

Aus:

BRITTA GRELL

Workfare in den USA

Das Elend der US-amerikanischen Sozialhilfepolitik

November 2008, 474 Seiten, kart., 36,80 €, ISBN 978-3-8376-1038-3

Das »Sozialhilfeproblem« scheint in den USA – anders als in Europa – gelöst, worauf anhaltend hohe Beschäftigungsquoten verweisen. Die Studie stellt diesen Konsens in Frage. Sie untersucht die bislang nur unzureichend verstandenen Hintergründe und Konsequenzen der US-Sozialhilfereform von 1996, die einen radikalen Arbeitszwang für alle Bedürftigen einführt. Es wird erklärt, warum sich mit dieser »Workfare-Politik« die Armut noch verschärft hat. Zudem wird gezeigt, wie Gewerkschaften und soziale Bewegungen auf diese Politik reagiert haben und vor welchen sozialpolitischen Herausforderungen Städte wie New York und Los Angeles zu Beginn des 21. Jahrhunderts stehen.

Britta Grell (Dr. phil.) ist Politikwissenschaftlerin und arbeitete bis vor kurzem am John-F.-Kennedy-Institut (Abteilung Politik) der Freien Universität Berlin.

Weitere Informationen und Bestellung unter:

www.transcript-verlag.de/ts1038/ts1038.php

INHALT

Vorwort	9
Einleitung	11
Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands	14
Grundlagen, Ziele und Aufbau der Arbeit	19
Sozialhilfereform in den USA:	
»Ending Welfare As We Know It«?	25
Die offiziellen Zielsetzungen der »Welfare Reform«	32
Familienpolitische Leitlinien	36
Arbeitsmarktintegration	37
Ausgrenzung von Bevölkerungsgruppen aus Sozialleistungen	39
Die Förderung von privaten und »faith-based initiatives«	40
Die Rezeption der »Welfare Reform« in der kritischen Sozialforschung	43
Politik- und institutionenzentrierte Ansätze	46
Kultur- und ideologiekritische Ansätze	53
Poststrukturalistische Ansätze und „neue Armutsforschung“	59
Politökonomische Ansätze	65
Zusammenfassende Diskussion	79
Die Re-Föderalisierung und	
Re-Konditionalisierung der Sozialhilfepolitik	87
Die Bundesstaaten im US-amerikanischen »Welfare System«	89
Begrenzung des Leistungsbezugs seit den 1960er Jahren	101
Die Phase der lokalen Modellprojekte (1962-1981)	106
Die Waiver-Phase (1982-1996)	110
Zusammenfassung	125
»Post-Welfare-States«: Die Sozialhilfepolitik der	
Bundesstaaten seit 1996	127
»Tough Love«: Die TANF-Richtlinien der Einzelstaaten	131
Die Ausgestaltung der Anspruchsberechtigung	139
Die Ausgestaltung der Arbeitsverpflichtung	143
Die Ausgestaltung der Beschäftigungsförderung	146
Familienpolitische Regelungen	149

Vorläufige Auswirkungen der TANF-Politik	155
Bestandsaufnahme der TANF-Politik der Einzelstaaten	160
Typologisierungs- und Erklärungsversuche der »state choices«	165
Zusammenfassung	170
Urbane Workfare-Regime im Zeichen der Devolution	173
New York City	178
Sozialpolitische Vorgaben der Landesregierung	181
Sozialhilfepolitik vor 1996	181
Der »New York State Welfare Reform Act«	187
Lokale Rahmenbedingungen für eine arbeitszentrierte Sozialhilfepolitik	195
Sozialhilfe- und Armutsentwicklung	196
Ökonomische Faktoren	199
Workfare in New York City	206
»Giuliani Time« (1994-2000)	208
Die Auseinandersetzungen um das »Work Experience Program«	215
Der Ausschluss aus dem Weiterbildungssystem	219
Die Sanktions- und Diversionspolitik	229
Arbeitsrechtliche Auseinandersetzungen	234
Entwicklungen unter der Bloomberg-Administration (2002-2006)	246
Zusammenfassung	253
Los Angeles	257
Sozialpolitische Vorgaben der Landesregierung	260
Sozialhilfepolitik vor 1996	260
Der kalifornische »Welfare to Work Act«	274
Lokale Rahmenbedingungen für eine arbeitszentrierte Sozialhilfepolitik	280
Sozialhilfe- und Armutsentwicklung	281
Ökonomische Faktoren	286
Workfare in Los Angeles	289
Die Umsetzung von CalWORKs in Los Angeles	290
Die Auseinandersetzungen um das lokale Sozialhilfesystem	303
Auseinandersetzungen um »General Relief«	307
Public Job Creation	313
Der verlorene Kampf gegen Privatisierung	318
Die aktuellen Entwicklungen	321
Zusammenfassung	327
Workfare-Regime in New York City und Los Angeles:	
Ausrichtung und Einfluss der lokalpolitischen Opposition	330
Ausblick	344

Resümee: Die subnationale und urbane Ebene als Entsorgungsmechanismus	347
Anhang	367
A Abkürzungen	367
B Quellen- und Literatur	371
Interviews	371
Literatur	373

VORWORT

Viele Institutionen, Kollegen sowie Freunde haben dazu beigetragen, dass die vorliegende Dissertation entstehen konnte. Mein erster Dank gilt der Hans-Böckler-Stiftung und deren Mitarbeitern des Referats Promotionsförderung; sie haben mich über drei Jahre großzügig mit einem Stipendium unterstützt und mir mehrere Forschungsaufenthalte in den USA ermöglicht, die zum Verfassen dieser Arbeit notwendig waren. Besonderer Dank geht an meine Betreuerin und Erstgutachterin Prof. Dr. Margit Mayer am John-F.-Kennedy-Institut der Freien Universität Berlin, die mit viel Geduld und Engagement dieses Dissertationsprojekt begleitet hat. Sie hat vor langer Zeit mein Interesse an kritischer Wissenschaft geweckt und meinen Zugang zu ihr maßgeblich geprägt. Danken möchte ich auch meinem Vertrauensdozenten von der Hans-Böckler-Stiftung, Prof. Dr. Wolfgang Fach vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Leipzig, für seine Unterstützung. Viele nützliche und wichtige Informationen, Anregungen sowie Denkanstöße gehen zudem auf Gespräche und Diskussionen mit meinen US-amerikanischen Freunden und Kollegen zurück, von denen ich vor allem Nikolas Theodore von der University of Illinois at Chicago, John Krinsky vom City College of New York, Ellen Reese von der University of California Riverside und Paul Tepper vom Institute for the Study of Homelessness and Poverty in Los Angeles nennen möchte. Dank auch an Neil Brenner, der mich so großzügig in New York aufgenommen und unterstützt hat, und an all die im Anhang aufgeführten Interviewpartner in New York und Los Angeles, die mir ihre wertvolle Zeit und ihr Wissen zur Verfügung gestellt haben.

