

Britta Grell, Jens Sambale, Volker Eick

Workfare zwischen Arbeitsmarkt- und Lebensstilregulierung Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik im deutsch-amerikanischen Vergleich

“Jene, die Almosen geben wollen, mögen nicht an Leute von gesunden Körpern und Gliedern geben; diese sind ja imstande Arbeit zu verrichten, mittels derer sie ihren Lebensunterhalt bestreiten können.” (Johann II, genannt der Gute, 1351)

Schon im späten Mittelalter diente die Unterscheidung zwischen arbeitsunwilligen Armen (Bettlern und Vagabunden) und anständigen Armen, die aufgrund von Krankheit und Schicksalsschlägen der gemeinschaftlichen Fürsorge unterstanden, zur Festigung der öffentlichen Ordnung und Sittlichkeit (Castel 2000). Die gesamte Geschichte des abendländischen Fürsorgewesens ist geprägt von der Dialektik zwischen gesellschaftlichen Integrations- und Segregationsbemühungen, wobei der Arbeitszwang sowohl als individual-pädagogisches Prinzip (“Strafen und Formen”) wie auch als Instrument zur allgemeinen Disziplinierung und Kontrolle der erwerbstätigen Bevölkerungsschichten stets eine zentrale Rolle spielte (Kahrs 1998).

Auch heute erleben Konzepte, die zum Wohle des Gemeinwesens, des Standortes oder gar der Erwerbslosen sozialstaatliche Leistungen auf die “wirklich Bedürftigen” beschränken wollen, auf beiden Seiten des Atlantiks eine erstaunliche Konjunktur. *Workfare*, verstanden als ein Bündel von unterschiedlichen Regelungen und Praxen, die die Inanspruchnahme von Sozialhilfe oder Arbeitslosenunterstützung mit rigiden Auflagen (Teilnahme an Beschäftigungs-, Weiterbildungs- und Erziehungsmaßnahmen) verknüpfen, ist somit keine genuine Erfindung zeitgenössischer Arbeitsmarkt- oder Sozialreformer. Gleichwohl ist die aktuelle *Workfare*-Offensive, die sich in fast allen westlichen Industrienationen im vielbeschworenen Übergang zur sog. Informations- oder Dienstleistungsgesellschaft beobachten lässt, mehr als ein Rückfall in vergangene Zeiten, kommt sie doch anders noch als in den 70er oder 80er Jahren – dank der veränderten Leitbilder der “neuen Sozialdemokratie” – unter dem Banner der “Modernisierung” sowie dem Versprechen einer erhöhten “sozialen Inklusion” und “gerechteren Verteilung von Lebenschancen” daher.

Während die USA nicht erst seit der berühmt berüchtigten *Welfare Reform* 1996 für sich beanspruchen können, im Vergleich zu anderen Staaten ihr System staatlicher Unterstützungsleistungen am konsequentesten und weitreichendsten mit der Sphäre der Erwerbsarbeit verbunden zu haben, ist auch in der Bundesrepublik in den letzten Jahren ein regelrechter Wettbewerb um die Neuordnung des Verhältnis von Sozialpolitik und Arbeitsmarkt entbrannt. Noch lassen die zahlreichen sozialpolitischen Modellprojekte, Gesetzesinitiativen und Reformkommissionen, die mit dem Prinzip “Fördern und Fordern” und “mehr Eigenverantwortung” der Bürger hausieren gehen, keine eindeutigen Schlüsse zu, wohin die Reise am Ende führen wird.

1. Mit Workfare vom konservativen zum liberalen Wohlfahrtsmodell?

Spätestens seit Ende des Kalten Krieges sind die verschiedenen Varianten des wohlfahrtsstaatlichen Kapitalismus (vgl. zur idealtypischen Einteilung in liberale,

sozialdemokratische und konservative/korporatistische Regime Esping-Andersen 1990) erneut ins Zentrum des sozialwissenschaftlichen und politischen Interesses geraten. Dabei schneiden Regime mit einer starken Präferenz des Versicherungsprinzips und Orientierung am sog. Normalarbeitsverhältnis in vergleichenden Betrachtungen zunehmend mit schlechten Noten ab. Gerade das "Modell Deutschland" mit seiner Bismarckschen Prägung, das in der Nachkriegszeit vielerorts noch als Vorbild und Garant für die Aufrechterhaltung des "sozialen Friedens" galt, erscheint heute als besonders rückwärtsgewandt, ungerecht und unflexibel (vgl. zur neokonservativen/liberalen Sozialstaatskritik Butterwege 2001). Auf große Resonanz stößt gerade bei einflussreichen internationalen Institutionen (Weltbank, OECD, Europäische Kommission) und zahlreichen Wirtschaftsinstituten seit einiger Zeit die Ansicht, dass die im Unterschied zu den USA anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen kontinentaleuropäischen Staaten vor allem mit spezifischen institutionellen Rigiditäten zu erklären sei (Alber; Zapf 2002). Als zentrale Beschäftigungshindernisse gelten starre arbeitsrechtliche Regulierungen, aber auch ausufernde soziale Sicherungssysteme, die durch hohe Steuern und Sozialabgaben den Faktor Arbeit für die Unternehmen zu teuer machten und auf Seiten der Erwerbslosen Passivität und zu hohe Anspruchshaltungen begünstigten (Streeck; Heinze 1999). Von diesen "sozialstaatsinduzierten Fehlentwicklungen" seien überproportional stark Jugendliche, Langzeitarbeitslose und gering Qualifizierte betroffen, die immer stärker marginalisiert, ihres "Humankapitals" beraubt und in eine "Armuts- oder Arbeitslosigkeitsfalle" getrieben würden.

"Die Empfänger der Sozialleistungen sind zur Untätigkeit verdammt, aus der sie sich aus eigener Kraft kaum noch befreien können" (ifo-Institut 2002: 3). "Der gegenwärtige Sozialstaat erzeugt immer mehr und immer ausgeprägtere Transferkäfige, in denen seine Kunden zwar mit Einkommen ausgestattet werden, in denen man jedoch weder Selbstachtung noch Kompetenzen erwerben kann" (Pfeiffer 1999: 6).

Folgt man dieser Problemanalyse, so scheinen als geeignete Instrumente zur Bekämpfung von Ausgrenzung und Armut (was zunehmend lediglich mit dem Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt gleichgesetzt wird; vgl. Levitas 1996) neben einer allgemeinen Senkung des Sicherheits- und Leistungsniveau und diversen Niedriglohnstrategien (Tariföffnungsklauseln, staatliche Lohnsubventionen) in erster Linie aktivierende Maßnahmen für Hilfeempfänger (*Workfare*) in Frage zu kommen. Während erste internationale Vergleiche zu *Workfare*-Ansätzen (Peck 2001; Lødemel/Trickey 2000) betonen, dass gerade im Feld der Sozial- und Beschäftigungspolitik ein verstärkter *Policy*-Transfer und zumindest "nominale Konvergenzen" (Lødemel 2000: 304) der westlichen Systeme zu beobachten sind, verweisen andere Autoren dagegen auf die hohe Stabilität von spezifischen nationalen Wohlfahrtskulturen, die nicht nur in weiterhin recht unterschiedlichen institutionellen/gesetzlichen Arrangements und Versorgungsansprüchen, sondern vor allem auch in abweichenden Gerechtigkeitsvorstellungen und Haltungen gegenüber verschiedenen Sphären der Wohlfahrtsproduktion (Staat, Markt, Familie und Dritter Sektor) ihren Ausdruck fänden (vgl. Kaufmann 2002). Von einem Trend zur Angleichung der drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus könne trotz eines verstärkten Globalisierungsdrucks und ähnlichen Problemen (De-Industrialisierung, veränderte Familienstrukturen, *Mismatch* von Arbeitskraftangebot und -nachfrage etc.) nur bedingt die Rede sein (Schmid 2002).

2. Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik im Ländervergleich

Stellt man die Entwicklung des US-amerikanischen Sozialsystems, das weiterhin als Prototyp eines liberalen Wohlfahrtsregimes betrachtet werden kann, dem bundesdeutschen gegenüber, so fallen zunächst einmal tatsächlich erhebliche Differenzen beim Grad der Dekommodifizierung (Befreiung vom Zwang der Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit) auf: Die Arbeitslosenversicherung, die in den

USA weitgehend in die Gesetzgebungskompetenz der einzelnen Bundesstaaten fällt, ist bis heute mehr als lückenhaft. Ende der 90er Jahre bezogen nur 30 bis 40 Prozent aller Erwerbslosen Arbeitslosengeld (Baldwin 2001), da ein Großteil der Beschäftigten aufgrund einer Teilzeitbeschäftigung, unregelmäßiger Erwerbstätigkeit oder der unzureichenden Einkommenshöhe von vornherein vom Versicherungssystem ausgeschlossen ist. Die Lohnersatzleistungen betragen im Durchschnitt nur 35 Prozent des letzten Nettolohns und werden in der Regel für maximal 26 Wochen gezahlt. Da keine anschließende Arbeitslosenhilfe existiert, ist der Druck, möglichst schnell eine neue Beschäftigung aufzunehmen, dementsprechend hoch, und es finden sich keine "Langzeitarbeitslosen" im Leistungsbezug, die in der Bundesrepublik zur Hauptproblemgruppe des Arbeitsmarktes gerechnet werden, bzw. lange Zeit die wichtigste Zielgruppe von beschäftigungsfördernden Maßnahmen (ABM, SAM etc.) waren.

Zudem ist das US-amerikanische Regelwerk der Sozialhilfepolitik aus deutscher Perspektive eher verwirrend, da es sich stärker an einzelnen gruppenbezogenen Programmen ausrichtet, weniger auf monetäre Leistungen setzt und den unteren Verwaltungseinheiten bei der Umsetzung traditionell einen relativ hohen Gestaltungsfreiraum zugesteht (Murswieck 1998). Ein mit der "Hilfe zum Lebensunterhalt" in der Bundesrepublik vergleichbares universelles Sicherungssystem hat es in den USA nie gegeben. So sind z.B. für bedürftige Jugendliche (über 18 Jahren) und alleinstehende Erwachsene entweder gar keine Geldleistungen vorgesehen, oder sie werden auf die finanziell nur sehr dürftig ausgestatteten Auffangprogramme (*General Assistance* oder *General Relief*) der Bundesstaaten bzw. *Counties* oder auf Sachleistungen wie Lebensmittelmarken verwiesen. Als wichtigste Zielgruppe der bundesstaatlichen Fürsorgepolitik gelten seit jeher Kinder, vor allem in Familien ohne männlichen Ernährer, die vor Armut und Hunger geschützt werden sollen. Bis zur *Welfare Reform*, die 1996 bezeichnender Weise unter einem demokratischen Präsidenten verabschiedet wurde, genossen allein erziehende Mütter daher auch eine Ausnahmestellung im US-amerikanischen Sozialsystem. Sie gehörten seit der unter dem *New Deal* 1935 erfolgten Einführung des Bundesprogramms *Aid for Families with Dependent Children* (AFDC) neben Kranken, Behinderten und Alten zur einzigen Bevölkerungsgruppe, die bei vorliegender Bedürftigkeit von einer grundsätzlichen Arbeitsverpflichtung befreit werden konnte (Wilke 2002). Im Rahmen von AFDC hatten einkommensschwache Familien mit Kindern unter 18 Jahren Anspruch auf monatliche Geld- und Unterstützungsleistungen, die trotz großer Schwankungen zwischen den einzelnen Bundesstaaten in ihrer Höhe und Ausgestaltung noch am ehesten mit der hiesigen Sozialhilfe zu vergleichen waren.

Die neue Gesetzgebung (*Personal Responsibility and Work Opportunity Recconciliation Act*) hat das eingeschränkte "Schutzprinzip" nun auch für bedürftige Mütter wieder aufgehoben und auch für sie die "unabhängige Lebensführung" durch Erwerbstätigkeit neben der ehelichen Gemeinschaft zur allgemein gültigen Leitlinie erhoben (vgl. zur Vorgeschichte der Reform Gehlen 1997; Gebhardt 1998). Unter dem Folgeprogramm von AFDC *Temporary Aid für Needy Families* (TANF), das keinen bundesstaatlich garantierten individuellen Rechtsanspruch mehr beinhaltet, wird im Unterschied zu zahlreichen vorausgegangenen regionalen Modellprojekten nun von *allen* hilfeschuchenden Eltern eine verbindliche Teilnahme an "beschäftigungsfördernden" Aktivitäten verlangt. Ausnahmemöglichkeiten sind lediglich bei Alleinerziehenden mit Kindern unter zwölf Monaten, bei schweren Behinderungen oder chronischen Krankheiten vorgesehen. Scheitern die Hilfeschuchenden an den rigorosen Auflagen der Behörden, innerhalb eines festgelegten Zeitraums (maximal zwei Jahre) eine reguläre Erwerbstätigkeit aufzunehmen, werden sie vor die Wahl gestellt: entweder gar keine Unterstützung mehr oder die Übernahme von "gemeinnützigen" Tätigkeiten (*Community Jobs*). Insgesamt hat das Gesetz den Bezug von staatlichen Transferleistungen auf höchstens fünf Jahre der gesamten Lebenszeit beschränkt. Den Bundesstaaten ist es darüber hinaus freigestellt worden, die Bezugsdauer noch weiter herabzusetzen und zusätzliche Restriktionen in ihre

regionalen TANF-Programme einzuführen, was zu fortschreitenden Ausdifferenzierungen des Sozialhilfesystems und einer inzwischen unüberschaubaren Vielfalt von Sonderregelungen auf der lokalen Ebene beigetragen hat (Gais u.a 2001). International hat die US-amerikanische *Welfare Reform* mit ihrer konsequenten Arbeitsverpflichtung eine breite Aufmerksamkeit erfahren und bei einigen deutschen Politikern und Sozialwissenschaftlern sogar eine heftige Betriebsamkeit hervorgerufen. Besonders viel Neid erzeugen die seit Mitte der 90er Jahre in den USA drastisch gesunkenen Sozialhilfequoten, gekoppelt mit einer der niedrigsten Arbeitslosenquote seit den 60er Jahren, selbst wenn der positive Beschäftigungstrend seit Beginn der Rezession im März 2001 auch beim großen Bruder vorübergehend unterbrochen scheint. Bezogen im August 1996 in den USA insgesamt noch 12,2 Mio. Personen (4,8 Prozent der Gesamtbevölkerung) Leistungen aus dem ADFC-Programm, so ging die Anzahl der Hilfeempfänger bis Sommer 2000 um fast 60 Prozent auf 5,4 Mio. zurück (U.S. Department of Health and Human Services 2000a). Im Gegensatz dazu verharren die Zahlen derjenigen, die "Hilfe zum Lebensunterhalt" in der Bundesrepublik beziehen, auf gleichbleibend hohem Niveau: 1997 waren es 2,9 Mio. Personen (3,5 Prozent der Gesamtbevölkerung), 2001 immerhin noch 2,7 Mio. Davon sind jedoch nur 1,6 Mio. im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren (Statistisches Bundesamt 2002). Nach Angaben des Deutschen Städtetags sind insgesamt circa 700.000 bis 800.000 Sozialhilfeempfänger überhaupt in der Lage, einer Arbeit nachzugehen (Articus 2001), etwa 400.000 seien bereits jetzt schon in staatlich geförderten Beschäftigungsprogrammen untergebracht (Tagesspiegel, 8.8.01). Andere Berichte beziffern die Zahl der Sozialhilfeempfänger in Ausbildungs- und Fortbildungsmaßnahmen auf 110.000 (Mascher 2002: 5).

