

URBANE WORKFARE-REGIME IM ZEICHEN DER DEVOLUTION

Devolutionstendenzen erster und zweiter Ordnung in der US-amerikanischen Sozialpolitik sind, wie bereits ausgeführt, kein wirklich neues Phänomen. Sie haben jedoch seit Mitte der 1990er Jahre eine spezifische Dynamik entfaltet, von der vor allem die Großstädte in den USA mit einer besonders hohen Armutsbevölkerung tangiert sind. Während die Rahmenbedingungen in den jeweiligen urbanen Regionen für die Herausbildung eigenständiger Handlungsansätze unterschiedlich ausfallen, ist in der Fachliteratur allgemein anerkannt, dass die großstädtischen Zentren die Hauptlast der Neustrukturierung des Sozialhilfesystems in den USA in den 1990er Jahren zu tragen hatten bzw. weiterhin tragen (Kahn/Kameran 1998; Wolch 1998; Quint u.a. 1999; Weir 1999; Coulton 2003; Andrulis u.a. 2003; Arsneault 2004). Nicht nur wohnt hier der größte Anteil der von den Gesetzesveränderungen unmittelbar Betroffenen.¹ Es sind auch die urbanen Verwaltungsstrukturen sowie die lokalen Netzwerke von Wohlfahrtseinrichtungen, gemeinnützigen Organisationen und privaten sozialen Dienstleistern, die im Zuge der »Welfare Reform« am stärksten unter Druck gerieten und sich am umfassendsten auf

-
- 1 Mitte der 1990er Jahre lebten 42,5 Prozent aller Sozialhilfeempfänger in den USA in nur zehn Bundesstaaten: Florida, Georgia, Illinois, Kalifornien, Michigan, New York, Ohio, Pennsylvania, Texas und Washington (Brookings Institution 2000a: 1). 27,5 Prozent wohnten in urbanen Counties, in deren Verwaltungszuständigkeit die zehn größten Städte des Landes liegen (Waller/Berube 2002: 1). Diese sind Los Angeles County, New York City, Cook County (Chicago), Philadelphia County, San Bernadino County, Wayne County (Detroit), San Diego County, Sacramento County, Fresno County und Cuyahogo County, deren Anteil an der Gesamtbevölkerung 12,2 Prozent umfasst (Allen/Kirby 2000: 1). Die räumliche Konzentration von Sozialhilfeempfängern in urbanen Zentren hat im Laufe der Zeit noch zugenommen, da der Rückgang der Fallzahlen in vielen Städten weniger hoch ausfiel als in ländlichen Regionen (Andrulis u.a. 2003).

die neuen Aufgabenzuschreibungen und Herausforderungen der veränderten Sozialhilfepolitik umstellen mussten (Eisinger 1998; Gais u.a. 2001; Twombly 2001; Reisch/Sommerfeld 2002; Jennings 2003; Marwell 2004; Boyer 2006). Daher ist davon auszugehen, dass auch deren Reaktionen, Koalitionsbildungen und strategischer Umgang mit den verbliebenen Handlungsoptionen einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung der urbanen Workfare-Regime genommen haben.

Grundsätzlich lassen sich innerhalb der kritischen Forschungsliteratur, die sich über die unmittelbare Frage von Workfare hinaus mit Möglichkeiten redistributiver und Anti-Armuts-Politiken in den US-amerikanischen Kommunen sowie der Rolle von Community-Organisationen und städtischen sozialen Bewegungen befassen (vgl. Mayer 2003a; 2006a), vereinfachend drei Lager/Ansätze unterscheiden: erstens die eindeutigen Devolutionspessimisten, zweitens die Devolutionsoptimisten, drittens die »Skeptiker«, aus deren Lager wohl die meisten Arbeiten stammen und die mit der Aufwertung der subnationalen und urbanen Ebene in den aktuellen politischen und ökonomischen Restrukturierungsprozessen äußerst widersprüchliche Entwicklungen und Potentiale für fortschrittliche sozialpolitische Interventionen verbinden. Bevor die Auseinandersetzungen um die Herausbildung neuer lokaler Workfare-Regime und ihre Ergebnisse in New York City und Los Angeles beschrieben und analysiert werden, folgt zunächst noch ein kurzer Überblick über einige der wesentlichen Positionen und Pole in dieser Debatte um die Chancen und Widersprüchlichkeiten des Urbanen als Ort des Widerstands und der politischen Gestaltung in Zeiten der »Globalisierung«. Diese nur ganz knapp umrissenen Forschungsperspektiven dienen – zusätzlich zu den bereits im ersten Kapitel diskutierten theoretischen Ansätzen – als Kontext und Folie, vor denen meine empirischen Ergebnisse der Städtefallstudien später eingeordnet und diskutiert werden können.

