

klärungsbedürftig, warum die Behörden nicht zumindest stärker auf die von der Landesregierung zur Verfügung gestellten Mittel zur beruflichen Weiterqualifizierung von Frauen und Männern im Sozialhilfebezug zurückgegriffen haben und es zuließen, dass beispielsweise die Zahl derjenigen, die einer Ausbildung an Community Colleges in Los Angeles nachgehen, von über 20.000 im Jahr 1995 auf 4.300 im Jahr 2006 zurückging. In diesem Zusammenhang mögen das historische Erbe des in der Öffentlichkeit als gescheitert geltenden Vorläuferprogramms L.A. GAIN und somit auch der in Oakland/Kalifornien ansässige Think tank Manpower Demonstration Research Corporation, der für die Evaluierung von GAIN zuständig war, eine Rolle gespielt haben. Obwohl der politische Einfluss dieser Organisation nicht überschätzt werden sollte und sie weniger eindeutig ideologische Positionen als etwa das Manhattan Institute oder die Heritage Foundation – die New York City teilweise zum Experimentierfeld ihrer Ideen machen konnten – vertritt, spricht vieles dafür, dass ihre zahlreichen Forschungs- und Evaluierungsprojekte, Veröffentlichungen und regen Beratertätigkeiten seit den 1980er Jahren ihre Wirkung nicht verfehlt haben und maßgeblich für die anhaltende Stigmatisierung des in Los Angeles lange Zeit dominanten »human capital approach« verantwortlich sind.

Workfare-Regime in New York City und Los Angeles: Ausrichtung und Einfluss der lokalpolitischen Opposition

In der Untersuchung konnten viele Gemeinsamkeiten in Bezug auf die arbeitsverschärfenden Auswirkungen, aber auch einige nennenswerte Differenzen in der Ausgestaltung der lokalen Workfare-Regime in New York City und Los Angeles seit Mitte der 1990er Jahre festgestellt werden. In beiden Städten hat die veränderte lokale Sozialhilfepolitik sowohl die Lage der unmittelbar Betroffenen als auch die Situation einkommensschwacher Familien insgesamt verschlechtert, weil mit der Abschaffung eines bundesstaatlich garantierten Rechtsanspruchs auf Hilfe zum Lebensunterhalt für viele eine wichtige Einkommensquelle und Unterstützung in Zeiten von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung weggefallen ist. Zwar hat auch in den beiden untersuchten US-Metropolen parallel zur Umsetzung der nationalen »Welfare Reform« eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit unter (ehemaligen) Transferempfängern und insbesondere unter alleinstehenden Müttern stattgefunden. In New York City hat die offizielle Arbeitslosenquote mit 4,3 Prozent im Dezember 2006 sogar ihren tiefsten Stand seit 30 Jahren erreicht (New York Sun,

19.1.2007). Aufgrund der allgemeinen Prekarität, des häufig temporären Charakters und der zu niedrigen Entlohnungen der für Sozialhilfeempfänger und Erwerbslose in den New-Economy-Sektoren zur Verfügung stehenden Beschäftigungsverhältnisse war dieser Prozess in New York City und in Los Angeles jedoch von einer weiteren Verarmung begleitet. Dies kommt in wachsenden Obdachlosenzahlen, der drastisch zugenommenen Nachfrage nach Ernährungsbeihilfen und anderen Unterstützungsleistungen, aber auch in solchen Problemen zum Ausdruck, die in der Öffentlichkeit weniger stark wahrgenommen wurden, etwa in der Zunahme von Familienkrisen (wachsende Zahl von Kindern, die zur Adoption freigegeben oder von Pflegeeltern betreut werden). Zu Recht hat Pateman (2006) darauf hingewiesen, dass die »Welfare Reform« mit ihren extremen Belastungen für alleinerziehende Mütter die für eine Gesellschaft zentralen sozialen Reproduktionsgrundlagen, Zeit für Kinder und deren Erziehung und Betreuung, unterminiert und Familienstrukturen zerstören kann, die ihre Befürworter vorgeben schützen zu wollen. In beiden Städten ist die Armutsquote unter der Hauptzielgruppe der Reform, Frauen mit minderjährigen Kindern, seit Beginn der 1990er Jahre von etwa 30 auf über 40 Prozent im Jahr 2006 angestiegen (Community Service Society 2006; United Way of Greater Los Angeles 2007). Parallel dazu ist das durchschnittliche Haushaltseinkommen von Familien mit erwerbstätigen Eltern (working families) im selben Zeitraum stetig gesunken: in New York City um 14,3 (Community Service Society 2006) und in Los Angeles um fast 15 Prozent (ebd.).

