3. Fighting Poverty? Die Sozialpolitik

Christian Lammert

»America is rich materially, but there remains too much poverty and despair amidst abundance (...) Government has a solemn responsibility to help meet the needs of poor Americans and distressed neighbourhoods, but it does not have a monopoly on compassion« (Bush 2001b 1).

1. Misserfolg auf der ganzen Linie? Die Sozialpolitik George W. Bushs

Zum Ende der zweiten Amtsperiode von George W. Bush leben annähernd fünf Millionen mehr Bürger unter der Armutsgrenze als noch zu Beginn seiner Amtszeit im Jahre 2000 (DeNavas/Proctor/Smith 2007: 11). Zugleich ist im selben Zeitraum die Anzahl der US-Bürger, die keine Krankenversicherung besitzen, von 38,4 Millionen Bürgern auf fast 47 Millionen angewachsen (DeNavas/Proctor/Smith 2007: 61). Darüber hinaus stieg die Ungleichheit bei den Einkommen der US-Bürger unter Präsident Bush fast im Jahresrhythmus auf neue Rekordwerte: Die Reichen in den USA wurden immer reicher und die Armen immer ärmer (Congressional Budget Office 2007). Es ist also nicht verwunderlich, dass insbesondere die Demokraten und progressiven Reformer in den USA Bush vorwerfen, er habe keine ausreichenden Antworten auf drängende soziale Fragen gefunden (Kennedy 2004). Hinter Bushs Reformpolitik stehe eine »neoliberale Strategie«, die über eine Politik der »tausend kleinen Einschnitte« den Sozialstaat ausblute und dessen langfristige Überlebenschance infrage stelle (Stoesz 2002: 487; Weiss 2001: 35). Ganz anders sieht dies die Bush-Administration selbst und zieht eine positive sozialpolitische Bilanz: Vor dem Hintergrund einer ökonomischen Rezession, den Terroranschlägen vom 11. September 2001 und unter Verweis auf zentrale Reformerfolge im Bildungs- und Gesundheitsbereich spricht Bush selbst von einem »remarkable record of achievement« (President of the United States 2004).

Wie ist also die sozialpolitische Bilanz der Bush-Administration zu bewerten und wie fügt sich diese Bilanz in den längerfristigen Kontext wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung in den USA ein, die ja nicht gerade als Musterbeispiel eines ausgebauten und umfassenden Wohlfahrtsstaa-

tes gelten? Führte Bush hier lediglich bekannte Muster wohlfahrtsstaatlicher Politik fort oder versuchte er neue Akzente im sozialpolitischen Bereich zu setzen? Um diese Fragen beantworten zu können, ist es unerlässlich, den spezifischen Charakter des US-amerikanischen Wohlfahrtsstaates zu verstehen. Gerade aus einer vergleichenden Perspektive wird der Wohlfahrtsstaat in den USA als zögerlich (Wilensky/Lebaux 1965: XII) und unvollständig charakterisiert. Im Folgenden soll in einem ersten Schritt dieser diagnostizierte abweichende Charakter US-amerikanischer Wohlfahrtsstaatlichkeit genauer skizziert werden. Ist es ausreichend, die sozialen Sicherungssysteme in den USA einfach als rückständig zu bezeichnen? In einem zweiten Schritt sollen dann vor dem Hintergrund des spezifischen Charakters US-amerikanischer Wohlfahrtsstaatlichkeit die sozialpolitischen Reformvorstellungen der Bush-Administration und deren erfolgreiche bzw. erfolglose Umsetzung im politischen System analysiert werden. Will man eine Bilanz der sozialpolitischen Reformpolitik ziehen oder gar nach einem etwaigen Vermächtnis der Bush-Administration fragen, so braucht man Indikatoren, anhand derer die Reformpolitik beurteilt werden kann. Als ein Minimalziel wohlfahrtsstaatlicher Politik wird hierbei die Beseitigung oder zumindest die deutliche Reduzierung von Armut angesehen, ohne dabei aus den Augen zu verlieren, dass Armut und Ungleichheit nicht ausschließlich auf Regierungshandeln zurückgeführt werden können, sondern stark von der ökonomischen und demografischen Entwicklung des Landes beeinflusst wird. Darüber hinaus wird auch die Verringerung sozialer Ungleichheit als ein zentrales sozialpolitisches Ziel definiert, wobei soziale Ungleichheit in erster Linie als Einkommensungleichheit operationalisiert wird. Hinter diesen beiden Indikatoren stehen natürlich normative Überlegungen, die bei der Analyse mitberücksichtigt werden müssen. Welches Ausmaß an Armut akzeptiert wird bzw. welche Einkommensunterschiede noch als gerecht empfunden werden, unterliegt einem ständigen gesellschaftlichen und politischen Aushandlungsprozess und ist abhängig von der historischen Entwicklung und der jeweiligen politischen Kultur in einem Land.

2. Der US-amerikanische Wohlfahrtsstaat: Strukturen und Prinzipien

Christopher Howard betitelt sein jüngstes Buch »The Welfare State Nobody Knows« (Howard 2007) und suggeriert damit, dass bisherige Versu-

che einer Charakterisierung des US-amerikanischen Wohlfahrtsstaates unvollständig, wenn nicht gar verfehlt sind. Insbesondere aus einer vergleichenden Perspektive wird die Sozialpolitik in den USA traditionellerweise als rückständig, der Wohlfahrtsstaat in seiner historischen Entwicklung als »Nachzügler« charakterisiert, und dies führe zu großen Einkommensunterschieden und hohen Armutsraten. Erklärt wird der *Late-Comer*-Status entweder mit den spezifischen Wert- und Normvorstellungen in den USA, den fragmentierten politischen Entscheidungsprozessen, die einen Ausbau der sozialen Sicherungssysteme nach europäischem Vorbild behindert haben (Seeleib-Kaiser 2000), oder der Schwäche der organisierten Arbeiterbewegung und der daraus resultierenden fehlenden politischen Interessenvertretung der Arbeiter in Form von sozialdemokratischen oder sozialistischen Parteien. Nicht zu Unrecht wird in jüngsten Diskussionen aber kritisiert, ein solcher Zugang zur Bestimmung des US-amerikanischen Wohlfahrtsstaates verstelle den Blick auf zentrale Bereiche und Instrumente von Sozialpolitik in den USA, die gerade den speziellen Charakter des Wohlfahrtsregimes in den USA ausmachen (Howard 2007, 1997; Hacker 2002; Pierson/Skocpol 2007).

In den USA finden wir einige breit angelegte und umfassende Sozialprogramme und eine Vielzahl kleinerer Programme, die explizit auf die Armen ausgerichtet sind. Aus diesen unterschiedlichen Programmcharakteristiken ergibt sich auch die in der Forschung gängige Einteilung in zwei Bereiche des US-amerikanischen Wohlfahrtssystems, deren jeweilige Programme sich durch Umfang, Organisationsprinzip und Abdeckungsgrad voneinander unterscheiden lassen (Howard 2007: 31). Zum ersten Bereich gehören die größeren und einen breiteren Bevölkerungskreis abdeckenden Programme, die nach dem Versicherungsprinzip organisiert sind. An erster Stelle *Old Age and Survivors Insurance*, das landläufig als *Social Security* bekannt ist: die Rentenversicherung für Alte, Hinterbliebene und deren Kinder (siehe Tabelle 1). Unter diesem bereits 1935 etablierten Versicherungsprogramm sind aktuell rund 96 Prozent der Arbeitenden in den USA versichert. Auch das soziale Risiko der Arbeitslosigkeit wird in den USA nach dem Versicherungsprinzip bearbeitet. Im Gegensatz zur Rentenversicherung aber, die bundesstaatlich einheitlich organisiert ist, wird die Arbeitslosenversicherung von den jeweiligen Bundesstaaten verwaltet. Folglich variieren sowohl die Leistungen als auch die Berechtigungskriterien zum Bezug von Arbeitslosengeld zwischen den Einzelstaaten erheblich. Unter die Versicherungsprogramme fällt auch noch *Medicare*, die staatliche Krankenversicherung für Bürger über 65 Jahren.

Der zweite Bereich des US-amerikanischen Wohlfahrtsstaates umfasst die primär auf Bedürftige und Arme gerichteten Sozialhilfe- und Einkommenstransferprogramme. Das prominenteste und auch umstrittenste Programm ist hier die Familienbeihilfe. *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF) lautet deren Bezeichnung seit der Wohlfahrtsreform unter Präsident Clinton im Jahr 1996. Zuvor firmierte die Familienbeihilfe unter dem Titel *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC). Hinter der 1996er-Reform der Familienbeihilfe stehen zwei Motive: Zum einen sollen bedürftige Familien in die Lage versetzt werden, ihre eigenen Kinder zu versorgen. Gleichzeitig soll aber - und diese Elemente wurden durch die Reformen gestärkt - die Abhängigkeit dieser Familien von der Sozialhilfe reduziert werden, indem die Ehepaare oder alleinerziehenden Mütter verstärkt für den Arbeitsmarkt qualifiziert werden. Unter dem Schlagwort *Workfare* verpflichten sich die Sozialleistungsempfänger Gegenleistungen zum Bezug der Geld- und Sachleistungen zu erbringen; dazu gehört die Bereitschaft zur beruflichen Weiterqualifizierung bzw. Umschulung. Werden diese Gegenleistungen verweigert, muss mit drastischen Kürzungen bzw. der Streichung der Transferleistungen gerechnet werden. Zudem wurde mit der Reform aus dem Jahr 1996 unter Präsident Clinton der Rechtsanspruch auf Sozialhilfe abgeschafft und die Bürger können nun nur noch fünf Jahre Gelder aus diesem Programm in Anspruch nehmen. In diesen zweiten Bereich gehört auch das Krankenversicherungsprogramm *Medicaid*, das Bürgern, die Anspruch auf andere Sozialhilfeprogramme haben, eine Gesundheitsgrundversorgung bietet. Sollten die Altersbezüge aus *Social Security* und anderen Einkünften im Alter nicht ausreichen, so bietet das *Suplemental Security Income* Rentnern, Behinderten und Blinden, die unter der Armutsgrenze leben, einen Zuschuss zu ihrer Rente. Des Weiteren existiert noch eine Vielzahl weiterer kleiner und fragmentierter Sozialhilfeprogramme, von denen hier nur *Food Stamps* und die *Public-Housing*-Programme erwähnt werden sollen.

