

RESÜMEE: DIE SUBNATIONALE UND URBANE EBENE ALS ENTSORGUNGSMECHANISMUS

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit den in der Bundesrepublik und in der internationalen Fachliteratur nur unzureichend beachteten langfristigen Kosten und Konsequenzen der US-amerikanischen Sozialhilfereform. Diese lassen sich – so mein Hauptargument – nur verstehen und erklären, wenn die spezifische föderalistische Struktur der Vereinigten Staaten und die Bedeutung der subnationalen und urbanen Ebene als »Entsorgungsmechanismen des Zentralstaats« Berücksichtigung finden. Bei meinen Forschungen ließ ich mich von der These leiten, dass mit den durch die Bundesgesetzgebung von 1996 forcierten Devolutionsprozessen in der Sozialhilfepolitik der USA die in ihr bereits angelegten autoritären und punitiven Züge tendenziell noch gestärkt und die für das Land so typischen sozial-räumlichen Disparitäten und Armutsprobleme, von denen insbesondere innerstädtische Quartiere und die dort lebenden ethnischen Minderheiten betroffen sind, weiter verschärft werden. Diese These hat sich, bezogen auf den Untersuchungszeitraum und die aktuellen Entwicklungen in den Städten New York City und Los Angeles, als weitgehend zutreffend erwiesen, kann und muss jedoch aufgrund meiner Forschungsergebnisse noch präzisiert bzw. ergänzt werden.

Wesentliches Ziel der Untersuchung war es, anhand der Auswertung von vorliegenden empirischen Forschungsarbeiten und eigenen qualitativen Fallstudien zur lokalen Umsetzung der Sozialhilfereform zu fundierteren Aussagen über den Charakter der neuen Workfare-Regime in den USA zu gelangen. Zwar haben sich in den Vereinigten Staaten eine Reihe sozialwissenschaftlicher Studien kritisch mit den Auswirkungen der »Welfare Reform« befasst, doch dominieren in der Fachliteratur und vor allem in dem Teil, der in der Bundesrepublik und Europa zur Kenntnis genommen wird, quantitative Arbeiten und Ergebnisse staatlicher Auftragsstudien, die einseitig die erfolgreiche Umsetzung der Sozialhilfereform hervorheben. Es sollte in meiner Arbeit jedoch nicht nur darum

gehen, die weitverbreitete Behauptung von der gelungenen Arbeitsmarktintegration von Sozialhilfeempfängern in den USA »als Mythos zu entlarven«. Dass sich die Erwerbstätigkeit gerade unter der Hauptzielgruppe der »Welfare Reform«, alleinerziehende Frauen, seit Mitte der 1990er Jahre merklich erhöht hat, ist unbestritten. Genauso offensichtlich ist jedoch, dass die meisten von dieser Tätigkeit allein nicht leben können und viele derjenigen, die ihren Anspruch auf sozialstaatliche Leistungen inzwischen verloren haben, unter den herrschenden Verhältnissen niemals eine reguläre und existenzsichernde Arbeit finden werden. Die im zweiten und dritten Kapitel dokumentierten Ergebnisse zahlreicher empirischer Studien zur Prekarität der meisten Beschäftigungsverhältnisse von (ehemaligen) Transferempfängern sowie die bestürzenden Zahlen zur Einkommens- und Armutsentwicklung unter Familien der Arbeiterschicht sowohl auf der Bundesebene als auch in den beiden untersuchten Städten sprechen für sich. Sie sollen an dieser Stelle nicht noch einmal wiederholt werden.

Mein Interesse bezog sich darüber hinaus auf die verbliebenen Handlungsspielräume im Rahmen der gegenwärtigen sozialstaatlichen Restrukturierungen: Welche Faktoren beeinflussen auf der subnationalen Ebene die staatlichen Entscheidungen? Wie wurde auf die Zwänge und Herausforderungen, aber auch auf die von den Bundesgesetzgebern über die »Welfare Reform« erweiterten Flexibilitäten bei der Unterstützung von bedürftigen Familien reagiert? Ein besonderes Augenmerk galt dabei den Interventionen und Perspektiven von nichtstaatlichen Akteuren wie Gewerkschafts-, Bürgerrechts- oder Community-Organisationen auf der urbanen Ebene, um deren Einflussmöglichkeiten auf die lokale Sozialhilfe- und Workfare-Politik unter den seit Ende der 1990er Jahre veränderten Konstellationen und Zielvorgaben auszuloten. Bei der Auswahl der Untersuchungsstädte New York City und Los Angeles, in denen bis heute ein besonders großer Teil der Bevölkerung auf sozialstaatliche Unterstützung angewiesen bleibt, ließ ich mich auch von sozialwissenschaftlichen Diskussionen leiten, die diesen Metropolen aufgrund ihrer spezifischen Stellung und Einbettung in das Weltmarktgefüge nicht nur herausgehobene ökonomische Funktionen und Probleme zuweisen, sondern sie auch als Orte neuer und innovativer Widerstandsformen und oppositioneller Koalitionsmöglichkeiten beschreiben. Weitere Anregungen zur besonderen Beachtung urbaner Auseinandersetzungen und Konflikte stammten vor allem aus der poststrukturalistischen Debatte über die Entstehung neuer lokaler Governance-Strukturen, die Ausbildung verfeinerter Regierungstechniken zur sozialen Kontrolle und die weitere Marginalisierung der Armutsbevölkerung sowie aus der Regulationstheorie, die den räumlich-territorialen Verschiebungen (wohlfahrts-)staat-

licher Funktionen und der damit verbundenen Aufwertung lokaler Strukturen und Akteure eine wichtige Rolle bei der aktuellen Krisenbewältigung und Lösung kapitalismushäufiger Widersprüche beizubringen.

Im Laufe meiner Studien wurde deutlicher, dass es in den USA eine ganze Reihe spezifischer institutioneller, politischer und historischer Besonderheiten zu beachten gilt, da ohne ihre Berücksichtigung die gegenwärtigen Entwicklungen und das eigenartige Spannungsverhältnis von sozialpolitischer Dezentralisierung/Verantwortungsverlagerung und moralischer Zentralisierung, das auf eine spezifische Weise zu einer weiteren Entkopplung des Ökonomischen und des Politischen beiträgt, nur schwer nachzuvollziehen sind. Um die Komplexität der »Welfare Reform« und ihrer Implikationen für die lokale Ebene aufzuzeigen, war es daher zunächst notwendig, in einem ersten Schritt die Hintergründe und konkurrierenden Zielsetzungen der nationalen Gesetzgebung darzustellen und mit Hilfe verschiedener sozialwissenschaftlicher Erklärungsansätze zu diskutieren; dies erschien auch deswegen angemessen, weil sie sich nicht – wie in der bundesrepublikanischen Rezeption von verschiedenen politischen Strömungen häufig getan – auf ökonomische Motive reduzieren lassen. Vielmehr spielten vor allem auf der Bundesebene normative und politische Beweggründe zumindest eine gleichwertige Rolle. So werden etwa fiskalische Zielsetzungen und Kostenargumente, die in der deutschen Debatte um Sozialhilfe und »Hartz IV« häufig dominant sind, in den US-amerikanischen Auseinandersetzungen um Wohlfahrts- und Fürsorgeleistungen seit jeher eindeutig von ethischen und moralischen Fragen überlagert. Mit dieser Hervorhebung soll nicht impliziert werden, dass ökonomische und finanzielle Überlegungen bei der Hinwendung zu einer arbeitsfokussierten Workfare-Politik in den USA irrelevant waren oder sind. Nicht von ungefähr hat der bereits in der Einleitung zitierte langjährige Vorsitzende der US-Notenbank, Alan Greenspan, darauf hingewiesen, dass sich die außergewöhnliche wirtschaftliche Entwicklung der Vereinigten Staaten seit den späten 1990er Jahren auf die allgemein wachsende Arbeitsplatz- und soziale Unsicherheit zurückführen lässt, welche die Löhne niedrig hält. Den politisch-normativen Gehalt der »Welfare Reform« und der mit ihr verbundenen Programme zu betonen ist deshalb wichtig, weil damit – wie weiter unten noch ausgeführt wird – das Terrain der Auseinandersetzungen und die Perspektiven der Akteure auf der lokalen Ebene in gewisser Weise vorstrukturiert und einengt werden.

