

## Die Rezeption der »Welfare Reform« in der kritischen Sozialforschung

Kaum ein anderes sozialpolitisches Projekt hat in den letzten Jahren in den US-amerikanischen Sozialwissenschaften zunächst eine ähnlich große Aufmerksamkeit erfahren und ist so kontrovers diskutiert worden wie der »Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act«. Einige prominente Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler, die zum Teil selbst an der Formulierung des Gesetzes beteiligt waren, bezeichnen es als »the most successful large social reform since the New Deal« (Haskins 2001: 2). Seit seiner Verabschiedung sind in den Vereinigten Staaten eine inzwischen fast unüberschaubare Anzahl von Monographien, Aufsatzsammlungen, Tagungsbänden und Forschungsberichten erschienen, die sich aus ganz unterschiedlicher Perspektive mit diesem ungewöhnlichen »Sozialexperiment« beschäftigen. Das Gros dieser Veröffentlichungen ist jedoch das Ergebnis von Auftragsarbeiten und geht über enge empiristische Befunde zu Einzelaspekten der Umsetzung nicht hinaus (Morgen 2002; Beem/Mead 2006b).

Allein zwischen 1998 und 2001 hat das Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation (ASPE) des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziales jedes Jahr \$7 Millionen für die Erforschung der Auswirkungen der Reform auf die Entwicklung der Sozialhilfequoten und auf die Beschäftigungsförderung von Transferempfängern zur Verfügung gestellt.<sup>12</sup> Insgesamt sind vom Bund seit 1996 jedes Jahr etwa \$30 Millionen für die Evaluierung der neuen TANF-Programme ausgegeben worden (US Department of Health and Human Services 2005: 5). Hinzu kommen erhebliche Mittel der Einzelstaaten und privater Einrichtungen zur Finanzierung diverser Forschungsprojekte zur veränderten Sozialhilfepolitik, die jedoch nirgendwo systematisch erfasst sind.<sup>13</sup>

12 Die seit 1998 vom ASPE geförderten Forschungsprojekte haben einen Schwerpunkt auf den »welfare leavers«, das heißt denjenigen, die aus dem Leistungsbezug ausgeschieden sind. 1999 wurden mehrere Auftragsstudien zur Untersuchung der lokalen Behördenpraxis und zu der Umsetzung einzelner Programmelemente von TANF finanziert; ab 2000 lag der Schwerpunkt auf der Erforschung der Auswirkungen der »Welfare Reform« auf ausgewählte Bevölkerungsgruppen und auf vergleichenden Verwaltungsstudien; 2001 wurden mehrere Studien zur Untersuchung der Zusammensetzung und den Beschäftigungsbarrieren der verbliebenen »Sozialhilfebevölkerung« in Auftrag gegeben (vgl. <http://aspe.hhs.gov/index.cfm>).

13 Einige Einrichtungen und staatliche Stellen geben allerdings einen guten Überblick zu themenrelevanten Forschungsprojekten und Studien, darunter das Finance Project (<http://www.financeproject.org>), das Center on Budget and Policy Priorities (<http://www.cbpp.org/pubs/welfare.htm>), das

Nach eher konservativen Schätzungen haben allein die großen Stiftungen wie etwa die Ford Foundation, die Rockefeller Foundation und die Annie E. Casey Foundation in den ersten fünf Jahren \$100 Millionen in Begleitstudien investiert (Corbett 2001: 1). In Reaktion auf diese enormen Geldausschüttungen haben sich viele der etablierten Forschungs- und Universitätseinrichtungen, von denen einige zuvor noch eine erhebliche Distanz zur Bundespolitik erkennen ließen, an den öffentlichen Ausschreibungen und Auswertungen der neuen Sozialhilfeprogramme beteiligt.<sup>14</sup> Auf die wichtigsten Ergebnisse der zahlreichen Implementierungsstudien und sogenannten »leaver studies«, welche die Arbeitsmarktintegration von ehemaligen Transferempfängern analysieren, wird am Ende des folgenden Kapitels noch näher eingegangen.

Die Rezeption der »Welfare Reform« in der kritischen politik- und sozialwissenschaftlichen Literatur war in den ersten Jahren vor allem von zwei Auseinandersetzungen und Themenkomplexen geprägt: zum einen von der Frage, inwieweit mit der Abschaffung eines Rechtsanspruchs auf staatliche Unterstützung eine weitere Armutsverschärfung und infolge des befürchteten »Labor Supply«-Schocks (Bartik 2000) – ausgelöst durch Millionen arbeitssuchender Transferempfänger – ein allgemeines Lohndumping drohte. So erschienen im Vorfeld des PRWORA und kurz nach seinem Inkrafttreten zahlreiche Artikel und Studien, die vor den negativen Auswirkungen einer universellen Arbeitsverpflichtung für Sozialhilfebezieher warnten und anzweifelten, dass es genügend Beschäftigungsmöglichkeiten für diese gäbe. Einige Arbeiten versuchten, anhand von unterschiedlichen Szenarien zur lokalen Umsetzung der Reform Einschätzungen zu möglichen Entwicklungen der Lebens- und Einkommenssituation von armen Familien und Kindern sowie zu den erwarteten arbeitsmarktpolitischen »spillover effects« (Verdrängungsprozesse, Lohnsenkungen etc.) vorzunehmen. Der mit dem Nobelpreis ausgezeichnete US-Ökonom Robert M. Solow frag-

---

Institute for the Research on Poverty (<http://www.irp.wisc.edu/research.htm>) sowie das Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (<http://aspe.hhs.gov/index.cfm>).

- 14 Zu den wichtigsten Forschungseinrichtungen und Universitätsinstituten, die sowohl versucht haben, Einfluss auf die Formulierung des PRWORA zu nehmen, als auch im größeren Umfang an der Evaluierung beteiligt sind, gehören die Manpower Demonstration Research Corporation, das Urban Institute, die Brookings Institution, das Institute for Research and Poverty an der Universität von Wisconsin und die John F. Kennedy School of Government der Harvard-Universität. Zur Bedeutung dieser und anderer US-amerikanischer Think tanks im politischen Entscheidungsprozess und zu ihren unterschiedlichen ideologischen Ausrichtung vgl. Gehlen 2005.

te stellvertretend für die zahlreichen Kritiker der »Welfare Reform« in einem vielzitierten Aufsatz in der *New York Review of Books*: »Guess Who Pays for Workfare?« Er prognostizierte, dass die Löhne für unqualifizierte Arbeiten um mehr als fünf Prozent fallen müssten, um ausreichend viele Jobs für alle von der Gesetzgebung betroffenen Personen verfügbar zu machen. »Wenn die Regeln von Billigkeit und Anstand oder die Existenz festgelegter Mindestlöhne die erforderliche Lohnreduktion bei unqualifizierten Arbeiten verhindern sollten, wäre die Konsequenz höhere Arbeitslosigkeit. So oder so werden die arbeitenden Armen bezahlen« (Solow 1998: 35). Eine Studie des Urban Institute kam zu dem Schluss, dass mit der »Welfare Reform« elf Millionen Familien in den USA Einkommensverluste von durchschnittlich \$1.300 pro Jahr drohten und somit zusätzliche 2,6 Millionen Personen, darunter 1,1 Millionen Kinder, unter die offizielle Armutsgrenze fallen würden (Center on Budget and Policy Priorities 1996: 1).<sup>15</sup>

Zum anderen wurde die akademische Diskussion in den 1990er Jahren stark von der Frage bestimmt, ob der PRWORA eher als Paradigmenwechsel und Bruch mit bis dato vorherrschenden Grundprinzipien der Sozialpolitik zu interpretieren ist oder ob in der Gesetzgebung vielmehr Kontinuitäten zum Ausdruck kommen, die an Strukturmerkmale und Traditionen des spezifischen US-amerikanischen Gesellschafts-, Sozial- und Wirtschaftsmodells anknüpfen konnten (vgl. Caraley 1996; Myles/Pierson 1997; Mink 1998; Piven 1998; Weaver 1998; Gebhardt u.a. 1999; Massing 1999). Wissenschaftliche Erklärungsversuche der US-amerikanischen »Welfare Reform«, die diese als Teil eines weiter reichenden staatlichen und gesellschaftlichen Transformationsprozesses verstehen,<sup>16</sup> lassen sich idealtypisch vier verschiedenen theoretischen

15 Zu ähnlichen Prognosen, die alle von deutlichen Lohnsenkungen in den unteren Segmenten des Arbeitsmarktes und/oder Substitutions- bzw. Verdrängungsprozessen durch die »Welfare Reform« ausgingen, vgl. Mishel/Schmitt 1995; Kleppner/Theodore 1997; Bernstein 1997; Burtless 1998; Bartik 1998 u. 2000; Enchautegui 2001. Zu den befürchteten armutsverschärfenden Folgen der Gesetzgebung, vor allem in Bezug auf alleinerziehende Mütter und deren Kinder, vgl. Zedlewski u.a. 1996; Wolch/Sommer 1997. Trotz der weit verbreiteten Befürchtungen hinsichtlich der negativen arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen der Reform mangelt es an aktuellen empirischen Studien, die versucht hätten, am Beispiel von lokalen Ökonomien und deren Lohnentwicklungen in ausgewählten Beschäftigungszweigen die Effekte einer verstärkten Konkurrenz durch die Vergrößerung des Pools von Arbeitssuchenden genauer aufzuzeigen.

16 Ausgespart bleiben durch diese Einengung wissenschaftliche Ansätze, denen ein eher technokratisches Verständnis von Politik zugrunde liegt, aber auch solche, die sich die Perspektiven der nationalen Gesetzgeber zu eigen machen. Ebenfalls unberücksichtigt bleiben rein ökonomistische Arbeiten.

Lagern zuordnen; politik- und institutionenzentrierten Ansätzen (historischer Institutionalismus), kultur- und ideologiekritischen Ansätzen (Gender- und rassismuskritische Studien), poststrukturalistischen Ansätzen sowie neomarxistischen Ansätzen, die der Regulationstheorie nahe stehen. Gemeinsam ist den Vertretern der zuerst genannten Positionen, dass sie stärker die Besonderheiten des US-amerikanischen Policy-Regimes und seines historischen Erbes betonen, während von poststrukturalistischen und politökonomischen Theorien beeinflusste Autoren den US-amerikanischen Weg in der Sozialhilfepolitik eher beispielhaft für die Durchsetzung neoliberaler Ideologien und neuer (postfordistischer) Regulationsmechanismen in westlichen kapitalistischen Gesellschaften betrachten.

### **Politik- und institutionenzentrierte Ansätze**

Trotz zahlreicher Kontroversen innerhalb des Lagers des historischen oder Neoinstitutionalismus – das sich in den USA Mitte der 1970er Jahre in Abgrenzung zu den dort in der Politikwissenschaft dominanten behaviouristischen und Rational-Choice-Theorien herauszubilden begann –, bezüglich der Frage, welche Faktoren bei der Entwicklung der US-amerikanischen Sozialpolitik des 20. Jahrhunderts entscheidend waren (vgl. Weir u.a. 1988a; Gordon 1992; Skocpol 1992 u. 1995; Quadagno 1994; Pierson 1994; Amenta 1998, Lieberman 1998), sind sich seine Vertreter einig, dass im Zentrum aktueller wohlfahrtsstaatlicher Analysen die durch politische Institutionen und Arrangements vermittelten und gefilterten Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse zu stehen haben. Institutionen werden als formale und informelle Prozesse, Bedeutungs- und Regelsysteme, Normen und Konventionen verstanden, die in die Organisationsstruktur einer Gesellschaft eingebettet sind (North 1992; Hall/Taylor 1996). Hierzu gehören Verfassungen und Gesetze, bürokratische Vorgänge, Parteien und Interessenverbände, aber auch weniger gefestigte Organisationen und Zusammenschlüsse wie zum Beispiel soziale Bewegungen. Den Ausgangspunkt von Untersuchungen (wohlfahrts-)staatlicher Institutionen, Entscheidungen und Entwicklungen bildet die These von der Pfadabhängigkeit, die aus der institutionalistischen Ökonomie in die Politikwissenschaft übernommen wurde. Damit wird die zuvor in anderen, eher quantitativen Ansätzen vorherrschende Annahme, dass gleiche operationale Bedingungen überall zu ähnlichen Resultaten führen, zugunsten der Überzeugung aufgegeben, dass historisch bedingte Besonderheiten des Kontextes die Ergebnisse beeinflussen. Aus einer entwicklungsgeschichtlichen Perspektive sind Institutionen

demnach der »geronnene politische Wille« der Vorgängerregierungen und -systeme und insofern Teil des politischen Erbes der Gegenwart.

Der historische oder Neoinstitutionalismus nimmt sowohl im Bereich der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung (vgl. Thelen 1999; Schmidt 2003; Zohlnhöfer 2007) als auch innerhalb der politikwissenschaftlichen Fachliteratur zur Erklärung des besonderen amerikanischen Entwicklungsweges in der Sozialpolitik und in anderen Policy-Feldern spätestens seit den 1990er Jahren eine herausgehobene Stellung ein (vgl. Orloff 2004; Skocpol/Pierson 2002; Béland/Hacker 2004; Glenn 2004). Mit ihm sind mehrere Vorteile verbunden: Zum einen geraten mit dieser Perspektive länderspezifische Differenzen in westlichen kapitalistischen Gesellschaften mit ähnlichen wirtschaftlichen Entwicklungen und Lebensstandards in den Blick, die von der klassischen sozioökonomischen Schule nur unzureichend erklärt werden können (vgl. Amenta u.a. 2001; Olsen 2002; Myles/Quadagno 2002). Zum anderen findet keine einseitige Hierarchisierung von Erklärungsvariablen wie etwa bei klassentheoretischen oder funktionalistischen Ansätzen statt, da sowohl strukturelle als auch akteurs- und interessenbezogene sowie ideengeschichtliche Aspekte und Einflüsse in die Analyse miteinbezogen werden, die dabei helfen können, die »konkreten Bedingungen der Staatstätigkeit« zu bestimmen (Benz 2001: 76).

Geht man mit Pierson (2000: 74 ff.) davon aus, dass es in der Geschichte von (Wohlfahrts-)Staaten so etwas wie einschlägige »critical junctures« gibt, die über die längerfristige Pfadentwicklung entscheiden, sowie Phasen von qualitativ neuen Ereignissen, welche die zuvor eingeschlagene Richtung und bevorzugten institutionellen Muster aufweichen oder korrigieren können, so lässt sich fragen, worin diese auf dem US-amerikanischen Weg hin zum Archetyp eines liberalen Wohlfahrtskapitalismus (Esping-Andersen 1990) oder zum Vorreiter eines schumpeterischen Workfare-Regimes (Jessop 1993) jeweils bestanden haben. Für die meisten (deutschen) Überblicksarbeiten zur modernen amerikanischen Sozialpolitik gilt, dass sie den New Deal in den 1930er Jahren mit seinen Weichenstellungen in Richtung einer stärkeren Zentralisierung und Regulierung der Wirtschaft sowie seiner Ausweitung von Bürgerrechten als Ausgangspunkt nehmen, von dem aus die Weiterentwicklung sozialstaatlicher Arrangements und Institutionen betrachtet wird (Seeleib-Kaiser 2000; Schildt 2002; Kaufmann 2003), während US-Autoren tendenziell stärker die Bedeutung der Vorläufer bundesstaatlicher Programme und die Rolle der Einzelstaaten und föderalistischer Strukturen in der Sozialpolitik betonen (Skocpol 1992 u. 1995; Gordon 1994; Amenta 1998; Howard 1999). Für diejenigen Arbeiten, die sich explizit mit der Frage befassen, welche Ereignisse und Faktoren für die Abschaf-

fung der Familiensozialhilfe und für die Rückverlagerung der Verantwortung für bedürftige Bevölkerungsgruppen auf die subnationale Ebene verantwortlich waren (Teles 1996; Myles/Pierson 1997; Weaver 1998 u. 2000; Hecló 2001; Orloff 2002), stehen Machtverschiebungen innerhalb des politischen Parteien- und Institutionengefüges sowie veränderte gesellschaftliche Haltungen und Stimmungslagen gegenüber zentralstaatlichen Regulierungs- und Redistributionsversuchen seit den 1970er Jahren im Vordergrund. Für die meisten ist die unter der demokratischen Clinton-Regierung verabschiedete »Welfare Reform« vor allem ein Ergebnis der sukzessiven Schwächung des »wohlfahrtsstaatlichen Liberalismus des New Deal« (Lowi 1995) und der Interessen- und Wählerkoalitionen – bestehend aus progressiven Reformern und Bildungseliten der Mittelschicht, industrieller Arbeiterklasse, Afroamerikanern, Migranten und diversen sozialen Bewegungen –, die diesen lange Zeit getragen haben (Birnbäum 2004).

