

Workfare in den USA

Von den Schwierigkeiten sozialpolitischer Opposition

Britta Grell

In kritischen Analysen von Workfare wird der internationale Trend hin zu einer »aktivierenden« Sozial(hilfe)politik meist als Bestandteil einer umfassenden neoliberalen Reorganisation von Staat, Markt und Gesellschaft interpretiert, bei der verschiedene Rescaling-Prozesse zu beobachten sind (vgl. für den angelsächsischen Raum z. B. Peck 2001; Daguerre 2007). Gemeint sind damit gezielte Aufgaben- und Zuständigkeitsverlagerungen sowohl zwischen verschiedenen staatspolitischen Ebenen als auch zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Selten wird in der gängigen Workfare-Literatur jedoch ein Schwerpunkt darauf gelegt, welche Auswirkungen mit diesen weitreichenden ideologischen und realen Verschiebungen für sozialpolitische Oppositionsgruppen und -bewegungen verbunden sind.

Die lokalpolitischen Auseinandersetzungen im Zuge der »Welfare Reform« von 1996¹ in den USA bieten sich für eine diesbezügliche Betrachtung aus mehreren Gründen an: Zum einen gelten die Vereinigten Staaten als Prototyp und Vorreiter eines strikten Workfare-, Leistungs- oder Wettbewerb-Regimes, das nicht nur durch minimale Sozialleistungen für Nicht-Erwerbstätige, sondern gleichzeitig auch durch eine umfassende Rückverlagerung der Versorgungsverantwortung auf die subnationale Ebene sowie auf den privaten Sektor gekennzeichnet ist. Dies hat manche Beobachter dazu verleitet, davon zu sprechen, die US-amerikanische Sozialpolitik kehre unter neoliberalen Vorzeichen in vielerlei Hinsicht immer mehr zu ihren Ursprüngen – der Praxis und Ideologie der englischen Armenfürsorge – zurück. Ein weiterer Grund, sich mit Anti-Workfare-Kampagnen in den USA zu beschäftigen, ist, dass sich hieran sowohl Stärken des angelsächsischen Organizing-Ansatzes, u. a. die Herausbildung von relativ breiten Bündnissen zwischen Gewerkschaften und diversen sozialen Bewegungen, aufzeigen lassen als auch die Beschränkungen und Blindflecken einer sozialpolitischen Opposition, die mehrheitlich »produktivistische« Grundannahmen über soziale Gerechtigkeit teilt.

Der folgende Beitrag stützt sich auf Fallstudien von Labor-Community-Coalitions in mehreren US-amerikanischen Großstädten, die sich gegen die fortschreitende Entrechtung von Sozialhilfebeziehenden in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zusammengefunden haben (vgl. hierzu ausführlich Grell 2008). Zunächst werden die wichtigsten Konfliktpunkte beim Umbau des alten »Fürsorgesystems« beschrieben, die auf der nationalen sowie auf der lokalen Ebene zu größeren Protesten und Mobilisierungen geführt haben. Danach werden beispielhaft einige dieser kollektiven Interventionsversuche in New York dargestellt, an denen gezeigt wird, wie schwer es ist, eine »Politik des Überlebens« (Verbesserungen der konkreten Lebensbedingungen von Menschen) wirkungsvoll mit einer »Politik der sozialen und gesellschaftlichen Veränderung« zu verbinden.

Der Konfliktstoff der US-amerikanischen »Welfare Reform«

In Westeuropa wird mit der US-amerikanischen »Welfare Reform« vor allem die Ablösung der während des »New Deal« in den 1930er Jahren eingeführten Familienfürsorge durch ein neues Sozialhilfesystem verbunden, von dem oftmals angenommen wird, es sei geschaffen worden, um die Erwerbstätigkeit von zuvor vom Arbeitsmarkt abgekoppelten Menschen und damit ihre gesellschaftliche Integration zu fördern. Auch linke Analysen konzentrieren sich in der Regel – wenn auch mit anderer Ausrichtung – auf die Workfare-Bestimmungen des neuen »Poor Law«. Wenig Beachtung haben dagegen andere Aspekte des umfangreichen Gesetzes gefunden, obwohl sie in mancherlei Hinsicht einen deutlicheren Bruch mit politischen Errungenschaften der Nachkriegsentwicklung in den USA markierten. Hierzu gehört die weitreichende Gleichstellung von Immigranten mit Staatsbürgern in Bezug auf soziale Rechte. Dementsprechend empörrten die Reaktionen in vielen Landesregionen aus, als bekannt wurde, dass Washington plante, mit der »Welfare Reform« selbst lange legal im Land lebende Einwandererfamilien vollständig von allen wichtigen staatlichen Hilfen für Bedürftige (Lebensmittelmarken, medizinische Grundversorgung etc.), die der Bund finanziert, und dem neu geschaffenen Transferprogramm »Temporary Assistance for Needy Families« (TANF) auszuschließen. Damit wollte der damals von einer republikanischen Mehrheit dominierte Kongress die sozialpolitische Verantwortung für Nicht-Staatsbürger vollständig auf die Einzelstaaten bzw. die Kommunen abwälzen (vgl. Marchesvky/Theoharis 2006).