Zur Einordnung des sozialpolitischen und historischen Stellenwerts der »Welfare Reform« und der von ihr eingeleiteten Veränderungen war es außerdem erforderlich, in der Arbeit einigen Raum auf die Darstellung ihrer Vorgeschichte, das heißt des lange vor 1996 einsetzenden

Prozesses der Stigmatisierung, Marginalisierung und Re-Konditionalisierung von Einkommensbeihilfen für Familien in den USA zu verwenden, da dieser für das Verständnis der aktuellen Workfare-Politik unerlässlich ist. Im ersten Kapitel konnte anhand sozialwissenschaftlicher Erklärungsansätze aus verschiedenen Disziplinen und Schulen verdeutlicht werden, dass es auf diversen staatlichen und gesellschaftlichen Ebenen Akteure, Motive, Entwicklungen und machtpolitische Konstellationen gab, welche die Abkehr von einem Rechtsanspruch auf sozialstaatliche Unterstützung und die Hinwendung zu einer strikten und lokal organisierten Workfare-Politik in den Vereinigten Staaten – welche die Rede von der Rückkehr zum »Poor Law« begründet – begünstigt und vorangetrieben haben. Als wichtigster Teil des spezifischen historischen Erbes, der maßgeblich für die »Welfare Reform« verantwortlich war, ist zu nennen, dass es in den USA trotz des New Deal aufgrund rassistischer und regionaler Spaltungen niemals zu einer wirklichen Zentralisierung der Sozial(hilfe)politik gekommen ist. Daher ist es auch niemals gelungen, eine Vorstellung nachhaltig gesellschaftlich zu verankern, welche die Inanspruchnahme von Sozialhilfe analog zur Nutzung anderer öffentlicher Leistungen als die Realisierung eines Staatsbürgerschaftsrechts begreift und verteidigt. Von dieser tendenziellen Geringerschätzung sozialer Teilhaberechte auch für Nichterwerbstätige und »Unproduktive« sind selbst viele progressive soziale Bewegungen und Oppositionsgruppen in den Vereinigten Staaten durchdrungen.

Der Verzicht auf die Einführung universeller Einkommensbeihilfen oder zumindest bundeseinheitlicher Standards und Leistungshöhen für bedürftige Familien mit Kindern hat zudem vielerorts die Bedingungen, Probleme und Desintegrationsphänomene erst geschaffen und forciert, welche die Anhänger von paternalistischen und restriktiven Ansätzen in den USA Mitte der 1990er Jahre heranziehen konnten, um ihre Forderungen nach einer Abschaffung des aus Zeiten des New Deal stammenden Programms AFDC zu legitimieren und politisch durchzusetzen. Da Fürsorgeleistungen in den USA schon immer unter dem Existenzminimum gelegen haben, konnte die ökonomisch und gesellschaftlich prekäre und gleichsam verdächtige Stellung von alleinerziehenden Müttern und einem Teil der ethnischen Minderheiten, allen voran Afroamerikanern, nie beseitigt werden. Vielmehr kam es zu einer institutionellen Verfestigung ihres Sonderstatus, der es dominanten Eliten- und Medien Diskursen erlaubt hat, ihre »Abhängigkeit« und persistente Armut immer wieder zu einem bedrohlichen gesellschaftlichen Krisenphänomen zu stilisieren und auf der individuellen Ebene als schädliches und degeneriertes Verhalten zu pathologisieren. Dementsprechend wäre es falsch, die »Welfare Reform« als eindeutigen Bruch und lediglich als Ausdruck

neoliberaler Politik zu werten. Sie konnte vielmehr an wirkmächtige sozialpolitische Traditionen in den USA anknüpfen und vollendete in einer radikalen Form nur das, was zahlreiche Vorgänger-Regierungen – ganz gleich, ob von Demokraten oder von Republikanern geführte – auf Bundes- und Landesebene lange zuvor begonnen hatten: nämlich über Ausnahmegenehmigungen und ausgedehnte Experimentierphasen mit verschiedenen Workfare-Modellprojekten ein Sozialhilfesystem aufzuweichen, das von Beginn an ausgrenzend und defizitär war.

Im zweiten Kapitel konnte zudem gezeigt werden, dass viele Einzelstaaten diese Aushöhlung nicht nur einfach mitgetragen, sondern zum Teil auch forciert haben – vor allem wenn es um die Einführungen neuer Verhaltensanforderungen an Sozialhilfeempfänger und punitive/strafende Elemente ging. »Family caps«, »learnfare«, obligatorische Drogentests, die Abnahme von Fingerabdrücken, eine Sonderbehandlung von Migranten, zeitliche Befristungen und viele weitere Einschränkungen sowie Kontroll- und Abschreckungsmechanismen, die heute die Praxis der lokalen Sozialbehörden bestimmen, sind keine originären Erfindungen der Bundespolitiker, sondern gehen auf die Initiative diverser Landesregierungen zurück. Die Devolution erster Ordnung – Zurückverlagerung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten vom Bund auf die Einzelstaaten –, die bereits in den 1970er Jahren einsetzte und mit der »Welfare Reform« eine neue qualitative Dimension erreichte, war daher von Anbeginn kein reiner Top-down-Prozess. Zwar mussten die Einzelstaaten im Zuge des Projekts des »New Federalism« auch Leistungskürzungen des Bundes für redistributive Programme sowie gesenkte Zuschüsse hinnehmen, diese wurden jedoch zum Teil dadurch ausgeglichen, dass die Landespolitiker verstärkt Pauschalzuweisungen erhielten. Aus ihrer Sicht erweiterten sich Flexibilität und Handlungsspielräume bei der Ausgestaltung der regionalen Sozialpolitik, da sie nun vermehrt eigene Schwerpunkte setzen und sich somit politisch stärker profilieren konnten. So war von ihrer Seite auch kein großer Widerstand zu erwarten, als Mitte der 1990er Jahre schließlich die vollständige Abschaffung von AFDC anstand und ihnen vom Bund an vielen Punkten die Entscheidung überlassen wurde, wie sie ihre neuen temporären Transfer- und Beschäftigungsprogramme ausgestalten und welche Bevölkerungsgruppen sie in diese einbeziehen wollten. Viele Landesregierungen begrüßten die »Welfare Reform« und gerierten sich als deren Gewinner; die meisten machten sich daran – wie im zweiten Kapitel ausführlich dokumentiert und diskutiert –, ihre neuen Freiheiten dahingehend zu nutzen, über die vorgegebenen Restriktionen der Bundesgesetzgeber hinaus zusätzliche Instrumente und Maßnahmen einzuführen, um die Inanspruchnahme von monetären Hilfeleistungen zu erschweren oder ganz