Tabelle 1: Verwaltungs- und Finanzierungsstruktur von Sozialversicherungs- und Sozialhilfeprogrammen in den USA

Leistungsart Einführung	Ausdehnung	Vereinheitlichungsgrad	Finanzierungsquelle	Verwaltungszuständigkeit
Sozialversicherung				
Rentenversicherung 1935	circa 99% der Beschäftigten	national einheitlich	Beiträge Arbeitnehmer/-geber	Bund
Arbeitslosenversicherung 1935	circa 97% der Beschäftigten	Bundesstaaten	Beiträge Arbeitgeber (zum Teil Arbeitnehmer)	Bundesstaaten
Unfallversicherung 1949	circa 88% der Arbeitnehmer	Bundesstaaten	Beiträge Arbeitgeber (zum Teil Arbeitnehmer)	Bundesstaaten
Krankenversicherung *Medicare* 1965	circa 96% der über 65-Jährigen	national einheitlich	Beiträge Arbeitnehmer Arbeitgeber	Bund
Sozialhilfe (Geldleistung)				
Alten-, Blinden- und Behindertenfürsorge 1972	rund 6,4 Millionen Personen	national einheitlich	Steuern Bund	Bund
Familienfürsorge AFDC 1935 Seit 1996: TANF	rund 14,1 Millionen Personen	einzelstaatliche Regelung	Steuern Bund/Staaten/Gemeinden	Bund/Einzelstaaten/ Gemeinden
Steuerbeihilfe für Arbeitnehmer EITC 1975	rund 19 Millionen Personen	national einheitlich	Steuern Bund	Bund
Sozialhilfe (Sachleistungen)				
Krankenfürsorge Medicaid 1965	rund 33,4 Millionen Personen	einzelstaatliche Regelungen	Steuern Bund/Staaten/Gemeinden	Bund/Einzelstaaten/ Gemeinden
Ernährungsfürsorge Foodstamp 1964	rund 27 Millionen Personen	national einheitlich mit Ausnahmen	Steuern Bund	Bund/Einzelstaaten

Quelle: Murswick (1998: 684)

Insgesamt ist der Sozialhilfebereich in den USA sehr selektiv und aufgesplittert, was auch als Folge des generellen Misstrauens in den USA gegenüber dem Wohlfahrtsbereich gewertet werden kann. Hier ist die Unterscheidung in *Deserving* und *Undeserving Poor* wichtig, die in den USA eine lange Tradition hat. Soziale Unterstützung steht demnach nicht automatisch jedem US-Bürger zu. So ist es beispielsweise für alleinstehende Männer zwischen 16 und 65 Jahren ziemlich schwierig, Geld- und Sachleistungen aus Sozialhilfeprogrammen zu beziehen, da von ihnen erwartet wird, für ihren Lebensunterhalt selber aufzukommen. Mütter, Alte, Kinder oder aber auch Menschen, die unter der Armutsgrenze leben, obwohl sie arbeiten (*working poor*), gelten demgegenüber als *Deserving Poor*, d. h. ihnen steht in begrenzten und eng definierten Grenzen öffentliche Unterstützung zu. Und das führt zu einem zentralen weiteren Einkommenstransferprogramm und damit zugleich zu einem weiteren dritten Bereich US-amerikanischer Wohlfahrtsstaatlichkeit, der in den meisten Analysen bislang noch nicht ausreichend thematisiert worden ist: Der *Earned Income Tax Credit* (EITC) gewährt jedem arbeitenden Bürger, der unter eine festgesetzte Einkommensgrenze fällt, einen Steuerkredit. Durch den EITC soll die Spanne zwischen Sozialhilfe und Arbeitslohn vergrößert werden. Ziel ist es, Arbeitsanreize zu schaffen. Vom Finanzierungsumfang hat sich der EITC seit den 1990er Jahren zum größten Programm zur Bekämpfung von Armut in den USA entwickelt und das Programm kostet momentan mehr als alle anderen Sozialhilfeprogramme zusammengenommen.

Damit ist der EITC das prominenteste Beispiel einer Vielzahl von *Tax Expenditures*, *Loan Guarantees* und *Social Regulations*, welche Christopher Howard als »nontraditional social programs« bezeichnet (Howard 2007: 61), die in den USA immer schon eine wichtige Rolle spielten und deren Bedeutung insbesondere seit den 1990er Jahren und der Krise des modernen Wohlfahrtsstaates noch an Relevanz hinzugewonnen haben. Die ersten dieser nicht-traditionellen Programme wurden noch vor der *New-Deal*-Gesetzgebung in den 1930er Jahren implementiert. Hierzu gehören an erster Stelle die sozialen Regulierungen der *Workers' Compensation* und Steuervergünstigungen für *Home Mortgage Interest* auf Lebensversicherungen (beide 1913 eingeführt) und Betriebsrenten (1914-1926). In den 1930er Jahren kamen Mindestlöhne und die gesetzliche Festlegung von maximalen Arbeitsstunden hinzu. Noch während des Zweiten Weltkrieges wurden die Beiträge zu *Social Security* steuerlich absetzbar, ebenso wie einige Ausgaben im Gesundheitsbereich. 1975 wurden dann der bereits erwähnte EITC ins Leben gerufen

und seit 1997 existiert auch ein *Child Tax Credit*. Die Liste solcher Steuervergünstigungen und *Social Regulations* ließe sich fortsetzen. Christopher Howard bezeichnet diese »nontraditional social programs« als »hidden welfare state« (Howard 1997), weil die Leistungen - die über das Steuersystem gewährt werden und vielfach äquivalente soziale Funktionen erfüllen wie die traditionellen Sozialprogramme, ebenso wie die obligatorischen und freiwilligen privaten Ausgaben zur sozialen Absicherung, die zu einem erheblichen Anteil steuerlich absetzbar sind - nicht auf der offiziellen Ausgabenseite des US-amerikanischen Wohlfahrtsstaats erscheinen.

Welche Folgen dies für den US-amerikanischen Wohlfahrtsstaat in einer international vergleichenden Perspektive hat, kann an folgenden Berechnungen verdeutlicht werden. Seit einiger Zeit versucht die OECD im Rahmen der *Social Expenditures Database* neben den Bruttosozialleistungsausgaben - als traditionellem Indikator für die Größe und den Umfang eines Sozialstaates - unter Berücksichtigung der genannten Einflüsse des Steuersystems auf die Sozialausgaben sogenannte Nettosozialausgaben zu berechnen. Ausgehend von den öffentlichen Bruttosozialausgaben wird nun in verschieden Schritten der Einfluss der steuerpolitischen Instrumentarien hinzuberechnet. In einem ersten Schritt werden von den öffentlichen Sozialausgaben die darauf anfallenden Steuern und Sozialabgaben abgezogen. Anschließend werden Steuervergünstigungen mit sozialpolitischer Funktion und die Summe steuerlich absetzbarer privater sozialer Ausgaben hinzuaddiert. Abschließend werden auch die jeweiligen freiwilligen privaten Ausgaben zur sozialen Absicherung dazu gerechnet. In Tabelle 2 sind die Unterschiede in den beiden Berechnungsmethoden dargestellt.

Tabelle 2: Von Brutto- zu Nettosozialausgaben (in Prozent des BIP zu Faktorkosten 2003)

	Kanada	Deutschland	Schweden	USA
1. Gross direct public social expenditures	19,6	30,5	37,1	17,4
13. Net total social expenditures	24,0	30,8	30,9	27,0

Quelle: OECD (2007: 79)

Liegen die USA bei den öffentlichen Bruttosozialausgaben noch abgeschlagen an letzter Stelle des Vergleichssamples mit 17,4 Prozent und damit annährend 20 Prozentpunkte hinter Schweden mit 37,1 Prozent, verringert sich die Differenz zwischen Schweden und den USA bei den gesamten Nettosozialausgaben auf gerade drei Prozentpunkte. Auch hier ist also eine deutliche Konvergenz in den Ausgabenniveaus festzustellen. Christopher Howards Frage »Is the American Welfare State Unusually Small?« (Howard 2003) kann also mit einem klaren »Nein« beantwortet werden. Den US-amerikanischen Wohlfahrtsstaat lediglich als unzulänglich oder zu klein im Vergleich mit entwickelten Wohlfahrtsstaaten in Europa zu charakterisieren, verstellt den Blick auf die Besonderheiten und Schwerpunktsetzungen im sozialpolitischen Bereich der USA. Zwei Faktoren sind hier hervorzuheben, die dem Wohlfahrtsregime in den USA einen solchen Ausnahmecharakter zuweisen: die große Relevanz privater sozialer Absicherung und die ausgedehnte Nutzung steuerpolitischer Instrumentarien zur Bereitstellung von sozialen Transfers und Dienstleistungen. Nur wenn diese beiden Bereiche mitberücksichtigt werden, kann der Charakter US-amerikanischer Wohlfahrtspolitik ausreichend erfasst werden. Damit soll nicht argumentiert werden, dass der US-amerikanische Wohlfahrtsstaat somit auch in seiner Performanz zu den anderen entwickelten Wohlfahrtsstaaten aufschließt. Welche Auswirkungen dieser spezifische Charakter auf Armutsraten und die Einkommensverteilung hat, davon wird weiter unten noch die Rede sein. Im Folgenden soll allerdings zuerst die sozialpolitische Bilanz der Bush-Administration auch hinsichtlich ihrer Reform-Schwerpunktsetzung in den genannten traditionellen und nicht-traditionellen Bereichen der Sozialpolitik analysiert werden. Fügt sich die Politik der Bush-Administration hier lediglich in bekannte Entwicklungsmuster ein - oder versuchte George W. Bush bestimmte Elemente zu stärken, um so den Charakter des US-amerikanischen Wohlfahrtsstaates zu verändern?

3. Sozialpolitische Reformen der Bush-Administration

Auch wenn die beiden Amtsperioden von George W. Bush vom »Krieg gegen den Terror« dominiert waren, so standen sozialpolitische Themen immer ganz oben auf der politischen Agenda. Bereits im Wahlkampf zwischen Al Gore und Bush im Jahre 2000 ist dies deutlich geworden und bewog den Politikwissenschaftler David Stoesz gar dazu, den Wahl-

kampf als ein Referendum über den US-amerikanischen Wohlfahrtsstaat zu bezeichnen (Stoesz 2002: 487). Al Gore präsentierte sich im Wahlkampf als sozialpolitischer Bewahrer und wollte die populären Programme *Social Security* und *Medicare* erhalten und ausbauen. George W. Bush hingegen kündigte an, er wolle im Falle eines Wahlsieges *Social Security* teilprivatisieren und eine grundlegende Reform von *Medicare* einleiten. Eingebettet in die Rhetorik eines mitfühlenden Konservatismus (*compassionate conservatism*) und in Tradition der *Ownership Society* rüttelte George W. Bush mit dieser Ankündigung an den Grundpfeilern des US-amerikanischen Wohlfahrtsstaates. Nachdem bereits sein Amtsvorgänger Bill Clinton den Sozialhilfebereich grundlegend reformiert hatte, sollte nun das zweite zentrale sozialpolitische Programm des US-amerikanischen Wohlfahrtsstaates, das seine Wurzeln in der *New-Deal*-Gesetzgebung der 1930er Jahre hat, reformiert werden.

Das sozialpolitische Programm stellte George W. Bush in seiner Amtseinführungsrede unter die Überschrift »A More Compassionate America« (Bush 2001a 33). In drei Bereichen zeige sich dieser mitfühlenden Konservatismus: im Bildungssystem für Kinder und Jugendliche, im Kampf gegen die Armut im eigenen Land und in der Hilfe gegenüber armen Ländern in der ganzen Welt. Mit dieser ideologischen Untermauerung versucht sich Bush deutlich von der Armutspolitik seiner Amtsvorgänger abzugrenzen:

> »Compassionate Conservatism offers a new vision for fighting poverty in America. For decades, our nation has devoted enormous resources to helping the poor. With some great successes to show for it. Basic medical care for those in need, a better life for elderly Americans. However, for millions of younger Americans, welfare became a static and destructive way of life« (Bush 2002).

Dieser Diagnose folgend bezeichnet Bush dann auch die Sozialhilfereform seiner Amtsvorgängers Bill Clinton aus dem Jahre 1996 als einen ersten wichtigen Schritt, um die Fehler der traditionellen Armutspolitik zu überwinden. Dieser von Präsident Clinton eingeschlagene Reformweg müsse weiter beschritten werden. So führte Bush in einer Rede vor dem *Commonwealth and Churchill Club* aus:

> »We need to continue to fully transform welfare in America. As Congress takes up welfare reform again in the coming weeks, we must strengthen the work requirements that prevent dependency and dispair. Millions of Americans once on welfare are finding that a job is more than a source of income. It's a source of dignity. And by helping people to find work, by helping them to prepare for work, we practice compassion« (Bush 2002).