Bedanken möchte ich mich an dieser Stelle auch bei meiner Schwester Inken, die mich – mehr als sie vielleicht weiß – dazu ermutigt hat, die

Promotion in Angriff zu nehmen. Mein abschließender Dank geht an Stephan Lahrem, nicht nur für das Lektorat und seine hilfreichen und klugen Ideen, sondern auch für all die Geduld, Ermunterung und Fürsorge, mit der er mir während der Arbeit an dieser Dissertation zur Seite gestanden hat.

Berlin, im März 2007
Britta Grell

EINLEITUNG

Die Lebensumstände vieler armer Familien in den USA nähern sich denen in der Dritten Welt an. Die Armutsquote unter Kindern in den Vereinigten Staaten ist genauso hoch wie die in Mexiko. Die Sterblichkeitsrate bei Säuglingen entspricht der von Malaysia, in afroamerikanischen Familien in der Hauptstadt Washington D.C. liegt sie sogar noch über den Werten der indischen Provinz Kerala. Zu diesen überraschenden Ergebnissen kam vor kurzem ein Bericht der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme 2005). Er warf der US-Regierung »an overdeveloped military strategy and an underdeveloped strategy for human security« vor und stieß damit auf harsche Kritik in Washington (vgl. Vallety 2005). Aber auch innerhalb der USA mehren sich kritische Stimmen gegenüber einer Politik, die trotz beeindruckenden Wirtschaftswachstums nicht in der Lage oder willens ist, eine materielle und soziale Grundversorgung aller Bürger sicherzustellen, selbst dann nicht, wenn es sich um die eigenen Soldaten handelt. Der National Coalition for Homeless Veterans zufolge waren von den schätzungsweise drei Millionen Menschen, die 2006 in den USA vorübergehend ihre Wohnung verloren und auf der Straße landeten, etwa 500.000 Kriegsveteranen; darunter eine wachsende Zahl von Männern und Frauen, die im Irak gekämpft haben (National Coalition for Homeless Veterans 2006; National Law Center on Homelessness and Poverty 2006). Insgesamt hat die Nachfrage in den Obdachlosenasylen in den Städten im Laufe der letzten Jahre um etwa 20 Prozent zugenommen; etwa einem Drittel aller Bedürftigen konnte nach Auskunft von Kommunalpolitikern angesichts begrenzter Ressourcen städtischer und karitativer Einrichtungen nicht geholfen werden (US Conference of Mayors 2005). 2005 veröffentlichte das Landwirtschaftsministerium einen Bericht, wonach die Anzahl der US-Bürger, in deren Haushalt »food insecurity« (eine euphemistische Umschreibung für Hunger) herrscht, während der ersten Amtsperiode von Präsident George W. Bush von 31 auf 36 Millionen angestiegen ist

(Washington Post, 4.6.2005). Parallel dazu hat die Zahl der Amerikaner ohne Krankenversicherung mit fast 46 Millionen – das entspricht einem Sechstel der Gesamtbevölkerung unterhalb des Pensionsalters – ihre vorläufige Rekordmarke erreicht (United Nations Development Programme 2005: 58). Allein über ein Drittel aller Hispanics, die mit ihrer billigen Arbeitskraft das Rückgrat des boomenden Dienstleistungssektors bilden, hat in den USA keinen oder einen nur sehr eingeschränkten Zugang zu einem der teuersten und modernsten Gesundheitssysteme der Welt (ebd.). Das Institute of Medicine in Washington D.C. geht davon aus, dass jedes Jahr mindestens 18.000 Menschen aufgrund unzureichender medizinischer Versorgung in den USA frühzeitig sterben; eine andere Studie kam zu dem Schluss, dass 85.000 Menschenleben jährlich gerettet werden könnten, wenn Afroamerikaner einen ähnlichen Krankenversicherungsschutz genössen wie Weiße (Rowland/Hoffman 2005: 3).

Hauptleidtragende des Ungleichheiten und Armut forcierenden Sozial- und Wirtschaftsmodells der USA sind neben der schwarzen Bevölkerung, die weiterhin überproportional stark von Erwerbslosigkeit, Einkommensarmut, sozialer Exklusion und räumlicher Segregation betroffen ist, neu zugewanderte Migranten, Alleinerziehende sowie Kinder und Jugendliche. Entgegen der gängigen Vorstellung vom »American Dream« ist die Wahrscheinlichkeit, dass Kinder aus benachteiligten Familien durch Bildungsanstrengungen und harte Arbeit der Armut entgegen können, über die Jahrzehnte ständig gesunken. Laut einer aktuellen Studie zeichnen sich inzwischen fast alle reichen westlichen Industrienationen durch höhere soziale Aufstiegschancen (intergenerational mobility) als die Vereinigten Staaten aus (Hertz 2006). Über ein Viertel aller Beschäftigten in den USA, die durchschnittlich wesentlich mehr Stunden pro Jahr arbeiten als in anderen OECD-Staaten, fällt unter die offizielle Armutsgrenze und gehört zu den »working poor« (Waldron u.a. 2004: 8). Während die Mittelschicht in den USA immer kleiner wird, sind Einkommen und Vermögen der reichsten Familien und Haushalte in den letzten Jahren im Verhältnis zum Rest der Bevölkerung überproportional angewachsen. Die reichsten fünf Prozent der Bevölkerung verfügen inzwischen über mehr als 20 Prozent aller Einkommen, die unteren 40 Prozent auf der Einkommensskala lediglich über 14 Prozent (Mishel u.a. 2006: 12). Angesichts des Ausmaßes dieser sozioökonomischen Polarisierung warnt die American Political Science Association seit Jahren vor einer Aushöhlung demokratischer Errungenschaften und vor den negativen Auswirkungen eines politischen Systems, das selektiv die Interessen einflussreicher Lobbygruppen und der oberen Einkommensschichten vertritt (Task Force on Inequality and American Democracy 2004). Selbst der ehemalige Chef der US-amerikanischen Noten-

bank, Alan Greenspan, schloss sich vor kurzem dieser Warnung an und betonte die wirtschaftlichen Probleme, die mit einem weiteren Anstieg sozialer Ungleichheit verbunden seien (New York Times, 28.8.2006).

