

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

New York City

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

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

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

der Demokratischen Partei – trotz der wiederholten Wahlniederlagen ihrer Bürgermeisterkandidaten in den vergangenen Jahren – und ein Zentrum der US-amerikanischen Gewerkschaftsbewegung, die dort im öffentlichen Dienst traditionell ihren stärksten Einfluss hat (Mantsios 2001). 1965 fand in NYC auf dem Zenit der nationalen »Welfare Rights Movement« einer der bundesweit größten und spektakulärsten Arbeitskämpfe in einer Sozialverwaltung statt, bei dem 8.000 städtische Angestellte in einem mehrwöchigen Streik nicht nur bessere Arbeitsbedingungen, sondern auch mehr Leistungen für einkommensschwache Familien durchsetzen konnten (Freeman 2000: 205ff.). Diese gehören bis heute – bezogen auf die Höhe des Sozialhilfesatzes, die Gesundheitsleistungen für Geringverdienende sowie die Wohlfahrtsprogramme für Kinder – mit zu den großzügigsten im ganzen Land (Fender u.a. 2002).

Etwa zehn Jahre später – als NYC mit einer Verschuldung von über \$11 Milliarden kurz vor dem Bankrott stand (Freeman 2000: 256) – neigte sich die progressive Ära in der New Yorker Sozialpolitik allerdings bereits ihrem vorläufigen Ende zu. Es war Wirtschafts- und Kapitalvertretern sowie einem wichtigen Teil des politischen Establishments gelungen, die Hauptverantwortung für die bis dahin schwerste Finanzkrise der Stadt den wachsenden redistributiven Ausgaben und dem für US-amerikanische Verhältnisse überdurchschnittlich gut ausgebauten öffentlichen Sektor anzulasten (vgl. Tabb 1982; Bailey 1984; Shefter 1985; Fitch 1993; Fainstein 1993; Moody 2007). Da Banken und Bundesregierung eine weitere Unterstützung und Refinanzierung der Schulden verweigerten, wurde die Autonomie der Stadtverwaltung durch die Einsetzung zweier privatwirtschaftlich dominierter Körperschaften, der Municipal Assistance Cooperation und des Financial Control Board, stark eingeschränkt. Die erste hatte die Aufgabe, die Kreditwürdigkeit der Stadt wiederherzustellen, die zweite überwacht seitdem mit Veto-recht die kommunalen Ausgaben und entwickelte sich zu einem wichtigen Pfeiler der zukünftigen »pro-growth coalitions« zwischen Stadtverwaltung und einflussreichen Geschäftseliten (Molotch 1993; Fitch 1993; Castells 1996).²

Infolge der Finanzkrise setzte unter der Regierung von Bürgermeister Edward Koch (Demokratische Partei) nicht nur eine strikte Austeritäts- und Deregulierungspolitik ein (Shefter 1985; Mollenkopf 1992; Weikart 2003b). Es erfolgte auch ein gezielter Angriff auf die zahlreichen historischen Errungenschaften der Gewerkschaften, Bürgerrechts-

2 Nach dem 1975 verabschiedeten »New York State Financial Emergency Act of The City of New York« soll das Financial Control Board spätestens im Jahr 2008 abgeschafft werden (Weikart 2003b).

und lokalen sozialen Bewegungen, den einige Autoren später als »revanchistische Strategie« (Smith 1996 u. 1999) und als Blueprint für ein neoliberales urbanes Entwicklungskonzept (Sites 2003) beschreiben sollten, das überall im Land seine Nachahmung fand. Spätestens in den 1980er Jahren avancierte NYC zusammen mit der kalifornischen Einwanderungsmetropole Los Angeles zum westlichen Prototyp einer gespaltenen oder »dualen Stadt« (Mollenkopf/Castells 1991a), wo die negativen gesellschaftlichen Folgen weitreichender ökonomischer Umstrukturierungs- und Globalisierungsprozesse besonders ausgeprägt zutage treten und wo das von der städtischen Politik geförderte Wachstum in den tertiären Wirtschaftssektoren überwiegend den Hochqualifizierten und den oberen, zumeist weißen Einkommensschichten zugute kommt: »No other city has done more to propagate the forces of global economic change and none has felt their impact more strongly« (ebd.: 6).

Der in der Forschungsliteratur zur Stadtentwicklung von NYC ausführlich dokumentierte Trend zunehmender sozialer und ethnischer Polarisierung (Sassen 1991a, 1993 u. 1999; Mollenkopf/Castells 1991a; Fainstein 1993; Marcuse 1993; Smith 1996; Beveridge/Weber 2003; Halle u.a. 2003), der sich sowohl räumlich manifestiert als auch in einem extrem ungleichen Zugang zu Bildung, Einkommen und existenzsichernden Arbeitsplätzen zum Ausdruck kommt, hat sich in NYC selbst in der jüngsten nationalen wirtschaftlichen Aufschwungphase (1994-1999) noch weiter verstärkt. In diesem Zeitraum, der in NYC von einer weiteren Verschlechterung der materiellen Lebensbedingungen für einen wachsenden Teil der abhängig Beschäftigten gekennzeichnet war, fand unter dem republikanischen Bürgermeister Rudolph W. Giuliani der entschiedene Umbau des lokalen Sozialhilfesystems hin zu einem strikten Workfare-Regime statt. Dieses entspricht bis heute wesentlich stärker als in anderen US-Metropolen dem von Peck und Theodore (2000) entwickelten »local state model« (vgl. S. 73), bei dem Elemente des »strafenden und kontrollierenden (Sozial-)Staates« (Wacquant 2002: 271) mit anderen postfordistischen urbanen Praxen (Aufwertung innerstädtischer Quartiere, neue Formen der Kriminalitätsbekämpfung, Einsatz von »New Public Management«-Strategien etc.) zumindest temporär überaus eng miteinander verknüpft waren.

Sozialpolitische Vorgaben der Landesregierung

Sozialhilfepolitik vor 1996

Zunächst ist für das Verständnis des kommunalen Sozialhilfesystems von New York und seiner Entwicklung in den 1990er Jahren von Bedeutung, dass im Bundesstaat New York den unteren Gebietskörperschaften im Bereich der Wohlfahrtspolitik eine wesentlich größere Verantwortung zukommt als in anderen Teilen der USA. Zuständig für die Sozialhilfegewährleistung in New York State (NYS) sind seine 57 Counties und die City of New York, die mit ihren fünf Verwaltungsbezirken Queens, The Bronx, Brooklyn, Manhattan und Staten Island und ihren 51 Council Districts eine eigenständige Gebietskörperschaft bildet. Sie wird wie die meisten anderen US-amerikanischen Metropolen von einer Kombination aus Bürgermeister und Stadtrat, das heißt einem »mayor-council-system«, regiert (Jenny/Nathan 2003). Das Bürgermeisteramt ist in NYC mit weitreichenden Vollmachten ausgestattet: Der Bürgermeister legt den Haushaltsplan vor, über den die gesetzgebende Instanz der Stadtverwaltung, der City Council, zu entscheiden hat. Er verfügt zudem über ein Vetorecht gegenüber dem Council und ernennt und entlässt die Leiter der lokalen Verwaltungsressorts, inklusive die der Sozialbehörde (Schneier/Murtaugh 2001). Der New Yorker City Council mit seinen 51 gewählten Distriktvertretern wird – unabhängig von der Parteizugehörigkeit der jeweiligen Bürgermeister – traditionell von der Demokratischen Partei dominiert. Zu seinen wesentlichen Aufgaben gehören neben der lokalen Gesetzgebung und der Verabschiedung des Budgets die Kontrolle der Verwaltungsarbeit sowie seit 1990 – nach einer erneuten Änderung der City-Charter³ – Entscheidungen über Landnutzungen und stadtentwicklungspolitische Projekte (Main 2005).

Artikel 17 der Landesverfassung von NYS, der 1938 während der Großen Depression ergänzt worden ist und in den folgenden Jahrzehnten Bezugspunkt zahlreicher sozialpolitischer Grundsatzentscheidungen der Landesgerichte war (Krinsky 2002; Jeffrey 2002), verpflichtet alle Counties sowie die City of New York – unabhängig von nationalen Pro-

3 Die City-Charter ist die New Yorker Kommunalverfassung. Mit der 1989 erfolgten Verfassungsänderung wurde das sogenannte Upper House der Legislative, das Board of Estimate, abgeschafft. Im Board, das zuvor als das eigentliche Machtzentrum der Stadtregierung galt, hatte der Bürgermeister zusammen mit dem Rechnungsprüfer (comptroller), dem Vorsitzenden des City Council und den Vorsitzenden der fünf Bezirksparlamente die wesentlichen finanz- und stadtentwicklungspolitischen Entscheidungen getroffen (Main 2005).

grammen und Gesetzen – bis heute zu einer Grundversorgung aller bedürftigen Einwohner:

The aid, care and support of the needy are public concerns and shall be provided by the state and by such of its subdivisions, and in such manner and by such means, as the legislature may from time to time determine. (New York, Department of State 2000: 44)

Dementsprechend gehört NYS zu den wenigen US-Bundesstaaten, die ihren untergeordneten Verwaltungseinheiten bis heute verbindlich vorschreiben, Notunterkünfte für alle Obdachlosen oder »General Assistance« für diejenigen anzubieten, die keinerlei Ansprüche auf Bundesunterstützung geltend machen können. Bis 1997 hieß diese allgemeine Hilfe für die Ärmsten der Armen in NYS »Home Relief«. Sie gehörte zu den lokalen Fürsorgeprogrammen, die im Zuge bundesstaatlicher Einsparungen bei den Sozialausgaben unter der Reagan-Regierung vor allem in den Städten eine erhebliche Ausweitung erfuhren. In NYC stieg die Zahl derjenigen, die Unterstützung aus dem Programm »Home Relief« erhielten, zwischen 1961 und 1985 von 110.000 auf 172.000 an, 1994 lag sie bei fast 300.000 (United Way of NYC 1997: 12). Bis heute ist das ausschließlich aus lokalen Mitteln finanzierte soziale Auffangprogramm in NYS das größte und teuerste seiner Art im Land und versorgte Ende der 1990er Jahre etwa elf Prozent aller als bedürftig geltenden Einwohner (Riedinger u.a. 1999: 28).

Während in anderen Bundesstaaten die Städte nur minimal oder gar nicht zur Finanzierung von übergeordneten Sozialprogrammen herangezogen werden (vgl. Chernick/Reschovsky 2001), entfallen in NYS nicht nur 50 Prozent der Gesamtkosten von »General Assistance« und anderer regionaler Sozialprogramme, sondern auch die Hälfte des Landesanteils aller kofinanzierten Sozialleistungen des Bundes (AFDC/TANF, »Medicaid« etc.) auf die kommunalen Verwaltungen (Fender u.a. 2002: 4). Diese überdurchschnittlich hohen administrativen und finanziellen Belastungen erklären, warum Bürgermeister und Lokalpolitiker in NYS stärker als anderswo in den USA versuchen, ihren Einfluss auf finanz- und sozialpolitische Entscheidungen der Landesregierung geltend zu machen, und warum soziale Programme dort in den städtischen Auseinandersetzungen ganz oben auf der politischen Agenda stehen (Fuchs 1992; O'Cléireacáin 1997; Weir 1997).

NYS gehört neben Kalifornien und Texas mit über 18 Millionen Einwohnern nicht nur zu den drei bevölkerungsreichsten, sondern mit einem durchschnittlichen jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von über \$40.000 auch zu den fünf wohlhabendsten Bundesstaaten der USA (New

York, Department of State 2006). In kaum einer anderen Region der USA sind die Einkommensunterschiede jedoch ausgeprägter als hier.⁴ Wie in den meisten anderen US-Bundesstaaten hat sich daher der Bevölkerungsanteil, der auf staatliche Unterstützung angewiesen ist, auch im sogenannten »Empire State« seit den 1970er Jahren stetig ausgeweitet. In der nationalen Sozialhilfestatistik belegte NYS Mitte der 1990er Jahre mit 1,3 Millionen Familien im AFDC-Programm den zweiten Platz hinter Kalifornien (Fender u.a. 2002: 5). Nach New York City, wo Mitte der 1990er Jahre noch fast 70 Prozent aller Sozialhilfeempfänger, aber nur 40 Prozent aller Einwohner des gesamten Bundesstaates lebten, hatten die städtisch geprägten Counties Erie (Buffalo), Monroe (Rochester) und Westchester (Yonkers) mit zusammen etwa elf Prozent aller AFDC-Bezieher den zweitgrößten Anteil an der New Yorker Sozialhilfequote (Brookings Institution 2000a: 2).

Die über Jahrzehnte von Demokraten geführten Landesregierungen antworteten auf die wachsenden fiskalischen Belastungen infolge des Anstiegs der Sozialtransfers vor allem mit dem Versuch, den Zugang von Kinderlosen zu Leistungen zu erschweren. Schon wesentlich früher als in vielen anderen Landesteilen wurden hier Alleinstehende im Hilfebezug zu Arbeitsmaßnahmen verpflichtet. Bereits 1971 führte NYS das »Public Works Program« ein und ermöglichte somit den Counties und Kommunen, »Home Relief«-Empfänger in öffentlichen und gemeinnützigen Einrichtungen als Hilfskräfte einzusetzen und diese bei mangelnder Arbeits- und Kooperationsbereitschaft zu sanktionieren (Besharov/Germanis 2004: 53). Auch in der ersten Hälfte der 1990er Jahre galten die meisten Gesetzesverschärfungen in NYS dem »Home Relief«-Programm, bei dem viele Instrumente und Ansätze (striktere Sanktionen und Kontrollen, universelle Arbeitsverpflichtung) zum ersten Mal erprobt werden konnten, die später dann – nach Verabschiedung der übergeordneten »Welfare Reform« – auf alle Sozialhilfebezieher übertragen wurden (Riedinger u.a. 1999: 29f.).

Die Familienhilfe blieb in NYS lange Zeit von größeren Veränderungen verschont, was einige Beobachter mit der immer noch wirkmächtigen New-Deal-Tradition in der ehemaligen Heimat von Franklin D. Roosevelt begründen (Liebschutz 2000b). Der Bundesstaat fällt hinsichtlich seiner AFDC-Politik im Vergleich mit anderen Bundesstaaten in die

4 Lediglich in Arizona und Texas klaffen die Einkommen zwischen den reichsten und ärmsten Bevölkerungsgruppen noch weiter auseinander. 2005 verfügten in NYS die Spitzenverdiener (die oberen fünf Prozent auf der Einkommensskala) über ein durchschnittliches Jahreseinkommen von \$216.061 und die untersten 20 Prozent auf der Einkommensskala lediglich über \$16.076 (Bernstein u.a. 2006).

Kategorie »minimal experimenter« (Zedlewski u.a. 2000: 5). Zwar hatte es auch hier von republikanischer Seite immer wieder Gesetzesinitiativen gegeben, die erhebliche Einschnitte im AFDC-System forderten. Diese waren aber – wie zum Beispiel der Versuch, die Leistungssätze für Familien zu senken – am Widerstand der Demokraten im Landesparlament gescheitert (Riedinger u.a. 1999). Kurz vor der nationalen »Welfare Reform« kamen in NYS lediglich zwei durch »Waiver« des Bundessozialministeriums bewilligte kleinere Pilotprogramme zur Anwendung: das 1989 eingeführte »Child Assistance Program« für Familien im AFDC-Bezug, in denen die erwachsenen Leistungsbezieher nicht die leiblichen Eltern sind, und das 1994 verabschiedete »Jobs First Program«, das mit verschiedenen Angeboten darauf abzielte, Antragsteller vom dauerhaften Sozialhilfebezug abzuhalten (ebd.). Beide Programme wurden jedoch nur in ausgewählten Counties umgesetzt und sind für die spätere Sozialhilfepraxis im Bundesstaat und in New York City als weitgehend bedeutungslos einzuschätzen.

Auch das 1989 in NYS im Zuge des »Family Support Act« geschaffene JOBS-Programm BEGIN (»Begin Employment and Gain Independence Now«) zur Beschäftigungsförderung für Mütter und Väter galt als wenig ambitioniert und hat in der Forschungsliteratur kaum Aufmerksamkeit erfahren (Main 2005). Weder liegen zu seinen Teilnehmerzahlen und Ergebnissen aussagekräftige wissenschaftliche Untersuchungen vor, noch hat die Landesregierung selbst umfassendere Evaluierungen unternommen.⁵ Nach Auskunft von mehreren Interviewpartnern setzte das BEGIN-Programm in NYC unter der Administration des liberalen Bürgermeisters David Dinkins (1990-1993) im Wesentlichen auf eine freiwillige Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen, darunter Englischkurse für Migranten und Maßnahmen zur Vermittlung anderer Grundqualifikationen wie Schreiben und Rechnen. Im Teilprogramm »Vocational Work Study« konnten alleinerziehende Transferempfängerinnen in mehrmonatigen Ausbildungen auch theoretische und praktische Kenntnisse zur Vorbereitung auf eine Tätigkeit im Gesundheitssektor oder im Dienstleistungsbereich erwerben. Nach Angaben der lokalen Sozialbehörde nahmen in NYC pro Jahr jedoch lediglich etwa 7.000

5 Eine Studie der New York City Council Financial Division schätzte die Auswirkungen von BEGIN auf die Beschäftigungschancen von Sozialhilfeempfängern in den 1990er Jahren als sehr gering ein und forderte eine stärkere zielgruppenspezifische Förderung (March 1997). Die wenigen Berichte, welche die Landesregierung zum JOBS-Programm veröffentlicht hat, wurden vom Rechnungsprüfungsamt des Bundesstaates (State Comptroller) wiederholt wegen des Fehlens grundlegender Informationen kritisiert (NYS, Office of the State Comptroller 1999).

Frauen – das entsprach Mitte der 1990er Jahre in etwa 2,5 Prozent aller erwachsenen Leistungsbezieher – an verschiedenen Bildungsmaßnahmen im Rahmen von BEGIN teil.⁶

Als in NYS ein neues Landesgesetz zur Umsetzung des PRWORA zur Abstimmung anstand, hatten einige urbane Gebietskörperschaften die im Bundesstaat traditionell großen Handlungsspielräume der Counties bereits genutzt, um eigene Initiativen zur Umstrukturierung ihres lokalen Sozialhilfesystems zu ergreifen. Im Zentrum ihrer Aktivitäten zur Einschränkung des Transferbezugs standen verstärkte Kontrollen und Anstrengungen zur Aufdeckung von »Missbrauchsfällen« sowie eine ausgeweitete Arbeitsverpflichtung für Alleinstehende. Insbesondere das 1989 von Westchester County entwickelte Programm »Pride in Work«, das Anfang der 1990er Jahre monatlich etwa 2.500 »Home Relief«-Empfänger zu einfachen Tätigkeiten in öffentlichen Einrichtungen verpflichtete, stieß in der Öffentlichkeit auf großes Interesse (Dugger 1994). Obwohl durchschnittlich lediglich zwei Prozent aller Hilfeempfänger im Anschluss an ihre Arbeitsmaßnahme eine reguläre Beschäftigung fanden und damit dauerhaft den Leistungsbezug verließen (ebd.), diente das Westchester-Modell anderen Lokalpolitikern wie dem späteren New Yorker Bürgermeister Giuliani und seinen Beratern als Vorbild für die Jahre danach erfolgte Neuausrichtung der städtischen Sozialhilfepolitik (Krinsky 2005).

In den im Herbst 1996 einsetzenden legislativen Aushandlungsprozessen über die Ausgestaltung des regionalen TANF-Plans in NYS spielten fiskalische Überlegungen erwartungsgemäß eine mindestens ebenso große Rolle wie inhaltliche oder parteipolitische Differenzen in der Sozialhilfe- und Beschäftigungspolitik. Der im August 1997 in NYS nach längeren Verhandlungen »hinter verschlossenen Türen«⁷ verabschiedete »New York State Welfare Reform Act« (WRA) wird in der Literatur als Kompromiss zwischen den Vorstellungen des konservativen republikanischen Gouverneurs George Pataki und der Demokratischen Partei beschrieben (Lurie 1998; Riedinger u.a. 1999; Liebschutz 2000c). Das Landesparlament in Albany, die New York State Legislature, setzt sich aus dem Senat zusammen, der traditionell von den Republikanern dominiert wird und vor allem die Interessen der Wähler-

6 Die Behörde gibt für den Zeitraum von 1989 bis 2003 insgesamt 100.000 Teilnehmer an (NYC Department of Social Services/Human Resources Administration 2004a).

7 Die von mir interviewten Experten wiesen darauf hin, dass die wichtigsten Entscheidungen in Albany ohne die Anhörung von Community- und Wohlfahrtseinrichtungen getroffen wurden bzw. deren Empfehlungen – bis auf wenige Ausnahmen (vgl. S. 187 ff.) – ignoriert wurden.

schaft aus den ländlichen und suburbanen Gebieten im Norden des Bundesstaates vertritt, und der von den Demokraten beherrschten State Assembly, deren Abgeordnete hauptsächlich aus den städtischen Regionen im Süden stammen, in denen in NYS 78 Prozent der Bevölkerung leben (Brookings Institution 2000a: 3). Gouverneur, Senat und State Assembly müssen bei der Verabschiedung des Jahreshaushaltes einen Konsens erzielen, was den Vertretern der urbanen Counties grundsätzlich eine gewisse Vetomacht im Gesetzgebungsprozess verschafft (Fender u.a. 2002).

George Pataki, dem als erstem Gouverneur von NYS in der Nachkriegszeit ein eher distanzierendes Verhältnis zu New York City und ihrer Administration nachgesagt wurde, hatte 1995 sein Amt mit dem Versprechen angetreten, die lokalen Steuersätze, die seit den 1950er Jahren im Unterschied zu anderen Bundesstaaten ständig gestiegen waren, zu senken (ebd.). Einsparungen bei den staatlichen Ausgaben sollten vor allem durch Sozialhilfekürzungen (Senkung der Leistungssätze sowie stärkere »Missbrauchskontrollen«) und Einschränkungen beim Gesundheitsprogramm »Medicaid« erreicht werden. Von den Vertretern der städtischen »downstate regions« – darunter New Yorks Bürgermeister Giuliani, der etwa zeitgleich zu seinem Parteikollegen Pataki an die Macht gelangt war – ist bekannt, dass sie sich in den 1990er Jahren wiederholt für die Abschaffung des Prinzips der Kofinanzierung von Land und Counties bei den Sozialprogrammen eingesetzt haben, um den hohen finanziellen Druck auf die städtischen Kommunen zu mindern (Weir 1997: 31). Im unmittelbaren Vorfeld der Verabschiedung des WRA machten sie sich in der Landeshauptstadt Albany vor allem für großzügige sozialpolitische Regelungen für Einwanderer und deren Familien stark. 1996 ging Giuliani sogar so weit, die Clinton-Regierung wegen der Ausgrenzung von legalen Immigranten aus den von Washington finanzierten Sozialprogrammen – wie die Behindertenfürsorge (SSI) und Ernährungsbeihilfen – zu verklagen, mit der Begründung, dass dieses Vorgehen gegen den 5. Zusatz der Verfassung (Anspruch auf einen »due process«) verstoße (The Ukraine Weekly, 6.4.1997). Die Klage richtete sich auch gegen die mit dem PRWORA neu eingeführte Verpflichtung der lokalen Sozialbehörden und Krankenhäuser, hilfeschuchende »illegale« Immigranten bei der Ausländerbehörde zu denunzieren (CNN, 11.10.1997). In NYC lebten Mitte der 1990er Jahre nach Schätzungen etwa 400.000 bis 500.000 »Menschen ohne Papiere« (ebd.).

Zum einem mussten die New Yorker Kommunalpolitiker fürchten, dass mit dem Verlust der Anspruchsberechtigung von neu zugewanderten Familien auf bundesstaatliche Sozialleistungen weitere erhebliche Belastungen auf ihre Haushalte zukommen würden. Allein für NYC

wurde die Zahl der in der Stadt lebenden Migranten, die unmittelbar vom Leistungsausschluss betroffen sein würden, bei den Nahrungshilfen auf 110.000 bis 130.000 geschätzt (Community Food Resource Center 1997: 3), die drohenden zusätzlichen Kosten für den städtischen Haushalt infolge der umstrittenen PRWORA-Regelungen für Immigranten auf etwa \$142 Millionen für die ersten vier Jahre (Braconi/Toribio 2001: 8). Zum anderen sorgten sich die politischen Repräsentanten der städtischen Counties um die Wählerstimmen der diversen Einwanderer-Communities. Nicht nur hatte deren Anteil an der Gesamtbevölkerung über die Jahrzehnte stetig zugenommen. Sie spielen auch in der Lokalpolitik von NYC – nicht zuletzt aufgrund der instabilen politischen Mehrheitsverhältnisse, welche die weißen politischen Eliten zur Berücksichtigung der Interessen von Minderheiten zwingen – traditionell eine wichtige Rolle (Kaufmann 1998; Mollenkopf u.a. 2001). Bemerkenswert ist, dass gerade in NYC ein Nebeneffekt der nationalen Sozialhilfereform darin bestand, dass nach 1996 die Anträge auf Einbürgerung zunahmen. Gefördert wurde diese Entwicklung noch durch eine Initiative des Bürgermeisteramtes, das 1997 \$12 Millionen für eine Werbekampagne, »Citizenship NYC«, und eine neue Behörde ausgab, die Einwanderer bei der Erlangung der US-amerikanischen Staatsbürgerschaft aktiv unterstützen sollte (Harlan 1997). Das erklärte Ziel bestand darin, bis 1998 etwa 60.000 Einwanderer in NYC zu neuen Staatsbürgern zu machen (Riedinger u.a. 1999: 22).

Der »New York State Welfare Reform Act«

Der »New York State Welfare Reform Act« (WRA) führte 1997 im Einklang mit den Bundesrichtlinien zu TANF als Erstes ein neues und zeitlich befristetes Landesprogramm namens »Family Assistance« (FA) für Bedürftige mit minderjährigen Kindern und für Schwangere ein und löste »Home Relief« durch ein erweitertes Auffangprogramm mit dem Namen »Safety Net Assistance« (SNA) ab.⁸ Das im Jahr 1989 geschaffene JOBS-Programm BEGIN wurde beibehalten und um Förderprogramme für Zielgruppen mit besonderen Beschäftigungsbarrieren er-

8 Das Programm »Home Relief«, das vor 1997 der Versorgung Alleinstehender oder von Paaren ohne Kinder diente, konnte in der Regel nicht länger als zwei Jahre (ohne Unterbrechung) in Anspruch genommen werden. Für das SNA-Programm war zunächst vorgesehen, nach zwei Jahren des individuellen Leistungsbezugs alle Transfers auf Voucher und Sachleistungen umzustellen (Fender u.a. 2002). Nach Angaben meiner Interviewpartner hat sich diese Praxis aufgrund des zu hohen technischen Aufwands und des anhaltenden Widerstands der Kommunen allerdings nur in einigen wenigen Sozialämtern in NYS durchsetzen können.

gänzt.⁹ Einen wesentlichen Teil der Umsetzungsfragen überließ das Gesetz in Anknüpfung an die Landesverfassung der Entscheidung der unteren Verwaltungseinheiten. Das Sozialhilfesystem in NYS gilt seit den 1930er Jahren als »state-supervised, county-administered and partially county-financed« (Fender u.a. 2002: 6).

Während zahlreiche Landesparlamente – wie im vorangegangenen Kapitel gezeigt – die Optionen des PRWORA nutzen, um die Anspruchsberechtigung über die Vorgaben Washingtons hinaus noch restriktiver zu gestalten, verzichteten die Gesetzgeber in NYS auf weiterreichende grundlegende Einschränkungen. Der von Pataki im November 1996 vorgestellte TANF-Plan »NY Works« hatte zunächst beabsichtigt, die Leistungen im FA-Programm schrittweise auf schließlich nur noch 55 Prozent des üblichen Sozialhilfesatzes (im fünften Jahr des Leistungsbezugs) zu reduzieren und das SNA-Programm vollständig auf Sachleistungen umzustellen. Er stieß jedoch bei den Demokraten wie auch bei zahlreichen republikanischen Lokalpolitikern auf entschiedene Ablehnung (Lurie 1998). Zwar definiert der ein knappes Jahr später verabschiedete WRA »Family Assistance« nicht als »entitlement program« und sah für einen Teil der Neuzugezogenen aus Nachbarstaaten reduzierte Leistungen für das erste Jahr ihres Aufenthaltes vor (Weiner 1997). Dafür umging die Landesregierung aber mit die Einführung eines ausschließlich aus Eigenmitteln finanzierten Zusatzprogramms (Safety Net Assistance-5, SNA-5) die vom Bund gesetzten Zeitlimits. SNA-5 wurde für alle bedürftigen Familien geschaffen, die auch nach Ablauf der vom PRWORA gesetzten Fünf-Jahres-Frist keine Aussicht auf eine »selbständige Lebensführung« haben – unter der Voraussetzung, dass sie vollständig mit den Behörden kooperieren.¹⁰ Diese Entscheidung hat dem Bundesstaat von konservativer Seite wiederholt den Vorwurf eingebracht, die Ziele der nationalen Sozialhilfereform zu unterlaufen, da

9 Für Schwangere und Mütter mit Kleinkindern unter drei Jahren wurde 1998 ein spezielles Programm geschaffen, das in NYC von der City University of New York (CUNY) betreut wird und sich neben der Jobvermittlung auch familiären Problemen und Fragen der Kindererziehung widmet. Hinzu kommt ein Programm, das sich auf Hilfeempfänger mit erheblichen Gesundheitsproblemen konzentriert. Beide sind eher klein und werden hauptsächlich von Colleges und Nonprofit-Organisationen umgesetzt (NYC Department of Social Services/Human Resources Administration 2004a).