Als im Juli 1997 die *New York Times* von mehreren Einwanderern berichtete, die sich angesichts der angedrohten Streichung ihrer Sozialleistungen aus Verzweiflung das Leben genommen hatten (Cooper 2004, 332), wurden die oppositionellen Stimmen jedoch immer lauter. Die folgende bundesweite »Fix 96 Campaign« wurde ähnlich wie die großen Immigrant-Rights-Demonstrationen etwa zehn Jahre später von einer breiten Koalition aus Migrantenorganisationen, progressiven Gewerkschafts- und Wohlfahrtsverbänden sowie Kirchenvertretern getragen (vgl. Fuijiwara 2005). Sie erreichte mit ihren vielfältigen Aktivitäten und Lobbybemühungen schließlich die Zurücknahme eines Teils der geplanten gesetzlichen Einschränkungen und sorgte in einigen Bundesstaaten (u. a. Kalifornien) sogar dafür, dass Migranten, unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Einreise, weiterhin Zugang zu allen angebotenen Sozialleistungen haben. Diese Auseinandersetzungen wurden im Wesentlichen unter der Überschrift »Immigrantenrechte sind Menschenrechte« und mit der Argumentation geführt, dass hart arbeitende und steuerzahlende Einwanderer gegenüber US-Bürgern nicht benachteiligt werden dürfen.

Dagegen stießen die offiziellen beschäftigungspolitischen Zielsetzungen der »Welfare Reform«, möglichst viele Sozialhilfebeziehende möglichst schnell in den Arbeitsmarkt zu (re)integrieren, anfangs auf nur verhaltenen Widerstand und wenig organisierten Widerstand. Zum einen hatten die Bundesgesetzgeber versprochen, »to make work pay« und den Übergang ins Erwerbsleben mit einer Reihe von investitiven Maßnahmen, zum Beispiel mit dem Ausbau von staatlichen Subventionen für die Kinderbetreuung, zu fördern. Zudem war Mitte der 1990er Jahre der Glaube an die Wachstums- und Marktkräfte in den USA – die offizielle Arbeitslosenquote lag bundesweit bei etwa vier Prozent – auch unter vielen Linken noch weitgehend ungebrochen. Zwar fragte der US-Ökonom und Nobelpreisträger Robert M. Solow

(1998) stellvertretend für viele Kritiker der »Welfare Reform« in einem häufig zitierten Aufsatz »Guess Who Pays for Workfare?« und prognostizierte, dass die Löhne für (unqualifizierte) Arbeiten um mehr als fünf Prozent fallen müssten, um ausreichend Jobs für alle von der Gesetzgebung betroffenen Personen verfügbar zu machen. Aber weder die Gewerkschaftsbewegung noch andere sozialpolitische Lobbygruppen waren in der Lage oder willens, das alte Sozialhilfesystem zu verteidigen, obwohl sie davon ausgehen mussten, dass mit der Abschaffung eines Rechtsanspruchs auf bundesstaatliche Unterstützung eine weitere Armutsverschärfung und in Folge eines *labor supply*-Schocks – ausgelöst durch weitere Millionen von Arbeitssuchenden – ein allgemeines Lohndumping drohen würde.

Einen Erklärungsversuch hierfür bietet die feministische Soziologin Ann Shola Orloff (2002, 100ff.) an: Sie nennt neben institutionellen und parlamentarischen Machtverschiebungen (bei den Republikanern hin zu den Neokonservativen und zur christlichen Rechten und bei den Demokraten von den New Deal-Anhängern hin zu zentristischen New Democrats) drei weitere Aspekte, die berücksichtigt werden müssen, um die schwache Opposition gegen die rigide Workfare-Ausrichtung der Clinton-Reform Mitte der 1990er Jahre verstehen zu können. Der erste Punkt ist das Vermächtnis eines selbst in seinem »goldenen Zeitalter« vergleichsweise restriktiven Sozialstaates, der auch Vollzeitbeschäftigten nur wenig Schutz vor Marktrisiken bietet und somit auch der traditionellen Arbeiterbewegung kaum Anreize, gerade die Rechte von Nicht-Erwerbstätigen zu verteidigen. Zum zweiten weist Orloff auf die abnehmende politische Unterstützung im linksliberalen und feministischen Milieu speziell für die damalige Familienfürsorge hin. Diese hatte sich vor allem an allein stehende Mütter gerichtet und ihnen über Jahrzehnte in gewisser Weise eine Sonderstellung eingeräumt. Alleinerziehende gehörten neben Alten und Behinderten zu den wenigen Gruppen, die unter bestimmten Voraussetzungen vom allgemeinen Arbeitszwang befreit werden konnten, während Erwerbstätigkeit unter Frauen – vor allem in den Mittelschichten – in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in den USA nicht nur zur allgemeinen Norm, sondern auch zu einer materiellen Notwendigkeit geworden war. Drittens betont Orloff das historische Erbe eines »racialized welfare systems«, das in den USA auch noch nach den Erfolgen der Bürgerrechtsbewegung in den späten 1960er Jahren mit rassistisch-nationalistischen und bevölkerungspolitischen Motiven und Konnotationen aufgeladen blieb. Demnach setzte der politische Backlash gegen das Recht auf Sozialhilfe just dann ein, als immer mehr afroamerikanische Frauen von diesem profitieren konnten und die Familienfürsorge in der öffentlichen Wahrnehmung endgültig zu einem »black program« avancierte. Hinzu kommt, dass die Eliten-Debatten über wachsende soziale Ungleichheit und anhaltende Armutsprobleme spätestens seit den 1980er Jahren immer stärker unter dem Gesichtspunkt der negativen Folgen dauerhafter »Abhängigkeit« von staatlicher Unterstützung geführt wurden, von denen selbst linke Kreise nicht unberührt blieben (vgl. Fraser/Gordon 1994). Der These von der »Armutsfalle« und der zunehmenden Dramatisierung der schädlichen »Kultur der Unterschichten«, der nur mit »aktivierenden« Konzepten beizukommen sei, hatten oppositionelle Bewegungen entweder kein eigenes überzeugendes Programm zur gesellschaftlichen Armutsbekämpfung (jenseits des Arbeitsmarktes und des bestehenden Sozialsystems) entgegenzusetzen und/oder sie nahmen sie nicht wirklich ernst.

