3.2.6	<i>Die Beratungen des Vermittlungsausschusses und die Haltung von Gouverneur Bush.</i> . . . . .	129
4.3.3	Auseinandersetzungen mit dem Bund . . . . .	132
4.3.4	Fazit . . . . .	137
4.4	Beobachtbare Wirkungen und Umsetzungsprobleme der Reform in der Zeit des Übergangs . . . . .	139
4.4.1	Die Verbleibsstudien – ein Drittel Schatten und zwei Drittel Licht? . . . . .	139
4.4.2	Das Problem des Krankenversicherungsschutzes . . . . .	145
4.4.3	Das Problem der Kinderbetreuung . . . . .	151
5.	Der Fall Wisconsin . . . . .	153
5.1	Die Herausbildung der historisch-kulturellen und politisch-institutionellen Rahmenbedingungen . . . . .	153
5.1.1	Der Staatsbildungsprozeß: Republikanische Vormacht und städtische Gewerkschaftsbewegung . . . . .	153
5.1.2	Wisconsin als „Reformwerkstatt“ der USA. . . . .	158
5.1.2.1	<i>Robert M. LaFollette und der politische Progressivismus</i> . . . . .	158
5.1.2.2	<i>Die „Wisconsin Idea“ – das akademisch-politische Netzwerk als Basis der Reformen.</i> . . . . .	160
5.1.3	Weiter auf dem Pfad – Wisconsin als reformpolitischer Motor für den New Deal . . . . .	168
5.1.3.1	<i>Ausbau von „Mothers’ Pensions“ und die erste Arbeitslosenversicherung der USA.</i> . . . . .	168
5.1.3.2	<i>Impulsgeber für den Bund und Drang nach sozialpolitischer Eigenständigkeit.</i> . . . . .	171
5.1.4	Wisconsin’s „schleichende“ Normalisierung . . . . .	174
5.1.4.1	<i>Das Ende des Progressivismus als politische Kraft</i> . . . . .	174
5.1.4.2	<i>McCarthy und Wallace – nur Schönheitsfehler?</i> . . . . .	175
5.1.4.3	<i>Leistungsfähige Finanzstruktur und professionalisiertes Regierungssystem</i> . . . . .	178
5.2	Die Sozialhilfefrage – auslösende Momente für die Problemformulierung. . . . .	180
5.2.1	Wirtschaftliche Krisenperzeption. . . . .	180
5.2.2	Der Gouverneurs-Wahlkampf – Konflikt um steigende Sozialausgaben und die „Welfare Magnet“-Theorie . . . . .	181

5.2.3	Zwischenfazit . . . . .	185
5.3	Wisconsin Sozialhilfereform in der Ära Thompson – Strategie der kleinen Schritte und Vetomacht (1986-1997). . . . .	186
5.3.1	Die erste Reformphase: Agenda-Entwicklung, Entscheidungen und Reaktionen . . . . .	186
5.3.1.1	<i>Ideologische Prämissen</i> . . . . .	186
5.3.1.2	<i>Die „Umarmungsstrategie“ des Gouverneurs</i> . . . . .	187
5.3.1.3	<i>Kürzung des Sozialhilfebudgets – die Bedeutung der Vetomacht</i> . . . . .	188
5.3.1.4	<i>„Learnfare“ – Initiative gegen Schulabbruch</i> . . . . .	191
5.3.1.5	<i>Reform des Unterhaltsrechts</i> . . . . .	193
5.3.1.6	<i>Die beginnende Renaissance von Wisconsin Modellrolle.</i> . . . .	194
5.3.2	Die zweite Reformphase: Agenda-Entwicklung, Entscheidungen und Reaktionen . . . . .	195
5.3.2.1	<i>Mehr Heiraten, weniger Kinder</i> . . . . .	195
5.3.2.2	<i>Weniger Sozialhilfe für Staatenfremde.</i> . . . . .	200
5.3.2.3	<i>Erste Zeitbeschränkungen</i> . . . . .	200
5.3.3	Die Sonderrolle Milwaukees und die Bedeutung des „New Hope“-Projekts. . . . .	202
5.3.3.1	<i>Das Konzept einer anderen Sozialhilfereform</i> . . . . .	204
5.3.4	Die Taktik der Demokraten und das Ende von AFDC in Wisconsin . . . . .	205
5.3.5	Das neue Programm „Wisconsin Works“ (W-2). . . . .	208
5.3.5.1	<i>Die Rolle privater Beratungsinstitutionen</i> . . . . .	208
5.3.5.2	<i>Die Einzelregelungen</i> . . . . .	209
5.3.5.3	<i>Die öffentliche Diskussion in der Policy-Arena und die Entscheidungsfindung</i> . . . . .	212
5.3.5.4	<i>Clintons Lob und Erzbischofs Tadel</i> . . . . .	219
5.3.6.	Fazit . . . . .	226
5.4	Beobachtbare Wirkungen und Umsetzungsprobleme der Reform in der Zeit des Übergangs . . . . .	227
5.4.1	Anhebung des Sozialhilfesatzes und Bedeutungsänderung der W-2-Kategorien . . . . .	227
5.4.2	Das Problem der Kinderbetreuung . . . . .	229
5.4.3	Das Problem des Krankenversicherungsschutzes . . . . .	232

5.4.4	Der Verbleib der Sozialhilfeempfänger – Anstieg der Obdachlosigkeit? . . . . .	235
6.	Vergleichende Zusammenfassung und Einbettung in den föderalen Reformkontext. . . . .	241
6.1	Die beiden Staaten in der Gegenüberstellung. . . . .	241
6.2	Die Entwicklung in den anderen Staaten als Beurteilungsrahmen . . . . .	252
6.2.1	Ausgabenorientierte Ansätze . . . . .	252
6.2.2	Policy-orientierte Ansätze . . . . .	254
6.2.3	Die Einordnung der beiden Fälle . . . . .	261
7.	Sozialhilfereform als Modernisierungspolitik? . . . . .	263
7.1	Modernisierungstheorien als Referenzpunkte . . . . .	265
7.1.1	Weber und Parsons . . . . .	265
7.2.1	Technokratische und reflexive Modernisierung . . . . .	270
7.2.	Modern? – Die Position der Frauen im Erwerbsleben der USA . . . . .	273
7.3	Die Integrationsfunktion von staatlicher Sozialpolitik – der Ansatz von Offe und Lenhardt . . . . .	278
7.4	Das Modernisierungspotential der Sozialhilfereform . . . . .	283
8.	Resümee . . . . .	291
	Abkürzungsverzeichnis . . . . .	295
	Verzeichnis der Tabellen und Grafiken . . . . .	297
	Quellenverzeichnis . . . . .	299
	Bibliographie . . . . .	301