10 Im Dezember 2001 sind die ersten 130.000 Familien in NYC, die ihre persönlichen Zeitlimits erreicht hatten, aus dem FA-Programm ausgegliedert und in das Programm SNA-5 überführt worden (Ostreicher 2004a: 1).

nicht ausreichend Anreize zur möglichst schnellen Arbeitsaufnahme gesetzt würden.¹¹

Für einen Teil der »non-citizens« (Senioren, Kinder und Behinderte), die aufgrund des PRWORA keinen Zugang mehr zu den vom Bund finanzierten Lebensmittelmarken haben, richtete NYS ein eigenständiges Programm (»Food Assistance Program«) ein, dessen Übernahme für die Counties jedoch optional ist (ebd.). Alleinstehende wie auch Familien, die später als August 1996 in die USA eingewandert sind und eine Aufenthaltserlaubnis nachweisen können, haben in NYS weiterhin Zugang zu »Medicaid« und zu Leistungen aus dem SNA-Programm, sind jedoch für einen Zeitraum von fünf Jahren nach ihrer Einreise in die USA von Leistungen aus dem Programm »Family Assistance« ausgeschlossen worden (Riedinger u.a. 1999).

Grundsätzlich sind die Kommunen und Counties durch die Landesgesetzgebung angehalten, allen Anspruchsberechtigten und Hilfsbedürftigen unverzüglich Unterstützung zu gewährleisten. Es gibt keine gesetzlich gebilligte oder vorgeschriebene Diversionpolitik. Betrachtet man die weiteren Bestimmungen, die in der Forschungsliteratur zur Bewertung des Umbaus der Sozialhilfesysteme der Einzelstaaten herangezogen werden, so ergibt sich auch hier für NYS – mit einigen Einschränkungen wie zum Beispiel den Vorschriften zu sogenannten Missbrauchskontrollen¹² – zunächst das Bild einer vergleichsweise moderaten Rahmengesetzgebung.¹³

Die Arbeitsverpflichtung setzt nicht automatisch sofort nach der Antragstellung ein, sondern die lokalen Sozialverwaltungen in NYS können weitgehend selbst darüber bestimmen, ab wann sie Hilfeempfänger zu

11 Kritik äußerten vor allem Vertreter des Manhattan Institute und des Cato Institute (MacDonald 2004; Tanner 2003).

12 NYS verlangt besonders strenge Kontrollen aller Antragsteller und Hilfebezieher, darunter die Abnahme von Fingerabdrücken, regelmäßige Gesundheitstests und Hausbesuche, um – so die offizielle Begründung – Betrug (fraud) zu verhindern und Fälle von Drogenmissbrauch zu ermitteln. Als alkohol- oder drogenabhängig eingestufte verlieren automatisch ihren Anspruch auf »Family Assistance«, können unter bestimmten Auflagen jedoch Leistungen aus dem SNA-Programm beziehen (Braconi/Toribio 2001). Nach Angaben der Landesregierung sind zwischen 1997 und 2002 insgesamt 32.200 Personen in NYS aufgrund von »fraud« vom Leistungsbezug ausgeschlossen und 164.000 Anträge auf Sozialhilfe mit derselben Begründung abgelehnt worden (Fender u.a. 2002: 5). Mindestens 25.000 Antragsteller wurden abgelehnt, weil sie sich angeblich gegen die Abnahme von Fingerabdrücken gewehrt hatten (Riedinger u.a. 1999: 30).

13 Alle folgenden Ausführungen zum WRA beziehen sich, wenn nicht anders angegeben, auf die Quelle: NYS, Department of Social Services 1997.

Arbeitssuche und -maßnahmen heranziehen wollen.¹⁴ Grundsätzlich müssen im Einklang mit den Bundesregelungen Sozialhilfebezieher jedoch auch in NYS spätestens nach 24 Monaten des kontinuierlichen Leistungsbezugs bereit sein, eine Beschäftigung aufzunehmen, um ihre staatliche Unterstützung nicht zu verlieren. Der WRA schreibt vor, dass alle Familien, deren Kinder älter als zwölf Monate sind, grundsätzlich in die Arbeitsverpflichtung einzubeziehen sind, ermöglicht es den Counties allerdings, alleinerziehende Mütter auch länger von Beschäftigungsaufgaben zu befreien. Der wöchentliche Umfang der Teilnahme an »work-related activities« entspricht den diesbezüglichen PRWORA-Richtlinien (vgl. S. 127 ff.).

Der WRA setzt keinerlei Prioritäten hinsichtlich der Ausgestaltung der Beschäftigungsförderung für Sozialhilfeempfänger. Es bleibt – wie bereits unter der alten Gesetzgebung zu den AFDC/JOBS-Programmen – in NYS vor allem Sache der Counties, über das Angebot und die Zulässigkeit von Beschäftigungs- und Weiterbildungsmaßnahmen zu entscheiden. Allerdings stehen einige Landesgesetze von NYS in eindeutigen Widerspruch zu Einschränkungen, die der PRWORA in Bezug auf eine weiterführende Ausbildung für Sozialhilfeempfänger macht. Während das Bundesgesetz Bildungsmaßnahmen im sekundären und tertiären Bereich nur in Ausnahmefällen als Vorbereitung auf eine Erwerbstätigkeit zulassen will, regeln die »N.Y. Social Service Laws«, die auch nach der Verabschiedung des WRA weiterhin Gültigkeit haben, dass die lokalen Sozialbehörden Hilfeempfänger zu keinerlei Tätigkeiten verpflichten dürfen, die mit von ihnen bereits begonnenen Ausbildungsmaßnahmen, zum Beispiel einem Studium, nicht vereinbar sind (Ciarletti 2000: 3).

»Community service«¹⁵ oder »work experience«, das heißt Maßnahmen zur Arbeitsgewöhnung in öffentlichen Einrichtungen oder gemeinnützigen Organisationen, werden im WRA explizit als eine Option zur Erfüllung der Beschäftigungsquoten (work participation rates) genannt. Obwohl die Landesverfassung (Artikel 1, Section 17) von NYS festlegt, dass »no laborer [...] in the performance of any public work

14 Grundsätzlich ausgeschlossen von der Arbeitsverpflichtung sind dem WRA zufolge nur Kranke, Senioren über 60 Jahre, Hochschwangere und Teenager, solange sie die Schule besuchen, sowie Personen, die pflegebedürftige Angehörige betreuen.

15 Die Definition von »community service« in NYS unterscheidet sich von der in anderen Bundesstaaten. Während sich die Bezeichnung zum Beispiel in Kalifornien auf alle Arbeitseinsätze in gemeinnützigen und öffentlichen Einrichtungen bezieht, wird darunter in NYS auch die häusliche Pflege und Betreuung von kranken oder behinderten Angehörigen gefasst (Besharov/Germanis 2004: 50).

[...] shall be paid less than the rate of wages prevailing in the same trade or occupation« (New York, Department of State 2000: 44) und der »Fair Labor Standard Act« (FLSA) des Bundes eine Mindestentlohnung vorgibt,¹⁶ wurden diese Regelungen allerdings nicht – wie von vielen demokratischen Abgeordneten im Landesparlament gefordert – auf die neuen Sozialhilfeprogramme übertragen (Weikart 2005). Zwar untersagt der WRA eine Nutzung von »Workfare-Workers« durch private Unternehmen, er bleibt jedoch in Bezug auf ihren Beschäftigtenstatus, ihre Bezahlung und die Möglichkeit einer gewerkschaftlichen Interessenvertretung äußerst vage (Goldberg 2001b).

Ähnlich wie bei der Arbeitsförderung und der Ausgestaltung von Workfare-Maßnahmen verfügen die Kommunen und deren Sozialverwaltungen in NYS auch bei der Sanktionsanwendung über einen bemerkenswerten Handlungsspielraum. Die Richtlinien der Landesgesetzgebung sehen vor, dass Hilfeempfänger – abgestuft nach der Anzahl der Verstöße gegen die Arbeits-, Melde- und Kooperationsauflagen – zunächst vier Wochen bis maximal sechs Monate mit Leistungskürzungen bestraft werden können. Die lokalen Behörden sind jedoch nicht zu einer Sanktionierung verpflichtet.

Auch die familienpolitischen Bestimmungen fallen im Vergleich mit anderen Bundesstaaten weniger strikt aus, was mit der überproportional hohen Kinderarmut in NYS – vor allem in afroamerikanischen und hispanischen Familien¹⁷ – und einer traditionell überaus regen Lobby für die Rechte und den Schutz Minderjähriger in NYS zusammenhängen mag. Der WRA verzichtete entgegen den Forderungen von Pataki und dem von Republikanern dominierten Senat auf die Einführung von »family caps« und »full family sanctions«, so dass die lokalen Behörden den Kinderanteil der Sozialhilfe unter allen Umständen auszahlen müssen. Die Sanktionsgründe im WRA wurden allerdings dahingehend ergänzt, dass ein Teil der Zahlungen an die Eltern eingestellt werden kann,

16 Der 1938 verabschiedete FLSA umfasst bundesweit geltende Regelungen zu Mindestlöhnen und Arbeitszeiten. Im Mai 1997 gab das US Department of Labor Richtlinien für die Anwendung dieser Regelungen auf Sozialhilfeempfänger in Arbeitsprogrammen heraus, die besagen, dass diese – wenn sie sich nicht in reinen Ausbildungsmaßnahmen befinden – als Beschäftigte (employees) gelten und daher unter den Schutz des FLSA fallen (US Department of Labor/Office of Secretary 1997).

17 1996 betrug der Anteil von Kindern, die in Armut leben, in NYS über 25 Prozent, für Kinder aus hispanischen und afroamerikanischen Familien fast 50 Prozent (Riedinger u.a. 1999: 3).

wenn diese nicht sicherstellen, dass ihre schulpflichtigen Kinder regelmäßig am Schulunterricht teilnehmen (learnfare).¹⁸

Ein Ergebnis der erfolgreichen Lobbyarbeit von Frauenverbänden in der Landeshauptstadt Albany stellt die Regelung dar, dass Eltern mit Kindern unter 13 Jahren in NYS von der Arbeitsverpflichtung befreit werden können, wenn nachweisbar keine adäquate Betreuungsgelegenheit zur Verfügung steht (Renwick 2003). Darüber hinaus hat die State Assembly zusätzlich zu einer erheblichen Aufstockung der Fördermittel für Kinderbetreuung¹⁹ die Aufnahme einer »family violence option« (vgl. S. 131 ff.) in den WRA durchsetzen können.²⁰

Die Höhe der Sozialhilfesätze, die in NYS landesweit einheitlich geregelt ist, wurde in den 1990er Jahren beibehalten. In beiden Programmen (AFDC/FA und Home Relief/SNA) betragen die Leistungen seit 1989 maximal \$352 im Monat für Alleinstehende, \$469 für zwei Personen und für einen Drei-Personen-Haushalt \$577 (NYC Department of Social Services/Human Resources Administration 2003). Diese Leistungen setzen sich aus einem Grundbetrag, Wohngeld und Energiezuschüssen zusammen. Zusätzlich besteht ein Anspruch auf Lebensmittelmarken – im Wert von monatlich durchschnittlich etwa \$80 pro Person – und auf eine kostenlose medizinische Grundversorgung im Rahmen von »Medicaid«. Während vor allem Wohlfahrtsorganisationen beklagen, dass mit der fehlenden Anpassung der Transfers an Inflation und steigende Lebenshaltungskosten ihr Realwert seit Mitte der 1970er um die Hälfte gesunken ist und nur noch 51 Prozent des offiziellen Armutslevels beträgt (Casey 1998: 8), verweisen Vergleichsstudien zur Sozialpolitik der Einzelstaaten nach 1996 auf die in NYS relativ großzügigen Zuverdienstmöglichkeiten für Sozialhilfeempfänger.²¹ Positiv hervorgehoben

18 »Learnfare« gilt für Familien im Leistungsbezug mit Kindern im ersten bis zum sechsten Schuljahr. Bleibt ein Kind in einem Vierteljahr mehr als viermal unentschuldig dem Unterricht fern, können die Leistungsbezüge drei Monate lang um \$60 gekürzt werden (Ciarletta 2000: 3).

19 Die staatlichen Zuschüsse für Kinderbetreuungskosten sind in NYS zwischen 1996 und 2003 von \$279 auf \$929 Millionen erhöht worden (Renwick 2003: 5). Trotzdem gibt es vor allem in den städtischen Regionen lange Wartelisten für Betreuungsplätze, und nur ein Bruchteil, etwa 15 bis 30 Prozent, aller anspruchsberechtigten Familien kommt in den Genuss von staatlicher Unterstützung (Riedinger u.a. 1999: 12).

20 Ein Bericht zur Umsetzung der »family violence option« in NYC kommt jedoch zu dem Schluss, dass in der Praxis der Sozialbehörden diese Regelung weitgehend ignoriert wird (Hearn 2002).

21 Seit 1997 werden allen Sozialhilfeempfängern in NYS bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit die ersten \$90 ihres Lohneinkommens nicht auf die Sozialhilfe angerechnet (Casey 1998: 9). Durfte das maximale monatliche Einkommen für eine dreiköpfige Familie zuvor \$667 nicht übersteigen,

werden von diesen Untersuchungen des Weiteren die hohen indirekten Lohnsubventionen für Geringverdiener, wie zum Beispiel der das Bundesprogramm ergänzende und 1994 eingeführte »Earned Income Tax Credit« des Staates New York oder zusätzliche kostenlose Gesundheitsleistungen für einkommensschwache Familien.²² Allerdings scheiterten alle legislativen Versuche, den vom Bund 1997 auf \$5,15/h festgelegten Mindestlohn zu erhöhen, bis 2004 in NYS am Veto des Gouverneurs und an der republikanischen Mehrheit im State Senate.²³

Beurteilt man die Sozialhilfepolitik in NYS lediglich nach der unmittelbaren TANF-Gesetzgebung, so bestätigt sich der Befund zahlreicher Vergleichsstudien, dass diese relativ moderat und flexibel ist, da sie den für Transferleistungen zuständigen Counties und Verwaltungen im Rahmen der vom Bund vorgegebenen Möglichkeiten weitreichende Freiheiten lässt, die kommunale Sozialhilfepraxis an die lokalen Bedingungen und jeweiligen politischen Prioritäten anzupassen. Doch ähnlich wie bei der nationalen »Welfare Reform« und der aus ihr resultierenden veränderten Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen Bund und Einzelstaaten ist dieser wachsende Handlungsspielraum der untergeordneten Verwaltungseinheiten bei der Umsetzung von Sozialprogrammen als überaus ambivalent zu bewerten. Nicht nur stellte der WRA aufgrund seiner an vielen Punkten vagen Festlegungen – wie die folgenden Ausführungen noch zeigen werden – für lokale Behörden eine Art Freibrief für Diskriminierungen, amtliche Willkür und weitere Zugangsbeschränkungen zu staatlicher Unterstützung dar. Folgenreich sind auch die Unterlassungen der New Yorker Landesregierung hinsichtlich eines stärkeren Finanzausgleichs zwischen den Gebietskörperschaften. Da diese – abhängig von der Bevölkerungszusammensetzung und dem lokalen Steueraufkommen – unterschiedlich stark von den finanziellen Belastungen des PRWORA betroffen waren, hätten die Kommunen mit einer

um weiterhin anspruchsberechtigt zu sein, liegt die Grenze jetzt bei \$1.080. Das entspricht einer Erhöhung der Einkommensgrenze um über 40 Prozent (Fiscal Policy Institute 1999: 3).

- 22 Der »State Earned Income Tax Credit« (NYS-EITC) ermöglicht einkommensschwachen Familien eine Steuerrückerstattung, die bis zu 27,5 Prozent über der des Bundesprogramms liegt. 1998 nahmen 1,14 Millionen Familien den NYS-EITC in Anspruch, deren durchschnittliche Rückerstattung \$303 betrug (NYS, Office of Temporary and Disability Assistance 2002: 9f.). Das 1999 eingeführte »Family Health Plus«-Programm bietet zudem über »Medicaid« hinaus kostenlose medizinische Dienste an (O'Neill u.a. 2001: 46f.)
- 23 Die Erhöhung des Mindestlohns erfolgte in der Legislaturperiode 2005. Seit Januar 2006 gilt in NYS ein Mindestlohn von \$6,75/h, der bis 2007 schrittweise auf \$7,15/h erhöht werden soll (NYS, Department of Labor 2006).

überproportional großen Armutspopulation dringend einer vollständigen Übernahme der Kosten für Sozialprogramme wie »Medicaid«, »Food Stamps« und TANF durch den Bundesstaat bedurft. Zumindest hätte eine größere Lastenverteilung der Versuchung von Kommunalpolitikern entgegenwirken können, notfalls auch mit »illegalen Mitteln« die lokalen Sozialausgaben zu senken. Stattdessen setzte der WRA – anknüpfend an die bundesstaatliche Politik und das Credo des »New Public Managements« – auf mehr regionalen und innerbehördlichen Wettbewerb (Weikart 2001; Main 2005).

In den von sozialwissenschaftlichen Betrachtungen und den Vergleichsstudien der großen Forschungsinstitute kaum beachteten Ausführungsbestimmungen des WRA wurde zum Beispiel festgelegt, dass die zehn Counties mit den größten Erfolgen bei der Arbeitsvermittlung zusätzliche Mittel vom Bundesstaat erhalten, die von »Strafgeldern« der 20 Counties mit den schlechtesten Ergebnissen finanziert werden müssen (Fiscal Policy Institute 1999: 2). Auch der Umgang mit den Jahresberichten der lokalen Sozialbehörden, die der Landesregierung Rechenschaft über die kommunale Umsetzung des WRA ablegen müssen, zeigt, dass es den Gesetzgebern und Landesbehörden weniger um Interventionsmöglichkeiten zur Sicherung von rechtlichen Mindeststandards bei der lokalen Sozialhilfegewährung oder ganz allgemein um mehr Flexibilität der Counties geht. Ihr Zweck ist vielmehr die gezielte Steuerung der lokalen Sozialbürokratien, um ihre Anpassung an das oberste Ziel der Reformen – die möglichst schnelle Senkung der Sozialhilfezahlen – sicherzustellen. Die Jahresberichte dienen in der Landeshauptstadt Albany seit 1998 vor allem als Grundlage für ein jährliches Ranking der Verwaltungsgebiete hinsichtlich ihrer administrativen Effizienz, ihrer Vermittlungsquoten und der dauerhaften Abgänge aus der Sozialhilfe. Diese administrative Finanzierungs- und Sanktionsstruktur, das beschreibt eine der wenigen Untersuchungen dieser vom WRA eingeführten Veränderungen, schuf ein neues System der Hierarchien, Kontrollen und einseitigen Schwerpunktsetzungen innerhalb der lokalen Sozialbehörden:

The federal government polices the states, New York State polices its counties, and [the county], in turn, polices its own staff. [...] While this hierarchy of oversight effectively ensures certain standards of implementation, it is not until the additional legislative mechanisms for inter-district comparison are considered that the full impact of the reform performance structure becomes visible. [...] Such an emphasis on local management and measurable success in comparison to others fosters a disposition toward striving for more than the minimal requirements among both administrators and front-line staff. Going beyond the call of duty is crucial if an administrator wishes to demonstrate her

or his individual and team competence in PRWORA implementation. (Ridzi 2004: 40f.)

Das »Führungsteam«, das sich in New York City zusammen mit Tausenden Verwaltungsangestellten Mitte der 1990er Jahre an die Umsetzung der Vorgaben der nationalen und regionalen Sozialhilfereformen machte, zeigte sich außerordentlich ehrgeizig und fest entschlossen, mehr zu tun, als nur das von oben gesetzte Soll zu erfüllen.

Lokale Rahmenbedingungen für eine arbeitszentrierte Sozialhilfepolitik

New York City hatte zum Zeitpunkt der Verabschiedung der übergeordneten Sozialhilfereformen mit anderen urbanen Regionen mehrere Gemeinsamkeiten, welche die Umsetzung der Bundesvorgaben zu einer enormen Herausforderung machten: zum einen eine hohe Anzahl und starke räumliche Konzentration von Sozialhilfeempfängern in den Innenstadtquartieren, die zum Teil extreme Armutsraten aufweisen; zum anderen einen tief gespaltenen lokalen Arbeitsmarkt mit recht ungleich verteilten Beschäftigungschancen. In kaum einer anderen US-amerikanischen Großstadt ist die Workfare-Programmatik in den 1990er Jahren jedoch so eng mit den Namen sowie den Ambitionen des (damals amtierenden) Bürgermeisters und seiner engsten Mitarbeiter verknüpft gewesen: »By 1996 Mayor Giuliani was ready to make New York City a national model of neo-conservative social policy by implementing workfare with a dedication and on a scale not seen anywhere else in the country« (Dulchin/Kasmir 2004: 2).

Das Ergebnis war, dass zwischen 1996 und 2006 schätzungsweise 400.000 bis 450.000 Frauen und Männer²⁴ durch diverse Workfare-Maßnahmen geschleust wurden, die meisten von ihnen im Rahmen des »Work Experience Program« (WEP). Diese Zahl übertrifft die Gesamtbevölkerung von Buffalo, der zweitgrößten Stadt in New York State. Auf dem Höhepunkt des Programms – im Januar 2000, als sich in NYC monatlich nahezu 40.000 Personen in gemeinnützigen Arbeitsdiensten befanden (Wernick u.a. 2000: 2) – machten die New Yorker zwei Drittel aller Sozialhilfeempfänger aus, die zu diesem Zeitpunkt im Land zu solchen unbezahlten Einsätzen in lokalen Einrichtungen und städtischen

24 Diese Angaben sind hochgerechnet und basieren auf Zahlen aus einem Bericht des American Institute for Full Employment (Barnhart u.a. 2001), der in enger Kooperation mit der New Yorker Sozialbehörde entstand, in vielen Studien zitiert wird und für den Zeitraum von 1995 bis 2001 250.000 WEP-Teilnehmer angibt. Das sind etwa 42.000 pro Jahr.

Betrieben herangezogen wurden (Besharov/Germanis 2004: 56). Lediglich die Staaten Wisconsin, Ohio und New Jersey nutzten diese Form von Workfare ähnlich intensiv wie New York City. In den meisten Bundesstaaten dagegen wurden deutlich weniger als fünf Prozent aller Sozialhilfebezieher zu Arbeitsdiensten verpflichtet (National Employment Law Project 2006: 3).

Bislang sind nur wenige Sozialwissenschaftler in den USA der Frage nachgegangen, wie New York Citys auffällige Abweichung vom nationalen Trend erklärt werden kann (vgl. Ellwood/Welty 1999; Krinsky 2002; Main 2005). Um sich einer Antwort anzunähern und zu verstehen, welche Faktoren für die spezifische lokale Entwicklung hin zu einem an Arbeitsdiensten im öffentlichen Sektor orientierten Workfare-Modell in den 1990er Jahren ausschlaggebend waren, wird im Folgenden zunächst auf die äußeren Rahmenbedingungen (Sozialhilfe- und Armutsentwicklung, lokale Arbeitsmarktbedingungen) zum Zeitpunkt der Implementierung der nationalen und regionalen Sozialhilfereformen eingegangen. Danach wird die Entwicklung des WEP-Programms unter der Giuliani-Administration (1995-2001), einschließlich der hiermit verbundenen politischen Auseinandersetzungen und den Ergebnissen für die Betroffenen, nachgezeichnet. In einem dritten Schritt werden die Veränderungen, die mit den Kampagnen der sozialpolitischen Opposition und dem Amtsantritt des republikanischen Bürgermeisters Michael Bloomberg 2002 verbunden waren, dargestellt.

Sozialhilfe- und Armutsentwicklung

New York City ist nach Los Angeles die Stadt mit der höchsten Sozialhilfequote in den USA und die Stadt mit der größten Sozialverwaltung. Die für Sozialhilfe zuständige Unterabteilung des 1965 gegründeten Department of Social Services, die Human Resources Administration (HRA), beschäftigte 1994 noch etwa 23.000 Vollzeitkräfte und bearbeitete pro Jahr etwa 150.000 Neuanträge auf Sozialhilfe (Bers 2001: 2). Ein Großteil der HRA-Angestellten ging ihren Aufgaben in den 31 über die fünf Verwaltungsbezirke verteilten lokalen Income Support Centers nach (ebd.).

Kurz vor der nationalen »Welfare Reform« erhielten in NYC noch fast 1,4 Millionen Personen – das heißt fast jeder siebte Bewohner – Sozialhilfe in Form von Geld- und Sachleistungen (Nightingale u.a. 2002: 4). Mehr als 800.000 Menschen, darunter 300.000 Erwachsene, bezogen ihren hauptsächlichen Lebensunterhalt aus dem Programm AFDC, und etwa 280.000 waren auf »Home Relief« angewiesen (ebd.). Während im Familien-Programm (AFDC) in den 1980er Jahren im Zuge der unter

der Reagan-Administration verfügten Zugangsbeschränkungen zunächst die Zahl der Anspruchsberechtigten deutlich zurückging (Windhoff-Héritier 1993: 247), waren die frühen 1990er Jahre aufgrund der sich ausweitenden Arbeitslosigkeit von einem starken Anstieg der Fallzahlen gekennzeichnet.

Die Kosten der lokalen Sozialhilfeprogramme sind für die Kommune beträchtlich. Nach Angaben der HRA wendete die Stadt New York Mitte der 1990er Jahre allein für die beiden wichtigsten Cash-Programme (AFDC und »Home Relief«) mehr als \$2,5 Milliarden auf (NYC Department of Social Services/Human Resources Administration 1999: 3). Einen sprunghaft wachsenden Anteil der kommunalen Sozialausgaben macht jedoch »Medicaid« (1995 \$2,5, 2003 etwa. \$4 Milliarden) für die immer größer werdende Zahl der Familien und Kinder ohne Krankenversicherung aus (NYC Independent Budget Office 2003: 1). Bezogen auf den städtischen Gesamthaushalt und seine Veränderungen seit Anfang der 1990er Jahre kann daher eher von einer Umschichtung als von einer Senkung des Sozialbudgets – wie sie für die späten 1970er und frühen 1980er Jahre infolge von Rezessionen und Haushaltskrisen typisch war (Fainstein 1993) – gesprochen werden. Während sich zwischen 1990 und 2003 unter Berücksichtigung des Bevölkerungszuwachses die Gesamtausgaben für kommunale »common services« (Polizei, Feuerwehr, Straßen/Infrastruktur, Verwaltung etc.) und »noncommon functions« (Bildung, Gesundheit, soziale Dienste etc.) kaum verändert haben (1990 \$35, 2003 \$41 Milliarden), entfielen 1990 noch 23 Prozent des Haushalts auf Sozialhilfezahlungen, 23 Prozent auf die öffentlichen Schulen und Universitäten und 5 Prozent auf Gesundheitsleistungen. 2003 hatte sich das Verhältnis bei den »noncommon functions« erkennbar verschoben: 30 Prozent waren für Bildung, weniger als 12 Prozent für Sozialhilfe und fast 10 Prozent für Gesundheit ausgegeben worden (NYC Office of Management and Budget 1991: 15 u. 2004: 17). Die Aufwendungen für direkte Transferleistungen (Geldzahlungen) sind in diesem Zeitraum (1990-2003) in NYC also um fast die Hälfte gesenkt worden, während die Ausgaben für öffentliche Sicherheit zwischen 1994 und 2001 um mehr als 30 Prozent gestiegen sind (Weikart 2001: 368).

New York City führt neben Los Angeles nicht nur seit langem die bundesweiten Sozialhilfestatistiken an, sondern nimmt auch einen Spitzenplatz in der Liste der US-amerikanischen Großstädte mit den größten Armutsproblemen ein. Trotz der im Vergleich mit anderen US-Metropolen überproportional hohen kommunalen Sozialausgaben liegt die Armutsrate in NYC seit Jahren mit deutlich über 20 Prozent fast doppelt so hoch wie der nationale Durchschnitt. Der Stadtteil Bronx gilt mit einer Armutsrate von fast 30 Prozent und einer Kinderarmutsrate von 40 Pro-

zent als eines der ärmsten urbanen Gebiete im Land (Roberts 2006). Betrug die Armutsrate 1975 in der Stadt noch 15 Prozent, so hatte sie 1993 mit 27,3 Prozent ihren vorläufigen Spitzenwert erreicht (Li/Zimmermann 1997: 12). 1997, zum Zeitpunkt der Verabschiedung des WRA, lag sie immerhin noch bei etwa 25 Prozent (Community Service Society 2004a: 3), während sie sich in NYS bei etwa 16 Prozent und im Bundesdurchschnitt bei rund 14 Prozent eingependelt hatte (Riedinger u.a. 1999: 2).