Als der US-amerikanische Kongress im Rahmen des »Deficit Reduction Act« neue nationale Richtlinien zur staatlichen Unterstützung von bedürftigen Familien verabschiedete und dieses Gesetz von Präsident Bush im Februar 2006 unterzeichnet wurde, kam es im Vorfeld allerdings zu keinerlei größeren öffentlichen Auseinandersetzungen. Dies ist umso bemerkenswerter, als es bei dieser parlamentarischen Abstimmung um nicht weniger als die Novellierung und die gleichzeitige Verschärfung der sogenannten »Welfare Reform« ging, die von einigen Kritikern als »Washington's New Poor Law« (Wolch/Dinh 2001; Goldberg/Collins 2001; Piven 2001) bezeichnet und allgemein als Wendepunkt in der Nachkriegsentwicklung der US-amerikanischen Sozial- und Armutspolitik interpretiert worden ist. Im Zentrum des neuen »Armen-gesetzes« – dem »Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act« (PRWORA) von 1996 – stand die Eliminierung eines seit den 1930er Jahren bestehenden Rechtsanspruchs von armen Familien auf bundesstaatliche Unterstützung. Seit Inkrafttreten des PRWORA, dessen Gültigkeit mit dem »Deficit Reduction Act« vom Kongress bis zum Jahr 2010 verlängert worden ist, müssen in den USA mittellose Erwachsene, die für sich und/oder ihre Kinder Sozialtransfers im Rahmen von dezentralisierten Hilfsprogrammen erhalten wollen, ihre Arbeitskraft unter allen nur denkbaren Bedingungen Markt und Staat zur Verfügung stellen sowie ihr Privatleben tiefgreifenden bürokratischen Kontrollen und Eingriffen unterwerfen. Spätestens nach fünf Jahren des Leistungsbezugs erlischt jeglicher Anspruch auf weitere finanzielle Beihilfen für Nichterwerbstätige. In manchen Regionen – vor allem in Bundesstaaten mit konservativen Mehrheiten und einem hohen Minoritätenanteil an der Armutsbevölkerung – werden Sozialhilfefzahlungen¹ bereits nach weniger als zwei Jahren eingestellt, unabhängig von Bedürftigkeit und Beschäftigungschancen der Betroffenen. Damit kehrt die US-amerikanische Sozialpolitik unter neoliberalen Vorzeichen in vielerlei

1 Einige Autoren betonen, dass es im US-amerikanischen Kontext inzwischen nicht mehr sinnvoll ist, von Sozialhilfe zu sprechen, da fast die Hälfte derjenigen, die im Rahmen der neuen Transferprogramme (»Temporary Assistance for Needy Families«, TANF) Leistungen beziehen, inzwischen erwerbstätig seien. Der Begriff Sozialhilfe wird in der vorliegenden Arbeit trotzdem verwendet, um die monetären Transfers im Rahmen der von der »Welfare Reform« hervorgebrachten regionalen Unterstützungsprogramme für Familien von Versicherungsleistungen oder anderen indirekten Lohnsubventionierungen abzugrenzen.

Hinsicht immer mehr zu ihren Ursprüngen – der Praxis und Ideologie der englischen Armenfürsorge – zurück (Kaufmann 2003).

Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit den in der Bundesrepublik Deutschland und in der internationalen Fachliteratur nur wenig beachteten Auswirkungen und Kosten dieses Prozesses am Beispiel der Umwandlung der Familiensozialhilfe »Aid to Families with Dependent Children« in ein befristetes und weitgehend kommunal kontrolliertes Transfer- und Beschäftigungsprogramm. Im Zentrum der empirischen Untersuchung steht die Analyse der lokalstaatlichen Implementierung der »Welfare Reform«, das heißt die Herausbildung und Weiterentwicklung von Politiken und Praxen auf der subnationalen Ebene im Bereich der Arbeitsverpflichtung, Disziplinierung und Sanktionierung von Transferbeziehern und deren Familien, im Folgenden Workfare² genannt. Als empirische Fallstudien dienen die beiden bevölkerungsreichsten Städte der USA, New York und Los Angeles, die gleichzeitig führende Global Cities, mediale und kulturelle »Traumfabriken« sowie nationale Armutsmetropolen sind.

Es sprechen mehrere Gründe dafür, sich auf die regionale und kommunale Dimension der veränderten Sozialpolitik in den USA zu konzentrieren: Erstens können die spezifische US-amerikanische Armutsgeographie und die staatliche Bearbeitung von Armutsphänomenen nicht ohne Berücksichtigung der dem politischen System zugrundeliegenden föderalistischen Struktur und den damit verbundenen Implikationen für redistributive Politiken verstanden werden. Die aktuelle Rückverlagerung der Verantwortung für Sozialprogramme und andere staatliche Aufgabenbereiche auf die subnationale Ebene – im angelsächsischen Raum als Devolution bezeichnet – ist in den USA zum großen Teil ein Ergebnis des »New Federalism«: einer Bewegung für die erneute Stärkung der Rechte und der Autonomie der Einzelstaaten, die seit den 1970er Jahren, vor allem aber seit der konservativ geprägten Reagan-Ära, überaus wirkmächtig ist (vgl. Conlan 1998; O'Connor 1998; Takahashi 2003). Im Rahmen des »New Federalism« werden wachsende räumliche Disparitäten im Umgang mit bedürftigen Bevölkerungsgruppen nicht nur als notwendiger Preis einer größeren Flexibilität und Autonomie der lokalstaatlichen Instanzen in Kauf genommen. Die Einzel-

2 Zu den unterschiedlichen Definitionen und Verwendungen des Begriffs Workfare in der Fachliteratur und Politik vgl. S. 79 ff.

staaten werden auch noch – trotz einschlägiger historischer Erfahrungen mit der Ausgrenzung und Diskriminierung von Minderheiten – als die wahren Hüter US-amerikanischer Werte und als Laboratorien der Demokratie und Innovation verklärt (vgl. Caraley 1996; Kling 1997; Leland 2001; Whitaker/Time 2001; Fording 2003).

