

Los Angeles

Nearly every trend that is currently transforming the United States – immigration, economic polarization, metropolitan sprawl, the decline of traditional political organization, the provisional rebirth of the labor movement, the struggle to remake cities as more livable places – has appeared in some form in Los Angeles. (Gottlieb u.a. 2005)

In Los Angeles (L.A.) waren die sozialpolitischen Auseinandersetzungen der letzten 20 Jahre noch viel ausgeprägter als in New York von Konflikten überlagert, die in engem Zusammenhang mit dem umkämpften Status der wachsenden Einwanderer-Communities in den USA stehen. Obwohl Los Angeles eine vergleichsweise junge Metropole ist – um 1900 lag die Einwohnerzahl noch bei 100.000 – hat ihre Bevölkerung in der kurzen Stadtentwicklungsgeschichte eine Reihe von bemerkenswerten wirtschaftlichen und demographischen Boom- und Krisenphasen durchlebt. Los Angeles' aktuelle Position als nationales Epizentrum der Migration und seine exponierte ökonomische Stellung im Global-City-Gefüge legen Analogien zu New Yorks Situation zu Beginn des 20. Jahrhunderts nahe, als die Ostküstenmetropole noch der wichtigste »port of entry« der Vereinigten Staaten für Güter-, Kapital- und Menschenströme war (Abu-Lughod 1999).

Aber auch in anderer Hinsicht gibt es Parallelen zwischen den beiden führenden US-Mega-Metropolen. Zum einen zählen die City of Los Angeles – heute mit 3,7 Millionen Einwohnern die zweitgrößte Stadt der USA – und der erweiterte Verwaltungsbezirk Los Angeles County⁷⁸ – mit einer Bevölkerung von knapp zehn Millionen – zu den weltweit bedeutendsten Industrie-, Finanz- und Handelsräumen, deren Erfolg in großem Maße auf dem Vorhandensein einer ständig expandierenden und flexiblen globalisierten Arbeiterschaft basiert (Keil 1993 u. 1998). Zum anderen ist auch Los Angeles trotz seiner herausgehobenen wirtschaftlichen Stellung und seines weltweiten Hollywood-Ruhms von besonders gravierenden Armuts- und Segregationsproblemen sowie anhaltenden ethnischen Spannungen gekennzeichnet, die sich in zwei der schwersten städtischen Aufstände in der Geschichte der USA – den Watts-Unruhen

78 Es ist zu unterscheiden zwischen der City of Los Angeles, dem Verwaltungsbezirk/Landkreis County of Los Angeles, zu der neben der City of L.A. noch weitere 87 Städte und Gemeinden gehören, und der metropolitanen Wirtschaftsregion Greater Los Angeles, die fünf Counties (L.A., Orange, San Bernardino, Riverside und Ventura) mit etwa 17,5 Millionen Einwohnern umfasst und zu den zehn leistungsstärksten Wirtschaftsräumen der Welt noch vor Ländern wie Mexiko, Brasilien, Indien und Russland gehört (Southern California Studies Center 2001).

1965 und den gewaltsamen Reaktionen auf das Rodney-King-Urteil 1992 – entluden (vgl. Davis 1993; Baldassare 1994; Dreier 2003; Halle/Rafter 2003). Diese forderten nicht nur annähernd 100 Menschenleben, hinterließen Tausende Verletzte und Sachschäden in Milliardenhöhe, sondern brachten auch neue Koalitionen und Ansätze in der lokalen Politik hervor, die sich auf ganz unterschiedliche Weise der Revitalisierung und Stabilisierung der innerstädtischen Wohnquartiere verschrieben und einen ausgeprägten lokalen »Schattenstaat« (Wolch 1990), bestehend aus Nonprofit-Organisationen, quasi-staatlichen Einrichtungen (Quangos) und Public-Private-Partnerships, befördert haben.⁷⁹

In den unmittelbaren Nachkriegsjahrzehnten wurde die Kommunalpolitik in Los Angeles im Wesentlichen noch von zwei Machtblöcken dominiert: dem alten City-Establishment von Downtown, das sich aus den Vertretern der großen Banken, Ölgesellschaften und Kaufhäusern und des wichtigsten lokalen Medienkonzerns, der *Los Angeles Times*, zusammensetzte, und dem aufstrebenden Bau- und Finanzsektor in der Westside von L.A. (Davis 1992). Beide Gruppen zeichneten sich durch eine extrem gewerkschaftsfeindliche Haltung aus (Gottlieb u.a. 2005) und zeigten sich weitgehend ignorant gegenüber den Bedürfnissen der ärmeren Innenstadtquartiere und ihrer Bewohner, die sich überwiegend als billige Arbeitskräfte in den Kernindustrien Südkaliforniens (Stahl-, Möbel-, Glas-, Automobil-, Luftfahrt-, Chemie- und Elektroindustrie) verdingten (Abu-Lughod 1999).

Zusammengehalten wurde das zunehmend sozial und räumlich auseinanderdriftende und gesplante Los Angeles, das in der Literatur mit ganz verschiedenen Labels wie »Fragmented Metropolis« (Fogelson 1967), »Centrifugal City« (Siegel 1997); »Festungsstadt« (Davis 1992), »Hauptstadt der Dritten Welt« (Rieff 1992), »Postmetropolis« (Soja 2000) oder »Prismatic Metropolis« (Bobo u.a. 2000a) belegt worden ist, in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts lange Zeit durch ein relativ ungewöhnliches Regierungs- und Wählerbündnis. Es versprach, sowohl die Interessen des weißen liberalen Bürgertums, der afroamerikanischen Mittelschichten als auch der aufstrebenden Teile der wachsenden hispanischen Einwohnerschaft zu vertreten. Angeführt wurde diese fragile Interessenallianz vom Demokraten Thomas Bradley, der als erster Schwar-

79 Während die Unruhen in Watts und in anderen US-amerikanischen Städten in den 1960er Jahren zu einer Expansion nationaler und lokaler Sozialleistungen sowie einem erheblichen Ausbau der Mittel für gemeinnützige Organisationen und Stadterneuerungsprojekte beitrugen, waren die staatlichen Reaktionen auf den Aufstand von 1992 stärker ordnungspolitisch und/oder unternehmerisch geprägt (vgl. Regalado 1994; Pastor u.a. 2000; Chung 2001).

zer in der Geschichte von L.A. 1973 die Bürgermeisterwahlen gewann und 20 Jahre lang relativ unangefochten die Stadt regierte. Angetreten war Bradley mit einer progressiven Reformagenda, die sowohl antirasistische, sozialpolitische als auch ökologische Themenstellungen umfasste (Keil 1993; Dreier u.a. 2001). Zu seinen stärksten Visionen und Errungenschaften gehörte allerdings, L.A. zu einer »World Class City« zu machen.

Das später unter der Bezeichnung Bradley-Regime in die Literatur eingegangene Wachstumsbündnis zwischen einflussreichen (ausländischen) Kapital- und Investorengruppen und lokalen fortschrittlichen Eliten (vgl. Sonenshein 1993; Purcell 2000) leitete ab Mitte der 1980er Jahre den Übergang von einem fordistischen zu einem internationalisierten postfordistischen Los Angeles ein. War dessen dynamischster Wirtschaftsmotor während des Kalten Krieges neben der Unterhaltungs- und Filmindustrie in erster Linie noch das Pentagon mit seinen umfangreichen Rüstungsausgaben gewesen,⁸⁰ so gelang unter der Bradley-Regierung eine grundlegende Restrukturierung der ökonomischen Basis in Richtung stärkerer Weltmarktintegration, Modernisierung und Diversifizierung, womit zahlreiche neue Arbeitsplätze im Handel, im Tourismus und in den Dienstleistungssektoren der New Economy entstanden (Soja 1991 u. 2000; Abu-Lughod 1999). Außerdem konnte die Stadtverwaltung aufgrund der guten Kontakte des Bürgermeisters nach Washington über die gezielte Einwerbung von Fördermitteln aus diversen Sozial-, Infrastruktur- und Wohnungsbauprogrammen des Bundes auch einige sichtbare räumliche und soziale Verbesserungen in den Problemgebieten in South Central und East Los Angeles auf den Weg bringen (Sonenshein 1993). In weniger als zwei Jahrzehnten hatte die Stadtregion mehr als zwei Millionen Einwohner überwiegend durch Arbeitsmigration aus Lateinamerika und Asien hinzugewonnen und die Lokalregierung ihre Standortvorteile als Pacific-Rim-Zentrum ausgenutzt, um erhebliche internationale Investitionsströme zum Ausbau der räumlichen Infrastruktur und des Geschäftsviertels nach Los Angeles zu lenken (Scott 1993; Keil 1998).

Das Ende des Bradley-Regimes Anfang der 1990er Jahre war jedoch mit einer erheblichen Ernüchterung hinsichtlich des Zusammenhalts und

80 Nirgendwo auf amerikanischem Boden spielte die Landesverteidigung im industriellen Bereich eine so ausschlaggebende Rolle wie in Südkalifornien. Bereits gegen Ende des Zweiten Weltkrieges war der »Golden State« Standort von zahlreichen Militärstützpunkten, geheimen Labors, luftfahrttechnischen Entwicklungsstätten und Waffenschmieden und hing wirtschaftlich überproportional stark von Subventionen und Aufträgen des Zentralstaats ab (California Budget Project 2006).

der Zukunftsfähigkeit der vielfach fragmentierten und weiterhin wildwuchernden Stadtregion verbunden (Soja 1991; Dear 1995). Es fiel mit spannungsreichen Transformationsprozessen in den innerstädtischen und suburbanen Wohngebieten zusammen (Ong 1993; Johnson u.a. 1997; Davis 1998; Bobo u.a. 2000b), deren enorme Probleme die gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Teilen der Armutspopulation und der Polizei sowie zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen im Sommer 1992 in aller Deutlichkeit ins öffentliche Bewusstsein gerückt haben. Hinzu kam eine der schlimmsten Wirtschaftsrezessionen in der Geschichte Südkaliforniens (Pastor u.a. 2000; Drayse 2004). Das mit dem Fall der Berliner Mauer manifeste Ende der Blockkonfrontation zwischen der USA und der Sowjetunion stürzte die lokale und immer noch stark von Rüstungsaufträgen abhängige lokale Ökonomie in eine ihrer schwersten Krisen, die bis Mitte der 1990er Jahre anhielt und die Erwerbslosigkeit und Armutsrate in Los Angeles in die Höhe schnellen ließen. Als der Millionär Richard Riordan 1992 als erster Republikaner nach über 30 Jahren die Wahl um das Bürgermeisteramt in L.A. gewann und wenig später die Umstrukturierung des lokalen Sozialhilfesystems anstand, befand sich die südkalifornische Stadt – unter wirtschaftlichen und finanziellen Gesichtspunkten betrachtet – in einer ähnlichen schwierigen Ausgangslage wie New York City.

Sozialpolitische Vorgaben der Landesregierung

Sozialhilfepolitik vor 1996

Vergleichbar mit New York State lastet auch in Kalifornien ein großer Teil der Verantwortung für die Grundversorgung Bedürftiger, Obdachloser und Einkommensschwacher auf den untergeordneten Gebietskörperschaften. Wie das New Yorker gilt das kalifornische Sozialsystem als »state supervised but county administered« (Geen u.a. 1998: 25). Auch hier hatten Erfahrungen mit der nationalen Wirtschaftskrise und ihren Folgen wie grassierender Arbeitslosigkeit, Armut und Hunger in den 1930er Jahren die Gesetzgeber auf der Landesebene zur Verabschiedung einer »Sozialstaatsklausel« bewegt, die bis heute vorschreibt, dass

every county and every city shall relieve and support all incompetent, poor, indigent persons, and those incapacitated by age, disease, or accident, lawfully resident therein, when such persons are not supported and relieved by their relatives or friends, by their own means, or by state hospitals or other state or private institutions. (California Welfare and Institutions Code, Part. 5, Sec. 17000, zit. nach Liu 1997: 9)

Die bereits 1901 unter dem »Californian Indigent Act« eingeführte lokale Armenfürsorge (Lee 1993) trägt in Kalifornien seit den 1930er Jahren die Bezeichnung »General Relief« (GR) und muss zu 100 Prozent aus Eigenmitteln der 58 Counties finanziert werden. Der »Golden State« ist derzeit der einzige Bundesstaat in den USA, der seinen unteren Regierungseinheiten die Aufgabe einer Basisversorgung aller nicht vom Bund unterstützten Bedürftigen auferlegt, aber keinen Cent dafür zur Verfügung stellt (Kahn/Kameran 1998: 210). Nicht zuletzt aus diesem Grund war das GR-Programm in den vergangenen Jahrzehnten Gegenstand immer wiederkehrender politischer und juristischer Auseinandersetzungen und unterlag in Zeiten von kommunalen Haushaltskrisen stetigen Einschränkungen (DeVerteuil u.a. 2002).

1981 hatte das für die Sozialhilfe in Los Angeles zuständige County Department of Public Social Services pro Monat noch etwa \$3 Millionen für etwa 18.000 Hilfsbedürftige über das GR-Programm zur Verfügung gestellt, 1993 erreichten die monatlichen Ausgaben mit \$28 Millionen für über 100.000 Personen ihren vorläufigen Höhepunkt (ebd.: 234). Betrag der durchschnittliche Leistungssatz in Kalifornien, dessen Höhe die Counties weitgehend selbst bestimmen können,⁸¹ Ende der 1980er Jahre noch \$307 pro Person im Monat, so fiel er Anfang der 1990er Jahre auf \$225 (California Legislative Analyst's Office 1996a: 1). In Los Angeles County wurde er im gleichen Zeitraum – als Reaktion auf den Kostenanstieg, der mit steigender Nachfrage infolge von wachsender Arbeitslosigkeit und Armut einherging – um 30 Prozent von \$341 auf \$221 gesenkt (DeVerteuil u.a. 2002: 239). Damit liegen die maximalen monatlichen Sozialtransfers für Alleinstehende und Personen mit erwachsenen Kindern in L.A. aktuell deutlich unter denen in New York City.

Umstritten ist das GR-Programm in Kalifornien und Los Angeles County, wo etwa 70 Prozent aller GR-Bezieher des Bundesstaates leben (ebd.: 235), auch deswegen, weil es vor allem von alleinstehenden Männern mittleren Alters in Anspruch genommen wird, von denen mehr als 80 Prozent Afroamerikaner und Hispanics und über die Hälfte obdachlos sind (Reese 2002b).⁸² Demgegenüber waren die Leistungen des kalifornischen Familiensozialhilfeprogramms (AFDC), an dessen Kosten sich

81 Die kalifornische Landesregierung sieht zwar einen Mindestsatz vor, der bis 1993 bei \$291 pro Monat lag, erlaubte es den Counties mit finanziellen Schwierigkeiten jedoch, auf Antrag diesen Betrag zu senken (Geen u.a. 1998: 24).

82 2002 waren von den GR-Beziehern in Los Angeles 70 Prozent Männer, davon 60 Prozent Afroamerikaner und 22 Prozent Hispanics; 65 Prozent gaben an, schon einmal oder mehrmals obdachlos gewesen zu sein (L.A. Coalition to End Hunger and Homelessness 2003).

die Counties im Unterschied zu New York State (NYS) bis 1997 nur mit einem Anteil von etwa zehn Prozent zu beteiligen hatten,⁸³ lange Zeit wesentlich großzügiger. Sie lagen bis zu Beginn der 1990er Jahre mit einem monatlichen Maximum von \$694 für einen Erwachsenen mit zwei Kindern nicht nur über denen in NYS und anderen liberalen Ostküstenstaaten, sondern kamen auch mehr Menschen (8,5 Prozent der Gesamtbevölkerung) zugute als in anderen Landesteilen der USA (Geen u.a. 1998: 2). Allein im Familienprogramm AFDC hatte sich die Zahl der Leistungsbezieher in Kalifornien zwischen 1986 und 1996 von 1,3 auf 2,8 Millionen mehr als verdoppelt (California Budget Project 2000: 4), so dass sie Mitte der 1990er Jahre etwa 19 Prozent aller bundesweit Unterstützten ausmachten (Liu 1997: 3). Werden andere Leistungen wie Nahrungsbeihilfen und SSI hinzugerechnet, so war in Kalifornien kurz vor der nationalen »Welfare Reform« jede vierte Familie auf staatliche Einkommenstransfers angewiesen (Public Policy Institute of California 1997: 2).

Der Bundesstaat Kalifornien zeichnet sich im nationalen Vergleich durch weitere Besonderheiten aus: Er ist mit mehr als 34 Millionen Einwohnern, von denen über 85 Prozent in urbanen oder suburbanen Regionen wohnen (Southern California Association of Governments 2006: 2), vor Texas und New York State der bevölkerungsreichste Landesteil der USA. In ihm leben mehr ethnische Minderheiten und Migranten als in allen anderen Bundesstaaten: etwa 40 Prozent aller in die USA Eingewanderten (ebd.). Ungefähr ein Viertel der Bevölkerung ist im Ausland geboren, davon 43 Prozent in Mexiko; über 30 Prozent der Bewohner sind hispanischer und über 10 Prozent asiatischer Herkunft (California Legislative Analyst's Office 2006: 5). Obwohl auch Kalifornien mit einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen von \$46.900 (Angaben für 2000) zu den zehn wohlhabendsten Bundesstaaten in den USA zählt (Perez 2002: 13), liegt seine Armutsrate seit den 1990er Jahren mit 14 bis 18 Prozent deutlich über dem Landesdurchschnitt (ebd.: 6). Berühmt-berüchtigt ist Kalifornien darüber hinaus für seine besonders strikte Strafgesetzgebung und seine überproportional hohe Zahl der Inhaftierten, die zwischen 1980 und 2005 von 22.500 auf 168.000 ange-

83 Bis 1997 mussten sich die Counties mit 5,4 Prozent an den Geldzahlungen, bis zu 25 Prozent an den administrativen Kosten des AFDC-Programms und bis zu 30 Prozent an den Kosten der Beschäftigungsförderung (JOBS-Programm) sowie der Kinderbetreuung für Sozialhilfebezieher beteiligen (California Legislative Analyst's Office 1997: 11; Geen u.a. 1998: 30). Bei den Bundesprogrammen »Medicaid« und »Food Stamps« (Nahrungsbeihilfen) verzichtet die Landesregierung in Kalifornien seit jeher auf eine Kostenbeteiligung der untergeordneten Gebietskörperschaften.

stiegen ist (California Legislative Analyst's Office 2006: 12). Damit hat der Bundesstaat die größte Gefängnisbevölkerung in den USA, die sich zu 38 Prozent aus Latinos, zu 29 Prozent aus Afroamerikanern und zu 6 Prozent aus anderen »non-whites« zusammensetzt; 17 Prozent der Inhaftierten sind Migranten (Public Policy Institute of California 2006: 8). Ein Teil des rasanten Anstiegs der Inhaftiertenrate wird auf die 1994 in Kalifornien verabschiedete »Three Strikes and You're Out«-Regelung zurückgeführt, die vorsieht, dass nach drei Verurteilungen – unabhängig von der Schwere der Delikte – eine lebenslange Haftstrafe verhängt werden kann (vgl. King/Mauer 2001).⁸⁴

Im Vergleich zu New York State gibt es eine gleichmäßigere geographische Verteilung der Familien im Sozialhilfebezug: 34 Prozent aller AFDC-Empfänger wohnten Mitte der 1990er Jahre in Los Angeles County, das 29 Prozent der Gesamtbevölkerung umfasst, 46 Prozent in den anderen größeren städtischen Counties (San Bernadino, San Diego, Sacramento, Alameda, Fresno, Riverside etc.) und etwa 20 Prozent in den eher ländlichen Regionen (Brookings Institution 2000b: 2). Einer Untersuchung des Public Policy Institute of California (MaCurdy u.a. 2002) zufolge unterscheidet sich die Sozialhilfebevölkerung in Kalifornien vom nationalen Durchschnitt sowohl durch ihre spezifische Entwicklungsdynamik (die höchsten Anstiege seit Ende der 1980er Jahre) als auch durch ihre Zusammensetzung. Dies hängt mit überproportional hohen regionalen Geburtenraten bei gleichzeitig schlechter Arbeitsmarktentwicklung Anfang der 1990er Jahre zusammen, ist aber auch Ergebnis der starken Einwanderungsdynamik und des 1986 verabschiedeten »Immigration Reform and Control Act«. Mit diesem nationalen Gesetz zur Verschärfung von Grenz- und Migrationskontrollen waren in Kalifornien Ende der 1980er Jahre 1,6 von bundesweit insgesamt 2,7 Millionen Immigranten ohne regulären Aufenthaltsstatus »amnestiert« worden, die fortan für ihre Kinder und nach einer Sperre von fünf Jahren auch für Erwachsene Ansprüche auf staatliche Einkommenshilfen geltend machen konnten (Vernez 1992: 285). Während die Gruppe der »klassischen« AFDC/TANF-Empfänger (alleinstehende Mütter mit zwei bis drei Kindern) in Kalifornien mit denen in anderen großen Bundesstaaten durchaus vergleichbar ist, gibt es vor allem in den urbanen Regionen Südkaliforniens eine auffällig hohe Zahl von Familien »ohne Papiere« im Leistungsbezug, die lediglich für ihre Kinder, sofern sie in den USA geboren sind, staatliche Unterstützung erhalten (MaCurdy u.a. 2000). In San Diego und Los Angeles County betrug der Anteil der

84 Knapp 30 Prozent aller Inhaftierten in Kalifornien sind von dieser Strafverschärfung betroffen (Public Policy Institute of California 2006: 2).