Während damit einige der bereits im zweiten Kapitel aufgezeigten Trends bestätigt werden und deutlich geworden ist, dass sich soziale Ungleichheiten und Armutsprobleme in den beiden größten US-Metropolen im Zuge der »Welfare Reform« und den von ihr forcierten Devolutionstendenzen seit Mitte der 1990er Jahre noch verschärft haben, stellt sich zum Schluss dieses Kapitels die Frage nach den Handlungsoptionen, die den städtischen Akteuren zur Verfügung standen bzw. verbleiben, mit diesen Trends umzugehen bzw. ihnen entgegenzuwirken. In den jeweiligen Zusammenfassungen der Fallstudien ist bereits versucht worden, die institutionellen, ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen und Besonderheiten zu identifizieren, mit denen die verschiedenen Schwerpunktsetzungen in der Workfare-Politik in beiden Städten zusammenhängen könnten. Hierzu zählen als institutionelle Faktoren die übergeordneten Gesetze der Bundesstaaten, die Aufgabenverteilung zwischen State und Counties mit den hiermit verbundenen finanziellen Zuständigkeiten und Abhängigkeiten sowie die durch die jeweiligen Landes- und Kommunalverfassungen vorgegebenen Entscheidungskompetenzen in Bezug auf die Sozialhilfepolitik. Ökonomi-

sche Aspekte wie die Verfasstheit und die Anforderungen der lokalen Arbeitsmärkte, Erwerbslosenquoten und Beschäftigungschancen für Sozialhilfeempfänger haben sicherlich auch einen gewissen Einfluss auf die Ausrichtung der Workfare-Programme gehabt. Zumindest für New York City – wo die Erwerbslosigkeit in den 1990er Jahren doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt ausfiel – liegt es nahe, eine Verbindung zwischen schlechten Arbeitsmarktbedingungen (fehlende Jobs und mangelnde Nachfrage in der Privatwirtschaft) und der Konzentration der Lokalverwaltung auf gemeinnützige Arbeitseinsätze für Transferempfänger herzustellen. Spezifische lokale Konditionen wie zum Beispiel arbeitsmarktpolitische Entwicklungen scheinen allerdings in den USA, wie bereits mehrere Studien für die Entwicklung der AFDC-Programme in den 1980er und frühen 1990er Jahren herausgefunden haben (vgl. S. 101 ff.), bei den Workfare-Entscheidungen der Landes- bzw. Kommunalpolitiker nicht immer ausschlaggebend gewesen zu sein bzw. diese nicht zu determinieren. Auch von übergeordneten Gesetzen und Richtlinien vorgegebene Restriktionen können die gewählten Strategien nur bedingt erklären. So hätten in beiden Untersuchungsstädten die Verantwortlichen auch mit Qualifizierungsoffensiven oder mit der Schaffung einer größeren Anzahl bezahlter Stellen und Ausbildungsplätze im öffentlichen und gemeinnützigen Sektor auf die Herausforderungen und Auflagen der übergeordneten Sozialhilfereformen reagieren können, wenn der politische Wille hierzu vorhanden gewesen wäre. Gesetzliche Vorgaben hätten sie jedenfalls nicht davon abhalten können. Außerdem standen zumindest in den ersten Jahren nach Verabschiedung der »Welfare Reform« (1996-2001) für solche Instrumente und Ansätze ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung, wie Berichte über angesparte oder nicht genutzte Landes- und Bundeszuschüsse und dokumentierte Umschichtungen von TANF-Geldern in andere Programme wie zum Beispiel den Ausbau von Steuererleichterungen in diesem Zeitraum beweisen.

Zwei Faktoren sind meines Erachtens für die Ausrichtung der New Yorker Sozialhilfepolitik an einem »local state model« am wichtigsten gewesen: erstens die ungewöhnliche Entschlossenheit der von konservativen Think tanks beeinflussten Führungsriege, namentlich des Bürgermeisters Giuliani und seines aus Wisconsin importierten Leitungspersonals der Sozialbehörde, dieses Modell in der Stadt durchzusetzen und sich damit politisch zu profilieren; und zweitens die sich bietende Möglichkeit, mit massenhaften unbezahlten Arbeitseinsätzen von Transferempfängern und einer strikten Sanktions- und Diversionspolitik noch weitere eigenständige kommunalpolitischen Ziele verfolgen zu können, darunter die Stärkung des Polizeiapparates durch die Umschichtung ein-

gesparter Sozialhilfegelder, die Aufwertung innerstädtischer Quartiere durch größere Sauberkeit und Sicherheit in öffentlichen Räumen sowie eine weitere Schwächung der Verhandlungsposition der in New York City vor allem in konservativen und Wirtschaftskreisen umstrittenen lokalen Gewerkschaften im öffentlichen Dienst. Diese Motive und Gelegenheitsstrukturen fehlten in Los Angeles weitgehend, wo Einsparungen bei den Cash-Transfers keine wesentlichen neuen kommunalpolitischen Handlungsspielräume eröffnen konnten und spezifische administrative Aufgabenverteilungen, Fragmentierungen und Vetostrukturen im kommunalpolitischen System die Profilierung einzelner Lokalpolitiker im Bereich Sozialhilfepolitik und Workfare tendenziell erschweren. Da das »private market model« die wenigsten Widerstände erwarten ließ und bereits vor der »Welfare Reform« 1996 in Los Angeles zum Einsatz gekommen war, entschieden sich die politischen Verantwortlichen in L.A. dafür, die bereits erprobten Grundstrukturen (Job Clubs, administrative Zuständigkeiten, Kooperationsbeziehungen mit dem Nonprofit-Sektor etc.) zunächst beizubehalten und durch neue Instrumente wie den Ausbau der Kinderbetreuung und vermehrte soziale Dienstleistungen zur Förderung des Übergangs von Transferempfängern in Erwerbstätigkeit zu ergänzen. Die anfangs, kurz nach Verabschiedung der übergeordneten Sozialhilfereformen, noch von der Lokalregierung und Verwaltung formulierte Absicht und Strategie, einen Schwerpunkt auf die Schaffung und Förderung von Arbeitsplätzen zu legen, die Erwerbslosen und bereits Beschäftigten existenzsichernde Löhne und angemessene Sozialleistungen bieten, ist von staatlicher Seite niemals eingelöst worden.