In diesem Prozess der Zurückdrängung von sozial- und bürgerrechtlichen Errungenschaften werden neuen politischen Allianzen zwischen (neo-)konservativen Strömungen und Organisationen der christlichen Rechten, die sich als Reaktion auf gesellschaftliche Modernisierungs- und Säkularisierungsprozesse sowie die »Minority Rights Revolution« (Skrentny 2002) in den 1960er Jahren auf Bundes- und Landesebene zu formieren begannen, eine zentrale Rolle zugeschrieben. Vor allem den zuvor eher apolitischen religiösen Gruppierungen sei es im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte gelungen, über die Mobilisierung neuer Wählerschichten (Fundamentalisten aus ländlichen Regionen, große Teile der männlichen weißen Arbeiterschicht im Süden, enttäuschte Demokraten) und über zunehmend aggressive Öffentlichkeits- und Medienkampagnen ihren gesellschaftlichen und institutionellen Einfluss in den USA erheblich auszubauen (Bruce 1988; Teles 1996; Williams 1997; Weir 1998b; Stoesz 2002; Noble 2004). Markierte der Wahlsieg von Ronald Reagan Anfang der 1980er Jahre bereits einen enormen Rechtsruck in der Sozialpolitik, dessen Eingriffe in bestehende Transferleistungen noch vorwiegend mit haushaltspolitischen Konsolidierungsabsichten begründet wurden (Pierson 1994), so hätten in den 1990er Jahren moralkonservative Interessengruppen und Themen innerhalb der Republikanischen Partei eindeutig die Oberhand gewonnen, welche die Sozialpolitik mit hochgradig ideologischen und religiösen Vorstellungen aufladen konnten (Quadagno/Rohlinger 2007). So schreiben Weaver (2000) und Hecló (2001) der verstärkten Kooperation zwischen sogenannten »Pro-Familien«-Organisationen wie der Christian Coalition, dem Family Research Council oder dem Eagle Forum und reaktionär-konservativen Think tanks wie der Heritage Foundation eine herausragende Bedeutung bei

der Durchsetzung von paternalistischen Positionen unter Kongressabgeordneten im Vorfeld der Verabschiedung der »Welfare Reform« zu. Nachdem die Republikaner 1994 mit ihrem Programm »Contract with America«<sup>17</sup> die Kongresswahlen gewonnen und sich somit nach mehr als 40 Jahren erneut eine Mehrheit in beiden Kammern gesichert hatten, hätten fundamentalistische Strömungen in- und außerhalb der Partei die Chance genutzt, neugewählte Kandidaten auf eine radikale Sozialhilfereform einzuschwören, mit der sie sich als die wahren Verteidiger US-amerikanischer Grundwerte profilieren und die Clinton-Regierung unter Druck setzen konnten.

Aber auch innerhalb der Demokratischen Partei und ihrer Anhängerschaft hatte es – wie eine Reihe von Arbeiten aufzeigt – bereits vor 1994 eine deutliche Abkehr von klassischen keynesianischen bzw. New-Deal-Positionen<sup>18</sup> in der Sozial- und Wirtschaftspolitik gegeben, die mit einer Stärkung von neokommunitaristischen Strömungen einhergingen, die ähnlich wie Teile der Sozialdemokratie in Westeuropa auf einen »Dritten Weg« setzten (Reich 1999; Myles/Quadagno 2000; Bashevkin 2002; Béland u.a. 2002). Institutioneller Ausdruck dieser Entwicklung war die Gründung und wachsende Bedeutung des zentristischen Democratic Leadership Council und des mit ihm verbundenen Think tanks, dem Progressive Policy Institute (Stoesz 2002: 489), die gemäßigte Kandidaten wie Bill Clinton und Al Gore unterstützten. Obwohl Clinton nicht zuletzt mit Wahlkampfversprechen wie der Einführung einer gesetzlichen Krankenversicherung und der stärkeren staatlichen Förderung einkommensschwacher Familien 1992 an die Macht gelangt war, grenzte sich der ehemalige Gouverneur von Arkansas nach seinem Amtsantritt immer deutlicher von den »Old Democrats« ab, indem er neoliberale Projekte wie NAFTA unterstützte, eine strikte Kriminalitätsbekämpfung befürwortete, auf einen ausgeglichenen Bundeshaushalt und eine Stärkung der Verantwortung der Einzelstaaten, der lokalen Nachbarschaften und Individuen setzte und seine Politik immer stärker an den »median«

17 Der im September 1994 unter der Führung von Newt Gingrich, dem damaligen Chefstrategen der Republikaner, vorgelegte »Contract with America« war ein Gesetzgebungsprogramm, das nach einem Wahlsieg bei den »midterm elections« innerhalb von 100 Tagen umgesetzt werden sollte. Es bestand neben Vorschlägen zur Reformierung der Strukturen des US-Kongresses aus zehn Gesetzesinitiativen, die Steuerentlastungen für Unternehmen, Verschärfungen bei der Verbrechensbekämpfung, Haushaltskürzungen und radikale Reformen der Sozialhilfe und des Rentensystems vorsahen (vgl. Greven 2004).

18 Ob der New Deal und die mit ihm verbundenen staatlichen Initiativen und Politiken als keynesianistisch bezeichnet und begriffen werden können, ist in der Fachliteratur umstritten (vgl. Rosenof 1997; Waddell 2001).

oder »swing voters« und deren vermeintlichen Interessen ausrichtete (Hale 1995; Teles 1996; Meeropol 1998). Damit war es für die Republikaner relativ einfach geworden, einen Teil der Demokraten in sozialpolitischen Fragen mit immer radikaleren Reformvorschlägen weiter nach rechts zu treiben (Gebhardt 1998; O'Connor 2001b, Weaver 2000; Waddan 2003).

Sind somit aus der Perspektive des institutionalistischen Ansatzes die unmittelbaren parlamentarischen Kräfteverhältnisse umrissen, aus denen heraus sich die Reform der Sozialhilfepolitik Anfang der 1990er Jahre im US-Kongress zu einem parteiübergreifenden Anliegen entwickeln konnte, bleibt erklärungsbedürftig, warum es den verbliebenen linksliberalen Demokraten, Lobbygruppen und Intellektuellen nicht gelungen ist, mehr Einfluss auf die Gesetzgebung auszuüben, und warum es innerhalb der Bevölkerung – folgt man demoskopischen Erhebungen und Umfragen (vgl. Jacobs/Shapiro 1998; Gilens 1999) – eine eindeutige Unterstützung für weitreichende sozialpolitische Einschnitte und Workfare-Maßnahmen gab. Neben innerparteilichen und parlamentarischen Machtverschiebungen nennt Orloff (2002: 100 ff.) drei weitere Aspekte, die berücksichtigt werden müssten, um das Zustandekommen der »Welfare Reform« in den 1990er Jahren verstehen zu können. Der erste Punkt sei das Vermächtnis eines selbst in seinem »goldenen Zeitalter« vergleichsweise unterentwickelten US-amerikanischen Sozialstaates, der insgesamt einen schwachen Schutz vor Marktrisiken biete und somit auch zum Beispiel der Gewerkschaftsbewegung wenig Anlass gebe, gerade die Rechte von Nichterwerbstätigen zu verteidigen. Zum zweiten weist Orloff auf die abnehmende politische Unterstützung im linksliberalen und feministischen Milieu speziell für die Familienfürsorge AFDC hin, da sie alleinstehenden Müttern über Jahrzehnte in gewisser Weise eine Sonderstellung eingeräumt habe. Sie gehörten neben Alten und Behinderten zu den wenigen Gruppen, die unter bestimmten Voraussetzungen vom allgemeinen Arbeitszwang befreit werden konnten, während Erwerbstätigkeit unter Frauen – vor allem in den Mittelschichten – in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in den USA nicht nur zur allgemeinen Norm, sondern auch zu einer materiellen Notwendigkeit geworden ist.<sup>19</sup> Drittens betont Orloff das historische Erbe eines »racialized welfare systems«. Hier trifft sich ihre Argumentation mit der von Vertretern ideologiekritischer Ansätze (vgl. S. 53 ff.), die im Zusammenhang mit der »Welfare Reform« vor allem die spezifischen ge-

---

19 Die Erwerbsquoten von Frauen sind in den USA zwischen 1950 und 2000 von 33,9 auf 60 Prozent angestiegen, unter afroamerikanischen Frauen sogar auf fast 63 Prozent. Etwa 75 Prozent aller erwerbstätigen Frauen sind Mütter mit Kindern unter 18 Jahren (Monthly Labor Review 2007).

schlechtsbezogenen und rassistischen Subtexte sowie strukturellen Diskriminierungen hervorheben, welche der US-amerikanischen Wohlfahrts- und Armutspolitik seit jeher zugrunde gelegen hätten. Strittig bleibt jedoch bis heute in der Fachliteratur, welche Faktoren für die relativ schwache Institutionalisierung und mangelnde gesellschaftliche Unterstützung sozialer Staatsbürgerschaftsrechte in den USA, unter der vor allem Frauen, Kinder und ethnische Minderheiten zu leiden haben, maßgeblich verantwortlich sind.

Als herausragende Merkmale des residualen Charakters des Wohlfahrtsregimes der Vereinigten Staaten gelten allgemein die relativ späte Einführung von national einheitlichen Sozialversicherungsleistungen, das Fehlen einer gesetzlichen Krankenversicherung und universeller familienpolitischer Leistungen wie Kindergeld, vergleichsweise eingeschränkte und niedrige Transferleistungen sowie die auffällige Ausdifferenzierung und Ineffizienz staatlicher Sozialprogramme bei der Bekämpfung von Armut (Gilbert/Gilbert 1989; Skocpol 1992; Berkowitz/McQuaid 1992; Burtless 2004). Zudem weisen die besondere Bedeutung der betrieblichen Sozialpolitik (Gottschalk 2000; Seeleib-Kaiser 2001; Hacker 2002) sowie der hohe Stellenwert, der dem karitativen Sektor, kirchlichen Gruppen sowie der Bürger- und Selbsthilfe bei der Bekämpfung von Armut zugeschrieben wird (Glazer 1988; Wagner 2000; Skocpol 2001), auf eine grundsätzliche Bevorzugung privater bzw. privatwirtschaftlicher Lösungen für soziale Probleme hin. Auch in den für die USA typischen akademischen und medialen Armutsdiskursen, in denen sich »Abhängigkeit« wie in fast allen anderen gesellschaftspolitischen Debatten zu einem Schlüsselbegriff entwickelt hat (Fraser/Gordon 1994; Mittelstadt 2001; Handler 2004a), zeigt sich, dass individualisierende Deutungsmuster von Armutursachen deutlich überwiegen und die Förderung von persönlicher Eigenverantwortung auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts die dominante sozialpolitische Leitlinie geblieben ist.

Das Argument, das aus westeuropäischer Perspektive die Besonderheiten des US-amerikanischen Entwicklungspfades in der industriellen und fordistischen Phase wahrscheinlich am besten erklären konnte und in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung lange Zeit dominant war (vgl. Myles/Quadagno 2002; Kollmeyer 2003), stammt allerdings nicht aus der historisch-institutionellen, sondern aus der sogenannten Machtressourcen- und Parteidifferenz-Schule. Es bezieht sich auf das Fehlen einer starken sozialdemokratischen Tradition und entsprechender Parteien und Bewegungen in der Geschichte der Vereinigten Staaten. Machtressourcentheorien zufolge, die angelehnt an Karl Marx und Max Weber eine starke klassensoziologische Fundierung haben, hängt die

Generosität von Sozialleistungen in westlichen kapitalistischen Gesellschaften im Wesentlichen vom Ausmaß der Klassenmobilisierung, dem Grad der Organisiertheit der Arbeiterschaft und dem politischen Einfluss der mit ihr verbundenen Parteien ab (Korpi 1983, Esping-Andersen 1990, Van Kersbergen 1995; Hicks 1999). Es waren – so haben diverse ländervergleichende Studien herausgefunden – allerdings nicht nur an der Regierung beteiligte sozialdemokratische und linke Parteien, die den Ausbau des Wohlfahrtsstaates vorangetrieben haben. Auch christlich-demokratische Parteien und von der katholischen Soziallehre beeinflusste Parteien, die in parlamentarischen Systemen mit vielen anderen um die Gunst der Wähler konkurrieren, haben in zahlreichen europäischen Staaten, aber auch in Ländern wie Kanada zu höheren Sozialausgaben, einem größeren Schutz von Familien und einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung beigetragen (Huber u.a. 1993; Allan/Scruggs 2004; Alesina/Glaeser 2004; Banting 2006). Alle drei Faktoren – explizit sozialdemokratische Parteien, eine breite Parteienvielfalt und -konkurrenz, die auch die Interessen der einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen einbezieht, sowie ausgeprägte Klassenmobilisierungen – sind dem US-amerikanischen politischen System jedoch fremd (Lipset 1996; Piven 2001). Während in anderen kapitalistischen Ländern, vor allem in Westeuropa, starke Arbeiterbewegungen und linke Parteien im 19. und 20. Jahrhundert relativ erfolgreich bei der Durchsetzung eines umfassenden nationalen sozialen Sicherungssystems gewesen sind, haben sozialistische oder kommunistische Strömungen in den USA niemals eine nationale Bedeutung und nachhaltigen politischen Einfluss erlangen können (Levine 1988; Voss 1993; Lloyd 1997; Lipset/Marks 2000; Biggs 2002). Hinzu kommt seit den 1970er Jahren unter der anhaltenden Vorherrschaft einer Zweiparteienoligarchie eine allgemein extrem niedrige Wahlbeteiligung – insbesondere unter Afroamerikanern, Hispanics und den »working poor«<sup>20</sup> –, die zusammen mit einem drastisch abnehmenden gewerkschaftlichen Organisationsgrad dafür gesorgt haben, dass sich die beiden großen Parteien in den USA in ihrer Politik immer weiter von den Bedürfnissen benachteiligter und einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen entfernen konnten und vorwiegend nur noch Eliten- und in einem begrenzten Umfang Mittelschichtinteressen vertreten (Lijphart 1997; Piven/Cloward 2000).

---

20 Bei den Kongresswahlen 1994, bei denen die Republikaner in beiden Kammern eine Mehrheit erringen konnten, betrug die Wahlbeteiligung unter Afroamerikanern 37, unter Hispanics 20 und unter der Bevölkerung, die nicht über einen College-Abschluss verfügt, 30 Prozent (US Census Bureau News 2000).

## Kultur- und ideologiekritische Ansätze

Ideenzentrierte Ansätze, die sich in Teilen der mit Wohlfahrtsstaaten befassten Sozialforschung einer anhaltenden Popularität erfreuen (vgl. Fuchs 2000; Pfau-Effinger 2005) und nationale Werte und Ideologien als wichtige Einflussfaktoren begreifen, erhärten im Wesentlichen die These vom »American Exceptionalism«, haben jedoch – sofern sie von US-Autoren vertreten werden – oftmals auch den Charakter einer idealisierenden und homogenisierenden Selbstbeschreibung der eigenen Gesellschaft und Geschichte. Anknüpfend an Klassiker wie Tocquevilles Werk *Über die Demokratie in Amerika* (1835) und an einflussreiche Konsentheoretiker wie Louis Hartz (1955) wird von vielen Anhängern der kulturellen Schule zur Erklärung des »American Political Development« die anhaltende Vorherrschaft und Wirkmächtigkeit klassischer liberaler Werthaltungen postuliert, die ihre Ursprünge am Ende des 18. Jahrhunderts hatten und maßgeblich davon beeinflusst gewesen seien, dass es im Unterschied zu Europa keinen Feudalismus und keine hierarchischen Klassenstrukturen zu überwinden gab (Lockhart 1991; Glenn 2004). Kennzeichnend für diesen egalitären Liberalismus seien einerseits eine hohe Wertschätzung des freien Unternehmertums, des Wettbewerbs und der individuellen Leistungs- und Arbeitsethik und andererseits ein starkes Misstrauen gegenüber zentralstaatlichen Eingriffen und einem expandierenden Wohlfahrtsstaat. In diesem spezifischen amerikanischen Wertesystem, dessen Kern als »National Creed« (Huntington 1981), »American Ethos« (McClosky/Zaller 1984), »American Creed« (Lipset 1996) oder einfach nur als »American Ideology« (Ladd 1994) bezeichnet worden ist und als Ausdruck einzigartiger gesellschaftlich-kultureller und historischer Erfahrungen in den USA gedeutet wird, habe der Schutz individueller Freiheits- und Eigentumsrechte vor Interventionen des Staates zur Verringerung sozialer und ökonomischer Ungleichheiten bis heute eindeutig Vorrang.

