

# Vom wohlätigen zum strafenden Staat

Über den politischen Umgang mit dem Elend in Amerika\*

• Loïc J. D. Wacquant



## I. Einige Wesensmerkmale des amerikanischen Staates

In seiner Vorlesung über den Sozialismus sagt Durkheim, der Staat sei »keine zwangsausübende übergroße Macht, sondern eine umfassende und sachkundige Organisation« (1928, S. 72). Die Erfahrung der Geschichte lehrt indes, daß diese beiden Aspekte keineswegs unvereinbar sind und der Staatsapparat sehr gut beides zugleich sein kann. Ein Beispiel dafür sind aktuell die Vereinigten Staaten, wo, ungeachtet des starken Argwohns gegenüber der Institution des Staates, die Staatsgewalt wachsenden Einfluß auf die Organisation und Gestaltung des nationalen Lebens nimmt.

Das Land hat sich im Laufe der letzten dreißig Jahre, seit den Rassenunruhen in den großen Ghettos der Metropolen, auf ein soziales und politisches Experiment eingelassen, das in den westlichen Gesellschaften der Nachkriegszeit weder Vorläufer noch Parallelen hat: Es geht um den schrittweisen Umbau eines Semi-Wohlfahrtsstaats in einen Straf- und Polizeistaat, der die Kriminalisierung von Randgruppen und die »punitiv« Ausgrenzung sozial Benachteiligter zu einem zentralen Bestandteil seiner Sozialpolitik macht.

Freilich war dieser Wohlfahrtsstaat – darauf werde ich noch zu sprechen kommen – im Vergleich zu den europäischen Spielarten entschieden unterentwickelt. Aus einer Reihe von bekannten historischen Gründen blieb die Möglichkeit der sozial Schwächeren, sich Gehör zu verschaffen, immer stark begrenzt (Roche 1992). Statt vom »Wohlfahrtsstaat« muß man vom »wohltätigen Staat« sprechen; denn in den USA waren die Programme für die bedürftigen Bevölkerungsschichten von jeher bruchstückhaft und unsystematisch, isoliert vom Rest der staatlichen Aktivitäten. Der staatlichen Fürsorge liegt hier die moralistische und moralisierende Vorstellung zugrunde, die Armut sei auf das individuelle Verschulden der Betroffenen zurückzuführen (Katz 1982). Statt Solidarität bestimmt Mitleid das öffentliche Handeln, und das Ziel ist nicht, die sozialen Bindungen zu stärken (und noch viel weniger, die Ungleichheiten abzubauen), sondern im besten Fall die ärgste Not zu lindern.

Zudem ist der strafende Staat, der sich sukzessive an die Stelle des embryonal gebliebenen Sozialstaats setzt, selbst unzulänglich, inkohärent und in vielen Dingen inkompotent, so daß er weder die unrealistischen noch die realistischen Erwartungen, denen er seine Existenz verdankt, erfüllen kann. Und es ist durchaus zu erwarten, daß sein Ausbau bald ganz gestoppt wird, zumal er jene Bundesstaaten in kürzester Zeit zu ruinieren droht, die die Spitzengruppe in dem zügellosen Rennen in Richtung auf den »totalen Strafstaat« bilden, nämlich Kalifornien, Texas und den Staat New York (Irwin/Austin 1994). Obwohl Politiker aller Couleur lautstark fordern, die Ära des »Big Government« zu beenden (sie bilden den Chor zu Clintons Reden), gewährt die ameri-

kanische Regierung den Unternehmen und Mitgliedern der Mittel- und Oberschicht weiterhin zahlreiche Vergünstigungen, beispielsweise die massive Förderung beim Erwerb von Vermögen und Grundbesitz.

Es scheint also, daß Amerika im Begriff ist, einen hybriden Staat neuen Typs auszubilden, der weder ein Wohlfahrtsstaat im europäischen Sinne noch ein nicht-interventionistischer »Minimalstaat« ist, wie ihn die Apologeten des freien Marktes erträumten. Die sozialstaatlichen Segnungen, die er bietet, werden mehr und mehr von den privilegierten Schichten in Anspruch genommen, während seine disziplinierenden Funktionen sich immer deutlicher gegen die Unterschichten und die diskriminierten Minderheiten richten. Dieses Fabelwesen von einem Staat – ein Zentaur mit einem liberalen Haupt auf einem autoritären Rumpf – wendet die Doktrin des *Laissez-faire* oberhalb der sozialen Ungleichheiten an, erweist sich aber als rücksichtslos paternalistisch und repressiv nach unten, wenn es gilt, die Konsequenzen dieser Politik zu bewältigen.

Um diese staatliche Mutation, ihr Wesen und ihre Praktiken zu begreifen, muß man die unterschiedlichen strukturellen und funktionalen Merkmale des von dem Politologen Alan Wolfe (1975) treffend als »Franchise-Staat« bezeichneten amerikanischen Staates näher betrachten. Ich möchte im folgenden vier dieser Charakterzüge erörtern.

Ein »Land ohne Staat«, ein *Land gegen den Staat*: Das erste Merkmal des amerikanischen Staates besteht in dem Bild, genauer Trugbild, das sich die Nation von ihm macht. So wie Frankreich sich bis vor kurzem vorgemacht hat, es sei kein Einwanderungsland, suggeriert die politische Ideologie der USA, daß die amerikanische Gesellschaft sich »ohne Staat« gebildet habe (Skocpol 1993). Von den Pilgervätern bis in unsere Zeit verstanden sich die Amerikaner immer als autonomes Volk, das von Grund auf gegen jede über der Gesellschaft stehende Autorität rebelliert – ausgenommen die göttliche. Davon zeugen die zahlreichen Artikel in der Verfassung, welche den Hang zur Tyrannis, wie er jeder Staatsgewalt in den Augen der Amerikaner innewohnt, beschneiden und zügeln, und der anti-etatistische Impuls der politischen Kultur des Landes. Die Präsidentschaftswahlen von 1996 illustrieren dies sehr anschaulich: Alle Kandidaten versprachen, »in Washington aufzuräumen«, die Bundesregierung wurde von ihren eigenen Vertretern geradezu als fremde Macht, ja als Volksfeind dargestellt.

*Aufsplitterung der Bürokratie und daraus resultierende Dysfunktionen:* Der amerikanische Staat ist ein dezentralisiertes Netz von mangelhaft koordinierten Verwaltungsbehörden, deren Machtbefugnisse durch die Aufsplitterung der Kompetenzen und durch das überproportionale Gewicht der lokalen Institutionen beschränkt sind. Die Aufteilung der Steuerlast und die Verteilung der Kompetenzen zwischen den verschiedenen Ebe-

nen (Bundesstaat, Einzelstaat, County, Gemeinde) führt zu permanenten Störungen und Konflikten. Zwischen der in Washington »auf dem Papier« abgesegneten Politik und den realen Dienstleistungen der *street-level bureaucracy* vor Ort liegt oft ein Abgrund (Lipsky 1980). Da eine stabile Tradition des öffentlichen Dienstes und der Ausbildung von Beamten auch für öffentliche Spitzenfunktionen fehlt, ist der Verwaltungsaparat der Macht des Geldes und den Interessen des »Wählerstamms« direkt unterworfen. Die damit gegebene Inkohärenz und Inkompetenz der Bürokratie wirken sich obstruktiv auf die Entwicklung und Implementierung politischer Optionen aus (Critchaw/Hawley 1988). Die Besonderheiten der amerikanischen Bürokratie machen darüber hinaus die Scheidelinie zwischen Öffentlichem und Privatem durchlässig: Im Geiste einer Jahrhundertealten, in den sechziger Jahren für den »Kampf gegen die Armut« erneut aufpolierten Tradition wurden viele Sozialprogramme (z.B. das Vorschulerziehungsprogramm »Head Start«) privaten Organisationen als »Subunternehmern« übertragen, die sie nun im Namen der Allgemeinheit durchführen und verwalten.

