

Margit Mayer

Die Rolle von Stadtteilorganisationen im Kontext von *Workfare*

Die staatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung städtischer Arbeitslosigkeit und Armut haben sich in den letzten Jahren gewandelt und werden inzwischen zunehmend von drei zusammenwirkenden Strategien geprägt: *Workfare*, Förderung von Kleinstunternehmen (*microenterprise*) und sozial-räumliche Ausgrenzung. Diese neue Ausrichtung staatlicher Politik hat unter anderem Auswirkungen auf die lokalen Organisationen und Basisinitiativen, die für die Interessen ausgegrenzter Gruppen eintreten: Parallel zur Reduzierung staatlicher Zuschüsse werden sie stärker von Stiftungen abhängig, die sie dazu drängen, „innovative“ Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung und Wirtschaftsförderung zu entwickeln, wobei sogenannte „umfassende“ Projekte, die soziale und arbeitsmarktpolitische Ziele kombinieren, besonders gefördert werden.

Dieser Beitrag lotet die Möglichkeiten und Grenzen von Stadtteilorganisationen im Kontext der neuen Armutspolitik aus. Zunächst geht es um den Wandel in den sozialpolitischen und stadtpolitischen Rahmenbedingungen, der mit den Kürzungen für städtische Infrastrukturmaßnahmen und soziale Dienstleistungen in den siebziger Jahren einsetzte und mit der Sozialhilfe-reform der Clinton-Regierung seinen vorläufigen Höhepunkt erreicht hat. Im zweiten Teil geht es darum, die Bandbreite von stadtteilorientierten Initiativen und Programmen, die in amerikanischen Städten in viel größerem Umfang als hierzulande aktiv sind, vorzustellen. Deren Handlungsansätze entwickeln sich zunehmend in die gleiche Richtung: Alle betonen eine ganzheitliche, strategische und kooperative Ausrichtung. Im dritten Teil geht es um die Frage, ob wir in diesen Entwicklungen bereits neue institutionelle Strukturen und neue *Policies* ausmachen können, die sich im Zuge der neuen Stadtentwicklung und Armutsbekämpfung möglicherweise durchsetzen - und wenn, welche neuen Probleme und Gefahren sie aufwerfen.

Die sozial- und stadtpolitischen Rahmenbedingungen

Für die Entwicklung der amerikanischen Städte in der Nachkriegszeit stellte mit Sicherheit der dramatische Arbeitsplatzabbau im verarbeitenden Gewerbe die einschneidendste Veränderung dar. Mit dem Verschwinden der Indu-

strierarbeitsplätze beschleunigte sich der Auszug der Mittelklassen in die Vorstädte. Das Ergebnis dieser Abwanderung hat William Julius Wilson in seinem Buch „The Truly Disadvantaged“ (1990) anschaulich beschrieben. Der Clinton-Boom änderte trotz des landesweiten Rückgangs der Arbeitslosigkeit wenig an den Problemlagen der innerstädtischen Kerne US-amerikanischer Metropolen (Danziger/Gottschalk 1995, Schäfer 1996).

Während die Bundesregierung unter den Präsidenten Kennedy und Johnson mit ihrem „Krieg gegen die Armut“ speziell auf solche städtische Problemlagen reagiert hatte, unterliegen städtische Sonderprogramme seit den späten siebziger Jahren ständigen Kürzungen. Der Anteil der Bundeszuweisungen an den städtischen Haushalten fiel von 15,9 Prozent 1977 auf 4,7 Prozent 1992 (Eisinger 1998: 310, vgl. Caraley 1992). Seit der Wahl von 1992 machen die *suburbanites* die Mehrzahl der amerikanischen Wähler aus. Diese Wählergruppe hat kein politisches Interesse an einer Ressourcenumverteilung zugunsten der problembeladenen Großstädte (vgl. Paget 1998). Somit ist es nicht überraschend, daß auch unter Präsident Clinton, der seinen Wahlerfolg diesen Gruppen verdankt, bundesstaatliche, auf die Städte ausgerichtete Programme weiter gekürzt wurden. Und mit der Abschaffung bzw. radikalen Kürzung der Sozialhilfe konterkariert die Clinton-Regierung noch die Wirkung des einzigen von ihr aufgelegten städtischen Förderprogramms, des *Empowerment Zones/Enterprise Communities*-Programms.