Besonders hart betroffen von Einkommensarmut in NYC sind neben Migranten (foreign born) Familien mit Kindern: Über 30 Prozent von ihnen galten 1997 nach offizieller Definition als arm (Levitan 2003: 253), in afroamerikanischen Familien waren es 51 Prozent und in hispanischen Familien fast 60 Prozent (Women of Color Policy Network 2001: 4). Während der zyklische Verlauf der allgemeinen Armutsentwicklung in NYC, dem Auf und Ab der ökonomischen Konjunkturphasen folgend, Ähnlichkeiten mit dem in anderen Landesregionen aufweist – wenn auch auf durchgängig höherem Niveau –, zeigt sich hinsichtlich der »working poor« für NYC eine deutliche Abweichung: Während im Bundesdurchschnitt der Anteil aller Familien, in denen mindestens eine Person erwerbstätig war, an der Armutsbevölkerung seit Beginn der 1990er Jahre von 12 Prozent 1990 auf 10,7 Prozent 1998 gesunken ist, stieg er in NYC im selben Zeitraum von 12 auf 19,2 Prozent an (Levitan 2003: 254). Dies bedeutet, dass in NYC eine regelmäßige Erwerbstätigkeit spätestens seit den 1990er Jahren ein rapide wachsendes Segment der Bevölkerung nicht mehr länger vor materiellen Notlagen schützt.

Entgegen gängigen Vorstellungen, nach denen fehlende berufliche Qualifikationen und in Familien die Abwesenheit von »männlichen Ernährern« die Hauptursachen für Einkommensarmut darstellen, sind in NYC auch immer mehr Menschen mit einer abgeschlossenen Schul- und Berufsausbildung sowie »intakte« Familien (im Sinne von Familien mit beiden Elternteilen) von Verarmung betroffen (ebd.: 264ff.). Insgesamt fiel das durchschnittliche Familieneinkommen in der Ostküstenmetropole zwischen 1990 und 2000 um 16 Prozent (Beveridge/Weber 2003: 57). Zur Jahrtausendwende hatten hier 16,1 Prozent aller Haushalte weniger als \$10.000 pro Jahr zur Verfügung und 34,9 Prozent weniger als \$25.000, während der Anteil der Reichen (mit einem Jahreseinkommen über \$100.000) auf 13,7 Prozent der Bevölkerung angestiegen war (United Way of NYC 2003: 6). Bedenkt man, dass große Teile New York Citys und vor allem Manhattans zu den Regionen mit den höchsten Le-

benshaltungskosten und Mieten in den USA gehören, wird die Dimension dieser Zahlen noch deutlicher.²⁵

Verantwortlich für die materielle Verschlechterung und die auffälligen Einkommenseinbußen großer Bevölkerungsgruppen ist vor allem der Rückgang der Reallöhne, die in den 1990er Jahren in NYC insgesamt um 7,6 Prozent gefallen sind (Fiscal Policy Institute 2003a: 2), für Männer sogar um 13 Prozent und für Beschäftigte ohne einen Universitätsabschluss um mehr als 16 Prozent (Adler 2002: 32). Den stärksten Rückgang an der Gesamtbeschäftigung verzeichneten in NYC zwischen 1989 und 1999 die Lohngruppen zwischen \$25.000 und \$50.000 Jahreseinkommen (Working Group on NYC's Low-Wage Labor Market 2000: 52). Was dieser kurze Überblick deutlich macht, ist, dass der bereits in den 1980er Jahren begonnene Trend zu einem immer größeren Einkommensgefälle zwischen Arm und Reich bei gleichzeitiger Schrumpfung der Mittelschichten, wie er für fast alle großstädtischen Räume der USA typisch ist (vgl. Booza u.a. 2006), in der wichtigsten US-amerikanischen Global City im Untersuchungszeitraum (Phase der Implementierung der Sozialhilfereform nach 1996) extreme Formen angenommen hat und kein Ende dieser Entwicklung abzusehen ist: »There is good evidence that New York remains one of the most unequal cities in the country in the distribution of incomes and wealth« (Meyers/Teitler 2000: 26).

Ökonomische Faktoren

Bei der Identifizierung der ökonomischen Rahmenbedingungen für eine arbeitszentrierte Sozialhilfepolitik ist außerdem zu berücksichtigen, dass sich NYC kurz vor Verabschiedung der nationalen »Welfare Reform« – wesentlich später als der Rest der Nation – gerade halbwegs von einer besonders schweren Rezession erholt hatte. Zwischen 1988 und 1992 gingen in NYC schätzungsweise 325.000 bis 350.000 Stellen oder 12 Prozent aller Arbeitsplätze verloren (Levitan 2003: 256). Ende 1991 hatten die offiziellen Erwerbslosenzahlen mit fast 11 Prozent (etwa 340.000 Personen) und die damit verbundenen Steuerausfälle eine Rekordhöhe seit 1984 erreicht (ebd.). Es war wieder einmal deutlich geworden, dass

25 Etwa 30 Prozent aller Einwohner von NYC geben mehr als die Hälfte ihres Einkommens für die Miete aus (O'Neill u.a. 2001: 51). Der »self-sufficiency standard« – ein von Wohlfahrtsorganisationen genutzter Index zur Berechnung des notwendigen Einkommens, um unabhängig von staatlicher Unterstützung und ohne materielle Probleme leben zu können – lag in Manhattan für eine dreiköpfige Familie Ende der 1990er Jahre bei \$6.186 pro Monat, in der Bronx bei \$3.684 (Women's City Club of New York 2002: 9).

die lokale Ökonomie in NYC nicht nur immer mehr »working poor« hervorbringt, sondern wesentlich stärker als in anderen US-Regionen überaus empfindlich auf Konjunkturzyklen und Börsenschwankungen reagiert (Parrott 2001; Berlin 2001).

Trotz einer Erhöhung der allgemeinen Erwerbsquote um fast 12 Prozent zwischen 1977 und 1997 und einer stetigen Ausweitung der Aufnahmekapazitäten der Niedriglohnsektoren für Geringqualifizierte seit Mitte der 1990er Jahre (Levitan 2003: 257), die in NYC inzwischen etwa 20 Prozent aller Erwerbstätigen ausmachen (Working Group on NYC's Low-Wage Labor Market 2000: 25), betrug die Arbeitslosigkeit zum Zeitpunkt der Implementierung der »Welfare Reform« in der Stadt immer noch fast 10 Prozent. Damit lag sie doppelt so hoch wie der damalige Landesdurchschnitt und war höher als in allen anderen 20 großen »Metropolitan Areas« der USA (US Department of Labor/Bureau of Labor Statistics 1999).

Unter den Gruppen, die besonders stark von den Gesetzesveränderungen im Sozialhilfebereich betroffen waren, fiel die Erwerbslosigkeit 1997 noch weitaus höher aus: Unter afroamerikanischen Frauen betrug sie 15 Prozent, unter hispanischen Frauen 17 Prozent und unter der zweitgrößten Einwanderergruppe in NYC, Immigranten aus der Dominikanischen Republik, lag sie bei fast 20 Prozent (ebd.). Hinzu kommt eine vergleichsweise hohe Unterbeschäftigung. In NYC nahmen 1996 nur 32,2 Prozent aller erwachsenen Frauen ohne Schulabschluss überhaupt aktiv am Arbeitsmarkt teil, unter allen hispanischen Frauen waren es – unabhängig von ihrer Schulausbildung – 40,4 Prozent und unter afroamerikanischen Frauen 52,4 Prozent (Levitan/Gluck 2001: 10), womit die Stadt deutlich unter den Werten anderer US-Metropolen liegt (Brookings Institution/Metropolitan Policy Program 2003). Eine gemeinsam erstellte Studie der City University of New York und der Columbia University beurteilte die 1990er Jahre als Jahrzehnt des rapiden sozialen Abstiegs für New Yorks ethnische Minderheiten: »The nineties have been the equivalent of the Titanic for Latinos and African-Americans in New York City« (Hernandez/Rivera-Batiz 1999: 1).

Analysten der lokalen Arbeitsmarktentwicklung warnen nicht erst seit dem Börsencrash von 1987 und der darauf folgenden Wirtschaftskrise – deren nachhaltige Konsequenzen maßgeblich zur Abwahl des ersten schwarzen Bürgermeisters von NYC, David Dinkins, beigetragen hatten (Kaufman 2003) –, dass die zunehmend einseitige Abhängigkeit der Stadt von Entwicklungen des Finanzsektors und der mit Wall Street assoziierten ökonomischen Aktivitäten anhaltende Beschäftigungsprobleme produzieren werden (Center for an Urban Future 1998; Parrott 2001; Adler 2002). Besonders dramatisch ist die Abwanderung von Be-

trieben im Industriesektor, vor allem im verarbeitenden Gewerbe. Diese Entwicklung geht nach Ansicht von Kritikern der kommunalen Wirtschaftsförderung nicht nur auf den Globalisierungsdruck und den allgemeinen Bedeutungsverlust dieses Sektors zurück. Vielmehr werden zu hohe lokale Steuern, eine falsche Flächennutzungsstrategie (Umwandlung von »manufacturing zones« in »commercial« und »residential space«) und die fehlende Regulierung der exorbitanten Immobilienpreise als wesentliche Gründe genannt, die viele Unternehmen aus der City in die benachbarten Counties, Bundesstaaten und zum Teil ins Ausland getrieben hätten (ebd.).²⁶

Hatten 1965 noch 128 der wichtigsten Industrieunternehmen der USA (Fortune 500) ihren Hauptstandort in Manhattan, waren es 1988 nur noch 48 (Drennan 1991: 31). Zwischen 1969 und 1994 gingen in NYC über 500.000 Jobs im Bereich »manufacturing« verloren (Siegel 1997: 201). Zwischen 1977 und 1997 betrug der Rückgang 57 Prozent (über 250.000 Arbeitsplätze), so dass der Anteil der dort Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung von 31 auf unter 18 Prozent sank (Gladstone/Fainstein 2003: 88). In Los Angeles betrug der Arbeitsplatzverlust in der Produktion im selben Zeitraum dagegen nur 20 Prozent, bundesweit lag er bei 5 Prozent (ebd.: 86f.). Zu den zehn größten Arbeitgebern in NYC gehörte Ende der 1990er Jahre im Unterschied zu Los Angeles, Chicago und anderen US-Metropolen kein einziges Industrieunternehmen mehr (ebd.: 87).

Auch der öffentliche Sektor, der ab den 1960er Jahren in den USA vor allem in den urbanen Zentren des Nordens neben den fordistischen industriellen Großbetrieben maßgeblich zur ökonomischen und gesellschaftlichen Integration von Afroamerikanern und anderen Minderheiten beitragen konnte (Cook u.a. 1985; Joyce 1997), hat in NYC inzwischen als Beschäftigungs- und Mobilitätsfaktor an Bedeutung eingebüßt. Viele Beobachter sehen die ethnische Zusammensetzung der Beschäftigten im öffentlichen Sektor als Barometer für die grundsätzliche politische Stimmungslage in den Großstädten der USA an. Demnach gehörte die City of New York mit ihrer langen Tradition der »machine politics«²⁷

26 Einen Hinweis darauf, dass die größere »Metropolitan Area New York« – bestehend aus insgesamt 31 Counties mit über 20 Millionen Einwohnern, die zu drei verschiedenen Bundesstaaten (New York State, Connecticut und New Jersey) gehören (Abu-Lughod 1999: 286) – von der Abwanderung von Unternehmen aus den Innenstadtgebieten profitieren konnte, liefern die dortigen Beschäftigungszuwächse von fast 44 Prozent zwischen 1977 und 1997, die damit fast viermal so hoch lagen wie in NYC (Gladstone/Fainstein 2003: 89).

27 Der Begriff »machine politics« bezeichnet ein spezifisches Patronagesystem, das in vielen US-amerikanischen Großstädten – allen voran in Chica-

und starken Einbeziehung von Afroamerikanern und Migranten lange Zeit zu den Städten mit den größten Partizipationschancen für Minderheiten (Waldinger 1996).

1970 gab es in NYC noch fast 300.000 städtische Angestellte (Cohen 2004: 72). Anfang der 1990er Jahre verfügte die Stadt mit über 253.000 Beschäftigten noch immer über die eindeutig größte »municipal workforce« in den USA (NYC Independent Budget Office 2001a: 1). Der Beschäftigungsanteil von afroamerikanischen Männern im öffentlichen Dienst lag bei 33 Prozent, der von afroamerikanischen Frauen bei 21 Prozent und der von Latinos bei 14 Prozent. (Goode/Baldwin 2005: 42). Seitdem haben Einsparungen vor allem in den für soziale Dienste verantwortlichen Verwaltungen jedoch zu einem stetigen Rückgang der Beschäftigungschancen von Minderheiten im öffentlichen Sektor beigetragen. Allein zwischen 1991 und 1996 verloren die städtische Human Resources Administration, das Department of Employment, das Department of Youth Services sowie die für Gesundheit zuständigen Einrichtungen, die überproportional stark Vertreter ethnischer Minoritäten beschäftigen, durch Stellenstreichungen, Frühpensionierungen und andere Einsparungen insgesamt 30 Prozent ihres Mitarbeiterstamms (NYC Independent Budget Office 2001a: 1).

Insgesamt belief sich der Rückgang der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in diesem Zeitraum in NYC auf 25.000 Stellen, das entspricht etwa 10 Prozent aller dort angesiedelten Arbeitsplätze (ebd.). Zu den Verwaltungen und kommunalen Betrieben, die neben dem Bereich Soziales gleichfalls einen erheblichen Personalabbau hinnehmen mussten, zählen die Müllabfuhr und Stadtreinigungsbetriebe (-20 Prozent), die Park- und Grünflächenämter (-43 Prozent), die Wohnungsbehörden (-32 Prozent) und die städtischen Kultureinrichtungen (-37 Prozent). Zuwächse verzeichneten in diesem Zeitraum lediglich die für öffentliche Sicherheit zuständigen Behörden, die zusammen mit Schulen und Bildungseinrichtungen vor allem nach 1996 erheblich an Personal hinzugewinnen konnten (ebd.: 2).

Zunächst hatten die von Einsparungen besonders hart getroffenen städtischen Verwaltungen und Betriebe in der ersten Hälfte der 1990er

go und New York City – bis in die 1970er Jahre eine wichtige Rolle spielte. In der Geschichte von NYC sorgte die »Democratic Party Machine« unter Einfluss der Tammany Hall Society im Gegenzug für Wählerstimmen von Mitte des 19. Jahrhunderts bis in die 1930er Jahre hinein für eine erfolgreiche ökonomische Integration verschiedener Einwanderergruppen (Fuchs 1992). Wichtige Instrumente der »machine politics« waren – vor allem in Zeiten wirtschaftlicher Krisen – staatliche Beschäftigungsprogramme (public works projects), die Vergabe von Posten im öffentlichen Dienst sowie die Wohnraumversorgung.

Jahre versucht, den Verlust von Vollzeitstellen durch die Ausweitung von Teilzeitbeschäftigung und durch die befristete Einstellung von Personal abzufedern (Krinsky 2002: 48f.). Es war jedoch recht bald abzusehen, dass viele der kommunalen Aufgaben – unter anderem die der Park- und Straßenreinigung, der Müllabfuhr und der Instandhaltung der öffentlichen Nahverkehrssysteme, die am sichtbarsten das öffentliche Stadtbild und in der Wahrnehmung vieler ihrer Bewohner und Besucher die urbane Lebensqualität beeinflussen – kaum noch im gewohnten Umfang zu erledigen waren (Cohen 1999; Adler 2002). Als die Sozialbehörde in NYC – entsprechend der vom Bund vorgeschriebenen Quoten – 1997 vor der Aufgabe stand, bis Ende des Jahres 1998 mindestens 30 Prozent aller Erwachsenen im TANF-Programm in Arbeit oder Beschäftigungsmaßnahmen zu bringen, musste es daher den Personalabteilungen öffentlicher Einrichtungen als äußerst attraktiv erscheinen, die in der ersten Hälfte der 1990er Jahre verlorene Arbeitskraft zumindest teilweise durch den Einsatz von Sozialhilfeempfängern zu kompensieren (Clark 2005a).

Kurz zuvor hatte eine Studie (Tilly 1996) auf die möglichen negativen Arbeitsmarkteffekte einer strikten »work first«-Politik für NYC hingewiesen. Sie legte ihrer Berechnung der zu erwartenden Verdrängungsprozesse und Lohnsenkungen durch ein plötzlich erweitertes Arbeitskräfteangebot die Annahme zugrunde, dass im Laufe des ersten Jahres der Implementierung der nationalen Sozialhilfereform in NYC insgesamt etwa 100.000 Hilfeempfänger von den Sozialämtern entweder zu Arbeitseinsätzen in öffentlichen Einrichtungen/Verwaltungen verpflichtet oder zur Aufnahme von Niedriglohnjobs gezwungen würden. Die Studie kam zu dem Ergebnis, dass es bei einem gleichbleibenden Arbeitsplatzangebot als Worst-Case-Szenario im unteren Drittel des lokalen Arbeitsmarktes – bei Beschäftigten mit Stundenlöhnen unter \$8 – zu einer 26-prozentigen Lohnsenkung kommen könnte bzw. zu einem Verdrängungseffekt (displacement effect) von 58.000 regulären Arbeitskräften oder einer Kombination aus beidem (ebd.: 1).

Eine Schwäche dieser Schätzung oder vergleichbarer Studien zu den unmittelbaren Auswirkungen der Sozialhilfereform auf die unteren Arbeitsmarktsegmente (z.B. Mishel/Schmitt 1995; Kleppner/Theodore 1997; Bartik 2000; Burtless 2000), die im Vorfeld oder im Zuge der nationalen Gesetzesänderungen angestellt worden sind, ist, dass ihnen meist einfache Angebots- und Nachfragemodelle zugrunde liegen. Überaus fragmentierte und wenig regulierte Arbeitsmärkte wie in den USA werden jedoch von einer Vielzahl von schwer kalkulierbaren Faktoren beeinflusst, so dass ihre Entwicklung nur bedingt vorauszusagen ist. So hat beispielsweise die Veränderung der lokalen Ökonomie im Zusam-

menwirken mit anhaltenden massiven Einwanderungsprozessen in NYC nicht nur eine neue und komplexe städtische Arbeitsteilung, sondern auch eine enorme Ausweitung informeller Beschäftigungszweige und -verhältnisse hervorgebracht (Sassen 1991b u. 2000). Diese wirtschaftlichen Wachstumsbranchen bieten einem zunehmend größer werdenden Teil der Armutbevölkerung in den USA ein wie auch immer geartetes Auskommen, ohne dass die dortigen Beschäftigungsverhältnisse und ihre Auswirkungen auf die allgemeinen Lohnstrukturen in amtlichen Statistiken oder wissenschaftlichen Studien angemessen erfasst werden könnten. Gleichzeitig zeigen diverse Forschungsergebnisse (vgl. Kwong 2000; Waldinger/Lichter 2003), dass viele Jobs in diesen immer wichtiger werdenden urbanen »Schattenwirtschaften« vor allem über spezifische Nachbarschafts- und Migranten-Netzwerke, das heißt informelle Rekrutierungsstrukturen, besetzt werden, so dass sie nicht allen Bevölkerungsgruppen gleichermaßen offen stehen:

Thus, many of these jobs – as well as other jobs that have become niches for »new immigrants« (e.g., non-Puerto Rican Latinos, East and South Asians, and West Africans) – are unavailable to African Americans and Puerto Ricans on welfare [in NYC] who are seeking to get off the rolls. (Krinsky 2002: 93)

Dass ein erheblicher Teil der sogenannten »welfare leavers« nicht von den lokalen Arbeitsmärkten absorbiert wird bzw. werden kann und dies vielleicht auch nicht immer und überall das primäre Ziel von Workfare-Maßnahmen sein muss, darauf weist auch die wachsende Anzahl von Untersuchungen über den Verbleib von ehemaligen Hilfeempfängern hin (vgl. S. 155 ff.). Sie zeigen, dass in einigen Bundesstaaten und Kommunen weit über die Hälfte derjenigen, die seit Mitte der 1990er Jahre den Sozialhilfebezug dauerhaft verlassen haben, wenn überhaupt, dann nur überaus unregelmäßig einer regulären Beschäftigung nachgehen und daher auf ganz unterschiedliche Einkommensquellen (darunter Unterstützung durch Familien und Freunde und private Wohlfahrtseinrichtungen) angewiesen sind.²⁸

28 Bereits 1997 haben Edin/Lein in ihrer vielbeachteten Studie *Making Ends Meet. How Single Mothers Survive Welfare and Low-Wage Work* darauf aufmerksam gemacht, dass ein Großteil der alleinstehenden Frauen im Sozialhilfebezug einer Vielzahl von informellen Tätigkeiten und Jobs nachgehen muss, um ihre Familie ernähren zu können. Nur etwa 60 Prozent des Einkommens der in die Untersuchung einbezogenen Frauen resultierte aus staatlichen Transferleistungen. Eine weitere ethnographische Studie, *Working at the Margins* (2001) von Riemer, zeigt, dass sich dieser Trend in den letzten Jahren weiter fortgesetzt hat.

Für New York ergaben die wenigen Studien, die sich der Frage der Arbeits- und Einkommenssituation ehemaliger Sozialhilfebezieher widmen, noch schlechtere Ergebnisse als im Bundesdurchschnitt: Eine 1998 vom New York State Office of Temporary and Disability Assistance²⁹ veröffentlichte Untersuchung stellte fest, dass lediglich 29 Prozent aller Hilfeempfänger, die zwischen Juli 1996 und März 1997 im Bundesstaat den Leistungsbezug verlassen hatten, drei Monate danach ein Erwerbseinkommen von mindestens \$100 pro Woche verzeichnen konnten (Task Force for Sensible Welfare Reform 1999: 6). In einem Bericht der New Yorker Sozialverwaltung aus demselben Jahr wird angegeben, dass Mitte der 1990er Jahre lediglich 21 Prozent aller Sozialhilfebezieher der Stadt aus Maßnahmen der Beschäftigungsförderung heraus einen Arbeitsplatz fanden, bei alleinstehenden Männern waren es lediglich 14,6 Prozent (Hernandez 1998: 8).

Diese Ergebnisse und die zuvor genannten Studien machen daher auf einen weiteren wichtigen Punkt aufmerksam, der im Zusammenhang mit der Ausrichtung der Sozialhilfepraxis und Beschäftigungsförderung in NYC nicht zu vernachlässigen ist: Angesichts der hohen Zahl von Hilfeempfängern und der spezifischen Verfasstheit des New Yorker Arbeitsmarktes (erhebliche Konkurrenz um Arbeitsplätze für Niedrigqualifizierte, überdurchschnittlich hohe Erwerbslosigkeit und Unterbeschäftigung) musste die Option, einen erheblichen Prozentsatz von ihnen umgehend in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis im privaten Sektor zu bringen, selbst ausgesprochenen Optimisten unter den Anhängern der »work first«-Ideologie als äußerst unrealistisch erscheinen (vgl. Finder 1996 u. 1998; Krinsky 2007). Einen Hinweis auf das Verhältnis zwischen Arbeitsplatzangebot und -nachfrage in New Yorker Armutsquartieren bot eine Studie von Mitte der 1990er Jahre, die herausgefunden hatte, dass in Central Harlem – einem New Yorker Stadtteil, in dem überdurchschnittlich viele Sozialhilfeempfänger leben – auf typische Jobangebote für Geringqualifizierte wie die von Fast-Food-Ketten pro Stelle durchschnittlich 14 Bewerbungen kamen (Newman 1999: 62).

Ein weiterer Aspekt, der neben den ökonomischen Rahmenbedingungen gegen eine schnelle und erfolgreiche – im Sinne von nachhaltiger und existenzsichernder – Arbeitsaufnahme und Erwerbstätigkeit von Hilfebeziehern in NYC und anderen US-Metropolen mit einer überproportional hohen Sozialhilfequote sprach, sind die schwierigen Lebensbedingungen und individuellen Voraussetzungen, welche die Betroffene

29 Das Office of Temporary and Disability Assistance ist seit 1997 in NYS für das TANF-Programm zuständig und ist aus dem New York State Department of Social Services hervorgegangen (Liebschutz 2000c: 61).

nen dafür mitbringen: Die größte Gruppe im »Family Assistance«-Programm in NYC waren Mitte der 1990er Jahre alleinerziehende Frauen (85 Prozent), 30 Prozent waren über 45 Jahre alt, fast die Hälfte verfügte noch nicht einmal über einen Schulabschluss (NYC Department of Social Services/Human Resources Administration 1999: 12). Erschwerend kommt hinzu, dass viele Familien und Frauen hispanischer Herkunft, die in NYC häufig auf staatliche Hilfe angewiesen sind (Chernick/Reimers 2001), entweder nur Spanisch oder nur sehr schlecht Englisch sprechen. Ein weiterer Faktor, der die Sozialhilfebevölkerung in US-Metropolen mit starken Armutsproblemen in den Innenstädten und vor allem in NYC kennzeichnet, ist die überproportional lange Verweildauer im Sozialhilfebezug. Während im Bundesdurchschnitt lediglich 26 Prozent aller AFDC-Empfänger 1996 länger als 48 Monate Unterstützung bezogen, waren es in NYC 52 Prozent (Weir 1997: 31).

Auch in NYC, das im Unterschied zu anderen urbanen Regionen in den USA über ein sehr gut ausgebautes öffentliches Nahverkehrssystem verfügt, spielen sozialräumliche Aspekte und Fragen der Mobilität für die Beschäftigungschancen für Sozialhilfeempfänger eine Rolle. Die meisten Hilfeempfänger leben stark konzentriert in Stadtteilen im Norden Manhattans, der South Bronx und Central Brooklyn, wo die Mieten noch einigermaßen erschwinglich und soziale Unterstützungsnetzwerke vorhanden, dafür aber die Job- und Ausbildungsangebote sehr begrenzt sind (Braconi/Toribio 2001: 35f.). Zu Beginn der 1990er Jahre wohnten fast 60 Prozent aller Familien im AFDC-Bezug in 18 der insgesamt 51 Council Districts, von denen viele eine doppelt so hohe Erwerbslosigkeit und Armutsrate wie der städtische Durchschnitt verzeichneten (ebd.). Während all diese Fakten nach Ansicht von Wohlfahrtsorganisationen und Bürgerrechtsgruppen für einen deutlichen Ausbau von Qualifizierungsangeboten, staatlich subventionierter Kinderbetreuung und Initiativen zur Förderung der lokalen Ökonomie in den Armutsquartieren sprachen, setzte die Stadtverwaltung in NYC zur Erfüllung ihrer Arbeitsquoten in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre jedoch vor allem auf die Ausweitung von gemeinnützigen Arbeitsdiensten.

Workfare in New York City

My philosophy has been, first make the changes and have them moving in a very, very strong way – then announce them. At that point there isn't terribly much that people that oppose it can do. (Giuliani 1998)

Noch nie arbeiteten in New York City so viele Sozialhilfeempfänger wie in den vergangenen zehn Jahren ihre Transferleistungen in öffentlichen

Verwaltungen und Betrieben ab. Dennoch ist diese Form von Workfare auch in NYC keine Policy-Innovation der 1990er Jahre. Zwar fehlen aufgrund der schlechten Datenlage verlässliche Zahlen, wie viele Personen hier in den letzten Jahrzehnten zu Arbeitsdiensten herangezogen wurden, es ist jedoch davon auszugehen, dass kaum eine andere Stadtverwaltung in den USA mit so vielen unterschiedlichen Formen von Workfare in der Vergangenheit experimentiert hat wie die New Yorker (Quaid 2002).

Bereits 1973, als der Republikaner John Lindsay die Stadt regierte, waren die ersten Hilfeempfänger im Rahmen des »Work Relief Employment Project« (WREP) von den lokalen Sozialämtern als Hilfskräfte in Wohlfahrtsverbänden, Kirchengemeinden oder öffentlichen Einrichtungen eingesetzt worden (Besharov/Germanis 2004). Da diese jedoch zum Teil entlohnt wurden und die Stadtverwaltung das Beschäftigungsprogramm auf Dauer als zu teuer erachtete, wurde WREP im Zuge der schweren kommunalen Finanzkrise (1975/76) wieder abgeschafft und durch kostenneutralere Workfare-Maßnahmen abgelöst. In den 1980er Jahren erlebte das Projekt der Arbeitsdienste für Sozialhilfeempfänger dann unter der Regie des demokratischen Bürgermeister Edward Koch einen erneuten Aufschwung. Zwischen 1983 und 1985 arbeiteten in einem durchschnittlichen Monat schätzungsweise zwischen 11.000 und 15.000 »Home Relief«-Empfänger in Nonprofit-Organisationen, Bibliotheken, Krankenhäusern und diversen anderen staatlichen Institutionen, in der Regel ohne eine zusätzliche Vergütung zur Sozialhilfe (ebd.: 54).

Da die Mehrheit dieser »Workfare-Workers« alleinstehende und oftmals obdachlose Männer waren und es – abgesehen von einigen erfolglosen Interventionsversuchen von Gewerkschaftsvertretern im öffentlichen Dienst³⁰ – wenig kollektive Gegenwehr gegen die Zwangsverpflichtung zu gemeinnütziger Arbeit gab, erregte das Programm in der Öffentlichkeit jedoch wenig Aufmerksamkeit.³¹ Anfang 1983 startete die Stadtverwaltung ein Pilotprojekt für Frauen im Sozialhilfebezug (»Community Work Experience Program«), das diese vor allem über Arbeitsmaßnahmen in Nonprofit-Einrichtungen auf eine Beschäftigung im Privatsektor vorbereiten sollte. Das Programm wurde jedoch aufgrund der schlechten Vermittlungsquoten nach kurzer Zeit wieder eingestellt (ebd.). Unter der Dinkins-Administration (1990-1993) ging die Zahl der in öffentlichen Einrichtungen beschäftigten Sozialhilfeempfänger dann

30 Bereits 1981 hatte das Office of Collective Bargaining von New York City entschieden, dass »Workfare Workers« keinen Anspruch auf gewerkschaftliche Interessenvertretung haben (White 1997: 4).

