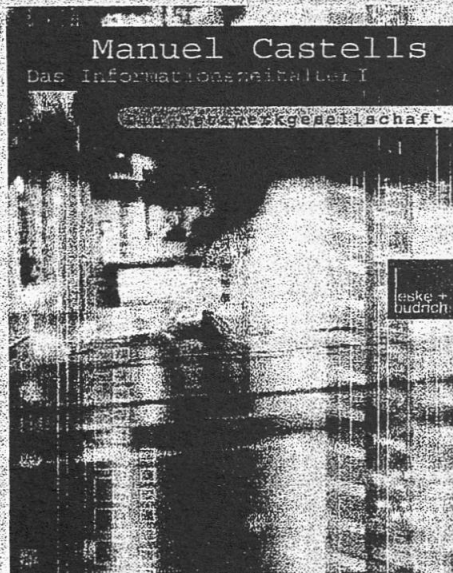


# Manuel Castells Das Informationszeitalter Wirtschaft. Gesellschaft. Kultur

Jetzt erscheint Band 1: Die Netzwerkgesellschaft



**Band 1:**  
**Die Netzwerkgesellschaft**  
Ca. 500 Seiten. Geb.  
Ca. 68,- DM  
ISBN 3-8100-3223-9

**Band 2:**  
**Die Macht der Identität**  
Ca. 500 Seiten. Geb.  
Ca. 68,- DM  
ISBN 3-8100-3224-7  
erscheint im Januar 2002

**Band 3:**  
**Jahrtausendwende**  
Ca. 500 Seiten. Geb.  
Ca. 68,- DM  
ISBN 3-8100-3225-5  
erscheint im März 2002

Manuel Castells (Professor für Soziologie und Stadt- und Regionalplanung an der University of California Berkeley) entwirft in seinem dreibändigen Werk eine grandiose Darstellung des Informationszeitalters. Auf der Grundlage reichhaltigen empirischen Materials zeichnet er nach, analysiert und interpretiert die Entwicklung unserer Welt von der Industriegesellschaft zur Informationsgesellschaft.

Seit seinem ersten Erscheinen 1996 in Amerika hat das Werk einen beispiellosen Siegeszug durch die wissenschaftlich interessierte Leserschaft genommen. Die Soziologie erkennt in Manuel Castells einen der kompetentesten und eigenständigsten Analytiker und Kritiker der Weltgesellschaft. Castells Werk ist bzw. wird zur Zeit in dreizehn Sprachen übersetzt.

leske + budrich

[www.leske-budrich.de](http://www.leske-budrich.de)

# Blätter für deutsche und internationale Politik

Oktober 2001

Monatszeitschrift  
Sechszwanzigster Jahrgang  
Heft 10/2001

*Begründet von*

Hermann Etzel, Paul Neuhöffer  
und Karl Graf v. Westphalen

*Herausgeberkreis*

Norman Birnbaum, Micha Brumlik  
Dan Diner, Günter Gaus  
Jürgen Habermas, Detlef Henschel  
Rudolf Hickel, Jörg Huffschmid  
Walter Jens, Walter Kreck  
Reinhard Kühnl, Claus Leggewie  
Ingeborg Maus, Klaus Naumann  
Ute Osterkamp, Jens G. Reich  
Rainer Rilling, Irene Runge  
Karen Schönwälder  
Friedrich Schorlemmer  
Gerhard Stuby, Marie Veit  
und Rosemarie Will

*Redaktion*

Karl D. Bredthauer  
Arthur Heinrich, Margund Zetzmann

*Verlag*

Blätter Verlagsgesellschaft mbH  
Bertha-von-Suttner-Platz 6  
53111 Bonn

# Aufgewärmtes aus der Armenküche

## Roland Kochs Rezepte aus Wisconsin

Von Alexander Graser

### I. Sommerloch und Reiselust

Die Politik im Medienzeitalter folgt merkwürdigen Gesetzen. Da füllt ein deutscher Landesfürst das Sommerloch mit einem Besuch im US-amerikanischen Partner-Gliedstaat, verarbeitet seine Reiseimpressionen sodann in mehreren öffentlichen Stellungnahmen<sup>1</sup>, und keine zwei Wochen später debattiert bei uns alle Welt über das Sozialhilfe-Modell Wisconsins.

Gewiß, auch schon früher wurde hierzulande immer wieder einmal bemerkt, daß es selbst in den USA Sozialpolitik gibt. Allerdings interessierten sich vorwiegend die esoterischen Zirkel vergleichender Politik- oder Rechtswissenschaftler, nur selten reichte es für eine Meldung oder gar einen Kurzkommentar in der Tagespresse. Das ist nun – Koch sei Dank – ganz anders. Seitenlange Berichte in den großen deutschen Zeitungen<sup>2</sup> zeugen davon, daß eine Heerschar deutscher Journalisten über das ansonsten eher dünn bevölkerte Wisconsin hereingebrochen sein muß.

Aber nicht nur das Interesse, auch der Blickwinkel ist neu. Denn bisher bewegten sich hiesige Betrachtungen der amerikanischen Sozialpolitik irgendwo zwischen Voyeurismus und Selbstbestätigung. Mögen die Amerikaner uns ökonomisch auch vieles voraus haben, im Sozialen zahlen sie dafür – mit Ghettos, Kriminalität, sozialer Kälte. So zumindest das gängige Klischee, das freilich auch in differenzierteren Arbeiten<sup>3</sup> allenfalls zu relativieren, nicht aber zu widerlegen war.