Obwohl das hiesige System der sozialen Sicherung im Vergleich zu den USA weiterhin durch eine größere Inklusivität gekennzeichnet bleibt, sind auch hier alle aktuellen rechtlichen Veränderungen (Arbeitsförderungs-Reformgesetz 1997, Job-AQTIV-Gesetz 2000) und Reformvorschläge, inklusive der neuesten Ideen der Hartz-Kommission, darauf ausgerichtet, Hilfeempfänger mit angebotsfixierten Instrumenten und verstärkten Vermittlungsanstrengungen möglichst schnell (wieder) in den Arbeitsmarkt zu bringen. Ganz oben auf der Wunschliste aller Parteien (mit Ausnahme der PDS) und der Arbeitgeberverbände steht die schon seit geraumer Zeit avisierte Zusammenführung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe, die endlich angegangen werden soll (vgl. zu den unterschiedlichen Konzepten Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2002: 94). In den offiziellen parteipolitischen Begründungen geht es hierbei vor allem um die Erzielung von Synergieeffekten durch klarere Zuständigkeiten der Verwaltungen und eine bessere Vernetzung der kommunalen und nationalen Beschäftigungsförderung. Sollte es zu einer ersatzlosen Streichung der Arbeitslosenhilfe kommen, wären die Folgen, vor allem ohne eine grundlegende Neuregelung der Lastenverteilung, mehr als gravierend: Erstens würden die Kommunen zu Kostenträgern der Existenzsicherung aller Arbeitslosen, soweit diese keinen Anspruch mehr auf Versicherungsleistungen haben. Zweitens würde die Überführung in die Sozialhilfe einen weiteren massiven Abbau der Leistungs- und Rechtsansprüche von 1,4 Mio. Erwerbslosen bedeuten und einen zusätzlichen Hebel bieten, eine Arbeitsaufnahme "zu jedem Preis" zu fordern. Schon heute sehen sich zahlreiche Gemeinden und Städte nicht mehr dazu in der Lage, die steigenden Sozialausgaben über eigene Einnahmen zu finanzieren und müssen extreme Einsparungen bei Personal, Investitionen und Infrastruktur vornehmen (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30.1.02: 15). Allein die Berliner Bezirke wiesen in den ersten Monaten dieses Jahres schon eine Lücke von über 120 Mio. Euro in ihrem Haushaltsansatz (2002/2003) für Sozialhilfe aus (*Berliner Morgenpost*, 7.8.02: 17). Dementsprechend wächst der Druck von Seiten der Finanzverwaltung auf die Sozialämter, nicht nur die Bemühungen zur Arbeitsvermittlung auszuweiten, sondern vor allem auch über die Optimierung von Prüfdiensten die "missbräuchliche Inanspruchnahme von Leistungen" einzudämmen (*Berliner Zeitung*, 19.6.02: 18).

Rekapituliert man die bisherigen "Rekommodifizierungsversuche" in der Bundesrepublik seit den 70er Jahren (vgl. Rhein 1997), dann können diese – angesichts der in den nächsten Jahren noch zu erwartenden Einschnitte in das soziale Sicherungssystem – rückblickend als vergleichsweise "moderat" bezeichnet werden. So konzentrierten sich die hiesigen staatlichen Bemühungen zur Durchsetzung einer stärkeren "Beschäftigungs- und Leistungsorientierung" innerhalb der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik bis vor kurzem noch vor allem auf zwei Projekte: *erstens* auf eine Reformierung des inzwischen in das Sozialgesetzbuch III integrierten Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) und *zweitens* auf die Stärkung des Prinzips "Hilfe zur Selbsthilfe", das im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) seit seiner Verabschiedung 1961 verankert ist. Zu den wichtigsten Veränderungen im AFG zählen seit der Kohl-Ära Einschränkungen bei den Rechten und Ansprüchen von Erwerbslosen (Kürzungen bei der Bezugsdauer und Höhe von Arbeitslosenunterstützung, verstärkte Zugangsbarrieren, Aufhebung des Berufs- und Qualifikationsschutzes). Des Weiteren wurde versucht, die Instrumente der Beschäftigungsförderung weg von den klassischen ABM gezielter auf die vermeintlichen Anforderungen des sog. ersten Arbeitsmarkt auszurichten, u.a. durch die Ausweitung von Lohnkostenzuschüssen, diversen Einstellungshilfen an Unternehmen sowie einer bewussten Förderung von prekären und befristeten Arbeitsverhältnissen (Leiharbeit, Probeverträge etc.). Bisher ohne durchschlagenden Erfolg. Wie auch zuletzt die im Bündnis für Arbeit ausgeheckten Kombi-Lohn-Experimente in Rheinland-Pfalz, Brandenburg und im Saarland mit ihren bescheidenen Ergebnissen in der Praxis gezeigt haben, besteht auf Seiten der Wirtschaft bisher nur ein überaus verhaltenes Interesse, diese Angebote überhaupt wahrzunehmen. Angesichts der verstärkten Kritik an den Arbeitsämtern und der Devise, nichts unversucht zu lassen, greifen deren MitarbeiterInnen zudem seit einiger Zeit "notgedrungen" immer häufiger zu Maßnahmen, die im Grunde lediglich der Überprüfung der Leistungsbereitschaft von Erwerbslosen (Trainings- oder sog. Feststellungsmaßnahmen) wie auch der Sanktionierung von "Drückebergern" dienen. Nach Berichten der Bundesanstalt für Arbeit – die sich demnächst auf Wunsch des Vorstands in Bundesagentur umbenennen will – betrug die Anzahl der verhängten Sperrzeiten im Jahr 2000 90.000 und hat sich somit seit 1997 mehr als verdoppelt (*Berliner Zeitung*, 7.8.2001).

Die Veränderungen bei der Sozialhilfegewährung, die sich in der Bundesrepublik ab etwa der Mitte der 80er Jahre abzuzeichnen beginnen, gehen weniger auf einschneidende rechtliche Reformen als vielmehr auf eine "freiwillige" Anwendung der Kommunen der im BSHG schon immer festgeschriebenen Regelung zurück, dass Hilfeempfänger ihre Arbeitskraft zur Sicherung des eigenen Lebensunterhalts zur Verfügung stellen müssen (Bäcker u.a. 2000). 1993 führten die Gesetzgeber jedoch eine unbedingte Sollverpflichtung im BSHG ein, mit der die zuständigen Sozialhilfeträger aufgefordert wurden, für Hilfesuchende Arbeitsgelegenheiten zu schaffen (§ 19 Abs. 1 Satz 1 BSHG). Ebenfalls wurden diejenigen, die selbst keine Beschäftigung finden, nun zur Annahme einer zumutbaren Arbeitsgelegenheit verpflichtet. Mit dem Sozialhilfereformgesetz vom Juli 1996 wurden den Kommunen erstmals die Möglichkeit eingeräumt, zur Förderung einer Arbeitsaufnahme von Hilfeempfängern (degressive) Zuschüsse an Arbeitgeber oder die Beschäftigten zu zahlen. Mit dem gleichen Gesetz wird die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten zur "unbedingten Sollverpflichtung der zuständigen Sozialhilfeträger" gemacht; darüber hinaus ist bei Verweigerung von zumutbaren Arbeits- oder Beschäftigungsmöglichkeiten nach §§ 19, 20 BSHG jetzt zwingend die Kürzung und Streichung der Sozialhilfebezüge nach § 25 BSHG vorgesehen (Deutscher Bundestag 1998).