Der mitfühlende Konservatismus setzt wie auch schon seine traditionellen Vorläufer in erster Linie auf den (Arbeits-)Markt bei der Produktion von Wohlfahrt. Neu ist aber, dass anerkannt und realisiert wird, dass sich viele amerikanische Bürger auf dem Markt nicht durchsetzen können, und hier eine öffentliche Verantwortung angemahnt wird, diese Bürger in ihren Bestrebungen zu unterstützen. Dabei sei es jedoch nicht die Aufgabe der Regierung, den Wohlstand neu zu verteilen; vielmehr müssten die weniger Privilegierten mit Fähigkeiten ausgestattet werden, die es ihnen erlauben, ihren Wohlstand selber zu erarbeiten. Bush verfolgt hier einen stark dezentralisierten Ansatz, wenn er insbesondere die kommunale Ebene als den Ort ansieht, auf dem diese Unterstützung in Form von gemeinnütziger Sozialarbeit stattfinden muss. Dabei sollen nach Vorstellungen der Bush-Administration insbesondere sogenannte *Faith Based Organizations* in ihrer Sozialarbeit vor Ort gestärkt werden. Die Mitwirkung solcher glaubensbasierter Organisationen in der kommunalen Sozialarbeit ist in den USA nicht neu. Im Zuge der Wohlfahrtsreform aus dem Jahre 1996 ist es den Einzelstaaten nach Artikel 104 des *Personal Responsibility and Work Opportunity Recouncillation Act* erlaubt, die Verwaltung bestimmter Leistungsprogramme vertraglich an *Faith Based Organizations* abzutreten. In Denver beispielsweise obliegt die Einzelbetreuung der TANF-Leistungsempfänger katholischen und jüdischen Wohlfahrtsorganisationen, die von den TANF-Behörden die hierfür finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt bekommen. In Birmingham, Alabama, bietet die *Christian Service Mission* im Auftrag der TANF-Behörde Beratungsprogramme für Väter an (Kramer et al. 2005: 25).

Die Liste an solchen kommunalen Beispielen ließe sich fortführen: Ganz unterschiedliche Aufgaben, die von der Essensausgabe über die Kinderbetreuung bis zu *Job Training Services* reichen, wurden und werden bereits von *Faith Based Organizations* im Auftrag der TANF-Behörde in zahlreichen Städten der USA angeboten. Die Bush-Administration zielte mit ihrer Politik nun darauf, diesen Bereich zu stärken und insbesondere die Verantwortung der glaubensbasierten Organisationen auf der kommunalen Ebene durch größere finanzielle Unterstützung und

weiterreichende Kompetenzen zu stärken. In diesem Bereich der kommunalen Wohlfahrtspolitik wird deutlich, was hinter dem ideologischen Konzept des mitfühlenden Konservatismus steckt: ein operativer, aber nicht unbedingt finanzieller Rückzug des Staates aus dem Sozialhilfebereich. Gesellschaftliche Akteure und Institutionen sollen vormals staatliche Aufgaben übernehmen und erhalten dafür in der Regel vom Staat die erforderlichen finanziellen Mittel. Nicht nur rhetorisch unterscheidet sich der *Compassionate Conservatism* damit vom Konservatismus in Tradition von Ronald Reagan (Kyupers et al. 2003: 2), auch in den Politikinhalten lassen sich Unterschiede aufzeigen. Während die Anlehnung an Reagans traditionellen Konservatismus in der Steuer- und Fiskalpolitik noch plausibel erscheint, zeigen sich insbesondere in der Sozialpolitik deutliche Unterschiede. An erster Stelle muss hier genannt werden, dass Präsident Bush keinen vergleichbaren Druck zur Kosteneinsparung im sozialpolitischen Bereich erzeugt hat, wie Ronald Reagan während seiner Präsidentschaft.

Eine Bilanz der Sozialpolitik der Bush-Administration erfordert aber auch die Berücksichtigung des jeweiligen machtpolitischen Kontextes. Politische Reformvorschläge des Präsidenten bedürfen einer politischen Mehrheit im Kongress. Hier sind also insbesondere die parteipolitische Polarisierung in den USA unter der Präsidentschaft Bush und die machtpolitische Beziehung zwischen dem Präsidenten und dem Kongress in der Bewertung der Reformpolitik zu beachten, die beide in einem erheblichen Maße die Durchsetzungsfähigkeit der Politik der Bush-Administration mitbestimmten. Zu Beginn der ersten Amtsperiode von George W. Bush stand der Gesetzgebungsprozess noch deutlich unter dem Vorzeichen des knappen und umstrittenen Wahlsieges über Al Gore. Doch trotz dieses unklaren politischen Mandats ging George W. Bush kurz nach seiner Amtseinführung in die politische Offensive und kündigte an, er wolle alle im Wahlkampf thematisierten innenpolitischen Reformvorschläge unverzüglich in den politischen Entscheidungsprozess einbringen. Zugleich wollte Bush versuchen, die parteipolitische Polarisierung und Blockade im Kongress aufzubrechen. Für die erste Sitzungsperiode des 107. Kongresses wurden den Initiativen in der Bildungs- und Steuerpolitik höchste Prioritäten eingeräumt. Bush baute dabei in zentralen inhaltlichen Punkten auf sein reformkonservatives Wahlprogramm, das auf die politische Mitte zielte und damit auch notwendige Ansatzpunkte für eine Kooperation zwischen Republikanern und Demokraten im Kongress beinhaltete. Zusätzlich bot Bushs Bereitschaft, für die Sozialpolitik und andere innenpolitische Reform-

projekte zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, Spielräume für eine Einigung der beiden politischen Lager im Kongress.

Im Folgenden sollen nicht nur die Reformen in den Kernbereichen der Sozialpolitik untersucht, sondern unter Berücksichtigung des schon skizzierten spezifischen Charakters des US-amerikanischen Wohlfahrtsregimes auch Reformen in anderen Politikfeldern berücksichtigt werden, die entscheidend auf Armutsraten und Einkommensverteilung wirken oder aber zentrale Bereiche sozialer Gerechtigkeit tangieren. Hierzu gehören an erster Stelle die Reformen des Einkommensteuersystems unter Bush, die massive Folgen für die Verteilung der Einkommen in den USA hatten, aber auch Reformen im Bildungsbereich, wie die *No-Child-Left-Behind*-Initiative, mit der Kindern eine bessere Bildung geboten und damit die Chancengerechtigkeit in der Gesellschaft erhöht werden sollte.

Das wohl größte sozialpolitische und wirtschaftliche Reformpaket konnte George W. Bush bereits 2001 durch den Kongress bringen. Mit dem *Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act* wurden die Spitzensteuersätze massiv reduziert, eine schrittweise Abschaffung der Erbschaftssteuer eingeleitet und mit dem zwei Jahre später implementierten *Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act* die Steuersätze auf Dividenden und Kapitalgewinne drastisch gesenkt. Die Steuersenkungen wurden zunächst zeitlich begrenzt bis 2011 implementiert, dann soll die Steuersenkung nach einer Prüfung dauerhaft gesetzlich festgelegt werden. Im Rahmen der Steuerreform wurde der Spitzensteuersatz von bislang 39,6 auf 35 Prozent gesenkt. Die folgenden Steuersätze wurden alle um jeweils drei Prozent gesenkt. Die Steuersätze auf Kapitalgewinne wurden im Schnitt um fünf Prozent reduziert (Gale/Orszag 2004a: 1291f). Zudem werden die Kinderfreibeträge schrittweise verdoppelt auf 1.000 US-Dollar (USD) je Kind, die in Zukunft teilweise ausbezahlt werden sollen, wenn die Einkommensbezieher keine Steuern zahlen müssen. Zusätzlich sieht die Steuerreform auch Steuervergünstigungen für Bildungsausgaben und individuelle Altersvorsorge vor.

Bush konnte sein Reformprojekt ohne großen politischen Widerstand durchsetzen. Dabei kam ihm sicherlich zugute, dass die ökonomischen Wachstumsraten für das erste Halbjahr 2001 drastisch nach unten korrigiert wurden und der damalige Notenbankchef Alan Greenspan in einer Anhörung vor dem Kongress Steuersenkungen bei einer gleichzeitigen Reduzierung der Bundesschulden als machbar und wirtschaftspolitisch sinnvoll charakterisiert hatte (Schreyer/Wilzewski 2001a: 1). Zwar wurde von Demokratischer Seite im Kongress zu Be-

ginn der Verhandlungen kritisiert, dass die hohen Unsicherheiten bei den möglichen Einnahmeverlusten kaum Spielräume für zusätzliche Ausgaben in der Bildungs- und Gesundheitspolitik zuließen. Zudem wurde der verteilungspolitische Zuschnitt der Reform kritisiert, da höhere Einkommen überproportional von den Reformen profitieren würden. Ende Mai 2001 stimmten jedoch Repräsentantenhaus und Senat einem unter Führung von Präsident Bush ausgehandelten Reformkompromiss zu (Schreyer/Wilzewski 2001b: 4). Auch wenn Bush im Zuge der legislativen Verhandlungen einige Zugeständnisse gegenüber den Demokraten machen musste, so konnte Bush mit der Verabschiedung der Steuerreform ein zentrales Wahlkampfversprechen einlösen.

Momentan ist es noch schwierig, die mittel- bis langfristigen Auswirkungen der massiven Steuersenkungen unter der Bush-Administration einzuschätzen, da noch nicht geklärt ist, was von den Reformen letztendlich 2011 dauerhaft implementiert wird und was überarbeitet bzw. wieder rückgängig gemacht wird. Die Auswirkungen der Steuersenkungen auf den US-Bundeshaushalt können allerdings als drastisch bezeichnet werden. Sollten die Steuersenkungen permanent gemacht werden, so würden die Einnahmeverluste des Bundes im Zeitraum bis 2014 bei rund 3,3 Billionen USD liegen (Gale/Olszag 2004b: 105). Es liegen auch schon einige Studien vor, die die Auswirkungen der Steuersenkungen auf die Einkommensverteilung untersuchen. Nach diesen Studien würde die Einkommensungleichheit nach Steuern drastisch ansteigen. Zwar zahlen alle Haushalte im Zuge der Reform weniger Steuern, aber das Einkommen nach Steuern würde für Haushalte mit hohem Einkommen stärker steigen als für Haushalte mit niedrigem Einkommen, so die Prognose. Berücksichtigt man noch die Auswirkungen, die die Gegenfinanzierung der Steuersenkungen auf die Haushaltseinkommen hat, so wird prognostiziert, dass rund 80 Prozent der US-Haushalte nach den Reformen finanziell schlechter stehen als vor den Reformen und letztendlich nur die Topverdiener von den Reformen dauerhaft profitieren (Gale/Orszag 2004c: 1559).

Noch im selben Jahr der Verabschiedung der Steuerreform konnte Bush eine weitere wichtige Reforminitiative durch den Kongress bringen: Ende 2001 verabschiedete der Kongress unter der Überschrift *No Child Left Behind* eine Bildungsreform. Bereits im Wahlkampf hatte George W. Bush die Bildung als einen zentralen Bereich seiner innenpolitischen Reformagenda genannt. Dabei setzte sich Bush mit seinen Vorstellungen deutlich von den bisherigen Konzepten der Republikaner

ab, die die Rolle des Bundes im Bildungsbereich zugunsten der Einzelstaaten zurücknehmen wollten. Bush dagegen forderte eine Erhöhung und Flexibilisierung der Bundeszuschüsse und sprach sich zugleich für eine verstärkte Erfolgsorientierung der Bundessubventionen aus. Nach den Vorstellungen der Bush-Administration sollten die Bildungsausgaben 2002 um rund elf Prozent auf 44,5 Milliarden USD erhöht werden. Von diesen steigenden Ausgaben sollten sowohl die Grund- und Sekundärstufe profitieren, als auch die Studienförderung durch staatliche Darlehen (*pell grants*). Der Großteil der neuen Ausgaben sollte aber in ein Programm zur Verbesserung der Lesefertigkeit von Grundschülern (*Reading First Initiative*) fließen. Wie auch bei der Steuerreform reagierten die Demokraten im Kongress zu Beginn eher skeptisch auf die Reformvorschläge der Bush-Administration. Sie forderten eine Verdoppelung der angekündigten Mehrausgaben für den Bildungsbereich und kritisierten insbesondere die Einführung von Bildungsgutscheinen (*vouchers*), die Eltern einen Schulwechsel ermöglichen soll, wenn das Kind in einer Schule ist, die keine Leistungsfortschritte erzielt. Nachdem letztlich erzielten Kompromiss im Kongress können die Gutscheine nicht für den Besuch privater Schulen eingesetzt werden, sondern lediglich für einen Wechsel auf eine öffentliche Schule. Darüber hinaus dürfen die Gutscheine aber auch für die Finanzierung privater Nachhilfe verwendet werden.