Obwohl viele linke Autoren in Nordamerika die zunehmende Anzahl von lokalen Auseinandersetzungen und städtischen sozialen Bewegungen im Zusammenhang veränderter Sozial- und Wirtschaftspolitiken durchaus zur Kenntnis nehmen, wurden die Letzteren jedoch aufgrund ihrer Fragmentierung, ihrer Partikularinteressen oder ihrem vermeintlich fehlenden Klassenbewusstsein lange Zeit häufig als weitgehend machtlose und schwache Akteure betrachtet, die mobilen Global Playern sowie staatlichen Institutionen wenig entgegenzusetzen haben (Fainstein/Hirst 1995; Harvey 1996, Castells 1997; Pickvance 2003). In anderen Arbeiten wird davon ausgegangen, dass gerade die »Globalisierungsverlierer« und die von den neuen restriktiven und lokalisierten Sozialpolitiken besonders betroffene Bevölkerung in den Armutsquartieren der

US-amerikanischen Innenstädte nicht über die notwendigen Ressourcen, Energien, sozialen Netzwerke, Beziehungen und Bündnispartner verfügt, um wirkungsvoll politisch partizipieren und Ansprüche gegenüber dem (Lokal-)Staat durchsetzen zu können (Laws 1997; Soss 1999; Lawless/Fox 2001; Weir 1999 u. 2004). Selbst dort, wo progressive Community-Organisationen, Stadtteilgruppen und andere Initiativen, welche die Belange einkommensschwacher Bewohner vertreten, ihre Marginalisierung überwinden können und an lokalen Aushandlungs- und Planungsprozessen beteiligt werden, laufen diese einer Reihe von Studien zufolge Gefahr, sich in neoliberale Politiken und Entwicklungsstrategien einspannen zu lassen, weil sie deren schlimmste Auswirkungen im besten Fall lediglich abfedern, aber keinen Einfluss auf die zentralen politischen Entscheidungen und Redistributionsmechanismen nehmen können (Clarke/Gaile 1997; Elwood 2002; Gough 2002; Boudreau 2003; Swynedouw 2005). Purcell (2006) hat dieses Phänomen als »local trap« bezeichnet und vor der weitverbreiteten Vorstellung gewarnt, dass das Lokale und Urbane gegenüber den übergeordneten Ebenen dafür prädestiniert sei, demokratischere Strukturen hervorzubringen, die zu mehr sozialer Gerechtigkeit führten.

Auch Peck (1996 u. 2001), der sich in seinen Untersuchungen ausführlich mit dem Bedeutungszuwachs der lokalen Ebene für Workfare-, aber auch für andere arbeitsmarktregulatorische Strategien beschäftigt hat, ist hinsichtlich der Durchsetzungsfähigkeit und Erfolgsaussichten aktueller kommunaler sozialpolitischer Oppositionsbewegungen eher pessimistisch. Während neoliberale Pro-Workfare-Koalitionen einen zunehmend aggressiven, allgemeinen und transnationalen Charakter angenommen hätten, blieben Anti-Workfare-Bündnisse meistens defensiv, partikularisiert, lokal gebunden, sporadisch und somit notwendigerweise schwach, solange es ihnen nicht gelinge, ihre Anliegen mit anderen Kämpfen, Kräften und Ebenen der Auseinandersetzungen zu verbinden (2001: 364), was andere Autoren »jumping scales« (vgl. u.a. Smith 1984) genannt haben.

Einen wesentlich optimistischeren Ansatz bezüglich der »Glokalisierung« und ihrer Auswirkungen vertreten all diejenigen Arbeiten, die zumindest für einen Teil der US-Metropolen die Voraussetzungen für die Herausbildung neuer Subjekte, Formen und Kulturen des Widerstands postulieren. Hierzu gehören die von Global-City-Theoretikern wie Sassen (1999 u. 2001) und Smith (2001), der den Begriff »Transnational Urbanism« geprägt hat, und solche, die in den vielerorts stattfindenden lokalen Revolten, Organisations- und Widerstandsversuchen Potentiale und Bewegungen entdeckt haben wollen, denen trotz ihrer großen Diversität gemeinsam sei, dass sich in ihnen vermehrt Ansprüche auf die Ein-