zu verhindern. Das Ausmaß, in dem die Bundesstaaten die mit den Pauschalzuweisungen eingeräumten Spielräume zusätzlich genutzt haben, um TANF-Gelder in andere Aufgabenfelder, Programme oder in Steuererleichterungen umzuleiten, ist bis heute nicht wirklich erforscht und dokumentiert. Nicht einmal ein Drittel aller Einzelstaaten – so das Ergebnis der erfolgten Auswertung der regionalen Richtlinien und Gesetze zur Umsetzung der »Welfare Reform« – lassen einen »fördernden Ansatz« erkennen; das heißt, nur ein Bruchteil hat versucht, unter den veränderten Rahmenbedingungen das lokale soziale Sicherheitsnetz beizubehalten und verstärkt in Sach- und Dienstleistungen investiert, die Sozialhilfeempfängern die Arbeitsaufnahme und den Weg in die ökonomische Selbständigkeit zumindest erleichtern können.

Unter diesen Bedingungen, die einerseits von erweiterten Freiheiten der Landespolitiker und andererseits vom Diktat der Bundesgesetzgeber, einen vorgegebenen Prozentsatz von Transferempfängern in relativ kurzer Zeit in Arbeit und Beschäftigungsmaßnahmen bringen zu müssen, gekennzeichnet waren, vollzog sich in einem Teil der Einzelstaaten – zu denen New York State und Kalifornien zählen – Ende der 1990er Jahre eine ausgeprägte Devolution zweiter Ordnung: die weitere Aufgaben- und Verantwortungsverlagerung auf die kommunale Ebene und diverse staatliche und nichtstaatliche Akteure und Einrichtungen. In den beiden Fallstudien, die dazu dienten, die verschiedenen Faktoren zu identifizieren, die auf der lokalen Ebene ausschlaggebend für die Ausrichtung der jeweiligen Regime an einem »local state model« bzw. »private market model« waren, sollte deutlich geworden sein, dass es zu einfach wäre, die Kommunen und Landkreise lediglich als Opfer der »Welfare Reform« und des konservativen Backlash auf der Bundesebene zu begreifen. Für beide Städte konnte gezeigt werden, dass dort die für die Umsetzung politisch Verantwortlichen im Untersuchungszeitraum die ihnen verbliebenen Handlungsspielräume entweder gezielt für besonders restriktive Ansätze ausgenutzt (New York City) oder sie nicht im vollen Umfang ausgeschöpft haben, um fördernde Politiken für die Armutsbevölkerung herauszubilden (Los Angeles).

Trotzdem manifestiert sich auf der lokalen Ebene unabhängig von der politisch-ideologischen Ausrichtung der jeweiligen Regierungen das grundsätzliche Dilemma einer rein arbeitsfokussierten Sozialpolitik, sowohl für die staatlichen Akteure als auch für städtische oppositionelle Bewegungen und die direkt Betroffenen. Bereits seit den 1970er Jahren mussten gerade die urbanen Regionen in den USA erhebliche Einbußen bei den direkten Bundeszuweisungen für redistributive Programme und Infrastrukturleistungen sowie sinkende Steuereinnahmen hinnehmen, wodurch ihre Ressourcen zur Armutsbekämpfung bereits empfindlich

eingeschränkt wurden. Hierauf und auf den Prozess der fortschreitenden Deindustrialisierung haben die Kommunalpolitiker vielerorts mit unternehmerischen und wettbewerbsorientierten Strategien reagiert, welche die Entstehung von gespaltenen lokalen Ökonomien und Arbeitsmärkten zusätzlich begünstigt haben; diese zeigen heute in Form ausgeprägter Niedriglohnsektoren und informeller Schattenwirtschaften, die keine existenzsichernde Beschäftigung bieten, ihre armutsverschärfenden Wirkungen und stellen selbst Städte in prosperierenden Regionen vor erhebliche Herausforderungen. Unter den Finanzierungs- und Ordnungsprinzipien des alten Sozialhilfesystems war es den Kommunen jedoch noch möglich, vor allem in Zeiten ökonomischer Krisen und steigender Erwerbslosenzahlen einen Teil der Bevölkerung (Eltern mit Kleinkindern, Menschen mit Gesundheits- und Drogenproblemen etc.) zumindest vorübergehend vom Arbeitszwang zu befreien und deren Einkommen mit Hilfe von Bundes- und Landesmitteln zu subventionieren. Diese Option ist weitgehend verloren gegangen, da die neuen Bestimmungen sie nun dazu zwingen, früher noch als beschäftigungsunfähig geltende Gruppen entweder dem Markt zu überlassen, massenhaft in unbezahlte Arbeitsdienste bzw. weitgehend sinnlose Maßnahmen zu drängen oder aber die Kosten für deren Unterhalt im größeren Umfang selbst zu übernehmen und somit ein neues und umfassenderes System der lokalen Armenfürsorge zu etablieren, bei dem die Frage der Grenzziehungen – wer soll aufgrund welcher Kriterien in dieses einbezogen werden – neue schwierige Auseinandersetzungen hervorbringt.

Während kritische sozialwissenschaftliche Diskussionen zu gegenwärtigen Devolutionstendenzen vor allem drei mit ihnen verbundene Aspekte – Abbau und Aushöhlung des nationalen Sozialstaats, Verschärfung sozial-räumlicher Disparitäten und Ungleichheiten sowie zunehmende Privatisierungstendenzen – betonen, möchte ich noch einige weitere hinzufügen. Obwohl sich alle drei Dimensionen in den in der Arbeit beschriebenen Entwicklungen wiederfinden lassen, verweisen meine Ergebnisse zur Vorgeschichte und der Umsetzung der »Welfare Reform« noch auf Phänomene, die ich als materielle und diskursive Entsorgungs- und Entkopplungsprozesse bezeichnen will. Von der zentralstaatlichen Ebene aus betrachtet, fungierte die ab den 1970er Jahren erfolgte Kompetenzerweiterung der Einzelstaaten in der Sozialhilfepolitik insofern als Entsorgungs- und Entlastungsstrategie, als die Bundesstaaten von diesem Zeitpunkt an mehr oder minder eigenständig die Aufgabe übernahmen, die Sozialleistungen immer restriktiver zu handhaben und zu delegitimieren; durch diese Verlagerung konnte die Bundesregierung die Abschaffung von AFDC schließlich auch als ein Zugeständnis an die Interessen der untergeordneten Regierungsebenen und somit sogar als ein