Der Erfolg der bildungspolitischen Initiative der Bush-Administration lässt sich zum einen mit der hohen Priorität erklären, die die Demokraten der Bildungspolitik zurechnen. Aber auch die auf die politische Mitte zielenden Vorschläge der Bush-Administration müssen hier erwähnt werden. Insbesondere die Flexibilität der Bush-Administration in Einzelfragen hat hier eine schnelle Einigung im Kongress möglich gemacht (Fortier/Ornstein 2004: 152). Mit der Verabschiedung der Reform bekommen die Einzelstaaten nicht nur mehr Bundeszuschüsse. Sie erhalten auch weitreichende Autonomie in der Verwendung der Mittel. Im Gegenzug müssen sie allerdings in regelmäßigen Tests Fortschritte in den Bildungsleistungen ihrer Schüler nachweisen, was von zahlreichen Gouverneuren als zu starke Einmischung des Bundes in den Bildungsbereich der Einzelstaaten kritisiert worden ist. Unter George W. Bush wurde die Bildungspolitik des Bundes einem grundsätzlichen Wandel unterzogen. Konnte unter Ronald Reagan noch von einer minimalistischen Bildungspolitik gesprochen und sogar über eine Abschaffung des Bildungsministeriums diskutiert werden, sind unter Präsident Clinton bereits freiwillige Bildungsstandards implementiert

worden. George W. Bush stärkte dann die Position des Bundes in der Bildung durch die Einführung der Leistungstests massiv (Fusarelli 2005: 121).

Auch im gesundheitspolitischen Bereich kann die Bush-Administration auf ein erfolgreiches Reformpaket verweisen. George W. Bush präsentierte noch im Januar 2001 dem Kongress seine Vorstellungen zur Einführung einer Medikamenten-Zusatzversicherung im Rahmen von *Medicare* (*prescription drug insurance*). Die Diskussion über eine solche staatliche Zusatzversicherung reicht bis weit in die Amtszeit von Präsident Clinton zurück. Bush griff bereits im Wahlkampf die gescheiterten Reformen in diesem Bereich auf und versprach eine tragfähige Lösung zu finden. Seine anfänglichen Überlegungen, Bundesmittel für die Finanzierung von Zusatzversicherungen bereitzustellen, die dann unter der Beteiligung der Einzelstaaten eingerichtet werden sollten, entsprach der klassischen konservativen Vorstellung, stieß jedoch im Kongress nur auf eine geringe Resonanz. Insbesondere traditionelle fiskalkonservative Republikaner forderten die Medikamenten-Zusatzversicherung als einen Hebel zu nutzen, um eine marktorientierte Strukturreform von *Medicare* und zugleich massive Kosteneinsparungen zu erreichen. Die Demokraten im Kongress setzten dagegen auf den Ausbau des bestehenden Programms, das durch die gebündelte Macht der Versicherten spürbare Preisnachlässe bewirken sollte. Konkret wollte die Bush-Administration den Einzelstaaten in den kommenden vier Jahren jährliche zwölf Mrd. USD an Subventionen zur Verfügung stellen, mit denen die Medikamenten-Zusatzversicherung für Senioren mit geringem Einkommen übernommen werden sollte. Zusätzlich sollte den Senioren eine Notfallversicherung (*catastrophic coverage*) angeboten werden, die Ausgaben für Medikamentenkosten übernimmt, die im Jahr Kosten von mehr als 6.000 USD verursachen. Im Juni 2002 bemühte sich die Republikanische Mehrheit im Repräsentantenhaus eine von ihr unterstützte Gesetzesvorlage für eine Medikamenten-Zusatzversicherung zur Abstimmung zu bringen. Im Zentrum dieses Vorschlages stand eine privatwirtschaftliche Lösung, die durch staatliche Zuschüsse für die einzelnen Versicherungsnehmer attraktiv gestaltet werden sollte. Mithilfe des Wettbewerbs zwischen den Versicherungsanbietern sollte die Kostensteigerung bei den Medikamenten begrenzt werden.

Aber nicht nur zwischen den beiden Parteien herrschte keine Einigkeit über die Reform von *Medicare*, auch Senat und Repräsentantenhaus verabschiedeten im Jahre 2003 zwei unterschiedliche Versionen einer Medikamenten-Zusatzversicherung. Beide Gesetzesvorlagen sahen im

Kern ähnlich strukturierte Versicherungsprogramme vor, unterschieden sich jedoch in einer Reihe von Detailbestimmungen. Noch gewichtiger sind jedoch die Abweichungen in den Rand- und Zusatzbestimmungen beider Vorlagen. So sieht die Senatsvorlage vor, dass in Regionen, in denen weniger als zwei private Anbieter auftreten, *Medicare* eine eigene staatliche Zusatzversicherung anbieten soll. Zudem sind die Zusatzleistungen für Senioren mit geringem Einkommen in der Senatsvorlage vergleichsweise großzügig ausgelegt. Demgegenüber sollten nach den Bestimmungen der Vorlage des Repräsentantenhauses zum einen die Steuerfreibeträge für medizinische Behandlungen drastisch aufgestockt werden, zum anderen sollte das *Medicare*-Programm ab 2010 generell auch für private Versicherungsanbieter geöffnet werden. Vor allem am staatlichen Angebot von Medikamenten-Zusatzversicherungen und an einer verstärkten Öffnung für private Anbieter sind die grundsätzlichen Differenzen zwischen den Parteien und ideologischen Lagern festzumachen. Im Verlauf des Jahres ist es Bush gelungen, einen Kompromissvorschlag zu formulieren, dem Ende November 2003 Senat und Repräsentantenhaus mit jeweils knappen Mehrheiten zugestimmt haben. Dies war möglich geworden, nachdem Bush in den Verhandlungen große Konzessionen gegenüber den Demokraten gemacht hatte; so wurde die Koppelung an eine umfassende Strukturreform und massive Kosteneinsparungen gestrichen. Zudem wurde das neue Programm unter die Aufsicht der *Medicare*-Behörde gestellt. Aber auch die Demokraten mussten einige bittere Pillen schlucken. Die Versicherung wird von privaten Anbietern mitgetragen, die für die Versicherten unter Auflagen Bundessubventionen erhalten. Die Kosten für die Einführung der Zusatzversicherung sollen bis 2010 auf 400 Milliarden USD begrenzt werden. Um dies zu erreichen, müssen die Versicherten die Kosten für Medikamente bis zu jährlich 3.600 USD selbst tragen, erst darüber hinaus greift die Zusatzversicherung und deckt alle weiteren Kosten ab.

Ungeachtet der Vorbehalte konservativer Fraktionsmitglieder feierten die Republikaner die Annahme der seit mehreren Jahren debattierten Zusatzversicherung als großen Erfolg. Politisch galt die Einführung der Medikamenten-Zusatzversicherung als wichtiger Etappensieg für Präsident Bushs Bemühungen um die Wiederwahl 2004. Die Einführung der Zusatzversicherung ist die erste strukturelle Reform des seit der Mitte der 1960er Jahre bestehenden *Medicare*-Programms. Im Zeitraum bis 2013 sollen hierfür bis zu 400 Milliarden USD an Bundeszuschüssen zur Verfügung gestellt werden. Die Ausgaben in den zehn darauf folgenden Jahren werden bereits jetzt mit über 1.000 Milliarden

USD veranschlagt. Bemerkenswert ist, dass die Zusatzversicherung in der verabschiedeten Form deutlich von den ursprünglichen Republikanischen Vorstellungen abweicht. Das zunächst von George W. Bush vorgeschlagene Einzelstaatenprogramm, das mit Hilfe von Bundessubventionen aktiv gestaltet werden sollte, wurde im Kongress nie ernsthaft debattiert. Auch die von der Republikanischen Partei im Kongress geforderte Koppelung der Zusatzversicherung an einen Wechsel der *Medicare*-Versicherten zu privaten Anbietern konnte gegenüber den Demokraten nicht durchgesetzt werden. Als Zugeständnis an die konservativen Mitglieder des Kongresses sind vor allem die erhöhten Subventionen für *Medical Saving Accounts* (MSAs) - steuerbegünstigter Individual-Sparkonten für privat krankenversicherter Bürger - sowie *Health Maintainance Organizations* (HMOs) zu werten. Letztere haben sich jedoch in den vergangenen Jahren zusehends aus dem Versicherungsmarkt für Senioren zurückgezogen. Bushs legislativer Erfolg bei der *Medicare*-Reform - und das gilt in gleicher Weise auch für die Bildungsreform - ist in erster Linie auf seine parteiübergreifenden Vorschläge (Bildungspolitik) bzw. seine Kompromissbereitschaft gegenüber den Demokraten im Kongress (*Medicare*) zurückzuführen.

Allerdings müssen die restlichen sozialpolitischen Initiativen der Bush-Administration als gescheitert betrachtet werden. Das gilt sowohl für den Versuch das prominente Bundesrentenversicherungssystem zu reformieren als auch für die unterschiedlichen Reforminitiativen im Sozialhilfebereich. Im Mai 2001 hatte Präsident Bush die Bildung einer 14-köpfigen Kommission unter dem gemeinsamen Vorsitz des früheren Senators Patrick Moynihan (D-New York) und des *AOL-Time-Warner*-Chefmanagers Richard D. Parsons angekündigt, die einen Vorschlag zur Reform der US-Bundesrentenversicherung ausarbeiten sollten. Bereits im Wahlkampf hatte Bush vorgeschlagen, Kürzungen bei den Rentenleistungen durch *Personal Retirement Accounts* - individuelle Beitragskonten, die auch eine Geldanlage am Aktienmarkt erlauben und damit höhere Renditen in Aussicht stellen - zu kompensieren. Zu diesem Zweck sollten Teile der gegenwärtigen Rentenversicherungsabgaben in Höhe von 12,4 Prozent auf Löhne und Gehälter in von den Beitragszahlern kontrollierte Anlagekonten umgeleitet werden. Im Dezember 2001, kurz nach den Terroranschlägen, machte die Kommission ihre Vorschläge publik. Allerdings boten die Vorschläge nicht den von der Bush-Administration erhofften Rahmen für eine umfassende Strukturreform. Vielmehr beschränkte sich die Kommission auf die Skizzierung von drei möglichen Reformoptionen als Anstoß für eine breite politische und gesellschaftli-

che Debatte. Die erste Option würde es den Rentenversicherten erlauben, zwei Prozentpunkte der gegenwärtigen Beiträge in *Personal Retirement Accounts* einzuzahlen. Im Gegenzug würden die Rentenansprüche um die ausgegliederten Beiträge verringert. Die zweite Option stellt Rentenversicherten frei, bis zu vier Prozent in Individualkonten einzuzahlen, wobei die Rentenansprüche auch entsprechend reduziert würden. Die dritte Option sieht im Unterschied zu den beiden anderen Optionen einen zusätzlichen Rentenbeitrag in Höhe von einem Prozent des Einkommens vor, der aus dem gesetzlichen Beitrag mit bis zu 2,5 Prozent bezuschusst werden soll. Die Rentenansprüche würden dabei um die entgangenen Beiträge gekürzt (President's Commission to Strengthen Social Security 2001).