»child-only cases« im AFDC-Programm Mitte der 1990er Jahre rund 20 Prozent (US General Accounting Office 1997: 9) und hat sich in den darauffolgenden fünf Jahren fast verdoppelt (Moreno u.a. 2002: 33).⁸⁵

Zum einen kann die kalifornische Regierung darauf verweisen, dass mit dem besonders hohen Kinderanteil an ihrem Familienprogramm der ursprüngliche Anspruch des Bundes, mit AFDC gezielt Minderjährige vor Armut und Deprivation zu schützen, stärker als in anderen Landesteilen eingelöst wird. Zum anderen sah sie sich in den vergangenen Jahren auch immer wieder dem Vorwurf von Seiten konservativer Politiker und rechter Bürgerinitiativen ausgesetzt, den Bundesstaat zum bevorzugten »welfare magnet« für Einwanderer aus ärmeren Bundesstaaten und dem Ausland, vor allem Mexiko, zu machen (vgl. Reese 2005; Marchevsky/Theoharis 2006). Dies hatte eine Reihe von politischen Kampagnen und Gesetzesinitiativen zur Folge, die das allgemeine politische Klima zuungunsten von Migranten verschoben, offene Feindseligkeiten zwischen ethnischen Gruppen schürten⁸⁶ und erhebliche Einschnitte bei der Leistungsgewährung forderten.

In der kalifornischen Landesverfassung ist seit 1911 das Instrument des Bürgerbegehrens und Volksentscheids verankert. Zu den umstrittensten Bürgerbegehren in den vergangenen Jahren gehört »Proposition 187« oder auch »Save Our State«-Initiative (SOS) genannt, die zum Ziel hatte, alle illegal eingewanderten Familien und deren Kinder in Kalifornien von staatlich finanzierten Sozial- und Gesundheitsleistungen sowie Bildungseinrichtungen auszuschließen (vgl. Tolbert/Hero 1996; Hernandez 1997; Citrin/Campbell 1997; Cooper 2004). Allein die Anzahl der Kinder von Eltern ohne Aufenthaltserlaubnis in kalifornischen Schulen wurde Mitte der 1990er Jahre auf fast eine halbe Million geschätzt (Levy 2000: 220), die Zahl aller Migranten »ohne Papiere« in Kalifornien auf über zwei Millionen (Marchevsky/Theoharis 2006: 54). Das von zwei ehemaligen Mitarbeitern des INS (Einwanderungsbehörde) formulierte Bürgerbegehren SOS und die mit ihm verbundene Öffentlichkeits- und Werbekampagne wurde von der Republikanischen Partei mit \$100.000 unterstützt (Reese 2005: 183). Der damalige Gouverneur Pete Wilson hatte sich darüber hinaus wiederholt dafür eingesetzt, dass der

85 1997 hatte Kalifornien einen Anteil von 61,2 Prozent aller bundesweiten »child-only cases«, gefolgt von New York State (11,4 Prozent), Texas (9,5 Prozent) und Arizona (3,1 Prozent) (US General Accounting Office 1997: 9).

86 In den 1990er Jahren nahmen in Kalifornien gewalttätige Übergriffe auf Migranten und nichtweiße Bevölkerungsgruppen deutlich zu (Davis 1999). Mit 19,7 Prozent aller »hate crimes« in den USA hat Kalifornien landesweit die höchsten Werte (California Department of Justice 2005).

mequellen der untergeordneten Verwaltungseinheiten – bedarf einer kurzen Erläuterung, weil er für die Frage, wie die Kommunalpolitik in Los Angeles auf die Vorgaben der nationalen und regionalen Sozialhilfereformen reagierte, von Bedeutung ist.

Grundsätzlich gilt, dass die insgesamt 58 kalifornischen Counties für die Administration, Umsetzung und anteilige Finanzierung der meisten Sozial- und Gesundheitsprogramme, einschließlich der Sozialhilfe, zuständig sind, während die kalifornischen Städte und Gemeinden (municipalities) in der Regel die Hauptverantwortung für öffentliche Aufgaben wie Sicherheit und Ordnung (Polizei und Feuerwehr), Infrastruktur (Straßen und öffentlicher Nahverkehr), Wohnungsbau, versorgungswirtschaftliche Einrichtungen und Umwelterhaltung zu tragen haben (N Blackburn/Stan 1992).⁹⁰ Die City of Los Angeles ist zusammen mit 87 weiteren Städten und Gemeinden in den Landkreis Los Angeles County inkorporiert und daher keine völlig autonome Regierungseinheit wie New York City (Hoene u.a. 2002). Die Counties werden von einem Board of Supervisors regiert, der sich in Los Angeles County aus fünf auf jeweils vier Jahre gewählten Volksvertretern zusammensetzt und sowohl exekutive als auch legislative Aufgaben übernimmt (Los Angeles County 2006: 9f.). Die Kommunalverfassung der City of Los Angeles (City Charter) sieht seit 1925 wie in New York City ein »mayor-council-system« vor, wobei der Bürgermeister in L.A. im Vergleich mit anderen Städten lange Zeit in Bezug auf seine exekutiven Funktionen als relativ schwach galt, weil er nur über beschränkte Entscheidungs- und Kontrollgewalten hinsichtlich der 32 lokalen Verwaltungsbehörden verfügte (Leavy Center for the Study of Los Angeles 2002). Die Mitglieder des Stadtrats in Los Angeles vertreten jeweils einen der 15 Wahldistrikte, in die L.A. City aufgeteilt ist, mit durchschnittlich etwa 260.000 Bewohnern (Box/Musso 2004: 264).

Dieses für Konkurrenzen, Überlappungen und Abstimmungsprobleme bereits äußerst anfällige »Local Government«-System erfährt eine weitere Fragmentierung durch die wachsende Anzahl von eigenständigen spezialisierten Verwaltungseinheiten (Schul-, Verkehrs, Energie-, Abwasser-, Entwicklungs- oder Planungsdistrikte), von denen es in Kalifornien inzwischen fast 5.000 gibt (California Legislative Analyst's Office 2006: 18) und die sich im Allgemeinen nicht mit den Territorien der Landkreise oder Gemeinden decken. Alle untergeordneten Verwaltungs-

90 Zum Teil gibt es jedoch auch Überschneidungen in der Aufgabenverteilung. Einige der größeren Counties, die in der Forschungsliteratur als hybride lokale Regierungseinheiten beschrieben werden (Hoene u.a. 2002), bieten den Gemeinden auf Vertragsbasis zusätzlich zur Verwaltung sozialpolitischer Programme auch weitere kommunale Dienste an.

einheiten hängen seit den 1970er Jahren aufgrund der gewachsenen Aufgabenfülle und gekürzter Bundesmittel für die Städte immer stärker von Landeszuweisungen (state grants) ab und stehen gleichzeitig in einem verstärkten Wettbewerb um sinkende Steuereinnahmen (Weir 1998b; Nivola 2002; Berman 2003). Eine ihrer wichtigsten lokalen Einkommensquellen zur Finanzierung von redistributiven Programmen und Sozialleistungen, einschließlich der Schulen, ist die Grundsteuer (property tax), welche die kalifornischen Counties – wie in den meisten anderen Landesteilen auch – bis Ende der 1970er Jahre eigenständig senken oder erhöhen konnten. Die »Proposition 13«, die 1978 mit 65 Prozent aller abgegebenen Stimmen angenommen wurde, schränkte diese Handlungsfreiheit der untergeordneten Verwaltungseinheiten in Kalifornien jedoch empfindlich ein: Erstens wurde mit dieser Gesetzesinitiative der Steuersatz auf privates Grundeigentum um die Hälfte gesenkt, und zweitens bedurften zukünftige Erhöhungen der »property tax« von nun an einer Zweidrittelmehrheit aller Stimmen in beiden Kammern der State Legislature oder einer erneuten Volksbefragung, in der zwei Drittel der Wähler diesem Vorhaben zustimmen müssen (vgl. Trantner 1997).

Als Konsequenz dieser »Steuerrevolte von unten«, welche die Counties und Städte anfänglich jährlich ungefähr \$7 Milliarden kostete (Saxton u.a. 2001: 425), mussten die Gemeinden und Lokalverwaltungen entweder ihre Ausgaben kürzen und/oder neue Einnahmequellen erschließen. Während die Counties vor allem zu Einschnitten bei den Sozialausgaben tendierten und viele der ärmeren Schuldistrikte ihren Aufgaben nur noch eingeschränkt nachkommen konnten, griffen die Städte stärker zum Instrument neuer Gebühren- und Abgabenerhebungen und versuchten ihre Einnahmen unter anderem über eine Erhöhung der Verkaufssteuern (sales taxes) zu erweitern (Niblack/Stan 1992). Berücksichtigt man jedoch, dass allein die direkten Bundeszuweisungen an die City of Los Angeles zwischen 1977 und 1990 von \$370 auf \$60 Millionen sanken und die Einnahmen der Stadt bei der »property tax« in diesem Zeitraum um 62 Prozent fielen (ebd.: 267), muss man kein Steuer- oder Finanzexperte sein, um die gewaltigen Herausforderungen zu erkennen, die mit dieser Situation verbunden waren. Um die Angelegenheit noch komplizierter zu machen, entschied die kalifornische Landesregierung zu Beginn der 1990er Jahre auch noch, einen Teil des kommunalen Grundsteueraufkommens an sich zu ziehen, um damit einem weiteren erfolgreichen Bürgerbegehren (»Proposition 98«) nachkommen zu können. Dieses sah vor, dass ab 1992 mindestens 20 Prozent aller Landesmittel in das inzwischen als marode geltende öffentliche Bildungssystem investiert werden mussten, was wiederum zu Lasten anderer, weniger populärer staatlicher Sozialleistungen ging (Geen u.a. 1998).

Die ab 1992 erfolgten Einschnitte in den lokalen Sozialhilfeprogrammen müssen daher vor dem Hintergrund gravierender fiskalischer Probleme und steuerpolitischer Restriktionen in einer der schwersten Rezessionen Kaliforniens betrachtet werden (DeVerteuil u.a. 2003). Zunächst wurden die Leistungen im AFDC-Programm von der Landesregierung zwischen 1992 und 1998 für alle Familien um etwa 11 Prozent gekürzt (Kahn/Kameran 1998: 35), die Unterstützung für neu Zugezogene aus anderen Bundesstaaten reduziert (Waste 1995) und die Sozialhilfesätze im GR-Programm, wie bereits erwähnt, von den Counties um etwa 30 Prozent abgesenkt. Zusätzlich wurde den für die Finanzierung von GR zuständigen Counties das Recht eingeräumt, die Unterstützungsleistungen an Alleinstehende auf drei Monate eines Jahres zu beschränken, wenn die Empfänger ihrer Beurteilung nach in die Kategorie »arbeitsfähig« fielen (DeVerteuil u.a. 2002). Bereits in den frühen 1980er Jahren hatten einzelne Counties, darunter Los Angeles, damit begonnen, Empfänger von »General Relief« 40 Stunden im Monat zu gemeinnützigen Arbeitseinsätzen heranzuziehen (Lee 1993). In den 1990er Jahren wurde diese Praxis ausgeweitet, so dass sich zum Zeitpunkt der nationalen »Welfare Reform« schätzungsweise 10.000 bis 15.000 alleinstehende Männer in Los Angeles County in klassischen Workfare-Maßnahmen befanden (Freese 1997).

Darüber hinaus beantragte die Landesregierung beim zuständigen Bundesministerium in Washington in den Jahren 1992 und 1993 insgesamt vier »Waiver«, um zwei Modellprojekte – das »California Works Pays Demonstration Project« und das »Cal-Learn Program« – auf den Weg zu bringen (Hotz u.a. 2002). Im ersten Pilotprogramm wurden drei verschiedene Instrumente (eine 15-prozentige Leistungskürzung, eine Erhöhung der Einkommensfreibeträge und eine Ausweitung der Beschäftigungsauflagen im AFDC-UP-Programm) zusammengefasst und ihre Auswirkungen auf das Erwerbsverhalten und die Einkommensentwicklung der teilnehmenden Familien getestet. Im zweiten Programm, das sich an minderjährige Mütter und junge schwangere Frauen richtete, wurde es zur Auflage für eine weitere staatliche Unterstützung gemacht, dass diese regelmäßig die Schule besuchten oder ihren High-School-Abschluss nachholten (Albert 2000). Gleichzeitig beantragte die Landesregierung beim Bund die Erlaubnis für die Einführung einer »family cap«-Regelung (Geen u.a. 1998). Weitere Anstrengungen galten ähnlich wie in New York City der Bekämpfung des »Sozialhilfemissbrauchs« durch Mehrfachbeantragungen. So begann das Department of Public Social Services in Los Angeles County unter Inanspruchnahme einer weiteren Ausnahmeregelung des Bundes ab 1993 mit der Registrierung aller Neuantragsteller von AFDC durch die Aufnahme ihrer Fingerabdrücke

in das »Automated Fingerprint Image Reporting and Match System«, das mit anderen Datenbanken staatlicher und privater Einrichtungen verbunden ist (Newcombe 1996; Kahn/Kameran 1998).⁹¹

Trotz aller Einsparungen durch gesenkte Leistungssätze und verschiedener Kontroll- und Abschreckungsversuche gegenüber Hilfebedürftigen stand Los Angeles County 1994 jedoch kurz vor der Insolvenz und konnte nur aufgrund einer Intervention des Bundes den Zusammenbruch des lokalen öffentlichen Gesundheitssystems abwenden (Saxton u.a. 2001: 430). 1995, ein Jahr vor der nationalen »Welfare Reform«, wurden alle 58 Counties von der Landesregierung schließlich dazu angehalten, striktere Arbeitsverpflichtungen und Sanktionsmaßnahmen für alle beschäftigungsfähigen Transferbezieher einzuführen. Dies betraf vor allem die Teilnehmer des bereits 1985 in ausgewählten Regionen gestarteten Landesprogramms »Greater Avenues for Independence« (GAIN), mit dem die Erwerbsfähigkeit und Arbeitsmarktintegration von Frauen und Männern im AFDC-Bezug erhöht werden sollte.

GAIN ist eine der am stärksten beforschten lokalen Beschäftigungsmaßnahmen für Sozialhilfeempfänger in den USA. Ab 1989 fungierte GAIN in Kalifornien als das vom Bund vorgeschriebene »Job Opportunities and Basic Skills Program« (JOBS), in das Mitte der 1990er Jahre etwa 65.000 Personen einbezogen waren (Kahn/Kameran 1998: 211). Bis 1995 blieb es jedoch weitgehend der Entscheidung der einzelnen Counties überlassen, wie und in welchem Umfang sie ihre Sozialhilfeempfänger zu einer Teilnahme an »Welfare-to-Work«-Aktivitäten verpflichten wollten (Handler/Hasenfeld 1997). In der Fachliteratur gibt es überaus konträre Interpretationen des kalifornischen JOBS-Programms (vgl. Waste 1995; Mead 1997a; Peck 1998a; Greenberg u.a. 2001; Quaid 2002; Burns u.a. 2003; Marchevsky/Theoharis 2006). Weitgehend einig ist man sich über den großen Einfluss, den die Evaluationsergebnisse von GAIN auf die Umgestaltung des nationalen Sozialhilfesystems Mitte der 1990er Jahre hatten. Während die Untersuchungsergebnisse in den 1980er Jahren eher negativ ausgefallen waren, erschien zwei Jahre vor der PRWORA-Verabschiedung eine bundesweit stark beachtete Studie der Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC), die zu

91 Diese Maßnahme dient nach Auskunft der Behörden vor allem der Abschreckung und richtet sich am stärksten gegen Migranten, die bei einem ungesicherten Aufenthaltsstatus damit rechnen müssen, dass ihre Daten mit denen der Einwanderungsbehörde abgeglichen werden. Außerdem geben Bürgerrechtsorganisationen an, dass ein Teil der anspruchsberechtigten Migranten seitdem auf staatliche Transfers verzichten, weil sie befürchten, dass der Sozialhilfebezug ihnen Schwierigkeiten bei der Beantragung der US-amerikanischen Staatsbürgerschaft bereiten könnte (Yi 2000).

dem Fazit kam, dass eines der kalifornischen GAIN-Projekte – nämlich das in Riverside County – anderen »Welfare-to-Work«-Programmen deutlich überlegen war. Mit seiner Ausrichtung an einer sofortigen Arbeitsaufnahme und einer intensiven Fallbetreuung hatte sich das Riverside-Modell nach Angaben von MDRC nicht nur als erfolgreicher im Sinne der Vermittlungsergebnisse, sondern auch als kostengünstiger als die meisten anderen Beschäftigungsprogramme für Sozialhilfeempfänger in den USA erwiesen:

It had unusually large [...] earnings gains and welfare savings. [...] These impacts were the largest in any of the six counties, and are larger than those found in previous large-scale experimental studies of state welfare-to-work programs. (Riccio u.a. 1994: 25)

Wenn es einer lokalen Sozialverwaltung in Kalifornien – dem Landesteil mit der höchsten Sozialhilfequote und einer vergleichsweise hohen Arbeitslosenrate – möglich war, mit einem moderaten Mitteleinsatz überdurchschnittlich viele Transferempfänger in kurzer Zeit in Lohn und Brot zu bringen, dann musste sich dieser Ansatz – so die allgemeine Rezeption – auch erfolgreich auf den Rest des Bundesstaates und des Landes übertragen lassen. Es gab neben Riverside wahrscheinlich kaum ein anderes regionales Pilotprojekt, das im Vorfeld der nationalen »Welfare Reform« so häufig als Beleg dafür herangezogen wurde, dass eine Fokussierung auf schnelle Arbeitsvermittlung sowohl den Steuerzahlern als auch den Betroffenen zugute kommt (Peck 2001: 190ff.). Selbst in Westeuropa, einschließlich der Bundesrepublik, tauchte der Name Riverside – ein bis dato weitgehend unbekannter und zum großen Teil suburbaner Landkreis östlich von Los Angeles – ab Mitte der 1990er Jahre immer häufiger im Vokabular von Politikern und Experten auf und avancierte in verschiedenen internationalen »Best Practice«-Vergleichen zum Erfolgsmodell eines konsequenten »labor force attachment« oder »work first approach« in der Sozialhilfepolitik (vgl. Theodore/Peck 1999; Reis 2003; Daguerre 2004).

Die Vorbildfunktion, die das GAIN-Programm von Riverside auf regionaler, nationaler und selbst internationaler Ebene einnehmen konnte, lässt sich jedoch nicht allein mit seinen beschäftigungspolitischen Ergebnissen erklären. Diese fielen bei näherer Betrachtung nämlich eher bescheiden aus: Von den etwa 2.500 in das Pilotprogramm von Riverside einbezogenen Sozialhilfeempfängern war es am Ende eines dreijährigen Untersuchungszeitraum (1988 bis 1991) trotz intensiver Betreuung und großer Vermittlungsanstrengungen nur einem Drittel gelungen, langfristig eine Beschäftigung zu finden; ungefähr die Hälfte scheiterte

vollständig an den Anforderungen des Arbeitsmarktes und fand innerhalb von drei Jahren überhaupt keinen Job (Handler/Hasenfeld 1997: 67ff.). Selbst die Einkommenszuwächse der in Arbeit gebrachten Hilfeempfänger waren minimal. Im Vergleich mit ihren Kontrollgruppen (denjenigen, die nicht am Programm teilgenommen hatten) hatten sie pro Monat durchschnittlich lediglich \$52 mehr zur Verfügung, womit ihre Familien zum Großteil weiterhin auf Transferleistungen angewiesen blieben (ebd.). Dementsprechend musste selbst die damalige Direktorin von MDRC, Judith Gueron, einräumen, dass sich die Lebenssituation der Betroffenen kaum oder gar nicht verbessert hatte:

The downside to Riverside is that families weren't moved out of poverty. People didn't get better jobs. If that's your goal, you have to make a larger investment to get there. (San Francisco Chronicle, 24.1.1995)

Entscheidend für die breite Rezeption des »work first«-Ansatzes von Riverside als ein besonders erfolgreiches Modell der Beschäftigungsförderung kann daher nur die Tatsache gewesen sein, dass die anderen in die Untersuchung einbezogenen fünf kalifornischen Counties (Alameda, Butte, Los Angeles, San Diego und Tulare), die in den 1980er und frühen 1990er Jahren mehrheitlich einen Schwerpunkt auf Ausbildung und berufsvorbereitende Maßnahmen gelegt hatten, in der Evaluierung von MDRC noch wesentlich schlechter abgeschnitten hatten. Nicht nur lagen ihre Vermittlungsquoten eindeutig unter denen von Riverside, die Sozialverwaltungen hatten im Durchschnitt auch doppelt so viel Geld pro Programmteilnehmer ausgegeben (Riccio u.a. 1994: 294). Die Errungenschaften des GAIN-Programms von Los Angeles County, dem Landkreis mit der bundesweit höchsten Sozialhilfequote, fielen – gemessen an den hohen Erwartungen der Landespolitiker an die Einsparungs- und Aktivierungspotentiale von Beschäftigungsprogrammen – besonders ernüchternd aus: Zunächst einmal lagen die Investitionskosten im L.A.-GAIN-Programm mit durchschnittlich \$6.600 pro Person fast 80 Prozent über den Ausgaben von Riverside (ebd.: 295). Am Ende des dreijährigen Untersuchungszeitraums (1991) war es in Los Angeles County nur 11,2 Prozent der Programmteilnehmer (gegenüber 23 Prozent in Riverside) gelungen, eine Beschäftigung zu finden, deren Entlohnung es ihnen ermöglichte, unabhängig von staatlichen Transfers zu leben (ebd.: 218). Diese schlechten Vermittlungsergebnisse wurden auch nicht durch einen größeren Zuwachs bei den Einkommen von erwerbstätigen Sozialhilfeempfängern wettgemacht. Obwohl im GAIN-Programm von Los Angeles County zwischen 1988 und 1991 etwa 85 Prozent aller Teilnehmer in den Genuss von Ausbildung und berufsvorbereitenden Maßnahmen ka-

men, verdienten diese später, wenn sie überhaupt eine Arbeit fanden, ungefähr genauso viel wie diejenigen, die aufgrund von eigenen Anstrengungen und ohne eine Weiterbildungsmaßnahme eine Beschäftigung aufgenommen hatten (ebd.).