Bei der 1996 verabschiedeten Sozialhilfereform (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*) geht es - auf dem Papier jedenfalls - darum, „den Menschen den Übergang von der Fürsorge zur Arbeit zu ermöglichen.“ Allerdings sind im Gesetz keine Instrumente für die Schaffung von Arbeitsplätzen oder für berufsbildende Maßnahmen und auch kein entsprechendes Budget vorgesehen (zu den zentralen Elementen der *Welfare Reform* siehe die Beiträge von Peck und Wiseman).

Der Wandel von *Welfare* zu *Workfare*, wie er nun auf Bundesebene forciert wird, ist allerdings so neu nicht. Schon seit der ersten Amtsperiode von Präsident Reagan war es den Einzelstaaten gestattet, aufgrund von Ausnahmegenehmigungen (*waivers*) vom Bundesrahmengesetz abzuweichen und verschiedene Modelle für eine „bessere“ Sozialpolitik zu entwickeln, die allesamt den Übergang zu aktiven Arbeitsplatzbeschaffungs- bzw. Arbeitserzwingungsmaßnahmen suchten (vgl. Gehlen 1997: 108ff.). Dabei wurden bereits erste Erfahrungen mit der Nutzung stadtteilverankerter Organisationen auch in *Welfare-to-Work*-Programmen gemacht (vgl. Hardina 1997).

Während die *Welfare Reform* eine zentrale Rahmenbedingung für die Entwicklung der Arbeit von stadterneuerungspolitischen Gruppen darstellt, ha-

ben weitere Bestandteile von Clintons Städteprogramm ebenfalls Auswirkungen auf die Strategien und Arbeitsweisen dieser Gruppen. Im *National Urban Policy Report* der Clinton-Administration von 1995 wird das Ziel formuliert, „Problemlösungen zu fördern, die lokal entwickelt und von unternehmerisch ausgerichteten öffentlichen Einrichtungen, privaten Akteuren und einem wachsenden Netzwerk von stadtteilbezogenen Körperschaften und Organisationen umgesetzt werden.“ Die Rolle solcher Netzwerke wird mit verschiedenen Programmen, insbesondere dem *Empowerment Zones/Enterprise Communities*-Programm, unterstrichen und befördert.

Dieses 1993 verabschiedete Förderprogramm verknüpft staatliche Zuwendungen, Steuererleichterungen und die Lockerung staatlicher Vorschriften mit der Kapitalisierung neuer Entwicklungsbanken und stadtteilverankerten Planungsmodellen. Seit 1995 kommen knapp 80 Städte in den Genuß dieses Programms, das mit 3,5 Milliarden US-Dollar über eine Laufzeit von 10 Jahren ausgestattet wurde. Drei Ziele kennzeichnen es:

- „Oberste Priorität bei der Revitalisierung benachteiligter Stadtteile ist die Schaffung von wirtschaftlichen Chancen - Jobs und Arbeit - für alle Einwohner“ (The President’s Community Enterprise Board 1994: 8).
- Die Wirtschaftsförderungsaktivitäten sollen gleichzeitig einen Beitrag zum Umweltschutz, zum Erhalt der Bausubstanz und zur Stärkung des Gemeinschaftslebens leisten.
- Das Gesetz setzt die Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen sämtlichen vor Ort relevanten Akteuren voraus: Es schreibt den Gemeinden vor, sämtliche „*stakeholders*“, einschließlich von Bewohnergruppen, miteinzubeziehen.

Somit greift das Programm den integrierten Erneuerungsansatz auf, der bereits seit einigen Jahren mit der massiven Unterstützung von nationalen Stiftungen in vielen Städten angewandt wird (vgl. Mayer 1987, Rich 1995; zu den eher ernüchternden Auswertungsergebnissen dieses Programms siehe Gittell et al. 1998).

Einige weitere Maßnahmen der Clinton-Administration zielen ebenso auf die Stärkung der Community-Ebene und der Rolle stadtteilverankerter Organisationen ab:

- Das *Community Development Financial Institutions*-Programm (1994) dient der finanziellen und technischen Unterstützung für stadtteilentwicklungsorientierte Bankgeschäfte. Zwar reduzierten die Republikaner den ursprünglich anvisierten Betrag (4,8 Mrd. US-Dollar) auf einen Bruchteil (383 Mio. US-Dollar), doch immerhin ermöglicht dieses Programm den Stadtteilentwicklungsgruppen Zugang zu Krediten.