Anhand der aufgezeigten Differenzen in den Workfare-Strategien der beiden Städte lassen sich zumindest partiell auch die Reaktionen und Kampagnen der lokalpolitischen Oppositionsbewegungen in New York City und Los Angeles erläutern und bewerten. Peck (2001: 365) hat darauf hingewiesen, dass die von ihm und seinem Kollegen Theodore typologisierten lokalen Workfare-Modelle (»local state model«, »private market model«, »community sector model«, vgl. S. 73) – zumindest im nordamerikanischen Raum mit seinen spezifischen Arbeitsbeziehungen und Bedingungen für die Aktivitäten von Gewerkschaften und Community-Organisationen – in gewisser Weise das Terrain und die Optionen des Widerstands vorstrukturieren. Dort, wo Sozialhilfeempfänger in größerem Umfang im öffentlichen Sektor und städtischen Betrieben zu Arbeitseinsätzen herangezogen werden, ist es wahrscheinlich, dass es zu Mobilisierungen von lokalen Dienstleistungsgewerkschaften kommt, die ihre Interessen durch die potentielle Verdrängung von (zahlenden) Mitgliedern durch Transferempfänger bedroht sehen. Dort, wo von Seiten der Kommunen versucht wird, Sozialhilfeempfänger vor allem zu unent-

lohnenden Tätigkeiten in Nonprofit-Einrichtungen zu verpflichten, liegt es nahe, dass sich lokale Anti-Workfare-Bündnisse auf Öffentlichkeitskampagnen und Boykottstrategien konzentrieren, um diesen Ansatz zu delegitimieren und seine Umsetzung zu verhindern. Dort, wo die kommunale Workfare-Programmatik darin besteht, Transferempfänger möglichst schnell in Niedriglohnjobs in der Privatwirtschaft zu bringen, sieht Peck schlechte Voraussetzungen für einen erfolgreichen Widerstand, da diese Politik zu einer weiteren Individualisierung der Betroffenen führt und außerhalb klassischer Gewerkschaftsstrategien (Durchsetzung von Lohnerhöhungen und besseren Arbeitsbedingungen über die Organisation einzelner Betriebe) kaum Ansatzpunkte für eine kollektive Gegenwehr bietet. Reese und Newcombe (2003: 299), die historische und aktuelle Organisationsversuche im Kontext der US-amerikanischen »Welfare Rights Movement« untersucht haben, identifizieren dagegen vier Strategien bzw. »collective action frames«, die beim Kampf gegen Workfare potentiell zum Einsatz kommen können: erstens einen feministischen Ansatz, zweitens einen arbeitsrechtlichen Ansatz, drittens einen Bürgerrechtsansatz und viertens einen Menschenrechtsansatz, wobei die letzten beiden diskursiven Rahmungen am schwersten voneinander zu unterscheiden sind. Beide Zugänge – die von Peck und Reese/Newcombe – sind jedoch hilfreich, um die in den Fallstudien beschriebenen Anti-Workfare-Kampagnen mit ihren Errungenschaften, Niederlagen und Beschränkungen einordnen und aus ihnen auch einige allgemeinere Schlussfolgerungen ziehen zu können.

Zunächst ist festzuhalten, dass trotz einer langjährigen und zumindest temporär überaus breiten Mobilisierung die Labor-Community-Koalitionen und Anti-Workfare-Bündnisse in beiden Untersuchungsstädten nur wenige ihrer Ziele und Forderungen durchsetzen konnten. Zu ihren größten Erfolgen gehörte im Vorfeld der Verabschiedung der jeweiligen Landesgesetzgebungen zur Umsetzung der nationalen »Welfare Reform«, die fast vollständige Ausgrenzung von Migrant*innen aus Sozialleistungen verhindert zu haben. Vor allem in Kalifornien ist es ihnen gelungen, die Landesregierung dazu zu bringen, alle durch das Bundesgesetz entstandenen Versorgungslücken mit eigenen Programmen auszugleichen, so dass hier Immigrant*innen bei einem legalen Aufenthaltsstatus US-Staatsbürgern weiterhin gleichgestellt sind. Hierbei war es möglich, an bereits im Zusammenhang mit dem Widerstand gegen »Proposition 187« Mitte der 1990er Jahre entstandene Netzwerke, Organisationsstrukturen und Politisierungen innerhalb der hispanischen Community anzuknüpfen und auf die Unterstützung zahlreicher Parlamentsabgeordneter, aber auch Kommunalpolitiker zurückzugreifen, wobei die Letzteren auch starke fiskalpolitische Motive hatten, sich an den Kampagnen

zu beteiligen. Diese Auseinandersetzungen wurden im Wesentlichen unter der Überschrift »Immigrant Rights Are Human Rights« (Fujiwara 2005: 96) und mit der Argumentation geführt, dass steuerzahlende und rechtschaffene Migranten gegenüber Staatsbürgern nicht benachteiligt werden dürften.

