"Gibt es ein Leben nach der Welfare?" : Fürsorge und öffentliche Sozialhilfe in den USA

Autor(en): **Panchaud, Christine**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO**

Band (Jahr): **99 (2002)**

Heft 3

PDF erstellt am: **17.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-840316

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

«Gibt es ein Leben nach der Welfare?»

Fürsorge und öffentliche Sozialhilfe in den USA

Von Christine Panchaud, Politologin, New York

1996 führten die USA ein Gesetz ein, das SozialhilfebezügerInnen eine maximale Bezugsdauer von insgesamt fünf Jahren zugesteht. Der folgende Artikel stellt diese Reform, ihre wichtigsten Instrumente und Auswirkungen vor – anschliessend (vgl. S. 39) diskutiert die Autorin wichtige Punkte, welche für die neue Gesetzgebung ab Herbst 2002 diskutiert werden (sollten).

Die Philosophie, die den öffentlichen Programmen für Sozialhilfe *(Welfare)* in den USA zugrunde liegt, geht davon aus, dass die Bundesregierung eine Fürsorgepflicht gegenüber den «unverschuldeten» Armen hat. Gegenüber denjenigen also, die nicht selbst für ihren Lebensunterhalt aufkommen können. Gemeint sind Kinder, alte Menschen und Behinderte, von denen nicht erwartet werden kann, dass sie arbeiten.

Unter dem *New Deal* (1933) übernahm die Bundesregierung die Verantwortung, Witwen und ihre Kinder zu unterstützen, ohne sie zum Arbeiten anzuhalten. Der Kreis der SozialhilfebezügerInnen hat sich seither ausgeweitet und umfasst heute hauptsächlich geschiedene, getrennt lebende oder ledige alleinerziehende Mütter. Das Gesetz sieht keine Finanzhilfe *(Welfare)* vor für alleinstehende Personen ohne Kinder, die als arbeitsfähig betrachtet werden.

Angesichts der unablässig wachsenden Zahl von sehr langfristig unterstützten Menschen, die sich nicht aus der Sozialhilfe lösen können (oder darin keinen Vorteil sehen), begann eine Diskussion über die Notwendigkeit eines Massnahmenpakets, das den Übergang von der Fürsorge zur finanziellen Autonomie fördert, vom *«welfare check»* zum *«pay check»*. Dabei ging es darum, einer vom alten *Welfare*-System geschaffenen Situation ein Ende zu setzen: In den Augen der Öffentlichkeit förderte das System die finanzielle Abhängigkeit und familiäre Instabilität, insbesondere von alleinerziehenden Eltern. Zahlreiche Staaten nutzten die Möglichkeit der damals geltenden Bundesgesetzgebung *(Aid to Families with Dependent Children)*: Sie trafen eigene, vom Bundesgesetz abweichende Regelungen und schufen schon vor 1996 erste Anreizmassnahmen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.

Reform von 1996 läuft 2002 aus

So stützte sich die 1996 gutgeheissene Reform, der *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act,* auf bereits in verschiedenen Staaten gemachte Erfahrungen. Dieses Bundesgesetz hat den Gesellschaftsvertrag zwischen Armen und öffentlicher Hand von Grund auf verändert, indem es das *Recht auf zeitlich unbegrenzte Finanzhilfe* ohne Gegenleistung seitens der BezügerInnen ersetzte durch ein *neues System von gegenseitigen Pflichten* der SozialhilfebezügerInnen sowie der öffentlichen Hand. Das Gesetz legt fest, wieviel Bundessubventionen die Staaten erhalten und wie ihre Zuteilung und Verwen-

dung bis ins Jahr 2002 zu regeln ist. Die Diskussionen über den weiteren Verlauf der Reform *(reauthorization)* sollen diesen Herbst stattfinden (vgl. S. 39). Dannzumal wird auch darüber verhandelt, wie es mit den anderen gebundenen Programmen weitergehen soll, insbesondere dem Subventionsprogramm für Krippen und Horte *(Child Care and Development Fund)* und jenem für Nahrungshilfe *(Food Stamps)*.