Einige Autoren schlagen inzwischen sogar vor, die Fokussierung auf *den* US-amerikanischen Wohlfahrtsstaat aufzugeben und stattdessen die Existenz von 51 unterschiedlichen »Welfare States« mit ihren jeweils spezifischen historischen Wurzeln und ideologischen Ausprägungen anzuerkennen (Howard 1999). Selbst wenn man der zentralstaatlichen Ebene weiterhin eine entscheidende Steuerungs- und Planungsfunktion sowie die Hauptverantwortung für Armutsprobleme unterstellt, reicht es – zweitens – zur Bewertung gegenwärtiger sozialstaatlicher Transformationsprozesse in den USA längst nicht mehr aus, sich auf die Analyse bundesstaatlicher Programme, Initiativen und Gesetzesveränderungen zu beschränken. Vielmehr zeigen sich die »new politics of the welfare state« (Pierson 1996) am deutlichsten auf den untergeordneten Ebenen des politisch-administrativen Systems, wo die staatlichen Instanzen mit den »Objekten« neuer sozialer Regulations- und Kontrollmechanismen und den Herausforderungen einer vorrangig arbeitsmarktfokussierten Sozialpolitik unmittelbar konfrontiert sind. Demnach ist die »real [...] story of welfare reform local« (Nathan/Gais 1999: 5).

Unstrittig ist drittens, dass die großstädtischen Zentren die Hauptlast der Neustrukturierung des Sozialhilfesystems in den USA zu tragen haben (vgl. Kahn/Kameran 1998; Wolch 1998; Weir 1999; Allen/Kirby 2000; Coulton 2003; Andrulis u.a. 2003), da hier ein überproportional hoher Anteil der von den Gesetzesveränderungen betroffenen Bevölkerung lebt. Neben den Südstaaten, von denen bis auf Florida alle überdurchschnittlich hohe Armutsquoten aufweisen, und strukturschwachen ländlichen Regionen sind die städtischen Zentren trotz einer langen Geschichte von speziellen urbanen Revitalisierungs- und Förderprogrammen noch immer die »poorhouses« der Vereinigten Staaten. 78 Prozent der US-amerikanischen Armutsbevölkerung wohnten zu Beginn des 21. Jahrhunderts in »Metropolitan Areas«, über die Hälfte von ihnen in Quartieren mit hochkonzentrierter Armut in den »Inner Cities« (Joasart-Marcelli u.a. 2005: 336), denen es häufig an grundlegenden privaten und öffentlichen Ressourcen fehlt. Daher liegt es nahe, die neuen Workfare-Strategien vor allen Dingen als »urban policy issues« (Wiseman 1996: 516) zu begreifen. Selbst wenn nicht alle Bewohner der innerstädtischen Zentren Sozialleistungen beziehen und die meisten Erwachsenen in armen Familien erwerbstätig sind, bleibt ein großer Teil von ihnen aufgrund steigender Reproduktions- und Wohnkosten bei gleichzeitig

stagnierenden oder fallenden Arbeitseinkommen auf diverse Formen staatlicher Unterstützung angewiesen.

Mit der Kombination aus strengen Arbeitsauflagen (Workfare), weitreichender Dezentralisierung (Devolution), der Aufwertung religiöser Organisationen in der Armutspolitik (Charitable Choice Provision) sowie ihrer expliziten Ausrichtung am patriarchalen Idealbild der traditionellen Kleinfamilie ergeben die mit der »Welfare Reform« verabschiedeten Maßnahmen einen ungewöhnlichen Policy-Mix, der sich am ehesten mit der spezifischen politischen Kultur der USA sowie dem wachsenden gesellschaftlichen und politischen Einfluss der christlichen Rechten erklären lässt (vgl. Hoover u.a. 2002; Friedman/McGravie 2003; Bartkowski/Regis 2003; Quadagno/Rohlinger 2007). Dementsprechend wären die »Welfare Reform« und die damit verbundenen lokalen Armuts- und Regulationspolitiken in erster Linie ein weiterer Schritt auf dem sozialpolitischen Sonderweg der Vereinigten Staaten, die in der Vergangenheit unter anderem als residuales Wohlfahrtssystem (Titmuss 1974), Archetyp eines liberalen Regimes (Esping-Andersen 1990) oder als ausgewiesener »welfare laggard« (Berkowitz/McQuaid 1992) im Spannungsfeld zwischen libertär- und paternalistisch-konservativen Vorstellungen (Seeleib-Kaiser/Gebhardt 1997) charakterisiert worden sind. Andererseits ist nicht zu übersehen, dass das Sozial- und Wirtschaftsmodell der USA unterdessen weit über explizit neoliberale Kreise hinaus eine wachsende Faszination ausübt, die den hohen Kommodifizierungsgrad, niedrige Transferleistungen und die weitreichende Privatisierung sozialer Risiken nicht länger als Schwäche oder Rückständigkeit, sondern als Standortvorteile bewerten (vgl. OECD 1994; Lang u.a. 1999; Prince 2001; Haubner 2002; Stoesz 2002; Kollmeyer 2003; Haylett 2003; Candeias 2004). Aus ökonomistischer Sicht gilt das US-Modell spätestens seit Mitte der 1990er Jahre aufgrund seiner hochgradig flexibilisierten und deregulierten Arbeitsmärkte, seinen steigenden Erwerbsquoten (vor allem unter der weiblichen Bevölkerung), seiner großen Lohnspreizung und seinen beeindruckend hohen wirtschaftlichen Wachstumsraten als wesentlich erfolgreicher bei der Anpassung an demographische und weltmarktbedingte Herausforderungen als viele der Wohlfahrtssysteme im »alten Europa«, die neben wachsenden sozialen Ungleichheiten auch noch mit anhaltender struktureller Massenarbeitslosigkeit konfrontiert sind (Esping-Andersen 1996 u. 1999; Lang u.a. 1999; Gilbert/Van Voorhis 2000; Deacon 2001; Quadagno/Street 2006; The Economist, 27.7.2006).