Bürgerrechtliche Aspekte, das heißt Fragen der Gleichbehandlung bzw. der Diskriminierung von ethnischen und anderen Minderheiten, standen auch im Zentrum der Kampagnen der New Yorker Oppositionsbündnisse gegen die rigide Sanktions- und Diversionpolitik des Giuliani/Turner-Regimes. Diese hatten zum Ergebnis, dass über einige von lokalen Initiativen angestrengte Gerichtsurteile sowie Interventionen übergeordneter Instanzen und Behörden die Lokalverwaltung gezwungen wurde, Bundesgesetze und -richtlinien – zum Beispiel bei der Bearbeitung von Anträgen auf Leistungen wie »Medicaid« oder Ernährungsbeihilfen – stärker zu beachten und eindeutig illegale und diskriminierende Verwaltungspraxen einzustellen oder zumindest einzuschränken. Boyer (2006: 38) hat dies als »Rescaling«-Strategie bezeichnet, mit der sich Oppositions- und Bürgerrechtsgruppen in New York City erfolgreich der wenigen verbliebenen Regulations- bzw. Kontrollinstanzen und -mechanismen der nationalstaatlichen Ebene bedient hätten.

Dass über 80 Prozent der zu Arbeitsdiensten verpflichteten Transferempfänger in New York City afroamerikanischer oder hispanischer Herkunft waren, ist meines Erachtens auch mit dafür verantwortlich, dass die »WEP Campaign of Resistance«, die sich gegen den erzwungenen Einsatz von Hilfeempfängern in Nonprofit-Organisationen richtete, in New York City so erfolgreich sein konnte, weil damit ein Rekurs auf die für die US-amerikanische Gesellschaft so bedeutsamen bürgerrechtlichen Traditionen und Argumentationsmuster möglich war. Diskursive Strategien, die Workfare mit Sklavenarbeit in Verbindung bringen, oder auch verbale Entgleisungen von Verwaltungsvertretern, die zur Legitimation ihrer Politik Auschwitz-Parolen verwendeten, können in einer Stadt wie New York nicht wirkungslos bleiben. Sie haben sicherlich dazu beigetragen, dass sich Medien wie die *New York Times* und andere wichtige zivilgesellschaftliche Akteure – zahlreiche Rabbis und diverse Kirchenvertreter – der Kritik der sozialpolitischen Opposition angeschlossen und somit den politischen Druck auf den Bürgermeister und die Sozialbehörde erhöht haben, ihre Pläne hinsichtlich der Ausweitung von Arbeitsdiensten im gemeinnützigen Sektor zurückzuziehen und zumindest im Laufe der zweiten Amtsperiode von Giuliani weniger aggressive Strategien zu verfolgen. Damit wird deutlich, dass bürgerrechtlich orientierte Oppositionsansätze, die Diskriminierungen und Ungleichbehandlungen von ethnischen Minderheiten oder Migranten bei

der Umsetzung von Workfare-Politiken ins Zentrum ihrer Mobilisierungen stellen, zumindest in bestimmten Regionen der USA, in denen die oben genannten Gruppen gut organisiert sind und aufgrund ihres demographischen Faktors häufig auch wahlentscheidend sind, durchaus Aussicht auf Erfolg haben können.

Einer der interessantesten Aspekte der Anti-Workfare-Bündnisse in beiden Untersuchungsstädten ist aus westeuropäischer Perspektive wahrscheinlich, dass die an ihnen beteiligten Akteure auch versucht haben, Sozialhilfeempfänger als Teil der Arbeiterklasse und als Gewerkschaftsmitglieder zu organisieren. So ist es zum Beispiel für die Bundesrepublik nur schwer vorstellbar, dass lokale Gewerkschaftsfunktionäre viel Zeit und größere Ressourcen darauf verwenden, Ein-Euro-Jobber oder Erwerbslose in diversen staatlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Mitglieder zu gewinnen oder ihnen reguläre Anstellungsverhältnisse zu verschaffen bzw. dass der DGB-Bundesvorstand zu einer landesweit konzertierten Aktion zu diesem Zweck aufruft. Das auf den ersten Blick überraschend große Interesse an »Workfare Workers« von Gewerkschaften wie SEIU und AFSCME, die in New York City und Los Angeles die Mehrheit der städtischen Angestellten vertreten, hängt zum einen mit spezifischen tarif- und arbeitsrechtlichen Bestimmungen in den USA und den damit verbundenen Besonderheiten der Mitgliederrekrutierung und -anerkennung zusammen. Zum anderen sind die Einzelgewerkschaften in den USA auch aufgrund ihres Finanzierungssystems und erheblichen Schrumpfungprozessen in den vergangenen Jahrzehnten noch stärker als in anderen Ländern auf neue Mitglieder und außergewerkschaftliche Unterstützung angewiesen, um zu überleben und arbeitsrechtliche Mindeststandards sicherzustellen. Das führt auf der lokalen Ebene – häufig auch aus einer Position der Schwäche heraus – vielerorts zu einer verstärkten Zusammenarbeit mit Community-Organisationen und städtischen sozialen Bewegungen.

Dass sich in beiden Städten die lokalen Dienstleistungsgewerkschaften aktiv in die von Community-Gruppen wie ACORN oder auch kleineren Organisationen gestarteten und dominierten Anti-Workfare-Koalitionen eingebracht haben, ist jedoch nicht selbstverständlich. In anderen Kommunen haben sie diese einfach ignoriert oder sich mit ihnen wegen konkurrierender Führungsansprüche zerstritten (Tait 1998; Simmons 2002; Worthen u.a. 2002). Krinsky/Reese (2006) erklären die zeitweise sehr enge und produktive Zusammenarbeit in Los Angeles in diesen Bündnissen mit bereits vor der »Welfare Reform« bestehenden engen Kontakten zwischen progressiven Gewerkschaftsaktivisten, Community-Organisationen und – in Anlehnung an andere Forschungsergebnisse zum Erfolg von strategischen Bündnissen (vgl. Rose 2000) – mit

dem Vorhandensein von »bridge builders« sowie mit gemeinsamen positiven Erfahrungen etwa bei der erfolgreichen »Living Wage«-Kampagne Mitte der 1990er Jahre.