Obwohl vieles dafür spricht, niedrige staatliche Sozialleistungen und ein schwach ausgeprägtes Sicherungssystem mit der spezifischen liberalistischen Ausprägung der politischen Kultur und dem Geist eines »free-market capitalism« in den Vereinigten Staaten in Verbindung zu bringen (vgl. Rimlinger 1971; King 1974; Levine 1988, Fraser/Gordon 1994; Steinmo 1994; Alesina/Glaeser 2004), haben einige Autoren zu Recht darauf hingewiesen, dass der Vorstellung von der ungebrochenen Hegemonie liberalistischer und antistaatlicher Überzeugungen als Grundlage für die US-amerikanische Innenpolitik im 20. Jahrhundert eine selektive Wahrnehmung zugrunde liegt. Erstens ist der Liberalismus auch in den USA umkämpftes Terrain, nicht auf liberale Haltungen und Werte

lockescher Prägung zu reduzieren, und außerdem bietet er für die politische Praxis keine eindeutigen Handlungsanweisungen (vgl. Greenstone 1986; Lowi 1995; Kloppenberg 1998; Berry 1999; Horowitz 2005). Zweitens ist die Geschichte der USA von mehr als nur einer ideengeschichtlichen Tradition geprägt. So stellten republikanische und kommunitaristische Traditionen mit ihrer Betonung von Gemeinschaft und kollektiver Verantwortung genauso wie illiberale und konservative Bewegungen, die sich gegen die Gleichbehandlung von Frauen, Minderheiten und Einwanderern richteten, immer wirkmächtige ideologische Gegenströmungen zum individualistischen und egalitären Liberalismus dar. Nach Smith (1997a: 9) ist die politische Kultur der USA daher weniger durch ihre spezifischen liberalen, republikanischen oder den ihr zugeschriebenen »einzigartigen amerikanischen Elementen« gekennzeichnet, sondern durch ein komplexes Muster von offensichtlich inkonsistenten Kombinationen dieser Traditionen, die von wiederkehrenden Konflikten und Auseinandersetzungen begleitet werden. Auch andere Autoren zweifeln die These von der unumstößlichen Verankerung liberaler und antistaatlicher Werte innerhalb der US-amerikanischen politischen Kultur und Bevölkerung an (Diamond 1995; Glenn 2000; Bonilla-Silva 2001; Orren/Skowronek 2004, King/Smith 2005). Einige illustrieren anhand diverser historischer Beispiele recht anschaulich, wie diese »nationale Mär« von politischen und ökonomischen Eliten immer wieder missbraucht wurde, um ihre von Partikularinteressen geleitete Ablehnung staatlicher Interventionen und Regulierungen zu rechtfertigen (Hochschild 1988; Katznelson u.a. 1993; Weiss 1998; Schuck 2003). Andere belegen, wie sich in Reaktion auf grundlegende gesellschaftliche, ökonomische und kulturelle Transformationsprozesse der vielbeschworene Liberalismus in den USA recht schnell sowohl innen- als auch außenpolitisch in sein Gegenteil – das heißt in Autoritarismus und moralisch motivierte Kreuzzüge im Namen einer spezifischen Gruppe, der Nation oder des »auserwählten Volkes« – verkehren konnte, vor allem dann, wenn Veränderungen und Umbruchsituationen von großen Teilen der Bevölkerung als Bedrohung des Status quo wahrgenommen wurden (Zafirovski 2001; Morone 2003; Giroux 2005).

Bezogen auf die Sozialpolitik der Vereinigten Staaten haben zudem zahlreiche Studien aus der Schule des historischen Institutionalismus deutlich gemacht, dass diese nicht durchgehend von einem Antietatismus bestimmt war, sondern die gesellschaftliche Akzeptanz und Unterstützung von sozialstaatlichen Leistungen und Programmen im Wesentlichen auch immer davon abhängig war, welche Bevölkerungsgruppen von ihnen Gebrauch machten (Hecló 1986; Pierson 1996; O'Connor u.a. 1999; Mittelstadt 2001; Quadagno/Street 2005). In ideologiekritischen

Arbeiten wird die große, parteiübergreifende Zustimmung zur Abschaffung der Familiensozialhilfe Anfang der 1990er Jahre vor allem mit dem ungewöhnlichen Ausmaß an gesellschaftlicher Stigmatisierung erklärt, mit dem der Bezug von bedarfsgeprüften Transferleistungen in den USA seit ihrer Einführung verbunden war. Die Inanspruchnahme von Sozialhilfe sei – im Unterschied zur Nutzung von anderen öffentlichen Leistungen – demnach niemals als die Realisierung eines Staatsbürgerschaftsrechts betrachtet worden (Pateman 2006). Sie habe selbst unter vielen Demokraten als »un-American« gegolten (Haskins 2006: 15). So sei der Sozialhilfebezug in den dominanten Eliten- und Mediendiskursen immer wieder zum bedrohlichen Krisenphänomen stilisiert, aufgrund der relativ hohen Anzahl nichtweißer Familien im AFDC-Programm mit rassistischen Konnotationen aufgeladen und auf der individuellen Ebene als schädliches und degeneriertes Verhalten pathologisiert worden (Fineman 1991; Gans 1995; Handler 1995; Katz 1996 u. 2001; Gilens 1999; Schram 2000; Neubeck/Cazenave 2001; Delgado/Williams 2002; Morgen/Maskovsky 2002b; Avery/Peffley 2003; Hancock 2004).

Vor allem in der feministischen Literatur wird im Zusammenhang mit der weit verbreiteten Unpopularität der Sozialhilfe die in den USA besonders ausgeprägte Bifurkation des staatlichen Sicherungssystems in einen »männlichen Teil«, das heißt Versicherungsleistungen (social security), und einen »weiblichen Teil«, das heißt steuerfinanzierte Fürsorgeleistungen (welfare), beklagt. Diese Struktur eines »two-channel welfare state« (Nelson 1990), die mit der Sozialgesetzgebung des New Deal verfestigt worden sei, habe über ihre Erwerbszentriertheit und die Privilegierung von Lebensläufen weißer männlicher Facharbeiter und Angestellter (male breadwinner model) den rechtlichen und gesellschaftlichen Status von Frauen und Minderheiten nachhaltig geschwächt (Sapiro 1986; Mink 1993; Orloff 1993; Sainsbury 1996; Hobson/Lindholm 1997; O'Connor u.a. 1999). Während weiße Männer aus der Arbeiter- und Mittelschicht bis heute überproportional von Versicherungsleistungen profitieren und somit in ihrer Position als Staatsbürger, Eigentümer und Familienernährer bekräftigt würden, seien Frauen gegenüber sozialen Risiken aufgrund ihrer strukturellen Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt und ihrer Doppelbelastung als Erwerbstätige und Hausfrauen traditionell wesentlich schlechter geschützt. In den Fällen, in denen Frauen in den USA in ihrer Funktion als Mütter im Rahmen der Familiensozialhilfe (AFDC) eigene, wenn auch bescheidene Ansprüche auf staatliche Unterstützung hätten anmelden können, seien sie zu Objekten patriarchaler Erziehungs-, Sexual- und Ordnungsvorstellungen und verschiedener Kontrollmechanismen degradiert worden, welche die vom »Poor Law« bekannte Unterscheidung zwischen würdigen und unwürdi-

gen Armen und die damit verbundenen Diskriminierungen fortgeschrieben hätten (Abramovitz 1988; Mink 1993; Gordon 1994; Rose 1995; Boris 1998).

Tatsächlich zeigt die Geschichte der Sozialpolitik für Frauen in den Vereinigten Staaten – von den Witwen- und Mütterrenten der Einzelstaaten während der »Progressiven Ära« (1890-1920) bis hin zur modernen Familienfürsorge des Bundes –, dass dieser »maternalistische« Strang des US-amerikanischen Wohlfahrtssystems (vgl. Mushaben 2001; Boris/Kleinberg 2003) eine überaus widersprüchliche Errungenschaft war. Zum einem wurde hiermit die gesellschaftliche Bedeutung weiblicher Reproduktions-, Versorgungs- und Betreuungsarbeit (caregiving) von staatlicher Seite zumindest partiell anerkannt und für mittellose Frauen die Möglichkeit geschaffen, auch ohne männliche Unterstützung ihre Kinder selbst zu erziehen und einen eigenständigen Haushalt zu führen (Orloff 1993). Dies kann als gewisser Autonomiezugewinn verstanden werden, der Frauen zumindest temporär eine größere Unabhängigkeit gegenüber Zwangs- und Gewaltverhältnissen in Familien und Ehen erlaubte und ihnen ein rudimentäres Sicherheitsnetz schuf. Zum anderen lagen die Fürsorgeleistungen in den USA so weit unter dem Existenzminimum, dass sie die ökonomisch und gesellschaftlich prekäre Stellung von alleinerziehenden Müttern nicht beseitigen konnten, sondern sie vielmehr institutionell verfestigten und eine Armutsfalle auch für deren Kinder kreierten (Coontz 1992). Darüber hinaus bedeutete ihr Sonderstatus, dass sich Empfängerinnen von steuerfinanzierten Unterhaltshilfen anders als Bezieher von Versicherungsleistungen ständig für ihre Unterstützung und die Abwesenheit eines männlichen Familienernährers rechtfertigen mussten. Sie unterlagen seit jeher dem Generalverdacht, auf Kosten der Gemeinschaft zu leben, sich gezielt ehelichen Verbindungen zu entziehen und Kinder auch deswegen in die Welt zu setzen, um sich weitere staatliche Unterstützung erschleichen und unabhängig von Männern leben zu können (Fineman 1991; Jiminez 1999; Sparks 2003; Geva 2005). Vor diesem Hintergrund erscheint die »Welfare Reform« mit ihren familienpolitischen Zielsetzungen der Stärkung von Ehen und der traditionellen Kleinfamilie aus feministischer Perspektive vor allem als Bestrafung von normabweichendem weiblichen Verhalten und als eine staatliche Initiative, patriarchale Disziplin und Machtverhältnisse sowie den individuellen männlichen Zugriff auf Frauen und deren Reproduktionsentscheidungen und -vermögen wiederherzustellen (Kittay 1998; Banzhaf 1999; Mink 2001; Davis 2002; Fitzgerald 2004; Koons 2004).

Einige Autoren und Autorinnen gehen sogar so weit, die Sozialhilfegesetzgebung der 1990er Jahre mit eugenischen Programmen der Ver-

gangenheit in Verbindung zu bringen und den Vertretern eines »neuen Paternalismus« explizit rassistisch motivierte bevölkerungspolitische Motive zu unterstellen (vgl. Roberts 1997; Chavkin u.a. 2002; Neubeck/Cazanave 2001; Mullings 2001; Marchevsky/Theoharis 2006). Das Ziel der Gesetzgeber, die Zahl der Geburten bei minderjährigen Müttern zu senken, das Reproduktionsverhalten von Familien im Sozialhilfebezug zu steuern und Immigranten gänzlich von Sozialleistungen auszuschließen, wird als der Versuch gewertet, die bedrohte demographische »weiße Vorherrschaft« in den USA zu sichern, indem »some categories of people are empowered to nurture and reproduce, while others are disempowered« (Ginsburg/Rapp 1995: 3). Während noch bis weit ins 20. Jahrhundert hinein die Fortpflanzung von schwarzen Frauen gefördert worden sei, um das Heer der Arbeitssklaven zu vergrößern, würden heute die meisten Afroamerikaner, ähnlich wie große Teile der Bewohner der Dritten Welt und deren Arbeitsmigranten, von Seiten der herrschenden Eliten entweder lediglich als Überschussbevölkerung und/oder aufgrund ihrer vermeintlich zu hohen Geburtenraten als Bedrohung der »racial order« betrachtet (Mullings 2001). Da unmittelbare Zwangsmaßnahmen wie etwa die Sterilisation von »unliebsamen Bevölkerungsgruppen«, die auch in den USA in zahlreichen Einzelstaaten zu Beginn des letzten Jahrhunderts noch üblich war (Roberts 1997), nicht mehr länger zur Verfügung stünden, diene die Sozialpolitik in Kombination mit einem harschen und diskriminierenden Straf- und Justizsystem, welches über die überproportional hohe Inhaftierungsrate von afroamerikanischen Männern vor allem schwarze Familien zerstöre, als Ersatz für eine offene »rassistische Bevölkerungskontrolle« (Neubeck/Cazanave 2001: 145)

Dass die Struktur des Sozial(hilfe)systems in den USA seit jeher eine Ungleichbehandlung von ethnischen Gruppierungen befördert hat und sowohl mit patriarchalen als auch rassistisch-nationalistischen und bevölkerungspolitischen Motiven und Vorstellungen aufgeladen war, ist auch in der etablierten Forschungsliteratur unbestritten (vgl. Hamilton 1986; Wilson 1987; Gordon 1994; Quadagno 1994; Skocpol 1995; Roberts 1996; Lieberman 1998; Brown 1999). Bevorzugt wurden von den lokalen Behörden bei der Unterstützung mit Einkommensbeihilfen bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts hinein vor allem Frauen angelsächsischer Herkunft, deren Männer gestorben waren und deren »moralische Qualitäten« und Erziehungskompetenzen außer Frage standen (Goodwin 1997; Boris 1998). Dagegen unterlagen unverheiratete Mütter sowie Immigrantinnen und afroamerikanische Frauen in vielen Regionen der Vereinigten Staaten bis in die 1960er Jahre hinein einer weitreichenden Verwaltungswillkür, erhielten niedrigere Leistungen

oder wurden vielerorts sogar systematisch vom Hilfebezug ausgeschlossen. Bedürftigkeit spielte als Entscheidungskriterium für die lokalen Sozialbehörden nur eine untergeordnete Rolle. Vor allem in ländlichen Gebieten der Südstaaten sorgten politische Eliten sowie einflussreiche Großgrundbesitzer und Farmer dafür, dass afroamerikanische Frauen und Männer, die bis in die 1950er Jahre hinein einen Großteil des Arbeitskräfteangebots in der Landwirtschaft und in privaten Haushalten stellten, nur unter größten Anstrengungen Ansprüche auf Sozialhilfe, Arbeitslosenunterstützung oder andere Transferleistungen durchsetzen konnten (Bell 1965; Lieberman 1998; Reese 2001). Hierbei halfen verschiedene informelle Verwaltungsrichtlinien: Unterstützung konnte von den lokalen Behörden verweigert werden, wenn vermutet wurde, dass Frauen außereheliche sexuelle Beziehungen unterhielten und/oder unverheiratet mit einem Mann zusammenlebten (man-in-the-house-rules), keinen »ordentlichen Haushalt« führten (suitable-home-rules), der Kindererziehung nicht ordnungsgemäß nachkamen (fit-mother-rules) oder nicht lange genug in einer Kommune oder in einem Bundesstaat sesshaft waren (residence rules). 1943 verabschiedete der Bundesstaat Louisiana ein Gesetz zum Schutz der Baumwollfarmer, das vorsah, Hilfezahlungen im Rahmen der Familienfürsorge an schwarze Frauen und deren Kinder in Erntephasen vollständig auszusetzen (Reese 2005).