Zahlreiche Regierungen in Ländern mit einer liberalen Sozialstaats-tradition wie Kanada (insbesondere die Provinz Ontario), Großbritannien oder Neuseeland haben in den vergangenen Jahren die US-amerika-

nischen Workfare-Programme unmittelbar als Vorbild genommen und Elemente davon in ihre Sozial- und Beschäftigungspolitik integriert (Peck/Theodore 2001; Goodin 2002; Bashevkin 2002; Quaid 2002; Standing 2002; Daguerre 2004). Aber auch in als sozialdemokratisch oder konservativ geltenden Wohlfahrtsstaaten wie Dänemark, Norwegen, der Schweiz oder der Bundesrepublik sind »aktivierende Strategien«, das heißt die Kopplung von Sozialtransfers an Gegenleistungen der Empfänger, inzwischen zentraler Bestandteil sozialstaatlicher Programmatik und Praxis (Lødemel/Trickey 2000; Dahme/Wohlfahrt 2003; Ferrera/Hemerijck 2003; Handler 2004a; Koch u.a. 2005). Häufig werden auch in diesen Ländern den Kommunen ganz neue Aufgaben und Zuständigkeiten in der Sozial- und Beschäftigungspolitik zugeschrieben (Finn 2000; Reissert 2003; Nägele/Pagels 2004; Eick u.a. 2004). Gleichzeitig erhalten neue lokale Ansätze und Formen der Kooperation zwischen staatlichen und privaten Akteuren – angelehnt an Erfahrungen aus dem US-amerikanischen Kontext mit urbanen Revitalisierungs-, Sicherheits- und Kontrollstrategien – in der europäischen Politik und Fachöffentlichkeit eine immer größere Aufmerksamkeit (Mayer 1999 u. 2003; Body-Gendrot 2000; Rose 2000; Waquant 2001; Michel 2005). Insofern macht es Sinn, die aktuellen Trends in der Sozialpolitik der USA nicht nur unter dem Etikett »American Exceptionalism« abzuhandeln, sondern sie angesichts des Bedeutungszuwachses eines internationalen Policy-Transfers und Wettbewerbs um die Neustrukturierung der Wohlfahrtssysteme als Folie für mögliche hiesige Entwicklungen zu betrachten. Wenn es stimmt, dass das amerikanische politische System eine Art Laboratorium bietet, »that exposes in the purest real-world form the two kinds of ideologies – liberal and conservative – and the two kinds of policies – deregulation and social control – that are being produced to support global capitalism« (Lowi 1998: 6), dann spricht vieles dafür, sich auch in Europa intensiver mit den gegenwärtigen innen- und sozialpolitischen Transformationsprozessen in den USA und ihren gesellschaftlichen Implikationen auseinanderzusetzen.

Bislang standen im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit im Zusammenhang mit den neuen Workfare-Strategien allerdings nur einige ausgewählte Aspekte, die eng mit den offiziellen Zielsetzungen der Gesetzgeber korrespondieren: die Senkung der Sozialhilfequoten sowie die Erhöhung der Arbeitsmarktintegration von Menschen, die aufgrund von erheblichen Beschäftigungsbarrieren und Familienverpflichtungen wie Kindererziehung oder Pflegeaufgaben in vielen Ländern vor einigen Jahren noch einen gewissen staatlichen Schutz vor den Risiken und den Anforderungen des Marktes für sich beanspruchen konnten. Gemessen am ersten Kriterium war das dezentralisierte US-Modell – zumindest

vorläufig – ein voller Erfolg: In den USA haben seit Inkrafttreten des PRWORA etwa vier bis fünf Millionen Erwachsene – freiwillig oder von den Verwaltungen erzwungen – den Sozialhilfebezug verlassen. Inwieweit die lokalen Beschäftigungsmaßnahmen für Transferempfänger allerdings wirklich zu einer nachhaltigen Arbeitsmarktintegration und einer verbesserten Lebenssituation benachteiligter Bevölkerungsgruppen beigetragen haben und wie der rasante Rückgang bei der Inanspruchnahme von Sozialhilfe zu erklären ist, bleibt in der Forschung und Fachöffentlichkeit indes umstritten.

Obwohl die vom Bund und von den Einzelstaaten finanzierten Evaluationen der »Welfare Reform« in den letzten zehn Jahren wahrscheinlich mehr Mittel verschlungen haben, als anderen Regierungen zur Distribution an die Armen zur Verfügung stehen, ist ihr Erkenntnisgewinn bezüglich dieser Fragen begrenzt. Dies liegt am engen Fokus der etablierten US-amerikanischen Armutsforschungsindustrie. Neben fiskalischen und verwaltungstechnischen Fragen stehen meist die individuellen Beschäftigungshindernisse und »Defizite« derjenigen, die weiterhin von staatlichen Leistungen »abhängig« sind, im Zentrum der Auftragsarbeiten. Außerdem zeichnen sich diese Forschungsprojekte trotz erheblicher Unterschiede im Detail dadurch aus, dass sie fast ausschließlich quantitative Methoden einsetzen und sich hauptsächlich auf Daten und Informationen der lokalen Verwaltungen stützen. Die Behörden sind in dieser Frage jedoch daran interessiert, möglichst positive Ergebnisse vorzuweisen und unter Beweis zu stellen, dass sie die Mittel des Bundes und der Staaten effektiv zum Einsatz bringen. Bis heute existieren auch nur wenige wissenschaftliche Untersuchungen, die sich mit dem Schicksal der »anderen Hälfte« beschäftigen, das heißt mit den Millionen von Frauen und Männern, die seit der »Welfare Reform« 1996 von den lokalen Behörden abgewiesen wurden oder nach dem Ausscheiden aus dem Sozialhilfebezug keine Erwerbsarbeit gefunden haben und von denen die meisten nicht mehr länger in staatlichen Stellen und Statistiken auftauchen.