31 Interview mit John Krinsky, City College of the City University of New York, 2.11.2003.

erheblich zurück: Im Januar 1995, kurz bevor das »Work Experience Program« in NYC eingeführt wurde, befanden sich in der Stadt noch 850 Männer aus dem »Home Relief«-Programm in gemeinnützigen Arbeitsdiensten (ebd.: 59).

»Giuliani Time« (1994-2002)

Nachdem Rudolph Giuliani, ehemals Oberster Staatsanwalt in Manhattan, 1993 mit tatkräftiger Unterstützung der Geschäftswelt und neokonservativer Think tanks die hart umkämpften Bürgermeisterwahlen gegen den damaligen schwarzen Amtsinhaber David Dinkins gewonnen hatte, kündigte er an, »to end welfare by the end of this century completely« (DeParle 1998: 2). Er versprach, alle Sozialausgaben zu kürzen sowie die Beschäftigung im öffentlichen Dienst um fast 30.000 Stellen abzubauen und somit den Einfluss der lokalen Gewerkschaften zu schwächen (Rubinowitz 1994: 3). Neue Arbeitsplätze sollten vor allem durch bessere Investitionsbedingungen für große Wirtschaftsunternehmen geschaffen werden. Im Zentrum von Giuliani's Wahlprogramm, als dessen herausragender Ideengeber das Manhattan Institute³² fungierte, stand jedoch die sogenannte Null-Toleranz-Strategie (vgl. Smith 1999; Hess 2000; Wacquant 2000; Jacobson 2001). Mit ihrer Hilfe sollte die Stadt, die bis Ende der 1980er Jahre einen rasanten Anstieg von Gewaltdelikten erlebt hatte, wieder sicherer und attraktiver für Mittelschichten und Touristen werden. Giuliani's hochgestecktes Ziel bestand darin, die Kriminalitätsrate in den folgenden Jahren um die Hälfte zu senken.³³

Die »Zero Tolerance«- oder »Quality-of-Life-Policing«-Doktrin, wie sie mitunter auch bezeichnet wird, richtete sich gegen unterschiedlichste Formen von Straftaten, normabweichendes Verhalten und großstädtische Armutspänomene wie Obdachlosigkeit, illegalen Straßenhandel oder räumliche Verwahrlosung und basiert auf der »Broken Windows«-Theo-

32 Das Manhattan Institute wurde 1978 vom Thatcher-Mentor Anthony Fisher und dem späteren CIA-Direktor William Casey mit dem Ziel gegründet, radikale marktwirtschaftliche Lösungen für sozialpolitische Probleme zu propagieren und im öffentlichen Diskurs zu stärken (Solomon 1998). Finanzielle Unterstützung erhält es von Privatunternehmen und konservativen Stiftungen. Zu den einflussreichsten vom Institute unterstützten Publikationen gehört *Losing Ground* (1984) von Charles Murray, in dem der Autor sozialstaatliche Leistungen für die anhaltende Armut in den USA verantwortlich machte und das zur theoretischen Grundlage für die konservativen Befürworter einer nationalen »Welfare Reform« wurde (Gebhardt 1998: 37ff.).

33 Tatsächlich ist die Verbrechensquote zwischen 1993 und 2000 in NYC um 57 Prozent gesunken (United Way of NYC 2002: 42). Die Gründe hierfür sind allerdings umstritten (Jacobson 2001).

rie. Maßgeblich verantwortlich für die Popularisierung dieses bereits 1982 von den konservativen Kriminologen James Wilson und George Kelling entwickelten theoretischen Konzeptes war wiederum das Center for Civic Innovation des Manhattan Institute.³⁴ Zu dessen Zielen gehört nach eigenen Angaben die Entwicklung »marktwirtschaftlich orientierter, kreativer Lösungen für urbane Probleme«.³⁵

Im Kern behaupten die Anhänger von »Broken Windows«, dass eine Eindämmung von Gewalt, Verbrechen und Ordnungsverlust im öffentlichen Raum mit der unnachsichtigen Verfolgung und Bestrafung von Bagatelldelikten (Sachbeschädigung, Graffiti, Ruhestörung, Trunkenheit, Drogenkonsum oder Urinieren in der Öffentlichkeit, »Schwarzfahren« etc.) und sogenannten Ersttätern beginnt bzw. ohne diese überhaupt nicht möglich ist. Giuliani, der aufgrund seiner Herkunft³⁶ und seiner früheren Tätigkeit als Staatsanwalt für diese Art gesellschaftlicher und kriminologischer Erklärungsmuster sehr empfänglich war, profilierte sich in den Anfangsjahren seiner ersten Amtsperiode (1994-1998) daher vor allem mit der gezielten Verfolgung von Kleinkriminalität und den Themen öffentliche Sicherheit und Sauberkeit. Als Erstes sorgte er für den Ausbau und die Neuordnung des New York Police Department (NYPD), des schon damals weltweit größten städtischen Polizeiapparates. Er berief William Bratton, ehemals Polizeipräsident von Boston und von 1990 bis 1992 Sicherheitschef der New Yorker U-Bahn, zum Leiter des NYPD, ließ 12.000 neue Beamte einstellen und das Budget der Behörde innerhalb von wenigen Jahren um 40 Prozent auf \$2,6 Milliarden aufstocken (Wacquant 2000: 19). Die Kommissariate des NYPD wurden mittels des Einsatzes neuester EDV-gestützter Erfassungssysteme (CompStat) und der Anwendung moderner Management-Theorien in »Profit Center« umgewandelt, wobei die Dezentralisierung der Verantwortung und die Zentralisierung der Kontrolle entscheidende Elemente

34 Mitte der 1990er Jahre führte das vom Manhattan Institute finanzierte Buch *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities* von Kelling/Coles (1996) zu einem Revival dieses kriminologischen Ansatzes. Eine kritische Bilanz, bezogen auf die theoretischen Grundannahmen von »Broken Windows« und die Rezeption und Übertragbarkeit von US-amerikanischen Polizeistrategien auf Europa und andere Länder, findet sich bei Wacquant 2000 und Ortner u.a. 1998.

35 Nachzulesen auf der Internetseite des Institutes: <http://www.manhattan-institute.org>.

36 Giuliani selbst hat immer wieder auf die Bedeutung seiner Familiengeschichte und Erziehung, unter anderem den strengen Katholizismus sowie den starken Ordnungs- und Arbeitsethos seiner aus Italien eingewanderten Eltern, für die Entwicklung seiner politischen Positionen hingewiesen (Giuliani 2002; Hancock 2003: 73 ff.).

der Reformierung des als korrupt und rassistisch geltenden New Yorker Polizeiapparates waren (Brüchert/Steinert 1997). Zum einen wurden parallele, aber kaum aufeinander abgestimmte Polizeiabteilungen aufgelöst, um eine einheitlich koordinierte Organisation zu erhalten, und wichtige Entscheidungskompetenzen auf die Ebene der lokalen Distrikte delegiert, um eine schnelle Anpassung an aktuelle Kriminalitätsentwicklungen zu ermöglichen und erhöhte Anreize zur effizienten Polizeiarbeit zu schaffen. Zum anderen wurde die Qualitäts- und Erfolgskontrolle über den Einsatz diverser technologischer Hilfsmittel und über Entlassungen des als inkompetent geltenden Führungspersonals ausgebaut (ebd.). Das öffentlichkeitswirksamste Ergebnis des »Zero Tolerance«-Ansatzes und der Umstrukturierung des New Yorker Polizeiapparates war neben der Halbierung der allgemeinen Verbrechensquote zwischen 1994 und 1998 die Verdopplung von Kontrollen und Festnahmen im Zusammenhang mit Ordnungswidrigkeiten und Drogenkonsum in der Öffentlichkeit,³⁷ die zu einer Verdrängung von Obdachlosen, Bettlern, Junkies, Prostituierten und anderen Randgruppen aus den innerstädtischen Bezirken führte (Smith 1999; Jacobson 2001). Zwar nahmen auch Vorwürfe und Anzeigen gegenüber den NYPD-Beamten wegen Amtsmissbrauchs, Misshandlungen und willkürlichen Schikanen gegenüber Minderheiten zu, die unter anderem von Amnesty International dokumentiert worden sind.³⁸ Trotzdem geriet die aggressive »Police Strategy No. 5« von Bratton/Giuliani, die sich »Reclaiming the Public Spaces of New York« zum Ziel gesetzt hatte (Smith 1999: 187), nicht nur zum nationalen Vorzeigeprojekt, sondern zu einem weltweiten Exportschlag.³⁹

37 Zwischen 1993 und 1999 stieg die Zahl der Verhaftungen in NYC wegen Ordnungswidrigkeiten und kleineren Straftaten (misdemeanours) von 129.404 auf 197.320 an; etwa 75 Prozent der Festnahmen standen angeblich im Zusammenhang mit Drogendelikten (Jacobson 2001: 175f.).

38 Nach dem Amtsantritt von Bratton nahmen die Anzeigen wegen Amtsmissbrauchs und Polizeibrutalität in den ersten beiden Jahren um die Hälfte zu. In einem Bericht von 1996 dokumentierte Amnesty International mehr als 30 Fälle, in denen NYPD-Beamte verdächtige Personen, unter ihnen auch Kinder und Jugendliche, unter umstrittenen Umständen erschossen oder erheblich verletzt hatten (Amnesty International 1996).

39 Auch in Westeuropa und der Bundesrepublik stieß sie in konservativen Kreisen und innerhalb der Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden auf großes Interesse (Dreher/Feltes 1997; Wacquant 2000). Ähnliche Ansätze wie in New York wurden inzwischen auch in anderen Städten, unter anderem in Großbritannien und Australien, ausprobiert. Seit 2002 ist William Bratton, der zwischenzeitlich als privater Sicherheitsberater tätig war, Leiter des Los Angeles Police Department.

Die parallel stattfindende Umstrukturierung der lokalen Sozialhilfesystems, die in NYC etwa drei Jahre vor Verabschiedung des »Welfare Reform Act« begonnen hatte, übertrug Giuliani zunächst einem weiteren Zögling des Manhattan Institutes: Richard Schwartz. Schwartz war nicht nur ein Anhänger der »Broken Windows«-Theorie, sondern auch ein ausgesprochener Befürworter der konsequenten Anwendung von New-Public-Management- und Privatisierungskonzepten in der Stadtpolitik. Nachdem er sich bereits 1989 für den Kandidaten Giuliani bei den Bürgermeisterwahlen eingesetzt hatte (damals noch erfolglos), avancierte er nach dessen Sieg 1993 zu einem seiner wichtigsten politischen Berater (Wacquant 2000). Er sorgte unter anderem für Managementinnovationen in den 15 »Business Improvement Districts« der Stadt, setzte sich für ein wettbewerbsorientiertes Ausschreibungsverfahren für alle städtischen Dienstleistungen ein und war verantwortlich für die Privatisierung des öffentlichen Radio- und Fernsehsenders WNYC (McGowan 1999: 2; Cohen 2004: 83). Unter Schwartz begann auch die Privatisierung von Obdachlosenheimen und öffentlichen Krankenhäusern (Weikart 2001: 375).

Bereits kurz nach Übernahme der Amtsgeschäfte 1994 gab Schwartz mit einem neuen Programm, »New York City Work, Accountability, You« (NYC-WAY), das sich am Modell »Pride in Work« des benachbarten Westchester County orientierte, auch die wesentliche Richtschnur für die lokale Sozialpolitik der nächsten Jahre vor (Nissen 1998; Kahn/Kameran 1998; Bers 2001; Besharov/Germanis 2004). Das Konzept von NYC-WAY besteht darin, eine strengere Kontrolle der Anspruchsberechtigung und Arbeitsfähigkeit mit einer expliziten Diversionsstrategie und dem Ausbau von unbezahlten Arbeitseinsätzen zu verknüpfen. Damit sollten zum einen die steigenden Sozialhilfeszahlen und -ausgaben merklich zurückgeschraubt werden. Zum anderen sollte über die Zufuhr billiger Arbeitskräfte die Leistungsfähigkeit einzelner städtischer Verwaltungen – vor allem der für die Sauberkeit öffentlicher Räume zuständigen Einrichtungen, womit die unmittelbare Verbindung zum Projekt »Zero Tolerance« deutlich wird – sichtbar erhöht werden. Ähnlich wie bei der Umstrukturierung der Polizeiarbeit ging auch im Sozialhilfebereich die weitere Dezentralisierung der Verantwortung mit einer Zentralisierung der Kontrolle einher.

Seit der Einführung von NYC-WAY im Jahre 1995 müssen sich alle Hilfesuchenden mehreren intensiven Befragungen und Kontrollen unterziehen. Die Überprüfung der Anspruchsberechtigung und privater Unterhaltsansprüche wird nicht mehr länger allein den lokalen Sozialämtern überlassen, sondern findet zentralisiert in der Eligibility Verification Review Unit in Brooklyn und den fünf Offices of Child Support Enfor-

cement der HRA statt, wohin alle Neuantragsteller – unabhängig von ihrem Wohnort – vorgeladen werden (Wiseman 2002: 9). Unangekündigte Hausbesuche zur Verifizierung der gemachten Angaben erfolgen routinemäßig durch die sogenannten FEDS (Mitarbeiter des Front-End Detection System) (Hancock 2003: 83). Ein neu eingerichtetes Anti-Fraud-Bureau zur Aufdeckung von Betrugsfällen wurde mit 1.500 Mitarbeitern – darunter zahlreiche ehemalige Polizisten – ausgestattet und ist die größte Behörde ihrer Art in den USA (Clark 2005b). Hier werden die Sozialversicherungsdaten der Antragsteller überprüft und automatisch mit Informationen aus anderen staatlichen Verwaltungen (Steuer-, Finanz-, Fahrzeugstelle, Polizei etc.) und privaten Institutionen (z.B. Versicherungsanstalten, Banken) abgeglichen. Gleichzeitig wurden 1995 in allen Sozialämtern für \$13 Millionen hochmoderne Technologien zum Abgleich von Fingerabdrücken eingeführt, deren Abgabe für alle Transfereempfänger und Antragsteller in NYC seit 1996 obligatorisch ist (ebd.).⁴⁰

Galten im Herbst 1994 – noch vor der Implementierung von NYC-WAY – 46 Prozent aller erwachsenen Sozialhilfeempfänger in der Stadt überhaupt als erwerbsfähig, hatte sich ihr Anteil bis Herbst 1996 plötzlich auf 84 Prozent erhöht (New York City 1996: 122; 1997: 159). Vor allem im Programm »Home Relief« waren die Auswirkungen von Schwartz' Innovationen recht bald zu spüren. Nach Auskunft der Stadtverwaltung nahm hier bereits im ersten Jahr nach der Einführung von NYC-WAY die Anzahl der bewilligten Anträge um die Hälfte ab (New York City 1996: 122).⁴¹ Waren 1994 noch 15.000 Personen von Sanktionen betroffen, so mussten 1996 bereits 82.000 Hilfeempfänger Kürzungen oder temporäre Einstellungen ihrer Transfers hinnehmen (Casey 1998: 11). Neben gestiegenen Ablehnungs- und Sanktionierungsquoten führte auch die neue Diversionsstrategie der New Yorker Sozialämter, Hilfebedürftige vor der Antragsbearbeitung und Leistungsgewährung mehrere Wochen (in der Regel 30 bis 45 Tage) zur intensiven Arbeitssuche zu verpflichten, zu den gewünschten Ergebnissen: Zwischen März 1995 (dem Zeitpunkt der Einführung von NYC-WAY in allen Sozialämtern der Stadt) und dem Beginn der Umsetzung des WRA (Ende 1997) war die Zahl aller Hilfebezieher in NYC bereits um etwa 340.000 Personen, das heißt um fast 30 Prozent, gesunken (New York City 1998: 132).

40 Das HRA verkündet stolz auf seiner Homepage (<http://www.nycgov/html/hra>), dass die städtischen Behörden seit 1995 über eine Millionen Fingerabdrücke von Sozialhilfeempfängern gesammelt und abgeglichen haben.

41 Im ersten Quartal 1994 waren 20 Prozent aller Anträge auf »Home Relief« abgelehnt worden, im ersten Quartal von 1995 waren es bereits 56 Prozent (Casey 1998: 12).

Das Kernstück von NYC-WAY war allerdings das im März 1995 eingeführte »Work Experience Program« (WEP). Es sollte sich neben »Wisconsin Works« (W-2) in den folgenden Jahren zum größten und umstrittensten Workfare-Programm in den USA entwickeln. Im ersten Jahr seiner Umsetzung arbeiteten durchschnittlich mehr als 21.000 Hilfeempfänger pro Monat – hauptsächlich »Home Relief«-Bezieher – in NYC in öffentlichen Einrichtungen der Stadt, des Bundesstaates und in einigen Nonprofit-Organisationen ihre Sozialhilfe-Schecks ab, im September 1996 waren es schon 34.611 Personen (Krueger u.a. 1997: 5). Alle lokalen Büros der Sozialverwaltung mussten sicherstellen, dass bis Oktober 1995 mindestens die Hälfte und bis Januar 1997 95 Prozent aller Alleinstehenden im Sozialhilfebezug an WEP teilnahmen (Quaid 2002: 102).

Eine weitere Radikalisierung erfuhr das WEP-Programm, nachdem es Giuliani im November 1997 gelungen war, den ehemaligen Leiter des Wisconsin Department of Health and Social Services, Jason Turner, für den Posten des Direktors der New Yorker Sozialbehörde zu gewinnen. Die bis dahin die HRA leitende Demokratin Lilliam Barios-Paoli – eine Anthropologin mexikanischer Herkunft und vormalige Direktorin des lokalen Employment Department – stand diesem Vorhaben offensichtlich im Wege. Von Barios-Paoli, die heute für die Nonprofit-Organisation United Way arbeitet, ist bekannt, dass sie mit einem wesentlichen Teil der Umstrukturierungen des Sozialhilfesystems seit 1995 nicht einverstanden war und sich für bessere Kinderbetreuungsangebote, mehr Englischkurse für Migranten, den Ausbau beruflicher Weiterbildung sowie für einen Dialog mit kritischen Wohlfahrtsorganisationen eingesetzt hatte (Clark 2005a). Aus diesem Grund verlor sie nach eigener Einschätzung ihren Job als Direktorin der New Yorker Sozialbehörde (vgl. Hancock 2003: 88f.).

Auch Giulianis sozialpolitischer Chef-Berater Schwartz hatte sich unterdessen aus der New Yorker Lokalpolitik verabschiedet und sich 1997 mit seiner neugegründeten Firma Opportunity America⁴² im »Welfare-to-Work«-Business selbständig gemacht. Unter Ausnutzung seines Know-how und seiner vielfältigen guten Kontakte bietet sein Unterneh-

42 Opportunity America gehört im Vergleich mit den bundesweit agierenden For-Profits Lockheed Martin IMS, Maximus, Curtis & Associates, ARBOR Incorporated und America Works eher zu den »kleineren Fischen« im Vermittlungsgeschäft (vgl. Sanger 2003). Trotzdem konnte sich die Firma von Schwartz mehrere lukrative Aufträge sichern, so zum Beispiel einen Zweijahresvertrag zur Arbeitsvermittlung von Hilfeempfängern in Westchester County (NYS) (ebd.: 125) und zusammen mit der Firma Maximus 2000 einen Vertrag im Wert von \$104 Millionen zur Betreuung und Arbeitsvermittlung von Hilfebeziehern in NYC (Krinsky 2004: 9).

men seitdem lokalen Behörden überall in den USA und auch in Übersee diverse Beratungsleistungen und die Vermittlung von Sozialhilfeempfängern an private Arbeitgeber an; eine Tätigkeit, die ihn zugleich für ein mehrjähriges Fellowship des Center for Civic Initiative des Manhattan Institutes qualifizierte (McGowan 1999).

Der »Neuling« Jason Turner, der selbst in Wisconsin als Hardliner galt, sich dort mit fast religiöser Inbrunst der Abschaffung von »Welfare« verschrieben hatte und den konservativen Think tanks Heritage Foundation und Hudson Institute nahe steht (Vogel/DeMause 1998), betrachtete seine Aufgabe in der »Stadt der Intellektuellen«, wie er NYC in mehreren Interviews bezeichnete, nicht nur als politische, sondern auch als eine persönliche Herausforderung (Hancock 2003: 133ff.). Unmittelbar nach seiner Ernennung als Leiter des HRA heuerte er ehemalige Kollegen aus Wisconsin an und übertrug ihnen Führungspositionen in der New Yorker Sozialverwaltung (ebd.). Aber auch vor Ort fand er außerhalb des Bürgermeisteramtes tatkräftige Unterstützer für sein ehrgeiziges Vorhaben, den Erfolg des W-2-Modells, das innerhalb weniger Jahre in Wisconsin die Sozialhilfequote um über 80 Prozent gesenkt hatte, in New York zu wiederholen. Zu seinem Team zählte unter anderem Lawrence Mead, konservativer Professor für Politikwissenschaft an der New York University (NYU) und einflussreicher Befürworter eines »neuen Paternalismus« in der Sozialhilfepolitik (vgl. S. 32 ff.), der sich als Berater und Ansprechpartner für die Medien zur Verfügung stellte.⁴³ Innerhalb kürzester Zeit war die Umgestaltung des Sozialhilfesystems in NYC zu einer Angelegenheit von nationalem Interesse avanciert:

Schwartz's retirement from public life in early 1997, and Turner's entry into the Giuliani administration marked the transformation of the workfare policy network in New York City from what was mostly a local one to one that took on trans-local, and later, national character, as Turner came accompanied by aides from Wisconsin, some of whom had extensive connections to conservative foundations. (Krinsky 2005: 17)

Turner und seine Kollegen standen einer Ausweitung des WEP-Programms anfangs eher skeptisch gegenüber und bevorzugten – wie zuvor in Wisconsin erprobt – den Einsatz kommerzieller Firmen, die auch in NYC den Anteil von Vermittlungen von Sozialhilfeempfängern in reguläre Jobs im ersten Arbeitsmarkt erhöhen sollten (Finder 1998). Als eines ihrer ehrgeizigsten und schwierigsten Projekte stand jedoch zu Be-

43 Lawrence Mead hatte Jason Turner bereits in den 1980er Jahren in Wisconsin kennengelernt, wo er später zum Evaluierungsteam des W-2-Programms gehörte (Vogel/DeMause 1998).

ginn ihrer Amtszeit zunächst die Modernisierung und Schrumpfung der als besonders schwerfällig erachteten Bürokratie der Human Resource Administration und die Veränderung der dort vorherrschenden Werte und Arbeitskultur an (vgl. Smith/Grinker 2005). Mit den auf Initiative von Turner entwickelten »Toward Welfare Reform Culture Training Programs«, an denen alle HRA-Mitarbeiter ab Frühjahr 1998 teilnehmen mussten, sollten diese auf den neuen Kurs des Führungsteams eingeschwenkt werden (Vogel/DeMause 1998). Wer sich der »Kulturrevolution« widersetzte, wurde entweder in andere Abteilungen versetzt oder einfach entlassen. Von den 13 Abteilungsleitern der HRA wurden neun ausgetauscht (Levine 2005: 63). Ein Teil der Sozialämter wurde ab 1998 in sogenannte Job Center umgewandelt. Immer mehr Aufgaben lagerte die Behördenleitung an private Anbieter oder andere Verwaltungseinheiten aus. Insgesamt ging die Zahl der HRA-Mitarbeiter, die in den Jahren 1994 bis 1998 bereits von 23.000 auf 13.500 reduziert worden war (NYC Department of Social Services/Human Resources Administration 1999: 2), bis 2003 auf 11.400 zurück (Knight 2003: 3).⁴⁴

Die Auseinandersetzungen um das »Work Experience Program«

Bis zur Ankunft von Turner in NYC hatte sich in der Stadt nur isolierter Widerstand gegen die veränderte Marschrichtung in der lokalen Sozialhilfepolitik geregigt. Die Jahre 1997/98 markierten in NYC allerdings nicht nur den von den nationalen und regionalen Gesetzgebungen (PRWORA und WRA) forcierten Übergang von einer selektiven hin zu einer universellen Arbeitsverpflichtung für Sozialhilfeempfänger,⁴⁵ sondern auch den Höhepunkt öffentlichkeitswirksamer zivilgesellschaftlicher Initiativen und Kampagnen, die versuchten, die Legitimation eines strikten Workfare-Ansatzes in Frage zu stellen und die Ausweitung von gemeinnützigen Arbeitseinsätzen zu verhindern.

44 Ein Teil des radikalen Personalabbaus innerhalb der HRA lässt sich mit der unter der Giuliani-Regierung erfolgten Auslagerung einiger ihrer vormaligen Aufgaben in neue, eigenständige Behörden erklären. So wurde beispielsweise Mitte der 1990er Jahre das Department of Homeless Services und die Administration for Child Services geschaffen, die nicht mehr länger administrativer Teil der HRA sind (Smith/Grinker 2005: 11f.). Gleichzeitig kam es jedoch auch zu einer erheblichen Anzahl von Entlassungen und Frühpensionierungen. (Knight 2003).

45 Bereits im April 1996 hatte die Leitung des HRA beschlossen, alle Frauen, die am Programm BEGIN teilnahmen, in die Workfare-Maßnahmen einzubeziehen (Krinsky 2002: 45).

Im Frühjahr 1997 – noch vor der Implementierung des WRA und vor der Einstellung von Turner – war die Pressesprecherin der New Yorker Sozialbehörde mit dem Plan an die Öffentlichkeit getreten, als Antwort auf die Anforderungen der nationalen und regionalen Reformen zukünftig bis zu 100.000 Personen in das städtische WEP-Programm einbinden zu wollen. Etwa 10.000 von ihnen sollten in Wohlfahrtsorganisationen, Kirchengemeinden und Nonprofit-Organisationen zum Einsatz kommen (Bradley 1997). Im Juli 1998 legte Giuliani in einer Regierungsansprache noch einmal nach und kündigte an, das Problem der »welfare dependency« in NYC bis zum Jahrtausendende gelöst zu haben (Harden 1998; Lombardi/Hutchinson 1998). Alle Transferempfänger – abgesehen von körperlich schwer Behinderten und Müttern von Neugeborenen – würden zu diesem Zeitpunkt Vollzeit (35 Stunden pro Woche) einer wie auch immer gearteten Beschäftigung nachgehen. »Full engagement«, wie dieses Vorhaben in die Verwaltungssprache übersetzt wurde (Besharov/Germanis 2004), erwies sich jedoch als ein überaus widersprüchliches Unterfangen.

Im Unterschied zu anderen Städten und Bundesstaaten waren im Vorfeld der Umstrukturierung des New Yorker Sozialhilfesystems nur wenige Vertreter der Zivilgesellschaft, der sozialen Dienste, des Bildungssektors und der überaus breiten und ausdifferenzierten Charity- und Nonprofit-Landschaft vom Lokalstaat in den politischen Planungs- und Abstimmungsprozess einbezogen worden.⁴⁶ Eine der wenigen Ausnahmen bildete in NYC die wichtigste lokale Gewerkschaft im öffentlichen Sektor: District Council 37 der American Federation of State, County and Municipal Employees (AFSCME), die in NYC etwa 120.000 städtische Angestellte vertritt (White 1997: 2). Während sich die lokale Führungsriege von District Council 37 zunächst in das strikte Workfare-System einbinden ließ und 1997 zum Teil noch die Wiederwahl von Giuliani als Bürgermeister gegen die demokratische Kandidatin Ruth Messinger unterstützte (Greenhouse 1998), verhartete ein Großteil der Nonprofit-Organisationen, »Advocacy«-Gruppen und verwaltungsinternen Kritiker von Workfare längere Zeit in einer Art Wartehaltung und war ratlos, wie sie mit den veränderten sozialpolitischen Realitäten umgehen sollte:

The normally self-sufficient and innovative New York City public and voluntary agencies, which had expressed themselves clearly both with regard to the federal legislation, when it was pending, and on the governor's proposals,

46 Interviews mit Paul Getsos, Community Voices Heard, 16.5.2004; Steven Kest, ACORN New York, 25.5.2004; Mark Levitan, Community Service Society, 26.5.2004.

seemed strangely passive with regard to the future – or, perhaps, they lacked needed governmental partners. (Kahn/Kameran 1998: 182)

Gleichfalls sollte erwähnt werden, dass selbst die von Anbeginn an ausgesprochenen Gegner von Giulianis Sozialhilfepolitik mit den Grundannahmen und offiziellen Zielsetzungen der nationalen »Welfare Reform« (Stärkung individueller Unabhängigkeit, Privilegierung von Erwerbsarbeit, Reduzierung der Fallzahlen, Konzentration auf die »wirklich Bedürftigen« etc.) mehrheitlich übereinstimmten. Eine Gesamtschau der von Nonprofit-Organisationen und unabhängigen Forschungseinrichtungen erstellten Dokumente und Forderungskataloge sowie Gespräche mit Aktivisten und Experten zeigen, dass die »Welfare Rights Movement« Ende des 20. Jahrhunderts in NYC von ihren ideologischen Grundlagen und der politischen Ausrichtung her nur noch wenig mit ihren Vorläufern gemein hatte.⁴⁷ Weder zielte die lokale sozialpolitische Opposition auf eine Erhöhung und Ausweitung sozialstaatlicher Transferleistungen ab, noch verteidigte sie offensiv das Recht von alleinstehenden Müttern im Sozialhilfebezug, unbehelligt von Arbeitsverpflichtungen und staatlichen Kontrollen ihres Lebensstils der Kindererziehung und -betreuung nachzugehen.