Es wird geschätzt, dass etwa drei Fünftel aller afroamerikanischen Familien, welche die Anspruchsvoraussetzungen für die vom New Deal geschaffenen Sozialtransfers erfüllt hätten, in den ersten Jahrzehnten nach Verabschiedung des SSA von diesen durch verschiedene Ausnahmeregelungen ausgeschlossen blieben (Lieberman 2003: 36). In manchen Bundesstaaten gab es Sonderrichtlinien für Migrantinnen aus Ost- und Südeuropa, die sich »Amerikanisierungs- und Erziehungsprogrammen« unterziehen mussten, um staatliche Unterstützung zu erhalten (Gordon 1994; Mink 1998). In Kalifornien wurden »Mexican-Americans« nicht nur gegenüber angelsächsischen Antragstellerinnen diskriminiert. Dort arbeiteten in den 1930er und 1940er Jahren die lokalen Sozialerwartungen darüber hinaus sehr eng mit den lokalen Polizei- und Einwanderungsbehörden zusammen und beteiligten sich gezielt an staatlichen Repatriierungsprogrammen, wenn die billige Arbeitskraft der Migranten nicht mehr gebraucht wurde (Walsh 1999; Marchevsky/Theoharis 2006).

Dass es in den USA überhaupt – wenn auch im Vergleich zu anderen westlichen Industriestaaten recht spät und auch nur für einen kurzen Zeitraum – zu einer zunehmenden Verrechtlichung und damit Einklagbarkeit des Sozialhilfeanspruchs für unterhaltsbedürftige Frauen und deren Familien kam, geht weniger auf Bemühungen staatlicher Instanzen

als auf den ausdauernden Kampf von sozialen Bewegungen, Bürgerrechtsorganisationen und engagierten Sozialarbeitern zurück. So gelang es der 1967 gegründeten National Welfare Rights Organization (NWRO), die bundesweit etwa 25.000 Mitglieder vertrat (Nadasen 2005: 13), in den folgenden Jahren über eine breite Mobilisierung der Betroffenen und eine Skandalisierung der Ungleichbehandlung von Migranten und ethnischen Minderheiten gewisse Mindeststandards in der Sozialhilfepraxis durchzusetzen. Mehrere Sammelklagen führten zu wichtigen Grundsatzentscheidungen des Obersten Gerichtshofs, welche die bis dahin in zahlreichen Bundesstaaten und Kommunen üblichen Diskriminierungen und Ausnahmeregelungen als verfassungswidrig erklärten.<sup>21</sup> Aber auch dieser Fortschritt, der die Familiensozialhilfe vorübergehend mit Rechtsansprüchen versah und in den 1970er Jahren vor allem in den Zentren progressiver sozialer Bewegungen zu einer nennenswerten Ausweitung und größeren Akzeptanz des AFDC-Programms beitragen konnte, war nur von kurzer Dauer. Nach Einschätzung zahlreicher Autoren (Wilson 1987; Noble 1997; Williams 1997; Neubeck/Cazanave 2001; Delgado/Gordon 2002; Brown 2003; Gilens 2003; Reese 2005) setzte der politische Backlash gegen das Recht auf Sozialhilfe, der Mitte der 1990er Jahre in die »Welfare Reform« mündete, just dann ein, als immer mehr afroamerikanische Familien und andere Minderheiten von diesem profitieren konnten und AFDC in der öffentlichen Wahrnehmung endgültig zu einem »black program« avancierte.

## Poststrukturalistische Ansätze und „neue Armutsforschung“

In wissenschaftlichen Kreisen, die sich in den USA und anderen angelsächsischen Ländern dem Programm einer »neuen Armutsforschung« (New Poverty Research) verpflichtet sehen und stark von ethnographischen und kulturanthropologischen Ansätzen und Arbeiten beeinflusst sind, wird die Restrukturierung der Sozial(hilfe)politik in den USA in den Kontext veränderter und modernisierter Strategien und Praxen der Kontrolle und Disziplinierung, gesellschaftlicher Inklusion/Exklusion und Regulierung der (Armut-)Bevölkerung eingeordnet (O'Connor

21 Zu den wichtigsten Urteilen des nationalen Supreme Court mit einem Bezug zur Sozialhilfepraxis der Bundesstaaten gehörten *King v. Smith* (1968), *Shapiro v. Thompson* (1969), *Goldberg v. Kelly* (1970) und *New Jersey Welfare Rights Organization et al. v. Carhill* (1973). Zur Bedeutung und den juristischen Errungenschaften der »Welfare Rights Movements« in den 1960er und 1970er Jahren vgl. Piven/Cloward 1977b; Sosin 1986; Hamilton/Hamilton 1997; Nadasen 2005.

2001a; Goode/Markovsky 2001; Morgen 2002; Clarke 2003; McDonald/Marston 2005; Schram 2006a u. 2006c). Obwohl auch hier staatliche Zwangsmaßnahmen, rassistische und sexistische Diskriminierungen sowie Herrschaftstechniken untersucht werden, wird darüber hinaus gefragt, wie sich im Zuge der zunehmenden Ökonomisierung sozialer Beziehungen und wachsender individueller Risiken, die mit einem Abbau wohlfahrtsstaatlicher Sicherung verbunden sind, neue Mechanismen des Selbst-Managements, der Versubjektivierung, aber auch der Vergemeinschaftung und des Widerstands herauszubilden beginnen. Zur Beantwortung dieser Frage sei es notwendig, die Alltagserfahrungen, Wahrnehmungen und Interpretationen der von Sozialpolitik und Workfare-Strategien unmittelbar Betroffenen wieder stärker in die Analyse miteinzubeziehen (Morgen 2002) und herrschende gesellschaftliche Mythen über Armutsursachen sowie homogenisierende Grundannahmen über *die* Armutsbevölkerung offensiver in Frage zu stellen (Morgen/Markovsky 2003).<sup>22</sup>

Nach Goode/Markovsky (2001) und Lyon-Callo/Hyatt (2003) besteht die Aufgabe der »neuen Armutsforschung« vor allem darin, die Untersuchungen von konkreten Armutsphänomenen wieder gezielter mit politischen, ökonomischen und ideologischen Faktoren und Entwicklungen, von denen die gegenwärtigen kapitalistischen Umstrukturierungen und Staatsaktivitäten beeinflusst und begleitet werden, zusammenzubringen und mit Studien zu verknüpfen, die individuelle und kollektive oppositionelle Strategien und Widerstandspotentiale sichtbar machen. Für die USA benennen sie drei miteinander verbundene Prozesse, die es in der Forschung stärker zu berücksichtigen gelte: erstens die weiter zunehmende Polarisierung zwischen Arm und Reich und deren langfristige gesellschaftliche Implikationen; zweitens die Entpolitisierung des Themas Armut und die damit verbundene Demobilisierung und Unsichtbarmachung der von Armut Betroffenen; und drittens den »Triumphalismus des Marktes«, dessen Vertreter mit neoliberalen Strategien der Privatisierung, Deregulierung und Dezentralisierung das Verhältnis zwi-

---

22 Diese Aufgabe ist aus der Sicht von kritischen Anthropologen und Ethnologen in den USA von besonderer Bedeutung, weil das in den Sozialwissenschaften und in der Politik bis heute vorherrschende und insbesondere von Konservativen vertretene Konzept einer spezifischen »Kultur der Armut«, die Abhängigkeiten, antisoziales Verhalten und generationenübergreifende Pathologien fördere, auf anthropologische Studien aus den 1950er und 1960er Jahren von Oscar Lewis zurückgeht. Dieser hatte den Begriff »culture of poverty« ursprünglich mit der Absicht entwickelt, die besonders schwierigen Lebensverhältnisse und gesellschaftlichen Ausgrenzungsprozesse zu thematisieren, denen arme Familien in und aus der Dritten Welt (Mexiko, Puerto Rico) unterliegen.

schen Staat, zivilgesellschaftlichen Akteuren und den auf Hilfe angewiesenen Bürgern neu gestalteten.

Zum Teil sind an diese Forschungsperspektive angelehnte Arbeiten stark von poststrukturalistischen Theorien – vor allem von den Ideen und Machtkonzeptionen Michel Foucaults – beeinflusst und greifen auf von ihm geprägte Begrifflichkeiten wie Biomacht, Selbsttechnologien oder Gouvernementalität bzw. Governance zurück, ohne dabei jedoch von politökonomischen Rahmenbedingungen und Interessen abzusehen (vgl. Dean 1999; Geva 2005; McDonald/Marston 2005; Watkins 2006). Sie sind daran interessiert, die komplexen und widersprüchlichen Konsequenzen und Wirkungen neuer Macht-, Führungs- und Regierungstechniken in modernen Gesellschaften, welche die Grenzen zwischen Staat, Ökonomie, Gemeinschaft und dem Privaten immer mehr verwischen, aufzuzeigen und zu verstehen, wie mit ihnen das Selbstverständnis und das Verhältnis der Subjekte zu sich selbst und anderen konstituiert und transformiert werden (Dean 1999: 12). Des Weiteren wird davon ausgegangen, dass dem Lokalen in den Auseinandersetzungen um neue Regierungsformen und Regulierungen des Sozialen (wieder) eine zentrale Bedeutung zukommt (Rose 2000; Clarke 2002; Ferguson-Gupta 2002). Dadurch geraten neben lokalen staatlichen Bürokratien mit ihrem Mikromanagement von Erwerbslosen und Armutsproblemen (Brodin 1997; Morgen 2001; McDonald/Marston 2005), dem Arbeitsplatz (Riemer 2001; Acker u.a. 2006) und anderen disziplinierenden Institutionen auch Orte der sozialen Reproduktion und Unterstützung wie Communities, Nachbarschaften und Familien und deren Funktion und Wandel in den aktuellen wohlfahrtsstaatlichen Transformationsprozessen in den Blick (Edin/Lein 1997; Hyatt 2001; Clarke 2002; Davis u.a. 2002; Jennings 2002; Dominguez/Watkins 2003; Michaud 2004). So veranschaulichen zum Beispiel eine Reihe von ethnographischen Studien, die Sozialhilfeempfänger nach Verabschiedung der »Welfare Reform« längere Zeit auf ihrem Weg durch den Behörden- und Institutionendschubel der neuen Arbeits- und Disziplinierungsprogramme begleitet haben (Riemer 2001; Gilliom 2001; Hays 2003; Haylett 2003; Nelson 2006; Marchevsky/Theoharis 2006; Watkins 2006), wie diese – abhängig von spezifischen lokalen Bedingungen und Unterstützungsstrukturen – mit ganz unterschiedlichen Strategien auf die neue Workfare-Politik reagieren. Diese reichen von kollektiver politischer Interessenorganisation (vgl. S. 215 ff. u. 303 ff.), dem Aufbau neuer nachbarschafts- und familienorientierter Solidaritätsnetzwerke, individuellen Widerstandshandlungen (Behördenbetrug, Absentismus, Auflehnung gegen die Case Manager etc.), diversen Anpassungsstrategien – die oftmals darin bestünden, auf die zunehmende »Therapeutisierung und Medizinierung der Sozialpoli-

tik« (Schram 2000) mit der Hervorhebung der eigenen »Defizite« (Krankheiten, Drogenabhängigkeit etc.) zu reagieren, um sich bestimmten Anforderungen zu entziehen – bis hin zu einer expliziten Befürwortung und aktiven Kooperation mit der neuen Sozialhilfepolitik und deren Zielen.

Ein Aspekt der sich herausbildenden westlichen kapitalistischen Workfare-Regime, der in vielen poststrukturalistischen Arbeiten zur aktuellen Restrukturierung des Verhältnisses von Staat, Markt und Bürgern zu Recht betont wird, ist die verstärkte Einführung von ökonomischen Vertragstheorien und -modellen in die Sozialpolitik. Mit ihnen werden nicht nur die Rechte und Ansprüche von Transferempfängern zugunsten ihrer Pflichten geschwächt (Cox 1998; Dwyer 2002; Goodin 2002; Handler 2002, Holden 2003) und die Beziehung zwischen Staat und Hilfebefürhtigen in Anlehnung an »New Public Management«-Theorien in zynischer Weise zu einem »Anbieter-Kunden-Verhältnis« umdefiniert. Vielmehr werden damit auch die Grenzen zwischen den in die Gesellschaft »Eingegliederten« und den »Marginalisierten« neu gezogen, was Rose (2000: 94) als die Neucodierung gesellschaftlicher Separierungspraktiken bezeichnet hat. Nach MacGregor (1999: 5 ff.) lassen sich für die aktuelle Phase der Wohlfahrtspolitik in westlichen kapitalistischen Gesellschaften – die sie von Politiken des »neuen Paternalismus« und »Dritte-Weg-Konzepten« gekennzeichnet sieht, welche neoliberale Laissez-faire-Strategien der 1970er und 1980er Jahre teilweise abgelöst hätten – vier Welten sozialer Rechte feststellen: In der ersten Welt, die von den globalen Eliten bevölkert wird, würden diesen – obwohl sie sich nationalen und zivilgesellschaftlichen Verantwortungen und Verpflichtungen weitgehend entledigt hätten – von Seiten des Staates großzügige Privilegien gewährt und sie mit Nachsicht behandelt. In der zweiten Welt der mittleren Einkommensschichten und der rechtschaffenen Bürger, die von einer relativen Sicherheit und einem vergleichsweise bescheidenen Wohlstand gekennzeichnet sei, würden als neue Mindestanforderungen gelten, sich gesund zu halten und lebenslang zu lernen. In dieser zweiten Welt liege der Fokus auf der Akzeptanz von mehr Risiken, Flexibilität und einer größeren Eigenverantwortung für sich und die Familie in Bezug auf die Krankheits-, Renten- und Altersversorgung sowie die Ausbildung der Kinder. Dies erfordere unter Umständen Konsumverzicht, verstärkte Planungen und Investitionen in die Zukunft, ein größeres Risikomanagement, eine intensivierete Arbeitsdisziplin sowie die Internalisierung von Verhaltenskontrollen. In der dritten Welt – der Welt der Armen, Gescheiterten, Randständigen und von Idealen/Normen der Mittelschichten Abweichenden – herrsche der »neue Paternalismus«, wie er in der »Welfare Reform« und anderen neuen Gesetzen und Pro-

grammen zur Kontrolle und Erziehung der Armutsbevölkerung zum Ausdruck komme. Dieser Paternalismus weise Ähnlichkeiten, aber auch einige gewichtige Unterschiede gegenüber den Ideologien und Praxen der Armenfürsorge zu Beginn des modernen Wohlfahrtsstaates im 19. Jahrhundert auf. MacGregor zitiert in diesem Zusammenhang Mead (1997a), einen der wirkmächtigsten Befürworter und Theoretiker dieses Ansatzes in den USA, der als Ziel nicht die Segregation und weitere Exklusion, sondern die gesellschaftliche Reintegration der Armen über Arbeit formuliere. Zudem hebt sie die auffällige Konzentration des »neuen Paternalismus« auf relativ kleine oder bereits stigmatisierte Bevölkerungsteile (in den USA die »urbanen Unterschichten« und alleinerziehende Mütter) hervor. Von deren Rehabilitierung und Bekehrung würden sich die Anhänger der paternalistischen Philosophie häufig eine gesellschaftliche Signalwirkung versprechen. Zu den Interventionen und Kontrollen, die diese Gruppen – wenn sie weiterhin staatliche Unterstützung und gesellschaftliche Duldung erhalten wollen – über sich ergehen lassen müssen, zählt MacGregor die Sanktionierung ihres Sexualverhaltens, Maßnahmen, die ihnen beibringen sollen, bessere Eltern zu werden und verantwortungsvoll mit ihrem wenigen Geld umzugehen, strikte Arbeitsverpflichtungen, Drogentests, ständige Überwachung und diverse Formen des individuellen Case Managements, um sie von ihrem »sozial-schädlichen« Verhalten zu befreien. Für diese Aufgabe der Rehabilitation, die sowohl auf eine Senkung der individuellen Anspruchshaltung gegenüber der Qualität und Entlohnung von Erwerbstätigkeit als auch auf die Ausweitung von unentgeltlichem Engagement (volunteering) und Selbsthilfe abziele (vgl. hierzu auch Haylett 2003), eigneten sich insbesondere gemeinnützige Einrichtungen, spezialisierte Sozialdienste und kleinteilige lokale Partnerschaften zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor, die sich unterschiedliche Schwerpunktsetzungen und Strategien – im Sinne von »good and bad cops« – aufteilen können (vgl. hierzu auch Rose 2000; Eick u.a. 2004). Für diejenigen, die sich nicht erziehen und reintegrieren lassen wollten oder sich selbst »managen« können, bleibt nach MacGregor die vierte Welt, die »Unterwelt«, wo die Armen entweder ihrem Schicksal überantwortet oder von einem zunehmend autoritär agierenden Staat kriminalisiert und bekämpft würden (vgl. hierzu auch Gilliom 2005; Coutin 2005).