»Mehr an Demokratie« verkaufen. Mit der »Welfare Reform« sollten dann noch weitere Probleme entsorgt werden, darunter als ein zunehmend zentrales Konfliktpotential in der US-amerikanischen Politik die »Migrantenfrage«, da die Landesregierungen seit 1996 nun zumindest darüber entscheiden dürfen, wie sie mit dieser Thematik sozialstaatlich verfahren wollen. Auch familienpolitische Fragen, wie zum Beispiel die Behandlung und Unterstützung von minderjährigen Müttern oder der Umgang mit ethnischen Minderheiten sind wieder stärker zu einer einzelstaatlichen Angelegenheit geworden, so dass rassistische Diskriminierungen und Haltungen – wie von zahlreichen in der Arbeit zitierten Studien dokumentiert – aufgrund der zurückgeschraubten zentralstaatlichen Kontrolle in der Sozialpolitik der Bundesstaaten wieder stärker zum Zuge kommen.

Während die meisten Landesregierungen mit der Abschaffung von AFDC und den neuen Pauschalzuweisungen zumindest vorübergehend ihre politischen Gestaltungsmöglichkeiten erweitert sahen, die sie unter anderem für finanzielle Umschichtungen zugunsten populärerer Sozialprogramme und Steuererleichterungen nutzen konnten, ist der politische und materielle Zugewinn auf der kommunalen Ebene, wo spätestens die »ökonomischen Sachzwänge« durchschlagen, bislang eher begrenzt geblieben bzw. kann – wenn überhaupt – nur mit radikalen und punitiv-repressiven Mitteln realisiert werden, die neue Konflikte und Legitimationsprobleme, aber auch zusätzliche Kosten nach sich ziehen können. Überdies müssen die Kommunen die zum Teil konkurrierenden, unrealistischen und sich tendenziell immer wieder wandelnden Vorgaben der übergeordneten Instanzen in handhabbare Programme und Arbeitsbeziehungen mit diversen privaten Akteuren übersetzen. Mit ihnen ist nicht nur ein erheblicher und gegenüber dem alten System zusätzlicher Verwaltungsaufwand verbunden, der Ressourcen bindet, sondern auch Steuerungsschwierigkeiten und Zielkonflikte, wenn man etwa an das Problem der wachsenden Kinderbetreuungskosten oder der zunehmenden Obdachlosigkeit unter Familien denkt. Die sich auf der lokalen Ebene anbietenden Entsorgungsmechanismen bleiben zudem notgedrungen prekär und widersprüchlich. Räumliche Strategien, die auf das Verdrängen und Unsichtbarmachen von Armutsgruppen setzen, sind nur mit repressiven Instrumenten und aufgrund fehlender Verdrängungsräume nicht in allen Kommunen umzusetzen. Strategien, die auf Kriminalisierung und einen Ausbau des Straf- und Justizsystems fokussieren, sind nicht nur mit hohen Kosten, sondern unter Umständen auch mit Legitimationsproblemen verbunden. Diversions- und Sanktionsstrategien, die Versorgungsaufgaben noch weiter ins Private (familiäre Netzwerke), die lokalen Gemeinschaften (Communities) oder in den karitativen Sektor

verlagern und somit zu einer staatlichen Entlastung und Entsorgung beitragen könnten, funktionieren nur so lange, wie diese Strukturen über ausreichend Ressourcen verfügen und die Letzteren sich hierfür auf Dauer instrumentalisieren lassen. Auch die Abdrängung in die Niedriglohnsektoren und die Schattenbereiche der urbanen Arbeitsmärkte – so aufnahmefähig sie in den USA im Unterschied zur Bundesrepublik auch sein mögen – taugt zwar zur Bereinigung der Sozialhilfestatistik, löst aber weder das Armutsproblem, noch beantwortet sie die Frage, wer für diejenigen aufkommen soll, die aus welchen Gründen auch immer nicht beschäftigungsfähig sind.

Die Option, die mit der »Welfare Reform« verschärften Probleme der sozialen Reproduktion – sei es unmittelbar in den Familien, im privaten Wohlfahrtssektor oder auf der kommunalpolitischen Ebene – wieder an die übergeordneten politischen Entscheidungs- und Verantwortungsebenen zurückzubinden, ist allerdings dadurch erschwert worden, dass es in den letzten Jahren über die Devolutionspolitik und die von konservativ-paternalistischen Kreisen eroberte Definitionshoheit über Armutsprobleme auch gelungen ist, diverse Entkopplungsprozesse in Gang zu setzen. Damit sind Prozesse und diskursive Strategien gemeint, die auf das Zerstören von Zusammenhängen zwischen dem Politischen und dem Ökonomischen sowie auf die Schwächung von solchen Deutungsmustern und Bewegungen abzielen, die darauf beharren, die Tatsache struktureller sozialer Ausgrenzungen und Benachteiligungen gesellschaftlich anzuerkennen, und vom Staat fordern, diese auch strukturell und nicht nur symbolisch oder mit normativen Konzepten zu bekämpfen. Da auf der nationalen Ebene die Sozialhilfereform primär politisch-ideologisch begründet wurde – vor allem mit der Absicht, »Abhängigkeit« zu beseitigen und das Arbeitsethos zu stärken –, gelten gestiegene Erwerbsquoten und die drastisch gesunkene Zahl der Transferempfänger unabhängig von den individuellen und weiteren Folgekosten zwangsläufig als Erfolg, weil sie »beweisen«, dass viele der zuvor staatlich Unterstützten Wege gefunden haben, auch ohne Sozialhilfe zu überleben. Gegen die Kritik, die »Welfare Reform« und die daraus hervorgegangenen Transfer- und Beschäftigungsprogramme stellten keine geeigneten Instrumente zur Armutsbekämpfung dar bzw. zeigten unter den gegebenen Bedingungen armutsverschärfende Wirkungen, ist diese sich auf Statistiken berufende Argumentation weitgehend immun. Da die Bundesregierung darüber hinaus bislang jedes Jahr noch immer die gleiche Summe für bedürftige Familien im Rahmen ihrer TANF-Zuschüsse wie vor der Reform zur Verfügung stellt, kann sie auch den Vorwurf von sich weisen, sich ihrer politischen Verantwortung einfach entledigt zu haben. Für Umsetzungs- und Allokationsprobleme auf den untergeordneten Ebenen

erklärt sie sich als nicht mehr zuständig, genauso wenig wie für die Defizite lokaler Arbeitsmärkte und das Schicksal der »working poor«. Deren Existenzsorgen und Schwierigkeiten, trotz Erwerbstätigkeit und der Erfüllung aller staatlichen Vorgaben nicht ökonomisch unabhängig zu sein, sind aus dieser Sicht nicht primär vom Staat oder der Politik zu verantworten, sondern liegen im Ermessen der ökonomischen Parteien; das heißt, sie werden an die Aushandlungsprozesse zwischen Kapital und organisierter Arbeiterschaft, den Klassenkampf, delegiert.