- Die Durchsetzungskraft des *Community Reinvestment Act* von 1977, das die Finanzinstitutionen dazu anhält, auch Stadtteilen mit niedrigen Einkommen ihre Dienstleistungen anzubieten, wurde (1993/94) mit einer Reform erhöht. Zudem erfaßt das Gesetz nun auch kleinere Banken, so daß eine größere Zahl an benachteiligten Stadtteilen in den Genuß von Bankdienstleistungen kommt (Squires 1996).
- Die Behörde zur Förderung mittelständischer Unternehmen (*Small Business Administration*) der Clinton-Regierung unterstützt ein bundesweites Netzwerk von Stadtteilentwicklungsbanken sowie ein Programm zur Förderung von Kleinstunternehmen (*microenterprise*).

Bei all diesen Programmen vermied die Clinton-Regierung das Etikett 'urban' und griff die Vorschläge Michael Porters (1995) auf, sie nicht als wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen, sondern als Programme zur Förderung strategischen Handelns und der Übernahme unternehmerischen Risikos zu präsentieren.

Und schließlich wurde auch auf der Ebene symbolischer Politik unter Clinton die Stadterneuerung in den Vordergrund gerückt: So fand im April 1997 ein dreitägiger Gipfel zur Mobilisierung von freiwilligem Bürgerengagement, der *Presidents' Summit on Volunteering*, in Philadelphia statt. Neben Präsident Clinton und seinem Vizepräsidenten Gore riefen die ehemaligen Präsidenten Bush, Carter und Ford sowie Nancy Reagan und der populäre ehemalige Stabschef Colin Powell vor 3000 Delegierten eine dreijährige Kampagne ins Leben, mit der die Öffentlichkeit für mehr ehrenamtliches Engagement gewonnen werden sollte. Clinton verpflichtete sich, eine neue Ära von „*Community Service*“ zu eröffnen, bevor er sich – zusammen mit 5000 Freiwilligen - an das Übermalen von Graffiti machte.

Solche überparteilichen Initiativen dienen in den USA spätestens seit Bushs *1000 Points of Light*-Kampagne zur symbolischen Unterstützung gemeinnütziger Arbeit auf Nachbarschaftsebene. Sie erfüllen ab und an mit präsidentiellem Glanz, was tagtäglich mühsame Realität in amerikanischen Städten ist. Während die städtischen Verwaltungen schrittweise die Trägerschaft von Einrichtungen und Diensten aufgeben und mehr die Rolle einer koordinierenden Planungsinstanz einnehmen, weitet sich der Handlungsbereich von Vereinen und des informellen Sektors in viele Richtungen aus.

Das Konzept der integrierten Erneuerung

Trotz oder – wie manche sagen – gerade wegen der Kürzungen staatlicher sozial- und stadtpolitischer Programme gewannen Bürgerinitiativen, die in den sechziger und siebziger Jahren zahlreich entstanden waren, an Bedeu-

tung. Allerdings differenzierten sie sich aus und haben dabei ihre Ausrichtung verändert. Heute umfassen die Aktivitäten dieser Initiativen neben der Stadtteilerneuerung auch die interessenpolitische Vertretung der neuen Armen und Ausgegrenzten, reichen von direkten Protestaktionen über Kampagnen für umweltpolitische Gerechtigkeit bis zur Ko-Produktion sozialer Dienstleistungen und von Beschäftigungs- und Weiterbildungsprogrammen (Fisher/Kling 1993, Hamel/Lustiger-Thaler/Mayer 1999).

Die Transformation der amerikanischen Stadtteilorganisationen kann besonders anschaulich am Beispiel von *Banana Kelly* in der New Yorker Bronx illustriert werden. *Banana Kelly* erhielt 1996 den *Best Practice Award* der Habitat-Konferenz. Die Organisation *Banana Kelly* entstand aus den militanten Besetzerbewegungen der siebziger Jahre, engagierte sich dann in der Sanierung von Wohnraum und verwaltet heute Hunderte von Wohnhäusern für sozial schwache Mieter, wobei sie von verschiedenen städtischen Programmen unterstützt wird. Sie suchte sogar weltweit nach einem Investor für eine große Papierfabrik zum Recycling von Manhattans gewaltigem Ausstoß an Büropapier und wurde in Schweden fündig. Neben der derartigen Schaffung von Arbeitsplätzen beteiligt sich *Banana Kelly* auch an Aus- und Weiterbildungsprogrammen, einschließlich solcher Projekte wie: *gang members* von Los Angeles nach Brooklyn zu bringen, weil sie hier lernen können, Familienwerte und das Gemeinwohl zu respektieren.