MacGregors Behauptung, dass vor allem die Übergänge von der dritten in die vierte Welt fließend sind, wird von empirischen Befunden über die Verknüpfung von paternalistischen und eindeutig repressiven Politiken gestützt. Nicht zufällig weisen zahlreiche Studien gerade für die angelsächsischen Länder auf die direkte Verbindung zwischen einer veränderten Sozial(hilfe)politik und einer strikteren Straf- und Justizpo-

litik hin, die zu einem erheblichen Anstieg der Gefängnisbevölkerung geführt hat, darunter eine wachsende Anzahl von Jugendlichen und Frauen (Parenti 1999; Beckett/Western 2001; Scraton 2004; Haney 2004). Nach Wacquant (2000: 68) entspricht »der gewollten Atrophie des Sozialstaates die Hypertrophie des Strafrechtsstaates«. Auch Garland (2001: 196) kommt in seiner Analyse des Zusammenwirkens von Entwicklungen in der Kriminal- und Wohlfahrtspolitik zu dem Schluss, dass dieselben Prämissen und Ziele, welche die Theorie und Praxis des Straf- und Justizsystems in westlichen Gesellschaften verändert haben, auch Teil der neuen Sozialreformen sind.

Einige Autoren haben die oben skizzierten Entwicklungen im Umgang mit marginalisierten Bevölkerungsgruppen, die Entstehung neuer Governance-Strukturen zur Regulierung normabweichenden Verhaltens und die US-amerikanische »Welfare Reform« als postindustrielle Sozialpolitiken bezeichnet (Schram 2006b; Blau 2006; Reisch 2006). Hiermit ist in Anlehnung an Castells (1989), der bereits Ende der 1980er Jahre die Auswirkungen veränderter ökonomischer Grundlagen (Deindustrialisierung, Bedeutungszuwachs der Informationstechnologien etc.) auf wohlfahrtsstaatliche Arrangements beschrieben hat, die Annahme verbunden, dass sich im Zuge neuer wirtschaftlicher Produktionsstrukturen in einer zunehmend globalisierten Welt die Funktionen und Ziele von Sozialpolitik gewandelt haben. Galten gerade die »urban poor« bis in die 1980er Jahre in den USA noch als industrielle Reservearmee (vgl. hierzu auch Wilson 1996; Noble 1997), deren Reproduktion in Zeiten von Erwerbslosigkeit mit niedrigen Sozialtransfers von Seiten des Staates sichergestellt wurde, so seien sie in der neuen Welt der Netzwerk- und Wissensgesellschaft, in der arbeitsintensive Tätigkeiten verstärkt in Länder und Regionen mit besonders niedrigen Lohnkosten ausgelagert werden (vgl. hierzu Friedman 2006), mehr oder minder überflüssig geworden. Dementsprechend wäre die »Welfare Reform« vornehmlich weniger ein Instrument zur Senkung von Löhnen (obwohl sie diese Funktion natürlich auch erfülle bzw. unter bestimmten Voraussetzungen erfüllen könne), sondern vielmehr der Versuch, einen Teil der »vernutzbaren« Arbeitskräfte in die wachsenden Sektoren der New Economy oder der informellen Beschäftigung zu schleusen, während der Rest sich selbst, Familien- oder ethnischen Netzwerken, privaten Wohlfahrtsorganisationen und religiösen Gemeinschaften überlassen werde (Morgen/Markovsky 2003). Wie die Muster der Inklusion und Exklusion im Einzelnen aussehen und wie sich die neuen Sozialpolitiken »vor Ort« langfristig auswirken werden, lässt sich Castells zufolge nur anhand von empirischen Untersuchungen herausfinden.

## Politökonomische Ansätze

Was Castells (1996) und andere Autoren (z.B. Barney 2004; Van Dijk 2006) als Entwicklung hin zu technologiegestützten Informations- und Netzwerkgesellschaften beschreiben, in denen Konsumtions- und Produktionsmuster sowie Formen nationaler Staatlichkeit eine grundlegende Veränderung erfahren, wird in politökonomischen Arbeiten, die sich dem Forschungsprogramm der ursprünglich in Frankreich entstandenen Regulationsschule zurechnen lassen, als »postfordistische« Phase bezeichnet. Die Ausgangsfrage der ersten Generation von Regulationstheoretikern (Aglietta 1979; Lipietz 1985; Boyer 1986; Hirsch/Roth 1986; Hübner 1989) lautete, wie sich kapitalistische Gesellschaften im Laufe der Zeit verändern und wodurch ihr Bestand trotz großer interner struktureller Widersprüchlichkeiten und ständiger Krisen gesichert wird. Im Folgenden soll nicht näher auf die internen Kontroversen sowie die allgemeinere Debatte in den kritischen Sozialwissenschaften hinsichtlich der korrekten Begrifflichkeiten und den am besten geeigneten theoretischen Ansätzen zur Kennzeichnung und Analyse des »Neuen« an der aktuellen kapitalistischen Vergesellschaftung und Produktionsweise sowie der Bewertung globalisierungsinduzierter Veränderungen eingegangen werden. Vielmehr ist an dieser Stelle in erster Linie von Interesse, welche Bedeutung und Aufgabe der Sozial(hilfe)politik von Seiten der Vertreter einer Transformations- bzw. Rekonfigurationsthese in Bezug auf (national-)staatliche Funktionen im Kontext wirtschaftlicher Restrukturierungsprozesse beigemessen wird.

Zu einer Art Binsenweisheit linker Gegenwartsdiagnosen gehört inzwischen, dass wir uns gegenwärtig in einer Periode des grundlegenden gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Wandels befinden, die das Nachkriegsmodell kapitalistischer Entwicklung abgelöst hat. Dieses fordistische Modell war in seinem Kern durch eine standardisierte Massenproduktion, relativ starke nationalstaatlich gebundene Regulierungen und institutionalisierte Kompromisse zwischen Kapital und Arbeit und somit auch durch einen Ausbau von Sozialleistungen geprägt und ist spätestens in den 1970er Jahren in eine tiefe Krise geraten. In der Diskussion, ob sich nach mehr als drei Jahrzehnten krisenhafter Umbrüche bereits ein neues und stabiles Entwicklungsmodell – verstanden als Einheit von Akkumulationsregime und Regulationsweise<sup>23</sup> – mit klaren

23 Der Begriff Akkumulationsregime bezeichnet die historisch spezifische Form der materiellen Produktion und Reproduktion, der Reallokation und Konsumtion des gesellschaftlichen Produkts. Regulationsweise bezieht sich dagegen auf die »Gesamtheit institutioneller Formen, Netze und expliziter und impliziter Normen, die die Vereinbarkeit von Verhaltenswei-

Konturen etablieren konnte, zeichnet sich allerdings bislang kein Konsens ab (vgl. Aglietta 2000; Borg 2001; Candeias/Deppe 2001; Brand/Raza 2003; Brenner 2004; Jessop/Sum 2006). Zu den wichtigsten, konzeptionell fundierten Thesen zur Kennzeichnung der innerstaatlichen, das heißt auch der sozialstaatlichen Dimension der gegenwärtigen weltumspannenden kapitalistischen Transformationsphase, die dem Regulationsansatz zuzuordnen sind, gehören jene von Jessop, der die Veränderungen in den westlichen Ländern als den Übergang von »nationalen keynesianischen Wohlfahrtsstaaten« zu »postnationalen schumpeterschen Workfare-Regimes«<sup>24</sup> beschrieben hat, sowie die von Cerny (1990) und Hirsch (1995), die einen Wandel der sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten hin zu »nationalen Wettbewerbsstaaten« – von Hirsch (2005) neuerdings auch »internationalisierte Wettbewerbsstaaten« genannt – konstatieren (vgl. auch Altvater/Mahnkopf 2002). Brenner (2004) hat diese Versuche der begrifflichen Annäherung um die räumlich-territorial-funktionale Dimension ergänzt und behauptet die Existenz von unterschiedlichen »Rescaled Competition State Regimes«. Gemeinsam ist all diesen theoretischen Konzeptionen, dass sie fortschreitenden ökonomischen Globalisierungs- und Restrukturierungsprozessen zwar eine zentrale Bedeutung zuschreiben, aber weder von einem grundsätzlichen Rückzug noch einem substantiellen Bedeutungsverlust des Nationalstaates ausgehen. Vielmehr wird der Nationalstaat im Unterschied zu vielen anderen globalisierungskritischen Arbeiten (vgl. Borg 2001; Held/McGrew 2002) weiterhin mit seinen vielfältigen Steuerungsfunktionen als wichtiger Akteur anerkannt, dessen Aufgaben und

---

sen im Rahmen eines Akkumulationsregimes sichern« (Lipietz 1985: 121).

- 24 Dass es sich hierbei nur um einen Versuch der konzeptionellen Annäherung an komplexe und schwer zu fassende Veränderungen handelt, zeigen die begrifflichen Weiterentwicklungen dieses Modells, die Jessop seit Beginn der 1990er Jahre vorgenommen hat: vom »schumpeterschen Leistungsstaat« (1991), über den schumpeterschen Workfare-Staat« (1994) und das »schumpetersche Workfare-Regime« (1995) bis hin zu einem »postnationalen schumpeterschen Workfare-Regime« (2001) und »schumpeterschen Wettbewerbsregime« (2002). Damit erkennt Jessop in seinen jüngeren Arbeiten stärker die »scale«-Dimension an und – mit seinem Wechsel von Staat zu Regime – auch die Tatsache, dass vermehrt nicht-staatliche Akteure in den aktuellen Umstrukturierungsprozessen eine wichtige Rolle spielen (Holden 2003). Der Bezug auf Schumpeter, den Jessop als den emblematischen Vordenker für ein postfordistisches Entwicklungsmodell und als den Nachfolger von Keynes ansieht, erklärt sich durch dessen These vom »Prozess der schöpferischen Zerstörung«, der mittels ständiger Innovationen die Wirtschaft in ein fortschrittliches Ungleichgewicht bringe, indem er Anreize auf der Angebotsseite schaffe und den wirtschaftlichen Stillstand verhindere (Schumpeter 1974).

Zielsetzungen sich im Rahmen eines wachsenden internationalen Wettbewerbs um Kapitalinvestitionen und Standortvorteile jedoch eindeutig verschoben hätten und durch Regulationsinstanzen auf der supra- und subnationalen Ebene ergänzt worden seien. Jessop (1994: 57 ff.) zufolge ist das Hauptanliegen der sich herausbildenden Workfare-Regime, Innovationen zu fördern, Tempo und Zielrichtung des technologischen Wandels mitzubestimmen und ihre Wohlfahrtsleistungen dahingehend neu zu organisieren, dass sie den Anforderungen flexibilisierter Arbeitsmärkte und einer strukturellen Konkurrenzfähigkeit entsprechen. Bereitschaft und Fähigkeit zur Entwicklung und Umsetzung von Veränderungen würden zur zentralen Dimension staatlicher Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, wobei es zu einer Verlagerung von einer nachfrageorientierten Politik, die lange Zeit auf Vollbeschäftigung ausgerichtet war, hin zu einer angebotsfixierten und die Unternehmen entlastenden Politik über den Abbau von Marktkontrollen und -schränken komme. Während der Interventionsstaat keynesianischer Prägung noch für sich beansprucht habe, eigenständige Ziele wie etwa die Umverteilung von Ressourcen und den Schutz schwächerer Bevölkerungsgruppen zu verfolgen, und vor allem kontinuierliche Lebensläufe reguliere, setze der Workfare-Staat auf den Aufbau institutioneller Kapazitäten und Instrumente, die zum einen den direkteren Zugriff auf die Individuen ermöglichen sollen, um diese – angepasst an die Bedingungen einer innovationsfähigen Ökonomie – in den Arbeitsmarkt zu integrieren, und zum anderen dazu dienen sollen, Diskontinuitäten bzw. Kontingenzen zu managen (Brütt 2001; Dörre 2001; Atzmüller 2004).

Ähnlich wie Jessop argumentiert Hirsch, der ebenfalls eine veränderte Rolle des Staates diagnostiziert, die seiner Ansicht nach vor allem in der Durchsetzung des permanenten Strukturwandels zur Sicherung nationaler und regionaler Standortvorteile besteht. Grundlegend hierfür sieht er die weitreichende Unterordnung außerökonomischer Bedürfnisse und Verhältnisse unter die Zwänge des Marktes. Verteilungsgerechtigkeit werde immer stärker aus der Perspektive vermeintlicher ökonomischer Effizienz betrachtet. Bereits seit längerem zeichne sich die wachsende Relevanz von Innovationsprozessen, Unternehmertum und Wettbewerbsfähigkeit unter den Vorzeichen einer zunehmend globalisierten Ökonomie auch auf der regionalen und lokalen Ebene ab. Ausdruck hiervon sei eine Reihe von neuen subnationalen, zum Teil länderübergreifenden Kooperationsbeziehungen, (Gesetzes-)Initiativen und Programmen, die auf eine verstärkte Förderung (regionaler) Technologie- und Strukturpolitik zielen (vgl. Brenner/Heeg 1999; Krätke 1999; Amin 2002). Sie schlage sich aber auch in diversen Variationen und räumlich-territorialen Restrukturierungen der Wohlfahrts- und Arbeitsmarktpolitik

nieder, wofür die »Welfare Reform« in den USA mit ihren Dezentralisierungsbestrebungen in regulationstheoretischen Arbeiten ein häufig genanntes Beispiel ist (Kodras 1997; Jessop 1999; Theodore/Peck 1999; Mohan 2003; Gough 2004). Diese widersprüchlichen und weitgehend noch offenen Anpassungs-, Aushandlungs- und Umbruchprozesse, die das Verhältnis und die Aufgabenverteilungen zwischen den unterschiedlichen politischen bzw. staatlichen Ebenen neu konstituieren, hat Swyngedouw (1997) unter den Begriff »Globalisierung« gefasst.

Nach Ansicht von Candeias (2004: 14) erleichtern räumliche Verschiebungen, die mit einer Aufwertung transnationaler und lokaler Strukturen und Akteure einhergehen, die Durchsetzung neoliberaler Politiken, da sie Verantwortlichkeiten verschleiern und dabei helfen, »Sachzwänge« zu konstruieren, die »als Imperative zur Anpassung nationaler Politiken wirken«. Zudem trage eine zunehmende Dezentralisierung dazu bei, dass »divergierende Interessenlagen und soziale Widersprüche im Standortwettbewerb unterhalb der nationalstaatlichen Ebene in interregionale Konflikte transformiert« würden. Auch zahlreiche andere von der Regulationsschule beeinflusste Autoren, welche die These vom »shift in functions downwards« zum Teil mit empirischen Untersuchungen untermauert haben, verweisen auf die negativen Auswirkungen dieser Entwicklung, die sich in primär an wirtschaftspolitischen Zielen orientierten regionalen und städtischen Politiken, neuen Ausgrenzungsprozessen und autoritären Lösungsansätzen für Armutsprobleme manifestiere (Painter/Goodwin 1995; Clarke/Gaile 1997; Brenner 2004; Gough 2004; Swyngedouw 2005). In einigen dieser Arbeiten werden jedoch auch die Widersprüchlichkeiten und Öffnungen dieses neuen Regionalismus und Lokalismus gegenüber Akteuren und gesellschaftlichen Gruppierungen hervorgehoben, die zuvor von Entscheidungen und der Politikumsetzung ausgeschlossen waren, sowie die Legitimationsprobleme, Konflikte und Oppositionsbewegungen beschrieben, die sich infolge von besonders unpopulären Maßnahmen und Sozialkürzungen auf der kommunalen Ebene ergeben können (Shragge 1997; Mayer 1999a; Amin/Cameron 1998; Harloe 2001; Purcell 2002; Sites 2003).