Dagegen hat uns nun Roland Kochs sozialpolitische Studienreise eine völlig neue Perspektive eröffnet. Von den Amerikanern lernen, heißt die Devise. Un-

- 1 Die bisher detaillierteste: Roland Koch, Sozialhilfe ist kein Lebensstil, in: „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ (FAZ), 15.8.2001.
- 2 Vgl. (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) Volker Hagemeyer, Chance aus zweiter Hand, in: FAZ, 8.8.2001; Jonas Viering, Koch rennt offene Türen ein, in: „Süddeutsche Zeitung“ (SZ), 22.8.2001; Wolfgang Koydl, Vorbild mit Fehlern, in: SZ, 22.8.2001; Interview mit Gert Wagner, Das Arbeitslosengeld senken, in: SZ, 22.8.2001; Stephan Articus, Faulenzerei oder falsche Strukturen?, in: FAZ, 22.8.2001; Peter Müller, Im Land der gnadenlosen Wohltäter, in: „Die Zeit“, 30.8.2001; Waltraud Schelkle, Wisconsin ist nicht überall, in: FAZ, 3.9.2001.
- 3 Einen Gesamtüberblick über das System der sozialen Sicherheit vermittelt Eberhard Eichenhofer, Recht der sozialen Sicherheit in den USA, Baden-Baden 1990; speziell zur (weitgehend fehlenden) verfassungsrechtlichen Verankerung des Sozialrechts in den USA vgl. Gerhard Igl, Sozialrecht und Verfassungsrecht in den Vereinigten Staaten, in: ZIAS 1990, S. 293 ff.; zum Gesundheitssystem vgl. Jürgen Kruse, Das Krankenversicherungssystem der USA, Baden-Baden 1997; zum Fürsorgerecht vgl. Holger Backhaus-Maul (Igl.), Von der Sozialhilfe in die Erwerbsarbeit, Frankfurt a. M. 1999 sowie zum System sozialer Sicherheit Alexander Graser, Dezentrale Wohlfahrtsstaatlichkeit im föderalen Binnenmarkt?, Berlin 2001, insb. (für einen kurzen Systemüberblick) S. 133-172; Ders., Gesetzliche Alterssicherung und ihre Reformperspektiven in den USA, in: Hans-Joachim Reinhard (Igl.), Demographischer Wandel und Alterssicherung, Baden-Baden 2001, S. 263 ff.; Ders., Job-Wunder in den USA – Arbeits- und sozialrechtliche Rahmenbedingungen, in: RiW 2000, S. 603 ff.

klar ist freilich noch immer, was genau wir denn lernen können aus Wisconsins „Workfare-Wunder“. Auch Koch sieht das Problem, hat aber zum Glück auch gleich die Lösung parat: „Wir können in den kommenden Monaten und Jahren weiter bedenklich das Haupt wiegen und darüber diskutieren, ob das Wisconsin-Modell in jeder Einzelheit auf deutsche Verhältnisse übertragbar sei, ob wir überhaupt etwas von den Vereinigten Staaten übernehmen können und ob wir nicht vielleicht doch lieber auf die hundertprozentig perfekte Lösung warten sollten. Oder wir können es einfach ausprobieren.“<sup>4</sup> Hessen, so Koch weiter, werde den zweiten Weg beschreiten und bis zum Jahresende ein konkretes Modell zum Umbau der hiesigen Sozialhilfe erarbeiten.

Es bleibt also nicht mehr viel Zeit für undynamische Bedenkträgerei. Aber vielleicht reicht es doch noch für ein bißchen Landeskunde.

### II. Mindestsicherung in den USA

Alles schaut, wie gesagt, nach Wisconsin. Von den USA ist seltener die Rede. Das ist zunächst durchaus berechtigt. Denn auch im Bereich der Sozialpolitik haben die Gliedstaaten dort deutlich mehr zu sagen als die deutschen Länder. Dennoch läßt sich das – im übrigen vor allem bei uns – sagenumwobene Programm W-2 (Wisconsin Works) nicht ohne den bundesrechtlichen Kontext verstehen.

In den USA gibt es keine umfassende Mindestsicherungsleistung, wie sie der deutschen Sozialhilfe entspräche – statt dessen eine Vielzahl einzelner „Programme“, die jeweils unterschiedlichen Gruppen von Bedürftigen zu Gute kommen. Im Ergebnis gleicht der Gesamtkomplex staatlicher Mindestsicherung einem unübersichtlichen, dünnen und vor allem löchrigen Flickenteppich. Nicht einmal eine „handelsübliche“ Kategorisierung der einzelnen Mindestsicherungsleistungen existiert in den USA. Aus hiesiger Perspektive lassen sich die sozialrechtlichen Leistungen mit Bundesbeteiligung in drei Gruppen einteilen. Da sind *zum einen* Programme, die potentiell jedem Bedürftigen offen stehen, aber nur einen bestimmten Bedarf decken helfen sollen: elementare Bedürfnisse wie Ernährung, Wohnung oder Heizung (bzw. je nach Region auch Kühlung). *Zum anderen* gibt es solche Programme, die aus schlichten Geldleistungen ohne Zweckbindung bestehen, aber nur bestimmten Empfängergruppen zugänglich sind, etwa behinderten oder älteren Menschen, unvollständigen Familien mit minderjährigen Kindern etc. Einige Programme richten sich *schließlich* nur an einen bestimmten Empfängerkreis und decken darüber hinaus nur einen bestimmten Bedarf. Dazu zählt vor allem *Medicaid*, finanziell das mit Abstand wichtigste unter den Mindestsicherungsprogrammen, das eine medizinische Basisversorgung bestimmter Gruppen von Bedürftigen sicherstellen soll. Die wenigsten dieser Mindestsicherungsprogramme werden von den Einzelstaaten in alleiniger Regie unterhalten, vielfach handelt es sich um reine Bundesprogramme oder – häufiger – um Kooperationen. Dabei genießen die Ein-