Auffallend ist nun, daß die vielfältigen Praktiken und Ansätze, die während der letzten Dekaden aus ganz unterschiedlichen Kontexten und Traditionen entstanden waren, sich im Lauf der neunziger Jahre zunehmend in die gleiche Richtung entwickelten. Dies läßt sich sowohl auf die jeweiligen konkreten Erfahrungen der Organisationen, aber auch auf den Wandel der Förderkriterien bei Stiftungen und Staat zurückführen. Die Stiftungen begannen in den späten achtziger Jahren damit, dezidiert eine Entwicklung in Richtung Formulierung und Implementierung von integrierten Stadterneuerungsansätzen (*comprehensive revitalization plans*) zu befördern. Nachdem sie 20 Jahre lang vor allem Wohnungsbauprojekte („*brick and mortar*“) gefördert haben, begannen sie nun, eine umfassendere *Community*-Entwicklung zu betonen.

Dieser sich zunehmend bei den Stadtteilorganisationen durchsetzende Handlungsansatz läßt sich in drei Punkten beschreiben: Ihre Arbeit soll '*comprehensive*', '*strategic*' und '*collaborative*' sein. Um die vielen, häufig miteinander zusammenhängenden Probleme benachteiligter Stadtteile (baulicher Verfall, Arbeitslosigkeit, Desinvestition, Kriminalität etc.) effektiv anzugehen, sind die Ansätze

- umfassend, d.h. sie integrieren die Bereiche Wirtschaftsentwicklung, soziale Dienstleistungen, Ausbildung, Wohnen und öffentliche Sicherheit;
- strategisch, d.h. auf eine Evaluierung der Stärken und Schwächen der *Community* folgt eine langfristige strategische Planung, und
- kooperativ, d.h. auf die Zusammenarbeit verschiedener Akteure ausgerichtet, einschließlich Unternehmen, öffentliche Verwaltungen, Universitäten, Stiftungen und Bewohnergruppen.

Mit anderen Worten, die Ansätze sind so zugeschnitten, daß sie bauliche, soziale, ökologische und beschäftigungswirksame Kriterien integrieren. Dabei sind die Stadtteilorganisationen zwar immer auf einen bestimmten, überschaubaren Stadtteil ausgerichtet (und an der Entwicklung seiner Identität interessiert), aber sie schotten sich nicht mehr von der 'Außenwelt' ab, weil die Nachteile der Isolierung innerstädtischer Viertel allzu deutlich geworden sind. Sie suchen deshalb die Partnerschaft mit externen Institutionen und unterstützen Bewohner bei der Arbeitsplatzsuche auch außerhalb des Stadtteils, während sie gleichzeitig bemüht sind, die Entstehung neuer Unternehmen vor Ort zu ermöglichen (Kingsley/McNeely/Gibson 1997, Rich 1995). Oberste Priorität genießt bei den aktuellen Stadterneuerungsmaßnahmen die wirtschaftliche und beschäftigungswirksame Revitalisierung, und zwar vor allem mit unternehmerischen Methoden.

Noch verfügen wir über keine gesicherten, systematischen Erkenntnisse über die tatsächliche Ausbreitung und Wirkungsweise dieser Initiativen. Der *National Congress of Community Economic Development* (NCCED 1995) veröffentlichte für die USA die Zahl von 2.200 *Community Development Corporations* (CDC) und schätzte, daß 40 Prozent erst während der letzten Dekade entstanden sind. Die Zahl wird erheblich größer, wenn man die Kreditgenossenschaften (*credit unions*), Darlehensgruppen für Frauen (*women's loan groups*) und die Organisationen für Mikrokredite (*microcredit organizations*) hinzuzählt, die sich ebenfalls bei der Stadterneuerung stark engagieren.

Neben den CDCs haben sich vor allem in den letzten Jahren *Microenterprise*-Programme stark verbreitet. Eine Studie des *Aspen Institute* zählte 1994 195 Programme und 50.000 Kleinstunternehmen (Aspen Institute 1994). Auch sie stellen einen „umfassenden“ Ansatz dar, insofern sie die Ziele und traditionell separaten Bereiche der Wirtschaftsförderung mit denen der Armutsbekämpfung verknüpfen. Einerseits vermitteln sie Kredite und bieten Lehrgänge zur (Klein-) Unternehmensgründung und -erweiterung an. Sie folgen damit den neuesten Erkenntnissen auf dem Gebiet lokaler Wirtschaftsförderung. Nicht mehr die Anwerbung ortsfremder Investoren, sondern die

Entwicklung der in der Region vorhandenen Ressourcen gilt heute als erfolgversprechend, ebenso wie die Dezentralisierung der Verantwortlichkeit für die Wirtschaftsförderung und die Involvierung privater gemeinnütziger Organisationen. Andererseits engagieren sich die *Microenterprise*-Programme in der Armutsbekämpfung, wobei sie allerdings nicht auf Einkommenstransfer abzielen, sondern darauf, Anreize zur Vermögensbildung zu schaffen, die die ProgrammteilnehmerInnen in die Lage versetzen sollen, selbst unternehmerisch tätig zu werden. Diese Zielsetzung ist genauso in der Sozialhilfe-reform und im Konzept der negativen Einkommensteuer vorhanden (Servon 1997).