*Ein dualistischer Staat, oder die große institutionelle und ideologische Zweigleisigkeit:* Seit dem New Deal ist die Sozialpolitik des amerikanischen Staates in zwei hermetisch voneinander getrennte Bereiche aufgeteilt, die sich nach der Zusammensetzung und dem politischen Gewicht ihrer »Kundenkreise« und deren ideologischer Wertigkeit unterscheiden (Skocpol 1995, S. 209–227). Der erste Bereich, die Sozialversicherung (*social insurance*), nimmt sich der Lebensrisiken der Erwerbstätigen an – Arbeitslosigkeit, Krankheit, Renten. Jeder, der eine feste Anstellung hat, ist anspruchsberechtigt und kommt in den Genuss von Vorteilen, die gleichsam als gerechte Gegenleistung für die Beitragszahlungen aufgefaßt werden. Der zweite Bereich, mit dem Schimpfnamen *welfare* belegt (Schram 1995), betrifft die Unterstützung abhängiger oder notleidender Personen. Die Kandidaten dafür unterliegen drakonisch strengen Bedingungen (bei der Kontrolle von Einkommen, Familienstand, Wohnverhältnissen etc.) und unterstehen einer andauernden rigiden Bevormundung, die sie vom Rest der Gesellschaft abgrenzt und zu Staatsbürgern zweiter Klasse macht – getragen von dem Glauben, daß die gewährte Unterstützung unverdient sei und mit der Gefahr einhergehe, die »Arbeitsmoral« zu untergraben.

Historisch gesehen waren die Hauptnutznießer der »Versicherung«, etwa der Rentenkasse *Social Security*, die Männer (als Familienvorstand), die Weißen (die lange Zeit auf den sicheren Arbeitsplätze saßen) und die Familien der Arbeiteraristokratie sowie des Mittelstands. Obwohl heute auch viele weiße Bürger und Bürgerinnen Sozialhilfe wie AFDC (Beihilfen für alleinstehende Mütter ohne Einkommen) beziehen – mehr als ein Viertel der amerikanischen Haushalte haben im vergangenen Jahrzehnt wel-

*fare* in Anspruch genommen (Haveman 1987) –, herrscht der populäre Irrglaube vor, die typische welfare-Klientel rekrutiere sich aus den Minderheiten der Großstädte und aus Frauen, die gemeinsam der Nation als Sozialschmarotzer auf der Tasche lägen.

Der *residuale Sozialstaat*: Der amerikanische Sozialstaat verkörpert den reinen Typus des »residualen Wohlfahrtsstaats« (Titmus 1996), da er nur im Falle von akutem Versagen des Arbeitsmarktes und der Familie einspringt und seine Leistungen einzig jenen Notleidenden zukommen lässt, die eine Unterstützung »verdienen« (Mütter mit Kleinkindern, Behinderte, Invalide etc.). Zu seiner offiziellen Klientel gehören daher überwiegend »Unselbständige« (dependents) der unteren Schichten, Arbeiter, Arbeitslose, Gelegenheitsarbeiter und farbige Familien – Menschen und Gruppen also, die unter dem bestehenden Wahlsystem wenig Einfluß und daher keine Lobby haben, um ihre bescheidenen Rechte zu vertreten.

Damit stellen die USA das Paradox einer Gesellschaft dar, die Kinder vergöttert, aber über keine Familien- und Bildungspolitik verfügt, so daß jedes vierte Kind (und die Hälfte aller schwarzen Kinder) unter der offiziellen Armutsgrenze lebt; eine Gesellschaft, die für Gesundheit mehr ausgibt als irgendein vergleichbares Land, in der aber 50 Millionen Bürger nicht krankenversichert sind; wo die Arbeit vergötzt wird, aber kein einziges nationales Arbeitsförderungsprogramm existiert, das diese Bezeichnung tatsächlich verdient. Der Grund dafür liegt in den Prinzipien einer »staatlichen Wohltätigkeit«, die in erster Linie die Marktmechanismen stärken und zugleich den sozialen Randgruppen die harte Disziplin schlecht bezahlter Lohnarbeit aufzwingen soll (Piven/Cloward 1993).

## II. Der Rückzug des wohltätigen Staates

Die genannten Charakteristika erklären, warum der wohltätige Staat in den beiden letzten Jahrzehnten trotz der starken Zunahme sozialer Ungleichheit und wirtschaftlicher Unsicherheit (Danzinger/Gottschalk 1995) unvermindert danach strebt, seinen Wirkungsbereich und sein ohnehin bescheidenes Budget weiter zu reduzieren. Indirekt trägt er dazu bei, daß der Militäraushalt mittlerweile verzehnfacht und der Reichtum zugunsten der Wohlhabenden weiter umverteilt werden konnte. Aus dem »Krieg gegen die Armut« ist ein Krieg gegen die Armen geworden; die Armen – Sündenbock für alle größeren Mißstände des Landes (Gans 1995) – sind nunmehr gezwungen, ihr Schicksal selbst in die Hand zu nehmen, wenn sie nicht die ganze Batterie von Strafmaßnahmen und Schikanen ertragen wollen, die sie auf den rechten Weg der prekären Arbeit zurückführen, vor allem aber ihre Ansprüche beschneiden und den Staatsaushalt entlasten sollen.

Von der administrativen Spaltung zwischen welfare und social insurance geschwächt, stigma-

tisiert von ihrer engen Verbindung mit den Forderungen der Farbigen-Bewegung, desillusioniert durch die notorische Ineffizienz der mit ihrer Durchsetzung betrauten Verbände, sind die Programme zur Armutsbekämpfung die ersten Opfer der reaktionären Bewegung gewesen, durch die Reagan 1980 an die Macht kam (Orfield/Askinaze 1991). Obwohl die Kosten für die AFDC-Programme nicht einmal 1 % des Bundesbudgets ausmachen, haben sämtliche Regierungen seit Carter die weitere Reduzierung dieser Mittel zum zentralen politischen Thema gemacht und sind damit auch erfolgreich gewesen (vgl. Tabelle 1): 1970 betrug die AFDC-Beihilfe für eine vierköpfige Familie ohne andere Einkünfte durchschnittlich 221 Dollar im Monat; 1990 machte sie 432 Dollar aus, was unter Berücksichtigung der Infla-

spruchsberechtigte Haushalt nicht in den Genuß der »eigentlich« vorgesehenen Leistungen.

Die brutalste Taktik besteht indes darin, schlicht und einfach eine Einrichtung der Sozialhilfe mit der Begründung zu streichen, daß man die Empfänger aus ihrer selbstverschuldeten Lethargie reißen und dem heilsamen Schock der Entbehrung aussetzen müsse. Denn wenn man den amerikanischen Ideologen der sozialpolitischen Reaktion, Charles Murray und Lawrence Mead, Glauben schenken darf, resultiert die pathologische »Abhängigkeit« der Armen aus ihrer moralischen Verkommenheit, die wiederum ohne energische Intervention des Staates nichts Geringeres als den »Fortbestand der westlichen Zivilisation« bedroht (Mead 1992, S. 237). Zu Beginn der 90er Jahre haben denn auch mehrere

**Tabelle 1: Entwicklung der AFDC-Beihilfe\* 1970-1990 (in US \$)**

	1970	1975	1980	1985	1990
nominal	221	264	350	399	432
real	221	190	165	144	128
Kaufkraft	100 %	86 %	75 %	65 %	58 %

Quelle: Center on Social Welfare Policy and Law, No Relief for the Poor 1992, New York 1992

\* AFDC: Aid to Families with Dependent Children, das Unterstützungsprogramm für alleinstehende Mütter mit minderjährigen Kindern

tion einem Realwert von 128 Dollar entspricht; d.h. der Kaufkraftverlust der unterstützten Familien beträgt 42 %.