In New York City dagegen verlief die Kooperation – wie gezeigt – in den ersten Jahren wesentlich konfliktreicher, weil sich die Funktionäre wichtiger lokaler Gewerkschaften mit diversen Versprechungen von Seiten der Regierung in das kommunale Workfare-Regime zunächst hatten einbinden lassen und die Organisationsversuche der Stadtteil- und Bürgerrechtsgruppen nicht unterstützten. Eine Wende in der Politik der Führungsriege von AFSCME, die mit etwa 120.000 städtischen Angestellten als Mitgliedern die stärkste Verhandlungsposition innehatte, erfolgte erst, als von oben (von Seiten des gewerkschaftlichen Dachverbands) und von unten (von Seiten der Mitglieder, kleinerer progressiver Gewerkschaftsorganisationen und Community-Organisationen) der Druck zunahm, die Kollaboration mit der Lokalverwaltung aufzugeben. Dieser Kurswechsel kam vermutlich jedoch zu spät. Progressive Sozialwissenschaftler, Gewerkschafter und Aktivisten sehen eine der größten Schwächen der sozialpolitischen Opposition in New York City, die sich auf arbeitsrechtliche Fragen konzentrierte, darin, nicht früher und massiver gegen die Einführung eines »Zweiklassensystems von Beschäftigten« im öffentlichen Sektor vorgegangen zu sein. In Los Angeles dagegen gab es bereits zum Zeitpunkt der übergeordneten Sozialhilfereformen einen Konsens innerhalb der wichtigsten Gewerkschaften, gemeinsam und entschlossen gegen die Ausweitung von unbezahlten Arbeitsdiensten zu kämpfen. Inwieweit hier einzelne Personen und Funktionäre, eine radikalere Basis oder eine grundsätzlich bessere Verhandlungsposition gegenüber den Lokalverwaltungen (etwa aufgrund geringerer Mitgliederverluste in den zurückliegenden Jahren) die entscheidende Rolle gespielt haben, ist schwer zu beurteilen.

Trotz aller Unterschiede zwischen beiden Städten – sowohl in Bezug auf das Ausmaß von unentlohnten Arbeitseinsätzen als auch hinsichtlich der internen Dynamiken der lokalen Labor-Community-Koalitionen – muss der arbeitsrechtliche Ansatz in den Anti-Workfare-Kampagnen jedoch im Großen und Ganzen als gescheitert angesehen werden. Zwar konnten einige Verbesserungen (Einführung von offiziellen Beschwerdeverfahren, Einhaltung von Arbeitsschutzbestimmungen, zeitliche Befristungen der Workfare-Einsätze) erreicht werden. Das ursprüngliche Ziel – eine gewerkschaftliche Organisation bzw. eine reguläre Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern im öffentlichen Sektor durchzusetzen – musste jedoch in beiden Städten aufgegeben werden, nachdem die öffentlichkeitswirksamen Mobilisierungen auf Dauer nicht aufrechtzuerhalten waren, mehrere juristische und legislative Versuche, die Lokal-

verwaltungen dazu zu bringen, »Workfare Workers« als Arbeitnehmer anzuerkennen erfolglos blieben, und sich die an den Bündnissen beteiligten lokalen Gewerkschaftsorganisationen wieder stärker anderen Aufgabenfeldern und Auseinandersetzungen zuwandten. Das Scheitern lässt sich – abgesehen von der juristischen Problematik, die mit einer arbeitsrechtlichen Definition und Rahmung von »gemeinnützigen Arbeitsinsätzen« als reguläre Beschäftigungsverhältnisse auch in anderen nationalen Kontexten verbunden ist und voluntaristisch nicht einfach aufzulösen ist – zudem mit einer weiteren Schwäche der gewerkschaftlich orientierten Anti-Workfare-Kampagnen erklären. Sie besteht darin, dass ihnen im Wesentlichen auch ein instrumentelles Verhältnis zu den Betroffenen zugrunde liegt, die man als zahlende Mitglieder für die eigene Organisation gewinnen wollte und die dann recht schnell an Bedeutung verloren, als dieses nicht gelang.

Es ist auffällig, dass explizit feministische Ansätze, die in der »Welfare Rights Movement« der 1960er und 1970er Jahre noch einen starken Einfluss hatten und die gesellschaftliche und staatliche Anerkennung von Familien- und Reproduktionsaufgaben von Frauen forderten (vgl. Kornbluh 1998; Boris 2002; Boyer 2003), in den Mobilisierungen und Kampagnen in New York City und Los Angeles der letzten Jahre kaum eine Rolle gespielt haben. Lediglich in der Welfare Rights Initiative am New Yorker Hunter College, in der sich junge Mütter und Studentinnen zusammengeschlossen haben, um das Recht auf eine weiterführende Ausbildung auch für Sozialhilfebezieherinnen zu verteidigen, lassen sich Elemente feministischer Argumentationslinien erkennen, welche die besondere Lage und Verantwortung von Frauen mit Kindern betonen. Aber auch hier stehen »maternalistische« Forderungen, die eine staatliche Subventionierung der Versorgungsarbeit von Frauen und somit eine Befreiung der alleinerziehenden Mütter vom allgemeinen Zwang zur Erwerbstätigkeit fordern, nicht im Vordergrund. Vielmehr erkennen sie ebenfalls das von der Sozialhilfereform forcierte »universal breadwinner model« an. Es geht dieser Initiative vor allem darum, anknüpfend an die in der US-amerikanischen Gesellschaft weitverbreiteten meritokratischen Überzeugungen, auch für mittellose und alleinerziehende Frauen den Anspruch auf die Einlösung des amerikanischen Traums (Aufstiegsmobilität und eine Mittelschichtenexistenz) einzuklagen, der im US-System ohne eine College-Ausbildung inzwischen nicht mehr zu haben ist. In dieser Hinsicht war sie zusammen mit ihren Koalitionspartnern – wie die Durchsetzung einer Reihe von Gesetzesinitiativen zur Anerkennung einer weiterführenden Ausbildung als beschäftigungsfördernder Maßnahme für Transferempfänger beweist – durchaus erfolg-