Erst als es an die konkrete Umsetzung der »Welfare Reform« und ihrer Workfare-Auflagen ging, kam es zu neuen Bündnissen und offensiveren sozialpolitischen Interventionsversuchen. Neben der Ausgrenzung von Migranten aus bundesstaatlichen Armutsprogrammen boten zwei weitere, in der hiesigen Rezeption ähnlich vernachlässigte Aspekte bzw. Folgen der Sozialhilfereform spätestens Ende der 1990er Jahre in verschiedenen Städten den Anlass für größeren Mobilisierungen: die weitere Privatisierung des »Welfare-to-Work«-Systems, bei der sich einige bundesweit agierende kommerzielle und nachweislich korrupte Unternehmen eine goldene Nase verdienten (vgl. Sanger 2003), und die gnadenlose Sanktionspraxis zahlreicher kommunaler Sozialverwaltungen.² Die Bundespolitiker hatten sich vorgenommen, die »Kultur der Sozialhilfepraxis und Lokalverwaltungen« radikal zu verändern. Dies sollte zum einem mit der vermehrten Einbindung von privaten Akteuren in die Umsetzung der neuen Transfer- und Beschäftigungsprogramme erreicht werden. Zum ersten Mal wurde es den Kommunen erlaubt, sämtliche Leistungen und Aufgaben – angefangen von der Bearbeitung von Sozialhilfeanträgen, über die Geldauszahlung bis hin zur Beratung, sozialpädagogischen Betreuung und Durchführung von berufsvorbereitenden Maßnahmen – an kommerzielle Firmen und gemeinnützige Einrichtungen auszulagern. Ein anderes Mittel, die Kommunen zu einer konformen Umsetzung der »Welfare Reform« zu bewegen, bestand in der Einführung eines ausgeklügelten Finanzierungs-, Sanktions- und Quotensystems, mit dem der Bund die lokalen Verwaltungen im Prinzip in zwei Richtungen drängte. Da das Gesetz kaum mehr Ausnahmen bei der Arbeitsverpflichtung zulässt und unter Androhung von Kürzungen der Bundeszuschüsse für TANF vorschreibt, wie hoch der Anteil der zu »Aktivierenden« ist,³ müssen die Sozialbehörden nun wesentlich mehr Menschen als zuvor, Schwangere, allein erziehende Mütter mit Kleinkindern, Kranke oder Obdachlose, in oftmals sinnlose Arbeitsbeschaffungs- oder Trainingsmaßnahmen zwingen; also Bevölkerungsgruppen, die in der Hochphase des keynesianischen Wohlfahrtsstaates entweder als nicht beschäftigungsfähig und/oder als besonders schutzbedürftig galten. Allerdings gibt es noch eine weitere Möglichkeit, die Workfare-Richtlinien und Quoten des Bundes zu erfüllen. Die Einzelstaaten und Kommunen können sich nämlich ihren Verpflichtungen zur »Beschäftigungsförderung« entziehen oder diese zumindest erheblich reduzieren, wenn sie – mit welchen Mitteln auch immer – besonders erfolgreich bei der Senkung ihrer Sozialhilfequoten sind. Dafür sorgte der in das Gesetz eingebaute *caseload reduction credit*, der erhebliche Anreiz bietet, Hilfebezieher zu sanktionieren oder Neuantragsteller abzulehnen, um somit Kosten für aktivierende Instrumente und Programme einzusparen. Sank nämlich in einem Bundesstaat die Anzahl aller Hilfeempfänger in einem Jahr um beispielsweise 30 Prozent, mussten die Behörden im folgenden Haushaltsjahr auch 30 Prozent weniger (als vom Gesetz festgeschrieben) in Jobs oder in Maßnahmen bringen. Dementsprechend förderte die »Welfare Reform« – trotz anders lautender Rhetorik – vielerorts weniger den Aufbau einer aktiven lokalen Arbeitsmarktpolitik, sondern vielmehr den Ausbau eines umfassenden Systems der Kontrolle und Abschreckung. Bezeichnend ist, dass immer mehr Bundesstaaten inzwischen dazu übergegangen sind, alle Antragsteller auf TANF und selbst auf Lebensmittelmarken wie potenzielle Kriminelle zu behandeln, indem sie von ihnen Fingerabdrücke abnehmen und regelmäßige Drogentests verlangen.