Zielsetzungen und wichtigste Instrumente

Das bundesstaatliche Massnahmenpaket für die Familienunterstützung *(Temporary Assistance for Needy Families Block Grant* – TANF) ist das Kernstück des neuen Bundesgesetzes von 1996. Es verfolgt ein dreifaches Ziel:

1. die Zahl der BezügerInnen von öffentlicher Sozialhilfe senken durch Beschränkung der Bezugsdauer und durch die Pflicht zur Erwerbstätigkeit;

2. vor ausserehelichen Geburten abhalten und die Ehe sowie die Familien mit zwei Elternteilen fördern (gemäss Statistiken sind die Mehrheit der SozialhilfebezügerInnen alleinerziehende Mütter);

3. den Staaten mehr Ermessensspielraum geben bezüglich der Verwendung der zugeteilten Bundesgelder und der Festlegung eigener Sozialhilfeprogramme.

Während die erste Zielsetzung von der Öffentlichkeit und den PolitikerInnen breit unterstützt wird (diskutiert wird nur die Beschränkung der Höchstdauer der Unterstützung), erweist sich die Legitimität des zweiten Ziels als fraglich. Es ist umstritten, ob es Sache der Behörden sei, die Ehe zu fördern, und ob es angehe, Ehe und Sozialhilfe miteinander zu verknüpfen. Selbst auf der Ebene der Anwendung des Gesetzes ist dieser Programmpunkt problematisch, sind doch die Angestellten, welche die Sozialhilfedossiers behandeln, in der Mehrheit selbst alleinerziehende Eltern (bis zu 90 Prozent in der Stadt New York). Das dritte Ziel ist Teil einer breiteren Diskussion des «neuen Föderalismus»: Das Vorhandensein eines Bundesprogramms schade per se der Verwirklichung der Ziele, weil es den Staaten zu verbindliche Bundesnormen auferlege und sie so daran hindere, ihrer eigenen Situation angemessene Programme auszuarbeiten, lautet eines der Hauptargumente.

Bei der Reform von 1996 ging es also weniger darum, die Armut zu verringern oder das materielle Wohlergehen der Armen zu verbessern, als vielmehr darum, die Erwerbstätigkeit zu fördern, die finanzielle Abhängigkeit der unterstützten Familien zu beenden, die Bildung von stabilen Familien mit zwei Elternteilen zu fördern und, längerfristig, die Kosten der Sozialhilfe zu senken.

Die wichtigsten damals beschlossenen Änderungen liegen auf verschiedenen Ebenen:

- Festlegen von strengeren Sanktionen für SozialhilfebezügerInnen, die ihren Teil des Vertrags nicht einhalten und nicht die nötigen Anstrengungen unternehmen, um eine Arbeit zu finden;
- Beschränkung der maximalen Gesamtdauer *(«lifetime limit»)* der Finanzhilfe auf 60 Monate;
- Einrichtung von weiteren Unterstützungsleistungen (auf der Ebene der Staaten) zur Förderung der Erwerbstätigkeit, wobei es möglich ist, einzelne

dieser Leistungen nicht der Rahmenfrist zu unterstellen oder sie weiter zu entrichten, auch nachdem sich die Familie aus der Finanzhilfe gelöst hat;

- grössere Autonomie der Staaten, sowohl bezüglich der Bemessung der direkten Finanzhilfe als auch bezüglich der Maximaldauer der Hilfe oder der Anreizmassnahmen zur Erwerbstätigkeit.

Obschon die meisten PolitikerInnen und die öffentliche Meinung diese Änderungen guthiessen, kritisierten zahlreiche AkademikerInnen und die Organisationen für die Verteidigung der Armen das Gesetz, weil diese neuen Massnahmen in ihren Augen:

- darauf hinaus laufen, mit dem Leben der schwächsten Bevölkerungsgruppen zu experimentieren;
- die bestehenden Sozialhilfeleistungen für legale ImmigrantInnen drastisch kürzen;
- bestehende Bundesprogramme – das Hilfsprogramm für behinderte Kinder, das Nahrungsprogramm *(Food Stamps)* – einschränken.

Im Gegenzug wurden jedoch andere Bundesprogramme auf die Beine gestellt oder verstärkt. Insbesondere wurde der Mindestlohn auf 5.15 Dollar angehoben, während die Negativsteuer auf das Erwerbseinkommen *(Earned Income Tax Credit)* und die öffentliche Krankenkasse für die am stärksten benachteiligten Familien *(Medicaid)* ausgebaut wurden.