Damit hatte sich der in Kalifornien lange Zeit vorherrschende »human capital approach« in den Augen eines Großteils der Sozialhilfeeexperten und Politiker disqualifiziert. In der öffentlichen Diskussion, die nach Veröffentlichung der MDRC-Studie einsetzte, half es wenig, dass Wissenschaftler und Wohlfahrtsverbände darauf hinwiesen, dass es sich in Los Angeles bei den GAIN-Teilnehmern im Unterschied zu anderen Counties zu 100 Prozent um »Langzeitbezieher« und zu über 80 Prozent um besonders schwer in den Arbeitsmarkt zu vermittelnde Personen gehandelt hatte (Strawn 1998; Greenberg u.a. 2001; Burns u.a. 2003). Dem Ansatz der Sozialverwaltung in L.A. wurde vorgeworfen, mit seiner Konzentration auf Männer und Frauen, die schon länger als drei Jahre im Leistungsbezug standen, und seinem Fokus auf der Vermittlung von beruflichen Grundqualifikationen die falschen Prioritäten gesetzt zu haben. Auch andere Studien schätzten die Vermittlungserfolge des GAIN-Programms in L.A. in den 1990er Jahren als eher bescheiden ein: Kahn und Kamerman (1998: 36) geben an, dass bis 1994 monatlich lediglich durchschnittlich 100 bis 200 Sozialhilfeempfänger den Leistungsbezug aufgrund von Arbeitsaufnahme verließen; andere Autoren nennen 5.200 Vermittlungen in den Arbeitsmarkt für den Zeitraum 1992/93 (Borland 1997: 2).

Unzufrieden mit den Ergebnissen der Umsetzung von GAIN in den meisten Landkreisen, verpflichtete die kalifornische Landesregierung schließlich 1995 per Gesetz alle Counties, ihre Beschäftigungsförderung am Vorbild des Riverside-Modells auszurichten (Geen u.a. 1998). Unabhängig von den beruflichen Erfahrungen und individuellen Bedürfnissen der Hilfeempfänger sowie der Aufnahmefähigkeit der lokalen Arbeitsmärkte sollte damit die Unterstützung bei der unmittelbaren Jobsuche von nun an ins Zentrum aller beschäftigungsfördernden Aktivitäten rücken. Gleichzeitig wurde den Counties von der Landesregierung mehr Geld für GAIN bereitgestellt, um die Teilnahmezahlen zu erhöhen (ebd.). Kurz vor Verabschiedung der nationalen »Welfare Reform« befanden sich schätzungsweise 10 bis 20 Prozent aller Erwachsenen im AFDC-Programm in Kalifornien in beschäftigungsfördernden Maßnahmen (Quaid 2002: 63).

Trotz des bereits vorhandenen »work-first«-Ansatzes im landesweiten JOBS/GAIN-Programm gehörte Kalifornien zu den Bundesstaaten, die am längsten brauchten, um ihr Sozialhilfesystem den Vorgaben der nationalen TANF-Richtlinien anzupassen (Klerman u.a. 2000). Die De-

batte im Vorfeld der parlamentarischen Entscheidung in der Landeshauptstadt Sacramento über die Neugestaltung der kalifornischen Sozialhilfegesetzgebung wird als hochgradig kontrovers beschrieben (Borland 1997; Geen u.a. 1998; Quint u.a. 1999). Gouverneur Wilson, der sich ähnlich wie der New Yorker Bürgermeister Giuliani am Beispiel Wisconsin orientierte und 1992 eine ehemalige leitende Mitarbeiterin des dortigen Sozialministeriums, Eloise Anderson, zur Unterstützung seiner restriktiven Vorstellungen nach Kalifornien holte, nannte die Aufgabe der Umsetzung der nationalen Bestimmungen in seiner Regierungsansprache 1997 ein Projekt zur kulturellen Erneuerung:

Welfare reform offers us the opportunity and the challenge to recast our very culture so that taxpayers no longer subsidize idleness or promiscuity [...] and no longer suffer when illegitimacy hatches into social pathology. (zit. nach Borland 1997: 3)

Stärker noch als in New York State ist das Regierungssystem in Kalifornien von einer ausgeprägten Parteienkonkurrenz und einem ständigen Wechsel der politischen Mehrheiten im Landesparlament gekennzeichnet (Smith 1997). Zum Zeitpunkt der nationalen »Welfare Reform« verfügten die Demokraten in Sacramento zwar über eine knappe Stimmenmehrheit sowohl im Unterhaus (State Assembly) als auch im Senat, waren jedoch bei der Verabschiedung der regionalen TANF-Gesetzgebung auf die Unterstützung eines Teils der republikanischen Abgeordneten angewiesen.⁹² Während der von den Republikanern favorisierte Gesetzesentwurf des Gouverneurs und der neuen Direktorin des State Department of Social Services noch wesentlich schärfere Regelungen als die der Bundesregierung vorsah, waren die Demokraten lange Zeit uneinig, wie sie mit den nationalen Vorgaben und Restriktionen umgehen sollten (Borland 1997). Zu den weitreichendsten Forderungen von Wilson und Anderson gehörte, kontinuierliche Geldleistungen im neuen TANF-Programm bei Neuantragstellern zunächst auf ein Jahr zu beschränken (ebd.). Die Verpflichtung der Kommunen, eine Grundversorgung für Bedürftige sicherzustellen, sollte aus der Landesverfassung einfach gestrichen werden (Bechtel 1997; California Legislative Analyst's Office 1998). Außerdem schlugen sie vor, dass unverheiratete Frauen im Sozialhilfebezug ihre Kinder zur Adoption freigeben sollten (The Economist, 18.1.1997).

92 In der kalifornischen State Legislature ist bei allen Gesetzen, die haushaltspolitische Auswirkungen haben, die Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit aller Abgeordneten notwendig; zudem verfügt der Gouverneur über ein Vetorecht (Geen u.a. 1998).

In der Demokratischen Partei gab es erhebliche Differenzen hinsichtlich der zeitlichen Befristung des Leistungsbezugs. Viele Abgeordnete waren gegen eine Übernahme der Fünf-Jahres-Frist des Bundes (Borland 1997). Uneinig war man sich auch, in welchem Zeitraum Hilfeempfänger zu einer Arbeitsaufnahme verpflichtet werden sollten, welche Gruppen und Personen von der Arbeitsverpflichtung auszuschließen seien und wie das Angebot staatlicher Unterstützungsleistungen im Einzelnen geregelt werden solle. Ein anderer Streitpunkt, der zu heftigen Auseinandersetzungen führte, war die weitere sozialstaatliche Unterstützung von Migranten und wegen Drogendelikten Vorbestraften, die der Kongress aus bundesstaatlichen Programmen ausgeschlossen hatte. Es wurde geschätzt, dass fast 600.000 Familien in Kalifornien unmittelbar von den Leistungsbeschränkungen des Bundes betroffen sein würden, darunter etwa 150.000 Migranten allein in Los Angeles County, die ihren Anspruch auf Ernährungsbeihilfen zu verlieren drohten (Geen u.a. 1998: 64). Darüber hinaus drängte die California State Association of Counties die Landesregierung auf eine Kostenbeteiligung an »General Relief«, weil sie befürchtete, dass infolge der neuen TANF-Gesetzgebung und des Verlusts der Anspruchsberechtigung zahlreicher Familien die Antragszahlen in den kommunalen Nothilfeprogrammen rapide ansteigen könnten.⁹³ Einige Landespolitiker und Wohlfahrtsorganisationen forderten, »General Relief« wie in New York State in das neue TANF-System des Bundesstaates zu integrieren und somit die Counties und Kommunen noch stärker zu entlasten (Pulley 1997).

Der kalifornische »Welfare to Work Act«

Nach einem knapp einjährigen Verhandlungsmarathon wurde schließlich am 11. August 1997 der »Thompson-Maddy-Ducheny-Ashburn Welfare to Work Act« in Kalifornien verabschiedet und das alte AFDC/GAIN-System durch das Programm »California Work Opportunity and Responsibility to Kids« (CalWORKs) ersetzt. Das Gesetz gilt als ein Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Vorstellungen der Demokraten und Republikaner, in das zusätzlich Vorschläge von verschiedenen »Advocacy«-Gruppen und Lobbyvereinigungen eingeflossen sind. Zu diesen gehören das in San Francisco ansässige Western Center on Law

93 Der Verband der Kommunen ging davon aus, dass sich die Kosten für »General Relief« verdreifachen könnten, von \$450 Millionen auf \$1,3 Milliarden (California Legislative Analyst's Office 1996a: 1). Diese grobe Schätzung basierte auf der Annahme, dass ein Großteil der Migranten, die ihren Anspruch auf SSI (Einkommensbeihilfe für Alte und Behinderte) verlieren würden, »General Relief« beantragen würden.

and Poverty, das die Forderungen eines landesweiten Zusammenschlusses von Wohlfahrtsorganisationen vertrat, der Verband der Landkreise und die California Welfare Directors Association, die kommunale Verwaltungsinteressen formulierten, sowie das California Legislative Analyst's Office, das als unabhängiger Think tank die Entscheidungen des Landesparlaments überwacht und beansprucht, vor allem die Interessen der Steuerzahler zu vertreten. All diese Organisationen hatten eigene Gesetzesentwürfe zur Umsetzung der »Welfare Reform« formuliert und mit Hilfe einzelner Abgeordneter in die State Legislature eingebracht (ebd.).

Der »Thompson-Maddy-Ducheny-Ashburn Welfare to Work Act« (im Folgenden »Welfare to Work Act«/WTWA genannt) trat am 1. Januar 1998 in Kraft und regelt vor allem die Bedingungen, unter denen bedürftige Familien mit minderjährigen Kindern in Kalifornien Hilfe in Form von Geld-, Sach- und Dienstleistungen im Rahmen des TANF-Programms der Bundesregierung erhalten können.⁹⁴ Die Ausgestaltung und Finanzierung von »General Relief« für Alleinstehende blieb weiterhin die alleinige Angelegenheit der Counties. Der WTWA beinhaltet keinen Rechtsanspruch auf finanzielle Unterstützung im Rahmen des neuen CalWORKs-Programms. Anders als in New York State wurden Bedürftige mit einer Verurteilung wegen Drogendelikten grundsätzlich vom Sozialhilfebezug ausgeschlossen (US Government Accountability Office 2005). Die kalifornische TANF-Landesgesetzgebung sieht auch kein Auffangprogramm für Erwachsene vor, die ihre Fünf-Jahres-Frist erreicht haben. Da Gouverneur Wilson angekündigt hatte, ein Gesetz ohne zeitliche Befristung des Leistungsbezugs unter allen Umständen mit seinem Veto verhindern zu wollen (Bechtel 1997), bestand der Kompromiss darin, zumindest die Geldzahlungen für minderjährige Kinder von zeitlichen Auflagen zu befreien. Dementsprechend können in Kalifornien Familien, die ihre Fünf-Jahres-Frist im TANF-Programm erreicht haben, weiterhin vom Bundesstaat finanzierte Sozialhilfe erhalten. Der Leistungssatz wird jedoch um den Elternanteil reduziert.⁹⁵

94 Alle folgenden Ausführungen beziehen sich, wenn nicht anders angegeben, auf die Quelle: California Legislative Analyst's Office 1998.

95 Dies bedeutet zum Beispiel für eine dreiköpfige Familie (Mutter mit zwei minderjährigen Kindern), dass die monatliche Sozialhilfe nach Erreichen der Zeitlimits um etwa 20 Prozent (von \$626 auf \$505) gekürzt wird (Polit u.a. 2005: 31). Darüber hinaus sieht der »Welfare to Work Act« vor, folgende Personengruppen von Zeitlimits und allen Beschäftigungsaufgaben zu befreien: minderjährige Mütter, die am »Cal Learn«-Programm teilnehmen; Jugendliche zwischen 16 und 18 Jahren, die noch zur Schule gehen; arbeitsunfähige Schwangere; Kranke und Behinderte; alleinerziehende Mütter oder Väter mit Kindern unter zwölf Monaten; Personen mit

Weitere im Vergleich mit anderen Bundesstaaten eher generöse Regelungen betreffen die Anspruchsberechtigung von Migranten. Kalifornien gewährt allen legal eingewanderten Familien – unabhängig vom Zeitpunkt ihre Einreise – mit einigen wenigen Abstrichen die selben sozialen Leistungen wie bedürftigen Familien US-amerikanischer Staatsbürgerschaft. Angesichts des politischen Drucks zahlreicher Bürgerrechts- und Immigrantengruppen und der Lobbybemühungen der Counties (einschließlich Los Angeles) entschieden die Abgeordneten, mit Landesmitteln eigene Programme einzurichten, um die durch die nationale »Welfare Reform« entstandenen Versorgungslücken auszugleichen (Kahn/Kameran 1998). Parallel zu CalWORKs führte der WTWA das »Cash Assistance Program for Immigrants« und das »California Food Assistance Program« ein; sie unterstützen Immigranten, die ihren Anspruch auf SSI und Ernährungsbeihilfen des Bundes verloren haben. Damit ist Kalifornien neben Maine der einzige Bundesstaat in den USA, in dem Migranten auch nach der »Welfare Reform« bei allen wesentlichen Sozialleistungen für Bedürftige (»Medicaid«, SSI, »Food Stamps« und TANF) US-Staatsbürgern weiterhin gleichgestellt sind.

Kalifornien gehört neben New York State auch zu den wenigen Bundesstaaten, die darauf verzichtet haben, alle rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten im neuen TANF-Programm auszuschöpfen. Im WTWA ist bei Verstößen gegen die Programmauflagen von CalWORKs keine »full family sanction« vorgesehen. Allerdings müssen Eltern mit Kürzungen ihrer Leistungen rechnen, wenn sie nicht nachweisen können, dass ihre Kinder regelmäßig die Schule besuchen oder die gesetzlich vorgeschriebenen Impfungen erhalten haben. Die »family cap«-Regelung, die bereits vor der »Welfare Reform« eingeführt wurde, beschränkt darüber hinaus die Leistungszahlungen auf die zum Zeitpunkt der Registrierung geborenen Kinder. Um zu verhindern, dass aus CalWORKs (aufgrund von »Kooperationsunwilligkeit« oder Ablauf der Zeitlimits) ausgeschiedene Erwachsene nicht einfach auf kommunale Leistungen zurückgreifen, hat die Landesregierung zudem beschlossen, diesen einen Anspruch auf »General Relief« zu verwehren (DeVerteuil u.a. 2002).⁹⁶ Hiermit reagierten die Gesetzgeber in Sacramento auf das Anliegen der Landkreise, ihre lokalen Notprogramme vor einer verstärkten Inanspruchnahme zu schützen.

pflegebedürftigen Angehörigen im eigenen Haushalt, Personen im fortgeschrittenen Alter; Betreuungspersonen und nichtleibliche Eltern von minderjährigen Kindern, wenn die Teilnahme an den Programmverpflichtungen zu einer Einweisung der Kinder in Pflegeeinrichtungen führen würde.

96 Sie haben erst dann wieder einen Anspruch auf »General Relief«, wenn ihre Kinder das 18. Lebensjahr überschritten haben (Geen u.a. 1998: 62).

Sind Hilfeempfänger als erwerbsfähig eingestuft und damit in das Programm CalWORKs aufgenommen, haben sie 18 Monate (bei Neuansatzstellen) bzw. 24 Monate Zeit, um eine Arbeit zu finden. Gelingt ihnen das nicht, sieht der WTWA vor, dass die Counties ihnen eine gemeinnützige Beschäftigung (community service) in Nonprofit-Organisationen oder staatlichen Einrichtungen anbieten, damit sie ihrer Arbeitsverpflichtung nachkommen können. Der Zwang zur Teilnahme an beschäftigungsfördernden Maßnahmen, deren zeitlicher Umfang den Bundesvorgaben entspricht, setzt jedoch unmittelbar nach der Antragstellung bzw. dem Erhalt der ersten Unterstützungszahlung ein (Polit u.a. 2005).

Anders als bei der alten JOBS/GAIN-Gesetzgebung sind die »Welfare-to-Work«-Aktivitäten im WTWA in einer bestimmten Abfolge vorgeschrieben (vgl. Zellman u.a. 1999: 18): Nach der in den Sozialämtern erfolgten Neuregistrierung sollen alle anspruchsberechtigten Erwachsenen und Jugendlichen über 16 Jahren sofort zu einer Teilnahme an sogenannten Job Clubs verpflichtet werden. Im Mittelpunkt der Job-Club-Aktivitäten steht die von Mitarbeitern der Sozialämter oder anderen Einrichtungen angeleitete und überwachte Arbeitssuche sowie unterschiedliche Formen des Bewerbungstrainings. Haben die Hilfeempfänger nach Durchlaufen dieses vierwöchigen »Trainings« keine Erwerbstätigkeit gefunden, ist ein Assessment ihrer Grundqualifikationen sowie ihrer Beschäftigungsbarrieren vorgeschrieben. Im Anschluss an dieses Assessment soll die Entwicklung und Unterzeichnung eines individuellen »Welfare-to-Work«-Plans erfolgen, der abhängig von der Beurteilung der zuständigen Fallbearbeiter Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, therapeutische/medizinische Beratung und Betreuung bzw. die erneute Teilnahme an Job Clubs beinhalten kann.

Der WTWA erkennt auch die Teilnahme an selbstgewählten Fortbildungskursen, einen weiterführenden Schulbesuch oder ein Studium als Beschäftigung (work activity) an, vor allem dann, wenn die Weiterbildung schon vor der Einführung von CalWORKs begonnen worden war. Anders als im Bundesgesetz vorgesehen, das eine zwölfmonatige Befristung vorschreibt, können Sozialhilfebezieher in Kalifornien bis zu zwei Jahren an Weiterbildungs- und beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen, wenn sie gegenüber den Sozialverwaltungen glaubhaft machen können, dass diese zu einer erfolgreichen Beschäftigungsaufnahme führen werden (Price u.a. 2003). Die Gesetzgeber reservierten darüber hinaus einen Teil der TANF-Mittel des Bundesstaates (\$65 Millionen) für das Community-College-System,⁹⁷ um die Entwicklung und Umset-

97 Community Colleges, die am ehesten mit den deutschen Berufs- und Fachhochschulen zu vergleichen sind, sind Teil des höheren Bildungswes-

zung von auf die speziellen Bedürfnisse von Sozialhilfeempfängern abgestellten Qualifizierungsprogrammen zu finanzieren (Jones-DeWeever 2005: 2). 1995 gingen etwa 140.000 AFDC-Empfänger in Kalifornien einer College-Ausbildung nach; etwa 20.000 davon studierten in Los Angeles an Community Colleges (James/Morrow 2001: 2). Damit gilt Kalifornien, das bereits seit den 1970er Jahren über eigene Landesprogramme zur Unterstützung eines Studiums von alleinerziehenden Frauen und anderen benachteiligten Bevölkerungsgruppen verfügt, in der Forschungsliteratur in Bezug auf die Förderung einer »higher education option« für Transferempfänger als besonders fortschrittlich (Lisman 2001; Brock u.a. 2002a; Price u.a. 2003).