Um die komplexen Implikationen und langfristigen Auswirkungen einer weitgehend dezentralisierten und arbeitsfokussierten Armuts- und Sozialpolitik in den USA erfassen zu können, ist es daher erforderlich, neben den Perspektiven der Gesetzgeber und der staatlichen Bürokratien auch die anderer Akteure in die Betrachtung und Bewertung miteinzubeziehen. Dazu gehören Bürgerrechtsgruppen, Wohlfahrtsverbände, lokale Gewerkschaften und Community-Organisationen, unabhängige Journalisten und Sozialwissenschaftler und nicht zuletzt die direkt Betroffenen. Mehr als zehn Jahre nach der Verabschiedung der »Welfare Reform« bietet sich die Gelegenheit, mit Hilfe der von diesen Gruppen

inzwischen umfangreich dokumentierten Erfahrungen »vor Ort« den offiziellen Erfolgsmeldungen und häufig selektiven Darstellungen und Interpretationen von Seiten der Regierung und der etablierten Forschungsindustrie ein etwas präziseres Bild der neuen Workfare-Realitäten in der US-amerikanischen Gesellschaft entgegenzusetzen.

Grundlagen, Ziele und Aufbau der Arbeit

Die Arbeit basiert zu einem Großteil auf den Rechercheergebnissen und -auswertungen mehrerer Forschungsaufenthalte in den USA. In den Untersuchungsstädten Los Angeles und New York habe ich im Zeitraum von 2001 bis 2004 über 60 Experteninterviews mit Wissenschaftlern, Vertretern von Verwaltungen, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden und Community-Organisationen zur Umsetzung der nationalen »Welfare Reform« und ihrer Rolle in diesem Prozess durchgeführt.³ Außerdem wurden zusätzlich zur umfangreich vorhandenen Sekundärliteratur und zu den Daten und Informationen, welche die Behörden und Forschungsinstitute zur Verfügung stellen, für die Fallstudien zahlreiche Primärquellen wie lokale Zeitungsberichte, Flugblätter und Broschüren von Organisationen und Lobbygruppen sowie Dokumente der lokalen Verwaltungen (Protokolle von öffentlichen Anhörungen und Sitzungen, Briefverkehr etc.) ausgewertet. Als besonders gewinnbringend für die Einschätzung der vielfältigen Informationen und der Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung der neuen lokalen Workfare-Regime hat sich die enge Zusammenarbeit mit einigen US-amerikanischen Kollegen und universitären Einrichtungen erwiesen, die nicht nur den Zugang zu unveröffentlichten Dokumenten und zahlreichen Gesprächspartnern, sondern auch Möglichkeiten zur teilnehmenden Beobachtung geschaffen haben – sei es durch die Partizipation an Aktivitäten der sozialpolitischen Opposition, an Verwaltungssitzungen oder Veranstaltungen im Rahmen von lokalen Beschäftigungsprogrammen.⁴

Ausschlaggebend für die Entscheidung, den lokalspezifischen Auswirkungen der US-amerikanischen Sozialhilfe reform näher nachzugehen, waren neben den oben genannten Gründen mehrere Irritationen. Zum einen war es die in einem der Dissertation vorangegangenen ver-

3 Eine Liste der Interviewpartner findet sich in der Bibliographie.

4 So war es mir unter anderem möglich, an Kursen teilzunehmen, die Sozialhilfeempfänger im Auftrag der Verwaltung auf eine Arbeitsaufnahme vorbereiten sollen, und Gespräche mit den »Betroffenen« zu führen.

gleichenden Forschungsprojekt⁵ gewonnene Erkenntnis, wie leichtfertig in Deutschland in der kommunalen Sozialhilfe- und Beschäftigungspraxis, aber auch in der Wissenschaft Konzepte und Ansätze aus dem angelsächsischen Kontext übernommen werden, ohne sich eingehender mit deren Hintergründen und Auswirkungen beschäftigt zu haben. Zum anderen war es das Phänomen, dass das Interesse am Thema »Welfare Reform« und ihren Implikationen in den USA selbst in progressiven Kreisen, in den Gewerkschaften und in der kritischen sozialwissenschaftlichen Forschung gegenüber den 1990er Jahren deutlich nachgelassen hat. Hatte die Verabschiedung des PRWORA 1996 unter Präsident Clinton noch Rücktritte von Regierungsberatern sowie heftige Widerstände im linksliberalen Lager ausgelöst, scheint man sich nach Inkrafttreten des Gesetzes selbst dort mit der Tatsache abgefunden zu haben, dass es in den USA – anders als in den meisten westlichen Industrienationen – kein bundesstaatlich garantiertes letztes Sicherheitsnetz in Form von Sozialhilfe mehr gibt. Da jedoch nur ein Bruchteil aller Beschäftigten vom System der Arbeitslosenversicherung erfasst wird, lastet die Verantwortung für diejenigen, die sich nicht erfolgreich auf dem Markt behaupten können, in den Vereinigten Staaten seit Ende des 20. Jahrhunderts noch stärker auf den Kommunen, dem karitativen Sektor, den Familien und privaten Netzwerken, die damit – wie auf dramatische Weise zuletzt in New Orleans gesehen – oftmals vollständig überfordert sind.

Zwar erscheinen weiterhin regelmäßig Veröffentlichungen und wissenschaftliche Arbeiten, die sich mit unterschiedlichen Aspekten der Reform von 1996 und der Armutsentwicklung und -politik in den USA befassen, die wenigsten von ihnen gehen jedoch der Frage nach, wie lokale Akteure auf die Herausforderungen reagieren, die mit der Erosion des (nationalen) sozialen Sicherheitsnetzes und der Abschaffung eines Rechtsanspruchs auf staatliche Unterstützung verbunden sind. Während die ideologischen und politischen Hintergründe der nationalen Sozialhilfegesetzgebung sowie die wichtigsten Politikveränderungen in den Einzelstaaten gut erforscht und dokumentiert sind und in der Fachliteratur weitgehende Einigkeit über den Bedeutungszuwachs der kommunalen Ebene bei ihrer Implementierung herrscht (vgl. Brodtkin 1997; Conlan 1998; Gais u.a. 2001; Cimini 2002; Gainsborough 2003), mangelt es bislang an aussagekräftigen vergleichenden Untersuchungen, in deren Zen-