In der zweiten Amtsperiode hat die Bush-Administration ihre Reformvorschläge graduell konkretisiert. In einem Positionspapier aus dem Jahre 2005 werden unter dem Titel »Strengthening Social Security for the 21st Century« nochmals die Vorteile der *Personal Retirement Accounts* betont (President of the United States 2005: 5). Dabei spielen Begriffe wie »ownership«, »flexibility« und »control« eine wichtige Bedeutung. Außerdem wird betont, dass die angesparten Gelder auch vererbt werden können. Bei der Detailausgestaltung bleibt aber auch dieses Positionspapier noch sehr vage und verweist lediglich auf andere Programme - wie z. B. den *Thrift Saving Plan*, eine freiwillige Rentenversicherung für Bundesangestellte und Kongressmitglieder oder vergleichbare Programme für Angestellte im privaten Sektor.

Von Demokratischer Seite wurden die drastischen Einschnitte und Kürzungen und die großen Risiken der Individualkonten kritisiert. Hier muss allerdings konstatiert werden, dass die Empfehlungen zunächst die gegenwärtigen Leistungsbezieher von diesen Kürzungen ausschließen würden. Zudem wurde die Einführung einer Mindestsicherung für einkommensschwache Leistungsbezieher in Erwägung gezogen, die im bestehenden System noch nicht existiert. Damit würde die Einführung der Individualkonten auch erst in einer mittel- bis langfristigen Perspektive zu effektiven Einsparungen führen. In kurzfristiger Perspektive würden die Reformen sogar enorme Zusatzkosten verursachen: Die Finanzierung der Übergangsphase von zwei Rentensystemen würde nach Berechnungen des *Congressional Budget Office* jährliche Mehrkosten von geschätzten 100 Mrd. USD ausmachen (CBO 2006: 9). Interessanterweise besteht keine grundsätzliche Einigkeit bei der Frage, ob eine Reform, wie sie die Bush-Administration anvisiert, überhaupt notwendig ist. Studien des *Center for Economic and Policy Research*, die

sich auf Prognosen des *Congressional Budget Office* stützen, gehen davon aus, dass die Rentenversicherung ohne jegliche Reform noch bis 2052 stabil finanziert sei (Baker 1998: 2). Damit, so die Studie, sei die Rentenversicherung momentan so sicher wie noch nie in ihrer fast 70-jährigen Geschichte. Auch das *Center for Budget and Policy Priorities* (CBPP) widerspricht den von Präsident Bush prognostizierten zukünftigen Finanzierungsengpässen (Furman 2005: 1). Auf der einen Seite werden die aus dem Weißen Haus lancierten Daten als weit übertrieben eingeschätzt und kritisiert sowie zugleich darauf verwiesen, dass die Kosten, die aus Bushs Steuersenkungen und Zuschüssen bei den Medikamenten-Zusatzversicherungen entstehen, um das fünffache höher seien als die Einsparungen bei *Social Security*. Deutlich wird dies in den Berechnungen des CBPP, nach denen die Steuersenkungen für die reichsten ein Prozent der amerikanischen Familien zu Einkommensausfällen im US-amerikanischen Haushalt führen, die in etwa dem Betrag entsprechen, der bei der Rentenversicherung in den kommenden 75 Jahre fehlt (Kogan/Greenstein 2005: 1).

Wie aus den Studien ersichtlich wird, spricht aus einer ökonomischen und fiskalischen Perspektive relativ wenig für eine umfassende Strukturreform der Bundesrentenversicherung, wie sie Präsident Bush mit der Einführung von privaten Ansparkonten anvisiert hat. Allerdings lassen sich die Privatisierungsbestrebungen nicht in erster Linie aus einer ökonomischen Perspektive erklären. Hier zeigen sich also eher ideologische Interessen hinter der Teilprivatisierung der Rentenversicherung, in der die Kontrolle des Staates über die Pensionsfonds nicht geduldet wird. Die Position machte Bush auch in seiner *State of Union Address* 2005 erneut deutlich, als er von den Vorteilen privater Rentenkonten sprach: »And the best of all, the money in the account is yours, and the government can never take it away« (Bush 2005). Hier wird das traditionelle Misstrauen der Konservativen gegenüber der Bundesregierung deutlich. Auch aus einer grundsätzlich sozialpolitischen Perspektive würden mit der Reform der Bundesrentenversicherung enorme Veränderungen einhergehen. *Social Security* hat in den USA wie kaum ein anderes Regierungsprogramm die Armut erfolgreich bekämpft. Lag die Armutsrate in den 1930er Jahren bei alten Menschen noch bei mehr als 50 Prozent, liegt sie heutzutage in den USA unter zehn Prozent. Dies wurde auch durch eine massive Umverteilung innerhalb des Programms erreicht. Gemessen an ihrem Einkommen, erhalten Geringverdiener im Verhältnis mehr Geld als Besserverdienende. Individuelle Sparkonten, wie Bush sie vorschlägt, zielen demgegen-

über auf eine *Ownership Society* und transformieren *Social Security* zum Teil in einen privaten Ansparplan für das Alter.

Bushs Vorschläge zur Teilprivatisierung von *Social Security* wurden von der Öffentlichkeit sehr kritisch bewertet. Nach Umfragedaten von Gallup von März 2005 sahen 56 Prozent der Befragten keinen Reformbedarf und lehnten die Vorschläge der Bush-Administration ab, lediglich 35 Prozent stimmten Bushs Krisendiagnose zu (Newport/Saad 2005). Selbst in den politischen Reihen der Republikaner formierte sich vermehrt Kritik gegen die Vorschläge Bushs, zumeist resultierend aus der Angst, bei den nächsten Wahlen für die Politik von Präsident Bush abgestraft zu werden. So fragte der Republikanische Abgeordnete im Repräsentantenhaus Rob Simmons (Connecticut): »Why stir up a political hornet's nest (...) when there is no urgency?« (zit. nach Vandettei/Allen 2005). Auch bei den Gewerkschaften, insbesondere bei der *American Association of Retired Persons* (AARP), die auch in einer breit angelegten PR-Aktion gegen Bushs Pläne Stellung bezog, formierte sich Kritik gegen die Einführung von *Personal Retirement Accounts* (White 2005; Pear 2004).

Neben der Bildung nannte Bush immer wieder die Stärkung der Arbeit von *Faith Based Initiatives* im Wohlfahrtssektor als zentrales Element seines mitfühlenden Konservatismus. Gerade mit dieser sozialpolitischen Agenda brach Bush mit der Republikanischen Orthodoxie, in dem er die Existenz des Wohlfahrtsstaates akzeptierte und zugleich versuchte, konservative Prinzipien einzubauen. Somit findet sich hier nicht nur eine politische Strategie, sondern auch ein neuer Ansatz konservativen Denkens über soziale Probleme und Armut (Mucciarioni/Quirk 2004: 169).

Während es Bush gelang, in der Bildungsreform schnell einen parteiübergreifenden Konsens herbeizuführen, wurde sein Vorschlag zur Öffnung bestehender Förderprogramme des Bundes und zur Aufstockung der Subventionen für kirchlich-religiöse Gruppen mit wenig Begeisterung im Kongress aufgenommen. Zwar fand die Vorlage auch einige Anhänger unter den Demokraten, allerdings formierten sich sogleich deutliche Widerstände aus den verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Richtungen. Konservative Protestanten und Katholiken bestanden auf größtmögliche Freiräume in Glaubensfragen, während progressive Gruppierungen und auch eine Mehrheit der Demokraten im Kongress an Nichtdiskriminierungsbestimmungen festhielten und die Förderungen für eine möglichst große Vielzahl von Gruppierungen einforderten. Gleichzeitig wurden auch Bedenken gegen eine

mögliche Unterstützung extremistischer Gruppen wie die *Nations of Islam* oder die *Church of Scientology* laut. Generelle Vorbehalte gegenüber Bushs *Faith Based Initiative* wurden auch hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem ersten Verfassungszusatz und der dort festgelegten strikten Trennung von Staat und Kirche geäußert. Hier lassen sich zwei prinzipielle Argumentationen in der Diskussion aufzeigen (Sider/Unruh 1999: 46). Auf der einen Seite die strikte Interpretation der Entscheidung des Obersten Verfassungsgerichtes in *Everson v. Bord of Education* (1947), wonach jegliche staatliche Unterstützung von Religion untersagt wird. Nach dieser Auslegung verstößt die *Faith Based Initiative* der Bush-Administration ganz klar gegen den ersten Verfassungszusatz. Die Bush-Administration stützt sich aber auf eine alternative Interpretation des ersten Verfassungszusatzes. Dieser Gleichbehandlungsgrundsatz wird in einigen jüngeren Entscheidungen des Obersten Verfassungsgerichtes deutlich, wie beispielsweise in *Widmar v. Vincent* (1981) oder *Rosenberger v. Rector* (1995). Hier wird argumentiert, dass religiösen Gruppierungen der Zugang zu öffentlichen Einrichtungen und Leistungen nicht verwehrt werden kann (Sider/Unruh 1999: 47). Auch wenn diese Interpretation bislang noch nicht direkt auf die Frage der Finanzierung für soziale Dienstleistungen angewendet wurde, sieht die Bush-Administration hier eine Möglichkeit, die Kooperation zwischen der Regierung und *Faith Based Organizations* mit dem ersten Verfassungsgrundsatz in Einklang zu bringen.

Zu Beginn der Amtszeit von George W. Bush sah es noch so aus, als ob er sich mit seinen Vorschlägen zu den *Faith Based Organizations* durchsetzen könne. Das Repräsentantenhaus hatte im Juli 2001 einen von Präsident Bush angeregten Gesetzesentwurf zur Förderung der Sozialarbeit von kirchlich-religiösen Gruppen angenommen. Für diese Vorlage stimmten 223 Abgeordnete, darunter auch 15 Demokraten, dagegen votierten 198, wobei sich nur vier Republikaner gegen die Vorlage aussprachen. Im Senat formierte sich hier aber größerer Widerstand gegen die Vorschläge der Bush-Administration. Im Februar 2002 haben sich die Vertreter der Demokraten und Republikaner im Senat und das Weiße Haus auf eine gemeinsame Kompromisslinie geeinigt, die nur noch die gesonderte Steuerabzugsfähigkeit von Privatspenden an kirchlich-religiöse Verbände in Höhe von bis zu 400 USD pro Jahr und Steuerzahler thematisiert. Alle weiteren und kontroversen Elemente aus den Vorschlägen der Bush-Administration wurden aus der Kompromissvorlage ausgeklammert. Die Kosten der neuen Steuervergünstigungen wurden auf ca. 50 Mrd. USD über einen Gesamtzeitraum von

zehn Jahren geschätzt. Der ursprüngliche Vorschlag Bushs hätte Gesamtausgaben von bis zu 84 Mrd. USD vorgesehen. Damit musste Bush bei einem seiner wichtigsten programmatischen Vorschläge, der seinen Anspruch untermauern sollte, einen neuen sozial engagierten Konservatismus zu vertreten, einen herben Rückschlag hinnehmen.