Vom gesetzlichen Anspruch auf Unterstützung zu ihrer wirklichen Inanspruchnahme ist es allerdings ein weiter Weg. Die zweite Einsparungstechnik des wohltätigen Staates ist nicht finanzieller, sondern administrativer Art: Mit einem Sammelsurium bürokratischer Hindernisse und komplizierter Bestimmungen sollen die Antragsteller entmutigt und (zumindest zeitweilig) von den Empfängerlisten gestrichen werden. Unter dem Vorwand, den »Mißbrauch« einzudämmen und »Schmarotzern« das Handwerk zu legen, haben die Sozialämter die Zahl der Antragsformulare, der je beizubringenden Dokumente und der Kontrollen vervielfacht und die Kriterien für die Antragsverlängerung verschärft. Zwischen 1972 und 1984 nahm die Summe der rein administrativen Ablehnungsbescheide wegen Verfahrensfehlern um beinahe eine Million zu, 2/3 davon betrafen Familien mit rechtmäßigem Anspruch (Piven/Cloward 1993, S. 375 f.).

Diese Praxis der bürokratischen Schikane hat bereits einen Namen gefunden, das allen Spezialisten bekannte *chumming*, und sie wird erfaßt in Statistiken, die für jede Unterstützungskategorie gesondert den Anteil der ungerechtfertigterweise abgelehnten Anträge belegen. So wurden 1973 noch 81 % der unter der Armutsgrenze lebenden Kinder durch AFDC unterstützt, während 15 Jahre später mehr als 40 % nicht mehr die finanzielle Hilfe erhielten, die ihnen zustand. Schätzungen zufolge kommt heute jeder zweite an-

industriell hoch entwickelten Bundesstaaten – Massachusetts, Pennsylvania, Michigan und Illinois – das Programm der *General Assistance* eingestellt (Michigan von einem Tag auf den anderen, Pennsylvania nach einer kurzen Übergangsperiode) und damit rund eine Million Unterstützungsempfänger über Nacht in schlimme Not gestürzt.

Der Rückzug des amerikanischen wohltätigen Staates erfolgte auf breiter Front; inzwischen hat er auch den privilegierten Bereich der sozialen Vorsorge erreicht. 1975 hatten 81 % aller Erwerbstätigen bei Verlust des Arbeitsplatzes Anspruch auf die – 1935 durch den Social Security Act eingerichtete – Arbeitslosenunterstützung; 1990 war diese Zahl aufgrund administrativer Restriktionen in den Bundesstaaten und wegen der starken Zunahme von ungesicherten Arbeitsverhältnissen auf 25 % gesunken. Dasselbe gilt für die Berufsunfähigkeitsversicherung, die 1975 noch 7,1 Promille aller Beschäftigten gegenüber 4,5 Promille im Jahre 1991 erfaßte, sowie für Wohnungsbauhilfen. Nach offiziellen Statistiken war 1991 jede dritte amerikanische Familie *housing poor*, d.h. nicht imstande, für Grundbedürfnisse und Wohnung aufzukommen, gleichzeitig beließen sich die Schätzungen bezüglich der Zahl der Obdachlosen auf zwischen 600.000 und 4 Millionen. Parallel dazu sanken die für Sozialwohnungen vorgesehenen Bundesmittel von 32 Milliarden Dollar im Jahr 1978 auf unter 10 Milliarden ein Jahrzehnt später. In demselben Zeitraum strich Washington die staatlichen Kredite für Stadtsanierung und Stadtteilentwicklung sowie

die meisten Wiedereingliederungsprogramme für Arbeitslose: Als 1984 das CETA-Programm (*Comprehensive Education and Training Act*) eingestellt wurde, gingen mehr als 400.000 öffentliche Arbeitsplätze für ungelernte Arbeitskräfte verloren.

Am heftigsten wütet der konzertierte Angriff auf Stadtentwicklung und Sozialpolitik jedoch auf der Ebene der Kommunen. Unter Berufung auf die durch die Abwanderung weißer Familien und die Streichung von Bundessubventionen entstandene Finanzkrise haben die amerikanischen Großstädte die für die ärmeren Viertel vorgesehenen öffentlichen Leistungen eingestellt – also Maßnahmen zur Förderung der Infrastruktur und des Verkehrs, Wohnungs- und Sozialbeihilfen, aber auch Investitionen in Sicherheit, Bildung und Gesundheit. Die verbliebenen Mittel wurden und werden zur Förderung kommerzieller Projekte und des privaten Wohnungsbaus eingesetzt, um große Unternehmen und die »Besserverdienenden« anzuziehen (Mohl 1993).

Ein einziges Beispiel möge die verheerenden Auswirkungen dieser Umorientierung illustrieren: Während die Kosten und die Profite der liberalisierten medizinischen Versorgung ins Astronomiche steigen, ist die Zahl der sog. »Gemeindekrankenhäuser« – die auch Patienten ohne private Krankenversicherung offenstehen – in Chicago von 90 im Jahre 1972 auf 42 im Jahre 1991 gesunken. Das einzige Krankenhaus der Stadt, das nichtversicherten Schwangeren zur Vorsorgeuntersuchung offensteht, ist das baufällige und überbelegte Hospital von Cook County. 1990 erklärte der Direktor der Chicagoer Krankenanstalten, daß das öffentliche Gesundheitswesen »ein Antisystem am Rande des Zusammenbruchs« sei, völlig untauglich, seine Funktionen zu erfüllen. Daß die politischen und administrativen Entscheidungsträger der Stadt und des Staates Illinois auf diese Situation nicht reagierten, bekundet das erschreckende allgemeine Desinteresse an dem Wohl der unterprivilegierten Schichten.

Welche Folgen hat der Rückzug des wohltätigen Staates? Sie liegen auf der Hand. Ende 1994, nach zwei Jahren soliden Wirtschaftswachstums, gab die amerikanische Volkszählungsbehörde bekannt, daß die offizielle Zahl der Armen mehr als 40 Millionen betrage, d.h. 15 % der amerikanischen Bevölkerung – der höchste Prozentsatz seit 1984. Jede zehnte weiße Familie und jeder dritte afro-amerikanische Haushalt (über)leben unterhalb der staatlich festgelegten Armutsgrenze. Diese Zahl verdeckt jedoch das wahre Ausmaß der Armut, da die Armutsgrenze auf willkürlichen bürokratischen Schätzungen beruht und das Limit, jenseits dessen die Armut beginnt, inzwischen niedriger angesetzt wird: 1965 entsprach es der Hälfte eines durchschnittlichen Familieneinkommens, heute liegt es unter einem Drittel.

Aus vergleichenden Untersuchungen geht hervor, daß trotz einer geringeren Arbeitslosenrate »die Armut in Amerika nicht nur weiter verbrei-

tet und hartnäckiger, sondern auch stärker ausgeprägt ist als in den Ländern Kontinentaleuropas« (McFate 1991, S. 1 f.). Im Jahr 1991 verdienten 14 % der US-Haushalte weniger als 40 % des nationalen Durchschnittseinkommens gegenüber 6 % in Frankreich und 3 % in Deutschland. Besonders betroffen waren hier wiederum Familien mit Kindern (18 % in Amerika gegenüber 5 % in Frankreich und 3 % in Deutschland), ganz zu schweigen von Einelternfamilien (45 % in den USA, 11 % in Frankreich und 13 % in Deutschland). Diese Diskrepanz kann nicht verwundern, wenn der Mindeststundenlohn so niedrig ist, daß ein Vollzeitbeschäftiger, der das ganze Jahr arbeitet, 700 Dollar im Monat verdient – damit liegt er 20 % unter der Armutsgrenze, und die Sozialhilfe ist so bemessen, daß sie diese Marge noch um einiges unterschreitet (Polakow 1994).