Anreize zur Erwerbstätigkeit

Das neue Gesetz fördert und definiert die flankierenden Massnahmen breiter, insbesondere die Subventionierung der Kosten für die Fremdbetreuung der Kinder von erwerbstätigen Müttern. Die Ausweitung des Programms *Medicaid* – das zuvor den BezügerInnen von Finanzhilfe vorbehalten war – auf Erwerbstätige (wenn auch im Prinzip nur für ein Jahr und für leicht eingeschränkte Leistungen) stellt ebenfalls einen starken Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit dar. Und schliesslich ist auch die Negativsteuer auf das Erwerbseinkommen ein Anreiz zur Erwerbstätigkeit, selbst wenn die davon Betroffenen diese oft weniger klar als Vorteil wahrnehmen (da sie erst am Ende der jeweiligen Steuerperiode zurückbezahlt wird).

Ehe und familiäre Stabilität

Das neue Gesetz schaffte die bis dahin für Familien mit zwei (verheirateten oder unverheirateten) Elternteilen geltenden Zugangsbeschränkungen zur Finanzhilfe weitgehend ab. Nicht verheiratete Mütter unter 20 (5 Prozent der Fälle) müssen neu bei ihren Eltern wohnen, wenn sie Sozialhilfe erhalten wollen (sie sollen so davon abgehalten werden, Kinder zu kriegen mit der Absicht, Finanzhilfe zu erhalten und so das Elternhaus verlassen zu können). Zudem haben 23 Staaten Massnahmen eingeführt zur schrittweisen Kürzung der Leistungen für jedes weitere Kind von Müttern, die bereits Finanzhilfe beziehen. In den Jahren 1999 und 2000 wurde den fünf Staaten mit den besten Ergebnissen in Sachen ausserehelliche Geburten ein Bonus in der Höhe von 20 Millionen Dollars zugeteilt. Ausserdem haben die Bundessubventionen für Aufklärungsprogramme, welche die sexuelle Abstinenz bis zur Heirat propagieren, be-

trächtlich zugenommen. Bis heute gibt es keine Studie oder Statistik, die irgendeine positive Auswirkung dieser Massnahmen auf die Geburtenziffer oder die Zahl der Eheschliessungen von unterstützten Familien nachweisen könnte.

Der «neue Föderalismus»

Das Gesetz basiert auf dem Grundsatz einer fixen jährlichen Bundessubvention, die für jeden Staat aufgrund der 1993 oder 1994 getätigten Sozialhilfeausgaben für bedürftige Kinder und Familien berechnet wird. Die Staaten, die verhältnismässig mehr Geld für Sozialhilfe ausgaben, sind damit im Vorteil. Allerdings müssen die Staaten ihrerseits weiterhin mindestens 75 bis 80 Prozent ihrer damaligen Ausgaben aus der eigenen Tasche berappen.

Obschon die Staaten im wesentlichen ähnliche Richtlinien gewählt haben, gibt es namhafte Unterschiede in der Anwendung der Reform und in der Verwendung der Bundessubvention. Sämtliche Staaten haben eine *Höchstdauer* für die Finanzhilfe festgelegt, 20 davon eine unter 5 Jahren. Die meisten Staaten haben den Betrag der Finanzhilfe nicht verändert, aber die *Sanktionen* verschärft, und in zwei Dritteln der Staaten können die Leistungen im Fall einer Verletzung der Regeln vollständig gestrichen werden. Die meisten Staaten legen zudem das Schwergewicht eher auf eine rasche *Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit* als auf Massnahmen für Erstausbildung oder Weiterbildungen, und sie haben die *Berechtigungsbeschränkungen,* die zuvor für Familien mit zwei Elternteilen galten, abgemildert oder abgeschafft. Ferner haben gewisse Staaten das Schwergewicht auf die Devise «Arbeiten lohnt sich» gelegt und gewähren jenen Personen, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, weiterhin einen Teil der Finanzhilfe oder andere Unterstützung (Beiträge an die Kosten der Kinderbetreuung), um ihr Einkommen zu ergänzen. Diesen Zeitraum der teilweisen und nicht monetären Hilfe beziehen sie allerdings in die Berechnung der maximalen Hilfsdauer ein. Einzelne Staaten unternehmen besondere Anstrengungen, um die neuen Bezugsberechtigten davon abzuhalten, direkte Finanzhilfe anzufordern. Andere geben nicht alle Bundesgelder aus (und halten ihre eigenen Ausgaben unter den vorgeschriebenen 75 bis 80 Prozent). Die Praxis variiert nicht nur von einem Staat zum andern, sondern auch auf lokaler Ebene. Dies ist mit ein Grund dafür, dass die Zahl der Fälle je nach Staat unterschiedlich abgenommen hat. Der Rückgang war auch schwächer in städtischen Gebieten als im übrigen Land.