Zahlreiche Entscheidungen zur Ausgestaltung des neuen Beschäftigungs- und Sozialhilfeprogramms CalWORKs überließen die Gesetzgeber in Kalifornien ähnlich wie in New York State den Counties (Quint u.a. 1999: 83ff.; Klerman u.a. 2000: 17f.). So ist es den lokalen Sozialverwaltungen freigestellt worden, die Arbeitsverpflichtung auch auf Eltern auszuweiten, deren Kinder jünger als ein Jahr sind. Gleichzeitig können sie den Umfang der vorgeschriebenen Wochenstunden zur Ableistung der Arbeitsverpflichtung weiter erhöhen und die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen untersagen oder zeitlich stärker befristen. Opfer von häuslicher Gewalt können von allen Programmauflagen ausgenommen werden (family violence option), genauso wie alleinerziehende Mütter, die Probleme bei der Kinderbetreuung oder andere gravierende Beschäftigungsbarrieren geltend machen können. Zudem erlaubt der WTWA den Counties, Antragsteller mit der Zahlung einer Pauschalsumme vom dauerhaften Sozialhilfebezug abzuhalten (diversion payments).

Nach der Verabschiedung des WTWA mussten die Counties innerhalb weniger Monate dem State Department of Social Services Implementierungspläne vorlegen (Zelman u.a. 1999). Die Landesregierung schrieb vor, die Öffentlichkeit, das heißt zivilgesellschaftliche Akteure wie Wirtschaftsvertreter und Wohlfahrts- und Bürgerrechtsorganisationen, an der Planung zu beteiligen. Aus den »implementation plans« hatte zum einen hervorzugehen, wie und in welchem Zeitraum die Verwal-

sens in den USA und werden aus Mitteln des Bundes, des Landes, aus lokalen Steuern und zu einem geringen Anteil aus von den Studierenden zu zahlenden Gebühren finanziert. Neben den Flaggschiffen der kalifornischen Hochschullandschaft, den Universities of California mit neun Standorten und den State Universities, bilden die insgesamt 108 Community Colleges in Kalifornien mit 1,5 Millionen Studierenden nicht nur den größten akademischen Bildungssektor, sondern auch denjenigen mit den niedrigsten finanziellen und formalen Zugangsbarrieren (Price u.a. 2003).

regierung zusätzliche finanzielle Mittel bereit, mit denen diejenigen lokalen Verwaltungen belohnt werden, die überdurchschnittlich viele Hilfeempfänger in Arbeit vermitteln können (California Budget Project 2001). Sie erhalten als Gratifikation höhere Landeszuweisungen, um ihr Angebot an Dienst- und Unterstützungsleistungen zur Beschäftigungsaufnahme von TANF-Empfängern zu verbessern, so dass die Höhe der pro Hilfeempfänger im Monat zur Verfügung stehenden Mittel in den Counties bereits zwei Jahre nach Verabschiedung des WTWA zwischen \$2.400 und \$11.300 schwankte (California Legislative Analyst's Office 2001: 1). Im Vergleich zu New York State kann in Kalifornien aber nur ein verhältnismäßig kleiner Teil der bei den direkten Sozialhilfezahlungen eingesparten Gelder seit 1998 von den Counties angesammelt und/oder für andere soziale Programme und Maßnahmen verwendet werden (Polit u.a. 2005), was die Anreize für die lokalen Verwaltungen schwächt, eine besonders strikte Sanktions- und Diversionsstrategie zu verfolgen. Allerdings müssen auch die Counties in Kalifornien unmittelbare finanzielle Kürzungen in Kauf nehmen, wenn sie die vom Bund gesetzten »work participation rates« nicht erreichen. Der WTWA sieht vor, die untergeordneten Verwaltungseinheiten zur Hälfte an den von Washington angedrohten finanziellen Sanktionen zu beteiligen (Zellman u.a. 1999: 23).¹⁰⁰

Lokale Rahmenbedingungen für eine arbeitszentrierte Sozialhilfepolitik

Anders als in New York City, wo Bürgermeister Giuliani und Jason Turner als Leiter der Sozialverwaltung eine besonders kontroverse und profilierte Position einnahmen, gab es innerhalb der Administration und der Lokalregierung in Los Angeles kein vergleichbar ambitioniertes Führungsteam, das seine politische Karriere mit der erfolgreichen Umsetzung der »Welfare Reform« verbunden hätte. Vielmehr war zumindest die erste Phase des Transformationsprozesses des lokalen Sozialhilfesystems (1996-2000) in Los Angeles von einer erstaunlich engen Kooperation von Verwaltungsseite und zivilgesellschaftlichen Akteuren gekennzeichnet, da nur wenige sozialpolitische Organisationen auf eine kon-

100 1999 erhielt Kalifornien seine erste Strafe in Form einer Kürzung von \$7 Millionen seiner Bundeszuschüsse, weil es dem Bundesstaat bis 1998 nicht gelungen war, entsprechend den nationalen Vorgaben 75 Prozent aller von Sozialhilfe lebenden »two-adult families« in Arbeit oder Beschäftigungsmaßnahmen zu bringen. Das führte dazu, dass Kalifornien 1999 ein eigenes Landesprogramm für diese Gruppe etablierte, das lediglich aus eigenen Steuermitteln finanziert wird (Ellis 1999).

frontative Strategie setzten; die Mehrheit versuchte frühzeitig, über eine gemäßigte Lobbypolitik und eine Partizipation an verschiedenen Planungsgremien Einfluss auf die Ausgestaltung des kommunalen TANF-Programms zu nehmen.

Im Unterschied zu New York City verzichtete die Lokalverwaltung in Los Angeles allerdings auch auf radikale Umstrukturierungen: Weder setzten sich Kommunalpolitiker oder führende Verwaltungsmitarbeiter für eine konsequente Diversions- und Sanktionspraxis ein, noch entschieden sie sich, unbezahlte Arbeitsdienste ins Zentrum des neuen Sozialhilfe- und Beschäftigungssystems zu stellen. Vielmehr versuchten die politisch Verantwortlichen zunächst, an bereits langjährig bestehende Kooperationsbeziehungen zwischen öffentlichen und gemeinnützigen Einrichtungen anzuknüpfen, um die Vorgaben der übergeordneten Reformgesetze umzusetzen. Angesichts der erheblichen Anzahl von Transferempfängern, die in relativ kurzer Zeit neu registriert, auf ihre Erwerbsfähigkeit hin überprüft und in irgendeine Form von Beschäftigungsmaßnahmen gebracht werden musste, bedeutete dies vor allem in den ersten Jahren einen extremen organisatorischen Aufwand, der mit einem hohen administrativen Abstimmungsbedarf einherging.

Sozialhilfe- und Armutsentwicklung

Die Inanspruchnahme von Sozialhilfe unter Familien in Los Angeles County lag Mitte der 1990er Jahre in absoluten Zahlen noch deutlich über der in New York City. Somit nahm L.A. den unumstrittenen Spitzenplatz unter allen städtischen Regionen in den USA in Bezug auf die Herausforderungen der »Welfare Reform« ein. Zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung (1996) bezogen hier knapp 900.000 Personen, das heißt zehn Prozent der Gesamtbevölkerung, Unterstützung aus dem lokalen AFDC-Programm (L.A. Almanac 2004a). Etwa zwei Drittel davon waren allerdings Kinder, während sich die Gruppe der erwachsenen Transferempfänger (über 16 Jahre) aus 250.000 Frauen und 60.000 Männern zusammensetzte, darunter über 150.000 hispanischer Herkunft (L.A. Almanac 2004b).¹⁰¹ Zum gleichen Zeitpunkt erhielten 93.000 Erwachsene Unterstützung im Rahmen von »General Relief«,¹⁰² das sind fast

101 1998 setzte sich die Gruppe der Sozialhilfeempfänger im CalWORKS-Programm in L.A. zu 12,2 Prozent aus Weißen, zu 30,3 Prozent aus Afroamerikanern und zu 52,4 Prozent aus Hispanics und einer kleinen Gruppe anderer ethnischer Herkunft zusammen (Brookings Institution 2000b: 4).

102 Zur Zusammensetzung der Gruppe, die Gelder aus dem »General Relief«-Programm bezog, vgl. FN 82.

190.000 weniger Personen als im »Home Relief«-Programm in New York City; über eine Million Menschen waren auf staatliche Ernährungsbeihilfen angewiesen (L.A. Almanac 2004a). Kurz vor Einführung des neuen CalWORKs-Programms sah das durchschnittliche Profil einer Familie in Los Angeles County im Sozialhilfebezug folgendermaßen aus: Sie bestand aus drei Personen; die Zahl der Kinder betrug durchschnittlich 2,2; das Alter der Kinder lag im Durchschnitt bei sieben, das der Erwachsenen zwischen 34 und 35 Jahren; 72,3 Prozent der Erwachsenen besaßen die US-amerikanische Staatsbürgerschaft; 42,9 Prozent waren unverheiratet; 41,7 Prozent waren länger als zwölf Jahre zur Schule gegangen; die durchschnittliche Bezugsdauer betrug 13,5 Monate, die Höhe der Leistungen \$495 im Monat (California Department of Social Services 1999). Bereits über 40 Prozent der Erwachsenen kombinierten zu diesem Zeitpunkt Transferleistungen mit einer Erwerbstätigkeit (ebd.).

Die größten Zuwächse bei den Sozialtransfers hatte es in L.A. Ende der 1980er Jahre gegeben, als die Region eine der größten Wirtschaftsrezessionen in ihrer Nachkriegsgeschichte erlebte. Allein zwischen 1989 und 1992 war die Anzahl aller Personen, die in Los Angeles County in unterschiedlicher Form sozialstaatliche Unterstützung bezogen, von 1 Million auf 1,6 Millionen angestiegen; 1995 hatte sie mit 2,1 Millionen ihren vorläufigen Höchststand erreicht (DeVerteuil u.a. 2003: 275).

Präzise Angaben über die Ausgabenentwicklung in Los Angeles County für die einzelnen Sozialprogramme und -leistungen liegen nicht vor.¹⁰³ Insgesamt ist das Budget von L.A. County zwischen 1995 und 2000 von \$9,4 auf über \$15 Milliarden angewachsen (L.A. Almanac 2004c). Von den Gesamtausgaben entfiel der größte Posten (\$3,74 Milliarden) 1995 auf den Bereich »Public Assistance«, gefolgt von »Public Protection« (\$2,5 Milliarden) und Ausgaben für »Health and Sanitation« (\$1,8 Milliarden). Im Jahr 2000 waren die kommunalen Ausgaben für Sozialtransfers auf \$5,1 Milliarden gestiegen, die Ausgaben für Strafverfolgung/Sicherheit auf \$3,5 und die Kosten für Gesundheitsleistungen auf \$3,4 Milliarden (ebd.). Damit lässt sich anders als für New York City keine eindeutige Umschichtung der lokalstaatlichen Ausgaben in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre von redistributiven Programmen zugunsten des Bereichs Polizei/öffentliche Sicherheit oder anderer kommunaler Aufgabenfelder nachweisen.¹⁰⁴ Vielmehr zeigen diese Anga-

103 Das Board of Supervisors veröffentlicht zwar jährlich einen Budgetplan, in diesem sind jedoch die Ausgaben für die einzelnen Transferprogramme nicht näher aufgeschlüsselt.

104 Ein unmittelbarer Vergleich der Haushalts- und Ausgabenentwicklung in New York City und Los Angeles County ist auch deswegen nicht mög-

ben, dass zumindest in Los Angeles die Umstellung des Sozialhilfesystems Ende der 1990er Jahre zunächst nicht mit Einsparungen auf der lokalen Ebene, sondern mit Ausgabenerhöhungen verbunden war. Ob die zusätzlich eingesetzten Mittel in Los Angeles unmittelbar bedürftigen Familien zugute kamen und wer im Einzelnen von diesen profitieren konnte, ist allerdings umstritten. Auf Kostenverschiebungen innerhalb der einzelnen Unterstützungsprogramme (CalWORKs und »General Relief«) seit Verabschiedung der übergeordneten Sozialhilfegesetzgebung wird weiter unten (vgl. S. 321 ff.) noch eingegangen.

Betrachtet man die allgemeine Einkommens- und Armutsentwicklung in den 1990er Jahren, so zeigt sich aber auch für Los Angeles ein eindeutig negativer Trend, der starke Parallelen mit Entwicklungen in New York City aufweist. Die Armutsbevölkerung in Los Angeles ist gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung aktuell um 23 Prozent höher als in Kalifornien und um 25 Prozent höher als im Bundesdurchschnitt (Flaming 2006: 2). Wird die offizielle Definition der Bundesregierung zugrunde gelegt, dann galten 1990 fast 1,3 Millionen Bewohner von Los Angeles County als arm (Perez 2002: 8). Hatte die Armutsrate 1970 noch unter zehn Prozent und somit unter dem Bundesdurchschnitt gelegen, so war zwischen 1989 und 1999 der Anteil der Personen, die im County unter der offiziellen Armutsgrenze lebten, von 15,1 auf 17,9 Prozent angestiegen (ebd.: 6). In der City of Los Angeles war die Entwicklung noch drastischer: Hier nahm die Armutsrate in der Bevölkerung im selben Zeitraum von 18,9 auf 22,1 Prozent zu (Drayse u.a. 2000: 12), während sie bundesweit von 13,5 auf 12,7 Prozent gesunken ist (US Bureau of the Census 1999). Bei der Verwendung einer Berechnungsgrundlage, die sich an den realen Lebenshaltungskosten in Los Angeles orientiert,¹⁰⁵ fällt das Bild noch wesentlich düsterer aus. Demnach ist seit Mitte der 1990er Jahre der Anteil der materiell bedürftigen Familien in Los Angeles County von 36 auf 43 Prozent gewachsen, was einer Zahl von 4,1 Millionen Personen entspricht (More u.a. 2000: 19f.). Noch nie waren so viele Menschen in der Wohlstands- und

lich, weil sich das County und die City in Los Angeles die kommunalen Aufgaben teilen, während New York City für alle Leistungen aufkommt, die der Bundesstaat nicht übernimmt (vgl. S. 181 ff.).

105 Nach einer Studie der Equal Rights Advocates (2000a) musste eine alleinerziehende Mutter in Los Angeles mit zwei Kindern ohne staatliche Unterstützung aufgrund der hohen Lebenshaltungskosten Ende der 1990er Jahre mindestens \$19 pro Stunde oder etwa \$40.000 im Jahr verdienen, um ihre Familie angemessen versorgen zu können. Der Mindestlohn betrug zu diesem Zeitpunkt \$5,75 pro Stunde; die durchschnittliche Miete für ein Zwei-Zimmer-Appartement lag bei \$1.323 (Tepper/Simpson 2003: 4).

Glamour-Kapitale mit ihren luxuriösen Villen in Beverly Hills und zahlreichen Hollywood-Stars so weit von der Realisierung des amerikanischen Traums entfernt:

Indeed, today's working poor in Los Angeles are experiencing an extreme version of the economic turbulence that is rocking families across the income spectrum. And the cause, no matter of people's means, is the same: a quarter-century-long shift of economic risk by business and government onto working families. Protections that Americans, especially poor ones, once relied on to buffer them from economic setbacks – affordable housing, stable jobs with good benefits, union membership and the backstop of cash welfare – have shriveled or been eliminated. These losses have been only partially offset by an expansion of programs such as the earned-income tax credit for the working poor and publicly provided healthcare. (Gosselin 2004)

Im US-amerikanischen »Epizentrum der working poor« (More u.a. 2000) sind es wiederum bestimmte Bevölkerungsgruppen, die überdurchschnittlich stark unter materieller Not, schlechter Gesundheits- und Wohnraumversorgung sowie fehlenden Mobilitätschancen zu leiden haben: Mitte der 1990er Jahre lag die Armutsrate unter Kindern bei 36,2 Prozent, unter alleinerziehenden Müttern bei 29,8 Prozent, unter erwachsenen Afroamerikanern bei 22,3 und unter Hispanics bei 32,6 Prozent (United Way of Greater Los Angeles 1999: 23ff.). Außerhalb der USA geborene Migranten, die inzwischen über ein Drittel der Gesamtbevölkerung von Los Angeles ausmachen, bilden eine weitere Gruppe, die überproportional stark von Einkommensarmut betroffen ist: 27,5 Prozent aller neu Zugewanderten lebten in den 1990er Jahren in Südkalifornien in Armut im Vergleich zu 10,9 Prozent der »Eingeborenen« (Myers u.a. 2004: 4).

Zudem hat sich seit den 1970er Jahren die Zahl der urbanen und suburbanen Wohnquartiere mit einer extremen Armutskonzentration – definiert als Gebiete mit einer Armutsquote über 30 Prozent – in Los Angeles County mehr als verdoppelt (McConville/Ong 2003: 1). Gleichzeitig ist aufgrund der anhaltenden Wohnungskrise – es fehlen etwa 400.000 Wohnungen für einkommensschwache Haushalte (Leavitt/Lingafelter 2005: 43) – die Zahl der Obdachlosen ständig angewachsen. Wurde 1984 noch von etwa 25.000 bis 50.000 Wohnungslosen ausgegangen, so wurde ihre Zahl im Jahr 2000 bereits auf 80.000 bis 100.000 geschätzt (Tepper/Simpson 2003: 5), darunter als ein erstes sichtbares Ergebnis der »Welfare Reform« eine zunehmende Zahl von Familien mit Kindern. Zu den städtischen Regionen mit einer besonders hohen Konzentration von Haushalten mit einem Jahreseinkommen von unter

\$15.000 gehören Gebiete in unmittelbarer Nähe zu Downtown L.A. (Skid Row als Zentrum der obdachlosen Bevölkerung), traditionelle Einwandererquartiere wie Pico-Union/Westlake und Boyle Heights, East Los Angeles mit einer vorwiegend hispanischen Bevölkerung, Watts und Compton in South Central mit einer hauptsächlich afroamerikanischen Bewohnerschaft, dazu Teile von Long Beach und North Hollywood mit großen asiatischen Flüchtlings-Communities (aus Kambodscha, Vietnam und Armenien) sowie im nordöstlichen San Fernando Valley das besonders stark von Deindustrialisierung betroffene Pacoima.¹⁰⁶

Noch ausgeprägter als in New York City ist in Los Angeles County das Problem der sinkenden Löhne und das Verschwinden der Mittelschichten (Assembly Select Committee on the California Middle Class 1998). Nicht Erwerbslosigkeit oder Unterbeschäftigung wie in vielen anderen US-amerikanischen oder westeuropäischen Metropolen sind in Los Angeles die ausschlaggebenden Gründe für eine zunehmende Verarmung der Bevölkerung, sondern ein erschreckender Rückgang bei den Lohneinkommen. Das durchschnittliche Reallohneinkommen für Männer ist zwischen 1979 und 2005 um fast ein Fünftel (19,2 Prozent) gesunken (California Budget Project 2006: 4); der durchschnittliche Stundenlohn eines abhängig Beschäftigten in den unteren Einkommensgruppen ging zwischen 1989 und 1995 von \$9,13 auf \$7,95 zurück (ebd.). Weniger als die Hälfte aller Beschäftigten in L.A. war 2004 über ihren Arbeitgeber noch kranken- und rentenversichert (ebd.). Die größten Lohnverluste zwischen 1990 und 1998 mussten wie in New York City die Arbeiter- und unteren Mittelschicht Haushalte (Jahreseinkommen zwischen \$15.000 und \$40.000) hinnehmen, während das Einkommen der Höherverdienenden (über \$85.000 im Jahr) im selben Zeitraum um über 16 Prozent angestiegen ist (More u.a. 2000: 16). Die eindeutig größten Einkommenszuwächse (120 Prozent) hatten dagegen Multimillionäre zu verzeichnen (Gladstone/Fainstein 2003: 93), so dass die Einkommensschere und die Entfremdung zwischen der mehrheitlich migrantischen Armutsbevölkerung und den weißen Oberschichten, die unmittelbar von den billigen Arbeitskräften in der boomenden Dienstleistungs- und Sicherheitsindustrie profitieren, immer größer geworden sind.¹⁰⁷ Mehr als zwei Drittel der etwa eine Million Arbeitnehmer in Los

106 Zur räumlichen Konzentration von Armut in Los Angeles, die stark von bundesweiten Trends abweicht, vgl. McConville/Ong 2003; Jargowsky 2003.

107 In Los Angeles County ist das Einkommensgefälle (income gap) zwischen Arm und Reich größer als in irgendeinem anderen Teil der USA (California Budget Project 2006).

Angeles mit einem jährlichen Haushaltseinkommen unter der Armutsgrenze waren Ende der 1990er Jahre Latinos, während der Anteil der Weißen an den »working poor« lediglich 13 Prozent betrug (California Employment Development Department 2001a).¹⁰⁸ Unter den arbeitenden Armen ist die größte Gruppe zwischen 36 und 50 Jahren alt, lebt in Haushalten mit zwei Erwachsenen und mehreren Kindern und geht mindestens einer Vollzeitbeschäftigung nach, vorwiegend in der verarbeitenden Industrie, im Einzelhandel und in sonstigen Dienstleistungssektoren wie dem Hotel- und Sicherheitsgewerbe oder als Haus- und Betreuungspersonal für die wohlhabenderen Bevölkerungsgruppen (More u.a. 2000: 25).