Ein zentrales Anliegen der Bewegung für die Rechte von Armen in den 1960er und 1970er Jahren, deren Ausrichtung maßgeblich von Frances Fox Piven und Richard Cloward – damals Professoren für Sozialarbeit an der New Yorker Columbia University und Autoren von *Regulating the Poor* und *Poor People's Movements* – beeinflusst worden war, hatte darin bestanden, die Anzahl der Sozialhilfeanträge radikal in die Höhe zu treiben, um das System zu überlasten und zu zeigen, dass es unfähig war, legitime Bedürfnisse zu befriedigen. Das Ergebnis dieser »Krisenstrategie« sollte die Ablösung der entwürdigenden Fürsorgeleistungen durch ein staatlich garantiertes Grundeinkommen sein (Schram 2004). Weit entfernt von solchen strategischen Überlegungen, konzentrierte sich ein Großteil der sozialpolitischen Opposition in den 1990er Jahren in NYC auf Forderungen nach einigen wenigen moderaten Reformen des Systems. Was ab 1997/98 einen breiteren Widerstand innerhalb der lokalen Zivilgesellschaft gegenüber dem New Yorker Workfare-Modell entfachte, war vor allem die Kompromisslosigkeit der politischen Entscheidungsträger und der Verwaltungsspitze der HRA, die

47 Interviews mit John Krinsky, a.a.O.; Steven Kest, a.a.O.; Sondra Yondelman, Community Voices Heard, 12.11.2003; Michael McQuarrie, New York University, Department of Sociology, 16.6.2004; Maureen Lane, Welfare Rights Initiative, Hunter College, 2.6.2004; Artemio Guerra, Fifth Avenue Committee, 10.6.2004.

auf die Vorschläge von Wohlfahrtsorganisationen, Bürgerrechtsgruppen oder Sozialwissenschaftlern zur Verbesserung und Humanisierung der lokalen Sozialhilfepraxis in der Regel mit Ignoranz oder weitgehender Ablehnung reagierten. Auch das allgemein als großspurig und unsensibel wahrgenommene Auftreten des »Führungsteams« Giuliani/Turner in der Öffentlichkeit trug viel zu der wachsenden Ablehnung des WEP-Programms bei.⁴⁸ 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 Arbeitsdienste im WEP-Programm erinnerten an Sklavenarbeit, geantwortet hatte: »Arbeit macht frei« bzw. »It's work that sets you free« (New York Times, 27.6.1998).

Der zentrale Stein des Anstoßes war jedoch die anhaltende Weigerung des Bürgermeisters und der Sozialverwaltung, Medien, Universitäten und anderen Forschungseinrichtungen Zugang zu internen Daten und Informationen über die Ergebnisse der lokalen Beschäftigungsmaßnahmen zu verschaffen. Vor allem die *New York Times*, deren Journalisten wiederholt bei ihren Recherchen auf Blockaden der Behörden gestoßen waren, entwickelte sich zu einem wichtigen und überaus kritischen Begleiter des städtischen Workfare-Programms. Im Herbst 1997 strengte die Zeitungsleitung sogar beim State Supreme Court von NYS einen Prozess gegen die Stadtverwaltung an, um die Herausgabe von Informationen über das WEP-Programm gerichtlich zu erzwingen (Finder 1998).

Die HRA weigerte sich aber auch, mit auswärtigen Einrichtungen wie zum Beispiel dem renommierten Urban Institute aus Washington D.C. oder dem Rechnungsprüfungsamt des Bundesstaates zusammenzuarbeiten und selbst Mittel und Personal zur Auswertung der lokalen Sozialhilfe- und Beschäftigungsprogramme bereitzustellen (NYS, Office of the State Comptroller 1999). Obwohl die Stadtverwaltung wiederholt eine umfassendere Begleitforschung in Aussicht stellte, wies noch zwei Jahre nach Verabschiedung des WRA ein Zusammenschluss von Akademikern, Stiftungen und Nonprofit-Organisationen auf die erheblichen Versäumnisse bei der Evaluierung hin:

On a national basis, as well as in many states, a number of major studies are underway on the implementation and effects of welfare reform. New York State as a whole, and the City in particular, have participated only minimally in these analyses and, to date, have provided very little public information

48 Interviews mit John Krinsky, a.a.O., Mimi Abramovitz, Hunter College, School of Social Work, 15.11.2003; Mark Dunlea, Hunger Action Network of New York State, 3.6.2004.

from their administering agencies. (Task Force for Sensible Welfare Reform 1999: 2)

Zu den wenigen verwaltungsinternen Studien, die unter der Giuliani-Administration veröffentlicht wurden und der mehrere unabhängige Stellen erhebliche methodische Mängel und eine unzureichende Datengrundlage vorwarfen,⁴⁹ gehört eine Untersuchung zur Einkommens- und Arbeitssituation einer kleinen Gruppe ausgewählter »welfare leavers«. Ihre Ergebnisse, die 1998 von der Administration als großer Erfolg verkauft wurden, besagten, dass die Fallzahlen in beiden Sozialhilfeprogrammen zwischen 1994 und 1997 um insgesamt 36 Prozent gesunken waren und dass von den in die Untersuchung einbezogenen »closed cases« mehr als die Hälfte (58 Prozent) sechs Monate nach Verlassen des Leistungsbezugs erwerbstätig war, zu einem durchschnittlichen Stundenlohn von \$7,50 (NYC Department of Social Services/Human Resources Administration 1998: 3). Weder wurden im Bericht Angaben zu den beschäftigungsrelevanten Erfolgen des WEP-Programms gemacht, noch ging die Studie auf die vielfältigen Probleme wie fehlende Kinderbetreuungsplätze, steigende Sanktionsraten, den Rückgang der Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen oder die Lebenssituation der »anderen Hälfte« ein, die keine Beschäftigung gefunden hatte. Hatten vor 1997 nur einige wenige Organisationen die Rechte und Arbeitsbedingungen von Sozialhilfeempfängern zum Gegenstand politischer Kampagnen gemacht, so kam es daraufhin zu neuen politischen Bündnissen.

Es waren im Wesentlichen drei Punkte, die in NYC im Zentrum der Kritik standen und verschiedene Koalitionen aus Kirchen-, Frauen-, Studenten-, Bürgerrechts- und Gewerkschaftsorganisationen sowie Stadtteilinitiativen mobilisierten: erstens der Ausschluss von Sozialhilfeempfängern aus dem Weiterbildungssystem, zweitens die Sanktions- und Diversionsstrategien der HRA und drittens die Arbeitsbedingungen im WEP-Programm und seine Auswirkungen auf die Beschäftigungsstrukturen im öffentlichen Dienst.

Der Ausschluss aus dem Weiterbildungssystem

Unter dem Bundesgesetz »Family Support Act«, das von 1989 bis 1997 die Weiterbildung und Beschäftigungsförderung für Familien im Sozialhilfebezug regelte, war es in New York City gängige Praxis, dass

49 Die HRA-Studie wurde unter anderem wegen des zu kleinen Samples (126 Befragte) und der fehlenden Repräsentativität der Untersuchungsgruppe kritisiert. Bemängelt wurden auch die Erhebungsmethoden, die sich im Wesentlichen auf Telefoninterviews beschränkten (vgl. NYS Office of the State Comptroller 1999).

diese Aufgabe von vielen, ganz unterschiedlichen Nonprofit- und universitären Einrichtungen wahrgenommen wurde (Nightingale 2005). Vor allem jüngere Mütter im AFDC-Programm hatten in den 1980er und 1990er Jahren versucht, ihre Beschäftigungschancen durch verschiedene selbstgewählte Qualifizierungsmaßnahmen, einen nachholenden Schulabschluss oder den Besuch weiterführender Bildungseinrichtungen zu vergrößern. Nach Angaben einer Studie mit eindeutigem Erfolg: 1990 hatten 83 Prozent aller in die Untersuchung einbezogenen Frauen, die im Laufe ihres Sozialhilfebezugs in NYC einen College-Abschluss absolviert hatten, unmittelbar danach ein reguläres und existenzsicherndes Arbeitsverhältnis mit durchschnittlichen Stundenlöhnen über \$11 gefunden (Gittell 1990: 2).

Das staatliche College- und Universitätssystem von New York City (CUNY), das sich aus sechs Community Colleges und elf Senior Colleges zusammensetzt und zuweilen als die »social engine of the city« (Arenson 1998: 5) bezeichnet wird, ist für die Qualifizierung und Weiterbildung von Sozialhilfeempfängern besonders gut geeignet. Im Rahmen seiner »Open Admission Policy« verfügt es seit 1970 über eine besondere Breite von akademischen und außerakademischen Angeboten und Programmen für Schüler und Studierende mit niedrigem Einkommen und Zugangsproblemen zu höherer Bildung, darunter eine wachsende Anzahl von »neuen Immigranten« (McCormick 2003: 3ff.).

Noch unter der Dinkins-Administration war 1993 von der CUNY-Forschungsabteilung in enger Kooperation mit der HRA das »College Opportunity to Prepare for Employment Program« (COPE) entwickelt worden, das Sozialhilfebezieher mit verschiedenen Beratungs- und Dienstleistungen (Beschaffung von Studentendarlehen, Vermittlung von Kinderbetreuung, Praktika und studentischen Hilfsjobs, Sprachkursen, Ausbau eines Tutorensystems etc.) explizit zur Aufnahme eines Studiums ermutigen sollte.⁵⁰ Als Bürgermeister Giuliani 1994 mit dem Umbau des lokalen Sozialhilfesystems begann, machten über 23.000 an der City University of New York eingeschriebene Sozialhilfeempfänger etwa 17 Prozent aller dort Studierenden aus (ebd.: 40). Sie bereiteten sich – hauptsächlich im Rahmen von zweijährigen Programmen – auf berufsqualifizierende Abschlüsse in den Bereichen Business/Commerce, Data Processing Technology, Health Services oder Mechanical/Engineering vor. Innerhalb von drei Jahren war ihre Zahl um mehr als die Hälfte (auf 8 Prozent aller Studierenden), bis 2000 sogar um 70 Prozent auf 7.000 gesunken (Richardson 2000: 3).

50 Interviews mit Maureen Lane, a.a.O.; Mimi Abramovitz; a.a.O.

Auch zahlreiche Nonprofit- und Community-Organisationen, die zum Teil bereits seit mehreren Jahrzehnten für die Stadtverwaltung verschiedene Dienstleistungen für Sozialhilfeempfänger erbracht hatten, darunter berufliche Weiterbildung, beklagten sich ab Mitte der 1990er Jahre verstärkt darüber, dass sie von den Behörden immer weniger Zuweisungen erhielten und die Teilnehmerzahlen an ihren Qualifizierungsprogrammen kontinuierlich gesunken waren (Vogel 1998c; Ciarletta 2000). Es gab zwei Gründe für diese Entwicklung: Zum einen befand sich das gesamte System der Beschäftigungsförderung für Erwerbslose und Sozialhilfeempfänger in NYC spätestens seit dem Amtsantritt von Jason Turner in einer kompletten Umbruchphase (Ostreicher 2002a; Forman 2002). Zum anderen gab es eine Anweisung von der HRA-Leitung, im Rahmen des »full engagement«-Ansatzes auch Schüler und Studierende nicht mehr länger von Arbeitsmaßnahmen des WEP-Programms zu verschonen. Die verwaltungsinterne Vorgabe vom November 1997 lautete:

Clients who have enrolled in a training program – but have not started – are required to join WEP. Clients who have had past vocational training are required to do WEP. Clients who are in college but haven't yet obtained half the credits they need for graduation must usually join WEP. (zit. nach Vogel 1998c: 3)

Demnach konnten alle Hilfesuchenden, die nach Absolvierung eines obligatorischen mehrwöchigen Bewerbungs- und Verhaltenstrainings keine Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt gefunden hatten, in NYC in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre unmittelbar zur Teilnahme am WEP-Programm verpflichtet werden, unabhängig davon, ob sie behindert waren, einer Ausbildung nachgingen, Kleinkinder zu versorgen hatten oder in einer Obdachlosenunterkunft lebten. Auch diejenigen, die sich bereits länger im Leistungsbezug befanden und bereits an anderen Qualifizierungs- und Fördermaßnahmen teilnahmen, waren spätestens ab 1998 von Giulianis Ansatz des »full engagement« betroffen (Nightingale 2005).

Vor 1998 war das Feld »Job Training« für ältere Erwerbslose in NYC vor allem eine Domäne von kleineren bis mittelgroßen gemeinnützigen Beschäftigungsträgern gewesen, von denen ungefähr 100 über Verträge mit der Human Resources Administration und dem lokalen Department of Employment verfügten und die auf der Grundlage der Teilnehmerzahlen an ihren Programmen vergütet wurden (Nightingale u.a. 2002: 12). Im Rahmen des ehrgeizigen Umstrukturierungs- und Rationalisierungsprogramms der aus Wisconsin importierten Verwaltungsspitze der HRA, die das lokale Arbeitsministerium entmachtete und fast alle Fördermittel des Landes und des Bundes für Beschäftigungsförde-

nung an sich riss (Center for an Urban Future 2001), wurde dieses eingespielte System einfach abgeschafft. Langjährige Verträge und Kooperationsbeziehungen zwischen dem Nonprofit-Sektor und der Stadtverwaltung, die als Teil eines neokorporatistischen Verhältnisses zwischen Lokalstaat und zivilgesellschaftlichen Akteuren in NYC verstanden werden können (Krinsky 2006), wurden aufgelöst und durch ein wettbewerbsorientiertes Verfahren von Ausschreibungen und kurzfristigen »performance-based contracts« ersetzt, das vor allem kommerzielle Firmen und große Wohlfahrtsverbände begünstigte.

Zu den 15 »super service providers«, die ab 1998 bis 2001 insgesamt \$500 Millionen für die Arbeitsförderung und -vermittlung von Sozialhilfeempfängern erhielten, gehörten zwei bundesweit agierende große Wohlfahrtsorganisationen (Goodwill Industries und The Urban League), ein Zusammenschluss von lokalen Nonprofit-Organisationen (Non-Profit Assistance Corporation), die CUNY-Research Foundation und mehrere kommerzielle Firmen und Zeitarbeitsunternehmen, darunter Arbor Associates, Wildcat Service Corporation, Career Educational Consultants, New York Job Partner und America Works of NY (Youdelman/Getsos 2005: 2). Sechs von ihnen erhielten Verträge als »Skills and Assessment Vendors« und neun als »Employment Services and Placement Vendors«. Hinzu kamen weitere Vereinbarungen und Verträge zur Betreuung und Beschäftigungsförderung von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Vermittlungsproblemen wie zum Beispiel Drogenabhängige oder Obdachlose (Nightingale u.a. 2002). Im Jahr 2000 vergab die HRA zwei weitere Arbeitsvermittlungsaufträge über \$104 Millionen an das kommerzielle Unternehmen Maximus, zu dem der Leiter der HRA, Jason Turner, aufgrund seiner langjährigen Geschäftsbeziehungen mit der Firma in Wisconsin besonders gute Kontakte pflegte. Dieser Vertrag mit Maximus war bis 2003 Gegenstand von gerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen dem Rechnungsprüfungsamt und der Stadt New York. Der Amtsleiter warf der Sozialverwaltung und speziell Jason Turner, dessen Schwiegervater für Maximus in Wisconsin als Berater gearbeitet hatte und der weitere private Verbindungen zur Firmenleitung unterhielt, bei der Vertragsvergabe Korruption und Vetternwirtschaft vor. Obwohl die Klage am Ende nicht erfolgreich war, kündigte Maximus 2002 aufgrund des zunehmenden öffentlichen Drucks von sich aus den Vertrag mit der New Yorker Sozialverwaltung (DeParle 2004: 332f.)

Viele der kleineren, in den Stadtteilen verankerten Beschäftigungsträger wurden infolge der neuen Wettbewerbspolitik zu Subkontraktoren von größeren Einrichtungen degradiert, bekamen nur noch die »schwers-

ten Fälle« vermittelt oder mussten sich anderen Aufgaben zuwenden.⁵¹ Eine Vertreterin des gemeinnützigen Center for Employment Training in Brooklyn, das Hilfeempfänger in halbjährigen Kursen zu Medizinischen Assistentinnen oder EDV-Spezialisten weiterbildete und im September 1997 seinen Vertrag mit der HRA nicht verlängert bekam, fasste die Situation stellvertretend für andere Organisationen folgendermaßen zusammen:

Most of our students are on public assistance. They've been devastated. They had been looking forward to getting career training, but instead of coming into our program, they have to go to the Work Experience Program. It's affected every program we do here.⁵²

Insgesamt führte die Umstellung der Finanzierung der Beschäftigungsförderung – von Teilnehmerzahlen auf Kopfpauschalen, mit denen die möglichst schnelle Vermittlung in reguläre Beschäftigung erreicht werden soll⁵³ – in NYC Ende der 1990er Jahre zu einem drastischen Rückgang der Qualifizierungsangebote für Sozialhilfeempfänger, da sich diese für die meisten Vertragspartner der HRA nicht mehr rechneten (McMillan 2001; Reese u.a. 2003; Barnow/Trutko 2005). Lediglich etwa 18 Prozent aller von den Behörden an die neuen privaten Dienstleister vermittelten Hilfebezieher erhielten seitdem überhaupt die Möglichkeit, an Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen teilzunehmen (Youdelman/Getsos 2005: 4), von denen die meisten nicht länger als drei Wochen dauern (Nightingale u.a. 2002: 29). Zwischen 10 und 20 Prozent fanden innerhalb von sechs Monaten eine reguläre Beschäftigung, der Rest landete aufgrund fehlender Förderangebote in Arbeitseinsätzen des WEP-Programms (Youdelman/Getsos 2005: 4).

Einige New Yorker Stadtteilinitiativen und kleinere Wohlfahrtsorganisationen boten daraufhin als Alternative zu Workfare die Vermittlung von Arbeitssuchenden in Praktika- und Arbeitsstellen bei Unternehmen in ihren Nachbarschaften an, wurden von den Sozialbehörden bei diesem Vorhaben allerdings nicht finanziell unterstützt. Andere Ausbildungsträger, die ab den 1980er Jahren aktiv am »Welfare-to-Work«-

51 Interviews mit Mark Levitan, a.a.O.; David Jason Fischer, The Center for an Urban Future, 20.5.2004.

52 Interview mit einer Vertreterin des Center for Employment Training, die nicht namentlich genannt werden wollte, 18.5.2004.

53 Die ESP-Vendors werden seit 1999 vor allem nach der Anzahl der von ihnen in Arbeit gebrachten Sozialhilfeempfänger vergütet. Die maximale Betrag pro vermittelten Hilfeempfänger liegt bei \$5.500 und wird dann fällig, wenn das Beschäftigungsverhältnis länger als ein halbes Jahr besteht (Youdelman/Getsos 2005: 2).

System der Stadt beteiligt gewesen waren, schlossen sich, nachdem sie ihre Verträge mit der Stadtverwaltung verloren hatten, einer immer größer werdenden Allianz von ganz unterschiedlichen Organisationen und Einrichtungen an, deren gemeinsames Ziel darin bestand, die Dominanz des strikten Workfare-Ansatzes in NYC zu brechen.⁵⁴

Zentrale Akteure dieser Allianz gegen den Ausschluss von Sozialhilfebeziehern aus dem Bildungssystem und gegen die weitere Einschränkung von Rechten und Versorgungsansprüchen waren das Welfare Reform Network, das maßgeblich von der Federation of Protestant Welfare Agencies getragen wird, aus mehreren hundert lokalen karitativen Organisationen und Gemeinden besteht und zum Teil von Mitarbeitern aus der Verwaltung unterstützt wird; das Welfare Law Center, das eng mit den Legal Aid Services der Stadt zusammenarbeitet; die Welfare Rights Initiative am Hunter College (CUNY) und das aus der Bewegung für die Rechte von Obdachlosen hervorgegangene Urban Justice Center (vgl. Krinsky/Reese 2003; Weikart 2005). Viele dieser Organisationen, die sich auf die Rechtsunterstützung und -vertretung von einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen spezialisiert haben, profitieren bis heute von »Social Justice«-Programmen, die im Rahmen des »War on Poverty« der Johnson-Regierung in den 1960er Jahren eingeführt worden waren und unter anderem zur Verabschiedung des »Legal Services Corporation Act« 1974 geführt hatten (vgl. S. 25 ff.). Auf Grundlage dieses Gesetzes werden gemeinnützigen Organisationen überall in den USA bis heute mehrere hundert Millionen Dollar pro Jahr zur Verfügung gestellt, die es ihnen ermöglichen, sich mit Hilfe der professionellen Unterstützung von Juristen der vom Bund finanzierten nationalen Legal Service Corporation, privaten Anwaltskanzleien, Stiftungen und Universitäten für die sozialen Rechte von Obdachlosen, Behinderten, Migranten, Kindern oder anderen Zielgruppen wohlfahrtsstaatlicher Programme einzusetzen. Sie gelten in den USA gemeinhin als der »legal pillar of the welfare state« (Boehm/Flaherty 1995: 1).⁵⁵

54 Interview mit einer Vertreterin des Center for Employment Training, a.a.O.

55 Bundesweit erhalten heute 143 Nonprofit-Organisationen (1995 waren es noch 325) finanzielle Unterstützung von der Legal Services Corporation, dessen Budget 1995 \$400 Millionen betrug und seitdem auf \$329 gekürzt wurde (Houseman/Perle 2003: 3). Seit der Reagan-Regierung hat es von konservativer Seite wiederholt Versuche gegeben, dieses System der juristischen Interessenvertretung von Armen vollständig abzuschaffen oder durch verschiedene Auflagen zu schwächen, weil es bundesweit und lokal oftmals die Basis der Oppositionsbewegungen gegen den fortschreitenden Sozialabbau in den USA bildet. 1996 – parallel zur Verabschiedung der

Einer dieser Legal Aid Services in NYC, das Urban Justice Center, rief bereits im Sommer 1997 mit der Unterstützung des Welfare Reform Network die »WEP Campaign of Resistance« ins Leben – zunächst als Reaktion auf die Ankündigung der Sozialbehörde, bis zu 10.000 Hilfeempfänger pro Monat zu gemeinnützigen Tätigkeiten in Nonprofit-Organisationen zu verpflichten. Zum einen wurde befürchtet, die Stadtverwaltung könnte alle Einrichtungen, die von ihr finanziell abhängig sind, zukünftig zu einer unbezahlten Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern zwingen.⁵⁶ Zum anderen gab es vor allem in vielen Kirchengemeinden und karitativen Organisationen, deren Mitarbeiter unmittelbar mit den »Ärmsten der Armen« zu tun haben, das Bedürfnis, ihrer wachsenden Empörung über die zunehmend degradierende Behandlung von Hilfebedürftigen durch die New Yorker Behörden Ausdruck zu verleihen. Als der Zusammenschluss der protestantischen Wohlfahrtsinitiativen seine Weigerung ankündigte, Sozialhilfebezieher zu unbezahlten Arbeitsdiensten in ihren Einrichtungen einzusetzen, motivierte er damit auch andere gemeinnützige Organisationen zum Widerstand.⁵⁷ Innerhalb weniger Monate unterzeichneten mehrere hundert Organisationen, Synagogen und Kirchengemeinden den öffentlichen Aufruf des Urban Justice Center, in dessen Zentrum die Erklärung stand, sich unter den gegebenen Bedingungen nicht am Workfare-Regime der Stadt zu beteiligen. Peter Laarman, Pfarrer der New York Judson Memorial Church in Greenwich Village, ehemaliger Gewerkschaftsfunktionär und einer der zentralen Initiatoren der »Pledge of Resistance«, begründete sein Engagement mit der moralischen Verpflichtung, sich nicht zum Komplizen eines als ungerecht empfundenen Systems zu machen:

Judging WEP to be a moral disaster, my church has joined with the Urban Justice Center to cosponsor the WEP Campaign of Resistance. Since we launched the campaign in summer 1997, more than 200 congregations and not-for-profit agencies have pledged that they will not participate as WEP placement sites and they will work actively to abolish WEP and replace it with a program providing adequate jobs and income for New York's poor families. Although we have been criticised for being »too negative«, we believe that rejecting the path of complicity and demanding a new program based on what people really need is a positive move for faith-based communities and one with a noble tradition. [...] WEP's big beneficiaries have been the city's middle class and the

»Welfare Reform« – wurde es den Begünstigten untersagt, sich direkt an sozialpolitischen Kampagnen und Aktionen zu beteiligen (ebd.).

56 Interview mit John Krinsky, a.a.O.

57 Interview mit Paul Getsos, a.a.O.

Giuliani administration, not the poor who desperately need help getting work.⁵⁸

Einige prominente Rabbis und afroamerikanische Kirchenvertreter und Priester in NYC gingen sogar so weit, Workfare-Maßnahmen mit Sklavenarbeit zu vergleichen, was zum einen auf die weitgehende Rechtlosigkeit der Betroffenen und zum anderen auf deren Hautfarbe anspielte: Fast 80 Prozent waren hispanischer oder afroamerikanischer Herkunft (Neubeck 2006a: 171). Sie lösten damit in der Öffentlichkeit eine breite und überaus kontrovers geführte Debatte über die moralische Legitimation des WEP-Programms aus, über die in zahlreichen überregionalen Medien berichtet wurde (vgl. Winner 1997; Greenhouse 1997a u. 1997b; Goldberg 2001a; Weikart 2005). Hatte die New Yorker Sozialverwaltung jemals wirklich vorgehabt, alle vertraglich gebundenen und von der Stadt finanzierten Nonprofit-Einrichtungen zu einer Übernahme von »Workfare Workers« zu verpflichten, musste sie dieses Vorhaben nach der erfolgreichen Mobilisierung und Medienkampagne der »Campaign of Resistance« schließlich aufgeben (Krinsky 2002).

Bereits im Frühjahr 1997 hatte der Supreme Court des Bundesstaates New York einer vom Welfare Law Center, dem Urban Justice Center und der Legal Aid Society gemeinsam vorbereiteten Klage gegen die lokale Sozialverwaltung stattgegeben und die Behörden in NYC zum ersten Mal angewiesen, den Bedürfnissen von Sozialhilfeempfängern nach Weiterbildung und Qualifizierung stärker Rechnung zu tragen. In den Verfahren *Davila v. Hammons* und *Davila v. Turner* wurde festgestellt, dass die Praxis der HRA, alle erwerbsfähigen Personen ohne Berücksichtigung ihrer individuellen Lage und ihres Bildungsstands automatisch Vollzeit zu Workfare-Maßnahmen zu verpflichten, gegen die »Social Service Laws« von New York State verstieß (Fisher 2003). Nach mehreren langjährigen Berufungsverfahren, in denen sich die Sozialverwaltung in NYC weiterhin weigerte, die Einschränkungen ihrer lokalen Autonomie durch die Landesgesetzgebung anzuerkennen, wurde im Frühjahr 2003 unter dem neuen Bürgermeister Michael Bloomberg schließlich eine Einigung erreicht, in der die Administration einer Ausweitung von Qualifizierungsmöglichkeiten für Hilfeempfänger prinzipiell zustimmen musste (vgl. S. 215 ff.).

Weitere erfolgreiche Sammelklagen in den späten 1990er Jahren richteten sich gegen den Versuch der HRA, selbst 19-Jährige ins WEP-Programm zu zwingen und sie somit vom Erwerb ihres Schulabschlus-

58 Interview mit Peter Laarman, Pfarrer der New York Judson Memorial Church, 13.6.2004.

ses abzuhalten (Bertelli 1999; Bodack 2000), sowie gegen den Plan der Sozialverwaltung, die Aufnahme und Unterbringung in staatlich finanzierten Obdachlosenunterkünften von der Teilnahme der Wohnungslosen an Workfare-Maßnahmen abhängig zu machen (Coalition for the Homeless 1999; Bernstein 1999). Hiervon wären 1999 4.600 Familien und 7.000 Alleinstehende betroffen gewesen (Russell 2000: 362). Giuliani hatte 1998 sogar vorgeschlagen, in Fällen einer Nichtbeteiligung an Arbeitsmaßnahmen die Kinder von ihren Eltern zu trennen und in Pflegeeinrichtungen zu überweisen (Grant-Friedman 1999).