5 Hierbei handelt es sich um das von der DFG finanzierte Forschungsprojekt »From Welfare to Work« unter der Leitung von Margit Mayer, das in den Städten Berlin und Los Angeles die Rolle von Nonprofit-Einrichtungen in der kommunalen Beschäftigungspolitik untersucht hat. Die Ergebnisse wurden 2004 veröffentlicht (Eick u.a. 2004).

trum die neuen Workfare-Regime in den US-amerikanischen Metropolen stehen. Diese Forschungslücke ist umso erstaunlicher, da die US-amerikanische Sozialhilfereform in der sozialwissenschaftlichen Diskussion oftmals als prominentes Beispiel fortschreitender Dezentralisierungstendenzen und als Beleg für ein umfassendes »Rescaling« wichtiger (sozial-)staatlicher Aufgaben und Funktionen in westlichen kapitalistischen Gesellschaften hervorgehoben wird (vgl. Kodras 1997; Eisinger 1998; Sawicky 1999; Jessop 1999; Theodore/Peck 1999; Weir 1999; Swyngedouw 2000; Peck 2001 u. 2002; Mohan 2003; Gough 2004; Brenner 2004). Hier will die Arbeit anknüpfen und versuchen, mit den durchgeführten Städtstudien und den daraus zu ziehenden Erkenntnissen einen Teil dieser Lücke zu schließen.

Die vorliegende Dissertation verfolgt im Wesentlichen drei Ziele: Erstens versteht sie sich als ein Beitrag zur politikwissenschaftlichen Forschung über die aktuelle Entwicklung des US-amerikanischen Wohlfahrtssystems. Sie geht am Beispiel der seit den 1990er Jahren veränderten Sozialhilfepolitik der übergeordneten Frage nach, welche Bedeutung dem Prozess der räumlichen Reorganisation und der Verantwortungsverlagerung auf die subnationale Ebene (Devolution) bei der Neudefinition des Verhältnisses von Staat auf der einen und Zivilgesellschaft sowie sozialen Bürgerrechten auf der anderen Seite zukommt. Zweitens zielt die Arbeit darauf ab, anhand von empirischen Fallstudien zu fundierteren Aussagen darüber zu kommen, welche institutionellen, politischen und ökonomischen Faktoren in den Einzelstaaten und Kommunen für die Ausprägung und die Entwicklung der neuen Sozial- und Armutspolitik entscheidend sind. Hierzu gehört auch, die verbliebenen Handlungsoptionen von sozialen städtischen Bewegungen, Wohlfahrtsorganisationen und Bürgerrechtsgruppen in den gegenwärtigen ökonomischen und sozialstaatlichen Transformationsprozessen auszuloten. Über die Einbeziehung von außerparlamentarischen Kampagnen und Labor-Community-Initiativen in die Fallstudien New York und Los Angeles ist beabsichtigt, die Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme nicht-staatlicher Akteure wie Gewerkschafts-, Bürgerrechts- oder Community-Organisationen auf die Ausgestaltung von lokalen Workfare-Systemen näher zu bestimmen. Drittens dient die Arbeit dazu, das Verständnis für die Folgen und »Fallstricke« einer nunmehr auch in Westeuropa und in der Bundesrepublik immer häufiger favorisierten dezentralisierten und aktivierenden Sozial(hilfe)politik zu schärfen und einige Anregungen für die hiesige Diskussion zu liefern.

Dabei geht die Arbeit von der These aus, dass mit der Rückverlagerung von Verantwortung auf die subnationale Ebene die bereits in staatlicher Sozial- und Armutspolitik angelegten autoritären und punitiven

Züge tendenziell gestärkt und somit neue Ausgrenzungsprozesse forciert werden, die sich unter anderem in diversen Formen des »bureaucratic disentitlement« (Lipsky 1984) niederschlagen. Das heißt, dass infolge der Abschaffung eines bundesstaatlich garantierten Rechtsanspruchs auf staatliche Unterstützung übergeordnete Kontrollinstanzen und Regulierungsmechanismen ausfallen bzw. erheblich geschwächt werden, die bis vor kurzem noch als positive Errungenschaften moderner keynesianischer Wohlfahrtsstaaten galten. Für die Vereinigten Staaten – wo Städte und Kommunen aufgrund ihrer Position im föderalistischen System und ihrer fiskalpolitischen Restriktionen besonders ungeeignet dazu sind, gesellschaftliche Benachteiligungen auszugleichen oder zumindest wirkungsvoll abzufedern – bedeutet dies, so meine zweite These, dass sich Armutsprobleme und sozial-räumliche Disparitäten in den nächsten Jahren noch weiter verschärfen werden. Als »Sündenbock« – das zeigen die Auseinandersetzungen um die Neuausrichtung der US-amerikanischen Einwanderungspolitik sowie die Zunahme von militanten Bürgerwehren – zeichnet sich bereits heute die wachsende Bevölkerungsgruppe der weniger qualifizierten und oftmals ohne amtliche Papiere lebenden Arbeitsmigranten (undocumented immigrants) aus lateinamerikanischen und asiatischen Ländern ab, die in vielen Regionen für die sinkende Lebensqualität und die Überlastung der kommunalen Sozialsysteme verantwortlich gemacht werden.

Zu Beginn der Arbeit wird nach einer kurzen Darstellung und Einordnung der offiziellen Zielsetzungen der »Welfare Reform« von 1996 auf den aktuellen Forschungsstand eingegangen. Aufgrund der Vielzahl der bis heute in den USA zum Thema erschienenen Veröffentlichungen und der oben bereits angesprochenen Defizite der meisten Untersuchungen konzentriere ich mich dabei auf sozialwissenschaftliche Arbeiten, welche die Sozialhilfereform kritisch als Teil eines weiter reichenden staatlichen und gesellschaftlichen Transformationsprozesses behandeln und diskutieren. Der Schwerpunkt liegt auf unterschiedlichen theoretischen Erklärungs- und Interpretationsversuchen, die sowohl eine historische Einordnung ermöglichen als auch das »Neue« an der US-amerikanischen Workfare-Politik deutlich machen. Am Schluss des zweiten Kapitels wird zudem der eigene Zugang der Arbeit noch einmal genauer vorgestellt und begründet.