Mayer (1994; 1996; 2003b) nennt als vorläufige Ergebnisse der aktuellen postfordistischen Restrukturierungsprozesse im Wesentlichen drei Modifikationen lokalstaatlicher Politik. Regionen und Städte seien erstens zu zentralen Agenten bei der Produktion von Wettbewerbsfähigkeit geworden und fungierten als Motoren ökonomischen Wachstums. Zweitens komme ihnen im Rahmen des Abbaus von nationalstaatlichen Transferleistungen und der Anforderung, Arbeitsmärkte zu flexibilisieren und dynamisieren, die Aufgabe zu, innovative Sozial- und Beschäftigungsstrategien zu entwickeln, um endogene Potentiale zu mobilisieren

und damit Standortvorteile auszubauen bzw. -nachteile auszugleichen. Drittens vollziehe sich auf der organisatorisch-institutionellen Ebene die tendenzielle Ablösung von traditionellen Formen des Regierens und der Verwaltung durch veränderte, weichere und gegenüber neuen Akteuren der Lokalpolitik offenere, wenn auch häufig selektive Formen der Governance; dabei müssten die lokalstaatlichen Instanzen – selbst dann, wenn sie sich anderen Zielen als denen der Wirtschaftsförderung verpflichtet fühlten – darauf bedacht sein, dass diese nicht grundsätzlich gegen die Kräfte und Interessen des Marktes agieren.

Der lokale Staat dient nach diesem Befund, der mit Erkenntnissen der in den USA entwickelten Schule der »Urban Regime Theory« (vgl. Stone 2005) teilweise zusammenfällt, in vielen Fällen und Regionen nunmehr verstärkt dazu, Wachstumskoalitionen zu schmieden, in welche – je nach politischen Kräfteverhältnissen – neben Unternehmer- und Kapitalinteressen auch andere Bevölkerungsgruppen und Akteure einbezogen werden, um entweder die Legitimationsressourcen zu erhöhen und/oder armutsverschärfende Auswirkungen und gesellschaftliche bzw. kommunale Kosten dieser Politik zumindest abzufedern. Dabei werden nichtstaatliche und nichtgewählte Institutionen sowie diverse Formen intermediärer Strukturen und Public-Private-Partnerships gegenüber traditionellen und hierarchischen Verwaltungs- und politischen Entscheidungsstrukturen der fordistischen Ära von verschiedenen Seiten innerhalb des Staatsapparates aufgewertet und zum Krisenmanagement genutzt: zum einen von Protagonisten der »New Public Management«-Philosophie, die eine Verschlanung und größere Effizienz der Verwaltung anstreben, zum anderen aber auch von Vertretern kommunitaristischer oder bürgergesellschaftlicher Positionen, denen mit den erstgenannten Akteuren trotz unterschiedlicher Schwerpunktsetzungen und Motive gemeinsam ist, dass sie die neuen öffentlich-privaten Kooperationsformen für effektiver, problemorientierter und flexibler halten (vgl. Felder 2000; Terry 2005).

Auch bezüglich der neuen Workfare-Strategien, die in politökonomischen Ansätzen im Wesentlichen als staatliche Regulation der Arbeitskraftreproduktion verstanden werden, wird der regionalen und lokalen Ebene weltweit ein Bedeutungszuwachs zugeschrieben sowie eine allgemeine Öffnung staatlicher Strukturen für unterschiedliche private (gemeinnützige und kommerzielle) Akteure beobachtet (Cope 1997; Jessop/Peck 1998; Finn 2000; Considine 2001; Eick u.a. 2004). Peck, dessen Studie *Workfare States* (2001) bis heute die umfassendste und beste Analyse der neuen arbeitsfokussierten Sozialhilfepolitiken im angelsächsischen Raum darstellt, betont zum einen die länderspezifischen Traditionen und geographischen Variationen von Workfare sowie die

Bedeutung lokaler/kommunaler Bedingungen (institutionelle, ökonomische und politische Faktoren) für die Ausgestaltung der neuen Transfer- und Beschäftigungsprogramme. Zum anderen spricht er jedoch auch von einer »Workfare-Geopolitik« (ebd.: 358), was ihm zufolge bedeutet, dass sich – befördert durch einen beschleunigten internationalen Policy-Transfer und den zunehmenden Einfluss von neoliberalen Global Playern und Institutionen (IWF, Weltbank, OECD etc.) – unter der Führung der USA die Workfare-Offensive zu einer weltweiten ideologischen Bewegung und einem transnationalen Regulationsprojekt entwickelt hat. In diesen Kontext ordnet er auch die US-amerikanische »Welfare Reform« der 1990er Jahre bzw. den PRWORA ein, dem er aufgrund seiner bislang einzigartigen Radikalität sowohl eine Sonderstellung als auch eine Art Vorreiterfunktion attestiert; dessen Erfolgsmeldungen von dramatisch gesunkenen Sozialhilfequoten und einer gelungenen Arbeitsmarktintegration von ehemaligen Transferempfängern würden auch auf andere Länder ausstrahlen (ebd.: 360).

Trotz aller Ökonomisierungstendenzen und Hinweise auf Konvergenzen zwischen westlichen kapitalistischen Gesellschaften bleibt die Ausbildung von nationalen und lokalen Workfare-Regimen nach Einschätzung der meisten zitierten Untersuchungen aber weiterhin abhängig von den jeweiligen politischen Kräftekonstellationen und Auseinandersetzungen, von einer gewissen Pfadabhängigkeit, die tradierte Institutionen und gesetzliche Regelungen vorgeben, und der spezifischen Position des jeweiligen Staates, der Region oder Stadt im Weltmarktgefüge. Analog zu Esping-Andersens idealtypischer Einteilung der keynesianisch geprägten westlichen Wohlfahrtskapitalismen in liberale, konservative und sozialdemokratische Regime (1990 u. 1996) bieten einige Autoren inzwischen auch für die sich herausbildenden neuen Workfare-Regime Typologisierungsversuche an. Candeias (2004: 291 ff.) unterscheidet auf der nationalen Ebene in Anlehnung an Freihandelstheorien aus dem 19. Jahrhundert zwischen orthodox-neoliberalen ricardianischen und schumpeterschen Workfare-Regimen, wobei die zuletzt genannten entweder eine stärker neokorporatistische oder eine ausgeprägtere sozialdemokratische Ausrichtung aufweisen könnten. Die USA rechnet er dabei dem Typus des ricardianischen Regimes zu. Dies zeichne sich dadurch aus, dass es seine strukturelle Konkurrenzfähigkeit über systematische Kostensenkungsprozesse und die Förderung von Reproduktionsmustern zu verbessern suche, welche dafür sorgten, dass das Angebot an billigen Arbeitskräfte aufrechterhalten bzw. beständig ausgeweitet werde. Instrumente hierfür seien die Senkung bzw. Deregulierung von Lohnkosten durch eine fortschreitende Informalisierung, Dezentralisierung und Individualisierung der Arbeitsverhältnisse, welche

die gewerkschaftliche Verhandlungsmacht weiter schwächen. Des Weiteren nennt er den Abbau von Schutzmechanismen für Arbeitnehmer (System des »hire and fire«) und Transferleistungen für Erwerbslose (u.a. durch den PRWORA von 1996), welche den Zwang zur Lohnarbeit noch verstärkten, sowie diverse Maßnahmen der direkten und indirekten staatlichen Lohnsubventionen für einkommensschwache Familien und Beschäftigte, welche die Unternehmen weiter entlasteten und dabei helfen würden, Niedriglohnjobs und -sektoren zu stabilisieren und weiter auszubauen. Im Unterschied dazu setzten neokorporatistische oder sozialdemokratische schumpetersche Workfare-Regime, wie von Jessop und Hirsch beschrieben, stärker auf Produktivitätsfortschritte und Innovationen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten bzw. zu erhöhen. Neben einer größeren Diversifikation von Produkten und Märkten und einer höheren staatlichen Unterstützung für eine gezielte Technologie- und Forschungsförderung, Infrastruktur- und Handelspolitik etc. sieht Candeias den wesentlichen Unterschied zu ricardianischen Modellen in der Art und Ausrichtung der Beschäftigungspolitik. Zwar seien auch schumpetersche Regime darauf aus, Arbeitsmärkte und -kräfte zu flexibilisieren und zu dynamisieren sowie direkte Sozialtransfers einzuschränken, sie investierten jedoch weiterhin mehr in das »Humankapital« der Arbeitnehmer, sei es über eine aktivere Arbeitsmarktpolitik, berufliche Ausbildungs- und Requalifizierungsangebote, sei es über vergleichsweise immer noch umfangreiche Lohnersatzleistungen. Stellvertretend für dieses Modell werden skandinavische Länder wie Dänemark genannt.

Jessop (2002: 114 ff.) differenziert dagegen zwischen neoliberalen, neostaatlichen, neokorporatistischen und neokommunitaristischen Varianten des schumpeterschen Workfare-Regimes und schreibt ihnen unterschiedliche Systemmerkmale, Strategien und Zielsetzungen zu.

*Tabelle 1: Varianten der postnationalen schumpeterschen Workfare-Regime*

<b><i>neoliberale Variante</i></b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liberalisierung: Stärkung des freien Wettbewerbs</li> <li>2. Deregulierung: Zurückdrängen der Rolle von Recht und Staat</li> <li>3. Privatisierung: (Aus-)Verkauf der öffentlichen Infrastruktur</li> <li>4. Verbreitung der Marktlogik im öffentlichen Sektor</li> <li>5. Internationalisierung: »freier Handel« im Inneren und nach Außen</li> <li>6. Senkung der direkten Steuern: Stärkung der Konsumentennachfrage</li> </ol>

<b>neostaatliche Variante</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. von staatlicher Kontrolle zur regulierten Konkurrenz</li> <li>2. begleitende nationalstaatliche Strategie statt einer Top-Down-Politik</li> <li>3. Kontrolle des privaten und öffentlichen Sektors</li> <li>4. Public-Private-Partnerships unter staatlicher Führung</li> <li>5. neomerkantalistischer Schutz der Kernökonomien</li> <li>6. Ausweitung der Rolle »neuer« kollektiver Akteure</li> </ol>
<b>neokorporatistische Variante</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Neuausrichtung des Verhältnisses von Konkurrenz und Kooperation</li> <li>2. dezentralisierte »regulierte Selbstregulation«</li> <li>3. Ausweitung und Ausdifferenzierung privater, staatlicher und anderer »stakeholder«</li> <li>4. Ausweitung der Rolle von Public-Private-Partnerships</li> <li>5. Schutz der Kernökonomien in einer offenen Wirtschaft</li> <li>6. hohe Steuern zur Finanzierung von sozialen Investitionen</li> </ol>
<b>neokommunitaristische Variante</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Deliberalisierung: Begrenzung des freien Wettbewerbs</li> <li>2. Empowerment: Erweiterung der Rolle des Dritten bzw. Nonprofit-Sektors</li> <li>3. Sozialisierung: Ausweitung der sozialen Ökonomie</li> <li>4. Betonung des sozialen Gebrauchswerts und sozialen Zusammenhalts</li> <li>5. fairer Handel; »Think Global, Act Local«</li> <li>6. Umlenkung von Steuern u.a. zur Finanzierung eines »Bürger- und Familienlohns«</li> </ol>

*Quelle: nach Jessop 2002: 461*

Peck/Theodore (2000: 122) gehen einen Schritt weiter bzw. begeben sich auf die subnationale Ebene und identifizieren auf der Grundlage von eigenen empirischen Untersuchungen aus den 1990er Jahren für die angelsächsischen Länder Großbritannien, Kanada und USA (vgl. hierzu auch Peck 1998a u. 2000; Theodore/Peck 1999) Gattungsmerkmale von lokalen Workfare-Ansätzen. Ihre Unterscheidung zwischen einem »work first/private market model«, »local state model«, »community sector model« und »human capital model« ist der einzige systematisierende Versuch in der Fachliteratur, der Forderung vieler Autoren, die unterschiedlichen lokalen sozialpolitischen Strategien und Reaktionen auf die aktuellen ökonomischen und staatlichen Restrukturierungen genauer zu untersuchen und zu erfassen, im Bereich der Beschäftigungsförderung von Erwerbslosen und Sozialhilfebeziehern nachzukommen. Da ihr Typologisierungsvorhaben in den empirischen städtischen Fallstudien der vorliegenden Arbeit zur kommunalen Umsetzung der nationalen »Welfare Reform« in den USA zur Anwendung kommt, soll auch er an dieser Stelle nicht nur erwähnt, sondern im Folgenden tabellarisch dargestellt werden.

Tabelle 2: Varianten von lokalen »Welfare-to-Work«-Ansätzen

	<i>work first/ market model</i>	<i>local state model</i>	<i>community sector model</i>	<i>human capital model</i>
<b>Programm-orientierung</b>	erster Arbeitsmarkt	staatliche und quasi-staatliche Agenturen	Nonprofit-Sektor	Bildungs- und Qualifizierungseinrichtungen
<b>Ziele</b>	Unterstützung der möglichst unmittelbaren Arbeitsmarkt-(re)integration	Durchsetzung von Arbeitsdisziplin, Kostensenkungen grundlegender kommunaler Dienste	Vermittlung von Arbeitsverfahren; Ausnutzung der Arbeitskraft zum Nutzen des gemeinnützigen Sektors	Erhöhung der langfristigen Beschäftigungsfähigkeit; Beseitigung von strukturellen Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt
<b>Philosophie</b>	Finde eine Arbeit	Arbeite sozialstaatliche Unterstützung ab	Gib etwas an die Gemeinschaft zurück	Verpflichtung zur beruflichen Qualifizierung ( <i>Go to School</i> )
<b>Defintion der Zielgruppe</b>	Arbeits-suchende	Beschäftigte/ Arbeitssuchende »zweiter Klasse«	temporäre Helfer	Auszubildende
<b>Sozialbe-ziehungen</b>	business-like; professionelles Klima; Schwerpunkt auf Vermittlung	bürokratisches Ethos; orientiert an Verwaltungskultur	vertragsmäßig; sozialarbeiterischer Ansatz	Dienstleistungsorientierung; individuelle Entwicklung steht im Vordergrund
<b>Programm-dynamik</b>	prozessbasiert; an den Anforderungen des Arbeitsmarktes orientiert	basiert auf einzelnen Maßnahmen; mit gelegentlichen Verbindungen zum ersten Arbeitsmarkt	abhängig vom Einsatzort; tendenziell weitere Abkopplung vom ersten Arbeitsmarkt	basiert auf Inhalten/Bildungsprogrammen; zunächst einmal abgelöst vom Arbeitsmarkt
<b>arbeitsmarkt-regulatorische Funktion</b>	schnelle Anbindung an den Arbeitsmarkt	Re-Stratifizierung und Aufweichung der Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst	Erhalt und Stärkung der sozialen Ökonomie im Nonprofit-Sektor	Förderung der Qualifizierung und Marktfähigkeit des Individuums
<b>Einstiegs-bedingungen auf dem Arbeitsmarkt</b>	zu Niedrig- bzw. Mindestlöhnen	unterhalb gewerkschaftlich ausgehandelter Bedingungen; oftmals ohne jegliche Entlohnung	Bezahlung unter Marktlohnen	in der Regel über dem Mindestlohn

<b>Arbeitsmarktsegmentierung</b>	aktive Reproduktion von Ungleichheiten durch die Bevorzugung von am einfachsten zu Vermittelnden	Re-Segmentierung des öffentlichen Dienstes durch die Schaffung einer untergeordneten Schicht von Arbeitskräften	passive Reproduktion von Ungleichheiten durch »Ghettoisierung« bzw. Abschottung	tendenziell Instrument zur Bekämpfung von Ungleichheiten durch positive Diskriminierung
<b>geographische Verbreitung</b>	stark verbreitet; zuerst in suburbanen Regionen erprobt; Übertragung auf Großstädte	nicht weit verbreitet; verbunden mit aggressiven/regressiven Regierungsstrategien des Lokalstaats	zeitweise weit verbreitet; aktuell auf dem Rückzug; abhängig von der Existenz eines umfangreichen Nonprofit-Sektors	zunehmend weniger verbreitet; findet sich häufig in Großstädten und wirtschaftlich abgehängten Regionen
<b>Widersprüche</b>	tendenziell arbeitsverschärfend durch Erhöhung des Arbeitskräfteangebots und sinkende Löhne; hohe soziale Externalitäten; isoliert Menschen mit Beschäftigungsbarrieren	kostenintensiv; nur mit Einsparungen verbunden, wenn es gelingt, regulär Beschäftigte zu verdrängen; gewerkschaftliche Opposition wahrscheinlich	bietet keine langfristige Beschäftigungsperspektiven; stark abhängig von externer Finanzierung und der Akzeptanz innerhalb des gemeinnützigen Sektors	zum Teil sehr kostenintensiv; Ergebnisse und Erfolge nicht immer direkt sichtbar und eher langfristig; internalisiert weitere soziale Kosten; häufig hoher Verschleißeffekt

*Quelle: nach Peck/Theodore 2000: 122*

Allen bisher in diesem Abschnitt genannten Arbeiten ist gemeinsam, dass sie einen sehr weit gefassten Begriff von Workfare teilen und eine Bandbreite von im Detail ganz verschiedenen Politiken und Strategien unter ihn subsumieren. Während bei Jessop die Bezeichnung Workfare auf einem recht hohen Abstraktionsniveau als paradigmatischer Indikator für die Abkehr vom keynesianischen Wohlfahrtsmodell dient, unterscheidet Peck (2000: 6f.) zwischen diversen Bedeutungsebenen: Auf der individuellen Ebene bedeute Workfare, dass der Bezug von Sozialtransfers an die obligatorische Teilnahme an Maßnahmen und Programme geknüpft ist, die auf persönliche Verhaltensänderungen und neue Formen der »Selbststeuerung« abzielen. Damit werde das alte System eines individuellen Rechtsanspruchs auf staatliche Unterstützung, das vornehmlich auf Bedürftigkeit beruhte, und einer auf dem Prinzip der Freiwilligkeit basierenden staatlichen Förderung von Beschäftigungschancen Erwerbsloser abgelöst. Auf der organisatorisch-institutionellen Ebene signalisiert Workfare nach Peck eine systemische Umorientierung der Sozialpolitik und ihrer Akteure an den Anforder-

rungen des Arbeitsmarktes und an dem Ziel, die Erwerbstätigkeit und -fähigkeit unter Transferempfängern zu erhöhen. Diese lasse die Aufgaben der alten Sozialbürokratien, die zuvor vor allem für die Überprüfung der Anspruchsberechtigung und die Gewährung materieller Hilfen zuständig waren, in den Hintergrund treten. Auf der funktionalen Ebene impliziert Workfare Peck zufolge eine Vormachtstellung von aktiven und aktivierenden Maßnahmen zur Arbeitsmarktinklusivierung und die Rückkopplung der Arbeitskraft an das Marktrisiko zuungunsten von passiven und dekommodifizierenden Strategien der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik.