Im Zentrum einer der längsten politischen und juristischen Auseinandersetzungen in NYC im Zusammenhang mit dem WEP-Programm stand jedoch die Frage, ob es Sozialhilfeempfängern, die studieren wollten, erlaubt sein sollte, ihre Arbeitsverpflichtungen in oder in der Nähe von Universitätseinrichtungen abzuleisten, damit sie ihr Studium aufgrund von Zeitgründen nicht aufgeben mussten (Weikart 2005). Selbst dieses minimale Zugeständnis, das die New Yorker Stadtverwaltung keinen zusätzlichen Cent gekostet hätte, musste ihr in mühevollen Kämpfen abgerungen werden, obwohl sie in der Vergangenheit wiederholt mit Stolz auf die gesellschaftlichen Integrationsleistungen des CUNY-Systems verwiesen hatte.⁵⁹ Auch nachdem schon 1997 auf der Landesebene ein Zusatzgesetz zum »Welfare Reform Act« verabschiedet worden war, das die lokalen Sozialbehörden anwies, eine Beschäftigung auf dem Campus (sei es als Tutor, Praktikantin oder studentische Hilfskraft) und einen Teil des Studiums als »work activity« anzurechnen, blieb die HRA-Leitung weiterhin ihrem Motto treu, auf staatliche Unterstützung Angewiesene und ihren Unterstützern in NYC das Leben möglichst schwer zu machen. Obwohl alle 17 Einrichtungen des City-University-Systems im Laufe der Jahre 1997/98 detaillierte Pläne vorlegten, mit denen sie sich verpflichteten, ihre akademischen Angebote stärker mit beschäftigungsfördernden Programmen und Dienstleistungen zu verknüpfen und die Einhaltung der Arbeitsverpflichtung von Studierenden im Sozialhilfebezug zu kontrollieren, mussten viele von ihnen ihre Ausbildung abbrechen. Erst nachdem die Kanzlerin der CUNY, die sich lange Zeit für die Befreiung aller Studierenden im Sozialhilfebezug von WEP-Verpflichtungen eingesetzt hatte, Ende 1998 aus Protest gegen die kompromisslose Haltung des Bürgermeisters von ihrem Posten zurückgetreten war, kam die HRA-Spitze den Forderungen der Universitätsleitung und der sozialpolitischen Opposition in einigen Punkten

59 Interview mit Maureen Lane, a.a.O.

nach.⁶⁰ Als besonders wichtig in den Auseinandersetzungen um die Ansprüche von Frauen im Sozialhilfebezug auf Qualifizierung und Weiterbildung erwies sich eine Organisation, die sich 1995 auf Anregung von zwei Professorinnen für Sozialarbeit am Center for the Study of Family Policy des Hunter College gegründet hatte: die New Yorker Welfare Rights Initiative (WRI). Zentrales Anliegen dieser im Wesentlichen von direkt Betroffenen, das heißt Studierenden im Sozialhilfebezug, getragenen Initiative ist es,

to address the absent voice of welfare recipients, the negative stereotypes of welfare recipients that dominate policy making, and the failure to envision humane reforms that realistically reflect the needs of welfare recipients. [...] Members of WRI believe it is necessary for those who have firsthand experience of poverty to be included in the planning and design of a better welfare system. [...] WRI opposes the practice of forcing students to abandon their pursuit of higher education and their dream of economic self support to participate in New York City's Work Experience Program. (Center for Community Change 1998: 1f.)

Ein wesentlicher Teil der Aktivitäten von WRI besteht seit Mitte der 1990er Jahre – neben der Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit für die Forderung nach ungehindertem Zugang von einkommensschwachen und alleinerziehenden Müttern zur akademischen Weiterbildung – in der Rechtsberatung und unmittelbaren praktischen Unterstützung von Studierenden im Sozialhilfebezug. Hinzu kommt das Angebot eines zweisemestrigen Seminars (»Community Leadership Program«), in dem die Teilnehmenden nicht nur in die Grundlagen der US-amerikanischen Sozialpolitik eingeführt werden, sondern auch theoretische und praktische Kenntnisse der politischen Interessenvertretung und Mobilisierung erlernen. Nach eigenen Angaben ist es der WRI mit aktiver Unterstützung von Lehrenden und Studierenden der CUNY Law School gelungen, seit 2005 etwa 3.000 Frauen, welche die HRA zur Teilnahme am WEP-Programm verpflichtet hatte, zur erfolgreichen Beendigung ihres Studiums zu verhelfen (Kamenetz 2005: 2).

Zu den größten öffentlichen Erfolgen dieser Grassroots-Initiative, die inzwischen von mehreren lokalen und bundesweiten Stiftungen wie etwa dem Child Welfare Fund oder der Hite Foundation unterstützt

60 1999 erkannte die HRA – bis auf zwei Ausnahmen – alle Undergraduate Schools des CUNY-Systems als WEP-Programmorte an, was den Studierenden im Sozialhilfebezug die Vereinbarung von Studium und Arbeitsaktivitäten zwar erleichterte, aber nicht bedeutete, dass diese von Workfare-Auflagen befreit wurden (McCormick 2003: 16).

wird, gehört jedoch die Durchsetzung von zwei Gesetzesinitiativen, die zukünftig mehr Hilfebeziehern in NYC den Zugang zum Weiterbildungssystem erleichtern könnten. Im Jahr 2000 schloss sich WRI mit dem Welfare Reform Network zusammen und gründete die Coalition for Access to Training and Education (CATE). Auf der Landesebene gelang es CATE, den Senat und Mitglieder der State Assembly zur Verabschiedung des »Work Study and Internship Law« zu bewegen. Durch dieses Gesetz ist es Hilfebeziehern seit 2001 explizit erlaubt, zumindest die Hälfte ihrer Arbeitsverpflichtung (15 bis 20 Wochenstunden) mit studienbezogenen Aktivitäten abzuleisten (Weikart 2005: 19f.). Ein Jahr später verabschiedete das General Welfare Committee des New York City Council gegen das Veto von Bürgermeister Giuliani ein ähnliches Gesetz (NYC Council Bill 93 A), das die Sozialverwaltung dazu anhält, eine Reihe von Weiterbildungsaktivitäten – angefangen von Sprachkursen bis hin zum mehrjährigen College-Studium – als Vorbereitung auf eine Erwerbsarbeit anzuerkennen und zu fördern (Arenson 2003). Bill de Blasio, Stadtrat aus Brooklyn und Vorsitzender des Welfare-Ausschusses des City Council, der die Gesetzesinitiative maßgeblich unterstützte, nannte das Engagement von WRI als ausschlaggebend für ihre erfolgreiche Durchsetzung im Stadtrat.⁶¹

Die Sanktions- und Diversionpolitik

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre gingen in NYC nicht nur die Weiterbildungsmöglichkeiten für Sozialhilfeempfänger radikal zurück, es wurde für Hilfebedürftige in der Stadt auch immer schwieriger, überhaupt noch staatliche Unterstützung zu beantragen und zu erhalten. Zwischen 1994 und 1998 sank die Anzahl der von den Ämtern bewilligten Sozialhilfeanträge von 80 auf 54 Prozent aller Anträge (Giuliani 1998: 10). Als im März 1998 die Umwandlung der 31 Anlaufstellen der Sozialämter der Stadt (Income Support Center) in Job Center begann, setzte sich dieser Trend noch weiter fort.

Diese von Jason Turner und seinem Leitungsteam verfolgte Konversionsstrategie der New Yorker Sozialbürokratie, die begleitet von einer großangelegten Öffentlichkeitskampagne zunächst zwei Ämter in den Stadtteilen Brooklyn und Queens betraf und im Januar 1999 auf 13 weitere Stellen übertragen werden sollte, ging über eine Namensumbenennung weit hinaus (vgl. Wiseman 2002; Nightingale u.a. 2002; Besharov/Germanis 2004; Levine 2005). Nicht nur wurde das äußere Erscheinungsbild der Sozialämter durch Umbau- und Renovierungsarbeiten zum Teil drastisch geändert, auch die Personal- und Arbeitsstrukturen

61 Interview mit Maureen Lane, a.a.O.

erfahren eine komplette Neuordnung. Die Manager der neuen Job Center bekamen wie die Leiter der lokalen Polizeikommissariate eine größere Verantwortung für die Leistungen ihrer Verwaltungsabteilung zugeschrieben. Ein Großteil der bis dahin für die Geldzahlungen zuständigen Sachbearbeiter (eligibility workers) wurde entweder zu Finanzplanern oder zu Arbeitsplatzspezialisten ernannt, deren Aufgabenstellung von nun an vor allem darin bestand, alle Hilfesuchenden über die Einschränkungen und Anforderungen der neuen Sozialhilfeprogramme (zeitliche Befristung und Arbeitsverpflichtung) aufzuklären und möglichst viele Antragsteller auf andere Unterstützungsquellen zu verweisen (Bers 2001: 3f.; Jeffrey 2002: 129). Mitarbeiter, die sich gegen die veränderten Aufgabenzuschreibungen wehrten und der Umwandlung von Sozialämtern in Job Center skeptisch gegenüberstanden, wurden zum Teil entlassen oder in andere Behörden zwangsversetzt (Levine 2005: 73f.).

Anders als die Bezeichnung Job Center nahe legt, widmen sich die dortigen Verwaltungsmitarbeiter nicht selbst der Arbeits- oder Ausbildungsvermittlung. Die parallel zum Prüfungsverfahren der Anspruchsberechtigung beginnenden vier- bis sechswöchigen Job-Search-Seminare, an denen alle Antragsteller verbindlich teilnehmen müssen, werden von den neuen privaten Vertragspartnern (Skill and Assessment Vendors) durchgeführt.⁶² Sind die Teilnehmer dieser Maßnahme nach Absolvierung immer noch erwerbslos, was auf über 90 Prozent von ihnen zutrifft (Youdelman/Getsos 2005: 2), werden sie – bei positiver Entscheidung über ihren Sozialhilfeantrag – im Anschluss für drei bis sechs Monate an die »Employment Services and Placement Vendors« überwiesen (ebd.). Mit dem Einsatz eines neuen elektronischen Management- und Kontrollsystems namens JobStat, das dem EDV-System der New Yorker Polizei CompStat nachempfunden ist und verwaltungsintern ähnliche Kontrollfunktionen erfüllt, wurde es für die übergeordneten Stellen außerdem möglich, in wöchentlichen Auswertungen die »Performance« aller Sozialämter bzw. Job Center, ihrer jeweiligen Mitarbeiter und Vertragspartner nachzuvollziehen und miteinander abzugleichen (vgl. O’Neill u.a. 2001; Sherwood 2005; Smith/Grinker 2005). Angestellte mit besonders hohen Vermittlungs- und Diversionsquoten erhalten einen Leistungsbonus, der von Geschenkgutscheinen bis zu einer zehnprozentigen Gehaltserhöhung reicht (Levine 2005: 71).

Kurz nach der begonnenen Umwandlung der Sozialämter in Job Center mehrten sich die Beschwerden bei privaten Beratungs- und Hilfs-

62 Teil der Job-Search-Seminare der SAP-Vendors sind Gruppensitzungen, individuelle Assessments (inklusive Tests zu beruflichen Grundqualifikationen), Entwicklung eines »Beschäftigungsplans«, Bewerbungstraining und angeleitete Arbeitssuche (Nightingale u.a. 2002: 29).

einrichtungen über das komplizierte Antrags- und Zuweisungssystem, unklare Informationen der HRA-Mitarbeiter und die zunehmend aggressive Diversionsstrategie, die dazu führte, dass immer mehr anspruchsberechtigte Familien keinerlei staatliche Unterstützung mehr erhielten. In den beiden ersten Job Center waren kurz nach ihrer Eröffnung 84 bzw. 69 Prozent der Hilfesuchenden wieder unverrichteter Dinge nach Hause geschickt worden (Houppert 1999: 2). Es war ihnen nicht gelungen, einen Antrag auf Sozialhilfe oder Lebensmittelmarken überhaupt einzureichen. Etwa ein Viertel bis ein Drittel derjenigen, die es geschafft hatten, Unterstützungsansprüche geltend zu machen, scheiterten später an dem unübersichtlichen Zuweisungsverfahren und fanden nie den Weg zu den privaten Vermittlungseinrichtungen (Nightingale u.a. 2002: 34). Mehr als die Hälfte aller Hilfebezieher, die 1997 und 1998 am WEP-Programm teilnehmen mussten, wurden wegen Fehlzeiten oder anderer, oftmals nur minimaler Regelverstöße von den Behörden mit Leistungskürzungen sanktioniert (Toy 1998). Eine New Yorker Anwaltsvereinigung, die sich für die Rechte einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen einsetzt, beschreibt die 1998 eingeführten »up-front«-Strategien in den Job Center folgendermaßen:

Job Centers operate under a policy called »diversion«, pursuant to which applicants are dissuaded from filing applications. Those who do apply are required to participate in a full-time schedule of job search and other activities, well before any benefits have been provided. The basis for the policy and for many other features of the Giuliani-Turner governance of HRA (repeatedly articulated by Commissioner Turner) is an attempt to create a crisis in welfare recipients' lives. [...] HRA trains the workers to discourage potential applicants from pursuing benefits by insisting that they seek assistance from virtually any conceivable alternative, from friends, to family, to churches, to credit cards. (Association of the Bar of the City of New York 2001: 4)

Alarmiert von den zunehmenden Berichten über die unterlassene Hilfeleistung der Behörden und die steigenden Ablehnungs- und Sanktionsquoten, schlossen sich ab 1998 immer mehr Sozialeinrichtungen, gemeinnützige Vereine, Beratungs- und Rechtsstellen und Sozialwissenschaftler zusammen, um die neue Praxis in den Job Center zu dokumentieren und zu verändern. Als ihr wichtigstes Instrument und Druckmittel stellte sich – ähnlich wie bei den Initiativen zur Durchsetzung eines Qualifizierungsanspruchs von Transferempfängern – die Einreichung von Sammelklagen heraus.

Die wichtigste juristische Auseinandersetzung im Zusammenhang mit den illegalen Praxen der New Yorker Job Center war das Verfahren

Reynolds v. Giuliani. Im Dezember 1998 reichten mehrere Anwälte von Bürgerrechtsgruppen stellvertretend für sieben Klienten eine Sammelklage bei einem Bundesgericht gegen Bürgermeister Giuliani, HRA-Direktor Jason Turner und die für die Überwachung der lokalen Sozialhilfepraxis zuständigen Ministerien des Bundesstaates New York ein (Welfare Law Center 1999b). Ein Großteil der Anklagepunkte bezog sich auf Bundesrecht, das vorsieht, dass Anträge auf von Washington finanzierte Leistungen wie Lebensmittelmarken und »Medicaid« unverzüglich bearbeitet werden müssen und dass in Notfällen von den lokalen Behörden auch ohne längere Prüfungsverfahren Hilfe gewährt werden muss. Den Angeklagten wurde in *Reynolds v. Giuliani* vorgeworfen, der gesetzeswidrigen Behandlung von Hilfebedürftigen Vorschub zu leisten, indem sie es geduldet hätten, dass Ansprüche auf Transferzahlungen, Nahrungsbeihilfen und die Kostenübernahme von medizinischen Leistungen von Angestellten der HRA wiederholt und unbegründet abgewiesen worden seien. Zusätzlich machten die Kläger geltend, dass die Praxis der New Yorker Job Center gegen den 5. und 14. Zusatz der Verfassung (due process clause) verstoße, weil den von der Ablehnung Betroffenen von den Mitarbeitern falsche oder irreführende Informationen gegeben und sie nicht über ihr Widerspruchsrecht und den Anspruch auf eine öffentliche Anhörung (fair hearing)⁶³ aufgeklärt worden seien (Bers 2001: 4 f.).

Das unmittelbare Ergebnis der Klage war eine richterliche Verfügung, die den von der HRA Abgewiesenen die zu Unrecht vorenthaltenen Leistungen zugestand und der New Yorker Sozialverwaltung untersagte, weitere Ämter in Job Center umzuwandeln, solange sie nicht ein gesetzeskonformes Handeln ihrer Mitarbeiter sicherstellen konnte (Association of the Bar of New York City 2001: 3f.). Im Laufe des Verfahrens, das sich über fast drei Jahre (bis 2001) hinzog, musste die Stadtverwaltung wiederholt öffentlich eingestehen, dass sie mit ihrer Diversionspolitik zu weit gegangen war. Mehrere als Zeugen befragte HRA-Angestellte sagten aus, dass sie direkte Anweisungen von Vorgesetzten erhalten hätten, Hilfesuchende an Obdachlosenunterkünfte, Kircheneinrichtungen oder private Suppenküchen zu verweisen oder ihnen Informationen über Leistungsansprüche – wie zum Beispiel staatlich finanzierte Kinderbetreuung oder Unterstützung nach Ablauf des fünfjährigen

63 Diese Anhörungen zur Beilegung von Beschwerden, die in NYC unter Beisein von Vertretern der Verwaltung und Legal Aid Services abgehalten werden, waren bis 1996 zu 90 Prozent von den zuständigen Verwaltungsrichtern im Sinne der Sozialhilfeempfänger entschieden worden. Zwischen 1996 und 2000 sank die Erfolgsquote der Beschwerden auf 55 Prozent (Association of the Bar of the City of New York 2001: 7).

Zeitlimits – gezielt vorzuenthalten (Bers 2001: 5; Association of the Bar of the City of New York 2001: 6f.; Pitcher 2002: 3). Andere Zeugen berichteten, dass Antragsteller ohne Benachrichtigung und Unterstützung wochenlang hingehalten oder Familien im Leistungsbezug ohne Angabe von Gründen sanktioniert worden waren (Ostreicher 2002b). In einem symbolischen Akt entließ die HRA im Frühjahr 1999 sechs ihrer untergeordneten Mitarbeiter und kam der richterlichen Anordnung nach, einen Plan zur Behebung der Missstände in den Job Center vorzulegen (Bers 2001: 10).

In einem weiteren von Bürgerrechtsgruppen angestrebten Verfahren, *Mangracina v. Turner*, stellte der Richter 1999 fest, dass das kurz zuvor neu eingeführte EDV-System (Welfare Management System) in den New Yorker Sozialämtern zu einem automatischen Ausschluss von sanktionierten Transferempfängern aus dem Gesundheitsprogramm »Medicaid« geführt hatte, was ebenfalls gegen gültiges Bundesrecht verstößt (O’Neill u.a. 2001: 38). Die HRA verlor 1999 darüber hinaus einen Prozess gegen den Puerto Rican Legal Defense and Education Fund, dessen Anwälte die Verwaltung wegen der behördlichen Diskriminierung von Migranten und ethnischen Minderheiten verklagt hatten.⁶⁴ Infolge des Gerichtsurteils sah sich die HRA unter anderem gezwungen, mehrsprachige Mitarbeiter in ihren Anlaufstellen und Job Center einzustellen, kostenlose Übersetzerdienste anzubieten und eine Gleichbehandlung von Antragstellern ohne Englischkenntnisse sicherzustellen (Ostreicher 2002b: 2f.).

Das Welfare Law Center und die lokalen Legal Aid Services in der Stadt beließen es jedoch nicht bei der Anrufung von lokalen und Bundesgerichten, sondern forcierten den politischen Druck auf Bürgermeister Giuliani und die lokale Sozialverwaltung über die Einschaltung von übergeordneten Aufsichtsbehörden. Allein in den Jahren 1998/99 war die Leistungsgewährung und die Praxis der Job Center in NYC Gegenstand von Untersuchungsverfahren dreier Bundesverwaltungen. Im Februar 1999 veröffentlichte das für das Bundesprogramm »Food Stamps« zuständige US Department of Agriculture einen Bericht, in dem es mehrere Verstöße der HRA gegen nationale Vorschriften bei der Vergabe von Nahrungsbeihilfen dokumentierte, die zuständigen Landesbehörden wegen unterlassener Interventionen und Versäumnissen bei der Aufsichtspflicht rügte und dem Bundesstaat New York bei ausbleibenden Korrekturen der Antrags- und Vergabep Praxis finanzielle Sanktionen an-

64 HRA-Mitarbeiter hatten unter anderem wiederholt die Annahme von Anträgen von Migrantinnen auf Sozialhilfeleistungen mit der Begründung verweigert, dass bei der Antragstellung ihre Ehemänner nicht anwesend waren (Pitcher 2002: 3).

drohte (US Department of Agriculture 1999; Welfare Law Center 1999b). Auch das Bundeslandwirtschaftsministerium sah es als erwiesen an, dass der drastische Rückgang der Inanspruchnahme von »Food Stamps« unter der Giuliani-Regierung nicht das Ergebnis sinkender Nachfrage war, sondern im unmittelbaren Zusammenhang mit der unläutereren lokalen Behördenpraxis stand. Von Wohlfahrtsorganisationen wurde geschätzt, dass mindestens 800.000 Bewohner von NYC, die vom Einkommen her einen Rechtsanspruch auf den Erhalt von Lebensmittelmarken gehabt hätten, diesen aufgrund der abschreckenden Behandlung durch die Behörden nicht in Anspruch nahmen (Ostreicher 2002b: 4).

Im Sommer 1999 recherchierten Mitarbeiter der Bundesbehörde zur Einhaltung der Bürgerrechte (Office for Civil Rights, OCR) und des nationalen Ministeriums für Gesundheit und Soziales (DHHS) vor Ort, indem sie über mehrere Monate sieben Job and Income Support Center in NYC unangekündigte Besuche abstatteten, um die Einhaltung nationaler Standards und Gesetze zu überprüfen (NYS, Medicaid Welfare Reform Implementation Review 2000). Die OCR-Delegation ging Beschwerden nach, die besagten, ethnische Minderheiten, Menschen mit körperlichen Behinderungen oder anderen gesundheitlichen Einschränkungen (z.B. Aids-Kranke) seien von HRA-Mitarbeitern benachteiligt und diskriminierend behandelt worden. Das DHHS interessierte sich vor allem für die administrative Bearbeitung von Anträgen auf Übernahme von Gesundheitsleistungen im Rahmen des Bundesprogramms »Medicaid«. Der Anfang 2000 gemeinsam veröffentlichte Untersuchungsbericht bestätigte wie bereits zuvor die Gerichtsurteile im Wesentlichen die Vorwürfe der Lokalopposition und kündigte bei anhaltenden Verstößen der New Yorker Sozialverwaltung gegen Bundesrecht sowohl juristische Schritte als auch finanzielle Sanktionen an (ebd.). Selbst die Vereinten Nationen beschäftigten sich wenig später mit der diskriminierenden Praxis der New Yorker Sozialbehörden. Auf der 60. Sitzung der UN-Menschenrechtskommission 2004 in Genf klagte ein Vertreter des Urban Justice Center die Stadt New York und die US-Behörden während einer Anhörung wegen anhaltender Nichtbeachtung der »International Convention on the Elimination of Racial Discrimination« an und verlangte von der US-Bundesregierung verstärkte Kontrollen der kommunalen Sozialverwaltungen (Neubeck 2006a: 171f.).

Arbeitsrechtliche Auseinandersetzungen

Nicht nur für lokale, sondern auch für viele bundesweite Bürger- und Menschenrechtsorganisationen und deren Unterstützer in Stiftungen und unabhängigen Forschungseinrichtungen stellte New York City eine Art

Experimentierfeld für den Einsatz von rechtlichen Instrumenten (litigation strategies) in der »Post-Welfare Reform«-Ära dar (vgl. Boyer 2006). Hier sollte sich zeigen, inwieweit die Tradition der US-amerikanischen »Welfare Rights Movement«, den Machtmissbrauch und die Willkür lokaler Behörden über Urteile von Verfassungsgerichten und anderer juristischer Instanzen einzudämmen und zu korrigieren, als Instrument auch am Ende des 20. Jahrhunderts tauglich war. Aber noch in anderer Hinsicht waren die städtischen Auseinandersetzungen in den späten 1990er Jahren um das Workfare-Regime in NYC von übergeordnetem Interesse: nämlich bezüglich der Frage, inwieweit Sozialhilfeempfänger in den USA nicht nur als entrechtete Opfer, sondern auch als Teil der neuen Arbeiterbewegungen von unten zu organisieren waren (vgl. Krinsky 1998 u. 2002; Goldberg 2001a u. 2001b; Reese/Newcombe 2003). Damit verbunden war die Frage, wie sich die New Yorker Gewerkschaften der Herausforderung von umfangreichen Workfare-Programmen stellen würden – vor allem dann, wenn diese die unmittelbaren Interessen ihrer Mitglieder zu gefährden drohten.

Ab 1997 standen in NYC im Wesentlichen drei Aspekte im Zentrum der arbeitsrechtlichen Auseinandersetzungen: der rechtliche Status von »WEP-Workers« und gemeinnützigen Arbeitseinsätzen, die Substitution von städtischen Angestellten durch Sozialhilfeempfänger im WEP-Programm und die Möglichkeiten ihrer gewerkschaftlichen Organisation.

Das herausstechendste Merkmal der New Yorker Workfare-Politik ist, dass mehr als 90 Prozent aller gemeinnützigen Arbeitseinsätze von Transferempfängern in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre im öffentlichen Sektor erfolgten, der in NYC traditionell von einer starken Interessenvertretung der Arbeitnehmer gekennzeichnet ist. 70 Prozent aller dort Beschäftigten waren zu diesem Zeitpunkt Gewerkschaftsmitglieder (Hirsch/MacPherson 1997: 3). Obwohl die jeweiligen Arbeitseinsätze für Sozialhilfeempfänger diversen Gerichtsurteilen zufolge maximal 90 Tage dauern sollen (Ellwood/Welty 1999: 14), waren in NYC halb- bis einjährige Arbeitsverpflichtungen üblich, die zum Teil auch zu mehrjährigen unbezahlten Beschäftigungsverhältnissen führen konnten, wie Recherchen von Journalisten zeigen, die einige Frauen und Männer über einen längeren Zeitraum auf ihrem Weg durch diverse Arbeitsprogramme in NYC begleitet haben (Hancock 2003; DeParle 2004). Als WEP im März 1995 begann, betrug die Mindestanzahl der abzuleistenden Stunden 20 pro Woche und wurde kurz darauf für Alleinstehende auf 26 und ab 1999 auf 35 Wochenstunden erhöht (Besharov/Germanis 2004: 55). Dies verstieß gegen Richtlinien des national gültigen »Fair Labor Standards Act«, der zeitliche Beschränkungen für »community service« oder »work experience« vorgibt (Mannix u.a. 1997). Demnach soll die Ober-

grenze nach dem Gesamtbetrag der monatlichen staatlichen Unterstützung (Sozialhilfe plus Lebensmittelmarken), geteilt durch den Mindestlohn, berechnet werden. Überträgt man diese Regelung auf die New Yorker Verhältnisse mit maximalen Transfers für eine alleinstehende Person von \$464 (\$352 Cash + \$112 in »Food Stamps«) und einem Mindestlohn von \$5,15, so dürfte die maximale Stundenzahl pro Monat höchstens 90 betragen (Bertelli 1999: 3). Nach Auskunft einer von Bürgerrechtsgruppen in Auftrag gegebenen Studie arbeiteten die meisten WEP-Beschäftigten in NYC Ende der 1990er Jahre allerdings zwischen 30 und 40 Wochenstunden über einen Zeitraum von durchschnittlich sechs Monaten im Jahr ihre staatlichen Sozialleistungen ab (Wernick u.a. 2000: 3ff.). In manchen Fällen erhielten sie eine zusätzliche Vergütung von \$0,80 bis \$1,50 pro Stunde. Dies traf vor allem auf Mütter im »Family Assistance«-Programm zu (Bertelli 1999: 3).

In einer Anhörung eines Kongressausschusses in Washington zu Ergebnissen der nationalen »Welfare Reform« gab ein Mitarbeiter des Georgetown University Public Policy Institute 1999 zu Protokoll, dass in New York City WEP-Teilnehmer auch in einigen privaten Unternehmen, zum Beispiel als unbezahlte Hilfskräfte im Einkaufszentrum South Street Seaport und auf dem Fulton Fish Market, zum Einsatz kamen (Stettner 2001: 2). Es ist allerdings davon auszugehen, dass dies nur eine kleine Anzahl von Personen betraf und im Zusammenhang mit einer Ausnahmeregelung für die städtischen »Business Improvement Districts« stand.⁶⁵ Nach Angaben des Büros des Bürgermeisters waren Anfang März 1996 von den insgesamt 21.988 Teilnehmern des WEP-Programms lediglich 1.686 in Nonprofit- und Community-Organisationen beschäftigt (New York City 1997: 25). Mitte 1999 – kurz vor dem Höhepunkt des Programms, bezogen auf seine Teilnehmerzahl – war die Zahl sogar noch etwas gesunken (New York City 2000: 31). Andere Quellen besagen, dass 1997 etwa 3.000 bis 3.400 WEP-Teilnehmer pro Monat im gemeinnützigen Sektor, aufgeteilt auf etwa 250 bis 300 Einrichtungen, arbeiteten (Bradley 1997: 1); das entspricht knapp zehn Prozent aller Zuweisungen.⁶⁶ Nachdem eine Ausweitung von WEP-Ver-

65 Es gibt nach Auskunft meiner Interviewpartner zumindest keinerlei Hinweise darauf, dass – abgesehen von den genannten Beispielen – es zu einer privatwirtschaftlichen Nutzung von Sozialhilfeempfängern im WEP-Programm kam.

66 Es liegen zur Beteiligung des Nonprofit-Sektors am WEP-Programm keine systematischen Erhebungen vor. Bis 1998 gab es für jeden der fünf Verwaltungsbezirke eine Nonprofit-Organisation, die für die Weitervermittlung von Sozialhilfeempfängern in andere gemeinnützige Einrichtungen zuständig war und hierfür von der Stadtverwaltung \$100.000 pro Jahr erhielt (Vogel 1998b: 1). Es ist jedoch davon auszugehen, dass ein Teil der

pflichtungen im Nonprofit-Sektor aufgrund des starken öffentlichen Protests gescheitert und es immer wieder zu Problemen bei der Zusammenarbeit zwischen der Sozialbehörde und Wohlfahrtseinrichtungen gekommen war (Clark 2005a), blieb der HRA-Leitung nichts anderes übrig, als im Rahmen des »full engagement«-Ansatzes mehr Sozialhilfeempfänger in den städtischen Betrieben und Verwaltungen unterzubringen.

Die folgende Tabelle zeigt, welche Teile der Verwaltung und städtischen Beschäftigungsstrukturen in NYC am stärksten von der Expansion des Workfare-Programms tangiert waren. Sie dokumentiert anhand der Angaben der Stadtverwaltung die Entwicklung der Teilnehmerzahlen im WEP-Programm zwischen 1996 und 2000 sowie die Aufteilung der WEP-Beschäftigten nach ihren Einsatzorten.