Das zweite Kapitel widmet sich der widersprüchlichen Rolle der US-amerikanischen Bundesstaaten im Prozess der Re-Föderalisierung und Re-Konditionalisierung von Sozialhilfeleistungen, der in den USA bereits lange vor der Verabschiedung der »Welfare Reform« einsetzte und ohne den ein Verständnis des radikalen Umbaus hin zu einem zeitlich

befristeten, weitgehend dezentralisierten und mit strikten Arbeitsverpflichtungen verbundenen Unterstützungssystem nicht möglich ist. Das Kapitel beginnt mit einem Überblick zur Sozialhilfepolitik seit den 1960er Jahren, um strukturelle Veränderungen nach 1996 besser beurteilen zu können. Im zweiten Teil des Kapitels werden die neuen, Ende der 1990er Jahre als Reaktion auf die Bundesvorgaben verabschiedeten Sozialhilfegesetze in den Einzelstaaten dokumentiert, ausgewertet und diskutiert, da deren Ausführungsbestimmungen, finanzpolitische Entscheidungen und Prioritätensetzungen den übergeordneten Rahmen abgeben für kommunale Akteure und deren Handlungsoptionen in der aktuellen Workfare-Politik. Anhand dieser Auswertung lässt sich zeigen, dass fast alle Einzelstaaten – weitgehend unabhängig von arbeitsmarktpolitischen Voraussetzungen und ihren jeweiligen sozialpolitischen Traditionen – nicht nur einmütig der Rahmengesetzgebung Washingtons gefolgt sind, sondern mehrheitlich noch restriktivere Zugangs- und Bezugskriterien als von dieser verlangt in ihre neuen Sozialhilfe- und Beschäftigungsprogramme eingeführt haben. Am Schluss des Kapitels werden in einer Synthese der empirischen Forschungsliteratur die vorläufigen Ergebnisse zur lokalen Implementierung der »Welfare Reform« seit 1996 zusammengefasst.

Das dritte Kapitel geht schließlich den Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung der neuen Sozialhilfepolitik in den US-amerikanischen Großstädten am Beispiel zweier Fallstudien nach. Der Ausgangspunkt für meine Analyse urbaner Workfare-Regime in New York City und Los Angeles seit Mitte der 1990er Jahre war die Annahme, dass vor allem drei Faktoren ihre Ausrichtung und Entwicklung maßgeblich beeinflussen: erstens die übergeordneten sozialpolitischen Regulierungen und Bestimmungen (Gesetze des Bundes und der Einzelstaaten), zweitens die lokalen ökonomischen Rahmenbedingungen (Armuts- und Einkommensentwicklung, Struktur und Aufnahmekraft des lokalen Arbeitsmarktes) und drittens die Fähigkeit und Bereitschaft kommunaler Bündnisse aus Community- und Gewerkschaftsorganisationen, die Rechte von Sozialhilfeempfängern und Erwerbslosen zu verteidigen. In diesem Zusammenhang war für die Auswahl der beiden Fallstudien auch entscheidend, dass in beiden Städten seit den 1960er Jahren eine Reihe von innovativen und progressiven sozialen Bewegungen und Wohlfahrtsorganisationen aktiv ist, die ein gewisses Maß an außerparlamentarischen Auseinandersetzungen um die neue Sozialhilfepolitik erwarten ließen.

Obwohl in beiden untersuchten US-Metropolen viele Rahmenbedingungen für eine arbeitszentrierte Sozialhilfepolitik ähnlich waren, stehen Los Angeles und New York stellvertretend für zwei unterschiedliche Workfare-Ansätze. Das New Yorker System kann in Anlehnung an die

von Peck/Theodore (2000) entwickelten Kategorien (vgl. Tabelle 2) als »local state model« charakterisiert werden. Das heißt, dass ein Großteil der zur Arbeit verpflichteten Sozialhilfeempfänger zu unbezahlten »gemeinnützigen Tätigkeiten« in öffentlichen Betrieben und Verwaltungen herangezogen wird. Demgegenüber repräsentiert das lokale System in Los Angeles ein »work first/private market model«, das durch eine stärkere Orientierung an den Anforderungen der städtischen Dienstleistungsökonomie gekennzeichnet ist und vor allem auf eine möglichst schnelle Integration von Sozialhilfeempfängern in prekäre Beschäftigungsverhältnisse im ersten Arbeitsmarkt setzt. Während die Kosten beider Workfare-Regime für die unmittelbar von ihnen Betroffenen ähnlich gravierend ausfallen, zeichnet sich gleichzeitig ab, dass mit der »neuen« nationalen Sozialhilfepolitik in den USA nicht nur Deregulierungs- und Flexibilisierungsvorteile zur Verfolgung spezifischer lokaler arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Zielsetzungen verknüpft sein können, sondern langfristig auch neue Herausforderungen und Konflikte entstehen werden bzw. bereits entstanden sind, auf welche die staatlichen Instanzen und Kommunen bislang nur unzureichend vorbereitet sind.

Im letzten Kapitel der Arbeit erfolgt ein Resümee der Untersuchungsergebnisse und wird ein Ausblick auf mögliche zukünftige Entwicklungen der Sozial(hilfe)politik in den USA gegeben, die auch maßgeblich davon bestimmt sein werden, wie sich die neuen demokratischen Mehrheiten im Kongress auswirken werden. Zum anderen soll das Abschlusskapitel neben einer Diskussion und Einordnung der Erkenntnisse in sozialwissenschaftliche Debatten über die staatliche Regulation »post-industrieller« Armutsprobleme auch einer kritischen Reflexion der Strategien und Handlungsmöglichkeiten sozialpolitischer Oppositionsbewegungen dienen. Selbst wenn viele Argumente und Ausführungen in dieser Arbeit die These vom »American Exceptionalism« bestätigen mögen und sich die US-amerikanischen Erfahrungen nicht einfach auf die Situation in der Bundesrepublik übertragen lassen, sollten sich aus ihr auch einige Hinweise darauf ziehen lassen, welche Aspekte in den hiesigen Auseinandersetzungen um die Zukunft des Sozialstaats besonders zu beachten sind.