Bis zur Wiedervereinigung experimentierten nur wenige Gemeinden mit der gesetzlich verankerten "Hilfe zur Arbeit" (Böckmann-Schewe/Röhring 1997; Fuchs/Schulze-Böing 1999). In der Regel kamen vor allem kurzfristige Arbeitseinsätze in Parks und öffentlichen Einrichtungen mit einer sog. "Mehraufwandsentschädigung" (1,- bis 3,- DM pro Stunde zusätzlich zur Sozialhilfe) zum Zuge. Bei dieser Art der "gemeinnützigen

Verwendung" von Hilfeempfängern haben vor allem die (West)Berliner Sozialämter eine Vorreiterrolle gespielt (Albert 1989). Im Jahr 2000 wurden allein in der Hauptstadt über 100.000 Personen zu gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeiten (gZA) herangezogen (Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen 2001). Das entspricht einer Steigerung von fast 150 Prozent gegenüber 1992. Ziel dieser weitgehend kostenneutralen Variante der Arbeitsverpflichtung sind zum einen "Abschreckungseffekte" und zum anderen eine – jedoch nur selten klar definierte – "Sozialintegration" durch "Arbeitsgewöhnung". Erst ab Mitte der 90er Jahre ist das Berliner Landesprogramm "Hilfe zur Arbeit" um kombinierte Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sowie um sozialpädagogische Ansätze erweitert worden (Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales 1997). Dabei werden Sozialhilfeempfänger entweder an freie Träger vermittelt, die sie für die Dauer eines Jahres in öffentlichen oder gemeinnützigen Einrichtungen (sozialversicherungspflichtig) beschäftigen, oder es kommen diverse Lohnkostenzuschüsse zur Förderung von Arbeitsplätzen in der Privatwirtschaft zum Einsatz. Obwohl sich auch hier die Bereitschaft der Unternehmen, Hilfeempfänger einzustellen, als gering erwiesen hat, liegt der Schwerpunkt der kommunalen Beschäftigungsinitiativen seit Ende der 90er Jahre in Berlin und anderen deutschen Städten, ähnlich wie in den USA, eindeutig auf der Etablierung und Erprobung von neuen Modellen bei der Vermittlung von Hilfeempfängern in den sog. ersten Arbeitsmarkt (Eick; Grell 2001). In diesem Zusammenhang gelten sowohl private (gemeinnützige und kommerzielle) Beschäftigungsagenturen wie auch neue Ansätze innerhalb der Verwaltungen (*Case Management*, alternative Finanzierungsinstrumente) als besonders innovativ und werden in den kommenden Jahren voraussichtlich noch weiter ausgebaut werden.

3. Von Wisconsin über Kalifornien zurück nach Berlin

Selbst wenn die oben skizzierten Entwicklungen auf eine einschlägige Umorientierung innerhalb der deutschen Sozialpolitik hindeuten, so erscheint es als verfrüht, von einer konsequenten Anwendung US-amerikanischer *Workfare*-Prinzipien in der Bundesrepublik auszugehen. Betrachtet man die Hintergründe, Zielsetzungen und Ausformungen der in beiden Ländern zum Einsatz gebrachten Programme für Sozialhilfeempfänger etwas genauer, so werden nicht nur Konvergenzen, sondern auch die weiterhin bestehenden Differenzen und abweichenden Problemstellungen sichtbar. Dies soll anhand einiger Beispiele aus der schillernden Welt des *realen Workfare-Kapitalismus* illustriert werden.

Workfare als fiskalpolitisches Instrument

In der Bundesrepublik stehen – ausgehend von den zunehmenden Bankrotterklärungen der Kommunen – finanzielle Überlegungen bisher eindeutig im Zentrum der (lokal)staatlichen Strategien, den Bezug von Sozialhilfe in der Praxis stärker an eine Arbeitsverpflichtung zu binden. So wird etwa bei den seit einiger Zeit regelmäßig stattfindenden Versuchen, sich einen Überblick über die Vielfalt kommunaler Experimente mit der "Hilfe zur Arbeit" zu verschaffen und diese in eine Hierarchie von *Best Practice*- Modellen einzubinden (vgl. Bertelsmann Stiftung 1999), auch nicht in erster Linie nach der erfolgreichen (d.h. längerfristigen) Arbeitsmarktintegration von Hilfeempfängern oder der Qualität und Bezahlung der geschaffenen Arbeitsplätze gefragt, sondern vor allem nach der Höhe der eingesparten Sozialhilfeausgaben.

Man braucht nicht erst nach Milwaukee zu fliegen, um zu erkennen, dass z.B. das in der deutschen Debatte so reichlich zitierte Modell "Wisconsin Works" (W-2) kein Einsparungsprogramm ist, ganz im Gegenteil: W-2, ausgedacht und auf den Weg gebracht u.a. vom heutigen US-Gesundheitsminister Tommy Thompson, ist eines der teuersten und aufwendigsten Beschäftigungsprogramme für (ehemalige) Sozialhilfeempfänger, das sich in den USA finden lässt. Einen Grundgedanken der Demokraten aufgreifend, dass der Zwang zur Arbeit auch mit einer staatlichen

Verpflichtung einhergehen müsse, für alle nicht Vermittelbaren *Public Service Employment* (also Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die in der Bundesrepublik in der Regel keiner mehr haben will) bereitzustellen, besteht das W-2 aus einem abgestuften System der Arbeitsverpflichtung, das keine Ausnahmeregelungen oder Lücken kennt (Wilke 2002; Hartmann 1999). Hier ist die Kategorisierung von Hilfebedürftigen besonders stark ausgeprägt. Die erste Gruppe der "uneingeschränkt Beschäftigungsfähigen" muss ohne Verzug die erst beste Stelle annehmen (reguläre Beschäftigung) und wird lediglich bei der Arbeitssuche unterstützt, die zweite Gruppe wird als arbeitsfähig mit geringen beruflichen Qualifikationen und Erfahrungen eingeschätzt und zu staatlich subventionierten "Schnupperarbeitsplätzen" (*trial jobs*) in der Privatwirtschaft herangezogen. Die dritte Gruppe ist gekennzeichnet durch erhebliche Defizite bei den *soft skills*, so dass sie sich erst in *Community Jobs* (30 Stunden pro Woche) bewähren und dann an den normalen Arbeitsalltag herangeführt werden soll. In die vierte Kategorie fallen schließlich alle mit erheblichen gesundheitlichen und psychischen Beeinträchtigungen. Selbst für Menschen mit starken Drogenproblemen ist eine Beschäftigung in Rehabilitations-Werkstätten oder gemeinnützigen Einrichtungen (*transitional jobs*) mit mindestens 28 Stunden pro Woche obligatorisch. Alle Teilnehmer am W-2-Programm haben bis zu einer festgelegten Einkommensgrenze Ansprüche auf eine Bezuschussung der Kinderbetreuungs- und Transportkosten sowie auf Lebensmittelmarken und eine medizinische Grundversorgung (*Medicaid*). Obwohl seit der Einführung von W-2 keinerlei monetären Leistungen ohne eine Arbeitsaufnahme mehr vergeben werden, sind die Ausgaben der Verwaltungen nicht zurückgegangen, sondern haben sich in den ersten drei Jahren sogar um etwa 20 bis 30 Prozent erhöht (Department of Workforce Development 2001). Daran haben weder die drastisch gesunkenen Fallzahlen etwas geändert, noch die Entscheidung der Landesregierung, einen Großteil des *Workfare*-Geschäfts an private Unternehmen oder *Nonprofits* abzugeben.

Insgesamt gilt für die Finanzierung der neuen TANF-Programme, dass die Ausgaben anteilig vom Washington und den Einzelstaaten getragen werden, der Kostenanteil des Bundes jedoch auf dem Stand von 1994 eingefroren wurde. Die 16,8 Mrd. Dollar, die seit 1996 jedes Jahr von *US Department of Health and Human Services* für die Unterstützung von bedürftigen Familien aufgewendet werden, gehen jedoch spätestens seit 1998 nur noch zu einem Bruchteil als Geldauszahlungen direkt an die Hilfesuchenden. War 1996 der Posten *Cash Assistance* mit 71 Prozent noch der eindeutig größte, ist er inzwischen auf 32 Prozent zusammengeschrumpft (Smith u.a. 2001:9). Selbst wenn das Gesetzespaket, das 1996 als *Welfare Reform* in den USA in Kraft getreten ist, auch finanzielle Entlastungen des Bundeshaushaltes zum Ziel hatte (vor allem durch Einsparungen beim *Foodstamps*-Programm und der Einkommensbeihilfe für Behinderte und Alte), liegen ihm nicht in erster Linie fiskalpolitische sondern vielmehr auch gesellschafts- und familienpolitische Erwägungen zu Grunde, die in der hiesigen Rezeption selten zur Kenntnis genommen werden.