Vor diesem Hintergrund sind die sozialpolitischen Oppositionsbewegungen in den USA sowie ihre Handlungsperspektiven in den aktuellen lokalen Auseinandersetzungen einzuordnen. Bei der Herausbildung der lokalen Workfare-Regime von Mitte der 1990er Jahre bis etwa 2002 waren sie – so ein Ergebnis meiner Fallstudien – in New York City und Los Angeles ein nicht unerheblicher politischer Faktor und wirkten in beiden Städten als Korrektiv. Die beschriebenen Errungenschaften und Erfolge, darunter die Verteidigung der sozialen Rechte von Migranten, die Kontrolle und Zurückdrängung offen diskriminierender Verwaltungspraxen sowie einige juristische und legislative Siege, die das Recht von Transferempfängern auf Weiterbildung stärkten, dürfen nicht unterschätzt werden. Ohne die zahlreichen Interventionen und Mobilisierungen der progressiven Labor-Community-Koalitionen wäre es in beiden Städten, vor allem in Los Angeles, mit aller Wahrscheinlichkeit zu einer noch stärkeren Ausweitung von unbezahlten Arbeitsdiensten für Transferempfänger gekommen; die aggressiven Diversionsstrategien in New York City hätten noch mehr bedürftigen Familien ihre Ansprüche auf monetäre Unterstützung, Gesundheitsleistungen oder Ernährungsbeihilfen gekostet, und deutlich weniger Sozialhilfeempfängerinnen hätten ihr College-Studium zu Ende bringen können. Weitere Beispiele für erkämpfte Verbesserungen ließen sich anführen, die für diejenigen, die von ihnen profitieren konnten und können, oftmals den Unterschied ums Ganze ausmachen. Es müssen jedoch auch die Niederlagen sowie die inhärenten und strukturellen Beschränkungen der Anti-Workfare-Koalitionen in die Gesamtbetrachtung einfließen.

Als den größten Misserfolg dieser Bündnisse in New York City und Los Angeles sehe ich die gescheiterten Versuche, die Lokalverwaltungen zur Einstellung einer beträchtlichen Zahl von Sozialhilfebezieherinnen zu bewegen oder zumindest die aufgelegten Pilotprojekte zur Beschäftigung im öffentlichen Sektor und in den städtischen Betrieben auszuweiten und auf Dauer zu stellen. Offensichtlich reichten der politische Druck und die Reichweite der gebildeten Koalitionen hierfür nicht aus. Es gibt Studien, die nahe legen, dass es sich bei dem Scheitern in den beiden Untersuchungsstädten, größere sogenannte »Transitional Jobs

Programms« durchzusetzen, um kein einzelnes Phänomen handelt. Aufgrund der hohen Abhängigkeit von Landeszuweisungen und tendenziell sinkenden Steuereinnahmen ist es auf der kommunalen Ebene eher unwahrscheinlich, dass dort ein nennenswerter öffentlicher Beschäftigungssektor für Erwerbslose und Sozialhilfebezieher – verstanden als dauerhaft staatlich subventionierte Beschäftigung in gemeinnützigen und kommunalen Einrichtungen – entstehen wird, wenn es hierfür keine entsprechende finanzielle Unterstützung von den übergeordneten staatlichen Instanzen gibt. Zwar lassen sich in der Geschichte der USA mehrere Beispiele für massive bundesstaatliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen finden, unter anderem während des New Deal in den 1930er und unter der Carter-Regierung in den 1970er Jahren, in die stellenweise mehrere Millionen erwerbslose Frauen und Männer einbezogen waren. Das bedeutet, dass diese Form der aktiven Arbeitsmarktpolitik dem US-amerikanischen politischen System nicht grundsätzlich fremd ist. Es spricht jedoch wenig dafür, dass unter den aktuellen politischen Kräfteverhältnissen und bei weiterhin sinkenden Arbeitslosenzahlen ein öffentlich geförderter kommunaler Beschäftigungssektor in den meisten Lokalregierungen überhaupt ernsthaft erwogen wird. Es ist auch nicht damit zu rechnen, dass die Städte und Landkreise eine nennenswerte Anzahl von Sozialhilfeempfängern in Zukunft zu regulären Konditionen einstellen werden, da bei ihnen der Trend – ähnlich wie in der Bundesrepublik – dahin geht, im öffentlichen Dienst Beschäftigungsverhältnisse abzubauen und kommunale Tätigkeitsfelder zu privatisieren.

Zu den inhärenten Schwächen der Anti-Workfare-Bündnisse zählen ihre »Konjunkturabhängigkeit« und ihre Anfälligkeit gegenüber Kooptationsstrategien der Kommunalpolitiker – beides Phänomene, die typisch sind für lokale soziale Bewegungen, nicht nur in den USA, aber dort besonders ausgeprägt. Der vorherrschende Hang zu Pragmatismus und Realpolitik ist unübersehbar, was oftmals noch vom hybriden Charakter vieler Community-Organisationen, die gleichzeitig als soziale Dienstleister und politische Interessenvertretung der Armutsbevölkerung fungieren, befördert wird. Mit »Konjunkturabhängigkeit« sollen zwei Probleme gefasst werden: zum einen die nachlassende Aufmerksamkeit und Unterstützung, die Anti-Workfare-Koalitionen durch Medien, Kooperationspartner und wichtige Finanziere (z.B. Stiftungen) erfahren haben; zum anderen die große Bereitschaft vieler Organisationen, sich recht schnell neuen Aufgabenfeldern und Kampagnen zuzuwenden, wenn keine sicht- und vermarktbareren Erfolge oder Mitgliederzuwächse zu verzeichnen sind. Dies trifft sowohl auf lokale Gewerkschaften wie auch auf Gruppen wie ACORN oder AGENDA zu, die sich zu einem Großteil aus individuellen Mitgliedsbeiträgen finanzieren. In beiden Städten ha-

ben sich zudem – wenn auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten – viele der zuvor oppositionellen Gruppen entweder durch finanzielle Zuwendungen und Aufträge zur Betreuung von Sozialhilfeempfängern in das kommunale Workfare-System einbinden lassen oder sind inzwischen Teil von lokalen privat-staatlichen Planungs- und Beratungsgremien. Das ist mittlerweile auch in New York City der Fall, wo der Bürgermeister und die Führung der Sozialverwaltung die von ihren Vorgängern gewählte konfrontative Strategie gegenüber den sozialpolitischen und Bürgerrechtsgruppen neuerdings aufgegeben haben, um ihre Schlichtungskompetenzen und Erfahrungen zu nutzen.