Trotz noch ungenauer Datenlage ist bereits deutlich, daß die Arbeit dieser Organisationen, die auf Quartiersebene sozialräumliche Probleme mit integrativen Ansätzen angehen, keineswegs marginal ist. Die *Community Development Corporations* haben seit der Reagan/Bush-Ära ihre Effektivität unter Beweis gestellt, indem sie als wirksame Vermittlungskanäle für staatliche Fördergelder dienen. Die heute aktiven Organisationen und Projekte sind diejenigen, die die Reaganschen Kürzungen vieler Bundesprogramme überlebt haben, sie repräsentieren damit den flexiblen Typus von Quartiersorganisation, wie er im schlanken 'Wohlfahrtsstaat' funktionsfähig sein könnte. Diese stadtteilverankerten „Nonprofit“-Organisationen produzieren nicht nur erschwingliche Wohnungen, kommerzielle Einrichtungen und neue Kleinunternehmen (*business incubators*) in benachteiligten Stadtteilen, sondern zunehmend auch „weiche“ Produkte und Dienstleistungen, deren Wirkungen allerdings schwerer zu messen sind. In dem Maße, wie städtische Verwaltungen die Trägerschaft sozialer Dienste auslagern, erscheinen diese lokalen *nonprofits* als ideale Trägerorganisationen solcher Dienste für arme und unterprivilegierte Stadtteilbewohner (vgl. Harrison/Weiss 1994). Keine andere Institution ist ähnlich gut in der Lage, weiche Standortfaktoren wie Sicherheit, Arbeits- und Ausbildungsvermittlung sowie Partizipationsmöglichkeiten und „soziales Kapital“ zu organisieren und zu erbringen. Die privaten und öffentlichen Geldgeber erhoffen sich von den Drittsektor-Gruppen vor allem, daß sie genau diese Leistungen und „Produkte“ in die jeweiligen Partnerschaften zur Stadtteilentwicklung einbringen.

Neue Governance-Strukturen und ihre Probleme

Der amerikanische Fall illustriert eine Bandbreite von Möglichkeiten, in denen Projekte auf innovative Art, mit der Involvierung von Betroffenen-gruppen und unter zunehmend marktnahen Bedingungen, an der Bearbeitung städ-

tischer Armutsproblemlagen beteiligt sind. Dabei bilden sich neue, institutionelle Arrangements heraus, die mehr oder weniger effektiv in die lokalen Strukturen komplexer Politiksteuerung (*governance regimes*) inkorporiert werden. Jedenfalls sprechen die Projektbeteiligten bereits von - durch sie mit geschaffenen - neuen *Governance*-Strukturen (z.B. Chaskin/Garg 1997: 658). Sicherlich erleichtert das amerikanische Institutionengefüge die Entfaltung von offenen lokalen Regimen (*Governance* statt *Government*), wo nicht-staatliche (private und gemeinnützige) Akteure in bestimmten Politikbereichen an der Formulierung und Implementierung von staatlichen Maßnahmen beteiligt werden. Die Stabilisierung und Aufwertung, die die lokal verankerten Akteursgruppen und die Selbstorganisation der Bewohner durch die Einbindung in lokale Regime erfahren, wird allerdings häufig konterkariert durch damit gleichzeitig produzierte neue Spaltungen und Ausgrenzungen.

Denn die Abwälzung vormals kommunal erbrachter Funktionen und Leistungen auf private und gemeinnützige Organisationen beinhaltet nicht nur eine Entlastung kommunaler Budgets, sondern auch eine fragmentierte, ungleiche Versorgung der Bevölkerung. Sie macht die Qualität der Versorgung abhängig von der jeweiligen Wirtschaftskraft des Stadtteils und von den Fähigkeiten, politischen Prioritäten und der Durchsetzungskraft politischer Akteure vor Ort. Regionen mit geringen Ressourcen und Durchsetzungskraft können folglich leicht ausgegrenzt werden. Wegen der ausgeprägten sozialräumlichen Polarisierung amerikanischer Städte wird die jüngste Sozialhilfe-reform soziale Konfliktlagen in solchen benachteiligten Stadtteilen und Regionen verschärfen und auch die Lösungsansätze der effektivsten neuen *Governance Regimes* werden hier an ihre Grenzen stoßen. Faktisch am weitesten verbreitet sind *Governance*-Strukturen, die eher ineffizient funktionieren und wo niedrige Einkommens- oder anderweitig benachteiligte Gruppen ungenügend repräsentiert sind (siehe, für neue Institutionen in der Beschäftigungsentwicklung, Okagaki 1997: 9, 35; für solche im deindustrialisierenden Mittleren Westen, Indergaard 1997; zur Unterrepräsentation von Community-Gruppen in den *Governance*-Strukturen von *Empowerment Zones*, Gittel et al. 1998: 554).