Workfare als Erziehungsinstrument

Dass die Sozialhilfereform in den USA in breiten Teilen der Bevölkerung und in beiden großen Parteien auf erhebliche Zustimmung stoßen konnte, verdankte sie nicht nur ihrer strikten Erwerbsorientierung, sondern auch der jahrzehntelangen Stigmatisierung von AFDC-EmpfängerInnen als Teil der *underserving underclass*, angereichert mit rassistischen Stereotypen über das Reproduktionsverhalten von allein stehenden schwarzen Frauen, denen eine besonders starke Promiskuität und eine überproportional hohe Inanspruchnahme von Sozialleistungen unterstellt wurde (Edin/Lein 1997). Während die Clinton-Regierung zu Beginn der Verhandlungen über die Ausgestaltung des neuen Programms noch vorrangig fehlende Arbeitsplätze, mangelnde berufliche Qualifikationen und geringe finanzielle Anreize zur Arbeitsaufnahme als Hauptursache für die steigenden Bezug von Sozialhilfe sah, wollte die republikanische Partei mit der *Welfare Reform* vor allem auch Familienwerte und eheliche Partnerschaften fördern, was aus ihrer Sicht bedeutete, die wachsende Zahl der außerehelichen Geburten gerade bei *Teenage Mothers* und eine spezifische "Armutskultur" zu bekämpfen (Hecllo 2001). Die Forderungen der Republikaner nach einer Abschaffung des alten Fürsorgesystems basierten im wesentlichen auf der These einer gesellschaftlich schädlichen Abhängigkeitsstruktur, die schon 1984 von einem der einflussreichsten konservativen Vordenker, Charles Murray, formuliert wurde: Die an Bedürftigkeit orientierten Sozialprogramme würden ein Verhalten von Armen begründen, das auf kürzere Sicht rational und sinnvoll, auf längere Sicht jedoch destruktiv sei, weil eine liberale Handhabung der Programme und großzügige Transferzahlungen in letzter Konsequenz die Desintegration von Familienstrukturen und die Abhängigkeit vom Wohlfahrtsstaat förderten und somit die Kultur und Werte der Mittelschichten unterminieren könnten (Gebhardt 1998: 37).

Der Vorstoß der Republikaner, *Welfare*-Schwangerschaften sozial zu ächten und von staatlicher Seite finanziell zu sanktionieren, hat trotz zahlreicher Proteste von Frauenverbänden und Bürgerrechtsorganisationen (einschließlich der katholischen Kirche, die die Zunahme von Abtreibungen befürchtet) inzwischen Eingang in zahlreiche regionale TANF-Programme gefunden (Wolfe 2000). So verpflichtet z.B. die kalifornische Landesregierung mit ihrer 1997 eingeführten *Family-Cap*-Regelung alle Sozialämter dazu, die Leistungszahlen auf die zum Zeitpunkt der Antragsstellung registrierten Familienmitglieder zu beschränken, womit der "Anreiz" für weitere Geburten in armen Familien gesenkt werden soll (Zellman u.a. 1999). Andere Bundesstaaten gehen sogar noch einen Schritt weiter, indem sie minderjährigen Frauen die bisherige Unterstützung streichen, wenn diese während des Sozialhilfebezugs wieder schwanger werden. Auch in Kalifornien können alleinerziehende Mütter unter 18 Jahren nur dann staatliche Unterstützung erhalten, wenn sie bei ihren Eltern oder bei Verwandten leben und sich dazu verpflichten, ihren *High School*-Abschluss nachzuholen (*Learnfare*). Darüber hinaus kontrollieren die Behörden, ob Sozialhilfe beziehende Eltern ihre Kinder regelmäßig zur Schule schicken, den gesetzlichen Impfverpflichtungen nachkommen und ein drogenfreies Leben führen. Verstoßen sie gegen eine der zahlreichen Auflagen zur "verantwortungsvollen Lebensführung", können die staatlichen Transferleistungen gekürzt oder auch ganz ausgesetzt werden.

Obwohl bisher kaum empirische Untersuchungen dazu vorliegen, wie häufig diese Regelungen in der Praxis tatsächlich zur Anwendung gelangen, ist dieser rigide Ansatz zur Verhaltensregulierung von Hilfebedürftigen mehr als nur ein zu vernachlässigendes Detail der US-amerikanischen Sozialhilfepolitik. Während Landesregierungen jetzt schon mit Millionenbeträgen dafür belohnt werden (*illegitimacy bonus*), wenn sie besonders erfolgreich bei der Senkung von außerehelichen Geburten sind, sehen aktuelle Gesetzesinitiativen zur *Reauthorization* der *Welfare Reform* vor, neben der Arbeitsverpflichtung die Überprüfung von individuellem Wohlverhalten noch stärker als zuvor ins Zentrum zukünftiger Sozialprogramme zu stellen (vgl. zu den verschiedenen Vorschlägen www.welfareinfo.org/tanf_reauthorization.htm). Damit droht das jetzt schon hochgradig paternalistische und autoritäre Modell der US-amerikanischen Sozialhilfegewährung in ein noch strikteres Kontroll- und Sanktionssystem umzuschlagen. Nach Angaben von *Advocacy Groups* und Wohlfahrtseinrichtungen haben die derzeit gültigen Programme schon jetzt in den USA eine nicht unerhebliche Anzahl von Frauen und Kindern in oftmals gewaltförmige oder konfliktreiche Partnerschaften und Familiensituationen gedrängt. Die Gründe hierfür sind vielfältig: Zum einem wächst die Zahl derjenigen, die aufgrund von Fehlverhalten (*Non-Compliance*) ihren Anspruch auf Einkommensunterstützung teilweise oder vollständig verloren haben und sich somit keine eigene Wohnung mehr leisten können. Unterschiedliche Untersuchungen gehen davon aus, dass zwischen 10 und 30 Prozent des Rückgangs bei den Fallzahlen auf Sanktionen der Sozialämter zurückzuführen sind (US General Accounting Office 2000). Zum anderen sind die in Arbeit oder Beschäftigungsmaßnahmen gebrachten Frauen zeitlich nicht mehr dazu in der Lage, eigenständig ihre Kinder zu versorgen. Obwohl die offiziellen TANF-Richtlinien eine staatliche Unterstützung bei der Kinderbetreuung garantieren, was von verschiedenen Seiten gegenüber der alten Gesetzgebung als große Errungenschaft gefeiert worden ist, gilt sowohl die Anzahl wie auch die Qualität der *Child Care*-Einrichtungen vielerorts als vollkommen unzureichend (Besharov/Germains 2000).

In der bundesdeutschen Debatte zur Sozialhilfereformierung spielen Überlegungen zur Regulierung von abweichenden oder unerwünschten Lebensstilen bislang noch keine oder zumindest nur eine marginale Rolle, sieht man einmal von vereinzelt Vorschlägen ab, wie z.B. der neuesten Idee innerhalb der rot-roten Berliner Koalition, den Sozialhilfebezug bei Ausländern von ausreichenden Deutschkenntnissen abhängig zu machen (*Tagespiegel*, 8.6.02: 9). Zwar wird auch in der Bundesrepublik der steigende Anteil von allein erziehenden Frauen an der Sozialhilfe beziehenden Bevölkerung "mit großer Besorgnis" zur Kenntnis genommen (2001 war ihre Zahl auf 340.000 angestiegen, Mascher 2002: 2). In der Regel gelten (deutsche) Mütter gerade mit Kleinkindern im deutschen System aber noch als besonders "schutzbedürftig" und werden in der Praxis der Sozialämter oftmals von der Verpflichtung ausgenommen, ihre Arbeitskraft ständig zur Verfügung stellen zu müssen. Dagegen zeichnet sich in der kommunalen Beschäftigungsförderung ein Trend ab, vor allem männliche Jugendliche, darunter zahlreiche Migrantenkinder, ins Zentrum von *Workfare*-Strategien zu stellen. So zielt z.B. das im Juli 1998 beschlossene Berliner Landesprogramm "Integration durch Arbeit" (IdA) vor allem darauf ab, sozialhilfebeziehende Jugendliche in Beschäftigung und/oder Qualifizierung zu bringen, während verschiedene bezirkliche Modellprojekte mit so schönen Namen wie "Sprungbrett" oder "Aufstocker" es sich u.a. zur Aufgabe machen, gerade bei jungen Menschen (im Alter zwischen 18 und 25 Jahren) durch spezielle Angebote und Maßnahmen die Beantragung von Sozialhilfe von vornherein zu verhindern (*Tagespiegel*, 2.11.00: 20). Hierzu passt auch der Vorschlag des CDU-Generalsekretärs Laurenz Meyer, Sozialhilfe und Wohngeld für jüngere Arbeitslose auf etwa zehn Jahre zu beschränken (dpa, 4.1.01) Eine systematische und staatlich vorgeschriebene Diskriminierung von einzelnen Gruppen in der Sozialhilfegewährung lässt sich in der Bundesrepublik jedoch bislang "nur" bei Flüchtlingen und MigrantInnen mit einem ungesicherten Aufenthaltsstatus erkennen. So sind AsylbewerberInnen und Bürgerkriegsflüchtlinge schon seit 1993 bzw. 1997 aus der