4 Koch, a.a.O.

zelstaaten innerhalb solcher Kooperationen oft beachtliche Freiräume, die sie überdies sehr unterschiedlich ausfüllen.

Soviel zur Struktur der Mindestsicherung in den USA und deren Komplexität. Allgemeine Aussagen über das Niveau sind insofern schwierig. Dennoch läßt sich festhalten, daß es – jedenfalls gemessen an hiesigen Standards – äußerst spartanisch zugeht. Dazu einige Beispiele.

Die Geldleistungen für ältere oder behinderte Menschen stammen weitgehend aus einem Bundesprogramm, dem sogenannten Supplemental Security Income (SSI). Die Einzelstaaten können diese Leistungen zwar noch aufstocken, doch spielt diese Möglichkeit in der Praxis kaum eine Rolle. Betrachtet man insofern nur die Bundesleistung, so war diese in den letzten 25 Jahren stets so bemessen, daß ein alleinstehender Empfänger rund 25% unter der Armutsgrenze, Paare etwa 10% darunter lagen.<sup>5</sup> Dazu muß man ferner wissen, daß erstens die „Armutsgrenze“ in den USA nach einer anderen Methode und im Ergebnis knapper berechnet wird als hierzulande üblich.<sup>6</sup> Zweitens gilt das SSI dort noch als eines der großzügigeren Programme.

Auch die anderen, auf Deckung eines konkreten Bedarfs ausgerichteten Programme bieten kein anderes Bild. Zwar kann man dem prominentesten unter ihnen, dem sogenannten Food Stamps Program, bescheinigen, daß es dem universalistischen Anspruch, eine Basisernährung für jeden sicherzustellen, zumindest auf dem Papier gerecht wird. Aber bereits bei den Wohnhilfen ist von einem solchen Universalismus keine Spur mehr. Nur etwa ein Viertel derer, welche die Vergabekriterien dieser im einzelnen höchst unterschiedlich ausgestalteten Hilfen erfüllen, kommen auch tatsächlich in den Genuß der Leistungen.<sup>7</sup> Diese zunächst irritierende Kluft erklärt sich daraus, daß es sich dabei nicht um – in der amerikanischen Terminologie – *entitlement programs* handelt. Sprich: Es besteht kein subjektives Recht auf die Leistungen, entscheidend sind dementsprechend die jeweils zugewiesenen Haushaltsmittel.

Damit ist das zweite aus hiesiger Sicht entscheidende Charakteristikum der Mindestsicherung in den USA angesprochen: ihre Selektivität. Es ist nicht Ziel – und schon gar nicht Verfassungsauftrag – , jeden Bedürftigen zu erreichen. Das gilt für die meisten Einzelprogramme, aber erst recht für die Mindestsicherung im Ganzen. Daß der sprichwörtliche *able-bodied adult without kids* nicht auf die Unterstützung der Gemeinschaft zählen kann, ist kein „Systemdefekt“. Denn es gibt überhaupt kein System, das auf eine personell umfassende Mindestsicherung abzielen würde. Lücken im sozialen Auffangnetz werden gar nicht erst als solche empfunden, weil grundsätzlich jeder auf sich gestellt ist.

So zugespitzt, wird der fundamentale Unterschied zu unserem, sozialstaatlich geprägten Verständnis deutlich. Verfassungstheoretisch könnte man darin eine Manifestation des Kontrasts zwischen einer auf Freiheit und einer auf Men-

5 Vgl. U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means, Green Book 2000, S. 214 f. – Das alle zwei Jahre erscheinende Green Book liefert die aktuellste und beste Überblicksdarstellung zum System der sozialen Sicherheit.

6 Einzelheiten zur Berechnung finden sich im Green Book, a.a.O., S. 1281 f.

7 So das Ergebnis einer Untersuchung von Thomas Kingsley, Federal Housing Assistance and Welfare Reform: Unchartered Territory, 1998; <http://newfederalism.urban.org/html/anf19.html>.

schenwürde zentrierten Verfassungsordnung sehen.<sup>8</sup> Geistesgeschichtlich läßt sich der Unterschied vielleicht auf die calvinistische Tradition der Amerikaner zurückführen. So jedenfalls hat es Ralf Dahrendorf vor vielen Jahren getan, gipfelnd in dem Ausspruch, daß „der Wohlfahrtsstaat [...] ein ganz und gar unamerikanischer Gedanke“ sei.<sup>9</sup> Vor diesem Hintergrund ist die verbreitete Skepsis erklärlich, mit der Roland Kochs Initiative aufgenommen wurde.