Während vielerorts Auseinandersetzungen um die Repräsentanz benachteiligter Gruppen, um die Zusammensetzung der jeweiligen Organe und Beiräte und über die Macht dieser neuen Institutionen gegenüber den etablierten noch andauern, bildet sich bei diesen lokalen *Governance Regimes* zusehends eine Verbindung vormals getrennter Sozial- und Arbeitsmarkt-Politiken heraus, wobei Sozialpolitik der Arbeitsmarktpolitik untergeordnet wird. *Welfare*-Programme werden zu *Workfare*-Programmen, Sozial- und Armuts-

programme werden den Beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Institutionen einverleibt - nicht umgekehrt (Okagaki 1997: 39-40). Diese Strategie führt natürlich zum „Absahnen“ (*creaming*) der am ehesten arbeitsmarkttauglichen Gruppen („*the most employable persons*“) und adressiert nicht unbedingt die Schwierigkeiten von Langzeitarbeitslosen und anderer mehrfach benachteiligter Gruppen.

Eine erste Auswertung der Programme zur Förderung von Kleinstunternehmen als Strategie zur Stärkung armer Gemeinden ergab, daß der typische Mikrounternehmer nicht etwa aus der ärmsten Bevölkerungsschicht kommt, sondern sich eher aus den Rängen der *working poor* (also der wachsenden Gruppe derer, die trotz eines Arbeitsplatzes unter die Armutsgrenze fallen) rekrutiert (Clarke/Huston 1993). Da ihre Lohnarbeitsjobs zum Unterhalt einer Familie nicht ausreichen, versuchen sie, ihrem „Einkommenspaket“ ein weiteres Element hinzuzufügen. Das heißt, der Ansatz funktioniert für den Teil der *working poor*, der hochmotiviert und relativ gut ausgebildet ist und über einschlägige Erfahrungen und Unterstützungsnetzwerke verfügt, also für eine Nischenpopulation. Er stellt keinen Lösungsansatz für die sogenannte *urban underclass* dar.

Für die Drittsektororganisationen stellen sich mit den neuen, stärker auf den Markt ausgerichteten Konstellationen also zwei Probleme. Zum einen führt ihre Einbindung in Revitalisierungs- und andere Partnerschaften häufig dazu, daß sie sich mit bloßen „*Coping-Strategien*“ aufhalten, d.h. Alltagspraktiken zum besseren Ertragen der Armut, für Gruppen, deren Ausgrenzung durch die normalen Marktmechanismen den gesellschaftlichen Zusammenhalt bedrohen könnte. Zum anderen hat die wachsende Ausrichtung am Markt und die Unterwerfung ihrer Stadtteil- und Sozialarbeit unter ökonomische Normen Konsequenzen, die präzise abgeschätzt werden müssen. Stadtteilorganisationen, die sich der neuen *Workfare*-Programme bedienen, müssen zwar nicht notwendigerweise die negativen Konsequenzen dieser Instrumente verstärken. Um dies allerdings zu vermeiden, müssen die Stadtteil-Akteure die diesen Instrumenten inhärente Dynamik zuallererst begreifen.

Die konkrete Handhabung des *Workfare*-Programms zerstört beispielsweise in einigen Städten die just erzielten Erfolge von *Living Wage*-Kampagnen. So hatte in Baltimore die Initiative BUILD (*Baltimoreans United in Leadership Development*) zusammen mit der überregionalen Organisation *Industrial Areas Foundation* und AFSCME (der Gewerkschaft für öffentliche Bedienstete) einen ‘Gesellschaftsvertrag’ durchgesetzt, nach dem Betriebe, die öffentliche Subventionen erhalten, genauso wie kommunale Arbeitgeber gehalten sind, bestimmte Mindestlöhne zu zahlen sowie Afro-Amerikaner zu be-