Bundessozialhilfegesetzgebung herausgelöst worden und erhalten lediglich abgesenkte Unterstützungszahlungen bzw. vorrangig Sachleistungen und Wertgutscheine (Bäcker 2000: 222).

Workfare zwischen Niedriglohnstrategie und Armutsbekämpfung

Der enge Zusammenhang von *Workfare*-Programmen mit einer Ausweitung und Förderung von Arbeitsverhältnissen in niedrig entlohnenden Beschäftigungszweigen ist dagegen in beiden Ländern mehr als evident. In den USA haben erste Studien über die Situation von *Welfare Leavers* ergeben, dass selbst bei denjenigen, die nach Verlassen des Leistungsbezugs eine dauerhafte Arbeitsmarktintegration vorweisen können, die erzielten Stundenlöhne mit 5,50 bis 8 Dollar für eine unabhängige Lebensführung in der Regel nicht ausreichend sind (US Department of Health and Human Services 2000a). Zudem ist der Anteil von Hilfeempfängern, die arbeiten und aufgrund ihres niedrigen Erwerbseinkommens weiterhin Anspruch auf monetäre Leistungen haben, bundesweit von 11 Prozent 1996 auf 33 Prozent 1999 angestiegen (US Department of Health and Human Services 2000b). Obwohl in der Bundesrepublik noch keine systematischen Untersuchungen über die Beschäftigungsverhältnisse von in Arbeit gebrachten Hilfeempfängern vorliegen, deutet auch hier alles darauf hin, dass sich die Vermittlungsbemühungen auf Bereiche konzentrieren, in denen untertarifliche Bezahlungen die Regel sind. In Interviews mit freien Trägern, die in Berlin in der Arbeitsvermittlung für Sozialhilfeempfänger tätig sind, beklagten MitarbeiterInnen, dass sie selbstgesetzte Mindeststandards nicht halten können und verstärkt in prekäre Jobs z.B. in der Gastronomie oder im Sicherheits- und Reinigungsgewerbe vermitteln, die mit 7 bis 10 DM Bruttostundenlohn entgolten werden (Eick/Grell 2001). Eine Untersuchung von Bündnis 90/Die Grünen stellte auf Grundlage von Daten der Senatsverwaltung für Arbeit fest, dass selbst bis zu acht Prozent aller TeilnehmerInnen an staatlichen Beschäftigungsmaßnahmen aufgrund der niedrigen Entlohnung ergänzende Sozialhilfe erhalten (Bündnis 90/ Die Grünen Berlin 2000: 16).

Jedoch gibt es einen wesentlichen Unterschied bei der Ausgangsposition der staatlichen Reforminitiativen in beiden Ländern zu beachten. Die Zielsetzung der US-amerikanischen *Welfare Reform* bestand auf Seiten der Politik gerade nicht darin, die bereits schon extrem niedrigen Lohneinkommen in den unteren Segmenten des Arbeitsmarktes noch weiter abzusenken. Die Devise bei der Transformation der Sozialhilfe in eine temporäre Beschäftigungsförderung lautete vielmehr "*to make work pay*", was durch den Zugang zu Krankenversicherungsleistungen, Zuschüssen zur Kinderversorgung und verschiedenen Möglichkeiten, Sozialtransfers mit Erwerbseinkommen zu kombinieren, erreicht werden sollte. Zum Zeitpunkt der Ratifizierung der *Welfare Reform* im August 1996 waren schon weit über 10 Prozent aller registrierten Erwerbstätigen in den USA zum gesetzlichen Mindestlohnsatz beschäftigt (Schelkle 2000), der mit 5,15 Dollar pro Stunde – selbst nach Ansicht von konservativen Wissenschaftlern und Wirtschaftsexperten und bei einer Vollzeitbeschäftigung – keine sichere Existenzgrundlage bietet. Die Demokraten erhofften sich vor allem von der Ausweitung des *Earned Income Tax Credit* (EITC), einer Steuerrückerstattung durch die Finanzbehörde bei niedrigen Einkommen, einen effektiven Ansatz zur stetigen Erhöhung des Lebensstandards von armen Familien.

Im Gegensatz zu den USA, wo schon vor den Einschnitten in der Sozialhilfe gerade im Bereich der Dienstleistungsbeschäftigungen für reichlich Konkurrenz und eine extremere Lohnspreizung als in der Bundesrepublik gesorgt war, sind hiesige *Workfare*-Strategien viel direkter mit der politischen Absicht verknüpft, über den steigenden Druck auf Hilfeempfänger auch den Druck auf die unteren Erwerbseinkommen noch weiter zu verschärfen. Dass es um mehr Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt und um eine Senkung von Lohnansprüchen geht, könnte in den zahlreichen aktuellen Expertisen und Reformvorschlägen kaum deutlicher zum Ausdruck kommen:

“Die Kernaufgabe bei der Schaffung eines Niedriglohnssektors liegt darin, dass neue Stellen geschaffen werden, und dies setzt eine Reform der Sozialhilfe voraus, die die Anspruchslöhne und mit ihnen die tatsächlichen Löhne senkt.” (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2002: 5).

Eine flächendeckende staatliche Subventionierung von Niedriglöhnen, die analog zur Negativsteuer in den USA u.a. von der CDU/CSU-Fraktion zur Lösung von Armutsproblemen trotz Arbeit angeboten wird (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10.9.01: 15), ist aufgrund der zu erwartenden Kosten in der Bundesrepublik mehr als unwahrscheinlich. Aber auch heute schon zeigen die Erfahrungen aus den USA, dass das Versprechen, Sozialhilfeempfänger mit Zwang erst in Arbeit und anschließend mit staatlicher Aufstockung des Lohns aus der Armut herauszuführen, selbst unter den Bedingungen eines außerordentlichen Wirtschaftsbooms und sinkenden Arbeitslosenzahlen nicht eingelöst werden konnte. In Studien zur Lebenssituation ehemaliger Sozialhilfeempfänger geben 30 bis 40 Prozent der befragten Frauen und Familien an, dass sie zumindest vorübergehend Miete oder Strom nicht mehr bezahlen können, ein Drittel beklagt sogar, Mahlzeiten einschränken oder streichen zu müssen (Institute for Policy Research Northwestern University 2002; Acs/Loprest 2001). Insgesamt hat die *Welfare Reform* eher noch dazu beigetragen, bereits bestehende sozial-räumliche Ungleichheiten zu vertiefen. Während mit der Bekämpfung der “Sozialhilfeabhängigkeit” in einigen Staaten auch ein Rückgang der Einkommensarmut verbunden war, ist der Bevölkerungsanteil, der arbeitet und trotzdem unter die offizielle Armutsgrenze fällt, in 12 Bundesstaaten seit 1996 zum Teil erheblich (zwischen 7 und 40 Prozent) angestiegen (RESULTS 2001). Mit der “*Work-first-Orientierung*” der Landesprogramme, die mit wenigen Ausnahmen eine unmittelbare Arbeitsaufnahme (*Labor-Force-Attachment*) gegenüber Ausbildung und Qualifizierung (*Human-Capital-Building*) favorisieren, landen die meisten Frauen am Ende doch in den *dead end jobs* der modernen Dienstleistungsökonomie, wie sie die Journalistin Barbara Ehrenreich vor kurzem eindrucksvoll beschrieben hat (Ehrenreich 2001). Da Sektoren wie der Einzelhandel, die Gastronomie oder die Hotelindustrie, die bundesweit am meisten (ehemalige) Sozialhilfeempfänger in den USA beschäftigen (Richer u.a. 2001), häufig keine gesicherten Arbeitsplätze bieten, verloren zwischen 18 und 35 Prozent aller Frauen, die den Leistungsbezug zwischen 1996 und 1999 verlassen hatten, innerhalb von 12 Monaten wieder ihren Job und waren erneut auf Unterstützungen aus den TANF-Programmen angewiesen (Acs/Loprest 2001:12).