Die hier kurz skizzierten Entwicklungen, Privatisierung und die Hinwendung zu einer strikten Sanktions- und Kontrollpraxis, waren nur durch einen weitreichenden Umbau der Personal- und Verwaltungsstrukturen der lokalen Sozialbürokratien möglich. In einigen Städten, u. a. in New York, wo neoliberale Think Tanks wie das Manhattan Institute und konservative Intellektuelle wie Lawrence Mead, berühmter Vertreter des Ansatzes eines »New Paternalism«, die Kommunalpolitik berieten, kam es Mitte der 1990er Jahre zu einem kompletten Austausch der für die Umsetzung der neuen Sozialhilfepolitik zuständigen Verwaltungsspitze. Mitarbeiter, die sich gegen die veränderten Aufgabenzuschreibungen wehrten und der Umwandlung von Sozialämtern in so genannte Job Center skeptisch gegenüberstanden, wurden zum Teil entlassen oder in andere Behörden zwangsversetzt. Während es hier zumindest phasenweise eine Beteiligung von städtischen Angestellten an Anti-Workfare-Protesten gab, sind aus anderen Orten keine nennenswerten Solidarisierungen zwischen Verwaltungsmitarbeitern und ihren »Klienten« – wie auf staatliche Unterstützung angewiesene Menschen in Zeiten von Case Management und Verwaltungsmodernisierung inzwischen oftmals zynisch bezeichnet werden – bekannt geworden.

Interventions- und Organisationsversuche in New York

Um die verschiedenen Kampagnen und Interventionsbemühungen in New York nachzuvollziehen, scheint es hilfreich, zunächst auf verschiedene Varianten von lokalen »Welfare-to-Work«-Ansätzen hinzuweisen: das *local state model*, das *community sector model* und das *work first/market model*. Alle drei Modelle kamen, zum Teil in einer Mischform, in den USA im Zuge der Umsetzung der »Welfare Reform« zum Einsatz.⁴ Jamie Peck (2001, 365) hat darauf hingewiesen, dass diese von ihm und seinem Kollegen Nik Theodore typologisierten Ansätze – zumindest im nordamerikanischen Raum mit seinen spezifischen Arbeitsbeziehungen und Rahmenbedingungen 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 in städtischen Betrieben zu Arbeitseinsätzen herangezogen werden (*local state model*), ist es wahrscheinlich, dass es zu Mobilisierungen von lokalen Dienstleistungsgewerkschaften kommt, welche ihre Interessen durch die potenzielle Verdrängung von (zahlenden) Mitgliedern durch Transferempfänger bedroht sehen. Dort, wo von Seiten der Kommunen versucht wird, Sozialhilfeempfänger vor allem zu unentlohnten Tätigkeiten in Nonprofit-Einrichtungen zu verpflichten (*community sector model*), 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 (*work first/market model*), sieht Peck dagegen sehr schwierige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Mobilisierung, da diese Politik zu einer weiteren Individualisierung der Betroffenen führe und außerhalb klassischer Gewerkschaftsstrategien (Durchsetzung von Lohnerhöhungen und besseren Arbeitsbedingungen über die Organisation einzelner Betriebe) kaum Ansatzpunkte für eine kollektive Gegenwehr biete. Zwei andere Sozialwissenschaftlerinnen (vgl. Reese/Newcombe 2003), die historische und aktuelle Organisationsversuche im Kontext

der US-amerikanischen »Welfare Rights Movement« untersucht haben, identifizieren darüber hinaus vier Strategien bzw. »collective action frames«, die beim Kampf gegen Workfare potenziell zum Einsatz kommen können: erstens ein feministischer Ansatz, zweitens ein arbeitsrechtlicher Ansatz, drittens ein Bürgerrechts- und viertens ein Menschenrechtsansatz.

In New York konzentrierte sich ein Großteil der sozialpolitischen Opposition in den letzten zehn Jahren auf das Feld der »gemeinnützigen Arbeitseinsätze«, die in den USA auch »Community Service« genannt werden und in etwa das Äquivalent zu den gegenwärtigen »Ein-Euro-Jobs« in Deutschland darstellen. Dabei kamen bei diesen Anti-Workfare-Kampagnen – vergleicht man sie mit hiesigen Mobilisierungsversuchen, bei denen es häufig Berührungspunkte zwischen verschiedenen politischen Fraktionen und Strömungen gibt – relativ breite Bündnisse aus recht unterschiedlichen Organisationen zusammen. In New York gehörten hierzu das »Welfare Reform Network« (hauptsächlich getragen von karitativen Einrichtungen und Kirchengemeinden), das »Welfare Law Center« (eine Einrichtung in der Tradition progressiver Armenanwälte), Welfare-Rights-Initiativen an den Universitäten sowie eine Reihe von Community- und Stadtteilinitiativen, die alle aus Kämpfen um eine bessere Wohnraum- und Sozialversorgung in den 1970er und 1980er Jahren hervorgegangen sind (Fifth Avenue Committee, Urban Justice Center, Community Voices Heard). Später schlossen sich diesem Bündnis noch die lokale Vertretung von ACORN (Association for Community Organizations for Reform Now), die Gruppe Workfairness, eine Abspaltung der trotzkistischen Workers' World Party, sowie nach teilweise langwierigen internen Auseinandersetzungen auch die wichtigste lokale Gewerkschaft im öffentlichen Dienst (District Council 37) an. Die meisten Organisationen vertraten einen bürger- bzw. menschenrechtlichen Ansatz (mit Forderungen auf das Recht auf Bildung, das Recht auf eine menschenwürdige Behandlung etc.) und richteten sich gegen offensichtliche behördliche Diskriminierungen, in denen in New York in den späten 1990er Jahren vorwiegend ethnische Minderheiten zu leiden hatten. Oder sie setzen darauf – was auch westeuropäischer Perspektive besonders interessant erscheint –, Sozialhilfebeziehende nicht nur als entrechtete Opfer, sondern auch als Teil einer neuen Arbeiterbewegungen von unten zu organisieren (vgl. hierzu ausführlich Goldberg 2001; Krinsky 2007).