Nun mag man ihm aber zu Gute halten, daß solcherlei abstrakte und vor allem generalisierende Deutungen nicht immer hilfreich sind, wenn es um handfeste Sozialpolitik geht. Betrachten wir also aus der Gesamtheit der Mindestsicherungsleistungen jenen Bereich etwas genauer, der es dem hessischen Ministerpräsidenten besonders angetan hat.

### III. From Welfare to Work – Arbeitsmarkt- und Fürsorgepolitik in den USA

In den letzten Jahren war die Arbeitsmarktentwicklung in den USA selbst für dortige Verhältnisse phänomenal. Gegen Ende seiner Amtszeit konnte sich Präsident Clinton rühmen, in knapp sieben Jahren 20 Mio. zusätzlicher Arbeitsplätze geschaffen zu haben. Die – freilich der unseren nicht ganz vergleichbare – Arbeitslosenquote wurde auf 4% gedrückt. Gleichzeitig ging die Zahl der Fürsorgeempfänger drastisch zurück, und zwar in allen Bundesstaaten, keineswegs nur in Wisconsin, das allerdings mit einem Rückgang von gut 70% durchaus zur Spitzengruppe zählt. Sucht man nach Ursachen für die positive Situation auf dem Arbeitsmarkt, so liegt es nahe, neben der günstigen volkswirtschaftlichen Entwicklung in diesem Zeitraum auch die Mitte der 90er Jahre durchgeführte Reform eines der größeren Fürsorgeprogramme zu betrachten.<sup>10</sup>

Es handelt sich um das bereits erwähnte Programm *Temporary Aid for Needy Families* (TANF), das finanzielle Unterstützung für in ihrer Erwerbsfähigkeit beschränkte, regelmäßig unvollständige Familien mit minderjährigen Kindern vorsieht. Es hat seine Ursprünge im New Deal der 30er Jahre und gehört mithin zu den traditionsreichsten sozialpolitischen Programmen der USA. Die typische Empfängerin dieser Leistungen war seit langem – dem Klischee, aber leider auch der Statistik nach – die *black teenage welfare mom*, also die alleinstehende, schwarze, oft minderjährige und nicht selten mehrfache Mutter ohne eigenes Erwerbseinkommen oder realisierbare Unterhaltsansprüche.

Das Programm wird gemeinsam finanziert, wobei der Bund zwar seit jeher inhaltliche Vorgaben zu den Vergabekriterien macht, die konkrete Ausgestaltung aber den Einzelstaaten überläßt, insbesondere die Entscheidung über die Höhe der Leistung. Dementsprechend schwankt das Niveau erheblich, etwa im Jahre 1998 zwischen durchschnittlich gut 100 US-Dollar pro Familie und Monat in Mississippi und knapp 670 Dollar in Alaska. Auch hier liegen die Leistungen unter der Armutsgrenze, zumeist noch deutlicher als beim SSI.

8 Vgl. Winfried Brugger, Die US-Verfassung im Vergleich zum Grundgesetz, sowie Donald Kommers, The Grundgesetz: an American Perspective, in: Bayerische Amerika-Akademie (Hg.), Konflikt der Rechtskulturen? Die USA und Deutschland im Vergleich, I.E.

9 Ralf Dahrendorf, Die angewandte Aufklärung, Frankfurt a. M. 1968, S. 38.

10 Detaillierte Daten finden sich in Green Book, a.a.O., S. 378 ff.

Die Reform des Programms im Jahr 1996 sollte primär die (Wieder-)Eingliederung der Fürsorgeabhängigen in den Arbeitsmarkt fördern. Zu den erklärten Zielen gehörte auch die Verringerung der Anzahl außerehelicher Geburten und die Förderung von Ehe und Zwei-Eltern-Familie. Im einzelnen machte der Bund seine fortan gedeckelten Zuschüsse an die Einzelstaaten davon abhängig, daß diese die Familienleistungen an strikte Arbeitserfordernisse knüpften, wobei sie bei der konkreten Ausgestaltung explizit zum Experimentieren eingeladen wurden. Ferner gab es die Vorgabe, daß ein Empfänger die Leistungen nicht länger als insgesamt fünf Jahre seines Lebens beziehen darf. Gleichzeitig blieb es den Bundesstaaten freigestellt, die Leistung künftig nicht mehr im Rahmen eines entitlement program zu gewähren. Ferner versprach der Bund zusätzliche Förderung für solche Staaten, die Maßnahmen zur Senkung unehelicher Geburten ergriffen. So ist es kein Zufall, daß sich heute in fast der Hälfte der Bundesstaaten sogenannte *family cap*-Beschränkungen finden.<sup>11</sup> Diese Bestimmungen schließen aus, daß die Fürsorgeleistung dem gestiegenen Bedarf entsprechend angehoben wird, wenn die Empfängerin während des Fürsorgebezugs eine weiteres Kind bekommt.