Auch im Bereich der Familiensozialhilfe kann Präsident Bush auf keine bessere Bilanz verweisen. Gemäß der Reform des Sozialhilfeprogramms aus dem Jahre 1996, insbesondere der Umwandlung von AFDC in TANF, liefen die Bestimmungen im Jahre 2002 aus und standen zur Überprüfung an. Bushs Vorschläge zur Novellierung konzentrierten sich auf zwei Aspekte: zum einen auf eine weitere Verschärfung der Arbeitsanforderungen an die Leistungsbezieher, die im Gegenzug erhöhte Zuschüsse für die Kinderbetreuung notwendig machen würden. Zum anderen wollte Bush insbesondere verheiratete Paare stärker fördern, um ihnen so eine Brücke aus der Armut zu bauen (Corbett 2002: 11). Ende März 2002 hatte das Repräsentantenhaus mit den Beratungen des von Bush vorgelegten Vorschlags zur Novellierung des Familienbeihilfeprogramms begonnen. In der Debatte zeigten sich scharfe parteipolitische Auseinandersetzungen, bei denen die geforderte Verschärfung der Arbeitsauflagen für Sozialhilfeempfänger im Vordergrund standen (Walker/Wiseman 2003: 164). Diese Verschärfungen stießen bei Demokratischen und bei Republikanischen Gouverneuren auf breiten Widerstand. In einer Umfrage der *National Governors Association* (NGA) lehnten 39 von 44 antwortenden Staaten die neuen Auflagen kategorisch ab. Das Repräsentantenhaus hat mit den Stimmen der republikanischen Mehrheit im Mai 2002 eine Gesetzesvorlage zur Fortschreibung des Familiensozialhilfeprogramms TANF angenommen, das sich weitgehend an den Vorschlägen der Bush-Administration orientierte. Diese Vorlage sah vor, die Bundeszuschüsse an die Einzelstaaten für die Familiensozialhilfe auf dem 1996 beschlossenen Niveau von 16,5 Mrd. USD jährlich festzuschreiben. Umstritten blieben weiterhin die Bestimmungen, wonach eine Erhöhung des Anteils der Leistungsbezieher, die an Arbeits-, Trainings- und Bildungsangeboten teilnehmen, von 50 auf 70 Prozent erhöht und die Anhebung der Arbeits- und Qualifikationszeiten von 30 auf 40 Stunden pro Woche vorgeschrieben werden sollte. Die Republikaner verteidigten die Verschärfung der Bestimmungen als zweiten logischen Schritt im Anschluss an die 1996 beschlossene Strukturreform der Familiensozialhilfe. Es dauerte dann aber bis ins Jahr 2006, bis die Reautorisierung der TANF-Gesetzgebung von beiden Kammern des Kongresses endgültig ratifiziert werden konnte (Allard

2007: 305). Auch wenn im Vergleich zum *War on Terror*, der Reform bei *Medicare* und den umfangreichen Steuersenkungen die Reformen im Sozialhilfebereich eher marginal erscheinen, so lassen sich auch unter der Bush-Administration wichtige Veränderungen im Wohlfahrtsbereich aufzeigen. Einige davon gehen auf die Initiative der Bush-Administration zurück, andere wurden bereits unter Präsident Clinton auf den Weg gebracht und wurden von Bush fortgeführt. Die beiden Amtsperioden von George W. Bush setzten den Entwicklungstrend der 1996 eingeleiteten Reformen fort, in deren Folge die Einzelstaaten und Kommunen sich in ihren Funktionen und im Umgang mit der armen Bevölkerung neu ausrichten mussten. *Welfare Checks* sind nicht mehr das Hauptinstrumentarium der Sozialhilfe - insbesondere *Noncash Assistance* und *Social Services*, die den Sozialhilfeempfänger in die Lage versetzen sollen, möglichst schnell wieder in den Arbeitsmarkt integriert zu werden, dominieren das Feld der Sozialhilfepolitik. Mit der Reautorisierung der TANF-Gesetzgebung 2007 wurden insbesondere die *Work Requirements* verstärkt. Dabei wurde auch der Maßnahmenkatalog erweitert, um diejenigen zu bestrafen, die die Umschulungs- und Wiedereingliederungsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt nicht annehmen (Allard 2007: 324f).

Parallel zur Verschärfung des Sozialhilfebezugs ist in den USA seit den 1990er Jahren der *Earned Income Tax Credit* kontinuierlich ausgebaut worden. Das 1975 implementierte Programm wurde in den 1980er und 1990er Jahren durch mehrere Gesetzesnovellen stark ausgeweitet und inzwischen bieten auch 19 Einzelstaaten einen solchen Steuerkredit an. Eine alleinstehende Mutter mit einem Kind erhielt im Jahre 2006 für jeden verdienten Dollar 40 Prozent an Steuerkredit bei einem Einkommen bis zu 11.340 USD im Jahr hinzu. Bei einem Familieneinkommen zwischen 11.340 und 14.810 USD wurde ein maximaler Steuerkredit von 4.536 USD gewährt und bei Einkommen darüber reduziert sich der Steuerzuschuss immer weiter bis zu einer Obergrenze von 36.348 USD, ab der kein Steuerkredit mehr gewährt wird (Furman 2006: 2). Mit der Ausweitung in den 1990er Jahren haben sich die Programmkosten des EITC verdreifacht (Ventry 2001). Die Transferzahlungen aus dem EITC haben vom Umfang her bereits 1996 die Leistungen aus AFDC überholt (Elwood 2001). Unter der Präsidentschaft Bushs ist der EITC das größte Leistungsprogramm für Familien mit Kindern. Im Jahr 2003 erhielten 19,3 Millionen Familien Leistungen im Umfang von 34,4 Milliarden USD (Committee of Ways and Means 2004). Diese drastische Ausweitung im Finanzumfang des EITC

schwächte dann aber auch die überparteiliche Zustimmung, die den Steuerkredit lange politisch stabilisierte. So wurde kritisiert, der EITC habe sich zu einem zweiten Zweig des Sozialhilfenbereichs entwickelt. Andere sahen keine ausreichenden Arbeitsanreize mehr und von konservativer Seite wurde zudem kritisiert, mit dem Programm würden Eheschließungen verhindert, da auch Alleinstehende einen Anspruch auf den Kredit haben, und es wäre zu wenig zielgerichtet auf die wirklich Bedürftigen (Holt 2006: 3). Jüngste Veränderungen in den Regularien des EITC unter Präsident Bush zielten dann auch auf eine stärkere Kontrolle der Anspruchsberechtigung (Internal Revenue Service 2002), und weitere Steigerungen in den Leistungen wurden begrenzt auf verheiratetet Paare (Gitterman/Cotton/Howard 2003) und Militärpersonal (Bell Policy Center 2005).

4. Armut und Einkommensverteilung in der Ära G. W. Bush

Die legislative Bilanz der Bush-Administration ist recht durchwachsen. Erfolgen in der Steuer-, Bildungs- und Gesundheitspolitik stehen Misserfolge bei der Rentenreform und einer grundlegend neuen Schwerpunktsetzung im Sozialhilfebereich gegenüber; Bush führte gerade im letzten Bereich in erster Linie die Politik fort, die bereits unter Präsident Clinton eingeleitet worden ist. Was lässt sich aber über die sozialpolitische *Output*-Bilanz der Bush-Administration sagen? Wie haben sich die Einkommen entwickelt, wie die Armut und wie der Abdeckungsgrad bei der Krankenversicherung? Zu Beginn wurden bereits einige Kennzahlen genannt, die auf keine gute Bilanz der Bush-Administration hinweisen. Wie sieht aber die Situation am Ende der zweiten Amtsperiode von George W. Bush aus? Die jüngsten Daten, die momentan vom *Census Bureau* vorliegen, stammen aus dem Jahr 2007. Danach lag die offizielle Armutsrate 2006 bei 12,3 Prozent, und damit leicht unter dem Wert von 2005 (12,6 Prozent). 36,5 Millionen US-Bürger lebten 2006 unter der Armutsgrenze. Damit lag die Armutsrate insgesamt deutlich über dem Wert von 2000 (11,3 Prozent), als George W. Bush sein Amt antrat. Die Armutsrate ist damit um gut einen Prozentpunkt angestiegen, in absoluten Zahlen ausgedrückt: Im Vergleich zum Jahr 2000 lebten sechs Jahre später rund fünf Millionen mehr US-Bürger unter der Armutsgrenze (DeNavas/Proctor/Smith 2007: 1ff).

Allerdings variieren die Werte für die einzelnen Bevölkerungsgruppen doch erheblich. Eine unterdurchschnittliche Armutsrate im Jahr 2006 findet sich mit 8,2 Prozent bei den Weißen (*non-hispanics*), noch etwas unter dem Schnitt liegen auch die Asiaten mit 10,3 Prozent. Dagegen leben deutlich überproportional viele Schwarze (24,3 Prozent) und Hispanics (20,6 Prozent) unter der Armutsgrenze. Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung ist auch die Armutsrate bei Kindern mit 17,4 Prozent überdurchschnittlich, während die US-Bürger, die über 65 Jahre alt sind, ein leicht geringeres Armutsrisiko (10,8 Prozent) als die Gesamtbevölkerung tragen (DeNavas/Proctor/Smith 2007: 11ff).

Insbesondere aus einer europäischen Perspektive sind die Daten zum Abdeckungsgrad bei der Krankenversicherung als drastisch zu bezeichnen. Zwar ist im Jahr 2006 sowohl der Prozentsatz als auch die Anzahl der US-Bürger mit einer Krankenversicherung im Vergleich zum Vorjahr von 15,3 Prozent (249 Millionen US-Bürger) auf 15,8 Prozent (249,8 Millionen US-Bürger) leicht angestiegen. Allerdings ist zugleich die Anzahl der US-Bürger ohne Krankenversicherung im selben Zeitraum von 44,8 Millionen auf 47 Millionen ebenfalls angestiegen. Vergleicht man die Daten aus 2006 auch hier mit den Werten aus 2000, so ist die Zahl der Menschen ohne Versicherungsschutz bei Krankheit in den USA um mehr als acht Millionen angewachsen (DeNavas/Proctor/Smith 2007: 18ff). Diese Menschen leben auch unter einem erhöhten Armutsrisiko, weil sie im Krankheitsfall die medizinische Versorgung aus den eigenen Finanzmitteln finanzieren müssten.

Bei der Entwicklung der Einkommen lassen sich ein paar interessante Trends aufzeigen. So ist das Median-Haushaltseinkommen in den USA von 2005 auf 2006 um 0,7 Prozent von 47.201 auf 48.201 USD angestiegen. Allerdings haben nicht alle Haushalte gleichermaßen von dieser Einkommenssteigerung profitiert. Alle gängigen Indikatoren zur Messung von Einkommensungleichheit zeigen, dass diese unter der Bush-Administration angewachsen ist. Der gängige Indikator zur Bestimmung der Einkommensungleichheit ist der GINI-Index, mit dessen Hilfe ermittelt wird, in welchem Ausmaß die Verteilung des Einkommens auf Personen und Haushalte einer Volkswirtschaft von einer vollkommen gleichmäßigen Verteilung abweicht. Ein GINI-Index von null bedeutet somit eine absolute Gleichverteilung der Einkommen, während bei einem Wert von 1 die Einkommen vollkommen ungleich verteilt wären. Als Bush sein Präsidentenamt im Jahre 2000 antrat, lag der GINI-Koeffizient bei 0,462 und ist im Verlauf seiner Amtszeit bis 2006 auf 0,470 angestiegen. Was das in realen Zahlen bedeutet, lässt sich

anhand von Durchschnittseinkommen in unterschiedlichen Einkommenssegmenten aufzeigen. Dafür unterteilt man das Einkommensspektrum in den USA in fünf Gruppen, von den 20 Prozent der Haushalte mit dem geringsten Einkommen bis hinauf zu den 20 Prozent der am besten verdienenden Haushalte. Im Jahr 2000 lag das durchschnittliche jährliche Haushaltseinkommen im unteren 20-Prozent-Segment bei 11.892 USD und ist bis 2006 auf 11.352 USD gesunken. Das durchschnittliche Einkommen der Top-20-Prozent-Verdiener hingegen ist im selben Zeitraum von 166.659 auf 168.170 USD angestiegen. Insbesondere infolge der Steuerreform, aber auch aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung, mussten die Geringverdiener in den USA demnach Einkommenseinbußen hinnehmen, während die Topverdiener noch mehr hinzuverdient haben (DeNavas/Proctor/Smith 2007: 38).