reich, selbst wenn die lokalen Behörden diese Errungenschaft in der Praxis immer wieder unterlaufen.

In diesem Zusammenhang zeigt sich ein Phänomen, das Krinsky (2007) für New York City als die widersprüchliche Annäherung der lokalpolitischen Oppositionsbewegungen an neoliberale Theorien und Argumentationsmuster beschrieben hat, die aber auch in Los Angeles und an anderen Orten in der um sich greifenden Fokussierung zahlreicher Kampagnen auf »Humankapitalstrategien« zum Ausdruck kommt. Man muss diese Strategie, bessere Ausbildungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten für Transferempfänger zu fordern, die sich vielerorts inzwischen als kleinster gemeinsamer Nenner von Anti-Workfare-Koalitionen in den USA herauskristallisiert hat, allerdings nicht gleich als neoliberal brandmarken. Zunächst dokumentieren diverse Studien überaus anschaulich, dass vor allem im US-amerikanischen Kontext formale Bildungsabschlüsse und Qualifizierungen tatsächlich entscheidend für die Chance auf einen »living wage job« sind (vgl. Martinson/Strawn 2003; London 2004). Darüber hinaus spiegeln sich in der Forderung nach Bildung nicht notwendigerweise nur Ansprüche auf eine individuelle materielle Verbesserung, sondern auch Ansprüche auf mehr gesellschaftliche und demokratische Teilhabe wider, die den Betroffenen nicht zuletzt eine bessere Selbstorganisation und Interessenvertretung ermöglichen. Zudem können sie von besonders marginalisierten Bevölkerungsgruppen wie Sozialhilfeempfängern und ethnischen Minderheiten auch zum Ausgangspunkt kollektiver Gegenwehr gemacht werden, weil die Praxis der Sozialbehörden vielerorts in einem krassen Widerspruch zu sonst von Politikern beider Parteien propagierten Forderungen nach ständiger Weiterbildung für die Mittelschichten stehen. Des Weiteren bieten Kampagnen für mehr Qualifizierung praktische Anknüpfungspunkte für die Zusammenarbeit mit gemeinnützigen sowie College- und Universitäts-einrichtungen, die ein Interesse daran haben, dass ihre Angebote genutzt werden. Gerade einige Labor- und Urban Planning Departments an den großen US-amerikanischen Universitäten wie der UCLA, Berkeley oder Yale University haben sich in den letzten Jahren zu wichtigen Partnern und Ideengebern für Labor-Community-Koalitionen entwickelt. Sie stellen neben ihren Forschungskapazitäten noch weitere wichtige Ressourcen wie Kontakte, Weiterbildungsangebote für Gewerkschafter und Community-Aktivist*innen zur Verfügung und bilden mit ihren Studenten gleichzeitig einen wichtigen Rekrutierungspool für diverse soziale Bewegungen. So gäbe es zum Beispiel viele der »Workers' Center« oder die in den USA in manchen Städten besonders lebendige »Anti-Sweatshop«-Bewegung ohne tatkräftige universitäre und studentische Unter-

stützung in dieser Form nicht (vgl. Rhomberg/Simmons 2005; Ambruster-Sandoval 2005; Leavitt/Lingafelter 2005).

Strategien der US-amerikanischen städtischen sozialen Bewegungen in den Workfare-Auseinandersetzungen der vergangenen Jahre lassen sich also nicht auf angebotsfixierte Konzepte reduzieren, die individuelle Qualifizierungsdefizite von Erwerbslosen oder den »working poor« ins Zentrum stellen und somit arbeitsmarktpolitische Strukturdefizite ignorieren. So kommen in den beschriebenen Kampagnen der Oppositionsbewegungen in New York City und Los Angeles, die den Ausbau eines öffentlichen Beschäftigungssektors und an den Bedürfnissen einkommensschwacher Bewohner orientierte lokalstaatliche Investitionen und Entwicklungsstrategien (community driven development) fordern, oder in Anti-Privatisierungs-Bündnissen auch andere Ansprüche und Forderungen zur Geltung, die eine Abkehr von rein marktorientierten Ansätzen in der Sozial- und Beschäftigungspolitik der Kommunen einklagen – wenn auch zum Teil mit nur mäßigen Erfolgen, wie etwa die fehlende Bereitschaft der politischen Entscheidungsträger gezeigt hat, durchaus erfolgreiche Pilotprojekte wie »City Jobs« in Los Angeles oder vergleichbare Programme in New York City mit den notwendigen finanziellen Mitteln auszustatten und auf Dauer zu stellen.