lösung von Bürgerrechten (citizenship claims) widerspiegeln und formulierten (z.B. Sandercock 1998; Isin/Wood 1999; Mitchell 2003; Staeheli 2003; Gilbert 2005). Trotz aller Unterschiede im Detail gehen sie alle davon aus, dass sich die Weltstädte des 21. Jahrhunderts gerade in Nordamerika im Zusammenhang mit ihren spezifischen ökonomischen Funktionen und Einbettungen in den Weltmarkt auch zu Orten neuer Grenzziehungen, Konflikte und Auseinandersetzungen entwickelt haben, die vor allem Arbeitsimmigranten und zuvor unsichtbaren, marginalisierten und machtlosen Gruppen eine neue strategische Präsenz und Position verleihen. Von diesen Ansätzen werden Global Cities wie New York und Los Angeles entweder als Austragungsorte »post-kolonialer Kämpfe« konzipiert, in denen Migranten aus der Dritten Welt aufgrund ihrer wachsenden Bedeutung in den städtischen Dienstleistungsökonomien und demographischer Verschiebungen zugunsten ethnischer Minderheiten ihre Opferrolle verlassen und die weißen globalen Eliten herausfordern können, oder als transnationale Räume bzw. Borderlands, in denen sich neue Praxen und Bedeutungen von Bürgerschaft (citizenship) sowie neue kollektive Gemeinschaften, kulturelle Identitäten und Solidaritäten abzuzeichnen beginnen.

Ähnlich argumentieren Nicholls/Beaumont (2004), die sowohl für Nordamerika als auch für Westeuropa die zunehmende Urbanisierung von »Justice Movements« behaupten. Deren Entstehung werde dadurch gefördert, dass sich neben wachsenden sozialen Ungleichheiten und Ausgrenzungen auf der lokalen Ebene im Zuge von Devolution und räumlichen Restrukturierungen auch neue Gelegenheitsstrukturen, Akteure sowie Netzwerke zwischen zuvor getrennt agierenden Gruppen herauskristallierten, die Städte zu strategisch immer wichtigeren und attraktiven Orten der politischen Mobilisierung machten. Stärker auf die spezifische Situation in den USA bezogen, wo Gewerkschaften in den letzten Jahren auf der städtischen Ebene zum Teil spektakuläre Erfolge bei der Organisation von Frauen und Migranten »ohne Papiere« (undocumented immigrants) im Dienstleistungssektor – von denen die zuletzt genannte Gruppe vor kurzem noch als »unorganizable« galt – verzeichnen konnten (Delgado 2000; Milkman 2000; Zamudio 2002), weist zudem eine wachsende Zahl von Autoren auf die Bedeutung der urbanen Auseinandersetzungen für die Revitalisierung der Arbeiterbewegung hin (Gordon 1999; Clawson 2003; Fantasia/Voss 2004). Dabei gelten unterschiedliche Formen von Labor-Community-Koalitionen, die sich in vielen Teilen der USA seit Anfang der 1990er Jahre als Antwort auf die sinkende Lebensqualität in den Städten und die wachsenden Wohnungs- und Arbeitsmarktprobleme gebildet haben und tatsächlich vor allem von Immigranten und ethnischen Minderheiten getragen werden (Reynolds

2003; Nissen 2004; Fine 2005b), häufig als Innovations- und Hoffnungsträger für neue Politikansätze zur Bekämpfung von Armut, aber auch zur Durchsetzung von mehr lokaler Demokratie und veränderten ökonomischen Urbanisierungs- und Entwicklungsstrategien, wie sie von Anhängern eines neuen »community-based regionalism« (Dreier u.a. 2001; Pastor u.a. 2003; DeFillippis 2004; Brain 2005) favorisiert werden.

Manche Autoren stellen sogar eine unmittelbare Verbindung her zwischen der Verabschiedung der »Welfare Reform« auf der einen Seite und dem Wiedererstarken und der Radikalisierung der US-amerikanischen Arbeiter-, Gewerkschafts- und Community-Bewegung, den Organisationsversuchen unter Migranten sowie erfolgreichen Kampagnen wie etwa der »Living Wage«-Bewegung auf der anderen Seite (Reese 2005; Abramovitz 2006; Marchevsky/Theoharis 2006). Es könne kein Zufall sein, dass die Abschaffung eines Rechtsanspruchs auf staatliche Unterstützung und die Rückverlagerung der sozialpolitischen Verantwortung auf die Kommunen just zu einem Zeitpunkt erfolgt sei, als sich vielerorts in den USA immer mehr Immigrantenorganisationen und neue soziale Bewegungen formiert hätten, um Ansprüche auf ein besseres Leben und grundlegende Bürgerrechte anzumelden.