### III. Die Kriminalisierung des Elends oder der Vormarsch des strafenden Staates

Was wäre zu tun, um die wachsende Masse von mittellosen Familien, von Obdachlosen, von jugendlichen Arbeitslosen ohne Hoffnung zu verringern, was, um die sich in den Vorstädten und Ghettos der Großstädte breitmachende Zweiflung und Gewalt zu überwinden? Auf die wachsenden Verwerfungen der Gesellschaft, für die sie paradoxe Weise weitgehend selbst die Verantwortung tragen, reagieren die zuständigen amerikanischen Behörden, indem sie ihre represiven Funktionen extrem hervorkehren und ausbauen. Der Disziplinarstaat strickt inzwischen systematisch an einem Gitterwerk, das das alte soziale Netz des sich auflösenden wohltätigen Staates ersetzen soll, zumindest in den unteren Rängen der Gesellschaft.

Damit betreibt der Staat eine Politik, die die Folgen des eigenen Versagens kriminalisiert. Sie zeichnet sich im Wesentlichen durch zwei Methoden aus. Die *erste Methode*, eigentlich nur für die Betroffenen sichtbar, besteht darin, die vorhandenen sozialen Dienste in Instrumente zur

Erziehung) und an schikanöse und erniedrigende bürokratische Bedingungen. Die wichtigste besteht darin, daß der Wohlfahrtsempfänger jede ihm angebotene Arbeit annehmen muß, ungeachtet der Bezahlung und der konkreten Arbeitsbedingungen; lehnt er ab, so verliert er seinen Anspruch auf Unterstützung (*workfare*). Andere Auflagen machen die Sozialhilfe für Familien vom regelmäßigen Schulbesuch ihrer Kinder abhängig (*learnfare*), bisweilen auch von der Absolvierung eines Pseudopraktikums ohne Berufsziel oder Aussicht auf Einstellung (Horowitz 1995). Wieder andere Restriktionen setzen eine Obergrenze oder einen maximalen Zeitraum fest, nach dessen Ablauf jede Hilfe entfällt. In New Jersey wird minderjährigen alleinstehenden Müttern, die nicht bei ihren Eltern wohnen (selbst wenn diese sie vor die Türe gesetzt haben), die AFDC-Beihilfe gestrichen bzw. bei jedem weiteren Kind gekürzt.

Die Ineffizienz der Pflichtarbeitsprogramme ist ebenso offensichtlich wie ihr Strafcharakter. Während sie periodisch als Wundermittel gegen die »Abhängigkeits-Epidemie« gepriesen werden, die die Armen angeblich befällt, war keines dieser Programme in der Lage, einer signifikanten Anzahl von Betroffenen zu helfen, aus dem Elend wieder herauszukommen (Burtless 1989). Der Mechanismus der *workfare* dient in erster Linie dazu, den Imperativ der Lohnarbeit zu »dramatisieren«; er richtet sich als »Warnung an alle Amerikaner, die für wenig Geld hart arbeiten – wenn sie Arbeit haben – mit dem Hinweis: Es gibt ein noch schlimmeres Los und einen noch niedrigeren sozialen Status als die am schlechtesten bezahlte Arbeit« (Piven/Cloward 1993, S. 396). Darüber hinaus stellt *workfare* eine kosmetische Korrektur der Sozialstatistik dar: Man schminkt die in den heruntergekommenen Stadtteilen ghettoisierten Sozialhilfeempfänger in Lohnempfänger um.

Die *zweite Methode der Politik* der »repressiven Eindämmung« der Armen ist der massive und systematische Rückgriff auf die Institution des Gefängnisses (Tabelle 2). Nach einem Rückgang

**Tabelle 2: Häftlinge in den Bundes- und Staatsgefängnissen der USA 1970 bis 1991 (in Tausend)**

	1970	1981	1991	Anstieg 1970–91
Gesamtzahl	199	369	824	
Anstieg pro Jahrzehnt in %	- 12	+ 85	+ 123	
davon Schwarze	81	168	395	388 %
Anstieg pro Jahrzehnt in %	- 7	+ 108	+ 135	

*Quelle:* Bureau of Justice Statistics; Historical Corrections Statistics in the United States, 1840–1984 (Washington, Government Printing Office 1986); ebd., Correctional Populations in the United States 1992 (Washington, Government Printing Office, 1993)

Überwachung und Kontrolle der neuen »gefährlichen Klassen« umzuwandeln. Davon zeugt eine Welle von Reformen in zahlreichen Bundesstaaten. Die neuen Regelungen koppeln den Anspruch auf Sozialhilfe an bestimmte Verhaltensnormen (in bezug etwa auf Familie und

von 12 % in den 60er Jahren ist die Zahl der Häftlinge in den Vereinigten Staaten buchstäblich explodiert, von knapp 200.000 im Jahre 1970 auf beinahe 825.000 im Jahre 1991 – ein für eine demokratische Gesellschaft einzigartiger Anstieg von über 300 % in zwanzig Jahren. Der

Rückzug des Staates aus seinem sozialen Engagement trifft vorwiegend Schwarze: Die Zahl afro-amerikanischer Gefangener hat sich seit 1970 verfünfacht, nachdem sie im vorangegangenen Jahrzehnt um 7 % gesunken war. Zum ersten Mal in der Geschichte der Vereinigten Staaten sitzen in den Gefängnissen mehr Schwarze als Weiße: Erstere machten 1994 zwar nur 12 % der Gesamtbevölkerung, aber 53 % der Gefängnisinsassen aus. 25 Jahre zuvor waren es noch 38 %. Die Gefangenenzrate der Afro-Amerikaner hat sich in den letzten 12 Jahren verdreifacht (sie belief sich 1993 auf 1.895 pro 100.000), d.h. sie liegt fast sieben Mal höher als in der weißen Bevölkerung (293 pro 100.000) und zwanzig Mal höher als im europäischen Durchschnitt (Tonry 1995).

Der Hauptgrund für diesen gewaltigen Anstieg liegt in dem von der Regierung geführten »Krieg gegen die Drogen«; er trägt seinen Namen indes zu Unrecht, da er in Wirklichkeit einen Kleinkrieg gegen die Dealer auf der Straße darstellt. Er richtet sich gegen die schwarzen Jugendlichen in den Ghettos, für die der kleine Drogenhandel oft die einzige zugängliche Erwerbsquelle darstellt (Adler 1995). Es ist ein ungerechtfertigter »Krieg« angesichts der Tatsache, daß der Drogenkonsum seit dem Ende der siebziger Jahre zurückgegangen ist und deutlich vorhersehbar war, daß gerade die armen Viertel überproportional stark von den Repressionsmaßnahmen betroffen sein würden: Die Polizeipräsenz ist hier besonders dicht, der illegale Drogenhandel leicht zu treffen, die soziale Ohnmacht der Bewohner lädt die Behörden geradezu zu repressivem Verhalten ein.

Eben diese Politik hat dazu geführt, daß die Gefängniszellen heute überfüllt und die Insassen vorwiegend Schwarze sind. 1979 saß jeder vierte Gefangene in den USA wegen eines Vergehens gegen das Drogengesetz hinter Gittern; 1991 waren es 56 %. 1970 betrug das Verhältnis zwischen Schwarzen und Weißen bei Drogendelikten zwei zu eins, 1991 fünf zu eins (Tonry 1994, S. 110 f.). Was immer die offiziellen Ziele des »Kriegs gegen die Drogen« sind, er ist ein eklatanter Mißerfolg: Der Straßenpreis für Kokain ist weiter gefallen, der Umsatz gestiegen und die Zahl der Inhaftierten in die Höhe geschossen – oder sollte letzteres die eigentliche Zielsetzung sein?