Niederlagen wie die bei den Kampagnen für »public job creation« und damit verbundene Enttäuschungen sowie die weiterhin sinkende Zahl von Familien im Sozialhilfebezug haben nach Auskunft vieler meiner Gesprächspartner maßgeblich dazu beigetragen, dass sowohl progressive Stiftungen, die als Finanziere der Anti-Workfare-Kampagnen Ende der 1990er Jahre überaus wichtig waren, als auch viele Stadtteil- und Community-Organisationen in beiden Städten inzwischen ihre Prioritäten verlagert haben und sich in Kampagnen engagieren, die als Zielgruppe ganz allgemein die »working poor« nennen. Hierzu gehören städtische Initiativen und lokale Gewerkschaftsgruppen, wie sie sich zum Beispiel inzwischen in dem 2002 in Oakland/Kalifornien gegründeten bundesweiten Netzwerk Partnership for Working Families¹⁷⁰ zusammengeschlossen haben, das sich selbst als neue soziale Bewegung für »Economic and Social Justice« begreift. Ihre Aktivitäten und Mobili-

170 Das Netzwerk Partnership for Working Families hat inzwischen Mitgliedsorganisationen in 15 Städten (Partnership for Working Families 2006), darunter Los Angeles, wo die Los Angeles Alliance for a New Economy in den beiden letzten Jahren eine vielbeachtete »super store ordinance« im City Council durchgesetzt hat, die sich gegen die ungehinderte Ausbreitung von Ketten und Konzernen wie Wal-Mart richtet und unter anderem eine umfassende Bürgerbeteiligung an Landnutzungs- und Planungsentscheidungen vorsieht (vgl. <http://www.laane.org>).

sierungen konzentrieren sich auf fünf Forderungskomplexe: Erhalt und Schaffung von existenzsichernden Arbeitsplätzen, Ausbau von erschwinglichem Wohnraum, verbesserte Infrastrukturen in den lokalen Nachbarschaften, verbesserte Umweltschutzstandards und -maßnahmen sowie ein ausgewogener Mix von kommerzieller, privater und öffentlicher Landnutzung. Im Unterschied zu den Anti-Workfare-Kampagnen verspricht dieses Programm zum einen den Vorteil, sich nicht nur an vielerorts verschuldete lokalstaatliche Instanzen wenden zu müssen, sondern auch finanzkräftige Wirtschaftsunternehmen und private Investoren/Developer stärker in die Verantwortung nehmen zu können und diesen in öffentlichkeitswirksamen Kampagnen Zugeständnisse wie die Bereitstellung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen für lokale Bewohner oder von finanziellen Ressourcen für Infrastruktureinrichtungen in den einkommensschwachen Nachbarschaften abzurufen. Den zweiten Vorteil sehen viele Aktivisten darin, dass sich mit solchen »Multi-Issue«-Kampagnen breitere und nachhaltigere Bündnisse schmieden lassen und diese sich nicht den Vorwurf einhandeln müssen, »nur« Partikularinteressen wie die von einer immer kleiner werdenden Zahl von Sozialhilfebeziehern zu vertreten.

Auch andere übergeordnete Zusammenschlüsse von in Anti-Workfare-Kampagnen aktiven Organisationen wie die 2000 gegründete National Campaign for Jobs and Income Support, die seitdem eine Reihe bundesweiter Kampagnen und Demonstrationen gegen die »Welfare Reform« organisiert und koordiniert hat, lassen in ihrer Programmatik eine Abkehr von der Konzentration auf die Situation von Sozialhilfeempfängern und den staatlichen Umgang mit ihnen erkennen. Selbst Organisationen wie ACORN und deren Mitglieder, die Ende der 1990er Jahre in beiden Untersuchungsstädten die ersten Komitees zur Verteidigung der Rechte von »Workfare-Workers« gegründet hatten, favorisieren in New York City mittlerweile Themen wie Immigrantinnen- und Mieterrechte oder engagieren sich in Kampagnen, die einkommensschwachen Familien den Zugang zu Steuererleichterungen oder Hauseigentum erleichtern sollen. In Los Angeles und Kalifornien stehen auf der politischen Agenda von ACORN die Verbesserung der lokalen Schulsysteme und der Gesundheitsversorgung sowie der Ausbau des regionalen »Earned Income Tax Credit«. Insgesamt erfahren »Asset Building«-Strategien, das heißt die staatliche Förderung von Aktivposten wie Sparkonten, Versicherungen, Hauseigentum und anderen Vermögenswerten, sowie Mikrokreditprogramme – beides Ansätze, die aus dem Bereich der Entwicklungshilfe stammen – in vielen Stiftungen und lokalen sozialpolitischen Bündnissen in den USA inzwischen eine verstärkte Aufmerksamkeit und

werden als neues Heilmittel zur Bekämpfung von Armut verkauft (vgl. Quadagno 1999; Hogan u.a. 2004; Jurik 2006).