Ökonomische Faktoren

Dass Los Angeles ein ernsthaftes, durch den Markt sowie die extreme Ausbeutung von Arbeitsmigranten forciertes Armutproblem hat, war auch den Lokalregierungen und den führenden Mitarbeitern der für die Umsetzung von CalWORKs zuständigen Behörden nicht entgangen. In einem von verschiedenen Verwaltungsabteilungen 1998 entwickelten »Job Creation Plan« nannten sie als eine der größten Herausforderungen der städtischen Region, in den kommenden Jahren ausreichend Arbeitsplätze zu schaffen, die Sozialhilfeempfängern, Erwerbslosen, neuen Zuwanderern und bereits Beschäftigten existenzsichernde Löhne, angemessene Sozialleistungen (Krankenversicherung, Urlaubsanspruch etc.) und Aufstiegsmöglichkeiten bieten. Die Anzahl der benötigten Jobs, um das Soll der nationalen Sozialhilfereform zu erfüllen und die Arbeitslosenrate in Los Angeles County auf den damaligen Bundesdurchschnitt (4,3 Prozent) zu senken, wurde auf 500.000 geschätzt (L.A. County Department of Public Social Services 1998a: 1). Eine andere Studie des unabhängigen Forschungskonsortiums Economic Roundtable gelangte zu der Einschätzung, dass auf jede offene Stelle, die für ehemalige Sozialhilfeempfänger geeignet ist, etwa fünf bis sechs Bewerber kommen würden (Force u.a. 1998: 17). Kurz zuvor hatte der City Council von Los Angeles auf Drängen lokaler Gewerkschafts- und Wohlfahrtsorganisationen daher eine Resolution verabschiedet, die sich für die Verabschiedung eines Gesetzes im US-Kongress aussprach, das den Bundesstaaten und

108 Beide Gruppen haben einen Anteil an allen Erwerbstätigen von etwa 40 Prozent und einen Bevölkerungsanteil von 47 Prozent (Latinos) bzw. 30 Prozent (Weiße) (California Employment Development Department 2001a).

lebt (Pastor u.a. 2000), die in einem Bevölkerungswachstum von etwa 800.000 Bewohnern und 400.000 neuen Arbeitsplätzen resultierten.¹¹¹ Die größten Beschäftigungszugewinne in den 1990er Jahren wurden allerdings in den Bereichen Transport, Bau, Finanzen, Immobilien, Versicherungen, Tourismus und im Einzelhandel erzielt (Southern California Studies Center 2001). Allein im Dienstleistungsbereich, der durch eine extreme Spaltung zwischen einem Hochlohnsektor (EDV, Finanzwesen, Filmindustrie etc.) und einem umfangreichen Niedriglohnsektor (einfache und haushaltsnahe Dienstleistungen) gekennzeichnet ist, sind seit 1995 180.000 neue Arbeitsverhältnisse entstanden (United Way of Greater Los Angeles 1999: 12).¹¹² Gleichzeitig hat sich Los Angeles seit den 1980er Jahren zu einem wichtigen Standort der »Sweatshop Industries« (Mittel- und Kleinbetriebe mit einem Schwerpunkt in der Textil- und Bekleidungsherstellung) und zu einem Zentrum informeller wirtschaftlicher Aktivitäten entwickelt. Zwischen 1977 und 1997 ist die Zahl der Sweatshops, die sich durch besonders niedrige Löhne, hochgradig flexibilisierte und ungeschützte Arbeitsbedingungen sowie eine stark segregierte ethnische Arbeiterschaft auszeichnen, um die Hälfte gewachsen, so dass hier inzwischen ein Sechstel aller »manufacturing jobs« in Los Angeles angesiedelt ist (Gladstone/Fainstein 2003: 89).

Für das Jahr 2000 wurde geschätzt, dass sich 16 Prozent aller Jobs in der City of Los Angeles der wachsenden Schattenökonomie zurechnen ließen bzw. nicht offiziell gemeldet waren (Klowden u.a. 2005: 9). Darüber hinaus weist eine aktuelle empirische Untersuchung (Valenzuela u.a. 2006) auf die zunehmende Bedeutung des Tagelöhnersektors in Los Angeles hin, der überwiegend von mexikanischen Migranten bedient wird. Dementsprechend gehen einige Beobachter des lokalen Arbeitsmarktes in L.A. davon aus, dass sich der informelle Wirtschaftsbereich zu einem immer wichtigeren Wachstumssektor entwickeln könnte, der im Zusammenhang mit den erfolgten Einschnitten im Sozialsystem Armuts- und Ungleichheitsprobleme noch weiter verschärfen werde:

111 Der Bevölkerungszuwachs bezieht sich auf die Jahre 1992 bis 1999, der Stellenzuwachs auf den Zeitraum von 1992 bis 1998 (Drayse u.a. 2000: 21).

112 Die größten Beschäftigungszuwächse in absoluten Zahlen wurde in Los Angeles County in den folgenden fünf Bereichen und Berufsgruppen mit den in Klammern angegebenen durchschnittlichen Stundenlöhnen erzielt: Personal im Einzelhandel (\$7,32), Büroangestellte (\$9,72), Bedienungspersonal (\$5,35), Küchenhelfer (\$6,13) und Kassiererinnen (\$6,49) (United Way of Greater Los Angeles 2000: 25). Weitere Boomsektoren sind die Filmindustrie, der Bildungs- und Gesundheitssektor und andere soziale Dienste, »legal services« sowie die Sicherheitsindustrie (Gladstone/Fainstein 2003: 85)

Los Angeles County may well have entered an era when its formal economy, with jobs that provide worker protections and payroll benefits, is standing still while growth occurs through under-the-table, off-the-books employment. This growing informal economy produces a wide range of legal goods and services such as apparel, food products, construction, and private household care, while ignoring basic labor and tax laws. The presence of this type of employment as a significant, growing, and possibly permanent part of our economy raises concerns about the ability of the working poor to improve their circumstances and achieve economic sustainability. It is also a compelling reason for us to rethink a regional economic trajectory that promotes short-term gains at a cost of greater poverty and inequality. (Joassart-Marcelli/Flaming 2002: 3)

Während zahlreiche Forschungseinrichtungen in Zusammenarbeit mit lokalen Gewerkschafts- und Community-Organisationen in den 1990er Jahren damit begannen, neue Initiativen zur Stärkung lokaler Wirtschaftsräume und zur Durchsetzung höherer Löhne zu entwickeln (vgl. S. 289 ff.), waren die Lokalverwaltungen in Los Angeles County in den ersten Jahren nach Verabschiedung der nationalen »Welfare Reform« vor allem damit beschäftigt, den bürokratischen Anforderungen der übergeordneten Sozialgesetzgebung nachzukommen.

Workfare in Los Angeles

Die wesentlichen Akteure, die Einfluss auf die Ausgestaltung des lokalen Workfare-Regimes in Los Angeles nahmen, waren das County Board of Supervisors, das County Department of Public Social Services sowie eine breite Koalition aus Gewerkschafts-, Wohlfahrts- und Community-Organisationen, die anders als in New York City zu einem großen Teil frühzeitig von Verwaltungsseite in den Beratungs- und Transformationsprozess eingebunden wurden.¹¹³ Dagegen spielten sowohl der republikanische Bürgermeister Richard Riordan als auch der von Demokraten dominierte City Council bei der Formulierung und Umsetzung der neuen Sozialhilfepolitik nur eine untergeordnete Rolle, da sie lediglich über die Möglichkeit verfügten, Empfehlungen auszusprechen und Lobbypolitik zu betreiben, aber sonst keine formalen Zuständigkeiten im Bereich der Transferleistungen haben.¹¹⁴

113 Interviews mit Teresa Sanchez, Service Employment International Union/Local 347, 15.10.2002; Yardenna Aaron, Community Institute for Policy Heuristics & Education, 18.10.2002; Dan Fleming, Economic Roundtable, 30.8.2001.

114 Der City Council hat lediglich Einfluss auf die Verwendung von Mitteln des Bundesarbeitsministeriums zur Beschäftigungsförderung von benachteiligten Bevölkerungsgruppen, die zum Teil direkt an die Kommu-

Ein weiterer Unterschied zur New Yorker Situation war, dass die traditionelle Konfliktlinie zwischen der County-Verwaltung und den sozialpolitisch engagierten zivilgesellschaftlichen Gruppen Mitte der 1990er Jahre in Los Angeles zumindest kurzfristig von einer gemeinsamen Opposition gegenüber dem republikanischen Gouverneur und dem Sozialministerium in Sacramento überlagert wurde. So gab es im Vorfeld der Verabschiedung des »Welfare to Work Act« im Landesparlament bereits eine rege Zusammenarbeit zwischen County-Vertretern, dem City Council, progressiven Abgeordneten der Demokratischen Partei – darunter der heutige Bürgermeister von L.A., Antonio Villaraigosa – und zahlreichen Immigrant- und Bürgerrechtsorganisationen, um die besonders restriktiven Reformvorschläge der Republikaner in der State Legislature zu verhindern (Reese 2002a). Mehr als 300 Organisationen beteiligten sich darüber hinaus an einer landesweiten Kampagne für »Immigrant Rights« und erleichterte Einbürgerungen, die auch von Seiten der County-Verwaltung und des Bürgermeisteramts finanzielle und personelle Unterstützung erfuhr (Ward 1997).¹¹⁵ Zudem hatten sich in Los Angeles County bereits im September 1996 auf Initiative der Liberty Hill Foundation¹¹⁶ mehr als 100 Nonprofit-Organisationen, Gewerkschafts-, Kirchen- und Stadtteilgruppen zur Los Angeles Welfare Reform Coalition zusammengeschlossen, um ihre Kräfte zu bündeln und als Verhandlungspartner mit einer Stimme gegenüber der County-Regierung und Sozialverwaltung aufzutreten (L.A. Welfare Reform Coalition 1997; Los Angeles Times, 13.4.1997).

Die Umsetzung von CalWORKs in Los Angeles

Die für die Implementierung von CalWORKs in Los Angeles County zuständige Sozialbehörde, das Department of Public Social Service (DPSS), legte ihren ersten »Welfare Reform Plan« innerhalb von nur drei Monaten nach Verabschiedung der Landesgesetzgebung vor (Quint u.a. 1999). Zuvor waren unter der Schirmherrschaft des DPSS – wie von

nen gehen und auch für Sozialhilfeempfänger eingesetzt werden sollen (Eick u.a. 2004).

115 In einer Untersuchung zu den Ursachen der deutlich erhöhten Einbürgerungsrate von mexikanischen Migranten in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre in Kalifornien wird als einer der drei wichtigsten Gründe die Verabschiedung der »Welfare Reform« genannt (Borjas 2002; Ballistreri/Van Hook 2004).

116 Die Liberty Hill Foundation ist eine in den 1970er Jahren in Santa Monica (Kalifornien) gegründete private Stiftung, die linke Projekte und Kampagnen unter dem Motto »Change, Not Charity« im Raum L.A. unterstützt (<http://www.libertyhill.org/media/history.html>).

der Landesregierung vorgesehen – diverse Abstimmungs- und Planungsgremien eingerichtet worden. An dem sogenannten Welfare Reform Network und seinen 14 Arbeitsgruppen waren alle öffentlichen und privaten Einrichtungen beteiligt, die unmittelbar mit der Umsetzung von CalWORKs befasst waren, sowie Repräsentanten der Los Angeles Welfare Reform Coalition. In einer Interdepartmental Task Force, die sich aus führenden Mitarbeitern aus acht Verwaltungsabteilungen zusammensetzte, erfolgte 1998 unter der Leitung des DPSS die Feinabstimmung der in den Arbeitsgruppen entwickelten Vorschläge.¹¹⁷ Zusätzlich wurden im Oktober 1997 zwölf größere Versammlungen, sogenannte Community Forums, abgehalten, um die Vorschläge der Arbeitsgruppen mit der interessierten Öffentlichkeit zu diskutieren. An dem gesamten Planungsprozess für den »County CalWORKs Plan« nahmen nach Angaben der Behörde über 1.000 Personen teil, darunter auch Vertreter von Bildungseinrichtungen, Universitäten, gemeinnützigen Beschäftigungsträgern, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden sowie ausgewählte Sozialhilfeempfänger.¹¹⁸ Die Welfare Reform Coalition setzte sich vor allem für möglichst moderate Arbeitsverpflichtungen, großzügige Ausnahmeregelungen für alleinerziehende Mütter, die ausreichende Finanzierung von Qualifizierungsmaßnahmen sowie gegen strenge Sanktionen und unbezahlte Arbeitseinsätze (unpaid community service) ein (L.A. Welfare Reform Coalition 1997).

Gleichzeitig forderte ein Teil der sozialpolitischen Opposition vom County, zusätzliche Ressourcen zur Unterstützung und zur Arbeitsmarktintegration von besonders benachteiligten Personen und ihren Familien bereitzustellen. Das Board of Supervisors reagierte darauf, indem es das DPSS zu Beginn des Jahres 1998 damit beauftragte, zusammen mit zivilgesellschaftlichen Gruppen und Experten einen »Long-Term Family Self-Sufficiency Plan« auszuarbeiten (Polit u.a. 2005). Als dessen Zielsetzungen wurden die Förderung nachhaltiger Beschäftigung, eine verbesserte medizinische Grundversorgung, eine stabilere Wohnsituation für einkommensschwache Familien, die Bekämpfung von (Jugend-)Kriminalität, eine Senkung der Analphabetenquote sowie ein möglichst integratives und abgestimmtes System sozialer Dienstleistung-

117 Die 14 Arbeitsgruppen hatten folgende Schwerpunkte: Fiscal Issues, Automation and Data Collection, Child Care, Supportive Services, Staff Development, Facilities, Welfare-to-Work, Child Support, Eligibility Standards, Food Stamps, Staff, Participation and Community Communication, Customer Relations, Legislation and Regulations und Medi-Cal (die kalifornische Variante des Programms »Medicaid«) (Los Angeles County Department of Public Social Services 1998b).

118 Interview mit Henry Felder, DPSS-Forschungsabteilung, 13.2.2001.

gen genannt (L.A. County Department of Public Social Services 2001a). Auf einer Pressekonferenz bezeichnete die Direktorin des DPSS – eine gemäßigte Republikanerin, die von 1991 bis 2001 die Behörde leitete – die Initiative des County als »the most comprehensive plan of its type anywhere in the United States« (L.A. County Department of Public Social Services 1999).

Zuvor hatten sieben Arbeitsgruppen aus 100 Projektideen 46 ausgewählt, von denen mehr als die Hälfte der Beschäftigungsförderung von besonders schwer zu vermittelnden Bevölkerungsgruppen dienen und von Community-Organisationen und Wohlfahrtseinrichtungen durchgeführt werden sollte.¹¹⁹ Weitere Mittel zur Qualifizierung und Betreuung von »arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen« durch gemeinnützige Einrichtungen stellte ab 1998 das Bundesarbeitsministerium durch einen Sonderfonds¹²⁰ bereit, so dass ein nicht unerheblicher Teil der in Los Angeles in sozialen Diensten tätigen Nonprofit-Organisationen – anders als in New York City – unmittelbar in das neue lokale »Welfare-to-Work«-System eingebunden war und auch finanziell von diesem profitieren konnte (Eick u.a. 2004).

119 Insgesamt waren für die Finanzierung der in den Plan aufgenommenen Projekte und Programme \$870 Millionen vorgesehen (L.A. County New Direction Task Force 1999: 3), die vor allem die Landesregierung zur Verfügung stellen sollte. Ein Teil der Maßnahmen sollte über die TANF-Mittel des County finanziert werden. Direkt angegliedert an das CalWORKs-System und zu dessen Unterstützung gedacht waren etwa 20 Prozent der Maßnahmen. Sie konzentrieren sich zum einen auf eine Erweiterung der vom DPSS und seinen Kooperationspartnern angebotenen »Welfare-to-Work«-Aktivitäten oder sollten die Kooperation des DPSS mit anderen Verwaltungen stärken, um Familien im Sozialhilfebezug mit einer besseren medizinischen Betreuung, angemessenem Wohnraum oder Freizeit- und Betreuungsangeboten für Kinder und Jugendliche zu versorgen. Ein anderer Teil der Maßnahmen zielte auf technische oder administrative Neuerungen ab, die dabei helfen sollten, Kommunikationsstrukturen und Verwaltungsabläufe effizienter zu gestalten, die Evaluation der Programme zu verbessern und die Mitarbeiter zu schulen. In den Bereich der direkten Beschäftigungsförderung fielen insgesamt 60 Prozent der Projekte. Etwa die Hälfte sollte entweder in direkter Kooperation mit Nonprofit-Organisationen oder von diesen selbständig durchgeführt werden.

120 Dieser Sonderfonds, von dem Los Angeles überproportional stark profitieren konnte, geht auf den »Balanced Budget Act« aus dem Jahr 1997 zurück. Mit diesem Gesetz wurden Regionen und Kommunen mit einer hohen Konzentration von Sozialhilfeempfängern zusätzlich zu den TANF-Zuschüssen einmalig \$3 Milliarden zur Beschäftigungsförderung von besonders schwer in den Arbeitsmarkt zu vermittelnden Personengruppen zur Verfügung gestellt (Nightingale 2001).

Der »County CalWORKs Plan« trat in Los Angeles am 1. April 1998 in Kraft und wurde in den Folgejahren durch weitere Richtlinien zur Umsetzung einzelner Programmkomponenten (Kinderbetreuung, Community Service etc.) ergänzt. Demnach sind in Los Angeles County alle als arbeitsfähig eingestuften Erwachsenen zwischen 16 und 60 Jahren, deren Kinder nicht jünger als zwölf Monate sind, dazu verpflichtet, mit mindestens 32 Wochenstunden an beschäftigungsfördernden Maßnahmen teilzunehmen bzw. eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, um weiterhin staatliche Unterstützung im Rahmen von CalWORKs zu erhalten (L.A. County Department of Public Social Services 1998b). Damit liegt der Umfang der Arbeitsverpflichtung in Los Angeles deutlich über den vom Landesgesetz festgesetzten Wochenstunden.¹²¹ Nach den Bundesvorgaben musste die Sozialverwaltung in Los Angeles bis Dezember 1998 etwa 150.000 Personen in »work activities« bringen. Als Ziel nannte die Behörde, allein im ersten Jahr nach Einführung von CalWORKs 60.000 Erwachsene in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu vermitteln (ebd.: V).

Anders als die meisten anderen Sozialverwaltungen in großstädtischen Regionen entschied sich das DPSS zunächst, einen Großteil der organisatorischen Umsetzung des neuen Sozialhilfesystems in eigener Regie bzw. mit Unterstützung anderer öffentlicher Einrichtungen und Verwaltungsabteilungen zu realisieren (Zelman u.a. 1999). Um die enorme Aufgabenlast im ersten Jahr zu bewältigen, knüpfte das DPSS an die bereits bestehende Infrastruktur des alten JOBS/GAIN-Systems an. Dazu wurden seit Beginn der 1990er Jahre existierende Verträge mit dem Los Angeles County Office of Education verlängert. Die Mitarbeiter dieses Zusammenschlusses öffentlicher Bildungseinrichtungen und Schulen führen erste Orientierungs- und Motivationskurse sowie die in der Regel dreiwöchigen Job Clubs durch. Diese Kurse, die alle neuen Antragsteller ohne Rücksicht auf ihre Grundqualifikationen, Arbeitserfahrungen und -wünsche durchlaufen müssen, dienen hauptsächlich zur individuellen Motivierung und zur Disziplinierung von »Arbeitsentwöhnten«. »Get a Job, Another Job, a Career«, »Dress for Success« oder »The Clock Ticking« sind die von den Pädagogen an die Hilfebezieher zu vermittelnden Grundbotschaften. Zu den Auflagen gehören neben einer regelmäßigen Teilnahme das pünktliche Erscheinen und der Nachweis von 50 telefonischen und fünf schriftlichen Bewerbungen pro Woche (Horton/Shaw 2002). Erst nach dem ersten absolvierten Job Club er-

121 Der WTWA sieht für Alleinerziehende lediglich einen Mindestumfang von 20 Wochenstunden vor (California Legislative Analyst's Office 1998).

folgt die Abfrage und Beurteilung von beruflichen Qualifikationen und Grundkenntnissen, auf deren Grundlage individuelle Eingliederungsvereinbarungen erstellt werden sollen. Werden spezielle Barrieren bei der Arbeitsaufnahme – wie Suchtprobleme oder psychische Krankheiten – festgestellt, sollen die Betroffenen in die Zuständigkeit des Health and Mental Health Department des County überstellt werden. Wird bei Frauen als Beschäftigungshindernis häusliche Gewalt diagnostiziert, ist vorgesehen, sie an unabhängige Beratungs- und Betreuungseinrichtungen bzw. an die bestehenden Frauenhäuser zu verweisen. Bei ihnen und bei Personen mit schwerwiegenden Gesundheitsproblemen sowie bei Krankheits- und Pflegefällen in der Familie kann dem County-Plan zufolge auf eine Teilnahme an Beschäftigungsmaßnahmen verzichtet werden.¹²²

Im Unterschied zu New York City, wo im Zuge der Einführung des neuen TANF-Programms auf Drängen der aus Wisconsin importierten Führungsspitze eine komplette Umstrukturierung der lokalen Sozialverwaltung erfolgte, die zu Versetzungen und zahlreichen Entlassungen führte, stellte das DPSS allein 1998 über 1.000 neue Mitarbeiter ein (Polit u.a. 2005: 40). Gleichzeitig wurden die Anzahl der lokalen Anlaufstellen zur Registrierung, Annahme und Bearbeitung von Sozialhilfeanträgen von ehemals 24 auf 30 und die Zahl der Einrichtungen des DPSS zur Betreuung und Beratung von Hilfeempfängern (Case-Management-Büros) von fünf auf neun aufgestockt (ebd.). Ein Teil der neu angestellten Mitarbeiter führt seit 1999 unangemeldete Haus- und Kontrollbesuche bei Neuantragstellern durch (ebd.: 36). Insgesamt nahm die Anzahl der DPSS-Beschäftigten, die zu einem Großteil von der Dienstleistungsgewerkschaft Service Employees International Union (SEIU) vertreten werden, zwischen 1998 und 2002 von etwa 10.000 auf 15.000 zu (ebd.).