Doch das ist nicht alles. Die Verdoppelung der Gefangenenzahl innerhalb von zehn und ihre Verdreifachung innerhalb von zwanzig Jahren zeigt noch nicht das ganze Gewicht, das dem strafenden Staat mit den neuen Instrumenten zur Bekämpfung des Elends zugewachsen ist. Denn die Zahl der tatsächlich Inhaftierten stellt wiederum nur ein Viertel jener Population dar, die der Aufsicht der Strafverfolgungsbehörden unterliegt (Tabelle 3). Wenn man die auf Bewährung entlassenen und die wegen überfüllter Gefängnisse »bedingt entlassenen« Personen miteinrechnet, fallen fast 5 Millionen Amerikaner, also 2,5 % der erwachsenen Bevölkerung, unter die strafrechtliche Jurisdiktion. In vielen Städten und Regionen ist die Gefängnisverwal-

tung zum bedeutendsten, ja einzigen Begegnungsort zwischen dem Staat und den farbigen Jugendlichen geworden: In Kalifornien sind 40 % der Schwarzen zwischen 18 und 35 Jahren in Haft oder auf Bewährung entlassen oder in »bedingter Freiheit«, in Washington beträgt diese Rate 42 % und in Baltimore 56 % (Miller 1992).

Wie sich diese Masseneinsperrung von Randgruppen finanzpolitisch darstellt, ist nicht schwer zu erraten. Während die nationalen Mittel für Sozialhilfe abgebaut wurden, stiegen die Ausgaben der Bundesregierung für die Kriminaljustiz zwischen 1972 und 1990 um das Fünffache an, von knapp 2 Milliarden auf mehr als 10 Milliarden Dollar. Im selben Zeitraum erhöhte Washington das Budget für das Gefängniswesen um das Elfache. Auf einzelstaatlicher Ebene ist der strafende Staat noch gefräßiger. Zusammen gaben die fünfzig Staaten 1990 28 Milliarden Dollar aus, also 8,4 Mal so viel wie 1972; im gleichen Zeitraum aber haben sich ihre »Haft-Ausgaben« um das Zwölffache erhöht.

In Kalifornien wurden zwischen 1984 und 1994 16 neue Gefängnisse errichtet, was einer Direktinvestition von 15 Milliarden Dollar entspricht. 1994 hat Kalifornien zum ersten Mal für Strafanstalten ebenso viel ausgegeben wie für die Universitäten, 10 Jahre davor lag das Verhältnis noch bei 1:2,5 zugunsten der höheren Bildung. Washington wird für die Implementierung des »Gesetzes zur Kontrolle der Gewaltkriminalität« von 1994, das von einem Anwachsen der Häftlings-Population in den Bundesgefängnissen von 925.000 auf etwa 2,26 Millionen in den nächsten zehn Jahren ausgeht, 351 Milliarden Dollar aufwenden müssen, wobei wiederum 100 Milliar-

senden von Gefangenen scheinen die de facto-Privatisierung eines der Hoheitsrechte des Staates zu rechtfertigen (*New York Times* 1995). Zwischen den einzelnen Staaten floriert geradezu ein Gefangenenumport und -export: Texas »importiert« jedes Jahr mehrere tausend Häftlinge aus den Nachbarstaaten, unter Mißachtung des Besuchsrechts der Angehörigen, und schickt sie gegen Ende der Strafe in ihre Heimatstädte zurück, wo sie in die »bedingte Freiheit« entlassen werden.

Ein weiteres Instrument, mit dem der strafende Staat Randgruppen unter Kuratel stellt, besteht in der Verhängung von Ausgangssperren, die nachts Jugendliche vor allem in den Ghettobezirken von der Straße fernhalten sollen. Unter Berufung auf die zunehmende Gewaltkriminalität, die jugendlichen Banden zugeschrieben wird, haben inzwischen 59 der 77 größten Städte der USA entsprechende Anordnungen erlassen. In Chicago ist Jugendlichen unter 16 der Aufenthalt auf der Straße ohne triftigen Grund zwischen 22.30 Uhr (23.30 Uhr am Wochenende) und 6.00 Uhr morgens untersagt. Rueffle und Reynolds (1995, S. 361) sehen in der Epidemie von Ausgangssperren und Sperrstunden einen »Sprung ins Ungewisse«, da nicht erwiesen sei, ob sie die Kriminalität wirklich reduzieren und nicht an andere Orte verschieben. Mit Sicherheit indes erhöhen die Ausgangssperren das Risiko für die Bewohner der betroffenen Viertel, eingesperrt zu werden. Einem Bericht des FBI zufolge sind auf diese Weise im Jahr 1992 etwa 75.000 Jugendliche aufgegriffen worden, das entspricht dem Doppelten der Fälle von Diebstahl (ausgenommen Autodiebstahl).

**Tabelle 3: Der Kriminaljustiz unterstellte Personen (in Tausend) 1980–1992**

	1980	1985	1990	1992	Anstieg
Strafaussetzung mit Bewährung	1118	1969	2670	2812	151 %
in Kommunalgefängnissen	182	255	403	442	142 %
in Untersuchungshaft	320	488	743	851	166 %
bedingt entlassen	220	300	531	658	199 %
Gesamt	1480	3011	4348	4763	159 %

Quelle: Bureau of Justice Statistics, Correctional Populations in the United States, 1992 (Washington, Government Printing Office, 1993).

den auf die Errichtung neuer Gefängnisse entfallen (Duster 1994).

Das Einsperren hat sich somit zu einem wahren Industriezweig entwickelt – und zwar zu einem rentablen. Denn die Politik der umfassenden Pönalisierung hat zu einem exponentiellen Wachstum des *privaten Gefängniswesens* geführt, auf das die unter permanenter Geldknappheit leidende Administration gerne zurückgreift, um die für den Strafvollzug vorgesehenen Mittel effizient einzusetzen. 1985 waren es 1.345, zehn Jahre später 49.154 Privatgefängnisse, die öffentliche Gelder kassierten gegen das Versprechen sparsamer Rechnungsführung: Ein paar Cents pro Tag und Kopf multipliziert mit Hunderttau-

Da man die Verfügung von Ausgangssperren den geographischen, sozialen und ethnischen Gegebenheiten leicht anpassen kann, nimmt diese Maßnahme im Arsenal der neuen Techniken des »aggressiven Verwahrens« von Jugendlichen aus den Armenvierteln einen Spitzenplatz ein, gleich neben den *boot-camps* (einer Art Umerziehungslager mit Militärdrill) und der elektronischen Überwachung von Delinquenten.

Der explosionsartige Anstieg der Gefangenenzahl, der massive Einsatz vielfältiger Maßnahmen im Vorfeld des Strafvollzugs und im Anschluß an die Entlassung, die Liquidierung von Beschäftigungs- und Ausbildungsprogrammen in den Haftanstalten, der verstärkte Einsatz von

Überwachungsinstrumenten innerhalb und außerhalb des Gefängniskreislaufes – all dies zeigt, daß die neue Ideologie und Politik des strafenden Staats nicht der »Rehabilitierung« der straffällig Gewordenen dient, sondern der »Eindämmung der Kosten und der Kontrolle der gefährlichen Bevölkerungsgruppen« (Feeley/Simon 1992, S. 466). Das Ziel besteht darin, die Randgruppen eben am Rand der Gesellschaft zu fixieren, um über die Nachlässigkeit der sozialen Einrichtungen hinwegzutäuschen, die weder den Wunsch haben, sich um diese Gruppen zu kümmern, noch dazu in der Lage wären. Die Expansion des strafenden Staates in den USA ist also keine Reaktion auf die steigende Kriminalität, sondern antwortet auf die sozialen Verwerfungen, die der Rückzug des wohlütigen Staates nach sich gezogen hat. Der Vormarsch des strafenden Staates schafft sich seine eigene Rechtfertigung in dem Maße, wie seine Politik eben jene Zunahme an Kriminalität hervorbringt, der sie doch einen Riegel vorschieben sollte.