Hintergrund dieser Neuerungen, die auch in den USA höchst umstritten gewesen sind, war eine vom republikanisch dominierten Kongreß unter Führung von Newt Gingrich initiierte Bewegung: *Contract with America*. Dahinter verbarg sich ein konservatives Reformprogramm, das weit über den Fürsorgebereich hinauszielte. Präsident Clinton hatte sich diesen Ambitionen seiner politischen Gegner zunächst strikt widersetzt. Der Streit eskalierte nicht zuletzt durch den zweimaligen Einsatz des präsidentiellen Vetos derart, daß es zu einer wochenlangen Lähmung des politischen Washington kam. Am Ende lenkte Clinton weitgehend ein, stimmte insbesondere der Reform des besagten Fürsorgeprogramms zu und wurde dafür kurz danach mit seiner Wiederwahl belohnt.

Schon damals war der Reform auch bei uns einige Aufmerksamkeit beschieden, hauptsächlich wohl, weil ihre Verabschiedung so kontrovers ausfiel. Soweit die Reforminhalte kommentiert wurden, löste die Reaktion freilich eher Kopfschütteln denn Bewunderung aus.<sup>12</sup> Insbesondere die familienpolitischen Ambitionen und die drakonischen Maßnahmen ihrer Umsetzung stießen auf Befremden; auch hinsichtlich der arbeitsmarktpolitischen Komponente dominierte unter den deutschen Kommentatoren das Unverständnis gegenüber solch rigiden Maßnahmen wie einer Beschränkung der Fürsorgeleistung auf maximal fünf Jahre.

Selbst ein lernbereiter Beobachter wie Roland Koch hätte damals wohl wenig Beispielhaftes an diesem Fürsorgeprogramm entdeckt. Aber mittlerweile haben sich die Vorzeichen geändert. Neidvoll blickt man auf die traumhaften Arbeitsmarktdaten aus den USA, und nur zu gerne würde man das Erfolgsrezept kopieren. Doch dafür muß man – bei allem Reformeifer – die Situation in den USA verstehen und sie zudem von der deutschen zu unterscheiden wissen.

Erstens sollte man die Bedeutung der Fürsorgereform, insbesondere ihrer Arbeitsanreize, für die Reduktion der Anzahl der Fürsorgeabhängigen in den USA

11 Vgl. Green Book, a.a.O., S. 1528.

12 Für eine Zusammenstellung des hiesigen Echos vgl. Manfred Hammel, Ein Ende des „New Deal“?, in: Backhaus-Maul, a.a.O., S. 34 ff., S. 92 ff.

nicht überschätzen. Richtig dürfte zwar sein, daß diese eindrucksvolle Senkung nicht ohne Arbeitsanreize gelungen wäre. Dennoch sind sie beileibe nicht der einzige Faktor, und wahrscheinlich nicht einmal der wichtigste. Denn zeitgleich konnte man, wie gesagt, einen schwindelerregenden Anstieg der Stellenangebote verzeichnen. Nicht umsonst hat man sich bei uns bisher vor allem für die Mechanik der amerikanischen *job machine* und nicht so sehr für das Konzept der Fürsorgereform interessiert. Das bedeutet auch, daß die Stunde der Wahrheit für die amerikanische Fürsorgereform noch schlagen wird, und zwar im Moment des wirtschaftlichen Abschwungs, der sich derzeit bereits abzeichnet.<sup>13</sup> Viele fürchten, daß dann die früheren Fürsorgeabhängigen, deren erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt derzeit bejubelt wird, die ersten sein werden, die wieder auf der Straße sitzen.

Aber auch soweit man an eine (nachhaltige) Wirksamkeit der Arbeitsanreize glaubt, führt der isolierte Blick nach Wisconsin in die Irre. Denn die Anreize entstammen nicht allein dem Fürsorgerecht und dessen Konkretisierungen im Recht der Einzelstaaten, sondern finden sich großenteils im Steuerrecht des Bundes. Arbeiten zu gehen, lohnt sich für die Bedürftigen nicht nur, weil sie sonst jedenfalls langfristig ihrer Fürsorgeansprüche verlustig gehen könnten, sondern auch, weil *Uncle Sam* ihr Erwerbseinkommen ganz erheblich aufstockt<sup>14</sup> – durch Steuervergünstigungen, die im Fall geringer Steuerlast als direkte Leistung ausgezahlt werden. Parallel belohnt das Steuerrecht die Arbeitgeber früherer Fürsorgeabhängiger.<sup>15</sup>

Nun kann man darüber streiten, ob solche steuerrechtlichen Zuckerbrote sozial- und insbesondere arbeitsmarktpolitisch in Deutschland sinnvoll wären, oder ob man nicht lieber zur fürsorgerechtlichen Peitsche greifen sollte. Nur sollte man bei der Entscheidung zwei Aspekte im Blick behalten. Zum einen wäre es falsch, die Erfolge bei der Verringerung der Anzahl der Fürsorgeabhängigen, soweit sie denn überhaupt auf Arbeitsanreize zurückgehen, allein dem Einsatz der Peitsche zuzuschreiben. Auch die Zuckerbrote haben dazu beigetragen. Zum anderen müßten sich seriöse Übertragungsversuche ohnehin weitgehend darauf beschränken, die Vergünstigungen zu kopieren. Denn das Gros der fürsorgerechtlichen Kürzungen – allen voran *family cap* und Fünfjahres-Beschränkung – wäre in Deutschland ohnehin verfassungswidrig.