Die nicht zuletzt für die Gewerkschaften zentrale Frage, ob mit der gesetzlich forcierten Arbeitsaufnahme von bisher schätzungsweise 800.000 bis 1,4 Millionen Sozialhilfeempfängern mittel- und langfristig eine Absenkung von Löhnen und/oder eine Substitution von bereits Beschäftigten droht, ist in den wissenschaftlichen und politischen Auseinandersetzungen – ähnlich wie die Frage des Einflusses der Migration auf die Arbeitsmarktentwicklung und die gewerkschaftliche Verhandlungsmacht – bislang weitgehend umstritten (vgl. Solow 1998; Bartik 2000a). Bisher gibt es keine eindeutigen Hinweise darauf, dass sich das allgemeine Lohngefüge infolge der gesetzlichen Veränderungen nach unten verschoben hätte. Offensichtlich sind jedoch bestimmte Teilssegmente des Arbeitsmarktes und Gruppen von ArbeitnehmerInnen (vor allem Frauen ohne *High School-* oder *College-*Abschluss) wesentlich stärker vom *labor supply shock* der *Welfare Reform* betroffen, als dies der Blick auf die nationalen Entwicklungen vermuten lässt (Bartik 2000b: 105). Nach seriösen Schätzungen dürfte sich gerade bei den niedrig qualifizierten Tätigkeiten in den kommenden Jahren noch ein erheblicher Verdrängungseffekt bemerkbar machen (Bartik 2000b: 102).

4. Abschließende Bemerkungen

Je länger die Massenarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik andauert und von Klagen über Kostenexplosionen, “Sozialmissbrauch” und “fehlende Arbeitsanreize” begleitet wird, desto stärker geraten auch hier Positionen in die politische Bedeutungslosigkeit, die eine tendenzielle Entkopplung von Erwerbsarbeit und Einkommen bzw. sozialer

Sicherung befürworten und *Workfare*-Strategien grundsätzlich in Frage stellen. Dass *Workfare* als Instrument zur Armutsbekämpfung und gerechteren Verteilung von Lebenschancen jedoch wenig tauglich ist, sollten unsere Ausführungen gezeigt haben. Zum einem erleben wir in den USA entgegen aller zivilgesellschaftlichen Rhetorik ("weniger Staat, mehr Gesellschaft") eine Wiederbelebung autoritär-paternalistischer Strukturen und Leitbilder, die dem wachsenden Problem der *Working Poor* nichts anderes als traditionelle Familienwerte und eine fragwürdige Arbeitsethik entgegenzusetzen zu haben. Auf der anderen Seite werden angesichts der ersten größeren Rezession seit Beginn der 90er Jahre die bisherigen Errungenschaften der *Welfare Reform* selbst in regierungsnahen Kreisen zunehmend einer kritischen Betrachtung unterworfen. So berichten etwa einflussreiche Medien wie die *Financial Times*, dass angesichts steigender Arbeitslosenquoten der eigentliche Test für die *Welfare Reform* erst noch bevorsteht (*Financial Times*, 25.11.01). Selbst renommierte Wirtschaftswissenschaftler warnen davor, dass jede Zunahme der Arbeitslosigkeit in den USA um einen Prozentpunkt eine unmittelbare Erhöhung der Sozialhilfequote um fünf bis sieben Prozent zur Folge haben wird (Council of Economic Advisors 1999; Bartik 2000a) und verlangen deshalb eine Ausweitung der Arbeitslosenversicherung sowie weitere regulierende Eingriffe der Zentralregierung in die Arbeitsmarktbeziehungen. Warum, so die Frage in der Bundesrepublik an Gewerkschaften und die linksliberalen Anhänger des "modernen Sozialstaats" mit seiner zunehmenden *Workfare*-Orientierung, ein System der sozialen Sicherung erst vollständig zerschlagen lassen, um es dann später, angesichts der verheerenden Folgewirkungen, wieder mühsam aufbauen zu müssen?

Literatur

- Acs Gregory; Loprest, Pamela (2002): *Initial Synthesis Report of the Findings from ASPE's "Leavers" Grants*, The Urban Institute (www.aspe.hhs.gov/hsp/leavers99/synthesis01/htm Zugriff: 14.2.2002)
- Alber, Jens; Zapf, Wolfgang (2002): Modernisierung als Peripetie des Sozialstaates. In: *Berliner Journal für Soziologie* 12 (1), Berlin, S. 5–35
- Albert, Franz (1989): Arbeit für erwerbslose Hilfeempfänger – Grundlagen und Ergebnisse des Berliner Modells. In: *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge* (Heft 69), Frankfurt/M., S. 228–233
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2002): *Memorandum 2002. Blauer Brief für falsche Wirtschaftspolitik – Kurswechsel für Arbeit und Gerechtigkeit*, Köln
- Articus, Stephan (2001): Faulenzerei oder falsche Strukturen? Der Bund muß die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik neu ausrichten. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.0.02, S. 12.
- Baldwin, Marc (2001): *Beyond Boom and Bust: Financing Unemployment Insurance in a Changing Economy*, National Employment Law Project, New York
- Bartik, Timothy (2000a): *Jobs for the Poor. Can Labor Demand Policies Help?* New York
- Bartik, Timothy (2000b): Displacement and Wage Effects of Welfare Reform. In: *Card/Blank (eds.)*, S. 72–122
- Blank, Rebecca; Haskins, Ron (2001): *The New World of Welfare*, Washington D.C.
- Card, David; Blank, Rebecca (2000): *Findings Jobs, Work and Welfare Reform*, New York
- Council of Economic Advisors (1999): *The Effect of Welfare Policy and the Economic Expansion on Welfare Caseloads: An Update*, Technical Report, 3. August 1999, Washington D.C.
- Bäcker, Gerhard; Bispinck; Reinhard; Hofemann, Klaus; Naegle (2000): *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland*, Bd.1, Opladen
- Besharov; Douglas; Germains, Peter (2000): Welfare Reform – Four Years Later. In: *Public Interest* (Summer), New York, S. 17–35
- Bertelsmann Stiftung (1999) (Hg.): *Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in den Kommunen* (April/Mai 1999), www.bertelsmann-stiftung.de/documents/www.bik3.pdf (Zugriff: 8.5.2000).
- Böckmann-Schewe, Lisa; Röhring, Anne (1997): *Hilfe zur Arbeit. Analyse der Wirksamkeit öffentlich geförderter Beschäftigung für SozialhilfeempfängerInnen*, Hans-Böckler-Stiftung, Graue Reihe – Neue Folge 131, Düsseldorf
- Borjas, George (2001): Welfare Reform and Integration. In: *Blank/Haskins*, S. 369–390
- Bündnis 90/ Die Grünen Berlin (2000) (Hg.): *Integration durch Arbeit (IdA) - Ein erfolgreiches Programm?* (Dokumentation), Berlin.
- Butterwege, Christoph (2001): *Wohlfahrtsstaat im Wandel. Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik*, Opladen
- Castel, Robert (2000): *Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit*, Konstanz
- Department of Workforce Development (2001): *Wisconsin Works (W-2) Program. An Evaluation*, April 2001, Milwaukee
- Deutscher Bundestag (1998): *Hilfe zur Arbeit. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der CDU/CSU- und FDP-Fraktion* (Drucksache 13/10759), Bonn
- Edin; Kathryn; Lein, Laura (1997): *Making Ends Meet. How Single Mothers Survive Welfare and Low-Wage Work*, New York
- Eichenberger, Eberhard (1990): *Recht der sozialen Sicherheit in den USA*, Baden-Baden
- Ehrenreich, Barbara (2001): *Arbeit Poor*, München
- Eick, Volker; Grell, Britta (2001): *From Welfare to Work. Ein deutsch-amerikanischer Vergleich lokaler Sozial- und Beschäftigungspolitik unter besonderer Berücksichtigung des Dritten Sektors in den Partnerstädten Berlin – Los Angeles*, Zwischenbericht eines DFG-Projekts