Die strukturellen Beschränkungen der untersuchten Anti-Workfare-Bündnisse werden evident, wenn man die aktuellen lokalen Kampagnen betrachtet, an denen sie zum Teil beteiligt sind und die über zehn Jahre nach Verabschiedung der »Welfare Reform« den konzertierten Versuch von kommunaler Politik und Zivilgesellschaft darstellen, gegen die wachsende städtische Armut anzugehen: So hat die Mayor's Commission for Economic Opportunity in New York City einen Aktionsplan aufgelegt, um die Zahl der Kinder, Frauen und Männer, die in Armut leben, in den kommenden Jahren deutlich zu senken, verliert aber kein Wort über das Problem des abgeschafften Rechtsanspruchs auf Sozialhilfe. Und in Los Angeles wurde mit »Bring LA Home« ein Zehn-Jahres-Strategieplan verabschiedet, der die um sich greifende Obdachlosigkeit, unter der im Zuge der Sozialhilfereformen immer mehr Frauen und Familien mit kleinen Kindern zu leiden haben, bekämpfen soll, ohne dass die Verwaltungen und Wohlfahrtseinrichtungen bislang darauf eingestellt wären. Besser könnte das strukturelle Scheitern der Oppositionsbündnisse bzw. die »lokale Falle«, bei der sich Ansprüche auf Bürgerrechte und soziale Teilhabe vermehrt an die Stadt und den Lokalstaat richten, nicht veranschaulicht werden. Die vom Bund, den Einzelstaaten und dem Markt maßgeblich zu verantwortenden Probleme sind zu kommunalen und zivilgesellschaftlichen Problemen und Auseinandersetzungen degradiert und Armutsphänomene von ihren Ursachen und Verursachern erfolgreich abgekoppelt worden. In New York City kündigte Bürgermeister Bloomberg an, die materielle Not in der Stadt mit einem hauptsächlich aus privatwirtschaftlichen Spenden finanzierten Innovationsfonds und Mikrokrediten bekämpfen zu wollen. In Los Angeles sind die Probleme der Armut und Wohnungsnot inzwischen so gravierend, dass progressive Obdachlosen- und Anti-Workfare-Initiativen sogar von Polizeichef William Bratton Unterstützung erfahren, der noch wenige Jahre zuvor mit seiner »Zero Tolerance«-Strategie für die Kriminalisierung und Vertreibung von Wohnungslosen, Straßenhändlern und Bettlern aus Manhattan gesorgt hat.

Für die Zukunft der Sozialpolitik in den US-Metropolen aber auch den Rest des Landes sind mehrere Szenarien denkbar. Vieles hängt von der Entwicklung der ökonomischen Rahmenbedingungen und der politischen Kräfteverhältnisse auf Bundesebene, aber auch in den Einzelstaaten ab. Eine pessimistische Variante sähe so aus, dass die erfolgreiche Abschaffung der Familiensozialhilfe nur eine Aufwärmübung bzw. der Auftakt für weitere bundesstaatlich verfügte Sozialkürzungen war, von der auch andere wichtige Programme wie Einkommensbeihilfen für Alte und Behinderte (SSI), Ernährungsbeihilfen und selbst die Sozial- und Rentenversicherungen, welche die Bush-Regierung und Teile der Republikaner stärker privatisieren wollen, nicht ausgespart bleiben würden. Schon jetzt mehren sich die Stimmen von konservativer Seite, die auch die staatliche Subventionierung der Kinderbetreuungskosten und der Gesundheitsversorgung von Geringverdienern als »welfare« brandmarken und diese abschaffen wollen. Nicht ausgeschlossen ist zudem, dass der größte Erfolg der Sozialhilfereform und der Kommunen, die Bereinigung der Statistiken, dem heute noch existierenden TANF-Programm in näherer Zukunft den Todesstoß versetzen könnte. Dann bliebe den Gemeinden und vor allem den Großstädten mit einer hohen Anzahl von bedürftigen Familien und Beschäftigungsunfähigen – wollen sie den Preis einer weiteren offenen Verelendung nicht zahlen – nichts anderes übrig, als einen größeren Teil ihrer Ressourcen als bisher in eine lokale Armenfürsorge zu investieren.

Wahrscheinlich wäre wohl auch, dass auf der kommunalen Ebene in den USA neue Experimente und Formen des Mikromanagements der Armutsbevölkerung, inklusive weiterer lokalstaatlicher und gesellschaftlicher Separierungs- und Repressionspraktiken zum Tragen kämen; in einigen Städten – abhängig von den jeweiligen lokalen Kräfteverhältnissen – ist eine weitere Aufwertung des privaten Wohlfahrtssektors sowie die verstärkte Nutzung von Ressourcen glaubensbasierter Organisationen denkbar, die nicht per se konservativ ausgerichtet sein müssten, aber den Trend zu einer Entsäkularisierung der US-amerikanischen Politik vorantreiben würden. Zu befürchten stünde des Weiteren, dass die Auseinandersetzungen um die Kosten der Einwanderung noch massiver als zuvor auf der lokalen Ebene und auf dem Rücken besonders angreifbarer Gruppen wie den Migranten »ohne Papiere« ausgetragen werden könnten, wenn es nicht gelingt, in den nächsten Jahren für deren rechtlose und prekäre Situation gesellschaftliche und staatliche Lösungen zu finden.

Eine positivere Variante, die nur unter den Bedingungen eines Machtwechsels innerhalb der Demokratischen Partei und im Weißen Haus denkbar erscheint, könnte darin bestehen, dass die Bundesstaaten

und Kommunen durch die Einführung einer bundesweiten gesetzlichen Krankenversicherung endlich von den in den letzten Jahren drastisch gestiegenen Kosten für die Gesundheitsversorgung der Armutsbevölkerung befreit werden. Das könnte nicht nur die medizinische Betreuung vielerorts verbessern, sondern auf der lokalen Ebene erhebliche Mittel freisetzen, die für andere Aufgaben zur Verfügung stünden. Eine andere wesentliche Reform, die in Angriff genommen werden könnte, wäre eine Zentralisierung des Arbeitslosenversicherungssystems oder zumindest eine erhebliche Ausweitung des Versicherungsschutzes auf mehr Arbeitnehmer in den Einzelstaaten. In Reichweite der politischen Möglichkeiten scheint zudem, die bis heute vor allem über den Markt organisierte Kinderbetreuung durch staatliche Angebote zu verbessern oder deren Subventionierung bei geringverdienenden Familien über Gesetze und ausreichende zentralstaatliche Fördermittel auf Dauer zu stellen. Weitere Maßnahmen, die sich alle an der Aufgabe »to make work pay« orientieren, sind vorstellbar, wie die Ausweitung der negativen Einkommenssteuer oder die Erhöhung des bundesweiten Mindestlohns, die derzeit bereits im Kongress verhandelt wird. Mit der praktischen Durchsetzung dieses Mindestlohns oder weiter reichenden Regulierungen und Eingriffen des Bundes in den Markt, welche die Arbeitsbedingungen und Löhne der »working poor« grundsätzlich verbessern könnten, ist von bundesstaatlicher Seite selbst unter einer demokratisch geführten Regierung allerdings eher nicht zu rechnen, schon gar nicht mit der Rückkehr zu einem nationalen Sozialhilfeprogramm ohne zeitliche Befristung oder der Einführung einer Grundsicherung, die nicht an Erwerbstätigkeit geknüpft ist. Auf der Ebene der Einzelstaaten, Landkreise und Kommunen würde sich also selbst unter diesem recht optimistischen Szenario weiterhin die Frage nach der Unterstützung von erwerbsunfähigen Bevölkerungsgruppen und nach sinnvollen kommunalen Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen stellen, die Schwierigkeiten haben, im regulären Arbeitsmarkt unterzukommen. Nichtsdestotrotz könnten all die genannten Maßnahmen, Gesetze und zentralstaatlichen Interventionen, kämen sie denn zur Umsetzung, in den Städten und Kommunen die Stimmung und die Ausgangsbedingungen auch für die Labor-Community-Koalitionen erheblich verbessern, ihre lokalen Organisationsversuche und Klassenkämpfe, die in den USA heutzutage unter dem Titel »Social and Economic Justice Campaigns« firmieren, auszubauen und vielleicht auch den Blick (wieder) vermehrt auf die übergeordneten Ebenen der politischen Auseinandersetzungen zu richten.