Aber nicht nur der Blick auf die statistische Berechnung der Einkommensverteilung und hier insbesondere die wachsende Ungleichheit in der Einkommensverteilung insgesamt sollte thematisiert werden. Unter Präsident Bush sind es insbesondere die absoluten Topverdiener, die vor allem durch Bushs Steuerpolitik am stärksten profitieren. Neuste Daten des *Congressional Budget Office* zeigen, dass von 2004 auf 2005 das durchschnittliche Einkommen der Top-Ein-Prozent-Verdiener um durchschnittlich 119.000 USD angestiegen ist. Zum Vergleich: Das Durchschnittseinkommen der Geringverdiener ist im selben Zeitraum lediglich um 550 USD angestiegen. Insgesamt ist unter Präsident Bush die Einkommenskonzentration an der Spitze der Einkommenspyramide kontinuierlich angestiegen. Der Anteil des nationalen Einkommens vor Steuern, der an die Top-Ein-Prozent-Verdiener geht, ist von 17,8 Prozent im Juni 2004 auf 19,4 Prozent 2005 angestiegen. Damit liegt die Einkommenskonzentration vor Steuern im Jahre 2005 auf dem höchsten Niveau seit 1929. Noch drastischer wird das Bild, wenn man die Einkommen nach Steuern betrachtet. Hier werden die Daten erst seit 1979 erhoben und auch hier hat die Einkommenskonzentration im Jahre 2005 ein niemals zuvor erreichtes Niveau erreicht: mit Topwerten für die Spitzenverdiener und einem sinkenden Niveau für die Mittelklasse und die Geringverdiener. Seit der Ermittlung der Daten 1979 hat sich das durchschnittliche Einkommen nach Steuern der Spitzenverdiener von 326.000 USD auf 1,07 Millionen USD mehr als verdreifacht. Wieder zum Vergleich: Die Durchschnittseinkommen der Mittelklasse sind nur um 21 Prozent angestiegen und das der Geringverdiener gar nur um sechs Prozent. Die Top-Ein-Prozent-Haushalte verdienen damit im Schnitt 70-mal so viel wie die Menschen in den Haushalten im

Einkommenssegment der untersten 20 Prozent (Center on Budget and Policy Priorities 2007).

Allerdings darf ein weiterer Aspekt der US-amerikanischen Einkommensverteilung nicht außer Acht gelassen werden, der eventuell erklärt, warum es kaum Proteste gegen dieses Ausmaß an Einkommensverteilung in den USA gibt: Das ist die Einkommensmobilität. Das Finanzministerium der USA hat anhand der individuellen Einkommensteuererklärungen der Bürger untersucht, wie sich die Einkommen im Zeitraum von 1996 bis 2005 verändert haben (US Treasury Department 2007). Im Gegensatz zu den anderen Untersuchungen konnte dabei gezeigt werden, wo sich z. B. diejenigen, die noch 1996 zu den Geringverdienern zählten, zehn Jahre später in der Einkommensverteilung wieder finden, ob sie sich z. B. verbessert haben und sich in einer höheren Einkommensgruppe haben einordnen können. Das Ergebnis: 55 Prozent der untersuchten Individuen haben sich im Untersuchungszeitraum in eine andere Einkommensgruppe bewegt. So haben sich 50 Prozent derjenigen, die noch 1996 zu den Geringverdiener zählten, im Falle der hier vorgenommen Klassifizierung zu den 20 Prozent am geringsten Verdienenden, in den folgenden zehn Jahren deutlich verbessert. Einkommensmobilität wirkt allerdings nicht nur nach oben! Von dem einen Prozent der Topverdiener 1996 fand sich 2005 nur jeder Vierte noch in diesem Einkommenssegment. 75 Prozent mussten Einkommenseinbußen hinnehmen, verdienten 2005 also deutlich weniger als noch zehn Jahre zuvor.

Insgesamt muss der Bush-Administration in diesen Bereichen eine schlechte Bilanz ihrer Amtszeit ausgestellt werden. Die Armutsraten sind angestiegen, ebenso die Anzahl der Bürger ohne Krankenversicherung. Zugleich hat die Einkommensungleichheit deutlich zugenommen, und insbesondere die Spitzenverdiener profitieren von Bushs Umverteilungspolitik. Zu den Verlierern gehören die Geringverdiener und diejenigen ohne Einkommen, die infolge der Sozialhilfepolitik noch stärker überwacht und reglementiert werden und von denen immer mehr an Gegenleistung für den Bezug von Sozialhilfe verlangt wird.

Der 44. Präsident der Vereinigten Staaten, Barack Obama, tritt ein schwieriges sozial- und gesundheitspolitisches Erbe an, das sich durch die Krise auf dem Finanz- und Kapitalmarkt und die damit einhergehende massive Verschuldung des Bundeshaushaltes noch verschärft hat. Welchen Handlungsspielraum Obama unter diesen fiskalpolitischen Rahmenbedingungen noch hat, wird sich zeigen müssen. Er kann zumindest in den ersten beiden Jahren seiner Präsidentschaft auf eine Demokrati-

sche Mehrheit im Kongress zurückgreifen, die ihm die Durchsetzung einiger sozialpolitischer Ziele leichter machen wird. Zu den zentralen Punkten seiner sozial- und gesundheitspolitischen Agenda zählt die Reform des Krankenversicherungssystems, um die große Zahl an Nichtversicherten zu reduzieren, Steuersenkungen für die Mittelklasse und gezielte Maßnahmen gegen Armut in Städten und bei Familien (Obama/Biden 2008). In einer Rede in Spartenburg, South Carolina, sagte Barack Obama am 15. Juni 2007:

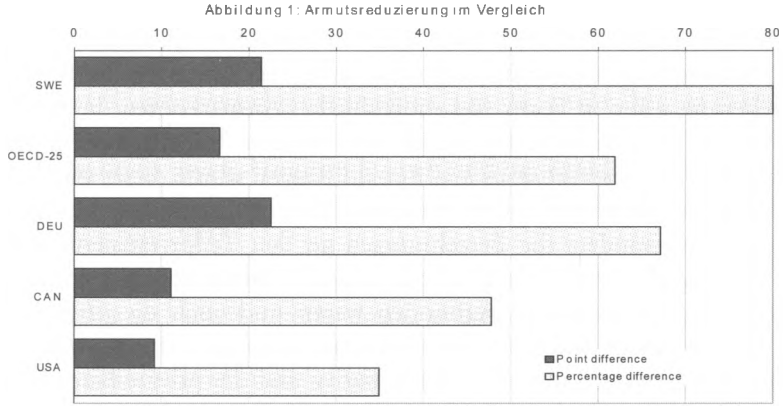
> »At the dawn of the 21st century we also have a collective responsibility to recommit ourselves to the dream: to strengthen that safety net, put the rungs back on the ladder to the middle-class, and give every family the chance that so many of our parents and grandparents had. This responsibility is one that has been missing from Washington for far to long - a responsibility I intend to take very seriously as president« (Obama 2007).

5. Kontinuitäten und Brüche: Die Sozialpolitik der Bush-Administration

Wie fügt sich nun die Sozialpolitik der Bush-Administration in den Gesamtkontext wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung in den USA ein? Hier muss eine differenzierte Bilanz gezogen werden. Blickt man auf die erfolgreichen legislativen Reformen, so hat sich nur relativ wenig am Grundcharakter des US-amerikanischen Wohlfahrtsregimes verändert. In vielen Bereichen wie z. B. der Sozialhilfepolitik setzte Bush in erster Linie die Politik fort, die bereits unter dem demokratischen Präsidenten Clinton initiiert worden ist. Mit der Steuerpolitik stärkte Bush darüber hinaus den schon zuvor wichtigen und in vielen Analysen nicht ausreichend thematisierten Bereich des »hidden welfare state« (Howard 1997), also die Bereiche der privaten sozialen Absicherung, die stark öffentlich reguliert und steuerlich absetzbar sind, und die sozialpolitische Komponente des Einkommensteuersystems, hier insbesondere in Form von *Child Tax Credits* und dem EITC.

Zieht man aber auch die gescheiterten sozialpolitischen Reformen der Bush-Administration hinzu, die um das ideologische Konstrukt des *Compassionate Conservatism* gruppiert waren, so lässt sich doch eine versuchte Neuausrichtung amerikanischer Wohlfahrtsstaatlichkeit aufzeigen, die aber schon ihre Vorläufer in der Wohlfahrtsreform von 1996 haben. Insgesamt sollte der (bundes-)staatliche Einfluss in der Sozialpolitik zu-

rückgenommen werden. Bei der Sozialhilfe durch die verstärkte Einbindung von gesellschaftlichen und hier insbesondere glaubensbasierten Organisationen in die kommunale Betreuung der Armen. In der Rentenversicherung sollte in Form von individuellen Ansparkonten die private Dimension der Altersabsicherung gestärkt werden. In Abgrenzung vom traditionellen Konservatismus á la Ronald Reagan wurde dieser staatliche Rückzug aber nicht verbunden mit einem klaren Antrieb zur Kosteneinsparung. Insbesondere die Berechnungen zu den Teilprivatisierungsplänen von *Social Security* haben gezeigt, dass die Reformen mit enormen zusätzlichen Finanzmitteln verbunden waren und auch die öffentliche Regulierung der privaten sozialen Anbieter ausgebaut worden wäre. So sollten also in erster Linie die Eigeninitiative und der private Bereich der sozialen Absicherung insgesamt gestärkt werden und dies sollte durch Regulierung und massive steuerliche Subventionierung unterstützt werden, also eine massive Ausweitung des *Hidden Welfare States*, der den amerikanischen Sozialstaat auszeichnet. Zu Beginn wurde bereits darauf verwiesen, welches Ausmaß dieser sozialpolitische Bereich in den USA hat und dass bei der Berücksichtigung der hier zu verzeichnenden Sozialausgaben im Privaten und durch das Steuersystem eine deutliche Konvergenz bei den Sozialausgaben im internationalen Vergleich zu beobachten ist. Die Daten zur Armutsentwicklung und Einkommensungleichheit lassen aber doch Fragen der Effektivität eines solchen Systems offen. Und ein Blick auf die Performanz der sozialen Transfersysteme und des Steuersystems zeigt dann auch das jeweilige Umverteilungsmaß der Wohlfahrtsregime und hier schneidet der US-amerikanische Wohlfahrtsstaat im internationalen Vergleich doch sehr schlecht ab:



Quelle: OECD (2008)

Der gestrichelte Balken in Schaubild 1 gibt die prozentuale Verringerung der Armutsraten im Vergleich von Markteinkommen und verfügbaren Haushaltseinkommen wieder, der dunkle Balken die Differenz in Prozentpunkten. Je höher also die prozentuale Armutsreduzierung, desto effektiver ist das Steuer- und Transfersystem bei der Reduzierung von Armut bei den Markteinkommen. Schweden liegt hier deutlich an der Spitze mit einer Armutsreduzierung von über 80 Prozent. Das Transfer- und Steuersystem in den USA kann im Vergleich dazu die Armutsraten bei den beiden genannten Einkommensarten nur um circa 35 Prozent reduzieren und liegt damit abgeschlagen am Ende des Vergleichssamples. Hier zeigt sich, dass im internationalen Vergleich die Kapazität des US-amerikanischen Wohlfahrtsregimes bei der Verminderung von Armut extrem niedrig ist. Also auch wenn die Berücksichtigung des *Hidden Welfare State* zu einer Konvergenz in den Ausgabenniveaus im internationalen Vergleich führt – in der Fähigkeit der Armutsreduzierung liegt das US-amerikanische System deutlich hinter den Vergleichsländern aus Schweden, Deutschland und Kanada zurück.