Zweitens sollte man sich, bevor man sich an die Übertragung von vermeintlichen Patentrezepten macht, die unterschiedliche sozialpolitische Ausgangslage vor Augen halten. Der deutsche Arbeitsmarkt hat gar keinen solchen Billiglohnssektor, wie er in den USA die Resorption der typischerweise ungelerneten *black teenage welfare moms* erst ermöglichte. Für gut fünf Dollar Mindestlohn<sup>16</sup> arbeitet bei uns niemand. Dem stehen Flächentarifvertrag und – zugegeben –

13 Eine negative Tendenz weisen nicht nur die Börsendaten, sondern inzwischen auch die Arbeitsmarktzahlen auf; vgl. zum aktuellen Stand die homepage des Department of Labor unter [www.dol.gov](http://www.dol.gov).

14 Im Jahr 1999 konnte sich diese Vergünstigung, der Earned Income Tax Credit, für einen steuerpflichtigen Erwerbstätigen mit zwei Kindern auf bis zu 40 % seines Jahreseinkommens belaufen; vgl. Green Book, a.a.O., S. 809. Waltraud Schelkle, a.a.O., berichtet, daß seit Mitte der 90er Jahre die Ausgaben für diese negative Steuer jene für Sozialhilfe stets übertreffen.

15 Zu den steuerrechtlichen Maßnahmen des Bundes vgl. Green Book, a.a.O., S. 808 ff., 820 ff.

16 Vgl. zum jeweils aktuellen Stand des minimum wage [www.dol.gov](http://www.dol.gov).

auch Sozialhilfeniveau entgegen. Natürlich kann man dafür eintreten, daß sich das ändern muß und Sozialhilfeempfänger zur Arbeit gezwungen werden sollen. Nur lassen sich die Auswirkungen nicht auf die derzeitigen Fürsorgeabhängigen beschränken. Denn entweder man kreiert einen zweiten Arbeitsmarkt und läuft Gefahr, ganze Segmente des ersten in den Ruin zu treiben. Oder man schafft wirklich „amerikanische Verhältnisse“ und akzeptiert drastische Einschnitte in den Lebensstandard sowohl der Sozialhilfeempfänger als auch der im unteren Lohnsegment Beschäftigten.

Dazu einige Daten, denn gerade in Sozialhilfefragen scheint die Abstraktion die Wurzel vielen Übels zu sein. Sehen wir uns einmal näher an, wie es den früheren Bezieherinnen der amerikanischen Familienfürsorgeleistungen in ihren neuen Beschäftigungsverhältnissen geht. Knapp 40% berichten, daß sie zumindest vorübergehend Miete, Strom etc. nicht bezahlen konnten, ein Drittel mußte sogar Mahlzeiten einschränken oder streichen.<sup>17</sup> Zur Erinnerung: Nach dem deutschen Bundessozialhilfegesetz (§ 4 I) hätten sie einen – selbstverständlich einklagbaren – Anspruch auf Deckung solcher Grundbedürfnisse (§ 12 I).

Zurück in die USA: Knapp 40% der ehemals Fürsorgeabhängigen konnten ferner keine hinreichenden Kinderbetreuungsvokehrungen während ihrer Arbeitszeit treffen, knapp 30% arbeiten nachts. Wieder fragt man sich, wie dieses Szenario auf Deutschland passen soll, wo staatliche Familienpolitik traditionell darauf ausgerichtet ist, die Betreuung kleiner Kinder durch ihre Eltern zu fördern, wo Erziehungsurlaub und – geld gezielt eben diese Anreize setzen, und wo sich überdies in den letzten Monaten gerade das konservative Lager mit Forderungen nach noch weiterreichenderen Familienleistungen zu profilieren versuchte.

Aber nicht nur, soweit Familien mit Kindern betroffen sind, trennen uns sozialpolitische Welten von den Amerikanern. Auch einem ledigen Billiglohnarbeiter mutet man dort einen Lebensstandard zu, den bei uns selbst die Befürworter drastischer Sozialhilfekürzungen für völlig inakzeptabel halten dürften. Einen plastischen Eindruck vom Leben der *working poor* in den USA vermittelt eine kürzlich erschiene „journalistische Feldstudie“ des Typs, wie man ihn hierzulande von Günther Walraff kennt.<sup>18</sup> Eine hilfreiche Lektüre vielleicht, wenn es derzeit in Wiesbaden um die Nachbereitung der Wisconsin-Reise geht.

#### IV. Nochmals: Lehren aus Wisconsin?

Damit wäre die Ausgangsfrage wieder erreicht: Was lehrt uns Wisconsin für den Umbau unserer Sozialhilfe? Was Kochs Hauptanliegen betrifft, also die stärkeren Arbeitsanreize für Fürsorgeabhängige, ist der Befund ermutigend. Allenfalls das Konzept der staatlichen Subventionierung niedriger Einkommen könnte interes-

17 Die Zahlen stammen aus einer Studie von Pamela Loprest, *Families Who Left Welfare: Who Are They And How Are They Doing?*, Discussion Paper 99-02 des Urban Institute. Vgl. die Zusammenfassung der Ergebnisse: *How Families That Left Welfare Are Doing: A National Picture*, B-1/1999; beides findet sich unter <http://newfederalism.urban.org>.