Aus CalWORKs vollständig ausgegliedert wurden in Los Angeles County alle Flüchtlinge und Asylbewerber, die sich zum Zeitpunkt der gesetzlichen Neuregelung noch nicht länger als fünf Jahre im Land aufgehalten hatten. Für sie wurde ein neues Programm, das »Supplemental Refugee Services Program« in der Zuständigkeit des County Department of Community and Senior Services eingerichtet (Quint u.a. 1999). Alle minderjährigen Mütter im CalWORKs-Programm werden seit 1998 von

122 Eine Untersuchung zur Umsetzung der »family violence option« hat jedoch ähnlich wie für New York State festgestellt, dass diese von den Behörden nur selten beachtet wird. Weniger als zwei Prozent aller CalWORKs-Teilnehmerinnen in Los Angeles kamen 2004 in Genuss von speziellen Beratungs- und Betreuungsleistungen für Frauen mit Gewalterfahrungen, weniger als ein Prozent wurden aufgrund der häuslichen Verhältnisse von den Programmauflagen befreit (Spatz/Katz 2005: 3).

ausgewählten Community- und Wohlfahrtsorganisationen betreut (ebd.). Ab Mitte 1999 lag ein Schwerpunkt des DPSS auf der Umsetzung und Erweiterung der Angebote im Bereich der Kinderbetreuung und in der Lösung der in Los Angeles weitverbreiteten Mobilitätsschwierigkeiten von einkommensschwachen Familien und Arbeitssuchenden.¹²³ Los Angeles County gilt aufgrund seiner Größe und des unterentwickelten öffentlichen Nahverkehrssystems als einer der Landkreise in den USA mit den größten Transportproblemen, die verbunden mit einem ausgeprägten »spatial mismatch« von Arbeitsplätzen insbesondere Bewohner der Innenstadtreionen ohne eigenes Auto benachteiligen und in ihrer Alltagsbewältigung einschränken (Ong/Miller 2005).

Zuvor hatte eine Expertengruppe errechnet, dass mit den neuen Programmauflagen und Arbeitsverpflichtungen annähernd 160.000 Kinder von CalWORKs-Teilnehmern unter elf Jahren mit einem Betreuungsplatz zu versorgen wären; für das erste Jahr der Umsetzung wurde der Bedarf auf etwa 60.000 zusätzliche Betreuungsplätze geschätzt (Cuthbertson 1999: 4). Der im Juni 1999 vom County verabschiedete »Transportation Plan« sah vor, \$10,8 Millionen der TANF-Mittel des Landkreises für individuelle Zuschüsse an Sozialhilfeempfänger, eine verbesserte Koordination privater und öffentlicher Verkehrsbetriebe und den Ausbau von Buslinien in Stadtteilen mit einer besonders hohen Anzahl von Hilfeempfängern ohne eigenen Pkw zur Verfügung zu stellen (Ong u.a. 2001).

In den ersten neun Monaten (April bis Dezember 1998) wurden in Los Angeles etwa 100.000 Personen als arbeitsfähig und daher als Teilnehmer von CalWORKs eingestuft (L.A. County Urban Research Division 1999: 3). Zu den vom DPSS zunächst favorisierten »Welfare-to-Work«-Aktivitäten zählten neben den obligatorischen Job Clubs kurzfristige berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, der Erwerb von schulischen Grundqualifikationen und die Vermittlung in Praktika in privaten Unternehmen, vor allem bei denjenigen Hilfeempfängern, die nach Einschätzung der Fallbetreuer aufgrund ihrer Langzeitarbeitslosigkeit erst wieder an Beschäftigung gewöhnt werden mussten (L.A. County Department of Public Social Services 1998a). Der eindeutige Schwerpunkt liegt jedoch auf der Erhöhung des Drucks auf Transferempfänger, möglichst schnell selbst eine Arbeit zu finden. Qualifizierung hat keine unmittelbare Priorität bzw. soll eher »berufsbegleitend« wahrgenommen werden. Führende Mitarbeiter des DPSS beschreiben den Behördenansatz gegenüber Hilfeempfängern folgendermaßen: »Get a job, go to night school, and get a better job« (zit. nach Quint u.a. 1999: 79).

123 Interview mit Luther Evans, Programmkoordinator DPSS, 13.2.2001.

Mit der Durchführung von berufsvorbereitenden Maßnahmen für Sozialhilfeempfänger mit größeren Beschäftigungsbarrieren wurden in Los Angeles County in den ersten Jahren vor allem die staatlichen Community Colleges und eine Reihe gemeinnütziger Organisationen beauftragt (Montrichard/Melendez 2000). Der Community College District von Los Angeles verfügt über neun Standorte, die gleichmäßig über die Stadt verteilt sind.¹²⁴ Die Angebote für Sozialhilfeempfänger umfassen eigens für diese Zielgruppe eingerichtete drei- bis sechsmonatige Kurse zur Vermittlung von Grundqualifikationen (adult basic education), die bis zu zweijährige Teilnahme an regulären Seminaren zur Vorbereitung auf einen Berufs- oder Universitätsabschluss (work study),¹²⁵ die Vermittlung von Kinderbetreuungsplätzen, Praktika und Arbeitsverhältnissen inner- und außerhalb des Campus sowie die Betreuung, Beratung und Fortbildung von bereits erwerbstätigen Transferempfängern. Sind die Community Colleges nicht in der Lage, alle Dienstleistungen bereitzustellen, die von den ihnen zugewiesenen Hilfeempfängern benötigt werden, können diese wiederum Verträge mit anderen öffentlichen Trägern und Nonprofit-Organisationen abschließen.¹²⁶

Obwohl das Landesgesetz diese empfiehlt, gehörten direkte Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber zur Beschäftigung von Transferempfängern in den ersten Jahren zunächst nicht zu den Angeboten der Sozialhilfeverwaltung in Los Angeles. Eine entsprechende Regelung wurde erst im Herbst 2000 verabschiedet und trat im Januar 2001 in Kraft. Neben direkten Zuschüssen werden den Unternehmen seitdem über das »Work Opportunity Tax Credit Program« und das »Welfare-to-Work Tax Credit Program« auch erhebliche Steuererleichterungen angeboten, wenn sie Hilfeempfänger länger als ein Jahr beschäftigen.¹²⁷ Zusätzliche Anreize für potentielle Arbeitgeber sollten dadurch entstehen, dass eingestellte Hilfeempfänger weiterhin von ihren Case Managern betreut werden und diese bei auftretenden Schwierigkeiten am Arbeitsplatz oder sonstigen

124 Hinzu kommen noch 28 Community Adult Schools und zwölf Employment Preparation Center des Schulbezirks, welche die Angebote der Community Colleges vor allem um Sprachkurse und Klassen zur Vorbereitung auf ein High School Diploma ergänzen.

125 Das Angebot der Community-College-Seminare reicht von A wie Automechanik bis zu Z wie Zoologie. Hilfeempfänger dürfen jedoch nur an den Kursen teilnehmen, die von den Case Managern des Sozialamts zuvor genehmigt worden sind.

126 Interview mit Marla Fisher, Community College Weekly, 28.8.2001.

127 Bei einer Einstellung von Personen, die länger als 18 Monate TANF erhalten haben, bekommen Unternehmen Steuererleichterungen von bis zu \$3.000 im ersten Jahr und bis zu \$5.000 im zweiten Jahr der Beschäftigung (Interview mit Luther Evans, a.a.O.).

Konflikten intervenieren können. Darüber hinaus führt das DPSS seit 2001 in Kooperation mit dem lokalen Economic Development Department, privaten Sponsoren und Nonprofit-Organisationen mehrmals im Monat sogenannte Job Fairs durch, auf denen sich Unternehmen über die Angebote der Verwaltung und die Qualifikationen von Hilfeempfängern informieren und bei Interesse direkt Einstellungsgespräche führen können.¹²⁸

»Community service«, das heißt die Beschäftigung von Hilfeempfängern in gemeinnützigen oder öffentlichen Einrichtungen, ist in Los Angeles und in den meisten anderen Counties in Kalifornien für CalWORKS-Teilnehmer erst dann verbindlich vorgeschrieben, wenn alle anderen Maßnahmen nach 18 bzw. 24 Monaten nicht zur Aufnahme eines regulären Beschäftigungsverhältnisses geführt haben. Die Richtlinien zur Ableistung der Arbeitsverpflichtung von Hilfeempfängern durch gemeinnützige Tätigkeiten wurden in Los Angeles erst relativ spät verabschiedet, als abzusehen war, dass bald die ersten Familien die von der Landesregierung festgelegten Zeitlimits erreichen würden. Das DPSS ging davon aus, dass die Verwaltung ab 2000 etwa 3.000 Arbeitsplätze in öffentlichen oder Nonprofit-Organisationen benötigen würde, um die Anforderungen zu erfüllen (L.A. County Department of Public Social Services 2000). Das Landesgesetz hat den Counties bei der Ausgestaltung von Arbeitsdiensten ähnlich wie in New York State eine relativ große Handlungsfreiheit eingeräumt. Der »Welfare-to-Work Act« sieht lediglich vor, dass diese im öffentlichen und gemeinnützigen Sektor abgeleistet werden müssen, mit ihnen keine vorhandenen Arbeitsplätze vernichtet werden dürfen und »community service« auf ein reguläres Beschäftigungsverhältnis vorbereiten soll (California Legislative Analyst's Office 2000). Die Lokalbehörden können »community service« mit Qualifizierungsmaßnahmen oder mit therapeutischer bzw. sozialpädagogischer Betreuung verknüpfen und den Hilfeempfängern freistellen, sich selbst einen Einsatzort zu wählen. Des Weiteren liegt es im Ermessen der Counties, ob sie an die Teilnehmer lediglich weiterhin den Sozialhilfesatz zahlen (grant-based service) oder die Tätigkeit als ein reguläres Beschäftigungsverhältnis (wage-based service) ausgestalten wollen (ebd.).

Der »Los Angeles County Community Service Implementation Plan« definierte als mögliche Einsatzbereiche von TANF-Empfängern das Entfernen von Graffiti, Hausmeistertätigkeiten und die Übernahme von administrativen Aufgaben in öffentlichen und gemeinnützigen Einrichtungen, das Wohnumfeld verbessernde Maßnahmen sowie den Ein-

128 Interviews mit Luther Evans, a.a.O.; Henry Felder, a.a.O.

satz in Gesundheitseinrichtungen und Schulen (L.A. County Department of Public Social Services 2000). Zunächst wurde die Länge des Einsatzes auf maximal neun Monate festgelegt, mit einer wöchentlichen Stundenzahl von mindestens 32 für alleinerziehende Mütter und Väter bzw. 35 für Personen aus Familien mit zwei Erwachsenen. Nach Ablauf der neun Monate sollen die Hilfeempfänger – wenn sie im Anschluss der Maßnahme weiterhin arbeitslos sind – erneut ein Assessment durchlaufen und an Job Clubs teilnehmen. Führt auch dies zu keiner Arbeitsaufnahme, so ist eine neuerliche Vermittlung in »community service« bei einer anderen Organisation oder öffentlichen Einrichtung vorgesehen (ebd.).

Mit der Evaluierung von CalWORKs in Los Angeles wurden seit 1998 mehrere Einrichtungen beauftragt. Zum einen verfügt die County-Verwaltung über eine eigene Forschungsabteilung, die eng mit Wissenschaftlern der großen Universitäten kooperiert und seit Ende der 1990er Jahre mehrere Studien, unter anderem zur Sanktionspraxis des DPSS, in Auftrag gegeben und veröffentlicht hat. Zudem wurden auch der neuen Sozialhilfepolitik kritisch gegenüberstehenden Forschungsteams wie zum Beispiel dem gewerkschaftsnahen Economic Roundtable der Zugang zu verwaltungsinternen Daten gestattet und Mittel zur Auswertung der Beschäftigungsförderung zur Verfügung gestellt. Das größte Evaluierungsprojekt wurde allerdings erneut in der Regie der Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC) durchgeführt, die im Rahmen des Projekts »Big Cities and Welfare Reform« über einen Zeitraum von sechs Jahren (1998 bis 2004) das CalWORKs-Programm in Los Angeles County wissenschaftlich begleitet und untersucht hat. Damit ist das Sozialhilfe- und Beschäftigungsprogramm in L.A. wie bereits in den 1980er und frühen 1990er Jahren eines der am stärksten beforschten kommunalen »Welfare-to-Work«-Systeme in den USA.¹²⁹

Die Ergebnisse und Einschätzungen zur lokalen Implementierung der nationalen Sozialhilfereform in Los Angeles fielen – wie aufgrund der Diversität der mit der Evaluierung beauftragten Einrichtungen und Wissenschaftler nicht anders zu erwarten war – recht unterschiedlich

129 Zu den wichtigsten Evaluierungs- und Begleitstudien von CalWORKs in Los Angeles County gehören die Untersuchungen von MDRC (Quint u.a. 1999; Brock u.a. 2002b; Verma/Hendra 2003; Michalopoulos u.a. 2005; Polit u.a. 2005), Studien der in Santa Monica ansässigen RAND-Corporation, die im Auftrag der Landesregierung seit 1998 die administrative Umsetzung von CalWORKs in den einzelnen Counties beforscht (Zellman u.a. 1999; Klerman u.a. 2000 u. 2002) sowie die »leaver studies« des L.A. County (Moreno u.a. 2003) und des Economic Roundtable (Force u.a. 1998; Flaming u.a. 1999 u. 2002; Drayse u.a. 1998 u. 2000; Burns u.a. 2003).

aus. Die MDRC-Studien kamen zu überwiegend positiven Ergebnissen (Polit u.a. 2005: 3ff.): Sie beurteilten das neue »Welfare-to-Work«-System in Los Angeles im Großen und Ganzen als innovativ und – gemessen an den Kosten und dem bürokratischen Aufwand – als weitgehend effizient. Besonders zufrieden zeigten sich die Forscher, dass die Sozialbehörde mit einem relativ moderaten Mitteleinsatz in den ersten Jahren fast die Hälfte aller Programmteilnehmer in irgendeine Form von beschäftigungsfördernden Maßnahmen gebracht und besonders viel Wert auf eine möglichst schnelle Arbeitsaufnahme gelegt hatte, insbesondere bei sogenannten Langzeitbeziehern. Die Unterstützungsleistungen bei der Arbeitssuche und für bereits Erwerbstätige wurden im Vergleich mit anderen US-Großstädten als besonders großzügig eingeschätzt. Lediglich die Entwicklung der Fallzahlen – die zwischen 1995 und 2001 »nur« um 36 Prozent gesenkt werden konnten, während andere großstädtische Regionen bis zu 60 Prozent vorweisen konnten – wurde bemängelt und mit der relativ zurückhaltenden Sanktionspolitik des Bundesstaates und des DPSS in Verbindung gebracht (ebd.: 60).

Die mit der Evaluierung beschäftigten Mitarbeiter der Universitäten, unabhängige Forschungseinrichtungen, Wohlfahrtsorganisationen und Sozialhilfeempfänger dagegen kritisierten, dass die County-Verwaltung in L.A. die von Bund und Land bereitgestellten Mittel zur Unterstützung der Arbeitsaufnahme, zur Verbesserung der Familien- und Lebenssituation sowie zur Weiterqualifizierung von Sozialhilfebeziehern nicht ausgeschöpft hatte und dazu neigte, diese anzusparen und teilweise auch verfallen zu lassen (Drayse u.a. 1998; Force u.a. 1998; Liu 1999; Rivera 1999a; Mozengo 1999; Flaming u.a. 1999 u. 2002). Drei Jahre nach Einführung von CalWORKs drohten einige Parlamentsabgeordnete in Sacramento sogar, das County zu verklagen, weil es fast 100 Millionen Dollar an Landeszuweisungen zur Finanzierung von Förderprogrammen für Sozialhilfebezieher noch nicht ausgegeben hatte (Rivera 2000). 2001 war nur etwa die Hälfte aller Mittel zur Umsetzung des 1999 groß angekündigten »Long-Term Family Self-Sufficiency Plan« von der Lokalverwaltung freigegeben worden (Polit u.a. 2005: 41). Insbesondere bei der Kinderbetreuung sowie bei psychosozialer/medizinischer Beratung und Betreuung sehen zahlreiche Studien eine große Lücke zwischen nachgewiesenem Bedarf und vorhandenen Angeboten (Cuthbertson 1999; Spatz/Katz 2005). Aber auch bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung für Sozialhilfebezieher hat es in Los Angeles seit Ende der 1990er Jahre deutliche Rückschritte gegeben. Obwohl die Landesregierung für einen Großteil der Finanzierung von »vocational educational training« aufkommt und fast alle der 14 Community Colleges in Los Angeles aufwendige und integrative Programme für Studierende im So-

zialhilfebezug entwickelt haben, erhalten immer weniger Hilfebedürftige von Seiten des DPSS die Option, an diesen teilzunehmen.¹³⁰ Nutzen im zweiten Jahr nach der Einführung von CalWORKs (1999/2000) noch knapp 9.000 Hilfebezieher die Angebote der Community Colleges zu einer weiterführenden Ausbildung, waren es im Oktober 2006 nur noch 4.300 (California Department of Social Services 2007), was einen Rückgang um mehr als die Hälfte bedeutet.¹³¹

Zudem zeigen verwaltungsinterne Studien, dass auch in Los Angeles die durchschnittlichen monatlichen Sanktionsraten seit 1998 von 5 auf über 25 Prozent aller Hilfebezieher angestiegen sind; von ihnen sind überproportional stark hispanische Familien betroffen (Moreno u.a. 2005: XII). Zu den meistgenannten Gründen, warum Sozialhilfeempfänger ihren Programmauflagen nicht nachkommen konnten und sanktioniert wurden, gehören Probleme mit der Kinderbetreuung und mit Verkehrsmitteln sowie Unkenntnis der Regeln und Anforderungen bzw. Kommunikationsprobleme mit den behördlichen Mitarbeitern (ebd.). Eine Datenauswertung des DPSS belegt darüber hinaus, dass kurz nach Einführung von CalWORKs nur etwa ein Viertel aller Zugewiesenen überhaupt das obligatorische Bewerbungstraining absolvierte (Moreno u.a. 2003: X). Bereits im ersten Jahr der Umsetzung von CalWORKs schieden 42.300 Familien aus dem Leistungsbezug aus, ohne dass die Behörde Angaben über die hierfür verantwortlichen Gründe oder über den weiteren Verbleib dieser Menschen machen konnte.¹³²

Hinweise auf den Verbleib geben dagegen Untersuchungen von Initiativen, die sich in Los Angeles seit Jahren mit den wachsenden Hunger- und Wohnungsproblemen befassen. Selbst unter Familien im Sozialhilfebezug ist die Obdachlosigkeit deutlich angestiegen. 2004 lebten bereits 7,3 Prozent aller Familien (17.500 Erwachsene mit 27.300 Kindern), die Leistungen im Rahmen von CalWORKs bezogen, auf der

130 Interview mit John Horton, UCLA, 2.11.2002.

131 Die aktuellen Zahlen zu den im CalWORKs-Programm geförderten Aktivitäten von Oktober 2006 zeigen darüber hinaus folgendes Bild: Von den erwachsenen 45.000 Personen, die als »aktive Teilnehmer« des Programms gelten, gingen über 9.000 einer Erwerbstätigkeit nach. Davon waren 373 selbständig, bei 350 erhielten die Arbeitgeber eine direkte staatliche Lohnsubvention. Etwa 14.000 Erwachsene galten aufgrund von gesundheitlichen und anderen individuellen Problemen als temporär nicht beschäftigungsfähig. Etwa 3.500 befanden sich in Job Clubs bzw. noch in der »Orientierungs- und Assessment-Phase«, 4.300 in einer weiterführenden Ausbildung, etwa 14.000, das heißt über 30 Prozent, waren von Sanktionen betroffen (California Department of Social Services 2007).