schäftigen. Der *Living Wage* begann zunächst bei 6,10 US-Dollar die Stunde und liegt seit 1996 bei 6,60 US-Dollar; BUILD hoffte, ihn auf 7,20 in 1997 und 7,70 US-Dollar in 1998 zu erhöhen (Okagaki 1997: 21, Goetz 1997: 193-207, Thomas/Blake 1996: 136f., Harvey 1998). Mit den Bestimmungen der *Welfare Reform* wurde die Stadt nun gezwungen, 17.000 *Workfare*-Empfänger bis zum Oktober 1997 zu beschäftigen - zu Entgelten, die noch unter dem gesetzlichen Mindestlohn liegen. Häufig wurden dadurch Arbeitskräfte verdrängt, die soeben erst in den Genuß des *Living Wage* gekommen waren (Cooper 1997). In der aktuellen Handhabung von *Workfare*-Programmen, beispielsweise in New York und Kalifornien, fallen die 'Klienten' auch nicht unter den Schutz des Arbeitgesetzes (*Fair Labor Standards Act*; vgl. Uchitelle 1997). Nicht nur Sozialhilfeempfänger, sondern auch ehemalige *General Assistance*-Empfänger (also ledige arbeitslose Männer) werden zur Verdrängung tariflich bezahlter und häufig gewerkschaftlich organisierter Arbeitskräfte eingesetzt. Die Stadt New York verlor ca. 20.000 Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst just zu dem Zeitpunkt, als die *Workfare*-Arbeitskräfte dort zum Einsatz kamen. Die 34.100 Personen, die 1998 im *Work-Experience*-Programm (WEP) der Stadt New York arbeiteten, übernahmen zum großen Teil die Arbeiten der zuvor von Bürgermeister Guliani entlassenen 20.000 städtischen Angestellten (und ersetzen etwa 10 Prozent der städtischen Arbeiterschaft) (Greenhouse 1998).

Gewerkschaften, Bürgerrechtsorganisationen und Bürgerinitiativen mobilisieren gegen diese Art der Handhabung von *Workfare*. BUILD gelang es mit einer Reihe von Mobilisierungen, den Gouverneur von Maryland zu einem Erlaß zu drängen, der staatliche Subventionen nur für solche *Workfare*-Arbeitsplätze erlaubt, die tatsächlich neue Arbeitsplätze darstellen. In New York City entstand im Bündnis mit den Gewerkschaften ein Projekt zur Organisation der *Workfare*-Beschäftigten, „*WEP Workers Together!*“. Es fordert, daß die *Workfare*-Beschäftigten zu denselben Löhnen wie Gewerkschaftsmitglieder bezahlt und daß ihnen im Anschluß an das *Workfare*-Programm feste Arbeitsplätze angeboten werden sollen. Die überregionale Stadtteilorganisation ACORN betreibt sowohl in New York City als auch in Los Angeles Kampagnen für bessere Arbeitsbedingungen und angemessene Löhne. Mithin können Stadtteilgruppen zusammen mit Gewerkschaften auf die Ausgestaltung der *Workfare*-Programme einwirken.

Unter bestimmten Umständen können *Workfare*-Programme sogar genutzt werden, um gesellschaftlich sinnvolle Projekte und selbstbestimmtes Arbeiten auf den Weg zu bringen. Manche Drittssektorgruppe verknüpft beispielsweise soziale Dienstleistungen für die Armutsbevölkerung im Stadtteil (etwa

Stadtteil-Restaurants oder *Community Centers*) mit Ausbildungsprogrammen für SozialhilfeempfängerInnen. So bilden die *Wildcat Service Corporation* und die *Women's Housing and Economic Development Corporation* in der Bronx Sozialhilfeempfängerinnen für die von ihnen identifizierten Wachstumssektoren der lokalen Ökonomie aus. Die Teilnehmerinnen lernen Geschäftsendlich, Mathematik und den Umgang mit Computer Software sowie schwierigen Vorgesetzten: „Die Trainees gehen dann zum [Finanzmakler] Salomon Smith Barney für ein 16-wöchiges Praktikum, und nach dessen Abschluß kann die Firma auswählen, wen sie einstellen möchte“ (Finder 1998). Manche Stadtteilgruppen bieten Lehrgänge an, wie von sozialen und politischen Rechten besser Gebrauch gemacht bzw. wie für eine Stärkung dieser Rechte gekämpft werden kann. Auch suchen sie Bündnispartner, um Druck auf die politisch Verantwortlichen für die notwendigen Zuwendungen für eine neue „Gemeinwirtschaft“ (*social economy*) auszuüben. Der Zuschnitt von einzelstaatlichen und lokalen Arbeitsbeschaffungsprogrammen ist höchst unterschiedlich - und durchaus anfällig gegenüber öffentlichem Druck und den Herausforderungen von sozialen Bewegungen. Die Bereitschaft, den staatlichen Programmen Widerstand und Alternativen entgegenzusetzen, sowie sich an breiteren gesellschaftlichen und politischen Debatten zu beteiligen, ist allerdings Voraussetzung dafür, daß es den Organisationen gelingt, sich nicht (nur) vor den Karren des post-keynesianischen *Workfare*-Staats spannen zu lassen.