Vereinfachend lässt sich zusammenfassen, dass in regulations-theoretisch geprägten Ansätzen alle Maßnahmen und Entwicklungen, die Existenzsicherung und Sozialtransfers (wieder verstärkt) an Gegenleistungen knüpfen und vor allem auf angebots- statt auf nachfrageorientierte Arbeitsmarktsinstrumente setzen, als Workfare begriffen und als gezielte Strategien zur Senkung von Löhnen und zur Ausweitung von flexibilisierten und zunehmend prekarierten Beschäftigungsverhältnissen angesehen werden.

Da der Begriff Workfare in der vorliegenden Arbeit einen zentralen Stellenwert einnimmt, soll im Folgenden noch kurz auf andere Konzeptionen und Zugänge in der Fachliteratur eingegangen werden, um am Schluss der Betrachtung einen eigenen Definitionsversuch vorzunehmen. Andere Autoren wie Lødemel/Trickey (2000: 3 ff.) differenzieren zwischen Workfare-Definitionen, die sich an dem Zweck/Ziel dieser Politik (aims-based approaches), und denen, die sich an der Form (form-based approaches) orientieren. Beispielhaft für die ersteren nennen sie Unterscheidungen und Typologisierungen, die den Grad des Zwangs und die Zielsetzung Exklusion bzw. Inklusion hervorheben. Nach Morel (2004: 96 ff.) ist kennzeichnend für die angelsächsischen Länder, insbesondere für die USA, dass ihre Programme und Politiken eher einen repressiv-disziplinierenden Charakter aufweisen und auf die Bekämpfung von Abhängigkeit (fight against dependency) setzen. Programme in Frankreich seien dagegen stärker von der staatlichen Zielsetzung beeinflusst, einer weiteren sozialen Ausgrenzung entgegenwirken zu wollen (fight against social exclusion). Auch Handler (2004a), der aktivierende Sozial- und Arbeitsmarktpolitiken in mehreren europäischen Ländern untersucht und mit denen in den USA verglichen hat, misst dem Zwangsmoment bei der Unterscheidung eine zentrale Bedeutung zu. Während er die Aktivierungsprogramme für Sozialhilfeempfänger und Erwerbslose in Norwegen, den Niederlanden und Dänemark als Workfare-Maßnahmen begreift, wertet er das französische Eingliederungsein-

kommen RMI, das auch auf eine Reintegration in den Arbeitsmarkt setzt, aufgrund seines Prinzips der Freiwilligkeit als eine qualitativ davon unterscheidbare Politik.

Des Weiteren taucht in der Fachliteratur immer wieder die an der Form orientierte Unterscheidung zwischen »old style workfare« und »new style workfare« auf, was sich vor allem auf die spezifische historische Entwicklung von »Welfare-to-Work«-Programmen in den USA zurückführen lässt (vgl. S. 106 ff.), wo der Begriff Workfare in der Forschung zum ersten Mal im Zusammenhang mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Sozialhilfeempfänger Ende der 1960er Jahre aufkam (Standing 1990: 678). Als alte Workfare-Strategien gelten nach Nathan (1993), der sich vornehmlich auf die USA bezieht, Programme, die Transferempfänger lediglich die Möglichkeiten bieten, ihre Sozialhilfebezüge in gemeinnützigen oder öffentlichen Einrichtungen abzuleisten. Workfare-Ansätze, die an anderer Stelle in der Fachliteratur als »human capital approaches« oder »labor force attachment approaches« (Peck 2001: 90 f.) gekennzeichnet werden, betrachtet er dagegen als die modernere und weniger punitive Variante, weil sie Transferempfängern über die Bereitstellung von Qualifizierungsmaßnahmen und der staatlichen Unterstützung bei der Arbeitssuche den Zugang zu regulärer Erwerbstätigkeit erleichterten.

Standing dagegen (2002: 177 ff.) identifiziert in westlichen kapitalistischen Gesellschaften insgesamt zwölf Workfare-Programmatiken mit unterschiedlichen, aber zum Teil auch sich überschneidenden Zielsetzungen: 1. Workfare als Politik zur Stärkung gegenseitiger sozialer und gesellschaftlicher Verantwortlichkeiten durch die Einführung des Vertragsprinzips in die Sozialpolitik; 2. Workfare als Programm zur Stärkung »funktionstüchtiger« Bürger, dem die Vorstellung zugrunde liegt, dass nur erwerbstätige, aktive und eigentumsbildende Personen ihre Staatsbürgerschaftsrechte vollständig wahrnehmen können; 3. Workfare als Strategie zur Bekämpfung von Abhängigkeit, der »Armutskultur« und zur Stärkung individueller Freiheit; 4. Workfare als Instrument zur Stabilisierung bzw. zur Wiederherstellung der Arbeitsethik; 5. Workfare als Strategie zur Einsparung staatlicher Sozialausgaben; 6. Workfare als Politik zur Herstellung von mehr Gerechtigkeit in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, da durch zu umfangreiche Sozialtransfers Niedriglohnarbeiter gegenüber Transferempfängern systematisch benachteiligt würden; 7. Workfare als Mittel zur Entstigmatisierung von Sozialprogrammen, da die Begünstigten nun nicht länger als faul und sozialschädlich dargestellt werden könnten; 8. Workfare als Mittel zur Bekämpfung der Schattenökonomie und »Schwarzarbeit«; 9. Workfare als Instrument zur Armutsbekämpfung, insbesondere in solchen Ländern, in denen Sozial-

leistungen extrem niedrig sind und Erwerbstätigkeit aller Voraussicht nach zu höheren Einkommen führt; 10. Workfare als Politik zur allgemeinen Senkung der Arbeitslosigkeit durch verstärkte Anreize für Erwerbslose, eine Beschäftigung aufzunehmen, und für Unternehmen, diese einzustellen; 11. Workfare als Instrument zur Steuerung der Lohninflation; 12. Workfare als Politik zur Ausweitung der Humanressourcen und allgemeinen Beschäftigungsfähigkeit von Erwerbslosen über das verstärkte Angebot von Qualifizierungs- und Arbeitsgewöhnungsmaßnahmen. Weitere mögliche Funktionen und Zielsetzungen wie etwa die Restrukturierung von Geschlechterverhältnissen (vgl. Michalitsch 2005) ließen sich anfügen, da sich das neue Selbstverantwortungspostulat auf Frauen – insbesondere Mütter – mit hoher Wahrscheinlichkeit anders auswirkt als auf Männer und somit zu weiteren Disparitäten und Ungleichheiten in der Familie und auf dem Arbeitsmarkt beitragen kann.

Insgesamt sollte deutlich geworden sein, dass Workfare ein vergleichsweise elastischer Begriff und ein kontextabhängiges Konzept ist – und unter Umständen ganz unterschiedliche ideologische, politische und konzeptionelle Vorstellungen vereinen kann – und weniger eine klare und präzise zu definierende sozialwissenschaftliche Kategorie. Während in Kontinentaleuropa und in der Bundesrepublik Deutschland die Verwendung des Begriffs in seinen variierenden Bedeutungen noch auf einen relativ kleinen Kreis von Personen beschränkt ist, die sich aus unterschiedlicher professioneller Perspektive affirmativ oder kritisch mit der neuen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik beschäftigen, hat er in den USA und den angelsächsischen Ländern bereits Eingang in die Alltagssprache und in die populären Medien gefunden. Grover/Stewart (1999: 76), die selbst mit dem Begriff »Market Workfare« operieren, weisen in diesem Zusammenhang zu Recht auf ein nicht unwesentliches Problem hin. Wenn unter Workfare – wie dies im angelsächsischen Raum und in vielen politökonomischen Arbeiten inzwischen üblich ist – alle möglichen Maßnahmen und Instrumente gefasst werden, die Transferempfänger oder Erwerbslose mit Anreizen oder Zwang oder einer Kombination aus beiden zur Aufnahme einer Arbeit bewegen sollen, dann wären diese konzeptionell nur sehr schwer von klassischen keynesianischen Programmen zu unterscheiden. Denn auch in diesen wurde – etwa bei der Arbeitslosenunterstützung – den Empfängern von Seiten des Staates in der Regel unter Androhung von Sanktionen abverlangt, sich aktiv um eine neue Anstellung zu bemühen, oder es wurden Ausbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen angeboten, die ihre Beschäftigungsfähigkeit und -flexibilität erhöhen sollten. Dementsprechend schlagen Grover/Stewart in Anlehnung an Costello (1993: 2) »eine operationale Definition« von Workfare vor, die zwei Aspekte in den Vordergrund

stellt: den Zwangscharakter sowie die Funktion des Lohndumpings. Der Kern von aktuellen Workfare-Maßnahmen besteht ihnen zufolge darin, Lohnabhängige vermehrt dazu zu zwingen, Beschäftigungs- und Ausbildungsverhältnisse einzugehen, die weniger als die marktübliche Entlohnung bieten.

Ich möchte mich in abgewandelter Form der Kritik von Grover/Stewart anschließen. Zum einen wird meines Erachtens in vielen Workfare-Konzeptionen das Neue an den gegenwärtigen Strategien überbetont. Wie bereits Piven/Cloward 1971 (dt. 1977) in ihrem Klassiker *Regulating the Poor* sowie andere Autoren (u.a. Lehnhardt/Offe 1977; Katz 1996) deutlich gemacht haben, waren Arbeitszwang und Disziplinierungsabsichten schon immer integrale Bestandteile wohlfahrtsstaatlicher Arrangements. Unkonditionierte sozialstaatliche Leistungen, für die universelle Anspruchsrechte galten, blieben selbst in sozialdemokratisch geprägten Ländern eher die Ausnahme. Das wirklich Neue an den gegenwärtig immer weiter um sich greifenden Workfare-Strategien besteht darin, dass sie in vielen Fällen Bevölkerungsgruppen wie alleinerziehende Mütter mit Kleinkindern, Behinderte, Drogenabhängige, Obdachlose und Alte, die in der fordistischen Phase entweder als nicht beschäftigungsfähig und/oder als besonders schutzbedürftig galten, miteinbeziehen und häufig sogar auf diese fokussieren. Zum anderen zeigt sich in politökonomischen Arbeiten häufig eine Vernachlässigung der Frage, wie sich die beschriebenen staatlichen Workfare- und Flexibilisierungsstrategien auf unterschiedliche Gruppen auswirken (McDowell 2004) und wie mit ihnen gesellschaftliche Reproduktionsmuster sowie Ein- und Ausschlussmechanismen neu organisiert werden, die sich unter Umständen auch als dysfunktional und destabilisierend erweisen und damit zu staatlichen Legitimationsproblemen und neuen kollektiven Formen des Widerstands beitragen können (Purcell 2002).

Auch wenn es in den folgenden Ausführungen nicht immer möglich ist, eine klare Abgrenzung zu anderen konzeptionellen Verwendungen vorzunehmen, liegt dieser Arbeit folgendes Verständnis von Workfare als einem Politikprogramm zugrunde: Workfare-Maßnahmen in ihrer aktuellen Variante erhöhen mittels der Anwendung unterschiedlicher Sanktions- und Abschreckungsinstrumente – die von Land zu Land und, wie für die USA noch zu zeigen sein wird, von Stadt zu Stadt variieren können – den Druck auf immer größere Teile der lohnabhängigen Bevölkerung, Arbeitsverhältnisse zu Bedingungen einzugehen, die sie ohne die Abschaffung bzw. Konditionalisierung von Sozialtransfers nicht akzeptiert hätten. Das vordringliche und unmittelbare politische Ziel muss nicht immer und überall darin bestehen, staatliche Einsparungen, eine

größere wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit oder allgemeine Lohnsenkungen durchzusetzen, obwohl zumindest der letzte Aspekt – ob von staatlicher Seite nun beabsichtigt oder unintendiert – zur inhärenten Logik von Workfare gehört. Gemeinsam ist jedoch allen Workfare-Strategien, dass sie individuelle Wahlfreiheiten von Menschen – insbesondere die von Frauen und Müttern – einschränken sowie Rechts- und Versorgungsansprüche an den Nationalstaat zurückschrauben, der in den aktuellen Transformations- und Krisenprozessen (wieder) dazu tendiert, soziale Verantwortlichkeiten sowohl auf die subnationale Ebene als auch auf private Akteure abzuwälzen, um sich somit stärker auf andere Aufgabenbereiche konzentrieren zu können.

## Zusammenfassende Diskussion

Die in den vorangegangenen Abschnitten behandelten theoretischen Ansätze heben unterschiedliche Aspekte der neuen Armutspolitik hervor, die für meine Untersuchung der »Welfare Reform« in den USA und ihrer lokalen Umsetzung in der einen oder anderen Form von Bedeutung sind. Aus den Arbeiten der historisch-institutionellen Schule übernehme ich – der These von der nationalen Pfadabhängigkeit westlicher Wohlfahrtsstaaten folgend – die Annahme, dass eine Berücksichtigung sozialpolitischer historischer Entwicklungen und institutioneller Besonderheiten des US-amerikanischen Systems zum Verständnis der dortigen aktuellen Workfare-Politiken unerlässlich ist. Hierzu zählt neben der Verfasstheit der beiden großen Parteien und ihrer besonderen Offenheit gegenüber populistischen Strömungen und Forderungen sowie dem Einfluss machtvoller Think tanks und Lobbygruppierungen vor allem die spezifische föderale Struktur in den USA als »Entsorgungsmechanismus für die Probleme des Zentralstaats« (Sturm 1997: 341).