Tabelle 5: Entwicklung der Teilnehmerzahlen im WEP-Programm nach Einsatzorten

Einsatzort	März 1996	Juni 1999	Juni 2000	Dez. 2000
Administration for Children's Services		466	423	284
BEGIN		5.770	5.387	4.193
Board of Education	275	518	258	388
Bronx County Clerk's Office		11	31	5
Business Improvement Districts	28	30	9	11
City Commission on Human Rights		2	2	
Community Boards		11	17	25
Community-based Organization and Non-profits	1.686	1.662	1.846	1.336
Comptroller's Office		2	2	
CUNY	242	132	397	211
Department for the Aging	418	968	685	570
Department of Citywide Administration	2.611	3.151	2.672	1.209
Department of Consumer Affairs		25	22	13
Department of Design and Construction		10	9	5
Department of Environmental Protection	52	100	24	4
Department of Finance		52	43	41
Department of Health	209	305	218	180
Department of Housing and Preservation	1.499	384	373	239
Department of Parks and Recreation	6.259	6.154	4.259	3.852
Department of Probation		10	6	
Department of Records and Information		25	19	26
Department of Sanitation	4.263	2.912	1.748	1.249

WEP-Zuweisungen im BEGIN-Programm (vgl. Tab. 5) ab 1999 im gemeinnützigen Sektor erfolgte.

Department of Transportation	517	656	425	89
Employment Services & Placement				59
Enhanced				4.450
Financial Information Services		7		
Fire Department		41	96	101
Health and Hospitals Corporation	743			
Human Resources Administration	2.135	4.891	8.940	1.434
Landmarks Preservation Commission		9	3	
Mayor's Office		10	1	1
Metropolitan Transit Authority		319	678	340
Museo del Barrio		27	18	24
NY Housing Authority	453	1.861	1.550	535
Other Non-city Agencies		132	180	120
Police Department	280	411	350	207
State Agencies	318	197	165	76
Taxi and Limousine Commission		66	32	44
Welfare-to-Work				447
WEP: Total	21.988	31.327	30.888	21.768

Quelle: New York City: The Mayors's Management Reports 1997, 2000 u. 2001

Diesen Angaben zur Verteilung von WEP-Beschäftigten zufolge gab es in NYC tatsächlich eine nicht zu übersehende Verbindung zwischen dem Abbau von Festangestellten in einzelnen Verwaltungsabteilungen und der Beschäftigung von Transferempfängern. Betrachtet man die kommunalen Dienste und Bereiche mit den meisten WEP-Arbeitern in den Jahren 1996 bis 2000, so sind sie fast identisch mit denjenigen, die in den fünf Jahren zuvor am meisten Personal verloren hatten: Auf den ersten fünf Plätzen lagen die Human Resources Administration, die Park- und Grünflächenämter, die Stadtreinigungsbetriebe, die Wohnungsbehörden und das Department of Citywide Administration, das für ganz unterschiedliche Aufgaben wie zum Beispiel die Materialbeschaffung, die Instandhaltung kommunaler Gebäude und Flächen sowie allgemeine Sicherheitsfunktionen zuständig ist. Der eindeutig größte Anteil der »WEP-Workers« war zwischen 1996 und 2000 entweder mit einfachen Büroarbeiten, mit Hilfstätigkeiten in sozialen Einrichtungen oder mit Aufräum-, Säuberungs- und Reparaturarbeiten im Auftrag des Department of Sanitation und des Department of Parks and Recreation beschäftigt (Nightingale 2005: 38f.), wo Ende der 1990er Jahre zeitweise dreimal so viele Sozialhilfeempfänger im Außendienst tätig waren wie Festangestellte.⁶⁷ Insgesamt machten die etwa 30.000 »WEP-Workers« zu diesem Zeitpunkt etwa ein Viertel der im öffentlich Dienst Beschäf-

⁶⁷ 1998 standen den 2.122 festangestellten Mitarbeitern des Parks Departments 6.700 WEP-Beschäftigte gegenüber (Cohen 1999: 8).

tigten aus, wenn uniformierte Dienste (Polizei), Lehrer und administrative Leitungsfunktionen nicht berücksichtigt werden (Krinsky 2002: 3).

Hiermit waren für die Stadtverwaltung trotz des hohen Organisationsaufwands verschiedene handfeste Vorteile verbunden. Zunächst einmal ließen sich die Leistungen einiger zuvor »geschrumpfter« kommunaler Betriebe mit der Hilfe von Transferempfängern sichtbar verbessern. So stieg zum Beispiel die öffentliche Zufriedenheit mit dem Zustand der städtischen Parks und Grünflächen von knapp 50 Prozent 1992 auf fast 90 Prozent im Jahr 2000 an (NYC Independent Budget Office 2000: 3). War es mit der »Zero-Tolerance«-Politik und der Vertreibung von Obdachlosen, Trinkern und anderen Randgruppen aus den innerstädtischen Arbeits- und Wohnbezirken bereits gelungen, die Attraktivität öffentlicher Räume erkennbar zu erhöhen, so sorgten die »WEP-Workers« auf den Straßen, Plätzen und in den Grünanlagen für ein neues Sauberkeits- und Ordnungsgefühl. Ein Bericht des Manhattan Institute beurteilte den Einsatz von Sozialhilfeempfängern im Parks Department als »Managementinnovation« in Zeiten fiskalischer und personeller Engpässe. Auch er kam zu dem Schluss: »Without WEP workers, New York City residents would have seen a noticeable decline in the cleanliness of the parks during the 1990s« (Cohen 1999: 9).

Außerdem waren Sozialhilfeempfänger im WEP-Programm eine flexible Einsatztruppe von billigen und rechtlosen Arbeitskräften, die je nach Bedarf zu ganz unterschiedlichen Tätigkeiten und Aufgaben herangezogen und etwa bei Streitigkeiten mit den Gewerkschaften oder verwaltungsinternen Auseinandersetzungen auch als Disziplinierungsinstrument gegenüber allen anderen Beschäftigten eingesetzt werden konnten (O'Connell 1999; Russell 2000). Geht man davon aus, dass die durchschnittlichen Kosten für einen WEP-Beschäftigten in NYC unter Einbeziehung der Verwaltungs- und Sozialhilfeausgaben Ende der 1990er Jahre bei durchschnittlich lediglich etwa \$1.80 pro Arbeitsstunde lagen (Wernick u.a. 2000: 2) und sie zu einem Großteil auch Aufgaben übernahmen, die zuvor von regulär Beschäftigten mit einem durchschnittlichen Einstiegsgehalt von \$18.000 bis \$30.000 pro Jahr erledigt worden waren, so erschlossen sich der Stadtverwaltung hier zudem erhebliche finanzielle Vorteile. Allein in den Park- und Grünflächenämtern wurden – unter Zugrundelegung der zuvor gemachten Annahmen – die Einsparungen bei den Personalkosten und Sozialabgaben in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre auf fast \$22 Millionen geschätzt (NYC Independent Budget Office 2000: 3).

Trotz dieser eindeutigen Zahlen und der veränderten Personalpolitik der Stadtverwaltung seit Giulianis Regierungsantritt konnten es sich die Verantwortlichen lange Zeit leisten, Vorwürfe, sie verfolgten eine Sub-

stitutionsstrategie, die darauf aus sei, gewerkschaftlich organisierte Angestellte im öffentlichen Dienst durch rechtlose »WEP-Workers« zu ersetzen, entweder zu ignorieren oder weit von sich zu weisen (vgl. Goldberg 2001a u. 2001b; Krinsky 2002; Besharov/Germanis 2004; Dulchin/Kasimir 2004). Dies hing vor allem damit zusammen, dass die Leitungsgremien einiger wichtiger lokaler Gewerkschaften bis zur Wiederwahl von Giuliani 1997 dessen Politik weitgehend stützten. Es gibt mehrere Gründe für diese auf den ersten Blick erstaunliche Komplizenschaft von Gewerkschaftsführern mit der von Republikanern angeführten Stadtverwaltung. Einer davon war die offensichtlich schwache Verhandlungsbasis der lokalen Gewerkschaften, weil sie bereits unter den vorangegangenen Administrationen der demokratischen Bürgermeister Koch und Dinkins erheblich an Mitgliedern verloren hatten (Mantsios 2001). Hinzu kam die äußerst geschickte Taktik der Stadtverwaltung, ab 1995 zunächst auf weitere direkte Entlassungen im öffentlichen Dienst zu verzichten, die Funktionäre der wichtigsten lokalen Arbeitnehmerorganisationen (District Council 37/DC 37 und Transit Workers' Union/TWU) frühzeitig in die Pläne zur Umgestaltung des lokalen Sozialhilfesystems einzubinden sowie eine spätere Festanstellung von WEP-Teilnehmern in Aussicht zu stellen:

From the beginning of the Giuliani administration in 1994, relations with public employee unions have influenced the development and implementation of WEP. When the city administration was planning the WEP program, it assured the public employee unions that no displacement would occur and entered into negotiations with the key employee unions to gain their support. (Besharov/Germanis 2004: 74)

Bereits im Dezember 1994 kam es zu einer ersten Vereinbarung zwischen der Stadtverwaltung und DC 37, in der die Gewerkschaftsvertreter der Ausweitung des WEP-Programms unter der Bedingung zustimmten, dass in dessen Rahmen reguläre Beschäftigungsverhältnisse geschaffen würden (Hicks 1994). Zwei Jahre später, nachdem deutlich geworden war, dass es sich hierbei um leere Versprechungen gehandelt hatte und andere Gewerkschaftsführer mit einem Boykott des WEP-Programms gedroht hatten, unterstützte DC 37 die Einrichtung eines städtischen Untersuchungsausschusses, der anhaltenden Beschwerden über die Verdrängung von Festangestellten durch WEP-Teilnehmer nachgehen sollte (Firestone 1996). Der Ausschuss erwies sich jedoch weniger als Aufklärungs- und Kontrollinstanz, sondern wurde vielmehr zum Vehikel für die Aushandlung von mehreren Vereinbarungen zwischen Stadtverwaltung und Gewerkschaften, mit denen die Funktionäre zumindest die

schlimmste Bedrohung – einen weiteren Stellenabbau in den städtischen Verwaltungen und Betrieben – zu verhindern suchten.

Im September 1996 schloss die TWU mit der Metropolitan Transport Authority eine Vereinbarung ab, die es der Behörde erlaubte, mehrere hundert Sozialhilfeempfänger bei der Reinigung von U-Bahnen und Bussen einzusetzen (Goldberg 2001a: 209). Im Gegenzug verpflichteten sich die Arbeitgeber, in den kommenden drei Jahren auf weitere Stellenstreichungen zu verzichten, und beförderten 150 Gewerkschaftsmitglieder zu sogenannten Lead Cleaners, was bedeutete, dass sie zu Anleitern und Vorarbeitern der WEP-Putzkolonnen wurden und eine Gehaltserhöhung von \$1,70 pro Stunde erhielten (Whyte 1999). Ähnliche Verträge folgten – unter anderem zwischen der Gewerkschaft Teamsters Local 237 und der Housing Authority sowie Mitgliedsgewerkschaften von DC 37 und der HRA –, in denen die Verwaltungen als Belohnung für die gewerkschaftliche Unterstützung versprachen, dass es in den nächsten Jahren zu keinen weiteren Entlassungen von regulär Beschäftigten kommen werde (ebd.). Im August 1997 wurde ein gemeinsames »Statement of Principles« von Giuliani, dem City Council und DC 37 unterzeichnet, in der die Stadtverwaltung zusagte, nicht nur Verdrängungsversuche und Lohnsenkungen im öffentlichen Dienst verhindern zu wollen, sondern auch für besseren arbeitsrechtlichen Schutz (Gesundheits- und Sicherheitsvorkehrungen) im WEP-Programm zu sorgen und über den Ausbau von Weiterbildungsmaßnahmen die Einstellungschancen von Sozialhilfebezieher*innen zu vergrößern (Besharov/Germanis 2004: 75).

Kurz darauf, im Frühjahr 1998, waren die diplomatischen Bemühungen der New Yorker Gewerkschaftsorganisationen – die von einigen Aktivisten als »feiges und korruptes Verhalten« bezeichnet wurden (vgl. Greenhouse 1998) – jedoch gescheitert. Im April 1998 verklagte der Leiter von DC 37, Stanley Hill, der kurz zuvor noch Giuliani zur Wiederwahl verholfen hatte, die Verwaltung wegen der illegalen Entlassung von 900 Krankenhausangestellten, deren Arbeit von 1.000 WEP-Beschäftigten übernommen worden war (O’Connell 1999). Daraufhin wurden alle WEP-Teilnehmer aus den Krankenhäusern abgezogen (Clark 2005a: 198). Andere Gewerkschaften waren bereits mit ähnlichen Klagen vor Gericht gezogen, die dokumentieren sollten, dass die Stadt nicht nur ihre vertraglich vereinbarten Zusagen gegenüber den Arbeitnehmervertretungen gebrochen, sondern auch wiederholt gegen geltendes Bundes- und Landesrecht verstoßen hatte. Im Verfahren *Melish et al. v. City of New York* hatten zwei Gewerkschaftsorganisationen im Mai 1997 der Verwaltung vorgeworfen, fast 100 Tischler und Maler, ehemals unter Vertrag mit dem Parks Department, durch Teilnehmer des WEP-Programms ersetzt zu haben, und den Prozess gewonnen (Mannix u.a. 1997:

8). Außerdem hatte der Druck auf Stanley Hill und andere lokale Gewerkschaftsfunktionäre, von ihrer defensiven Haltung gegenüber der Workfare-Politik der Stadt endlich abzurücken, im Laufe der Jahre 1997/98 nicht nur von Seiten der Mitgliederbasis erheblich zugenommen.

Zunächst spielte für den überraschenden Kurswechsel von DC 37 gegenüber der lokalen Sozialhilfepolitik eine entscheidende Rolle, dass das nationale Führungsgremium (Executive Council) des gewerkschaftlichen Dachverbandes AFL-CIO im Februar 1997 auf einem Treffen in Los Angeles den Beginn einer nationalen Mobilisierungskampagne beschlossen hatte, deren Ziel es war, mit Hilfe der beiden größten US-Gewerkschaften im öffentlichen Dienst – AFSCME und SEIU – mehr als eine Million »Workfare Workers« in New York und anderen Bundesstaaten zu organisieren, mit dem Ziel, deren unmittelbare Arbeitsbedingungen zu verbessern und Druck auf die Landes- und Kommunalregierungen auszuüben, diese zu regulären Bedingungen einzustellen (New York Times, 19.2.1997). Bereits einige Monate zuvor hatte sich in New York City unter der Federführung von Lokalfunktionären der Communication Workers of America eine Art »runder Tisch« gebildet, mit der Absicht, ein neues Bündnis zwischen Community-Organisationen, Bürgerrechtsgruppen und Arbeitnehmervertretungen herbeizuführen (Dulchin/Kasimir 2004: 5). Dessen Forderungen nach einer gemeinsamen oppositionellen Strategie gegen die Stadtverwaltung konnte sich die Leitung von DC 37 aufgrund der Vorgaben der übergeordneten Gewerkschaftsstrukturen nicht mehr länger entziehen (Freeman 2000; Krinsky 2002).

Vorausgegangen waren dieser neuen Labor-Community-Koalition in NYC eine Reihe von Organisierungsversuchungen von Sozialhilfeempfängern, die vor allem von verschiedenen kleineren progressiven Gewerkschaftsorganisationen und Stadtteilinitiativen getragen worden waren. Gestartet hatte die Kampagne »WEP Workers Together!« (WWT) im Sommer 1996 ein Zusammenschluss von drei Organisationen, die alle aus Kämpfen um eine bessere Wohnraum- und Sozialversorgung in den 1970er und 1980er Jahren hervorgegangen waren: das Fifth Avenue Committee, eine kleinere in Brooklyn ansässige Mieterrechtsorganisation und Housing and Economic Development Corporation, das Urban Justice Center als Rechtsvertretung für Arme und Obdachlose sowie die in Harlem ansässige Mitgliederorganisation Community Voices Heard, die sich ab 1996 auf die Unterstützung und die Verteidigung der Rechte von Sozialhilfeempfängern konzentrierte (Dulchin/Kasimir 2004). Später schlossen sich der WWT-Kampagne noch die lokale Vertretung von ACORN (Association for Community Organizations for Reform Now),

eine in den 1970er Jahren gegründete bundesweite Organisation zur Interessenvertretung von »low income families«, und die Gruppe Workfairness, eine Abspaltung der trotzkistischen Workers' World Party, an (Krinsky/Reese 2003: 16). Gemeinsam war all diesen Organisationen, dass sie versuchten, Teilnehmer des WEP-Programms ab Mitte der 1990er Jahre als Arbeiter und nicht als Fürsorgeempfänger zu organisieren und ihnen eine Art gewerkschaftlicher Interessenvertretung zu ermöglichen (Goldberg 2001a u. 2001b; Krinsky 2002; Krinsky/Reese 2003).

Innerhalb eines Jahres war es ACORN gelungen, die von allen Community-Organisationen über die größten personellen und materiellen Ressourcen verfügte, über 6.000 Sozialhilfeempfänger an ihrem Arbeitsplatz anzusprechen und zur Beteiligung an Aktivitäten ihres WEP Workers' Organizing Committee (WWOC) zu bewegen, darunter zahlreiche Demonstrationen, Kundgebungen, Sit-ins in Behörden und Kampagnen zur Verbesserung der unmittelbaren Arbeitsbedingungen. Hierbei gab es auch Unterstützung aus dem Verwaltungsapparat, da viele Mitarbeiter der Sozialbehörden sowohl mit der Programmatik der neuen Sozialhilfepolitik als auch mit ihren veränderten Arbeitsbedingungen unzufrieden waren. Einige von ihnen traten auch offen auf den Demonstrationen der lokalpolitischen Opposition auf und beteiligten sich an deren Kampagnen (Quaid 2002: 106).

Nachdem Vertreter von DC 37 im Laufe des Jahres 1997 Teil des neuen Labor-Community-Bündnisses geworden waren, erschien es jedoch möglich, die Organisierungsbemühungen noch auszuweiten. In einer gemeinsamen Erklärung, der »Points of Unity«, wurde beschlossen, zusammen für eine angemessene Bezahlung von WEP-Beschäftigten und für ihre Gleichstellung mit regulären Arbeitern zu kämpfen, was der Forderung nach einer Abschaffung des Workfare-Programms entsprach. Im Herbst 1997 – kurz vor den Bürgermeisterwahlen – kam es zum vorläufigen Höhepunkt der öffentlichkeitswirksamen WWT-Kampagne. Mit tatkräftiger Unterstützung verschiedener lokaler Gewerkschaften und der AFL-CIO-nahen Organisation Jobs with Justice führte ACORN in NYC einen mehrtätigen »union drive« unter Sozialhilfeempfängern durch, an dem auch der ehemalige Bürgermeister Dinkins teilnahm:

For four days, volunteers from unions, community organizations, and religious groups collected ballots on a nonbinding union vote at 150 workfare sites around the city. The election was supervised by a committee of labor, religious, academic, and political leaders and headed by a former union official. Over 17.000 workfare participants voted in the election. Of those who participated in the election, 16.989 voted to designate the WEP Workers Organiza-

tion/ACORN as their representatives in any future talks with the city. (Goldberg 2001b: 213).

Dies war ein bemerkenswerter Erfolg des neuen lokalen Zusammenschlusses zwischen Arbeitnehmerververtretungen, Bürgerrechts- und Stadtteilinitiativen sowie progressiven Kirchengemeinden. Zum einen hatten sie in der Abstimmung ein eindeutiges Votum der Sozialhilfeempfänger für weitere Verhandlungen mit der Stadtverwaltung erhalten, das diese nicht einfach ignorieren konnte. Zum anderen war es über diese konzentrierte Aktion gelungen, die jahrelangen Streitigkeiten und das Kompetenzgerangel zwischen verschiedenen Community- und Gewerkschaftsgruppen, wer im Namen von WEP-Beschäftigten sprechen darf, zumindest vorübergehend beizulegen (Dulchin/Kasmir 2004).

In den folgenden zwei Jahren arbeitete ACORN zusammen mit anderen Organisationen am Aufbau einer gewerkschaftsähnlichen Interessenvertretung für Teilnehmer an Workfare-Maßnahmen, der am Ende jedoch an internen und externen Widerständen scheiterte.

Zwar gelang es dem Oppositionsbündnis, über Kampagnen und juristische Klagen einige Verbesserungen im WEP-Programm, etwa beim Arbeitsschutz, durchzusetzen. Im Verfahren *Capers v. Giuliani* erkannte der Oberste Gerichtshof von New York State 1998 zum Beispiel an, dass »WEP-Workers« unter den Schutz des »State Public Employee Health and Safety Act« fielen. Dementsprechend wurden die städtischen Müllabfuhr- und Reinigungsbetriebe in NYC dazu verpflichtet, für ihre insgesamt 5.000 WEP-Beschäftigten den Zugang zu saubereren Toiletten, Trinkwasser und sicheren Arbeitsbedingungen zu gewährleisten (Goldberg 2001b). Der City Council verabschiedete darüber hinaus auf Betreiben von ACORN im selben Jahr eine Verordnung, die alle städtischen Verwaltungen dazu anhielt, den sich häufenden Beschwerden von WEP-Teilnehmern über sexuelle und rassistische Diskriminierungen am Arbeitsplatz sowie andere unzumutbare Arbeitsbedingungen unverzüglich nachzugehen und für Abhilfe zu sorgen (Silva 1999). Mehreren WEP-Teilnehmerinnen, die Ende der 1990er Jahre wegen sexueller Belästigung durch ihre Vorgesetzten geklagt hatten, wurden von einem New Yorker Landesgericht mit Bezugnahme auf die »Civil Rights Acts« relativ hohe Entschädigungszahlungen zugestanden (Barron 2006).

Das übergeordnete Ziel der Opposition, das Workfare-Programm zu Fall zu bringen, rückte jedoch im Laufe der Zeit immer stärker in den Hintergrund (Goldberg 2001a; Krinsky 2002). Zunächst gab es eine hohe Fluktuation der dort Beschäftigten, die eine effektive und kontinuierliche Organisierung erschwerte. Hinzu kam die Angst vieler Teilnehmer, bei einer allzu offensiven Vorgehensweise zusätzlichen Schikanen ausgesetzt zu werden und ihren Anspruch auf Sozialhilfe zu verlieren. Ent-

scheidend für das Scheitern des Anti-WEP-Bündnisses war jedoch die anhaltende und hartnäckige Weigerung der Giuliani-Administration, »WEP-Workers« als normale Arbeitnehmer mit den dazugehörigen Rechten anzuerkennen. Der Bürgermeister sowie Vertreter der Sozialverwaltung beteuerten in diversen öffentlichen Anhörungen und juristischen Verfahren, dass es sich bei den Teilnehmern am New Yorker WEP-Programm entweder um Auszubildende (Trainees) handelte oder sie lediglich einer »simulierten Arbeitswoche« nachgingen (Goldberg 2001a). Alle Versuche der Workfare-Gegner, auf dem juristischen Weg den arbeitsrechtlichen Status von WEP-Beschäftigten entscheidend zu verbessern und eine ordentliche Gewerkschaftsvertretung zuzulassen, blieben am Ende erfolglos, weil sich kein Gericht bereitfand, das System gemeinnütziger Arbeitseinsätze grundsätzlich in Frage zu stellen.⁶⁸ Auch das Landesparlament in Albany lehnte einen Gesetzesentwurf ab, der es Gewerkschaften erlaubt hätte, Teilnehmer von Workfare-Maßnahmen als Mitglieder aufzunehmen und deren Interessen zu vertreten (Goldberg 2001b). 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. Zahlreiche Organisationen hatten sehr viel Energie und Zeit in die Mobilisierung von WEP-Teilnehmern investiert, ohne dass sich an den Lebens- und Arbeitsbedingungen der meisten Sozialhilfeempfänger grundsätzlich etwas geändert hätte. Immer mehr ihrer Mitglieder und Aktivisten forderten daher, den bisherigen Fokus auf gewerkschaftliche Organisation aufzugeben und pragmatische Alternativen zum WEP-Programm zu entwickeln.⁶⁹

Der daraufhin einsetzende Strategiewandel der Workfare-Gegner Ende der 1990er Jahre hatte mehrere Kampagnen und Gesetzesinitiativen zur Folge, die sowohl von der Landesregierung als auch von der Stadtverwaltung den Ausbau von Qualifizierungsmöglichkeiten sowie die Finanzierung von sogenannten »Transitional Job Programs« verlangten. Das längerfristige Ziel bestand darin, etwa 50.000 bezahlte Arbeitsstellen für Sozialhilfeempfänger und andere Erwerbslose in städtischen Betrieben und Verwaltungen in NYC zu schaffen und die Sozialbehörde zu einer Aufgabe ihres strikten »work-first«-Ansatzes zu bewegen.⁷⁰

68 Interviews mit John Krinsky, a.a.O.; Steven Kest, a.a.O.

69 Interview mit Paul Getsos, a.a.O.

70 Finanziert werden sollten die »Transitional Jobs« vor allem durch Landesmittel und ungenutzte TANF-Zuschüsse des Bundes (Levitan 2002).

Entwicklungen unter der Bloomberg-Administration (2002-2006)

Obwohl der City Council die Forderungen und Kritikpunkte der sozialpolitischen Opposition mehrheitlich teilte, gelang es Giuliani über die Nutzung seines Vetorechts und eines umfangreichen juristischen Beraterstabs, zahlreiche Initiativen und lokale Gesetze zur Stärkung der Rechte von Hilfeempfängern lange Zeit zu blockieren. Da viele der gerichtlichen Verfahren zur Klärung der Rechtmäßigkeit des WEP-Programms und der Diversionspraxis in den neuen Job Center mehrere Jahre in Anspruch nahmen, kam es unter der Giuliani-Administration daher zu keinem größeren Kurswechsel mehr in der lokalen Sozialhilfepraxis. Ende 2001 arbeiteten weiterhin mehr als 70 Prozent aller als erwerbsfähig eingestuften Transferempfänger in NYC ihre staatliche Unterstützung in städtischen Verwaltungen und Nonprofit-Einrichtungen ab (Milano Graduate School 2001: 2; Nightingale 2005: 38), von denen im Anschluss nur 1,6 Prozent eine reguläre Beschäftigung fanden (Jones-Brown/Mahoney 2001: 37). Lediglich 2,2 Prozent aller Hilfebezieher befanden sich zu diesem Zeitpunkt in einer Ausbildung oder in berufsvorbereitenden Qualifizierungsmaßnahmen (Lopatto 2004: 2). Zwischen 1996 und 2001 waren die Sanktionsraten allein im »Family Assistance Program« von 16 auf 37 Prozent angestiegen (Besharov/Germanis 2004: 165). 2001 befanden sich 630.000 Personen weniger im Sozialhilfebezug als noch zum Amtsantritt von Giuliani, das heißt, die Sozialhilfequote war innerhalb von wenigen Jahren um mehr als 60 Prozent gesenkt worden (Lopatto 2004b: 2). Etwa 500.000 Familien in NYC hatten seit Verabschiedung der nationalen »Welfare Reform« außerdem ihren Anspruch auf staatliche Ernährungsbeihilfen verloren (Community Food Resource Center 2002: 2).

Als Giuliani 2002 im Januar aus seinem Amt schied und von seinem republikanischen Parteikollegen, dem Geschäftsmann und Multimillionär Michael Bloomberg, abgelöst wurde, befand sich die Stadt im Vergleich zu Mitte der 1990er Jahre in einer grundlegend veränderten Situation. Zum einen hatten die Anschläge auf das World Trade Center die politische Stimmungslage maßgeblich beeinflusst, zum anderen waren im Zuge von 9/11 und einer erneuten bundesweiten Rezession die lokalen Arbeitslosenzahlen rapide in die Höhe geschossen.⁷¹ Die Stadt stand

71 Zwischen Januar 2001 und Januar 2002, als Bloomberg die Amtsgeschäfte übernahm, war die offizielle Erwerbslosenquote in NYC von 5,7 auf 7,5 Prozent angestiegen; zwischen Dezember 2000 und Juni 2003 waren etwa 240.000 Arbeitsplätze verloren gegangen (NYC Department of Social Services/Human Resources Administration 2006a: VII).

wieder einmal vor einem massiven Schuldenberg.⁷² Es wurde zudem geschätzt, dass die Zahl der Obdachlosen zwischen 1998 und 2002 um mehr als 30 Prozent zugenommen hatte (McCall 2002: 2). Es kamen nationale Notprogramme zur Unterstützung von erwerbslos gewordenen und hilfebedürftigen Familien zum Einsatz. Die Sozialverwaltung verzeichnete zum ersten Mal wieder Anstiege in der Inanspruchnahme von Transferleistungen (Lopatto 2004b; Chan 2006a).

Bloomberg gab zwar zu Beginn seiner Regierungszeit bekannt, die Grundausrichtung der Sozialhilfepolitik seines Vorgängers beibehalten zu wollen, kündigte jedoch gleichzeitig einen Wechsel in der Führungsspitze der Human Resources Administration an (Brustein 2006). Er entließ Jason Turner, der mittlerweile für die erzkonservative Heritage Foundation arbeitet (McMillan 2006), und ernannte Verna Eggleston, eine afroamerikanische Republikanerin, die in der Bronx aufgewachsen ist und deren Mutter lange Jahre selbst Sozialhilfeempfängerin gewesen war, zur neuen Direktorin der HRA (McMillan 2005b).