#### IV. Die neue Sozialreformgesetzgebung, oder die Kunst, die Armen zu bestrafen

Die vom amerikanischen Kongress verabschiedete und von Präsident Clinton im August 1996 unterzeichnete »Reform« der Sozialhilfe stellt eine traurige direkte Fortsetzung der Politik der Kriminalisierung des Elends dar. Sie beschleunigt die Auflösung des sozialen Netzes und seine Ersetzung durch ein Gitterwerk aus disziplinierenden und diskriminierenden Maßnahmen, die darauf abzielen, erstens die Sozialausgaben des Staates zu senken, zweitens die Armen in die untersten Bereiche des Arbeitsmarktes zu drängen und drittens den Rest der Armen, die noch immer Unterstützungsansprüche stellen, streng zu bevormunden. Selbst die auf diesem Gebiet nicht gerade als fortschrittlich geltende *New York Times* (1996) schrieb: »Das ist keine Reform, sondern eine Bestrafung.« Eine Bestrafung, die die Kommerzialisierung der öffentlichen Dienstleistungen verstärkt, da ihre Administration weitgehend privaten Unternehmen übertragen wird, denen das Versagen des Staates neue Profitquellen erschließt.

Das erklärte Ziel der Sozialreformgesetzgebung von 1996 ist es, nicht die *Armut*, sondern die sogenannte *Abhängigkeit* der von den Sozialprogrammen unterstützten Familien zu reduzieren. Oder, in der reichlich brutalen Sprache gesprochen, die den Gesetzgebungsorgang begleitete: Die Programme für die bedürftigen Glieder der amerikanischen Gesellschaft werden abgespeckt (Sidel 1996).

Auf dem Papier geht es darum, »den Menschen den Übergang von der Fürsorge zur Arbeit zu ermöglichen«. Doch es gibt keine Instrumente für die Schaffung von Arbeitsplätzen, auch nicht für berufsbildende Maßnahmen, und es ist kein entsprechendes Budget vorgesehen. Die 4 Milliarden Dollar an Beihilfen für Kindergärten und

Hortplätze sind bloß ein Tropfen auf den heißen Stein. Die Schaffung von »Arbeitsgelegenheiten«, auf die der Gesetzestext großzügig verweist, bleibt dem guten Willen der Unternehmen überlassen. Es ist auch kaum zu erwarten, daß letztere plötzlich ein Heer von ungelernten und stigmatisierten Personen einstellen werden, wo doch der Arbeitsmarkt mit billigen Arbeitskräften bereits mehr als gesättigt ist (Moss/Tilly 1991). Die Kürzungen der Sozialhilfe sind ebenso sorgfältig geplant wie drakonisch: 56 Milliarden Dollar sollen in fünf Jahren eingespart werden, dabei werden Millionen von Berechtigten – überwiegend Kinder und ältere Leute – jede Unterstützung verlieren.

Das über 400 Seiten umfassende Gesetz, das sich nicht gerade durch innere Logik auszeichnet, stützt sich auf vier Prinzipien. Zusammen ergeben sie einen der rückschrittlichsten Texte, der seit dem Zweiten Weltkrieg je von einem demokratischen Staat auf dem Gebiet der Sozialpolitik verabschiedet wurde. Das erste Prinzip schafft das Recht auf Unterstützung für Kinder bedürftiger Familien ab, das seit 1935 gesetzlich verankert war, und ersetzt es durch die Arbeitspflicht der Eltern nach zwei Jahren Unterstützung. Unter dem Vorwand, sie aus der »Sozialhilfefalle« zu befreien, wird zudem ihr Leistungsanspruch auf maximal 5 Jahre im Leben begrenzt. Wenn dieses Kontingent aufgezehrt ist, hat eine Mutter ohne Einkommen keinerlei Anspruch auf staatliche Unterstützung mehr: Entweder nimmt sie jede ihr angebotene Arbeit an, oder sie lebt von familiärer Unterstützung, Bettelei oder Kriminalität.

Zweitens wird die Verantwortung für Sozialhilfeprogramme von der bundesstaatlichen Ebene auf die fünfzig Einzelstaaten und von diesen wiederum auf Tausende von Counties übertragen, die nun die Kriterien für Anspruchsberechtigung selbst bestimmen. Sie verteilen auch die einzelnen Leistungen, führen die Berufsbildungs- und Weiterbildungsprogramme durch (falls dafür Geldmittel vorhanden sind) und verwalten die Akten der Sozialhilfeempfänger. Im Rahmen dieser neuen Dezentralisierung haben die Einzelstaaten und die Counties die Möglichkeit, die Vergabekriterien rigoroser zu handhaben als das Bundesgesetz.

Und sie haben gute Gründe dafür. Denn diese Kompetenzübertragung ist nicht mit entsprechenden Mitteln verbunden. Im Gegenteil, ein System von finanziellen Sanktionen wurde eingeführt, um die Einzelstaaten zu animieren, die Zahl der Sozialhilfeempfänger zu reduzieren: 25 % der Sozialhilfeempfänger müssen bereits im nächsten Jahr »zum Arbeiten gebracht werden« (auf Basis einer 20-Stundenwoche) und 50 % bis zum Jahr 2002 (30-Stundenwoche). Erreicht ein Staat oder ein County dieses Ziel nicht, so verlieren sie einen Teil der Bundesmittel.

Die Sozialbudgets der Staaten sind stark gekürzt worden, und alles weist auf eine Fortsetzung dieser Entwicklung hin (Greenberg 1994). Die Möglichkeit, einen Teil der Sozialbeihilfen in Subventionen für den Arbeitgeber umzuwan-

deln, der dafür Sozialhilfeempfänger einstellt, stellt keine Lösung dar. Hier würden nur die ohnedies bescheidenen Mittel von den Wohlfahrtsempfängern zu den Unternehmen transferiert. Man kann also davon ausgehen, daß die Bundesstaaten aus Furcht vor einem »Wohlfahrtstourismus« aus den Nachbarstaaten – und um den Erwartungen ihrer Wahlklientel Genüge zu tun – sich in Sparsamkeit überbieten werden. Sie werden die Programme für die Bedürftigen, die übrigens in den USA kaum zur Wahl gehen, noch weiter beschneiden. Wer daran noch zweifelt, möge über folgenden Präzedenzfall nachdenken: Als Washington in den siebziger Jahren seine Zuständigkeit für die psychiatrischen Anstalten auf die Einzelstaaten übertrug, konnten es die einzelnen Regierungen kaum erwarten, ihre entsprechenden Einrichtungen zu schließen und die Kranken auf die Straße zu setzen, wodurch das Heer der Obdachlosen und gescheiterten Existenzien, die die amerikanische Hauptstadt bevölkern, um eine Variante bereichert wurde.

Drittens – und dies ist die scheinbar unverfäglichste, in Wahrheit aber gefährlichste Regelung – werden die Sozialbudgets nun nicht mehr nach der Zahl und der Bedürftigkeit der Betroffenen bemessen, sondern in Form von Pauschalzuweisungen, den sogenannten block grants, vergeben. Das Jahresbudget des Programms »Temporary Assistance to Families with Children« (welches das AFDC-Programm ersetzt) beträgt für alle Bundesstaaten zusammen nunmehr 16,3 Milliarden Dollar bis zum Jahre 2002. Auf einen durch Rezession oder demographische Veränderungen bedingten Anstieg der Arbeitslosenrate und der Armut werden die Staaten also nicht adäquat reagieren können, abgesehen von der Inflation, die im TAFC-Programm keine Berücksichtigung findet.