132 Interview mit Henry Felder, a.a.O.

Straße oder in Obdachlosenasylen, 12,1 Prozent standen kurz davor, ihre Wohnung zu verlieren (Bono/Toros 2005: 6). Unter den etwa 90.000 gezählten Obdachlosen in Los Angeles waren 2005 bereits 20.000 alleinstehende Frauen und 19.000 Erwachsene mit Kindern (Applied Survey Research 2006: 6). Für ganz Kalifornien wird geschätzt, dass Obdachlosigkeit unter der Armutbevölkerung seit 1999 um fast die Hälfte (47 Prozent) zugenommen hat (Herald 2006: 1). Auch für Los Angeles gehen Bürgerrechts- und Wohlfahrtsorganisationen von einem engen Zusammenhang zwischen Sozialhilfereform und einer wachsenden Nachfrage in Obdachlosenunterkünften und Suppenküchen aus.

Particularly noteworthy is the influx of homeless families that is overwhelming emergency shelter resources, with their young children. [...] Many of these families are the early casualties of welfare reform. Yet they are a modest precursor of what's to come as the county braces for the impact of 5-years time limits reducing welfare checks for thousands of families who are barely able to make rent as it is. (Freese/Klein-Martin 2003)

Kirchengemeinden und Sozialeinrichtungen, die für Bedürftige kostenlos Lebensmittel zur Verfügung stellen, geben an, dass sich in Los Angeles seit 1998 die Zahl der unterstützten Familien um 25 Prozent erhöht hat (L.A. Regional Foodbank 2006). Selbst bei gut einem Drittel aller Familien, die 2001 noch staatliche finanzielle Unterstützung erhielten, wurde festgestellt, dass sie unter Hunger leiden oder nicht regelmäßig über ausreichend Nahrungsmittel verfügen (Institute for the Study of Homelessness and Poverty 2001: 2). Bei Personen, die seit Mitte der 1990er Jahre den Sozialhilfebezug aufgrund einer Arbeitsaufnahme verlassen haben, sah die Versorgungs- und Lebenssituation zum Teil noch schlechter aus. Mehrere umfangreiche Untersuchungen des Economic Roundtable, die seit 1998 im Auftrag von Stiftungen und des Board of Supervisors die Beschäftigungsentwicklung von ehemaligen Sozialhilfeempfängern in Los Angeles verfolgen und analysieren, kommen zu dem Ergebnis, dass nur wenige der Armutsfalle entgehen konnten: 2001 lebten 78 Prozent aller erwerbstätigen ehemaligen Transferempfänger weiterhin unter der offiziellen Armutsgrenze (Burns u.a. 2003: 2). Dementsprechend beurteilen die gewerkschaftsnahen Wissenschaftler die einseitige Schwerpunktsetzung des DPSS auf Bewerbungstrainings und einer möglichst schnellen Jobvermittlung als kontraproduktiv und armutsverschärfend, da von diesem Ansatz vor allem die Arbeitgeberseite profitiere:

Welfare parents have been incorporated into the Los Angeles labor market as a flexible workforce. They supplement employers' short-term labor needs, and are highly vulnerable to layoff and dismissal. This is due in part to human capital limitations that restrict the job opportunities of welfare parents to high-turnover, low-wage positions in various consumer and producer service industries, as well as low-wage manufacturing industries. But it is also a product of employers using labor market flexibility as a competitive strategy in a volatile business environment. (ebd.: 152)

Selbst in einer Studie der Manpower Demonstration Research Corporation, die das CalWORKs-Programm in L.A. an anderer Stelle für seine strikte »work-first«-Orientierung lobt, werden die negativen Befunde bezüglich der Auswirkungen eines solchen Ansatzes bestätigt: 63 Prozent aller befragten erwerbstätigen »leavers« – diejenigen, die in der Öffentlichkeit als Erfolge der Sozialhilfe reform präsentiert werden – gaben an, Probleme mit der Bezahlung der Miete zu haben, 45 Prozent beklagten sich über Engpässe bei der Nahrungsmittelversorgung, 32 Prozent konnten sich keine Arztbesuche leisten, 16 Prozent war aufgrund von Zahlungsschwierigkeiten bereits mehrmals Strom oder Gas abgestellt worden und elf Prozent hatten infolge von Mietschulden ihre Wohnung aufgeben müssen (Verma/Hendra 2003: 55).

Außerdem bleiben auch diejenigen, die den dauerhaften Sprung aus der »staatlichen Abhängigkeit« in den Arbeitsmarkt schaffen, in Los Angeles offensichtlich eine Minderheit: Fast die Hälfte aller, die zwischen 1998 und 2001 an beschäftigungsfördernden Maßnahmen im Rahmen von CalWORKs teilgenommen und daraufhin den Sozialhilfebezug verlassen haben, hatten 2001 keinerlei Einkommen aus Erwerbstätigkeiten; insgesamt ist der Anteil derjenigen, die nach Beendigung des Sozialhilfebezugs eine kontinuierliche Beschäftigung nachweisen konnten, zwischen 1998 und 2001 von 43 auf 34 Prozent gesunken (Burns u.a. 2003: 1ff.). Knapp über 30 Prozent aller »welfare leavers« kehrten nach 1998 aufgrund von erneuter Arbeitslosigkeit wieder in den Sozialhilfebezug zurück (Verma/Hendra 2003: 34). Kennzeichnend für die Beschäftigungsverhältnisse von »welfare leavers« ist auch in Los Angeles neben der niedrigen Bezahlung ihr temporärer und unsicherer Status. Der durchschnittliche Stundenlohn betrug Ende der 1990er Jahre zwischen \$6 und \$8; nur etwa die Hälfte der Arbeitsverhältnisse schlossen eine Krankenversicherung ein, und ein Drittel war mit unregelmäßigen Arbeitszeiten verbunden (ebd.: 28). Nach Angaben des Economic Roundtable sind die sechs wichtigsten Beschäftigungssektoren/-felder für Sozialhilfeempfänger in Los Angeles: die boomende Zeitarbeitsindustrie, private Haushalte, Bürodienste, Schulen, Restaurants und der Gesund-

heitsbereich (Burns u.a. 2003: 145). Es wird geschätzt, dass sich zwischen 10 und 20 Prozent aller ehemaligen (erwerbstätigen) Hilfeempfänger im informellen Sektor verdingen, wo die Bezahlung zum Teil noch unter dem staatlichen Mindestlohn liegt (ebd.: 185). Berechnungen der Wissenschaftler zufolge machen die diejenigen, die seit 1998 den Sozialhilfebezug in Los Angeles County verlassen haben, inzwischen mindestens zehn Prozent der gesamten »workforce« und etwa 30 Prozent aller Arbeitssuchenden in der Region aus (ebd.: 2).

Die Auseinandersetzungen um das neue lokale Sozialhilfesystem

The size, political fragmentation, and large number of special districts and intergovernmental bodies have posed special challenges to progressives seeking to build alliances and change policy. There are elected and unelected officials to influence and geopolitical boundaries to cross; plus, the sheer size of the region makes it hard to conceive of it as a distinct place that people can work together to change. (Gottlieb u.a. 2005)

Los Angeles County verfügt ähnlich wie New York City seit den »War on Poverty«-Initiativen der 1960er Jahre über eine Vielzahl von Nonprofit- und Community-Organisationen, die im Bereich soziale Dienste und Armutsbekämpfung tätig sind und recht unterschiedlich auf die aktuellen Entwicklungen im lokalen Sozialhilfesystem reagiert haben (Eick u.a. 2004). Viele stehen in der Tradition des sogenannten »Community Economic Development«-Ansatzes (Pastor u.a. 2000) und bieten unter der Verwendung von bundesstaatlichen Förder- und privaten Stiftungsmitteln vor allem in den »benachteiligten« Innenstadtquartieren ein breites Spektrum an sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Dienst- und Infrastrukturleistungen an, die von Kindertagesstätten, Gesundheitszentren und Freizeiteinrichtungen bis hin zu gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften und sozialen Unternehmen reichen. Unter dem Einfluss radikalierter städtischer sozialer Bewegungen, in denen Migranten und Beschäftigte in den Niedriglohnsektoren eine zunehmend wichtigere Rolle spielen, haben sich jedoch gerade in Südkalifornien seit Anfang der 1990er Jahre auch einige innovative politische Allianzen herausgebildet, die über einen kleinteiligen Quartiersansatz hinausweisen und versuchen, sozialpolitische und -räumliche Fragen mit der Durchsetzung von gewerkschaftlichen Forderungen (bessere Qualifizierung, höhere Löhne, Schaffung neuer Arbeitsplätze für »benachteiligte« Bevölkerungsgruppen) zu verbinden (Milkman 2000; Pastor 2001; Frank/Wong 2004; Nicholls/Beaumont 2004; Gottlieb u.a. 2005).

So gilt zum Beispiel das 1994 ins Leben gerufene Los Angeles Manufacturing Action Project (LA MAP) als eines der ersten und ehrgeizigsten Projekte neuer Labor-Community-Koalitionen, da es zum einen die gewerkschaftliche Organisation von prekär beschäftigten Migranten und zum anderen die Neuansiedlung von Betrieben entlang des Alameda-Korridors¹³³ verfolgte, um zusätzliche und besser entlohnte Beschäftigung zu sichern (Delgado 1998). Ebenfalls Mitte der 1990er Jahre gründete das Community Development Technologies Center die Los Angeles Manufacturing Networks Initiative zur Unterstützung bereits vorhandener lokaler Unternehmen und zur Ausweitung von Qualifizierungsmöglichkeiten für »benachteiligte« Bevölkerungsgruppen (ebd.). Eine weitere wichtige Initiative zur Stärkung von Arbeitnehmerinteressen in den Niedriglohnsektoren der Dienstleistungsindustrien ist seit 1993 die Los Angeles Alliance for a New Economy (LAANE), die sich unter anderem unter dem Schlagwort »accountable development« für die Berücksichtigung der Interessen einkommensschwacher Bewohner und Nachbarschaften bei größeren Bau- und Stadtentwicklungsprojekten einsetzt (Pastor 2001; Stefanski 2001; Frank/Wong 2004). Zudem gibt es in Los Angeles ähnlich wie in New York inzwischen mehrere sogenannte »Workers' Center«, in denen neue Formen der Solidarisierung und Vertretung von Arbeitnehmerinteressen – einschließlich der von Tagelöhnern und Beschäftigten »ohne Papiere« – praktiziert werden (Fine 2005). L.A. war außerdem eine der ersten Städte in den USA, in der die Lokalregierung in den 1990er Jahren auf Druck der Labor-Community-Koalitionen eine »Living Wage Ordinance« verabschiedet hat (Merrifield 2002: 75 ff.; Frank/Wong 2004: 166f.).¹³⁴

Angesichts dieser vielfältigen Initiativen und Kampagnen zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der »woorking poor« schätzen Sozialwissenschaftler und Aktivisten den Stellenwert, den die »Welfare Reform« in den lokalpolitischen Auseinandersetzungen in Los Angeles Ende der 1990er Jahre einnahm, recht unterschiedlich ein. Einerseits wird die Zusammenarbeit zwischen Community- und Labor-Aktivisten aufgrund der bereits engen Kontakte und gemeinsamen Kampagnenerfahrungen als konfliktfreier und konstruktiver als in anderen

133 Als Alameda-Korridor wird der 35 Kilometer lange Streifen bezeichnet, der dem Los Angeles River folgt und Downtown mit den städtischen Häfen in San Pedro verbindet. Die Stadt hatte das Gelände Anfang des 20. Jahrhunderts annektiert, um den Zugang zum Meer zu sichern.

134 »Living Wage Ordinances«, die es inzwischen in mehr als 120 US-amerikanischen Städten und Kommunen gibt (Hegewisch 2006: 4), binden die Vergabe von öffentlichen Aufträgen an private Unternehmen an die Bezahlung von Löhnen, die deutlich über dem staatlichen Mindestlohn liegen.

Städten beschrieben (Frank/Wong 2004; Krinsky/Reese 2006). Andererseits fehlte in Los Angeles im Vergleich zu New York City, wo Giuliani und Turner eine unnachsichtige »Zero-Tolerance«-Politik verfolgten und auf eine direkte Konfrontationsstrategie gegenüber den sozialpolitischen Initiativen setzten, ein eindeutiges Feindbild, das die Gruppen stärker zusammenschweißte und radikalisiert hätte.¹³⁵ Das für einen Großteil der politischen Entscheidungen zuständige Board of Supervisors zeigte bei der Ausgestaltung des neuen Sozialhilfesystems zumindest in den ersten Jahren eine gewisse Verhandlungsbereitschaft und war aufgrund seiner parteipolitischen Zusammensetzung (drei demokratische, zwei republikanische Vertreter) in vielen Fragen zerstritten.¹³⁶ Außerdem waren ähnlich wie in New York City viele der zivilgesellschaftlichen Akteure in Los Angeles mit dem offiziellen Ziel der übergeordneten Gesetzgebung, alleinerziehenden Frauen über eine stärkere Teilnahme am Arbeitsmarkt eine größere ökonomische Unabhängigkeit zu ermöglichen, grundsätzlich einverstanden. Umstritten war allerdings, welche Instrumente und Organisationen zur Umsetzung des Ziels am besten geeignet seien.¹³⁷

Die wenigen Studien, die sich mit den unmittelbaren Auswirkungen der »Welfare Reform« auf die Arbeit von lokalen Wohlfahrtsorganisationen und die Situation in »benachteiligten« Stadtteilen in den USA befassen, zeigen, dass sie einen Großteil der traditionellen Community-Gruppen und Kirchengemeinden, die sich der Armutsbekämpfung bzw. -linderung verschrieben haben, in eine überaus schwierige Entscheidungslage gebracht haben (Edin/Lein 1998; Hasenfeld/Evans 2000; Withorn 2002, Jennings 2003; Eick u.a. 2004; Sommerfeld/Reisch 2004; Schneider 2006). Zum einen hatten diese Gruppen die Option, sich selbst am »Welfare-to-Work«-System zu beteiligen und eigene Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung anzubieten, was ihnen zusätzliche staatliche Fördermittel einbrachte und häufig mit der Hoffnung verbunden war, den Bedürfnissen ihrer spezifischen Klientel besser nachkommen zu können als Behörden oder kommerzielle Unternehmen. Zum anderen hatten gerade Einrichtungen in Stadtquartieren mit einer besonders hohen Sozialhilfe- und Erwerbslosenquote neben ethischen Motiven

135 Interviews mit Ellen Reese, USC Riverside, 5.11.2002; Paul Tepper, Institute for the Study of Homelessness and Poverty, Weingart Center, 15.11.2002.

136 Interview mit Nancy Berlin, Coalition to End Hunger and Homelessness, 16.11.2002.

137 Interviews mit John Jackson, ACORN, 18.10.2002; Kent Wong, Center for Labor Research and Education, UCLA, 5.11.2002; Goetz Wolff, Center for Regional Employment Strategies, Los Angeles County Federation of Labor, 20.11.2002; Nancy Berlin, a.a.O.

weitere Gründe, gegen den Abbau des lokalstaatlichen Sicherheitsnetzes zu opponieren. Einerseits mussten sie befürchten, aufgrund der abzusehenden steigenden Nachfrage nach Dienst- und Sachleistungen zur Befriedigung von Grundbedürfnissen an ihre Belastungsgrenze zu stoßen. Andererseits gefährdeten die Einschnitte in den Sozialtransfers nicht nur einen Teil der mühsam aufgebauten lokalen Ökonomie, sondern auch die prekäre Stabilität und die Community-Strukturen in den weiterhin von großen Spannungen geprägten multiethnischen innerstädtischen Nachbarschaften (Jennings 2002; Reisch/Sommerfeld 2002).

Als die wichtigsten Akteure der sozialpolitischen Opposition, welche die Etablierung eines strikten Workfare-Regimes in L.A. zu verhindern suchten, erwiesen sich in den 1990er Jahren neben der bereits erwähnten Welfare Reform Coalition (WRC) die Metropolitan Alliance. Während sich in der WRC Organisationen mit ganz unterschiedlichen ideologischen Ausrichtungen, Interessen und politischen Traditionen zusammenfanden, einte die 1995 ins Leben gerufene Metropolitan Alliance und ihre 60 Mitgliedsgruppen ihre Ausrichtung an der Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen in den innerstädtischen Arbeiter- und Einwandererquartieren. Viele waren Teil der in Los Angeles County besonders aktiven »Living Wage«-Bewegung und »Immigrant-Rights«-Kampagnen. Außerdem verfügten sie über gute Kontakte zu den lokalen progressiven Gewerkschaften, die in Los Angeles schon früher als in anderen Regionen den Ansatz des »social unionism« verfolgten (Krinsky/Reese 2006).

Angeführt wurde die Metropolitan Alliance von Organisationen wie ACORN,¹³⁸ die auch in New York City eine bedeutende Rolle bei der Mobilisierung gegen die Workfare-Politik der Stadtverwaltung gespielt hat, und AGENDA (Action for Grassroots Empowerment & Neighborhood Development Alternatives), einer 1993 als Reaktion auf die

138 ACORN wurde bereits 1970 in Arkansas als Selbstorganisationsansatz von »low and moderate income Americans« gegründet und verfügt inzwischen über 100 Mitgliedsorganisationen und Büros in 75 Städten in 28 Bundesstaaten, die im Wesentlichen über Mitgliedsbeiträge, Spenden und Zuwendungen von Stiftungen finanziert werden. Zu den Themen- und Kampagnenschwerpunkten von ACORN gehören neben der Sozialhilfepolitik die Wohnraumversorgung sowie die Bildungs- und Gesundheitssituation in einkommensschwachen lokalen Nachbarschaften. Zudem beteiligt sich ACORN regelmäßig an Kampagnen der Gewerkschaftsbewegung zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen. Abgesehen von New York City und Los Angeles gründete ACORN Mitte der 1990er Jahre auch noch in Minnesota und New Jersey Komitees zur Verteidigung der Rechte von »Workfare Workers« (Reese/Newcombe 2003; <http://www.acorn.org>).

Aufstände gegründeten Initiative, die ähnlich wie ACORN von einem bunten Mix von Migranten, Afroamerikanern und studentischen Aktivist:innen getragen wird (Pastor 2001). Eine weitere treibende Kraft war die Gewerkschaft der öffentlichen Angestellten (SEIU, Locals 347 und 660), die über 40.000 Mitglieder, das heißt 60 Prozent aller County-Beschäftigten vertritt (Milkman/Kye 2006: 2), sowie die Los Angeles Coalition to End Hunger and Homelessness, ein 1991 erfolgter Zusammenschluss von verschiedenen professionellen, für die Armutsbevölkerung tätigen Bürgerrechts-, Wohlfahrts- und Forschungseinrichtungen, die 1996 mit Hilfe von Stiftungsgeldern ein »Welfare Reform Advocacy Project« gründeten.

Ziel der Metropolitan Alliance in Bezug auf die Ausgestaltung des neuen lokalen Sozialhilfesystems war es, innerhalb der eng gesetzten Grenzen der von oben verordneten Reformen Möglichkeiten zur gemeinsamen politischen Interessenvertretung von Transferempfängern und den Beschäftigten in der Sozialverwaltung auszuloten.¹³⁹ Anders als in New York City demonstrierten die beteiligten Gewerkschaftsorganisationen von Anfang an eine große Entschlossenheit und Bereitschaft, die Etablierung eines umfangreichen Workfare-Systems im öffentlichen Sektor, das ihre Mitglieder, deren Arbeitsbedingungen und Löhne bedrohen würde, zu bekämpfen.¹⁴⁰ Da sich aufgrund der langen Aushandlungsprozesse auf Landes- und County-Ebene die Umsetzung von CalWORKs verzögerte, konzentrierten sich die Aktivitäten der radikaleren sozialpolitischen Opposition in Los Angeles zunächst auf das lokale »General Relief«-System.