Die Ausgangsbedingungen für Anti-Workfare-Kampagnen waren in New York aus mehreren Gründen verhältnismäßig gut. Zunächst nimmt die Stadt seit Beginn des 20. Jahrhunderts eine äußerst profilierte Stellung in den sozialpolitischen Auseinandersetzungen der Vereinigten Staaten ein, was mit ihrer spezifischen Geschichte als Einwanderungsmetropole, ihren (ehemals) relativ starken Gewerkschaften und ihrer Rolle als Inkubator des New Deal zusammenhängt. Außerdem ist die weiterhin bevölkerungsreichste Stadt der USA für ihre überaus fragilen politischen Regierungskoalitionen sowie ihre massiven Armuts-, Wohnungs- und Beschäftigungsprobleme bekannt. Kurz vor der nationalen »Welfare Reform« erhielten hier noch fast 1,4 Millionen Personen – das heißt fast jeder siebte Bewohner – Sozialhilfe in Form von Geld- und Sachleistungen (Nightingale u. a. 2002, 4), sodass ihre Stigmatisierung als »arbeitscheue Minderheit und Unterschicht« nur schwer möglich war. Hinzu kommt, dass die Stadt seit 1994 vom ehemaligen Obersten Staatsanwalt Manhattans, Rudolph Giuliani, regiert wurde, der dem progressiven Erbe New Yorks den Kampf angesagt hatte. Während sich andere Kommunalpolitiker bei der Umsetzung der na-

tionalen Sozialhilfereform vielerorts um eine direkte Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Gruppen bemühten, zogen sich Giuliani und sein aus Wisconsin importierter Direktor der Sozialverwaltung, Jason Turner⁵, mit ihrem provokativen Vorgehen beim Umbau des lokalen Sozialsystems, das vor allem auf Zwang und Sanktionen aufbaute, in New York schnell den Unmut selbst eher liberaler Akteure und Institutionen zu, darunter die *New York Times* und einige renommierte Forschungsinstitute. Im Juni 1998 musste sich Jason Turner öffentlich für ein Fernsehinterview entschuldigen, in dem er auf die Frage eines Reporters zu Vorwürfen von Gewerkschaftern und Kirchenvertretern, die in New York eingeführten Workfare-Maßnahmen für Sozialhilfebeziehende erinnerten an Sklavenarbeit, geantwortet hatte: »Arbeit macht frei« bzw. »It's work that sets you free« (*New York Times*, 27. 6. 1998).

Es waren im Wesentlichen drei Punkte, die in New York im Zentrum der lokalpolitischen Auseinandersetzungen standen: der fast vollständige Ausschluss von Sozialhilfebeziehenden von beruflicher Qualifizierung und Weiterbildung,⁶ die in den neu geschaffenen Job Center herrschende Willkür und die massive Ausweitung von unfreiwilligen Arbeitsdiensten. Besonders erfolgreich war die »WEP Campaign of Resistance«, mit der das »Urban Justice Center« und das »Welfare Reform Network« auf die Ankündigung der Lokalregierung reagierten, die allgemeinen Sozialausgaben radikal kürzen zu wollen und – abgesehen von körperlich schwer Behinderten und Müttern von Neugeborenen – keine Ausnahmen mehr bei der Arbeitsverpflichtung von Hilfebeziehenden zuzulassen. Bis zu 100.000 sollten in den kommenden Jahren in irgendeine Beschäftigung gebracht, bis zu 10.000 im Rahmen des neu geschaffenen »Work Experience Program« (WEP) zu gemeinnützigen Tätigkeiten in Nonprofit-Organisationen verpflichtet werden. Dies löste eine breite und öffentlichkeitswirksame Gegenkampagne aus. Vor allem die Mitarbeiter von karitativen und kirchlichen Organisationen hatten das Bedürfnis, ihrer wachsenden Empörung über die zunehmend degradierende Behandlung von Hilfebedürftigen durch die New Yorker Behörden – Anträge auf Unterstützung wurden nicht bearbeitet, die Sanktionsrate war seit Mitte der 1990er Jahre um die Hälfte gestiegen, Studierende wurden zu einem Abbruch ihrer Ausbildung und selbst Obdachlose unter Androhung des Verlustes ihres Schlafplatzes zu »Community Service« gezwungen – Ausdruck zu verleihen. Als mehrere hundert soziale Projekte, Synagogen und Gemeinden einen öffentlichen Aufruf unterschrieben, in dem sie ihre Weigerung erklärten, Menschen unbezahlt in ihren Einrichtungen zu beschäftigen, kam es zu einer Debatte über die moralische Legitimation des WEP-Programms, über die in zahlreichen überregionalen Medien berichtet wurde (vgl. Weikart 2005). Hatte die Sozialverwaltung jemals wirklich vorgehabt, alle finanziell von ihr abhängigen Wohlfahrtsinitiativen zu einer Beteiligung am Workfare-System zu verpflichten, musste sie dieses Vorhaben recht bald aufgeben.