Die wenigen Fallstudien zu Organisationen, die auf solche Art mit *Workfare*-Programmen zu arbeiten versuchen (siehe bei Shragge 1997, Loccumer Protokolle 1994), zeigen jedoch, daß es keineswegs einfach ist, diese Gestaltungsmöglichkeiten unter den neuen marktnahen Bedingungen auszuloten. Ein Großteil der progressiven AutorInnen idealisiert die siebziger Jahre, als städtische Verwaltungen soziale Probleme noch mit finanziell großzügig ausgestatteten Programmen angingen. Sie beklagen das Ende redistributiver Maßnahmen und sozialreformerischer Programme und sind wie gelähmt angesichts der „*new city limits*“, die durch die Transformation städtischer Politik hin zu städtischem Management entstehen (z.B. Eisinger 1998, Goetz/Sidney 1997). Diese Haltung trägt jedoch wenig zur Erklärung der Tendenz zu mehr marktorientierten Maßnahmen und Organisationsstilen geschweige denn zur Auslotung von deren politischen Möglichkeiten bei. Eine andere verbreitete Haltung unter Progressiven, die für die Interessen der marginalisierten Stadtteile eintreten, ist nicht minder problematisch. Sie übernehmen weitgehend unkritisch die Ideologie der „gemeinsamen Interessen“ einer Region, betonen den regionalen Konsens zwischen Stadt und Peripherie, zwi-

schen armen Stadtteilen und Großunternehmen – gegenüber den Gegensätzen zwischen globalen vs. lokalen Interessen (z.B. Pastor et al. 1997). Bisweilen werden neue Unterscheidungslinien gezogen, zum Beispiel zwischen (unverantwortlichen) „*low-road corporations*“ und (verantwortlichen) „*high-road corporate leaders*“ (Schiffman 1997: 80), wobei die Zusammenarbeit mit letzteren gesucht wird. Aber diese Autoren spielen den Mangel an Erfahrungen im Umgang mit den neuen Koalitionspartnern herunter und bagatellisieren die strukturell schwache Position der Drittsektorguppen in *Public-Private-Partnerships*.

Beim Gros der *Community*-Gruppen drängen die neuen ökonomischen Zwänge und Förderstrukturen vertraute progressive Forderungen derzeit in den Hintergrund. Ob Arbeit als Zwang oder als elementarer Teil sozialer Bürgerrechte gelten soll, ist umstritten. Die Gruppen, die sich der („gesellschaftlich nützlichen“) Arbeitsplatzbeschaffung verschrieben haben, dethematisieren Forderungen nach Begrenzung der Arbeitszeit und Teilzeitarbeit. Allerdings gelingt es ihnen in ihrer Praxis häufig, die paternalistisch-konservative bzw. repressive Logik der staatlichen Programme herauszufordern und akzeptablere Standards einzuklagen.

Der Übergang, den *Community Development Corporations* und ähnliche Stadtteilorganisationen im lokalen Bereich bewerkstelligen – von sozialen Bewegungen zu gleichzeitig sowohl gesellschaftlichen als auch ökonomischen Akteuren –, kennzeichnet eine entstehende neue „Gemeinwirtschaft“, die sich einerseits der Unterwerfung aller gesellschaftlichen Bereiche unter die Marktgesetze entgegenstellt, die aber andererseits stärker als je zuvor selbst von unternehmerischen Prinzipien geprägt ist. Mit dem Ende der neunziger Jahre kehren die USA zu den Ursprüngen ihres Bürgerschaftskonzepts zurück („We are citizens only if we earn.“ Shklar 1991: 67) und werden damit zusehends zu einem ambivalenten „Modell“ für Deutschland, wo dem Markt traditionell durch (wohlfahrts-)staatliches und solidarisches Handeln stärkere Grenzen gesetzt waren, wo aber auch die zivile Gesellschaft stärker eingezäunt war.