Und viertens werden durch die neue Gesetzgebung einige Gruppen schlüssig aus den sozialen Hilfsprogrammen (einschließlich der medizinischen Versorgung der Mittellosen, »Medicaid«) gestrichen. Es sind Gruppen, deren Interessen niemand vertreibt: legale Immigranten, die weniger als zehn Jahre im Land leben (jedoch Steuern und Sozialversicherung zahlen), Personen, die gegen das Drogengesetz verstoßen haben, dazu körperbehinderte Kinder aus armen Familien (315.000 von ihnen werden in den kommenden sechs Jahren ihre Unterstützung verlieren) und ledige minderjährige Mütter, die sich weigern, bei ihren Eltern zu wohnen. Ferner Mütter, die den Namen des Vaters ihres unehelichen Kindes nicht angeben usw. ... All dies sind nur Beispiele aus dem großen Arsenal von entzogenen Berechtigungen, die künftig die Verteilungskanäle verengen sollen.

Der »Personal Responsibility Act« wird in vollem Ausmaß erst im Juli 1997 in Kraft treten, doch bereits jetzt lassen sich seine wesentlichen Auswirkungen abschätzen. Der Lebensstandard der ärmsten amerikanischen Familien wird mit der Sozialhilfekürzung und der Verschärfung der Anspruchsbedingungen weiter absinken. Rund 3

Millionen bedürftige Kinder werden im Jahr 2002 dank der Begrenzung des Leistungsanspruches auf maximal fünf Jahre ihre Sozialhilfe verlieren, obwohl die Vereinigten Staaten bereits jetzt die höchste Kinderarmut aller westlichen Länder aufweisen. Da die »Reform« der Sozialhilfe zusätzlich Hunderttausende in das untere Segment des Arbeitsmarkts schwemmt, wird das Lohnniveau weiter gedrückt und das Heer der »working poor« sich noch vergrößern (Wacquant 1996). Im Gegenzug wird die Schattenwirtschaft an Bedeutung gewinnen, gleichzeitig die Kriminalität und Unsicherheit wachsen – mit zermürbenden Auswirkungen auf das Alltagsleben in den armen Ghettobezirken, bis eine bürgerkriegsähnliche Atmosphäre entsteht.

Bereits heute kann man prognostizieren, daß der Staat auf die Zunahme der Not und der Gewalt in den amerikanischen Großstädten mit dem »grand renfermement« (Foucault) der Armen reagieren wird. Amerika gibt heute zehn mal mehr Geld für die »Industrie der Kriminalitätsbekämpfung« aus als für die Unterstützung seiner benachteiligten Bürger (Miller 1996). Alles deutet darauf hin, daß dieser Trend sich in den nächsten Jahren verstärkt.

Der erstaunlichste, ja fast surreale Aspekt dieser »Reform« besteht darin, daß der amerikanische Staat gar nicht über die zu ihrer Durchführung erforderlichen bürokratischen Kapazitäten verfügt, so daß ein Gutteil der politischen Verwaltung des Elends dem privaten Sektor überantwortet werden muß. Um etwa die Begrenzung des Leistungsanspruches auf fünf Jahre einzuführen, bedarf es genauer biographischer Daten über die Antragsteller. Gegenwärtig verfügt kein Staat und kein Verwaltungsbezirk über solche Daten; die Einträge in den bestehenden Karteien sind lückenhaft, sie werden meist nach einigen Monaten wieder gelöscht. Zudem sind die Karteien weder einheitlich noch miteinander kompatibel; in vielen ländlichen Regionen werden sie noch handschriftlich geführt.

Um diese Unzulänglichkeit der öffentlichen Verwaltung zu kompensieren, bieten dieselben Firmen, die schon das blühende Geschäft des Einsperrens betreiben, eine »maßgeschneiderte« Datenverarbeitung zur Implementierung des neuen Gesetzes an, samt den dazugehörigen administrativen Diensten und personellen Ressourcen. Nach demselben Muster, das sich bereits bei der Häftlingsverwaltung bewährt hat, werden auch die Sozialhilfeempfänger computermäßig erfaßt, was gleichzeitig die Einführung effizienterer Mechanismen für ihre Kontrolle und für Sanktionen gestattet. Mit anderen Worten, diese auf Bevormundung der Armen und der Strafgefangenen spezialisierten Unternehmen bringen nicht nur einen kräftigen Modernisierungsschub in das »kommerzielle Strafvollzugssystem« (Lilly/Knepper 1993), sondern schaffen eine Kombination von Strafvollzug und Sozialhilfe, wie sie in der westlichen Welt noch nie dagewesen ist. Gemäß der amerikanischen politischen Tradition ist für dieses Hybridsystem die wechselseiti-

ge Durchdringung von öffentlichem und privatem Sektor charakteristisch sowie die enge Verschmelzung von moralischer Besserung und staatlicher Repression.

In seinem Buch *The Poverty of Welfare Reform* schrieb der Jurist Joel Handler (1995, S. 137), daß »die Politik des Strafvollzugs und die Sozialpolitik heutzutage erstaunlich ähnliche Formen angenommen haben«. Die Entwicklung der Gesetzgebung in den USA hat diese Intuition mit Nachdruck bestätigt. So wie die breite Einsperrkampagne, die die amerikanischen Gefängnisse aus den Nächten platzen ließ, unter dem Schlagwort erfolgte »Three crimes and you are out«, läßt sich die jüngste Reform der Sozialhilfe in dem Slogan »Zwei Jahre Sozialhilfe und du bist draußen« zusammenfassen.

Es wäre mithin unrichtig, Clintons Zustimmung zu einer Reihe von Maßnahmen, die der reaktionäre Flügel der Republikanischen Partei ausgebrüttet hat, als Wahlaktik zu verstehen – obgleich sie das auch war. Ebenso wenig handelt es sich um einen durch taktische Fehler hervorgerufenen Ausrutscher, der durch einen unvorhergesehenen Umschwung der politischen Konjunktur noch verschlimmert wurde, wie David Ellwood meinte (1996). Die Streichung des AFDC-Programmes ist systematischer Teil eines tiefgreifenden Umbaus des amerikanischen wohlältigen Staates, der darauf abzielt, die Sphäre des Sozialen zu beschneiden und in paternalistischem und repressivem Geiste umzugestalten.

*Loïc J. D. Wacquant ist Professor für Soziologie an der University of California, Berkeley*