18 Barbara Ehrenreich, Nickel and Dimed – On (Not) Getting By in America, New York 2001.

sant sein.<sup>19</sup> Aber davon hat Koch offenbar wenig wahrgenommen – kein Wunder, handelt es sich dabei doch, wie gesehen, weitgehend um Bundesrecht.<sup>20</sup>

Das heißt freilich noch nicht, daß seine Reise völlig vergebens war. Denn immerhin hat er sich auch für die verwaltungstechnische Durchführung von „Wisconsin Works“ interessiert und will diese Eindrücke für Deutschland fruchtbar machen. Beeindruckt hat den hessischen Ministerpräsidenten insbesondere die Betonung der aktiven Hilfen bei Jobsuche und – qualifikation. Tatsächlich schreibt man diesen für amerikanische Verhältnisse erheblichen Anstrengungen dort ein Gutteil des Erfolges zu. Nur liegt die Betonung erneut auf *für amerikanische Verhältnisse*. Denn die Abstinenz im Bereich der Beschäftigungsförderung hat in den USA Tradition.<sup>21</sup> Da verwundert es nicht, wenn dieses Instrument – erstmals und überdies auf einem ungewöhnlich empfänglichen Arbeitsmarkt eingesetzt – erfolgreich war. In Deutschland geht es dagegen um das umgekehrte Problem: das ausdifferenzierte System der Beschäftigungsförderung zu effektivieren, vielleicht auch zu entschlacken.

In diese Richtung zielt ein weiterer Hinweis von Roland Koch. Er lobt an Wisconsins System die Bündelung staatlicher Leistungserbringung – von der Leistungsvergabe über Schulungen bis hin zur Arbeitsvermittlung. Das könnte in der Tat auch hierzulande vernünftig sein. Denn es verringert Belastungen für die Empfänger dieser Leistungen, erleichtert deren Koordination und trägt so womöglich zu einem strafferen Gesetzesvollzug bei. Genuin amerikanisch ist daran allenfalls die Bezeichnung *one stop management*. Ansonsten finden sich solche Konzepte auch anderswo. Sogar in Deutschland werden sie bereits erprobt.<sup>22</sup> Trotzdem können wir in dieser Hinsicht sicher noch lernen, und warum nicht auch von Wisconsin – jetzt, da der hessische Partner-Einzelstaat unsere Aufmerksamkeit ohnehin schon seit Wochen beansprucht.

#### V. Lifestyle-Reiseziele

Daß das deutsche Sozialhilfesystem allerhand Spielräume für Verbesserungen aufweist, wird kaum jemand bestreiten. Wahrscheinlich besteht sogar ein Konsens darüber, daß größeres Gewicht darauf gelegt werden sollte, die Leistungsempfänger (wieder) ins Arbeitsleben zu integrieren. Die konkreten Maßnahmen jedoch wollen reiflich überlegt sein. Nicht nur handelt es sich um ein gerade in seinen Wechselwirkungen zum ersten Arbeitsmarkt äußerst sensibles System. Auch die betroffenen Menschen reagieren mit Recht empfindlich, wenn mit allzu leichter Zunge über den Zuschnitt jener Leistungen diskutiert wird, auf die sie – nach bisherigem Verständnis: existentiell – angewiesen sind.

19 Die steuerrechtliche Kombilohn-Variante stößt in jüngerer Zeit auch in Deutschland auf Interesse; vgl. Schelkle, a.a.O.

20 In seiner Darstellung des einzelstaatlichen Programms W 2 erörtert Koch zwar auch die Möglichkeit einer vorübergehenden Subventionierung der Lohnkosten von befristeten Beschäftigungsverhältnissen, doch die quantitativ weitaus bedeutsameren Bundesprogramme (vgl. Anm. 14) behandelt er nicht.

21 Für einen auch zahlenmäßigen Beleg vgl. Günther Schmidt, Bernd Reissert und Gert Bruche, *Unemployment Insurance and Active Labor Market Policy*, Detroit 1992, S. 185, 196, 211.

22 Zu dem inzwischen vielbeachteten nordrhein-westfälischen Projekt vgl. Per Hinrichs, *Erst die Arbeit, dann das Geld*, in: „Die Zeit“, 30.8.2001.

Begonnen hatte die Debatte mit dem unsäglichen Ausspruch Gerhard Schröders, es gebe kein „Recht auf Faulheit“. Da nimmt sich Roland Kochs Absage an die „Sozialhilfe als Lebensstil“ – auch in der Diktion im übrigen eine Anleihe aus den USA<sup>23</sup> – geradezu feinfühlig aus. Seine Auseinandersetzung mit dem System Wisconsins erscheint vor diesem Hintergrund sogar als ein erster Schritt zur Versachlichung der Diskussion. Bleibt zu wünschen, daß sich dieser bescheidene Trend fortsetzt, die Debatte allmählich an Niveau gewinnt – und deren Protagonisten ihre Reiseziele künftig glücklicher wählen.

<sup>23</sup> Dort war die Rede von der Fürsorgeabhängigkeit als „life-style“, und selbst Präsident Clinton, auf den Koch sich explizit beruft, bediente sich dieser Vokabel; vgl. zu Clintons Äußerung Hammel, a. a. O., S. 92, Anm. 137.

## Die Blätter brauchen den Förderverein.

Vorstand:

Dr. h. c. Karlheinz Koppe, Dr. Corinna Hauswedell, Dr. Wolfgang Zellner

## Der Förderverein braucht Sie.

Durch Ihren Mitgliedsbeitrag fördern Sie Recherchearbeit und Werbung.