Neubeck (2006b) und Zoelle/Josephson (2006) zufolge drückt sich in diesen Initiativen und Perspektivwechseln ein »politischer Realismus« aus, der viele nationale und regionale »Anti-Poverty-Groups« in den USA erfasst habe und sie zu der Überzeugung gebracht hätte, sich mit der nationalen »Welfare Reform« und all ihren negativen Folgen abzufinden. Es würde selbst in progressiven Kreisen neuerdings als unsinnig und wenig hilfreich angesehen, die ihr zugrunde liegenden Prämissen länger in Frage zu stellen. Neubeck schlägt dagegen vor, weiterhin gegen diese anzugehen und den Fokus stärker von der lokalen Ebene auf übergeordnete Fragen der Definition und des Umgangs mit Menschenrechten in den USA zu lenken, da die Vereinigten Staaten zu den wenigen westlichen reichen Nationen gehören, die sich bis heute weigern, das Abkommen der Vereinten Nationen über ökonomische, soziale und kulturelle Rechte¹⁷¹ zu ratifizieren. Beispielhaft für die Nutzung eines radikalen Framing-Ansatzes, der die Abschaffung eines nationalen Rechtsanspruchs auf staatliche Unterstützung, die wachsende Obdachlosigkeit und Probleme wie Hunger in den USA als Menschenrechtsverletzungen konzipiert und angreift, nennt Neubeck den 1999 erfolgten Zusammenschluss von über 50 Gruppen zur »Poor People's Economic Rights Campaign« und den Aufbau einer virtuellen »University of the Poor« – beides Initiativen, die vor allem von Anti-Workfare-Organisationen getragen werden (Neubeck 2006a: 151ff.). Für besonders innovativ und wegweisend hält er die in Philadelphia angesiedelte Kensington Welfare Rights Union und das Urban Justice Center in New York City. Beide Organisationen hätten sich in die Auseinandersetzungen um die lokale Umsetzung der »Welfare Reform« eingeschaltet und zugleich versucht, die Bundesregierung nicht aus ihrer Verantwortung zu entlassen. Während die Gründerorganisation Kensington Welfare Rights Union in Philadelphia vor Ort militante Demonstrationen und Aktionen organisiert – zum Beispiel leerstehende Gebäude im Besitz des Bundeswohnungsba- und Stadtentwicklungsministeriums besetzt, diese zu »Human Rights Houses« erklärt und darin Obdachlose unterbringt –

171 Die 1966 von der Generalversammlung der UNO verabschiedete »Covenant on Economic, Social and Cultural Rights« ist inzwischen von 151 Nationen ratifiziert worden. Sie wurde 1977 zwar auch von US-Präsident Carter unterzeichnet, jedoch niemals vom Senat ratifiziert, dessen Zustimmung für die Anerkennung internationaler Abkommen in den USA notwendig ist (Neubeck 2006a: 9f.). Weissbrodt (2006) analysiert die Gründe und die von der gegenwärtigen Bundesregierung vorgebrachten Argumente für ihre eindeutige Ablehnung dieses Abkommens.

konzentriert sich ihre übergeordnete Arbeit und die des Urban Justice Center seit 2002 darauf, verschiedene Verstöße gegen das Recht auf einen menschenwürdigen Lebensstandard in den USA zu dokumentieren und diese sowohl vor nationale als auch vor internationale Gremien wie die Vereinten Nationen oder die Organization of American States zu bringen (Baptist/Bricker-Jones 2001; Zoelle/Josephon 2006). In Bezug auf die »Welfare Reform« argumentieren die an den Kampagnen beteiligten Organisationen, dass sie eine Verletzung von grundlegenden ökonomischen und sozialen Menschenrechten darstellt. Hierzu zählen sie unter anderem das in dem genannten UNO-Abkommen festgehaltene Recht auf Schutz vor Hunger, den Schutz der Familie und das Recht auf einen annehmbaren Arbeitsplatz. 2004 gründete das Urban Justice Center zudem zusammen mit Amnesty International USA und weiteren 80 Organisationen die New York City Human Rights Initiative mit dem Ziel, den Stadtrat zur Verabschiedung zweier internationaler Abkommen zum Schutz vor Diskriminierungen zu bewegen, die es Frauen, ethnischen Minderheiten und »Social Justice«-Gruppen in Zukunft erleichtern könnten, juristisch gegen Ungleichbehandlungen und die Vorenthaltung von den wenigen verbliebenen staatlich garantierten Sozialleistungen anzugehen (Neubeck 2006a: 172).¹⁷² Nach Auskunft von Vertretern der Kensington Welfare Rights Union stellt die gezielte diskursive Verknüpfung von Armutproblemen in den USA mit sozialen und ökonomischen Menschenrechten, wie sie in internationalen Abkommen verbrieft sind, die Möglichkeit dar, nicht nur zuvor getrennt agierende Akteure und Organisationen in den Vereinigten Staaten zusammenbringen und Identitätspolitik aufzubrechen, sondern auch solidarische Verbindungen zu sozialen Bewegungen in anderen Teilen der Welt aufzubauen (ebd.: 158f.).

Obwohl in den zuletzt genannten Ansätzen, die den Anspruch auf ein menschenwürdiges Leben für alle einklagen, eine radikalere Kritik an der »Welfare Reform« und dem zentralstaatlichen Umgang mit Armut und sozialen Ungleichheiten in den USA formuliert wird und die Ebenen der politischen Auseinandersetzungen gezielt um die nationale und internationale Dimension erweitert wurden, bleibt abzuwarten, inwieweit sie sich im US-amerikanischen Kontext als anschlussfähig erwiesen und eine breitere Verankerung in sozialpolitischen Bewegungen finden können.

172 Bei diesen internationalen Abkommen handelt es sich um die »International Convention on the Elimination of Racial Discrimination« und die »Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women« (vgl. <http://www.nychri.org>).