Für die sozialwissenschaftliche Forschung und Diskussion können die Ergebnisse meiner Arbeit in mehrfacher Hinsicht Anregungen und Hinweise liefern. Für Arbeiten, die sich mit dem Stand und der Entwicklung des US-amerikanischen Wohlfahrtsstaates beschäftigen, erscheint es mir als Konsequenz der in der Untersuchung gewonnenen Erkenntnisse sinnvoll, nicht nur den Blick stärker auf die Kommunen, sondern auch auf die Politik und Handlungsperspektiven der Einzelstaaten zu richten. Im Zuge der Devolution und des »New Federalism« werden ihnen auch in den kommenden Jahren wichtige Aufgaben sowie vermutlich zusätzliche Entscheidungskompetenzen zukommen. Einige ihrer Aktivitäten und Gesetzesinitiativen wie die eigenständige Erhöhung der Mindestlöhne oder erste Schritte in Richtung der Einführung einer Krankenversicherungspflicht zeigen darüber hinaus schon heute, dass sie in bestimmten Feldern durchaus zu Innovationen fähig sind, die einen Modellcharakter und eine Ausstrahlungskraft auf die Bundespolitik ausüben könnten, selbst wenn die in dieser Arbeit gezogene Bilanz ihrer Entscheidungen und Programme in der Sozialhilfepolitik eher negativ ausfällt. Zudem scheint mir evident, dass mehr qualitativ angelegte Untersuchungen und vergleichende Fallstudien zu der Umsetzung, den Auswirkungen der veränderten Sozialpolitiken (nicht nur Workfare) und den Lebensrealitäten der von ihr betroffenen Bevölkerungsgruppen notwendig sind, um ein besseres Bild von dem zu bekommen, was es heißen kann, wenn von »neoliberalen paternalistischen Staaten« oder ricardianischen bzw. schumpeterschen Workfare-Regimes die Rede ist. Diese qualitativen empirischen Untersuchungen könnten dabei helfen, das Verständnis dafür zu schärfen, welches die Voraussetzungen und Bedingungen dafür sind, dass in manchen Staaten und Kommunen stärker punitiv-neoliberale und ausgrenzende, in anderen dagegen vermehrt neokommunitaristische Strategien mit einem stärkeren Schwerpunkt auf gesellschaftlicher Inklusion zum Einsatz kommen.

Für die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung können meine Ergebnisse zur Entwicklung der Sozialhilfepolitik in den USA auch zeigen, dass trotz zu beobachtender Annäherungen zwischen westeuropäischen aktiven Arbeitsmarktpolitiken und dem US-amerikanischen Workfare-Modell die Konvergenzen nicht überbewertet werden sollten. Meines Erachtens ist in der Arbeit deutlich geworden, dass institutionelle Besonderheiten des US-amerikanischen politischen Systems sowie historische Erblasten, also eine spezifische Pfadabhängigkeit, die aktuellen Entwicklungen und Ansätze in der Sozialhilfepolitik maßgeblich mitbestimmen, auch wenn der Ansatz des historischen Institutionalismus ökonomische Aspekte und Einflüsse tendenziell unterschätzt und einige seiner Vertreter zu Recht einer allzu pluralistischen Herangehensweise

geziehen werden. Offensichtlich ist ebenfalls, dass die aus westeuropäischer Sicht oftmals merkwürdig anmutenden Armuts- und Moraldiskurse der politischen Eliten in ihrer Wirkmächtigkeit – auch in Bezug auf das, was ich als Entkopplungsprozesse benannt habe – für die US-amerikanische Innenpolitik nicht vernachlässigt werden dürfen. Eine wichtige Forschungsaufgabe bestünde in diesem Zusammenhang darin, genauer zu untersuchen, welche Rolle dem Einfluss der Religion sowie religiösen Strömungen und Organisationen in der US-amerikanischen Sozialpolitik aktuell zukommt; der unter der Bush-Regierung populär gewordene »Compassionate Conservatism« und die staatliche Aufwertung von »faith-based initiatives« dürften sich nicht als vorübergehende Phänomene erweisen, da auch immer mehr Liberale und Demokraten in Religion bzw. in glaubensorientierten Gruppierungen und Einrichtungen eine wichtige Ressource sehen, um gesellschaftliche Brüche zu kitten und Gemeinschaft sowie Orientierung zu stiften.

Für sozialwissenschaftliche Ansätze, die sich für Entwicklungen von lokalen sozialen Bewegungen und Gewerkschaftsstrategien interessieren, könnten meine Forschungsergebnisse eine Anregung sein, sich noch intensiver mit dem Charakter, den Strategien und der politischen Reichweite der vielfältigen urbanen Labor-Community-Koalitionen in den USA zu befassen. Meine Untersuchungsergebnisse zu Anti-Workfare-Kampagnen und diesbezüglichen Bündnissen haben ja sowohl auf ihre Stärken als auch auf einige ihrer Schwächen verwiesen. Mein durchaus ambivalentes Fazit könnte damit zusammenhängen, dass zum einen nur zwei Städte in die Untersuchung miteinbezogen wurden und somit die Aussagekraft der Fallstudien begrenzt ist. Zum anderen könnte sich in anders fokussierten Studien, die etwa die »Workers' Center« oder die diversen lokalen Arbeitskämpfe ins Zentrum rücken, herausstellen, dass andere Faktoren und Gründe für ihr Scheitern bzw. ihren Erfolg verantwortlich sind. Zudem ist vorstellbar, dass das Thema »Welfare« und die mit ihm verbundenen Stigmatisierungen, die meines Erachtens auch in progressive Kreise hineinwirken, die Zusammenarbeit und die Mobilisierungsfähigkeit der Gruppen tendenziell geschwächt haben und in anderen Auseinandersetzungen, in denen ein größerer Konsens über die Ziele der Kampagnen besteht und die Gegner klarer zu fassen sind, der Charakter weniger defensiv ausfällt als bei den von mir untersuchten Kampagnen.