Stattdessen kam sie auf die Idee, Sozialhilfebeziehende massenhaft in städtischen Verwaltungen und Betrieben, die in den zurückliegenden Jahren stark unter Stellenabbau und Kürzungen gelitten hatten, einzusetzen. Damit sollten und konnten mehrere Fliegen mit einer Klappe geschlagen werden. Zum einen konnte damit die Gentrifizierungs- und Zero-Tolerance-Politik der Giuliani-Administration gestützt werden, deren erklärtes Ziel es war, die Sicherheit und Sauberkeit öffentlicher Plätze und Parks in den Innenstadtbereichen (u. a. durch die Vertreibung von Obdachlosen, Trinkern und anderen Randgruppen) erkennbar zu erhöhen und somit diese wieder

attraktiver für Touristen und die Mittelschichten zu machen. Dementsprechend boten sich als potenzielle Einsatzorte vor allem die Park- und Grünflächenämter sowie die Stadtreinigungs- und Transportbetriebe an, wo Ende der 1990er Jahre zum Teil dreimal so viele Sozialhilfeempfänger im Außendienst tätig waren wie Festangestellte (Cohen 1999, 8). Außerdem waren Sozialhilfeempfänger eine flexible Einsatztruppe von mehr oder minder kosten- und rechtlosen Arbeitskräften, die bei Streitigkeiten mit den Gewerkschaften oder verwaltungsinternen Auseinandersetzungen auch als Disziplinierungs- und Druckinstrument gegenüber allen anderen Beschäftigten eingesetzt werden konnten. In einer Reihe von Fällen konnte sogar vor Gericht nachgewiesen werden, dass WEP-Workers bevorzugt dort arbeiten mussten, wo – wie zum Beispiel in öffentlichen Krankenhäusern – zuvor eine größere Anzahl von regulär Beschäftigten illegal entlassen worden war (ebd.).

Lange Zeit konnten die Verantwortlichen Vorwürfe, sie verfolgten eine Substitutionsstrategie, die darauf aus war, gewerkschaftlich organisierte Angestellte im öffentlichen Dienst mit rechtlosen Sozialhilfebeziehenden zu ersetzen, einfach ignorieren. Dies änderte sich erst mit der Kampagne »WEP Workers Together!« (WWT), die ihren Höhepunkt in einem so genannten »union drive« fand, bei dem im Herbst 1997 fast 17.000 Menschen an den Orten ihrer Arbeitsdienste aufgesucht und dazu gebracht wurden, ihre Stimme für die Gründung einer kollektiven, gewerkschaftlich orientierten Interessenvertretung abzugeben (vgl. Krinsky 2007). Das so genannte »WEP Workers Organizing Committee« wurde dabei von zahlreichen lokalen Gewerkschaften, dem AFL-CIO⁷-nahen bundesweiten Netzwerk »Jobs with Justice«, Studenten- und Bürgerrechtsgruppen, Stadtteilinitiativen sowie selbst von einigen Mitarbeitern der Verwaltung und dem ehemaligen demokratischen Bürgermeister David Dinkins unterstützt. In den folgenden Jahren führte es zahlreiche Demonstrationen, Kundgebungen, Sit-ins in Behörden und Kampagnen zur Verbesserung der unmittelbaren Arbeits- und Lebensbedingungen der Sozialhilfebeziehenden durch. Das eigentliche Ziel bestand jedoch darin, eine angemessene Bezahlung von WEP-Workers und ihre Gleichstellung mit allen anderen Arbeitnehmern in den städtischen Betrieben und Verwaltungen durchzusetzen, was der Forderung nach einer grundsätzlichen Aufgabe des vorherrschenden Workfare-Ansatzes entsprach. Daran ist das Komitee jedoch am Ende gescheitert, was sowohl mit internen Problemen als auch mit größeren externen Widerständen erklärt werden kann. Zunächst gab es eine hohe Fluktuation der im WEP-Programm Beschäftigten, die eine effektive und kontinuierliche Organisation erschwerte. Hinzu kam die Angst vieler, bei einer allzu offensiven Vorgehensweise noch mehr Schikanen ausgesetzt zu werden und ihren Anspruch auf Sozialhilfe zu verlieren. Entscheidend für das Scheitern des Komitees war jedoch die anhaltende und hartnäckige Weigerung der Giuliani-Administration, WEP-Workers als normale Arbeitnehmer mit den dazugehörigen Rechten anzuerkennen. Vertreter der Sozialverwaltung beteuerten in diversen öffentlichen Anhörungen und juristischen Verfahren, dass es sich bei ihnen entweder um Auszubildende (trainees) handelte oder sie lediglich einer »simulierten Arbeitswoche« nachgingen (Goldberg 2001). Alle Versuche der Workfare-Gegner, auf dem juristischen Wege den arbeitsrechtlichen Status von WEP-Beschäftigten entscheidend zu verbessern und eine ordentliche Gewerkschaftsvertretung zuzulassen, blieben am Ende erfolglos, weil sich kein Gericht bereit fand, das System gemeinnütziger Arbeitseinsätze grundsätzlich in Frage zu stellen. Auch das New Yorker Landespar-

lament lehnte einen Gesetzesentwurf ab, der es Gewerkschaften erlaubt hätte, Teilnehmer von Workfare-Maßnahmen als Mitglieder aufzunehmen und deren Interessen zu vertreten. Damit befand sich auch der »radikalere Teil« der sozialpolitischen Opposition, der auf eine neue kraftvolle Koalition von Sozialhilfeempfängern, städtischen Angestellten, Stadtteilinitiativen und lokalen Gewerkschaften gesetzt hatte, Ende der 1990er Jahre wieder in der politischen Defensive.