Die Blätter erhalten Sie als kostenlose Mitgliederzeitschrift, und den Förderbeitrag (ab 20 DM pro Monat) können Sie von der Steuer absetzen.

Infotelefon: 0228 / 65 01 33  
e-mail: blaetter@t-online.de

## Medienkritik

ERST NUR BILDER

Wie zuletzt beim Ausbruch des Golfkriegs unterbrachen alle Fernsehsender das normale Programm, nachdem durch drei entführte Passagiermaschinen und deren gezielte Crashes der größte terroristische Anschlag auf die USA und vielleicht weltweit seit Menschengedenken verübt worden war. Die ganze Welt schaltete sich zu, alle sahen dieselben Bilder des Schreckens: die brennenden und dann in sich zusammenstürzenden Türme des World Trade Center und das in Flammen und Rauchwolken gehüllte Pentagon. Man wiederholte sie, vor allem die direkten Aufnahmen des zweiten Crashes, immer wieder und ließ sie außerdem im Hintergrund als Bilderschleife bei Kommentaren und Korrespondentenberichten mitlaufen. Der Augenblick, der so viel verändern sollte, dauerte auf diese Weise einen Nachmittag und eine Nacht lang, gänzlich ununterbrochen von anderen Sendungen. So wird er sich bislang ungekannter Intensität einbrennen in das Bildergedächtnis der Menschheit – Signum eines geschichtlichen Wendepunktes.

Trotzdem hatten die Redaktionen das Problem, die fast unbegrenzte Sendezeit zu füllen. Sie reagierten mit der für solche Situationen eingefahrenen Routine, deren Unzulänglichkeit sich nicht nur in den üblichen Koordinationsproblemen („Ich kann Sie nicht hören“ usw.) äußerte. Man war der Signifikanz des Ereignisses, die man ahnte, sprachlich und gedanklich nicht gewachsen, und das nicht nur aus emotionaler Betroffenheit. Hilflos karteten die Medienleute einen Spezialisten nach dem andern ins Studio, aber auch die spekulierten – lauter globale Derricks – nur über Bösewichte und Schurkenstaaten. Dann folgten die Auftritte der Politiker, die ihre Betroffenheit nicht anders ausdrückten als bei sonstigen Gelegenheiten, wenn es beispielsweise um Naturkatastrophen geht.

Sie reagierten zumeist ebenso wie der amerikanische Präsident nicht mit Nachdenklichkeit, sondern nach den Regeln Hollywoods: „Wir werden die Verbrecher zur Strecke bringen und bestrafen“ (George W. Bush). Was eigentlich durch seine tragische Dimension politische Denkkliches hätte erschüttern müssen, wurde erst einmal zu ihrer

Beglaubigung instrumentalisiert: Ein „Schlag gegen die Freiheit“ (Angela Merkel), ein „Attentat gegen die Zivilisation“ (Gerhard Schröder) ist für sie dieser verbrecherische, gnadenlos zynische und zerstörerische Akt, der aber auch eine kaum versteckte Botschaft enthält: Die in letzter Zeit mehr denn je der Hybris von Welt-Allmachtsgefühlen verfallenden USA haben einen (noch nicht identifizierten) Gegner, der nicht nur aus einer über lange Zeit hinweg entstandenen globalen Empörung handelt, sondern dies kühl, berechnend und rücksichtslos zu tun imstande ist. Aber solche Denkanregungen, etwa des Journalisten Christoph Maria Fröhder in einer Diskussionsrunde: „Der Terrorismus ist immer die Folge einer falschen Politik“, fanden in dieser Nacht (noch?) kein Gehör.

60 Jahre hat es gedauert, bis die Filmindustrie den japanischen Überfall auf Pearl Harbor auf die Leinwand brachte und das abstrakte geschichtliche Ereignis unseren Sinnen zugänglich machte. Der Film steht in einer langen Tradition fiktiver Katastrophenfilme, die das Szenario, das am 11. September in der Realität abließ, in allen Einzelheiten vorgeprägt haben (*The Towering Inferno* 1974, die *Die Hard*-Trilogie 1988-95 u.v.a.).

Wer immer dieses Ereignis, das sofort mit Pearl Harbor verglichen wurde, zu einem Film verarbeiten will, hat ein Problem. Denn die „heißesten“ Bilder, um die herum ein solcher Film arrangiert wird, gibt es schon. Und sie sind Realität. Was sonst mühsam per Trick oder Animation möglichst detailgetreu nachgebildet wird, haben Kameras schon beim Ereignis selbst aufgezeichnet, und zwar aus den unterschiedlichsten Perspektiven. Weil sie so sehr den sorgfältig erarbeiteten dramatischen Höhepunkten der Genrefilme ähneln, haben diese Live-Bilder zugleich einen perversen Reiz. Die Fernsehmacher hatten recht: Man kann sie gar nicht oft genug sehen. Dies zeigt: Einer solchen Nähe zum Zentrum des Schreckens, wie sie in den Filmen durch viel Technik vermittelt wird, und die wir genießen, weil wir wissen, daß sie simuliert ist, sind wir in der Realität nicht gewachsen. Erträglich wird sie, weil sie auf den kleinen Bildschirm gebannt ist und auf ihm unwirklich bleibt, gegen alle Evidenz.

Günter Giesenfeld, 13. 9. 2001