Wie aus der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung bekannt ist, können sich unterschiedliche horizontale und vertikale Organisationsstrukturen sowie Politikverflechtungen in Mehrebenensystemen bremsend bzw. fördernd auf die Expansion und Generosität des Wohlfahrtsstaates auswirken (vgl. Castles u.a. 2005). Ökonomische und fiskalische Föderalismustheorien gehen in der Regel davon aus, dass eine starke territoriale Fragmentierung und ein damit verbundener hoher Steuerwettbewerb – wie in den USA, wo sowohl Bund, Einzelstaaten als auch Kommunen um Steuereinnahmen konkurrieren – generell einen ausgabenmindernden Effekt hätten (Obinger/Wagschal 2000). Umgekehrt – so bis vor kurzem zumindest die gängige These in den Politikwissenschaften – trage die Konzentration von politischer Macht in den Händen der Zentralregierung zu einer höheren Staatsquote bei (Hicks/

Swank 1992). Neben fragmentierten staatlichen Kompetenzen, die negative Folgen für die Höhe und Reichweite von Sozialleistungen nach sich ziehen können, spielt für den US-amerikanischen Wettbewerbsföderalismus nach Ansicht von Public-Choice-Theoretikern (vgl. Peterson/Rom 1990; Peterson 1995a; Donahue 1997) auch eine entscheidende Rolle, dass in den Vereinigten Staaten vor allem die finanzkräftigen Bevölkerungsgruppen sowie Unternehmen, die einen Großteil der lokalen sozialen Infrastruktur finanzieren, auf der subnationalen Ebene eine besondere Vetoposition einnehmen; denn sie können jederzeit mit der »Exit-Option«, das heißt dem Wegzug drohen und somit erheblichen Druck auf die regionalen Gebietskörperschaften ausüben, ihren Partikularinteressen nachzukommen. Demzufolge spricht vieles dafür (vgl. Noble 1997; Ross 1999), den untergeordneten administrativ-politischen Systemen in den USA, da es dort anders als in vielen westeuropäischen Staaten auch keinen zentralstaatlich organisierten Finanzausgleich zwischen ärmeren und reicheren Regionen gibt, grundsätzlich die Fähigkeit zu weiter reichenden redistributiven Politiken abzusprechen und von einer Rückverlagerung von sozialpolitischen Verantwortlichkeiten auf die Einzelstaaten und Kommunen, die ein wesentlicher Teil der »Welfare Reform« ist, negative Konsequenzen für die Versorgung der Armutsbevölkerung zu erwarten.

Zu Recht haben auch die zitierten ideologiekritischen Ansätze zur Erklärung der »Welfare Reform«, welche die wirkmächtige Tradition rassistischer Diskriminierungen, Spaltungen und Stigmatisierungen in den USA hervorheben, auf die besondere problematische Rolle des US-amerikanischen Föderalismus aufmerksam gemacht. Ich teile ihre Auffassung, dass für die historische Entwicklung der Sozial(hilfe)politik in den Vereinigten Staaten und ihren gegenwärtigen Ausprägungen von Workfare mehrere Aspekte zu beachten sind: die große Ausdifferenzierung regionaler politischer Ökonomien mit ihren spezifischen Anforderungen an die Arbeitskraftregulation, welche die Unterschiede zwischen ländlichen und urbanen Regionen, aber vor allem die bis heute enormen Differenzen zwischen sozialpolitischen Leistungen in den Süd- und Nordstaaten bzw. den stärker industrialisierten Gebieten (im Westen und Osten) zumindest teilweise erklären können. Hinzu kommt das historische Erbe des Rassismus. Dessen anhaltender Einfluss hat selbst in den traditionell liberaleren Bundesstaaten und Großstädten – die sich offen zum Multikulturalismus und Kosmopolitismus bekennen sowie Afroamerikanern und anderen ethnischen Gruppierungen früher und mehr Bürgerrechte zugestanden haben – dazu geführt, dass staatliche Sozialtransfers dann besonders unpopulär werden, wenn es konservativen Poli-

tikern, Ideologen und Medien gelingt, sie als Leistungen darzustellen, von denen vor allem Schwarze und Dritte-Welt-Migranten profitieren.

Dass die Sozialhilfereform in den USA und die restriktive Wende in der Armutspolitik, welche die Einzelstaaten – wie noch zu zeigen sein wird – weiter vorangetrieben haben, mit der von vielen Feministinnen behaupteten besonderen Zweiteilung des US-amerikanischen Sicherungssystems in einen »männlichen Strang« (Versicherungsleistungen) und einen »weiblichen Strang« (Fürsorgeleistungen) zusammenhängt, erscheint mir dagegen weniger evident. Sicherlich muss die »Welfare Reform« mit ihren ausgeprägten familien- und bevölkerungspolitischen Zielsetzungen auch als konservativ-patriarchales Projekt gedeutet werden, das zumindest teilweise auf eine Retraditionalisierung von Geschlechterbeziehungen abzielt, weil die neuen Regelungen Frauen und Mütter – wenn sie mittellos sind und keine existenzsichernde Arbeit finden – wieder verstärkt auf die individuelle Abhängigkeit von Männern und die Institution der Ehe verweisen. Deswegen ist die aktuelle Workfare-Politik in den USA auch alles andere als geschlechtsneutral.

Darüber hinaus ließe sich die hohe Zustimmung zur »Welfare Reform«, die diese in den verschiedenen politischen Lagern erfahren hat, nicht erklären, wenn es den Protagonisten des »neuen Paternalismus« nicht auch gelungen wäre, bestehende gesellschaftliche Ressentiments gegenüber alleinstehenden Frauen auszunutzen und die strikte Arbeitsverpflichtung im neuen TANF-Programm als eine familien- und kinderfreundliche Politik zu verkaufen; wobei ihr Hauptargument, dass regelmäßige Erwerbstätigkeit über die Stärkung des Selbstbewusstseins der Eltern und mehr gesellschaftliche Anerkennung den Zusammenhalt von Familien stabilisiere und einen Ausweg aus der Armut weise, ja durchaus auch aus einer feministischen Perspektive plausibel klingen kann, wenn ökonomische Rahmenbedingungen wie die Verfasstheit des Arbeitsmarktes mit seinen ungleich verteilten Beschäftigungschancen und zu niedrigen Löhnen oder das Problem der Vereinbarung von Erwerbsarbeit und Kinderbetreuung weitgehend ausgeblendet werden.

Trotz des patriarchalen Charakters der »Welfare Reform« sind die Gründe dafür, warum sich gerade die Familiensozialhilfe im Laufe der Jahrzehnte in den USA zum Gegenstand parteiübergreifender Attacken und zu einem Symbol gescheiterter Armutspolitik, wenn nicht sogar zum Symbol für das grundsätzliche Scheitern von »big government« in der Sozialpolitik entwickeln konnte, meines Erachtens nicht primär in der Geschlechterdualität des New-Deal-Systems zu suchen, wie dies manche feministische Ansätze unterstellen. Vielmehr sind sie mit der Tatsache verbunden, dass es in den USA niemals zu einer wirklichen Zentralisierung der Sozial(hilfe)politik gekommen ist. Der Verzicht auf

die Einführung bundeseinheitlicher Standards und Leistungshöhen in der Einkommensbeihilfe für bedürftige Familien und die bereits vor dem Inkrafttreten des PRWORA erheblichen Handlungsspielräume der Einzelstaaten und Kommunen, deren Konsequenzen in den folgenden Kapiteln noch ausführlicher beschrieben werden, haben die Probleme der Isolation und Exklusion sowie vermeintliche soziale Pathologien der »Unterschichten« und andere beklagte »Dysfunktionalitäten« der Sozialhilfe erst erzeugt oder zumindest verschärft, welche die »Welfare Reform« und ihre Anhänger vorgeben, mit Strategien der weiteren Devolution bekämpfen zu wollen.

Da der Begriff Devolution in der deutschen politikwissenschaftlichen Debatte eher ungebräuchlich ist, aber in dieser Arbeit wiederholt auftaucht, sind an dieser Stelle einige Anmerkungen erforderlich. Der Begriff Devolution hat nach der Definition des Duden-Fremdwörterbuchs zwei Bedeutungen: Im Justizwesen bezeichnet er den Übergang eines Rechtes oder einer Sache an einen anderen; im katholischen Kirchenrecht die Befugnis einer höheren Stelle, ein von der nachgeordneten Stelle nicht oder fehlerhaft besetztes Amt [neu] zu besetzen. In einem strengen politikwissenschaftlichen Sinne kann es Devolution nur in einem Einheitsstaat geben, wobei der Begriff die Übertragung administrativer Unabhängigkeit an regionale Gebietskörperschaften bezeichnet (Schmidt 2004). Rodriguez-Pose/Gill (2004: 2101), die einen internationalen Trend hin zu mehr Devolution selbst in stark zentralistischen politischen Systemen wie Frankreich festgestellt haben und diesen für weltweit wachsende Einkommensdisparitäten auf der regionalen Ebene verantwortlich machen, gehen über den nationalen Bezugsrahmen hinaus und erklären Devolution folgendermaßen:

First, devolution does not simply reflect the decentralisation of resources from central to regional governments. It can assume various forms, ranging from the decentralisation of power and legitimacy through to a mere delegation of responsibilities and financial duties. Second, unsurprisingly, the policy combinations that are employed to achieve these diverse forms of devolution vary substantially.

In der US-amerikanischen sozialwissenschaftlichen Debatte und Politik stellt Devolution eine Art Obergriff für alle Bestrebungen und politischen Initiativen seit der Nixon-Administration in den 1970er Jahren dar, das (Kräfte-)Verhältnis zwischen Bund und Einzelstaaten zugunsten der Letzteren zu verschieben bzw. den Gliedstaaten wieder mehr Handlungsfreiheiten zuzugestehen (Conlan 1998; Kettl 2000). Dabei wird in vielen Arbeiten mittlerweile noch zwischen Devolution erster Ordnung

(Kompetenzverlagerung vom Bund auf die Einzelstaaten) und Devolution zweiter Ordnung (Kompetenzverlagerung von den Einzelstaaten auf die kommunale Ebene und auf private Akteure) unterschieden (Gainsborough 2003).

Im Zusammenhang mit der wachsenden Bedeutung von Devolutionstendenzen im US-amerikanischen Kontext der Sozialpolitik erscheint mir auch das von der »neuen Armutsforschung« vertretene Programm sinnvoll und wichtig, in zukünftigen Studien nicht nur stärker die soziale Ungleichheiten und Polarisierungen fördernden institutionellen, politischen und ökonomischen Faktoren wie Privatisierungs- und Deregulierungstendenzen auf der nationalen Ebene zu berücksichtigen, sondern auch die Auswirkungen einer fortschreitenden Verantwortungsverlagerung für Armutsprobleme auf die subnationale Ebene noch intensiver in den Blick zu nehmen. Mit der Betonung neuer lokaler Governance-Strukturen sowie Regierungstechniken in diesem Forschungszweig gibt es enge Verbindungen zu regulationstheoretisch inspirierten Untersuchungen, Fragestellungen und Erkenntnisinteressen (vgl. Uitermark 2005). Auch innerhalb der »neuen Armutsforschung«, die insbesondere die sozialen Kontrollfunktionen der neuen Politiken betont, gibt es Versuche, die veränderte staatliche Form in Begriffen wie »neoliberal paternalistic state« (Wacquant 2001: 402) zu fassen. Allerdings fällt aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive als eine tendenzielle Schwäche von poststrukturalistischen Ansätzen auf, dass sie häufig – obwohl im Zentrum ihrer Arbeit Machttechniken und Herrschaftsbeziehungen stehen – eher ein vages Staatsverständnis haben und dazu neigen, die aktuell zu beobachtenden Auflösungstendenzen der Grenzen zwischen der staatlichen, ökonomischen, zivilgesellschaftlichen und privaten Sphäre überzubewerten.

Für das Konzept Workfare bieten die bereits oben ausführlicher diskutierten explizit politökonomischen Ansätze, die auf einer materialistischen Staatstheorie beruhen, wahrscheinlich die konzeptionell ausgereiftesten Anregungen, wie die Politik der aktuellen Sozial(hilfe)reformen – verstanden als ein länderübergreifendes ideologisches und arbeitsmarktregulatorisches Projekt – in den Kontext der aktuellen staatlichen und ökonomischen Rekonfigurations- und Transformationsprozesse in kapitalistischen Gesellschaften eingeordnet werden kann. Die bislang überzeugendsten Arbeiten zu Workfare im angelsächsischen Raum – wie zum Beispiel die bereits mehrfach zitierten Arbeiten von Peck – stammen aus der Regulationsschule oder sind von ihr beeinflusst. Allerdings laufen diese Arbeiten Gefahr, die zu beobachtende Ausbreitung von Workfare-Initiativen als quasi zwangsläufige und unumgängliche staatliche Reaktionen auf veränderte weltmarktbedingte Anforderungen

und Wettbewerbsbedingungen zu präsentieren, gegen die jeder Widerstand – vor allem auf der lokalen Ebene – von vornherein zwecklos erscheint. Purcell (2002: 300) hat als eine allgemeine Schwäche regulationstheoretischer Arbeiten ihre »methodologische Einengung« genannt. Obwohl die meisten Autoren explizit eine theoretische Abkehr von rein funktionalistischen Sichtweisen auf den Staat betonten und staatliche Instanzen nicht auf ihre Rolle der Reproduktion kapitalistischer Verhältnisse und des Krisenmanagements reduzieren wollten, blieben politische Aushandlungsprozesse und andere Aspekte staatlicher Aktivitäten – unter anderem die Aufgabe, politische und gesellschaftliche Stabilität, Ausgleich und Legitimation herzustellen – häufig seltsam unterbelichtet.

Einige Studien zu aktuellen Entwicklungen in der Sozialpolitik der USA (z.B. Seeleib-Kaiser 2001; Rieger/Leibfried 2003) behaupten, dass dort viele Rückbaumaßnahmen in den 1990er Jahren – anders als in Westeuropa oder in der Bundesrepublik – eher innenpolitischen Beweggründen als den Anforderungen einer internationalen strukturellen Konkurrenzfähigkeit geschuldet gewesen seien. Dass »Standortargumente« in den USA zumindest für die Legitimierung der Entscheidung der Bundesgesetzgeber, den Rechtsanspruch auf Familiensozialhilfe abzuschaffen, keine herausgehobene Rolle gespielt haben, heißt selbstverständlich noch nicht, dass ökonomische Interessen bedeutungslos gewesen wären. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die verschiedenen Akteure, welche die »Welfare Reform« in den Vereinigten Staaten ermöglicht und vorangetrieben haben, diverse Zielsetzungen mit ihr verbunden haben, von denen die Absicht, die lokale Wirtschaft mit einer verstärkten Zufuhr von potentiellen Niedriglohnarbeitern zu versorgen, nur ein Motiv unter vielen anderen war und sich die Hintergründe der Workfare-Politik in den USA nicht darauf reduzieren lassen.

Die vorliegende Arbeit erhebt nicht den Anspruch, die Frage nach der aktuellen Funktion von Workfare in kapitalistischen Gesellschaften abschließend und befriedigend klären zu können, sondern verfolgt ein bescheideneres Ziel. Die folgenden Ausführungen befassen sich lediglich mit zwei ausgewählten Aspekten der Entwicklungen in der US-amerikanischen Sozialhilfe- und Workfare-Politik: erstens mit der *widersprüchlichen Rolle der Einzelstaaten* im Prozess der schrittweisen Re-Föderalisierung und Re-Konditionalisierung der Einkommensbeihilfe für bedürftige Familien seit den 1960er Jahren, der den Weg für die 1996 erfolgte »Welfare Reform« bereitete und in 51 unterschiedliche regionale Sozialhilfegesetzgebungen mündete; und zweitens beschäftigt sie sich – am Beispiel der beiden Städtefallstudien New York und Los Angeles – mit der *kommunalen Umsetzung der neuen Workfare-Politik* und den damit verbundenen lokalen politischen Konflikten und Ausei-

nersetzungen. Dabei kommt es mir darauf an, sowohl die Möglichkeiten als auch die Grenzen von zivilgesellschaftlichen Akteuren und politischen Oppositionsgruppen aufzuzeigen, auf die Ausgestaltung der Sozialhilfepolitik Einfluss zu nehmen. Daraus lassen sich weder generelle Schlüsse für die Zukunft der gesamten Sozial- und Armutspolitik in den USA noch eindeutige Lehren für politische Auseinandersetzungen um Workfare-Programme und andere armutsverschärfende Politiken in anderen nationalen und lokalen Kontexten ziehen. Die Ergebnisse der Fallstudien sollten jedoch einige Hinweise auf mögliche Trends und Entwicklungen geben, die sowohl für die weitere sozialwissenschaftliche Beschäftigung mit wohlfahrtsstaatlichen Transformationen in den USA als auch für sozialpolitische (oppositionelle) Aktivitäten in anderen Ländern und Städten von Relevanz sein können. Auf Forschungs- und Theorieansätze, die sich mit gegenwärtigen Formen sozialer Bewegungen bzw. der Bedeutung des Städtischen als Austragungsort neuer »Globalisierungs«-Konflikte beschäftigen, wird zu Beginn des Fallstudienkapitels noch näher eingegangen.