Viele der beteiligten Organisationen zogen sich daraufhin enttäuscht aus der gemeinsamen Arbeit zurück bzw. widmeten sich wieder anderen Aufgaben, nachdem die öffentlichkeitswirksamen Mobilisierungen auf Dauer nicht aufrechtzuerhalten waren und es nicht gelungen war, einen nennenswerten Teil der in den Anti-Workfare-Kampagnen aktiven »Betroffenen« als neue (zahlende) Mitglieder zu gewinnen. Dies kann auch als eine Schwäche von gewerkschaftlich orientierten Bewegungen im US-amerikanischen Kontext begriffen werden, denen oftmals ein eher instrumentelles Verhältnis zu den »Prekären« und »Marginalisierten« zu Grunde liegt, die schnell an Bedeutung verlieren, wenn es nicht gelingt, sie langfristig in die eigenen Organisationsstrukturen einzubinden. Lediglich die an einigen Universitäten gegründeten Welfare-Rights-Initiativen, die zum großen Teil von (ehemals) Sozialhilfebeziehenden getragen werden, sind weiterhin aktiv, machen intensive Rechtsberatung und bieten zudem Seminare an, die neben juristischen und sozialpolitischen Kenntnissen auch Theorie und Praxis der politischen Interessenvertretung und Mobilisierung vermitteln.

Fazit

Auch außerhalb New Yorks, wo das WEP-Programm inzwischen deutlich zurückgefahren wurde und einige moderate Reformen erfahren hat (vgl. Grell 2008), ist das allgemeine Interesse von lokalen Initiativen, aber auch bundesweiten Netzwerken sowie progressiven Stiftungen, die als Finanziere von Anti-Workfare-Kampagnen Ende der 1990er Jahre überaus wichtig waren, an der Situation von Sozialhilfebeziehenden sowie dem staatlichen Umgang mit ihnen inzwischen deutlich zurückgegangen. Viele linke politische Organisationen favorisieren unterdessen Themen wie Immigrantenrechte, die katastrophale Schulsituation in armen Nachbarschaften oder engagieren sich – wie die 2007 gegründete bundesweite »Right to the City Alliance« – in wohnungspolitischen Auseinandersetzungen und in Kampagnen, die als Zielgruppe ganz allgemein die »working poor« nennen. Im Unterschied zu den Anti-Workfare-Kampagnen verspricht dies breitere und erfolgreichere Bündnisse, die sich nicht den Vorwurf einhandeln müssen, »Partikularinteressen« wie die von einer immer kleiner werdenden Zahl von Sozialhilfebeziehenden zu vertreten. Damit haben es die Apologeten der »Welfare Reform« und eines strikten Workfare-Ansatzes geschafft, innerhalb relativ kurzer Zeit nicht nur den Anspruch von Millionen mittellose Menschen auf staatliche Unterstützung zu untergraben, sondern auch die sozialpolitischen Auseinandersetzungen nachhaltig zu verschieben. Dabei überrascht aus europäischer Sicht sicherlich – trotz zahlreicher innovativer Organisations- und Bündnisansätze – die allgemein zu beobachtende defensive oder sogar ablehnende Haltung vieler sozialpolitischer Oppositionsgruppen in den USA gegenüber der Wiedereinführung oder Neuformulierung eines (unkonditionierten) Rechtsanspruchs auf staatliche Unterstützung, der lediglich auf Bedürftigkeit und nicht auf Erwerbs-

tätigkeit oder anderen »Gegenleistungen« basiert. Diskussionen über ein staatlich garantiertes Grundeinkommen oder über universelle Leistungen zur Sicherung eines Existenzminimums, wie sie in vielen Erwerbsloseninitiativen und sozialpolitischen Netzwerken in Westeuropa geführt werden und auch in den USA in den 1960er und 1970er Jahren durchaus üblich waren, sind in den USA aktuell auf einen kleinen, zumeist akademischen Kreis beschränkt. Selbst Forderungen nach einer Reformierung des lückenhaften und unterfinanzierten Arbeitslosenversicherungssystems, das in manchen Teilen der USA nur noch 20 bis 30 Prozent aller Erwerbslosen erfasst, werden hier von Seiten lokaler Initiativen selten erhoben.

Die zunehmende Fokussierung auf die »working poor« und deren lokale Lebens- und Arbeitsbedingungen erweist sich insgesamt als ein überaus ambivalenter und auch bedenklicher Prozess. Zum einen ist diese Ausrichtung anschlussfähig an in der US-amerikanischen Politik und Gesellschaft dominante Diskurse und Überzeugungen, dass Abhängigkeit von staatlichen Leistungen schlecht ist, hart Arbeitende dagegen Unterstützung verdienen, und verspricht daher größere Bündnismöglichkeiten und greifbarere Erfolge. Zum anderen kommen in diesen Kampagnen, die sich meist auf formale Arbeitsrechte, existenzsichernde Löhne und Forderungen nach mehr Chancengleichheit konzentrieren, aber auch eindeutige Limitierungen zum Ausdruck, weil sie keinerlei Antwort darauf zu geben vermögen, was mit denjenigen geschehen soll, die aus verschiedenen Gründen – sei es, weil sie zu den Überflüssigen und nicht Verwertbaren zählen, sei es, weil sie anderen Aufgaben und Verpflichtungen nachgehen müssen – nicht am Arbeitsmarkt partizipieren können oder aus nachvollziehbaren Motiven auch nicht wollen.