Eggleston versprach vor allem mehr Flexibilität in der Umsetzung der lokalen Sozialhilfe- und Beschäftigungsprogramme und eine umfassende Bestandsaufnahme der bisherigen Politik und Zuweisungspraxis (Kaufman 2004). Mehrere verwaltungsinterne Studien, die sie kurz nach ihrem Amtsantritt in Auftrag gab, kamen zu dem Schluss, dass über die Hälfte der Erwachsenen, die 2002/03 noch Unterstützung im Rahmen des »Family Assistance Programs« und »Safety Net Assistance« erhielten, aufgrund von gesundheitlichen und/oder psychischen Einschränkungen gar nicht oder nur bedingt vermittlungs- und erwerbsfähig war und daher auch nicht am WEP-Programm oder anderen Beschäftigungsmaßnahmen teilnehmen konnte (NYC Department of Social Services/Human Resources Administration 2006a). Ende der 1990er Jahre waren zwei Frauen, die trotz erheblicher gesundheitlicher Probleme ins WEP-Programm gezwungen worden waren, während der Ableistung ihrer Arbeitsverpflichtung im Grünflächenamt gestorben, was zu massiven Protesten und Forderungen nach einer Überprüfung der Zuweisungspraxis der Job Center und einer Verbesserung der medizinischen Kontrollen geführt hatte (vgl. McMillan 2005a). 2002 hatten das Welfare Law Center und das Urban Justice Center die Sozialverwaltung noch erfolgreich wegen Diskriminierungen gegenüber Hilfesuchenden in psychiatrischer Behandlung verklagt (Bernstein 2002).

Zudem versuchte Eggleston einen Teil der zivilgesellschaftlichen Gruppen und Wohlfahrtsorganisationen wieder stärker zu einer direkten

72 Zu Beginn des Jahres 2002 betrug die Verschuldung der Stadt etwa \$5 Milliarden (Daniels 2002: 1).

Zusammenarbeit mit der Verwaltung zu bewegen und somit die Oppositionsbewegung von weiteren Klagen und öffentlichkeitswirksamen Protestkampagnen abzuhalten. Teil dieser Strategie war die 2002 erfolgte Einrichtung eines Beratungsgremiums (Commissioner's Citizens Advisory Committee), das mit ausgewählten Sozialhilfeempfängern sowie Vertretern privater sozialer Dienstleister und Bürgerrechtsgruppen besetzt wurde und Vorschläge zur Verbesserung der Behörden- und Vermittlungspraxis entwickeln soll (Daily News, 4.2.2002). Ein zweites neugegründetes Gremium (Legal Advisory Committee), an dem Repräsentanten der sozialpolitischen Opposition beteiligt wurden, dient seit 2002 der außergerichtlichen Beilegung von ausstehenden Rechtsstreitigkeiten (NYC Department of Social Services/Human Resources Administration 2006a). Auch Vertreter von Universitäten und unabhängigen Forschungseinrichtungen, die zuvor noch am Zugang zu verwaltungsinernen Daten gehindert worden waren, sollen nach Auskunft der Behörde in Zukunft gezielt in die Planung und Auswertung der Sozialhilfe- und Beschäftigungsprogramme eingebunden werden. Zur Abstimmung von Forschungs- und wissenschaftlichen Begleitprojekten wurde 2003 das HRA Research Advisory Board eingerichtet (ebd.).

Gleichzeitig stellte Eggleston, die vor ihrer Ernennung zur HRA-Direktorin selbst in einer Nonprofit-Einrichtung gearbeitet hatte, sicher, dass wieder mehr gemeinnützige Vereine und Einrichtungen Verträge zur Betreuung von Sozialhilfeempfängern erhielten.⁷³ So wurde zum Beispiel das bereits unter Giuliani begonnene Pilotprojekt (»New York City's Charitable Choice Demonstration Program«) zur aufsuchenden Beratung von sanktionierten Transferempfängern und denjenigen Familien, die kurz davor standen, ihre Fünf-Jahres-Frist zu erreichen, weiter ausgebaut (Nightingale 2005). Catholic Charities und ein Dutzend kleinerer religiöser Wohlfahrtsorganisationen (faith-based organizations), von denen einige zuvor zu den lautstärksten Kritikern der Workfare-Politik gehört hatten, werden von der HRA seit 2001 dafür bezahlt, von Sanktionen betroffene Familien über die Programmregeln, ihre Pflichten und Rechte aufzuklären und gegebenenfalls an private Wohlfahrts- oder Hilfseinrichtungen der Stadt zu verweisen (Rock 2002). Zum ersten Mal erhielten bedürftige Familien auch die Möglichkeit, im Rahmen eines bundesweiten Pilotprojekts Anträge auf Lebensmittelmarken per Internet über ausgewählte Nonprofit-Einrichtungen einzureichen (Chan 2006b). In zahlreichen Krankenhäusern und anderen sozialen Einrichtungen wurden ab 2002 zudem mit Hilfe von Community-Organisationen Anlaufstellen geschaffen, welche über Möglichkeiten der staatlichen Kos-

73 Interview mit Michael McQuarrie, a.a.O.

tenübernahme von medizinischen Leistungen aufklären sollen, um auch die Menschen zu erreichen, die sonst keinen Kontakt zu öffentlichen Stellen oder Beratungseinrichtungen haben (NYC Department of Social Services/Human Resources Administration 2006a).

Diese verstärkten Outreach-Bemühungen und vereinfachten Antrags- und Verwaltungsregeln führten zu einem sprunghaften Anstieg in der Inanspruchnahme von Sachleistungen: Zwischen 2002 und 2005 stieg die Zahl der Personen im »Medicaid«-Programm in NYC von 1,7 auf 2,6 Millionen⁷⁴ und im »Food Stamps«-Programm von 800.000 auf 1,1 Millionen an (ebd.: 5). In einem Interview mit der *New York Times* im November 2006 räumte Verna Eggleston ein, dass selbst eine wachsende Zahl von festangestellten Mitarbeitern der Sozialverwaltung und ihre Familien auf staatliche Ernährungsbeihilfen angewiesen wäre und diese immer häufiger vom Angebot gemeinnütziger Suppenküchen Gebrauch machen würden (Chan 2006b). Auch die Anzahl der Obdachlosen in städtischen Einrichtungen und Wohnungen, die in der Giuliani-Ära durch finanzielle Kürzungen und strikte Auflagen drastisch gesenkt worden war, nahm zwischen 2001 und 2004 um mehr als 70 Prozent zu (McMahon 2004: 1).

Ein weiteres Ergebnis der Verhandlungen in dem neugegründeten Commissioner's Citizens Advisory Committee und mehrerer von der HRA durchgeführten öffentlicher Anhörungen war die offizielle Abkehr der Sozialbehörde von einem einheitlichen »work-first«-Modell für alle Transferempfänger und die Hinwendung zu einem ausdifferenzierteren Fall-Management-System. Das \$200 Millionen teure Flaggschiff dieses neuen Behördenansatzes, das im Februar 2005 an den Start ging, nennt sich »Wellness, Comprehensive Assessment, Rehabilitation, Employment« (WeCare). Nach Auskunft der Sozialbehörde sollen pro Jahr etwa 45.000 Hilfeempfänger mit erheblichen Beschäftigungsbarrieren wie Drogenabhängigkeit, Obdachlosigkeit, HIV oder anderen chronischen Krankheiten von diesem neuen Programm profitieren können (Chan 2006a; DeBlasio/Newman 2006). Wie die langfristige Betreuung und Förderung durch spezialisierte medizinische und gemeinnützige Einrichtungen im Einzelnen aussehen soll, nachdem die Teilnehmer ein ausführliches Assessment durchlaufen haben, ist dagegen noch weitgehend unklar (vgl. DeMause 2006c). Kritiker des Programms gehen davon aus, dass »WeCare« nicht mehr als symbolische Politik ist, mit der die Sozialverwaltung vor allem ihr schlechtes Image aufbessern will (vgl.

74 Bereits 2003 war der lokale Kostenanteil für das Programm »Medicaid« mit \$3,5 Milliarden in NYC höher als die Gesamtbudgets der meisten US-amerikanischen Großstädte, mit Ausnahme von Los Angeles und Chicago (Tucker 2003).

McMillan 2005a). Andere Experten fürchten, dass die meisten Teilnehmer nach aufwendigen und teuren Monitoring- und Untersuchungsphasen doch wieder in gemeinnützigen Arbeitseinsätzen landen werden, weil nur ein Bruchteil von ihnen – schätzungsweise drei Prozent – überhaupt in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu vermitteln sei und ohne staatliche Unterstützung überleben könne (vgl. McMillan 2005b).⁷⁵

Unterdessen hat jedoch auch das WEP-Programm in NYC einige Veränderungen erfahren, die vor allem auf die rege Lobbyarbeit der sozialpolitischen Opposition zurückzuführen sind. Zunächst ist die Zahl derjenigen, die Arbeitsdienst mit Ausbildung und Weiterqualifizierung verbinden können, seit 2001 stetig angestiegen. Mussten am Ende der Giuliani-Ära noch über 80 Prozent aller WEP-Teilnehmer 35 Stunden in unbezahlten Arbeitseinsätzen verbringen, so hat sich inzwischen das »three-plus-two«-Modell durchgesetzt, das es allen Sozialhilfebezieher*innen ermöglichen soll, zumindest an zwei Tagen in der Woche einer beruflichen Fortbildung oder anderen Tätigkeiten nachzugehen (Nightingale 2005: 38). 2003 wurde zudem im City Council ein weiteres Gesetz (Local Law 23) verabschiedet, das der Sozialverwaltung vorschreibt, eine College-Ausbildung als »work activity« anzuerkennen (Fisher 2003). Ein Jahr später wurde diese Regelung, universitäre Weiterbildung zur Ableistung der Arbeitsverpflichtung auch länger als zwölf Monate zuzulassen, auf Druck diverser Lobbygruppen in ein Landesgesetz aufgenommen und auch auf alleinstehende Hilfeempfänger übertragen (Temple-Davidson 2005).

Dagegen verliefen die koordinierten Bemühungen von Gewerkschaften und Community-Organisationen, die Bloomberg-Administration zum Ausbau eines staatlich geförderten Beschäftigungssektors zu bewegen, weniger erfolgreich. Das erstere größere Pilotprojekt (»Parks Opportunity Program«), das bereits 2001 begonnen worden war und im ersten Jahr 3.500 ehemalige Hilfebezieher zu einem Stundenlohn zwischen \$9 und \$12,50 in den Grünflächenämtern beschäftigt hatte, wurde bereits 2003 wieder deutlich zurückgefahren, da der Einsatz von \$53 Millionen pro Jahr von Seiten des Bürgermeisteramts als zu hoch erachtet wurde (Lagorio 2004). Außerdem fand eine Studie der Organisation

75 Ein Motiv der Sozialverwaltung, mehr Sozialhilfeempfänger im Rahmen von »WeCare« einem ausführlichen medizinischen und psychologischen Assessment zu unterwerfen, könnte nach Auskunft von Interviewpartnern auch darin bestehen, einen Teil in die vom Bund finanzierte Einkommensbeihilfe für Alte und Behinderte (SSI) überführen zu können und damit Millionen von Dollar an Unterstützungsleistungen einzusparen. Seit Mitte der 1990er Jahre ist die Zahl der SSI-Empfänger in NYC bereits deutlich – um fast 50.000 Personen – gestiegen (Lopatto 2004a: 2).

Community Voices Heard heraus, dass 85 Prozent der Teilnehmer nach Beendigung der Beschäftigungsmaßnahme wieder arbeitslos und erneut auf staatliche Unterstützung angewiesen waren (Youdelman/Getsos 2004: 5). Auch andere städtische Verwaltungen und Betriebe, die zunächst die Anstellung einer größeren Anzahl von Transferempfängern als Auszubildende oder Beschäftigte in Aussicht gestellt hatten, kamen ihren Versprechungen nur recht zögerlich nach. Ein wesentlicher Grund dafür war, dass der Bürgermeister aufgrund der anhaltend schlechten Finanzlage ab 2004 einen allgemeinen Einstellungsstopp verfügte (Ostreicher 2004a). Zudem war ein Großteil der lokalen Gewerkschaftsführer, die sich zuvor für »Transitional Jobs« für Sozialhilfeempfänger stark gemacht hatten, vor allem damit beschäftigt, angekündigte Entlassungen ihrer Mitglieder im öffentlichen Dienst zu verhindern (Cline 2003). Insgesamt durchliefen zwischen 2001 und 2005 schätzungsweise 7.000 bis 8.000 ehemalige Transferempfänger sechs- bis zwölfmonatige bezahlte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in diversen öffentlichen Betrieben und Verwaltungseinrichtungen (Community Voices Heard 2005). Weniger als drei Prozent wurden anschließend als Festangestellte übernommen (ebd.). Nach Angaben der Gewerkschaft American Federation of State, County and Municipal Employees wurden in den Jahren 1997 bis 2001 insgesamt etwa 700 ehemaligen »WEP-Workers« eine reguläre Beschäftigung von den städtischen Verwaltungen angeboten (Saunders 2002: 2).

Auch die Ergebnisse der von der HRA beauftragten privaten Vermittlungsfirmen, die unter der Bloomberg-Administration zum ersten Mal zumindest teilweise öffentlich wurden, zeigen, dass der drastische Rückgang der Fallzahlen in den beiden New Yorker Sozialhilfeprogrammen – die zwischen 2002 und 2005 um weitere 13 Prozent gesunken sind (NYC Department of Social Services/Human Resources Administration 2006b: 1) – nur zu einem geringen Teil auf eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration von Transferempfängern zurückzuführen ist. Eine von Stiftungen in Auftrag gegebene Untersuchung des New Yorker »Employment Services and Placement Systems« für Sozialhilfeempfänger fand für das Jahr 2004 heraus, dass lediglich acht Prozent aller an private Vertragspartner Zugewiesenen im Laufe eines halben Jahres in eine reguläre Beschäftigung gebracht werden konnten und etwa ein Drittel der Vermittelten im Laufe eines Jahres wieder ihren Job verlor und damit erneut auf Sozialhilfe angewiesen war (Youdelman/Getsos 2005: 3). Aus internen HRA-Statistiken für die Jahre 2005/06 geht hervor, dass insgesamt nur 17 Prozent aller Hilfeempfänger den Leistungsbezug in diesem Zeitraum aufgrund einer erfolgreichen Arbeitsaufnahme verlassen haben (NYC Coalition Against Hunger 2006; Feldman 2006). Bis heute liegen – trotz wiederholter Ankündigungen der Sozialbehörde und

des Bürgermeisteramts, interne und unabhängige Evaluierungsprojekte zu fördern – keinerlei systematischen Auswertungen vor, weder zu der Umsetzung und den Ergebnissen der zahlreichen Betreuungs-, Arbeits- und Vermittlungsprogramme für Transferempfänger noch zur langfristigen Beschäftigungs-, Einkommens- und Lebenssituation derjenigen, die aus unterschiedlichen Gründen ihren Anspruch auf staatliche Unterstützung inzwischen verloren haben (Feldman 2006).

Statt auf eine unabhängige Evaluierung und grundsätzliche Neuausrichtung der Sozialhilfe- und Beschäftigungspolitik setzte Bürgermeister Bloomberg auf eine ähnliche Strategie wie zuvor die Direktorin der Sozialverwaltung. Um Teile der sozialpolitischen Opposition stärker einzubinden und den Fokus der Debatte zu verschieben, schuf er zu Beginn des Jahres 2006 im Rahmen einer breitangelegten Öffentlichkeitskampagne eine Task Force on Poverty, die Mayor's Commission for Economic Opportunity (McMillan 2006), deren offizielles Ziel es ist, »die Anzahl der Kinder, Frauen und Männer, die in Armut leben, in New York City in den kommenden vier Jahren deutlich zu senken« (NYC Council 2006b: 2). Mitte September 2006 legte die Kommission, die sich aus 38 zivilgesellschaftlichen Repräsentanten und Verwaltungsvertretern zusammensetzt,⁷⁶ in einem ersten öffentlichen Bericht (Increasing Opportunity and Reducing Poverty in New York City) ihre Empfehlungen zu einer verbesserten Armutsbekämpfung vor. Zu den wichtigsten Zielgruppen des Aktionsplans, der eine lange Liste von Verbesserungsvorschlägen zu bereits bestehenden Programmen und kaum neue Ansätze und Maßnahmen enthält,⁷⁷ wurden junge Erwachsene (zwischen 16 und 24 Jahren), Kinder unter fünf Jahren und die »working poor« er-

76 Die beiden Vorsitzenden und Sprecher der Kommission sind Geoffrey Canada, Direktor der Nonprofit-Organisation Harlem Children's Zone, die Anti-Gewalt- und Bildungsprogramme durchführt, und Richard D. Parsons, Chief Executive Officer und Vorstandsvorsitzender von Time Warner Inc. (Gotham Gazette, 8.3.2006).

77 Der 47 Seiten umfassende Bericht erklärt die »Welfare Reform« und ihre Umsetzung in NYC im Großen und Ganzen als erfolgreich, kritisiert allerdings, dass sich die meisten aus ihr hervorgegangenen Programme auf alleinerziehende Mütter konzentrierten. Daher schlägt die Kommission vor, den Schwerpunkt stärker auf die Situation von erwerbslosen Männern und Jugendlichen, Schulabbrechern, Vorbestraften sowie die »working poor« zu legen und für sie diverse beschäftigungsfördernde Maßnahmen auszubauen bzw. besser zu koordinieren. Neben beruflicher Qualifizierung sehen die Vorschläge einen Ausbau von »low income housing«, einen einfacheren Zugang zu Bankkonten und Mikrokrediten sowie größere Investitionen in die Betreuung und Förderung von Kleinkindern vor (NYC Commission for Economic Opportunity 2006).

klärt. Sozialhilfeempfänger oder die wachsende Gruppe der Obdachlosen werden dagegen nicht erwähnt.

Welche Empfehlungen der Kommission tatsächlich eine Chance auf Umsetzung haben werden und wie viel zusätzliche Mittel die Stadt für die schätzungsweise 1,5 Millionen Familien in Armut in den nächsten Jahren zur Verfügung stellen will, ist noch weitgehend offen. Auf einer Pressekonferenz im Dezember 2006 kündigte Bürgermeister Bloomberg zunächst die Einrichtung von zwei neuen städtischen Büros und Koordinierungsstellen (Center for Economic Opportunity und Office of Financial Empowerment) sowie eines hauptsächlich aus privatwirtschaftlichen Spenden finanzierten Innovationsfonds an (DeMause 2006c). Als mögliche Schwerpunkte nannte er zusätzliche lokale Steuererleichterungen und verbesserte Kreditmöglichkeiten für einkommensschwache Familien, eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Verwaltungen sowie die verstärkte Förderung der Ausbildungs- und Beschäftigungschancen von benachteiligten jungen Erwachsenen (Gardiner 2006). Mit einer Konkretisierung des Aktionsplans, den zahlreiche Sozialexperten und Wohlfahrtsorganisationen zunächst begrüßten, in seiner ausgearbeiteten Form allerdings als viel zu vage und teilweise als zu technokratisch kritisieren (vgl. DeMause 2006b), wird frühestens im Frühjahr 2007 gerechnet.

Zusammenfassung

Die Herausbildung des urbanen Workfare-Regimes in New York City vollzog sich im Wesentlichen in drei Phasen. Die erste Phase – die Jahre vor der nationalen »Welfare Reform« – war von diversen lokalen Experimenten und Verschärfungen geprägt, die sich jedoch vor allem auf Alleinstehende und Männer in dem allein kommunal kontrollierten »Home Relief«-Programm konzentrierten. Die Familiensozialhilfe blieb dagegen von Restriktionen lange Zeit weitgehend unberührt, weil sich im Landesparlament von New York State aufgrund der starken Position der Demokraten und einer weiterhin wirkmächtigen New-Deal-Tradition für Leistungseinschränkungen und strikte Arbeitsverpflichtungen im alten AFDC-Programm vor 1996 keine politischen Mehrheiten fanden. Die zweite Phase setzte mit Verabschiedung der übergeordneten Sozialhilfereformen (1996 bzw. 1997) ein und dauerte bis zur Ablösung des Giuliani-Turner-Regimes 2002. Diese Periode war von radikalen Umstrukturierungen des gesamten lokalen Sozialhilfesystems geprägt, die sowohl die kommunalen Verwaltungsstrukturen, das Verhältnis zu sozialpolitischen/zivilgesellschaftlichen Akteuren als auch alle Programme zur Förderung der Beschäftigungsaufnahme von Transferempfängern betra-

fen. Das New Yorker Workfare-System der Jahre 1996 bis 2002 unterschied sich deutlich von denen in anderen US-amerikanischen Großstädten und kommt dem nahe, was Peck/Theodore (2001) »local state model« genannt haben; es zeichnet sich dadurch aus, dass Sozialhilfeempfänger im großen Umfang zu unbezahlten Arbeitsdiensten in öffentlichen Einrichtungen und Verwaltungen verpflichtet werden. Ziel dieses Modells ist neben der Disziplinierung und Abschreckung der direkt Betroffenen und potentieller Antragsteller auch eine verbesserte kommunale Leistungserbringung bei gleichzeitiger Senkung der Kosten. Zudem war das Workfare-Regime unter der Führung von Giuliani von einer überaus aggressiven Diversions- und Sanktionspolitik geprägt, mit der die Sozialhilfequote in diesem Zeitraum um fast 60 Prozent gesenkt werden konnte, womit New York City deutlich über den Werten anderer US-Metropolen liegt. In der dritten Phase, die nach der Regierungsübernahme von Michael Bloomberg begann, gab es keine umfassende Abkehr vom »local state model«, es wurde jedoch aufgeweicht und um andere Instrumente/Programme, die sich vor allem an Personengruppen mit besonderen Beschäftigungsbarrieren und Gesundheitsproblemen richten, ergänzt. Darüber hinaus kam es zu einer sukzessiven Entpolitisierung des Themas Workfare, zum einen über die verstärkte Inkorporation der lokalen sozialpolitischen Opposition in diverse Programme und Konsultationsgremien, zum anderen über die Verschiebung der öffentlichen Aufmerksamkeit auf andere sozialpolitische Aspekte und Programme (Ernährungsbeihilfen, Gesundheitsversorgung, berufliche Qualifizierung von Jugendlichen, Förderung von Kindern), wie sie zuletzt im Aktionsplan von 2006 zur Bekämpfung der Armut in New York City zum Ausdruck kommen.

Es können mehrere institutionelle und ökonomische Rahmenbedingungen und Faktoren identifiziert werden, welche die Entwicklung des Workfare-Systems in New York City und seine spezifische Ausrichtung seit den späten 1990er Jahren begünstigt haben. Hierzu gehören neben den übergeordneten Sozialhilfereformen und den mit ihnen verbundenen Zwängen und Zielvorgaben Besonderheiten in der sozialpolitischen Aufgabenverteilung zwischen Landesregierung und Counties bzw. Kommunen im Bundesstaat New York State (NYS). Als Erstes sind die im »NYS Welfare Reform Act« von 1997 festgelegten weitreichenden kommunalen Handlungsspielräume bei der Ausgestaltung des TANF-Programms sowie die schwach ausgeprägten Kontrollmechanismen der Landesregierung zu nennen, die es der Giuliani-Administration erleichtert haben, ihre ehrgeizigen Pläne umzusetzen und dabei auch gegen Vorgaben und Gesetze von NYS wie auch gegen bundesweit geltendes Recht zu verstoßen. Als zweiter Punkt fällt ins Gewicht, dass die Coun-

ties/Städte des Bundesstaates und vor allem New York City, wo Mitte der 1990er Jahre fast 70 Prozent aller Sozialhilfebezieher des Bundesstaates lebten, im Unterschied zu anderen US-Staaten einen überproportional hohen Anteil an den Kosten nicht nur der Sozialhilfe, sondern auch anderer Programme wie »Food Stamps« und »Medicaid« zu tragen haben. Dies stellte einen enormen Anreiz für eine rigide Sanktions-, Abschreckungs- und Diversionspolitik dar, da mit gesunkenen Fallzahlen auch erhebliche unmittelbare Einsparungspotentiale verbunden waren, die es unter anderem erlaubten, kommunale Mittel umzuschichten und in andere priorisierte Aufgabenfelder wie beispielsweise Sicherheit oder Bildung zu investieren.

Ein weiterer Aspekt, der als institutioneller Faktor zu berücksichtigen ist und das Workfare-Regime in New York City auch befördert bzw. ermöglicht hat, hängt mit der Kommunalverfassung der Stadt zusammen, die dem Bürgermeister weitreichende Kompetenzen, zum Beispiel Ernennung und Entlassung der Verwaltungsspitzen, und ein starkes Vetorecht bei lokalen Gesetzesinitiativen einräumt, womit die Entscheidungs- und Einflussmöglichkeiten des traditionell demokratisch dominierten Stadtrates auf die Sozialhilfepolitik beschränkt wurden. Als spezifisches historisches Erbe der Stadt New York kommen seit der Finanzkrise von 1977 anhaltende Auseinandersetzungen über die Größe und die unter der Bevölkerung häufig als unbefriedigend wahrgenommenen Leistungen des öffentlichen Sektors hinzu. Diese weitverbreitete Kritik konnte der Bürgermeister nutzen, um den umfangreichen Einsatz von Transferempfängern in städtischen Betrieben und Verwaltungen zu rechtfertigen und einen Teil der lokalen Gewerkschaften, die zuvor durch Entlassungen erheblich an Mitgliedern und damit an Verhandlungsmacht eingebüßt hatten, zumindest vorübergehend in die Workfare-Politik einzubinden.

Dies leitet über zu den ökonomischen Rahmenbedingungen, mit denen die Herausbildung eines »local state model« in der Workfare-Politik in New York City teilweise erklärt werden kann. Obwohl auch hier verschiedene Maßnahmen und Einrichtungen zur unmittelbaren Vermittlung von Transferempfängern in die Privatwirtschaft zum Einsatz kamen und weiterhin kommen, zeichnete sich die Stadt vor allem zum Zeitpunkt der Verabschiedung der »Welfare Reform« infolge der in New York lang anhaltenden Rezession und einer vielfach kritisierten Wirtschaftspolitik durch eine vergleichsweise hohe Unterbeschäftigung und Erwerbslosigkeit aus. Die offiziellen Arbeitslosenzahlen lagen Mitte der 1990er Jahre mit über zehn Prozent fast doppelt so hoch wie in anderen »Metropolitan Areas« der USA. Hinzu kommt ein stark gespaltener Arbeitsmarkt mit eher schlechten Beschäftigungschancen für Niedrigquali-

fizierte; alles Faktoren, die es im Vergleich mit anderen städtischen Regionen für die Kommunalverwaltung noch unwahrscheinlicher machten, einen Großteil der Sozialhilfebezieher in reguläre Beschäftigungsverhältnisse bringen zu können. Um die »work participation rates« der Bundesgesetzgeber dennoch zu erfüllen und zu demonstrieren, dass man deren beschäftigungspolitische Ziele ernst nahm, lag es daher nahe, möglichst viele Transferempfänger in Arbeitsdienste zu zwingen, was gleichzeitig dazu genutzt werden konnte, andere kommunalpolitische Zielsetzungen zu verfolgen. Diese bestanden unter der Giuliani-Administration in den ersten Jahren vor allem darin, die Stadt – die ökonomisch stark vom Tourismus, dem Finanzwesen und der Kulturindustrie abhängig ist – für seine Besucher und einkommensstarken Bewohner wieder sicherer, sauberer und somit attraktiver zu machen. Hier gingen die beschriebene »Zero-Tolerance«-Politik mit ihrer gezielten Vertreibung von Randgruppen wie Obdachlose oder Drogenabhängige aus den aufzuwertenden Innenstadtbereichen und der Workfare-Ansatz der Giuliani-Administration über Jahre Hand in Hand.

Vieles spricht auch dafür, den für den Umbau des Sozialsystems in der zweiten Hälfte der 1990er Jahren maßgeblich verantwortlichen Personen – namentlich Bürgermeister Rudolph Giuliani, seinem Berater Richard Schwartz und dem langjährigen Leiter der New Yorker Sozialbehörde, Jason Turner – und ihren engen Verbindungen zu neoliberalen bzw. neokonservativen Think tanks wie dem Manhattan Institute oder der Heritage Foundation und Protagonisten des »New Paternalism« wie Lawrence Mead eine besondere Bedeutung zuzumessen. Alle drei zeichneten sich dadurch aus, dass sie von den genannten Stiftungen, die bereits bei der Verabschiedung der nationalen »Welfare Reform« eine herausragende Rolle gespielt hatten (vgl. S. 46 ff.), erhebliche materielle und ideologische Unterstützung erhielten. Zudem ist hervorzuheben, dass alle einen besonderen persönlichen Ehrgeiz bei der Umgestaltung des New Yorker Sozialhilfesystems an den Tag legten und teilweise ihre Karriere mit deren erfolgreicher Umsetzung verbanden. Es ist auch ihrem kompromisslosen, radikalen und stellenweise taktlosen Vorgehen zu verdanken, dass sich die in der ersten Phase des Umbaus eher passiven und abwartenden sozialpolitischen Initiativen ab 1997 stärker zusammenschlossen und mit ihren politischen Mobilisierungen und Widerstandsaktivitäten zumindest temporär in den Medien und der öffentlichen Meinung auf eine breite Zustimmung stießen. Die unterschiedlichen Strategien und Kampagnen der New Yorker Anti-Workfare-Bündnisse sowie deren Erfolge und Misserfolge werden im Anschluss an die Fallstudie Los Angeles (vgl. S. 330 ff.) noch ausführlicher gewürdigt und diskutiert.