- (unveröffentlicht), Berlin
- Esping-Andersen, Gosta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton
- Fuchs, L.; Schulze-Böing (Hg.) (1999): *Hilfe zur Arbeit und kommunale Beschäftigungspolitik – Zwischenbilanz und Perspektiven*, Frankfurt/Main
- Gais; Thomas L.; Nathan, Richard P.; Lurie, Irene; Kaplan, Thomas (2001): Implementation of the Personal Responsibility Act of 1996. In: *Blank/Haskins*, S. 35–69
- Gallagher, Jerome L. (1999): *A Shrinking Portion of the Safety Net: General Assistance from 1989 to 1998*, Urban Institute, New Federalism: Issues and Options for States, Number A–36, Washington D.C.
- Gebhardt, Thomas (1998): *Arbeit gegen Armut - Die Reform der Sozialhilfe in den USA*, Opladen
- Gehlen, Martin (1997): *Das amerikanische Sozialnetz im Umbruch: Die Welfare-Reform von 1996 aus europäischer Perspektive*, Münster
- Hartmann, Helmut (1999): Sozialhilfereform in den USA. Grundzüge der Reform und Schlussfolgerungen für die Praxis. In: Backhaus-Maul, Holger (Hg.): *Von der Sozialhilfe in die Erwerbsarbeit. Die Welfare Reform in den USA als Vorbild?* Frankfurt/M., S. 22–33
- Hecló, Hugh (2001): The Politicis of Welfare Reform. In: *Blank/Haskins*, S. 169–200
- ifo-Institut (2002): Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum. In: *ifo Schnelldienst*, 9/2002, 55. Jg., S. 1–52
- Institute for Policy Research Northwestern University (2002): *No Work & No Welfare. Who are these families and how do they survive?* www.northwestern.edu/ipr (Zugriff: 5.9.2002)
- Kahrs, Horst (1998): Sozialstaatliche Arbeitspflicht und freiwilliger Arbeitsdienst. In: Frankfurter Arbeitslosenzentrum (Hg.): *Arbeitsdienst – wieder salonfähig? Zwang zur Arbeit in Geschichte und Sozialstaat*, Frankfurt/M., S. 80–97
- Kaltenborn, Bruno (2001): *Kombilöhne in Deutschland. Eine systematische Übersicht*, IAB-Werkstattbericht, Ausgabe Nr. 14, 15.12.01, Bonn
- Kaufmann, Franz-Xaver (2002): Die Kraft des Nationalcharakters. Warum es in den Vereinigten Staaten keinen Sozialstaat gibt. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29.1.2002, S. 8
- Levitas, Ruth (1996): The Concept of Social Exclusion and the New Durkheimian Hegemony. In: *Critical Social Policy*, No. 46/Vol. 16, S. 5–20
- Lodemel, Ivar; Trickey, Heather (eds.) (2000): *An Offer You Can't Refuse. Workfare in International Perspective*, Bristol
- Lodemel, Ivar (2000): Discussion: Workfare in the Welfare State. In: *Lodemel/Trickey*, S. 295–343
- Mascher, Ulrike (2002): *Von Wisconsin zur Wirklichkeit*. Bundesarbeitsblatt, 3/2002, Berlin
- Murswiek, Axel: Die Sozialpolitik der USA: ein Weg für die Zukunft? In: *Aus Politik und Zeitgeschehen*, Nr. 19, 1998, S. 33–45
- Peck, Jamie (2001): *Workfare States*, New York/London
- Pfeiffer, Ulrich (1999): *Deutschland – Entwicklungspolitik für ein entwickeltes Land*, Stuttgart
- Rasell, Edith; Bernstein, Jared; Boushey, Heather (Hg.) (2001): *Step up, not out. The Case for raising the federal minimum wage for workers in every state*. Economic Policy Institute, Issue Brief, No. 149, 7.2.02, Washington
- RESULTS (2001): *How Does Your State Rate? An Examination of Low-Income Families Five Years After Welfare Reform*, Washington D.C., www.resultsusa.org (Zugriff: 15.2.2002)
- Rhein, Harald (1998): Zur rechtlichen Entwicklung von erzwungenen Arbeitseinsätzen im Sozialhilfe- und Arbeitslosenrecht. In: *Frankfurter Arbeitslosenzentrum*, S. 9–28
- Richer, Elise; Savner, Steve; Greenberg, Mark (2001): *Frequently Asked Questions About Working Welfare Leavers*, Center for Law and Social Policy, Washington D.C.
- Schekle, Waltraud (2000): Vom großen Bruder lernen? Der Earned Income Tax Credit im US-amerikanischen Workfare-System. In: Schupp, Jürgen; Solga, Heike (Hg.): *Niedrig entlohnt = niedrig qualifiziert? Chancen und Risiken eines Niedriglohnssektors in Deutschland*, Dokumentation der Tagungsbeiträge, Berlin
- Scherer, Wolfgang (1998): Abschreckung durch "Hilfe zur Arbeit". In: *Frankfurter Arbeitslosenzentrum*, S. 29–34
- Schmid, Wolfgang (2002): *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich*, Opladen
- Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen (2001): *Statistikdaten über den Einsatz der "Hilfe zur Arbeit"*, Berlin
- Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales (Hg.) (1997): *Das Berliner Landesprogramm "Hilfe zur Arbeit" auf einen Blick*, Berlin.
- Smith, Courtney; Golonka, Susan; Kramer, Frederica (2001): *The Evolving Nature of Welfare Reform: Where we stand on the Eve of Reauthorization*, Washington D.C.
- Solow, Robert M. (1998): *Work and Welfare*, Princeton
- Streeck, Wolfgang; Heinze, Rolf (1999): An Arbeit fehlt es nicht. Die bisherige Beschäftigungspolitik ist gescheitert, eine radikale Wende unumgänglich. In: *Der Spiegel* Nr. 19, 10. Mai 1999, S. 38–45, Hamburg.
- US Department of Health and Human Services (2000a): *Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Program, Third Annual Report to Congress, August 2000*, Washington D.C.
- U.S. Department of Health and Human Services, Assistant Secretary for Planning and Evaluation (2000b): *"Leavers" and Diversion Studies: Summary of Research on Welfare Outcomes*, www.aspe.hhs.gov/hsp/leavers99/ombsum.htm (Zugriff: 11.1.2002)
- US General Accounting Office (2000): *State Sanction Policies and Number of Families Affected*. HEHS-00-44. Government Printing Office, Washington D.C.
- Wilke, Uwe (2002): *Sozialhilfe in den USA. Die Reform in Texas und Wisconsin*, Frankfurt/M./New York
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002): *Reform des Sozialstaates für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit*, Dokumentation, Berlin
- Wolfe, Barbara (2000): *Incentives, Challenges, and Dilemmas of TANF*, Institute for Research on Poverty, Discussion Paper No. 1209-00, University of Wisconsin, Madison
- Zellman, Gail D.; Klerman, Jacob Alex; Reardon, Elaine; Farley, Donna; Humphrey, Nicole; Chun, Tommi; Steinberg, Paul (1999): *Welfare Reform in California. State and Country Implementation of CalWORKs in the First Year*, RAND-Report, Santa Monica