In den folgenden Fallstudien zur lokalen Umsetzung der »Welfare Reform« geht es zunächst darum, die Rahmenbedingungen darzulegen, unter denen die verschiedenen städtischen Akteure in den letzten Jahren in New York City und Los Angeles agiert haben. Welche Faktoren/Voraussetzungen (ökonomische Abhängigkeiten, institutionelle Restriktionen oder politisch-gesellschaftliche Kräfteverhältnisse) bei der Herausbildung von lokalen sozialpolitischen Arrangements und Governance-Strukturen die ausschlaggebende Rolle spielen bzw. wie sie sich gegenseitig bedingen, ist meines Erachtens theoretisch schwer vorherzubestimmen. Der Ausgangspunkt meiner Analyse urbaner Workfare-Regime in New York City und Los Angeles seit Mitte der 1990er Jahre war die Annahme, dass vor allem drei Faktoren bei der Untersuchung berücksichtigt werden müssen: erstens die übergeordneten sozialpolitischen Regulierungen und Bestimmungen (Gesetze des Bundes und der Einzelstaaten), zweitens die lokalen ökonomischen Rahmenbedingungen (Armuts- und Einkommensentwicklung, Struktur und Aufnahmekraft des lokalen Arbeitsmarktes) und drittens die Fähigkeit und Bereitschaft lokalpolitischer Bündnisse aus Community- und Gewerkschaftsorganisationen, die Rechte von Sozialhilfeempfängern und Erwerbslosen zu verteidigen.

Diese Annahmen bzw. Faktoren bestimmen auch die Struktur für die folgenden Fallstudienkapitel. Nach einer kurzen Einführung werden als Erstes die sozialpolitischen Vorgaben der Landesregierungen aufgezeigt,

die zum Teil von parteipolitischen Machtkonstellationen, aber auch von den für die jeweiligen Bundesstaaten spezifischen Gesetzen und Konflikten (Migration, Steuerpolitik, Aufgabenverteilung zwischen Staat und Kommunen etc.) geprägt sind. Als Zweites werden die lokalen ökonomischen Rahmenbedingungen in den Städten für eine arbeitsfokussierte Sozialhilfepolitik dargestellt. Danach werden in einem dritten Schritt die neuen Workfare-Programme, ihre Auswirkungen und die mit ihnen verbundenen sozialpolitischen Auseinandersetzungen beschrieben, in denen die oben bereits angesprochenen Labor-Community-Koalitionen eine entscheidende Rolle spielten. Nach jeder Fallstudie erfolgt eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse. Am Schluss des Kapitels werden die festgestellten Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den beiden Untersuchungsstädten vor allem in Bezug auf die Strategien und Handlungsperspektiven von progressiven Labor-Community-Koalitionen diskutiert sowie ein Ausblick auf mögliche Entwicklungen gegeben.

New York City

In the 1990s, New York City was a battleground for neo-conservatives, testing their welfare-reform theories, and grassroots activists who were opposing them. (Dulchin/Kasimir 2004)

In kaum einer Stadt oder Region der USA war die Neuorganisierung des lokalen Sozialhilfesystems in den 1990er Jahren ähnlich umkämpft – sowohl ideologisch als auch praktisch – wie in New York City (NYC). Bereits seit Jahrzehnten nimmt NYC eine äußerst profilierte Stellung in den sozialpolitischen Auseinandersetzungen der Vereinigten Staaten ein. Dies hat zum einen mit der großen Symbolkraft der Ostküstenmetropole als »Tor der Welt zu den USA« und ihrer spezifischen Geschichte als »Inkubator« des New Deal (Abu-Lughod 1999) zu tun. Zum anderen ist die weiterhin bevölkerungsreichste US-amerikanische Stadt für ihre besonders fragilen politischen Regierungsbündnisse sowie ihre anhaltenden massiven Armuts-, Wohnungs- und Beschäftigungsprobleme bekannt.

Die führende Global City der USA galt lange Zeit als ein »stronghold of municipal liberalism« (Meyerson 1998: 2) und wurde in den Nachkriegsjahrzehnten stark von Reformallianzen aus fortschrittlichen Eliten, ethnischen Minoritäten und Einwanderergruppen bestimmt. Ein konservativer Kommentator nannte sie auch »Eastern Europe kept afloat by Wall Street« (Siegel 1997: 204). NYC ist weiterhin eine Hochburg