## Literatur

- Adler, William M., 1995: Land of Opportunit: One Family's Quest for the American Dream in the Age of Crack, New York: The Atlantic Monthly Press
- Burtless, Gary, 1989: The Effect of Reform on Employment, Earnings, and Income, in: David T. Ellwood und Phoebe H. Cottingham (Hrsg.): Welfare Policy for the 1990s, Cambridge: Harvard University Press
- Critchlaw, Donald T. und Ellis W. Hawley (Hrsg.), 1988: Federal Social Policy: The Historical Dimension, University Park: Pennsylvania State University Press
- Danzinger, Sheldon und Peter Gottschalk, 1995: Unequal America, Cambridge: Harvard University Press
- Durkheim, Émile, 1928: Le socialisme. Préface de Pierre Birnbaum, Paris: Presses Universitaires de France
- Duster, Troy, 1995: The New Crisis of Legitimacy in Controls, Prisons, and Legal Structures, in: The American Sociologist (Frühling), S. 20–29
- Ellwood, David, 1996: Welfare Reform as I Knew It, in: The American Prospect 26 (Mai-Juni), S. 22–29
- Feely, Malcolm und Jonathan Simon, 1992: The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and Its Implications, in: Criminology 30-4 (November), S. 449–474
- Gans, Herbert, 1995: The War Against the Poor. New York: Basic Books
- Greenberg, Mark, 1994: Contract with Disaster: The Impact on States of the Personal Responsibility Act, Washington, Center for Law and Social Policy
- Handler, Joel F., 1995: The Poverty of Welfare Reform, New Haven: Yale University Press
- Haveman, Robert, 1987: Poverty Policy and Poverty Research: The Great Society and the Social Sciences, Madison: University of Wisconsin Press
- Horowitz, Ruth, 1995: Teen Mothers: Citizens or Dependents? Chicago: The University of Chicago Press
- Irwin, John und James Austin, 1994: It's About Time: America's Imprisonment Binge, San Francisco: Wadsworth
- Katz, Michael, 1982: Poverty and American Policy, New York: Academic Press
- Lilly, J. Robert und Paul Knepper, 1993: The Corrections Commercial Complex, in: Crime and Delinquency 39-2 (April), S. 150–166
- Lipsky, Michael J., 1980: Street Level Bureaucracy, New York: Russell Sage Foundation
- Lipsky, Michael J., 1984: Bureaucratic Disentitlement in Social Welfare Programs, in: Social Service Review 58, S. 2–27
- McFate, Katherine, 1991: Poverty. Inequality and the Crisis of Social Policy: Summary of Findings, Washington: Joint Center for Political and Economic Studies
- Mead, Lawrence, 1992: The New Politics of Poverty, New York: Basic Books
- Miller, Jerome G., 1992: Hobbling a Generation: Young African-American Males in the Criminal Justice System of America's Cities, Alexandria, Virginia: National Center on Institutions and Alternatives
- Miller, Jerome G., 1996: Search and Destory: African-American Males in the Criminal Justice System, Cambridge: Cambridge University Press
- Mohl, Robert, 1993: Shifting Patterns of American Urban Policy Since 1900, in: Arnold R. Hirsch und Raymond A. Mohl (Hrsg.), Urban Policy in Twentieth-Century America, New Brunswick: Rutgers University Press, S. 1–45
- Moss, Phil und Chris Tilly, 1991: Why Black Men Are Doing Worse in the Labor Market: A Review of Supply-Side and Demand-Side Explanations, New York: Social Science Research Council
- New York Times, 1995: For Privately Run Prisons, New Evidence of Success, Samstag 19. August, S. 6
- New York Times, 1996: A Sad Day for Poor Children. Vorwort, 1. August, S. 18
- Orfield, Gary und Carole Askinaze, 1991: Closing the Door: Conservative Policy and Black Opportunity, Chicago: The University of Chicago Press

- Piven, Frances Fox und Richard A. Cloward, 1993: Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare, New York: Pantheon, neue, erweiterte Auflage
- Polakow, Valerie, 1993: Lives on the Edge: Single Mothers and their Children in the Other America, Chicago: The University of Chicago Press
- Roche, Maurice, 1992: Rethinking Citizenship: Welfare, Ideology, and Change in Modern Society, Cambridge: Polity Press
- Ruefle, William und Kenneth Mike Reynolds, 1995: Curfews and Delinquency in Major American Cities, in: Crime and Delinquency 41-3 (Juli), S. 347-363
- Schram, Sanford F., 1995: Words of Welfare: The Poverty of Social Science and the Social Science Poverty, Minneapolis: University of Minnesota Press
- Sidel, Ruth, 1996: Keeping Women and Children Last, New York: Viking
- Skocpol, Theda, 1995: Social Policy in the United States, Cambridge: Harvard University Press
- Titmus, Richard, 1969: Essays on the Welfare State, Boston: Beacon Press
- Tony, Michael, 1995: Malign Neglect: Race, Class and Punishment in America, New York: Oxford University Press
- Wacquant, Loïc, J.D., 1996: Clinton reformiert Armut und Elend. Deutsche Ausgabe der Monde diplomatique (Berlin), Sept. 1996, S. 14-15
- Weir, Margaret, 1994: Urban Poverty and Defensive Localism, in: Dissent (Sommer), S. 337-342
- Wolfe, Alan, 1975: The Limits of Legitimacy: Political Contradictions of Contemporary Capitalism, New York: The Free Press

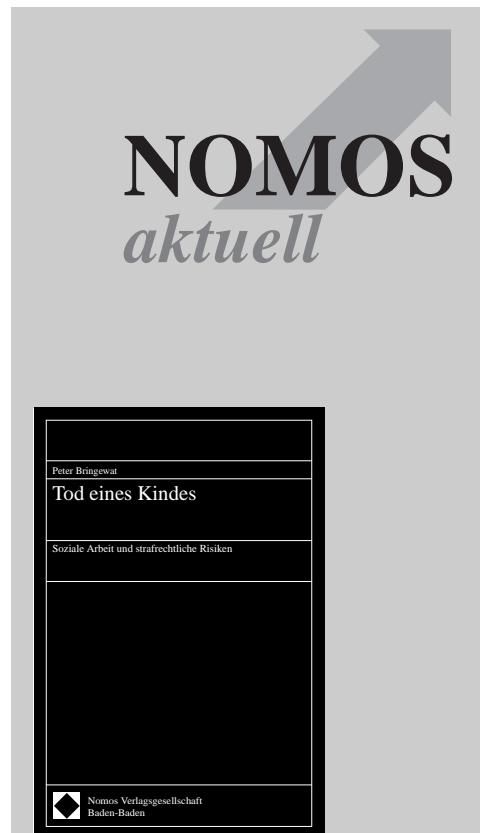
\* Teil I bis III erschien unter dem Titel »De l'État charitable à l'État pénal. Notes sur le traitement politique de la misère en Amérique« in der Zeitschrift *Regards sociologiques*, 10. Mai 1996. Teil IV wurde für die Zeitschrift *Leviathan* (1/1997, S. 50-66) verfaßt. Aus dem Französischen übersetzt von Andrea Marenzeller.  
Abdruck mit freundlicher Genehmigung der Redaktion des *Leviathan*.

## Tod eines Kindes

Immer wieder berichten die Medien über familiär vernachlässigte Kinder, über sexuellen Mißbrauch oder Gewalt an Kindern und über Kinder, die durch Elternhand zu Tode gekommen sind. In die Abscheu und das Entsetzen vor solchen Ereignissen mischen sich zunehmend massive Vorwürfe an die Mitarbeiter der kommunalen Jugendämter/ASD, die für die Betreuung der betroffenen Familien und Kinder zuständig waren. Inzwischen richten sich mehrere Strafverfahren gegen Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter von Jugendämtern.

Welchen strafrechtlichen Risiken die Fachkräfte der Jugendhilfe ausgesetzt sind, ist offensichtlich wenig bekannt. Unsicherheit über die eigene strafrechtliche Verantwortlichkeit bei der Erfüllung jugendamtlicher Aufgaben ist weit verbreitet. Welche strafrechtlichen Pflichten hat die Fachkraft der Jugendhilfe? Wann macht sie sich strafrechtlich verantwortlich? Unter welchen Voraussetzungen zwingt sie das Strafrecht zum Eingreifen?

Diese Fragen werden hier beantwortet. Gleichzeitig wird die Handlungskompetenz der betroffenen Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter gestärkt und die strafrechtliche Garantenproblematik der sozialen Arbeit geklärt. Aber auch Richter, Staats- und Rechtsanwälte ziehen Nutzen aus der Lektüre des Werkes.



*Peter Bringewat  
Tod eines Kindes  
Soziale Arbeit und strafrechtliche  
Risiken  
1997, 163 S., brosch.,  
29,- DM, 212,- öS, 27,- sFr,  
ISBN 3-7890-4745-7*