Ein weiterer zentraler Aspekt, den es in zukünftigen Forschungen umfassender zu berücksichtigen gilt – unabhängig zu welchen Aspekten der US-amerikanischen Innenpolitik –, ist der Faktor der Migration mit all seinen Implikationen. Dies betrifft zum einen seine mögliche Funktion als Spaltungsinstrument von Gesellschaft sowie von sozialen und po-

litischen Bewegungen. Dies bezieht sich aber auch auf die Bedeutung der wachsenden Migranten-Communities als (potentielle) Wählerschaft, die – wie nicht zuletzt am Beispiel von Los Angeles zu sehen ist – in der Lage sind, progressive Demokraten in wichtige Positionen zu bringen, und auch in vielen anderen Städten und Bundesstaaten zunehmend eine entscheidende politische Größe darstellen. Zentral sind die neuen und zum Teil hochpolitisierten Migranten aus dem süd- und lateinamerikanischen Raum und aus Asien aber auch als Ressource und Antriebskraft für diverse soziale lokale Bewegungen, wobei ihre Position in den Gewerkschaften, die sich in den USA vorgenommen haben, verstärkt die Dienstleistungsindustrien zu organisieren, zurzeit in der Öffentlichkeit wohl am stärksten wahrgenommen wird. Interessant für weitere Untersuchungen zu sozialen Bewegungen und Wohlfahrtsstaat wäre in diesem Zusammenhang die Frage, wie sich die zunehmend wichtigere Rolle von Immigranten in Zukunft auswirken wird. Auch hier gibt es mehrere denkbare Entwicklungen mit durchaus ambivalenten Konsequenzen, welche auch für die Situation in der Bundesrepublik und die hiesigen sozialpolitischen Auseinandersetzungen und Strategien inner- und außerhalb der Gewerkschaften von einer gewissen Relevanz sein könnten. Geht man davon aus, dass es auch in Westeuropa über Einwanderung zu einer stärkeren ethnischen Diversifizierung der Bevölkerung sowie zu einer Ausweitung von informellen Ökonomien und noch stärker gespaltenen Arbeitsmärkten kommen wird, stellt sich auch hier die Frage nach den Schwerpunktsetzungen und Forderungen sozialpolitischer Opposition. Während sich die hiesigen Gewerkschaften mehrheitlich noch auf ihre Mitglieder und Kernbelegschaften konzentrieren und die Kampagne auf die Durchsetzung von Mindestlöhnen bislang eher verhalten angeht, versuchen andere Teile der sozialpolitischen Bewegung, die Situation der vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossenen und »Marginalisierten« zu verbessern, und setzen vor allem auf eine Verteidigung noch bestehender sozialstaatlicher Absicherungen.

Für die USA zeigt sich, dass es zwei widersprüchliche Tendenzen gibt, die mit dem Bedeutungszuwachs von Migranten in (urbanen) sozialen Bewegungen verbunden sein können. Da sie in den USA inzwischen vielerorts von sozialstaatlichen Leistungen vollständig abgekoppelt sind, tragen sie einerseits – ob intendiert oder ungewollt – tendenziell zu einer weiteren Schwächung von Perspektiven und Forderungen bei, die sich auf den Staat und staatliche Wohlfahrt richten. Einige Autoren gehen sogar so weit zu behaupten, dass die massive Einwanderung in den USA für den Mangel an gesamtgesellschaftlichem Zusammenhalt und Homogenität verantwortlich ist, welche die zentralen Grundlagen für die Verteidigung eines starken Sozialstaats bildeten. Andererseits verweisen die

zunehmenden Kämpfe von Migranten in den Niedriglohnsektoren der städtischen Ökonomien um Arbeitsbedingungen und höhere Löhne, aber auch um bessere Wohn- und Lebensbedingungen jedoch nicht nur auf neue Möglichkeiten der Mobilisierung und solidarischer Bündnisse, sondern auch auf ein neues interessantes Spannungsverhältnis und auf ein Potential, in dem sich der Anspruch auf die Einlösung von mehr Bürgerrechten und sozialer Teilhabe deutlicher als in vielen anderen Bewegungen formuliert.

Ein Fazit der vorliegenden Untersuchung ist, dass der Kampf um das Recht auf Sozialhilfe in den USA in den letzten Jahrzehnten eindeutig verloren gegangen ist und wenig dafür spricht, dass er in der näheren Zukunft wieder aufgenommen wird. Dies hat die sozialen Reproduktionsbedingungen vieler Menschen und Familien nicht nur in den Quartieren der innerstädtischen Zentren – wie in der Arbeit veranschaulicht – eindeutig verschlechtert. Daraus lässt sich zunächst schließen, dass es zentral ist, den Anspruch auf eine universelle Einkommensbeihilfe mit nationalen Standards – wie sie in der Bundesrepublik mit dem Arbeitslosengeld II bei all seinen Defiziten und Problemen noch vorhanden ist – nicht fahrlässig aufzugeben, solange keine besseren Optionen – wie zum Beispiel ein von der Arbeitsmarktpartizipation unabhängiges existenzsicherndes Grundeinkommen – vorhanden bzw. politisch durchsetzungsfähig sind. Zugleich sollte der Blick aber auch erweitert werden und die Lebens- und Arbeitsbedingungen derjenigen stärker einbeziehen, die qua ihres aufenthaltsrechtlichen Status oder anderer gesellschaftlicher/staatlicher Ausgrenzungsmechanismen auch in Westeuropa von Sozialleistungen und Sicherungssystemen ausgeschlossen sind.

Wenn es eine aktuelle Kraft in den USA gibt, die dazu beizutragen kann, dass das weiter oben skizzierte optimistische Szenario sozialpolitischer Entwicklungen in den Vereinigten Staaten Wirklichkeit wird, dann wird sich diese nicht in den bis heute hauptsächlich weißen Bevölkerungen und Wählerschaften der Suburbs, sondern vor allem in den ethnisch gemischten sozialen Bewegungen, Gewerkschaftsorganisationen und Communities in den urbanen Regionen finden lassen. Die Trias von zivilen Schutz- und Freiheitsrechten sowie politischen und sozialen Teilnahmerechten, welche die volle Mitgliedschaft in modernen, wohlfahrtsstaatlichen Gesellschaften ausmacht, werden diese Gruppierungen jedoch zum einen nicht allein und zum anderen nur dann erringen können, wenn es ihnen gelingt, der Falle des Lokalen als Entsorgungs- und Entkopplungsmechanismus des Zentralstaates zu entgehen und ihre Aktivitäten noch stärker als bisher mit Auseinandersetzungen und Perspektiven zu verbinden, die sich auf die übergeordneten politischen Machtzentren richten. So schön Kampagnen und Theorien auch klingen mögen, die ein

»Recht auf die Stadt« oder so etwas wie neue urbane oder transnationale Staatsbürgerschaften reklamieren – die zentralen Entscheidungen, nicht nur über die Sozialpolitik, werden in den USA weiterhin in Washington getroffen.