Literatur

- Cohen, Steven (1999) *Managing Workfare: The Case of the Work Experience Program in the New York City Parks Department*, Columbia University, New York
- Cooper, Emilie (2004) *Embedded Immigrant Exceptionalism: An Examination of California's Proposition 187, the 1996 Welfare Reforms and the Anti-Immigrant Sentiment Expressed Therein*; in: *Georgetown Immigration Law Journal*, Vol. 18, No. 2, 345-372
- Daguerre, Anne (2007) *Active Labour Market Policies and Welfare Reform: Europe and the US in Comparative Perspective*, Basingstoke
- Fraser, Nancy/ Gordon, Linda (1994) *A Genealogy of Dependency. Tracing a Keyword of the U.S. Welfare State*; in: *Signs*, Vol. 19, No. 2, 309-336
- Fujiwara, Lynn H. (2005) *Immigrant Rights Are Human Rights: The Reframing of Immigrant Entitlement and Welfare*; in: *Social Problems*, Vol. 52, No. 1, 79-101
- Goldberg, Chad Alan (2001) *Welfare Recipients or Workers? Contesting the Workfare State in New York City*; in: *Sociological Theory*, Vol. 19, No. 2, 187-218
- Grell, Britta (2008) *Workfare in den USA. Das Elend der US-amerikanischen Sozialhilfepolitik*, Bielefeld
- Krinsky, John (2007) *Free Labor. Workfare and the Contested Language of Neoliberalism*, Chicago/London
- Marchevsky, Alejandra/ Theoharis, Jeanne (2006) *Not Working. Latina Immigrants, Low-Wage Jobs, and the Failure of Welfare Reform*, New York
- Nightingale, Demetra Smith/ Nancy M. Pindus/ Fredrica D. Kramer/ John Trutko/ Kelly S. Mikelson/ Michael Egner (2002) *Work and Welfare Reform in New York City During the Giuliani Administration: A Study of Program Implementation*, Urban Institute, Washington D.C.
- Orloff, Ann Shola (2002) *Explaining US Welfare Reform: Power, Gender, Race and the US Policy Legacy*; in: *Critical Social Policy*, Vol. 22, No. 1, 96-118

- Parrott, Sharon/ Sherman, Arloc (2006) TANF at 10: Program Results Are More Mixed Than Often Understood, Center on Budget and Policy Priorities, Washington D. C., unter: <http://www.cbpp.org>.
- Peck, Jamie (2001) Workfare States, New York
- Reese, Ellen/ Newcombe, Garnett (2003) Income Rights, Mothers' Rights, or Workers' Rights? Collective Action Frames, Organizational Ideologies, and the American Welfare Rights Movement; in: Social Problems, Vol. 50, No.2, 294-318
- Sanger, Bryna M. (2003) The Welfare Market Place. Privatization and Welfare Reform, Washington D. C.
- Solow, Robert M. (1998) »Guess Who Pays for Workfare?«; in: The New York Book Review of Books, 5. 11. 1998, 27-37
- Weikart, Lynne A. (2005) The Era of Meanness: Welfare Reform and Barriers to a College Degree, in: Affilia, Vol. 20, No. 4, 416-433

Anmerkungen

- 1 »Welfare Reform« wird hier und im Folgenden als Synonym benutzt für den unter der Clinton-Regierung verabschiedeten »Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act« (PRWORA), der bis heute in moderierter Form in Kraft ist.
- 2 Einige sozialwissenschaftliche Studien schätzen, dass der massive Rückgang der bundesweiten Sozialhilfequoten (von 4,8 auf 1,6 Mio. Familien zwischen 1996 und 2008) zu einem Großteil auf verschärfte Zugangsregeln, Sanktionen und zeitlichen Befristungen und nicht auf eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration zurück zu führen ist (Parrott/Sherman 2006).
- 3 Bis 2002 mussten mindestens 50 Prozent aller allein stehenden und 90 Prozent aller Sozialhilfebezieher in »vollständigen Familien« einer Erwerbsarbeit nachgehen bzw. an beschäftigungsfördernden Maßnahmen teilnehmen, wobei der Bund vorgibt, welche Tätigkeiten anrechnungsfähig sind.
- 4 Peck/Theodore nennen noch eine vierte Workfare-Variante, das human capital model, das auf berufliche Qualifizierung von Erwerbslosen setzt, in den USA in den letzten Jahren jedoch kaum mehr eine Rolle gespielt hat. So wurden z. B. im Jahr 2002 von den jährlich \$ 16,5 Milliarden Bundeszuschüssen für TANF lediglich 1,5 Prozent von den Kommunen für Weiterbildungsmaßnahmen genutzt.
- 5 Jason Turner, der der reaktionären Heritage Foundation und dem Hudson Institute nahe steht, gilt als sozialpolitischer Hardliner und hatte zuvor bereits in Wisconsin maßgeblich an der Umsetzung eines harschen Workfare-Regimes mitgewirkt.
- 6 Dazu muss man wissen, dass es in den USA bis zur Verabschiedung der »Welfare Reform« durchaus möglich war, als Sozialhilfebeziehende einer längeren Weiterbildung und sogar einem Studium nachzugehen. An der City University of New York machten z. B. 1994 über 23.000 eingeschriebene Sozialhilfeempfänger noch etwa 17 Prozent aller dort Studierenden aus.
- 7 American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, mitgliederstärkster Gewerkschaftsdachverband der USA.