Bilanz nach fünf Jahren

Zwar fehlen die Angaben für einen Gesamtüberblick über die reinen Bezügerzahlen hinaus. Doch zahlreiche gründliche Studien auf lokaler Ebene oder über mehrere Staaten hinweg erlauben es, eine nuancierte Bilanz aus den Auswirkungen der Reform von 1996 zu ziehen. Dabei ist es allerdings schwierig – und darauf wird allseits hingewiesen –, die Auswirkungen der *Welfare*-Reform getrennt von jenen der wirtschaftlichen Situation, die über den gesamten betrachteten Zeitraum hinweg aussergewöhnlich günstig war, zu betrachten und zu messen.

Einigkeit herrscht darüber, dass die Zahl der Sozialhilfefälle deutlich abge-

nommen hat, stärker noch als erwartet, nämlich von 4.4 Millionen im Jahr 1996 auf 2.2 Millionen im Juni 2000. Die Studien weisen nach, dass rund 60 Prozent der ehemaligen SozialhilfebezügerInnen eine Stelle gefunden haben. Von den 40 Prozent, die nicht arbeiten und keine Sozialhilfe mehr beziehen, leben die meisten in tiefster Armut. Oft kumulieren sie die schlechten Voraussetzungen (insbesondere tiefes Ausbildungsniveau, gesundheitliche Probleme und wenig oder keine Berufserfahrung). Einzelne Staaten haben zudem massiv zu Sanktionen gegriffen, um solche Personen aus dem System der Hilfeleistungen auszuschliessen. Der Beschäftigungsgrad bei den alleinerziehenden Müttern, die Sozialhilfe beziehen, hat stark zugenommen. Nachdem er in den 80-er und den frühen 90-er Jahren stabil um 39 Prozent gelegen hatte, stieg er 1999 auf 57 Prozent an. Und schliesslich hat die Zahl der armen Kinder abgenommen.

Auswirkungen auf die Familienarmut

Allerdings hat die Zahl der Fürsorgefälle viel rascher abgenommen als die Armut von Kindern, und zahlreiche Familien haben den Anspruch auf Finanzhilfe verloren, ohne jedoch eine Stelle gefunden zu haben und ohne dass man genau weiss, was aus ihnen geworden ist. Die meisten von denen, die eine Stelle finden, arbeiten nur vorübergehend oder in Teilzeit, und nur 25 Prozent von ihnen sind gegen ein bescheidenes Entgelt von der kollektiven Krankenversicherung des Arbeitgebers gedeckt.

Es ist klar, dass das Einkommen bei Erwerbstätigkeit steigt, aber die Löhne sind oft so niedrig, dass sie es der Familie nicht ermöglichen, aus der Armut hinaus zu gelangen. Aus einer im Staat Wisconsin durchgeführten Studie geht hervor, dass das durchschnittliche Jahreseinkommen einer dreiköpfigen Familie drei Jahre nach der Ablösung von der Fürsorge mit 10'924 Dollar immer noch unter der für eine solche Familie festgelegten Armutsgrenze liegt (14'150 Dollar). Diese Familien verlieren zudem mit steigendem Einkommen nach und nach den Anspruch auf Leistungen, die sie als SozialhilfebezügerInnen erhielten (Wohnungshilfe oder *Food Stamps* beispielsweise). Und schliesslich bezieht ein wachsender Teil jener, die sich aus der Sozialhilfe lösen, keine Leistungen mehr aus Programmen wie *Medicaid* oder *Food Stamps,* obschon sie noch Anspruch darauf hätten: weil sie nicht wissen, dass sie noch Anspruch darauf haben, weil sie aus Angst vor Stigmatisierung darauf verzichten, oder weil die Administrationen sie mehr oder weniger aktiv davon abhalten, ihren Anspruch geltend zu machen. Viele Familien verbleiben also weiterhin in der Armut, wenn sie aus der Fürsorge austreten, um erwerbstätig zu sein.