Abschließend lässt sich bilanzieren, dass der Versuch einer radikalen Stärkung des privaten Anteils an der sozialen Absicherung und der operative Rückzug des Staates aus der Sozialhilfe am Widerstand der Demokraten und der breiten mobilisierten Öffentlichkeit gescheitert sind. Die Bush-Administration setzt mit ihren im politischen Prozess durchgesetzten Reformen lediglich bekannte Muster wohlfahrtstaatlicher Entwicklung in den USA fort bzw. folgt in ihrer Reformpolitik

der bereits unter dem Demokratischen Präsident Clinton eingeschlagenen Weg. Die legislative Bilanz ist dabei sehr durchwachsen und gemessen an der Entwicklung der Armutsraten und der Einkommensverteilung schlecht. Profitiert von den innenpolitischen Reformen haben in erster Linie die Topverdiener in den USA. Insgesamt setzt sich aber mit der Sozialpolitik der Bush-Administration ein Entwicklungstrend fort, der auch in zahlreichen anderen entwickelten Wohlfahrtsstaaten zu beobachten ist: die stärkere Förderung privater sozialer Absicherung und die intensivierte Nutzung steuerpolitischer Instrumentarien mit sozialpolitischer Funktion. Den USA kommt in diesem Prozess im internationalen Vergleich eine Vorreiterrolle zu. Momentan lässt sich ein Erfolg dieser Strategie gemessen am sozialstaatlichen Ausgabenniveau und der Armutsentwicklung allerdings noch nicht ablesen. Das bleibende Vermächtnis des »mitfühlenden Konservatismus« der Bush-Administration ist ein Staatsausbau auch in der Sozialpolitik, zumindest mit Blick auf das Ausgabenniveau, während gleichzeitig die Armuts- und Ungleichheitsdaten einen schweren Rückschlag in der sozialpolitischen Bilanz anzeigen.

Literatur

Allard, Scott W. 2007: The Changing Face of Welfare during the Bush Administration, in: Publius: The Journal of Federalism 37: 3, 304-332.

Baker, Dean 1998: Saving Social Security in Three Steps (Economic Policy Briefing Paper), http://www.epinet.org/briefingpapers/ss.pdf (13.10.2006).

Bartels, Larry M. 2000: Partisanship and Voting Behaviour: 1952-1996, in: American Journal of Political Science 44:1, 35-50.

Bartels, Larry M. 2005: Homer Gets a Tax Cut: Inequality and Public Policy in the American Mind, in: Perspective on Politics 3:1, 15-31.

Bell Policy Center 2005: The Earned Income Tax Credit Helps Military Families, www.thebell.org/pdfMilitary%20EITC%2005-02.pdf (1.12.2005).

Bond, Jon R./Fleisher, Richard (Hrsg.) 2000: Polarized Politics: Congress and President in a Partisan Era, Washington D.C.

Burtless, Gary 2007: What Have We Learned About Poverty and Inequality? Evidence from Cross-National Analysis, in: Focus 25:1, 12-17.

Bush, George W. 2001a: Inaugural Address 2001, www.whitehouse.gov/news/inauguraladress.html (12.10.2006).

Bush, George W. 2001b: Rallying the Armies of Compassion, http://www.whitehouse.gov/news/reports/faithbased.pdf (11.11.2008).

Bush, George W. 2002: Speech to the Commonwealth and Churchill Club, San José, www.whitehouse.gov/news/releases/20020/04/20020430-5.html (12.10.2006).

Bush, George. W. 2005: State of the Union Address, www.whitehouse.gov/2005/02/20050202-1.html (12.10.2006).

Center on Budget and Policy Priorities 2007: Income Inequality Hits Record Levels, http://www.cbpp.org/12-14-07inc.pdf (11.11.2008).

Committee on Ways and Means 2004: 2004 Green Book, Washington D.C.

CBO (Congressional Budget Office) 2006: Updated Long Term Projections for Social Security, http://www.cbo.gov/ftpdocs/72xx/doc7289/06-14-longtermprojections.pdf (13.10.2006).

Congressional Budget Office 2007: Historical Effective Federal Tax Rates: 1979 to 2005, Washington D.C.

Corbett, Thomas 2002: The New Face of Welfare in the US: From Income Transfer to Social Assistance, in: Social Policy and Society 2:2, 113-122.

DeNavas-Walt, Carmen/Proctor, Bernadette D./Smith, Jessica, U.S. Census Bureau 2007: Current Population Reports: P60-233: Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2006, Washington D.C.

Dobbs, Michael 2004: More States are Fighting »No Child Left Behind«, in: Washington Post, 19.12.2004.

Elwood, David T. 2001: The Impact of the Earned Income Tax Credit and Social Policy Reforms on Work, Marriage, and Living Arrangements, in: Bruce D. Meyer/Douglas Holz-Eakin (Hrsg.), Making Work Pay: The Earned Income Tax Credit and It's Impact on American Families, New York.

Forrtier, John/Ornstein, Norman J. 2004: President Bush: Legislative Strategies, in: Fred Greenstein (Hrsg.), The George W. Bush Presidency: An Early Assessment, Baltimore (MD), 138-172.

Furman, Jason 2005: Does Social Security Face a Crisis in 2018?, Washington D.C.

Furman, Jason 2006: Tax Reform and Poverty, Washington D.C.

Fusarelli, Lance D. 2005: Gubernatorial Reactions to »No Child Left Behind«, in: Peabody Journal of Education 80:2, 120-136.

Gale, William G./Olszag, Peter R. 2004a: Bush Administration Tax Policy: Introduction and Background, in: Tax Notes, 13.9.2004, 1291-1300.

Gale, William G./Olszag, Peter R. 2004b: Bush Administration Tax Policy: Revenue and Budget Effects, in: Tax Notes, 4.10.2004, 105-118.

Gale, William G./Olszag, Peter R. 2004c: Bush Administration Tax Policy: Distributional Effects, in: Tax Notes, 27.9.2004, 1559-1566.

Gitterman, Daniel P./Davenport Cotton, Kendra/Howard, Christopher 2003: Tax Credits for Working Families: The New American Social Policy, Washington D.C.

Hacker, Jacob 2002: The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States, Cambridge (MA).

Hacker, Jacob/Pierson, Paul 2005: Abandoning the Middle: The Bush Tax Cuts and the Limits of Democratic Control, in: Perspectives on Politics 3:1, 33-53.

Holt, Sven 2006: The Earned Income Tax Credit at Age 30: What We Know, Washington D.C.

Howard, Christopher 1997: The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States, Princeton (NJ).

Howard, Christopher 2003: Is the American Welfare State Unusually Small?, in: Political Science & Politics 36:3, 411-416.

Howard, Christopher 2007: The Welfare State Nobody Knows: Debunking Myths about U.S. Social Policy, Princeton (NJ).

Iglehart, John K. 2004: The New Medicare Prescription-Drug-Benefit: A Pure Power Play, in: The New Endland Journal of Medicine 350:8, 826-833.

Internal Revenue Service 2002: Compliance Estimates for Earned Income Tax Credit Claimed on 1999 Returns, Washington D.C.

Kennedy, Edward 2004: Speech delivered at the Brookings Institution (Washington D.C., 5. Februar), http://www.brookings.org (12.10.2006).

Koitz, David/Kollmann, Geoffrey 2001: The Financial Outlook for Social Security and Medicare (CRS Report to Congress), Washington D.C.

Kramer, Fredrica D./Finegold, Kenneth/De Vita, Carol J./Wherry, Laura 2005: Federal Policy on the Ground: Faith-Based Organizations Delivering Local Services (The Urban Institute Discussion Papers 05-01/2005), Washington D.C.

Kuypers, Jim A./Mitcher, Megan/Irwin, James/Wilson, Alexander 2003: Compassionate Conservatism: The Rhetorical Reconstruction of Conservative Rhetoric, in: American Communication Journal, Online Edition 6:4, 1-27, http://acjournal.org/holdings/vol6/iss4/articles/kuypers.htm (9.5.2003).

Meyers, Marcia K. 2007: The Institutional Architecture of Antipoverty Policy in the United States: Looking Back, Looking Ahead, in: Focus 25:1, 58-62.

Moffitt, Robert 2007: Four Decades of Antipoverty Policy: Past Developments and Future Directions, in: Focus 25:1, 39-44.

Mucciaroni, Gary/Quirk, Paul J. 2004: Deliberations of a »Compassionate Conservative«: George W. Bush's Domestic Presidency, in: Colin Campbell/Bert A. Rockman (Hrsg.), The George W. Bush Presidency: Appraisals and Prospects, Washington D.C., 158-190.

Murswick, Axel 1998: Gesellschaft, in: Willi Paul Adams/Peter Lösche (Hrsg.), Länderbericht USA, Bonn, 621-718.

Newport, Frank/Saad, Lydia 2005: What does the Public Really Think About Social Security, (Gallup News Service, 17. März), http://www.gallup.com/poll/15283/What-Does-Public-Really-Think-About-Social-Security-Reform.aspx (11.11.2008).

Obama, Barack 2007: Rede in Spartanburg (15. Juni), http://change.gov/agenda/family_agenda/ (11.11.2008).

Obama, Barack/Biden, Joe 2008: Blueprint for Change: Obama and Biden's Plan for America, http://www.barackobama.com/pdf/ObamaBlueprintForChange.pdf (11.11.2008).

OECD 2007: Society at a Glance: OECD Social Indicators - 2006 Edition, Paris.

OECD 2008: Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries, Paris.

Pierson, Paul/Skocpol, Theda 2007: The Transformation of American Politics, Princeton (NJ).

President of the United States 2004: A Remarkable Record of Achievement, Washington D.C.

President of the United States 2005: Strengthening Social Security for the 21st Century, http://www.whitehouse.gov/infocus/social-security/200501/socialsecurity.pdf (13.10.2006).

President's Commission to Strengthen Social Security 2001: Strengthening Social Security and Creating Personal Wealth for All Americans: Report of the President's Commission, http://www.csss.gov/reports/Final_report.pdf (14.10.2006).

Scholz, John Karl 2007: Taxation and Poverty: 1960-2006, in: Focus 25:1, 52-57.

Schreyer, Söhnke/Wilzewski, Jürgen 2001a: Congress Report 2/2001, Kaiserslautern.

Schreyer, Söhnke/Wilzewski, Jürgen 2001b: Congress Report 6-7/2001, Kaiserslautern.

Seeleib-Kaiser, Martin 2000: Kulturelle und politisch-institutionelle Determinanten des US-amerikanischen Wohlfahrtstaates, in: Herbert Obinger/Uwe Wagschal (Hrsg.), Der gezügelte Wohlfahrtsstaat: Sozialpolitik in reichen Industrienationen, Frankfurt a. M., 95-129.

Sider, Ronald J./Unruh, Heidi R. 1999: No Aid to Religion? Charitable Choice and the First Amendment, in: Brookings Review, Spring 1999, 46-49.

Soss, Joe/Schramm, Sanford F. 2007: Welfare Reform as a Failed Political Strategy: Evidence and Explanations for the Stability of Public Opinion, in: Focus 25:1, 17-28.

Stoesz, Daniel 2002: The American Welfare State at Twilight, in: Journal of Social Policy 31:3, 487-503.

U.S. Treasury Department 2007: Income Mobility in the U.S. from 1996 to 2005: Report of the Department of the Treasury, Washington D.C.

Ventry, Denni J. Jr. 2001: The Collision of Tax and Welfare Politics: The Political History of the Earned Income Tax Credit, in: Bruce D. Meyer/Douglas Holz-Eakin (Hrsg.), Making Work Pay: The Earned Income Tax Credit and It's Impact on American Families, New York, 35-86.

Weiss, Robert 2001: Charitable Choice As Neoliberal Welfare Strategy, in: Social Justice 28:1, 35-53.

Wilensky, Harold/Lebaux, Charles N. 1965: Industrial Society and Social Welfare, New York.