Barrieren behindern Erwerbstätigkeit

Die Studien zeigen, dass die Barrieren, die bestimmte Personen überwinden müssen, um eine Stelle zu finden (geringes Bildungsniveau, mangelnde Berufserfahrung, kleine Kinder, Drogen- und Alkoholkonsum oder Depression u.a.), umfassendere und andere Massnahmen erfordern. Die Mütter von kleinen Kindern sind besonders benachteiligt. Sobald ein Kind sechs Monate alt ist, muss die Mutter im Prinzip arbeiten gehen. Die Qualität, die Zugänglichkeit und die zusätzlichen Kosten der Fremd-

betreuung stellen in vielen Fällen ein Problem dar für die erwerbstätige Mutter. Es gibt zwar keine Studie, die beweisen würde, dass Kinder unter der Erwerbstätigkeit ihrer Mutter gelitten haben, aber es ist auch nicht bewiesen, dass dies gut für sie war, insbesondere bezüglich ihrer Entwicklung im Allgemeinen oder des für sie erreichbaren Ausbildungsniveaus.

Folgen für Eheschliessung

Die verfügbaren Zahlen zeigen, dass die Staaten hinsichtlich Eheschliessungen und ausserehelichen Geburten relativ wenig Anstrengungen unternommen haben und dass das gesteckte Ziel nicht wirklich erreicht wurde. Bestimmte Anzeichen werden jedoch von gewissen Leuten als ermutigend betrachtet. In einigen Staaten sind die ausserehelichen Geburten leicht zurückgegangen. Der Prozentsatz der Schwangerschaften bei jungen Mädchen ist zwar immer noch rund zehn Mal höher als in den meisten westeuropäischen Ländern, hat aber zwischen 1991 und 1997 um 19 Prozent abgenommen (94.3/1000 Jugendliche). Diese Tendenz scheint sich in den letzten Jahren zu halten, obschon der Rückgang weniger stark ist. Trotzdem bleiben diese Änderungen sehr bescheiden, und es wäre noch zu beweisen, dass sie das Ergebnis der Reform von 1996 sind.

Auswirkungen auf den Föderalismus

Heute ist auch klar, dass eine verstärkte Delegation der Aufgaben und Zuständigkeiten an die Staaten zwar positive Auswirkungen auf die Flexibilität hat. Sie erschwert aber die Kontrolle der Durchführung und die Evaluation der staatlichen Leistungen. Was tun die Staaten? Wie werden die Bundessubventionen ausgegeben? Wer erhält welche Art Leistung, für wieviel Zeit und mit welchen Ergebnissen? Was geschieht mit den Familien, die aus dem Programm austreten? All diese Fragen, auf die heute die Antworten fehlen, sind entscheidend für die politische Diskussion über die Auswirkungen der Reform und für die Entscheide über ihre Weiterführung (vgl. S. 39).

Die Reform hat allem Anschein nach auch die Ungleichheit in der Regelung ähnlicher Fälle zwischen den Staaten verschärft und wirft die Frage nach der Gleichheit (oder der Gerechtigkeit) der Behandlung und nach allfälligen Ausgleichsmassnahmen zwischen grosszügigeren und knauserigeren Staaten einerseits, zwischen armen und reichen Staaten andererseits auf.

Auswirkungen auf die Anwendung

Die BeobachterInnen stellen fest, dass sich die Anwendungskultur ganz allgemein verändert hat: Im Gegensatz zu früher wird das Schwergewicht heute nicht mehr auf die Berechnung zur Bestimmung von Bezugsberechtigung und Höhe der Hilfeleistung gelegt, sondern auf die Mittel, die den Familien die Rückkehr in die Arbeitswelt erlauben sollen. Es scheint jedoch, dass die Reform an gewissen Orten negative Auswirkungen hatte und die Priorität schlicht und einfach auf die Abnahme der Fallzahlen statt auf die Förderung der Berufstätigkeit gelegt wird.

Übersetzung aus dem Französischen: Elisabeth Brungger