Auseinandersetzungen um »General Relief«

Interessanterweise war es in Los Angeles eine bundesweit agierende Organisation wie ACORN, die sich kurz zuvor in der Stadt niedergelassen hatte, die 1996 als erste Initiative in der Region eine größere öffentliche Kampagne gegen die gemeinnützigen Arbeitseinsätze von alleinstehenden Männern und Frauen im »General Relief«-Programm (GR-Programm) startete (Liberty Hill Foundation 1997). Von den etwa 90.000 Hilfeempfängern arbeiteten Mitte der 1990er Jahre dort bereits etwa 10 bis 20 Prozent ihre bescheidene staatliche Unterstützung von maximal \$221 pro Monat plus Lebensmittelmarken und einer rudimentären Gesundheitsversorgung in städtischen Verwaltungen und Betrieben, mit einem Schwerpunkt Parks/Grünanlagen, Schulen sowie Gesund-

139 Interviews mit Nancy Berlin, a.a.O.; John Jackson, a.a.O.; Yardenna Aaron, a.a.O.

140 Interviews mit Teresa Sanchez, a.a.O.; Goetz Wolff, a.a.O.

heitseinrichtungen, ab (SEIU 660 1998). Andere, eher alteingesessene Gruppen und Bündnisse wie zum Beispiel die Coalition to End Hunger and Homelessness und die Legal-Aid-Organisation Public Counsel hatten ihre Kräfte Anfang bis Mitte der 1990er Jahre darauf konzentriert, Leistungseinschränkungen im GR-Programm (vgl. S. 260 ff.) zu verhindern und die Wohnsituation von Transferbeziehern – mehr als die Hälfte aller GR-Empfänger in L.A. haben Erfahrungen mit Obdachlosigkeit – zu verbessern (Reese 2002b).¹⁴¹

Für die lokalen Gewerkschaften stellten die Workfare-Maßnahmen für GR-Empfänger in Los Angeles nach eigenen Angaben so lange keinen Anlass für eine Mobilisierung dar, wie Umfang und Zeit der Arbeitseinsätze begrenzt waren (Maximum 40 Stunden pro Monat) und nicht mit Entlassungen oder Zusatzbelastungen ihrer Mitglieder einhergingen.¹⁴² Anders als in New York City war der öffentlichen Sektor in Los Angeles County in den 1980er und frühen 1990er Jahren außerdem weitgehend von Personalabbau verschont geblieben.¹⁴³ 1995 drohte das Board of Supervisors jedoch aufgrund der Finanzkrise der Gesundheitsverwaltung mit der Entlassung von Tausenden Beschäftigten (L.A. Labor News 1995), was SEIU-Funktionäre dazu brachte, die Entwicklung von gemeinnützigen Arbeitseinsätzen in den lokalstaatlichen Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen, in denen es immer wieder zu größeren Einsätzen von Aushilfskräften und GR-Empfängern kam (Aubry 1998), genauer zu beobachten. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der nationalen »Welfare Reform« befürchteten sie, dass die lokale Regierung in L.A. County ähnlich wie in New York City die Chance nutzen würde, weitere Zehntausende von erwerbslosen Frauen und Männern im Sozialhilfebezug zu gemeinnützigen Arbeitseinsätzen in öffentlichen Einrichtungen und Verwaltungen zu zwingen, um die Personalkosten zu senken und die Verhandlungsposition der Gewerkschaften zu schwächen:

We immediatley [fore]saw thousands of people on welfare being exploited and not being paid to work in county jobs, and alongside our workers, and displacing our workers, and undercutting wages, and being denied workers' safety [provisions], being denied health [benefits], and being denied everything we've fought so hard for all of these years. (Funktionär der SEIU 660, zit. nach Krinsky/Reese 2006: 641)

141 Interviews mit Paul Tepper, a.a.O; Nancy Berlin, a.a.O.

142 Interviews mit Ruth Milkman, Institute for Labor and Employment/UCLA, 5.10.2002; Teresa Sanchez, a.a.O.

143 Zwischen Anfang der 1970er und Mitte der 1990er Jahre hat sich die Zahl der städtischen Angestellten um sechs Prozent auf etwa 36.000 und die Zahl der County-Beschäftigten um etwa zehn Prozent auf etwa 95.000 erhöht (Cannon 1997: 5).

Nachdem ACORN 1996 das erste Workfare Workers' Organizing Committee in der Stadt gegründet hatte, schlossen sich SEIU und AGENDA ein Jahr später der Initiative an. Alle drei Organisationen stellten zur Koordinierung ihrer Anti-Workfare-Kampagnen eigens dafür bezahlte und geschulte Mitarbeiter zur Verfügung. Unterstützung fanden sie außerdem von den Citizens for Workfare Justice, einem Zusammenschluss von ehrenamtlichen Unterstützern aus Kirchen-, Studenten- und Stadtteilgruppen (Aubry 1998). Ähnlich wie in New York City standen vier Forderungen bzw. Konflikte im Zentrum der etwa drei Jahre anhaltenden Auseinandersetzungen um die Arbeitseinsätze im GR-Programm: der arbeitsrechtliche Status von »Workfare Workers«, die unmittelbare Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Betroffenen, die Schaffung von regulären und existenzsichernden Beschäftigungsmöglichkeiten als Alternative zu Workfare sowie der Ausbau von beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen (Reese 2002b).

1998 hatte ACORN mit seinem Organizing Committee bereits über 10.000 »Workfare Workers« dazu gebracht, eine Petition zu unterzeichnen, die von der County-Verwaltung verlangte, ACORN als ihre gewerkschaftliche Interessenvertretung anzuerkennen (ACORN 1998). AGENDA und SEIU hielten zusammen mit Hunderten von GR-Empfängern mehrere öffentliche Versammlungen und Anhörungen ab und übten Druck auf Mitglieder des Stadtrats und des Board of Supervisors aus, sich für die Abschaffung von unbezahlten Arbeitsdiensten einzusetzen (Krinsky/Reese 2006: 642). Während es der SEIU als Vertretung eines Großteils der County-Beschäftigten gelang, ihr Gewicht in den Verhandlungen zu nutzen, um gegenüber einem Teil der Verwaltungen sogenannte »non-displacement agreements« durchzusetzen, scheiterte ACORN – wie bereits in New York City – trotz größerer Demonstrationen und zahlreicher militanter Protestaktionen an rechtlichen Vorbehalten gegenüber einer Anerkennung von »Workfare Workers« als Arbeitnehmer (ebd.; Brooks 2001). Nachdem ACORN ihren Kampf um eine gewerkschaftliche Organisation auch in Los Angeles verloren hatte, verfolgte die Organisation ab 1998 eine Strategie, bei der sie öffentlichkeitswirksame Kampagnen zur Durchsetzung von Alternativen zu gemeinnützigen Arbeitseinsätzen mit individueller Betreuung und Rechtsberatung (case advocacy) von GR-Empfängern verband (Brooks 2005). Daraufhin führte die Sozialverwaltung ein offizielles Beschwerdeverfahren für Sozialhilfebezieher ein und erkannte ACORN neben zwei weiteren Bürgerrechtsgruppen (Legal Aid und Public Counsel) als Vermittlungsinstanz zur Beilegung von Streitigkeiten an. Die Organisationen erhielten für ihre Schlichtungstätigkeiten vom County sogar finanzielle Zuwendungen (ebd.), was sich insofern für die Behörden rechnete, da

zahlreiche Konflikte, die in New York City zu langjährigen und teureren juristischen Verfahren geführt hatten, in Los Angeles außergerichtlich geklärt werden konnten.¹⁴⁴ Ein Ergebnis dieser »Advocacy«-Bemühungen, das allen zu Arbeitsdiensten herangezogenen Männern zugute kam, waren verbesserte Arbeitsschutzbedingungen, das Recht der Hilfeempfänger, sich ihren Einsatzort selbst auszusuchen sowie die Selbstverpflichtung der Verwaltung, »Workfare Workers« bei der Besetzung von offenen Stellen in öffentlichen Betrieben und Verwaltungen bevorzugt zu berücksichtigen (Reese 2002b: 19ff.).

Als im Sommer 1998 das DPSS bekannt gab, mehr als der Hälfte aller GR-Empfänger aufgrund neu eingeführter Zeitlimits ihre finanzielle Unterstützung vollständig streichen zu wollen,¹⁴⁵ gab es in der Stadt einen erneuten Mobilisierungsschub.¹⁴⁶ So machte unter anderem die Welfare Reform Coalition, die sich zuvor auf die Situation von bedürftigen Familien und Kindern konzentriert hatte, die angedrohten Kürzungen zum Thema mehrerer öffentlicher Versammlungen und Demonstrationen, auf denen die Teilnehmer vor einem »Countdown to Calcutta« warnten (Rivera 1999b). Bürgerrechtsgruppen dokumentierten mit der tatkräftigen Unterstützung von Wissenschaftlern die drastische Zunahme von Obdachlosigkeit und Hunger in der Stadt und drohten damit, das County – sollte es die Auszahlung von »General Relief« verweigern – wegen unterlassener Hilfeleistung zu verklagen (Shelter Partnership 1999a; Moon/Hawes 1999). Nach etwa einjährigen zähen Verhandlungen zwischen County-Vertretern, Wohlfahrtsorganisationen und einigen demokratischen Parlamentsabgeordneten, während dessen die angekündigten Kürzungen ausgesetzt wurden, nahm die Lokalverwaltung die zeitlichen Leistungsbeschränkungen zunächst zurück und gab bekannt, mit Hilfe von Landes- und Bundeszuschüssen ein eigenständiges, am Konzept von CalWORKs ausgerichtetes Beschäftigungs- und Qualifizie-

144 Die einzige erfolgreiche gerichtliche Klage, die Ende der 1990er Jahre von Bürgerrechtsgruppen gegen das DPSS im Zusammenhang mit der Umsetzung der Sozialhilfeprogramme eingereicht wurde, betraf die Diskriminierung von Antragstellern, deren Muttersprache nicht Englisch ist. Das Gerichtsurteil sah vor, dass die Sozialverwaltung Übersetzer heranziehen und sicherstellen müsse, dass »non-english speakers« die selben Unterstützungsleistungen erhalten wie alle anderen Hilfeempfänger (vgl. Kondo 1999).

145 Die County-Verwaltung hatte 1997 beschlossen, die von der Landesregierung zuvor eingeräumte Möglichkeit auszuschöpfen, den Bezug von GR-Leistungen auf drei Monate innerhalb eines Jahres zu beschränken, wenn die Bezieher als arbeitsfähig galten (vgl. S. 274 ff.).

146 Interviews mit Paul Tepper, a.a.O.; Paul Freese, Public Counsel, 18.11.2002.

rungsprogramm für alleinstehende Hilfebedürftige auflegen zu wollen (Rivera 1999c).

Das im Februar 1999 eingeführte »General Relief Opportunities to Work«-Programm (GROW) muss als eine überaus ambivalente Kompromisslösung betrachtet werden. Es stellt einerseits ein Aufgeben des zuvor vorherrschenden reinen Workfare-Ansatzes für alleinstehende Hilfebedürftige dar, weil mit ihm zum ersten Mal auch berufliche Qualifizierungsmaßnahmen für diese besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppe in Los Angeles angeboten werden (vgl. Shelter Partnership 1999b). Es bedeutet andererseits die nachhaltige Verankerung des Grundprinzips der nationalen Sozialhilfereform auf der lokalstaatlichen Ebene: eine fast uneingeschränkte Arbeitsverpflichtung im Gegenzug für Transferleistungen. War vor 1999 nur ein kleiner Teil aller GR-Empfänger vom Arbeitszwang betroffen gewesen, so ist dieser nun auf alle ausgeweitet worden, deren Arbeitskraft noch in irgendeiner Form ausbeutet werden kann. Das mit jährlich \$14 Millionen ausgestattete GROW-Programm ist eng an den Aufbau und die »work-first«-Philosophie von CalWORKs angelehnt (Human Service Alliance 2000). Seit 1999 sind mehrere etablierte Nonprofit-Organisationen mit der Umsetzung von GROW beauftragt.¹⁴⁷ In der Zielgruppe des Programms befindet sich ein überproportional großer Anteil von Männern afroamerikanischer und hispanischer Herkunft mit minimaler Schulbildung, etwa ein Drittel hat erhebliche gesundheitliche oder Drogenprobleme, 40 bis 70 Prozent sind dauerhaft oder vorübergehend von Obdachlosigkeit betroffen, etwa die Hälfte aller Frauen, die GR erhalten, waren schon einmal Opfer sexueller Gewalt (Shelter Partnership/Public Counsel 2001).

Dementsprechend sind von der Verwaltung bei der ersten Ausschreibung vor allem solche Einrichtungen berücksichtigt worden, die aufgrund ihrer bisherigen Tätigkeiten einschlägige Erfahrungen mit diesen »Problemgruppen« vorweisen konnten. Hierzu gehören das Weingart Center in Downtown Los Angeles, eine der größten und ältesten Service-Einrichtungen der Stadt für Obdachlose, das eng mit der Coalition to End Hunger and Homelessness zusammenarbeitet. Es unterhält seit 1983 neben Unterkünften und einem Gesundheitszentrum auch eine eigene Arbeitsvermittlung. Ein weiterer sogenannter GROW-Provider ist das Chicana Action Service Center mit einem räumlichen Schwerpunkt in East Los Angeles, das seit 1972 in der Betreuung von Obdachlosen aktiv ist und sich außerdem durch langjähriges Engagement in der Ar-

147 Weitere Verträge gingen an einen kommerziellen Bildungsträger (Career Planning Inc.), an den Los Angeles Unified School District sowie an das Los Angeles County Office of Education.

beit mit misshandelten Frauen auszeichnet. Die Los Angeles Urban League ist seit vielen Jahren stadtteilübergreifend in der Kinder- und Jugendhilfe bzw. beruflichen Qualifizierung tätig. Allen in das GROW-Programm einbezogenen Organisationen werden von der Verwaltung pro Jahr etwa 800 bis 1.000 Personen zugewiesen, die sie in Arbeit vermitteln sollen.¹⁴⁸

Der Ablauf der beschäftigungsfördernden Maßnahmen ist ähnlich wie bei CalWORKs von den Behörden fest vorgeschrieben. In der ersten Orientierungsphase werden den Teilnehmern im Wesentlichen ihre Kooperationsverpflichtungen, die Arbeitsauflagen, die Unterstützungsangebote bei der Jobsuche und das Programm erklärt. Zudem werden Grundkenntnisse wie Lesen, Schreiben, sonstige Qualifikationen und die grundsätzliche Beschäftigungsfähigkeit überprüft. Werden keine gravierenden gesundheitlichen oder psychosozialen Probleme festgestellt, geht es in die zweite Phase. Hier lernen die Teilnehmer drei Wochen lang zusammen im Klassenzimmer das kleine Einmaleins des Arbeitsmarktes: Wie bewerbe ich mich richtig, wie verhalte ich mich in einer Vorstellungssituation, was ziehe ich an, welche Unternehmen und Jobs verlangen welche Qualifikationen etc.? Ein zugewiesener Fallbetreuer überwacht die individuelle Arbeitssuche und informiert über geeignete Stellen-, Qualifizierungs- und Praktikumsangebote sowie weitere Unterstützungsleistungen wie Kleiderdienste, Miet- und Transportzuschüsse. In den abzuschließenden Eingliederungsvereinbarungen müssen sich die Transferempfänger verpflichten, mindestens 20 Wochenstunden an Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen, gemeinnützige Arbeit oder Praktika abzuleisten oder/und der weiteren kontrollierten Jobsuche nachzugehen. Waren alle Bemühungen um Arbeitsaufnahme nach Ablauf von sechs Monaten erfolglos, können die Unterstützungszahlungen entweder eingestellt oder nach Ermessen der Behörde auf weitere drei Monate ausgeweitet werden. Nach einem neunmonatigen Bezug von »General Relief« tritt in jedem Fall eine dreimonatige Sperre in Kraft. Anders als bei TANF gibt es bei »General Relief« jedoch keine zeitliche Begrenzung der Unterstützungsleistungen auf insgesamt 60 Monate der Lebenszeit (Human Service Alliance of Los Angeles 2000a).

Die Vermittlungsquoten im GROW-Programm, das heißt der Anteil aller Hilfebedürftigen, die zumindest kurzfristig in Arbeit gebracht werden können, schwanken zwischen 7 und 20 Prozent (L.A. County Department of Community and Senior Services 2005). Viele der erwerbsfähigen Teilnehmer nehmen inzwischen die Dienste der wachsenden

148 Interviews mit Paul Tepper, a.a.O.; Katherine Miller, Chrysalis, 21.11.2002.

Zahl von privaten und gemeinnützigen Zeitarbeitsfirmen wahr, um zumindest kurzfristig ihr Einkommen aufbessern zu können. So werden beispielsweise ehemals Obdachlose von privaten Auftraggebern bevorzugt als Ordnungskräfte zur Vertreibung von Bettlern und Nichtsesshaften in den Geschäfts- und Einkaufsdistrikten von Downtown Los Angeles eingesetzt (Eick u.a. 2004). Von den zwischen 2003 und 2005 etwa 60.000 in das GROW-Programm einbezogenen Hilfeempfängern absolvierten schätzungsweise nur etwa 400 erfolgreich eine berufsqualifizierende Ausbildung.¹⁴⁹ Allerdings ist mit der Einführung von GROW der Zwang zur Ableistung der Arbeitsverpflichtung in öffentlichen Einrichtungen offiziell aufgehoben worden und die Zahl der klassischen »workfare assignments« in Los Angeles deutlich zurückgegangen.¹⁵⁰

Public Job Creation

Da die Vermittlungsergebnisse und Beschäftigungserfolge des Programms GROW ähnlich wie bei CalWORKs – wie aufgrund der besonders schwierigen Lebensumstände der Teilnehmer nicht anders zu erwarten war – eher bescheiden ausfielen und 85 Prozent der in Erwerbsarbeit Gebrachten so wenig verdienten, dass sie weiterhin Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe hatten (Equal Rights Advocates 2000b), konzentrierte sich eine weitere Kampagne der sozialpolitischen Opposition in Los Angeles – wie bereits in New York City – auf den Aufbau eines öffentlichen Beschäftigungssektors. Treibende Kraft war hierbei erneut die Metropolitan Alliance, die 1998 damit begann, die Mitglieder des Stadtrates von der Idee zu überzeugen, bundesstaatliche Mittel für die Etablierung eines »Transitional Job Program« in städtischen Einrichtungen und Betrieben zu nutzen (Aaron u.a. 2002). Dieser Vorschlag war Teil einer Resolution, die mit Unterstützung von drei demokratischen Stadträten kurz nach Verabschiedung des CalWORKs-Programms dem City Council vorgelegt wurde.¹⁵¹ Sie bestand aus fünf Punkten bzw. Forde-

149 Diese Schätzung stammt von Interviewpartnern aus den am GROW-Programm beteiligten Nonprofit-Einrichtungen. Das offiziell für GROW zuständige County Department of Community and Senior Services veröffentlicht nur sporadisch Informationen über die Ergebnisse des Programms und hat keinerlei Evaluierung in Auftrag gegeben. Eine im Auftrag des DPSS erstellte Studie nennt für 2005 10.952 »job placements« im GROW-Programm, ohne jedoch Angaben über die Art der Beschäftigung zu machen (Felder 2006: 3).

150 So sind zum Beispiel die von GR-Empfängern abeleisteten Arbeitsstunden bei den Grünflächenämtern in Los Angeles County zwischen 1996 und 1999 von monatlich 82.000 auf 4.700 gesunken (Human Service Alliance 2000a).

151 Interview mit Yardenna Aaron, a.a.O.

rungen: erstens keine Verpflichtung von Sozialhilfebezieher zu unbezahlten Arbeitseinsätzen, zweitens die Ausweitung von Unterstützungsleistungen und Qualifizierungsmaßnahmen, drittens keine Substitution von Beschäftigten im öffentlichen Dienst durch Hilfeempfänger, viertens eine größere Transparenz bei der Verteilung von staatlichen Mitteln zur Beschäftigungsförderung sowie fünftens die Einrichtung eines Pilotprojekts zur Ausbildung und Beschäftigung von Transferempfängern in städtischen Einrichtungen. Zunächst war die Initiative erfolgreich. Eine knappe Mehrheit im Stadtrat unterstützte die Resolution und sprach sich für die Einrichtung eines Pilotprogramms namens »City Jobs« aus (ebd.).

Im Juli 1999 begann die Ausbildung der ersten Transferempfänger im Rahmen von »City Jobs«. Das Programm, das bis 2001 vor allem aus Mitteln des Bundesarbeitsministeriums finanziert wurde, bietet seitdem Beschäftigung in kommunalen Betrieben und Behörden der City of Los Angeles an, die durch externe Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen ergänzt wird. Während der sechs- bis zwölfmonatigen Ausbildungszeit erhalten die Trainees statt Sozialhilfe einen Stundenlohn zwischen \$9 und \$13 sowie einen Anspruch auf die im öffentlichen Dienst üblichen Sozialleistungen. Zunächst stellte das für die Straßenreinigung zuständige Public Works Bureau of Street Services mehr als 100 Cal-WORKs-Teilnehmer ein.¹⁵² Da mit »City Jobs« in den ersten Jahren nur geringe zusätzliche Kosten für die staatlichen Arbeitgeber verbunden waren, beteiligten sich bald darauf auch andere Einrichtungen an dem Programm. Hierzu zählten die städtische Betreibergesellschaft des Flughafens, die öffentlichen Bibliotheken und Museen, der Zoo und selbst die Polizei. Im Sommer 2002 wurden im Rahmen von »City Jobs« bereits etwa 250 Sozialhilfebezieher in verschiedenen Berufsfeldern wie Gartenarbeiten, Büroadministration oder anderen Verwaltungstätigkeiten ausgebildet. Etwa 80 Prozent aller Trainees sind nach erfolgreicher Abschlussprüfung in ein festes Beschäftigungsverhältnis übernommen worden (CIPHER 2002: 1).

Unterdessen suchten die sozialpolitischen Bündnisse in L.A. in Zusammenarbeit mit städtischen Verwaltungen nach weiteren Möglichkeiten, für Hilfeempfänger mit besonderen Vermittlungsbarrieren geeignete Ausbildungsplätze oder zumindest temporäre bezahlte Beschäftigungsverhältnisse in öffentlichen oder gemeinnützigen Einrichtungen zu schaffen. Seit 2000 bieten größere Wohlfahrtsverbände und Community

152 Die städtischen Straßenreinigungsbetriebe hatten kurz zuvor auf Druck der American Federation of State, County, and Municipal Employees (AFSCME) den Plan zurückgezogen, 50 GR-Empfänger im Rahmen von Workfare-Maßnahmen zu beschäftigen (AFSCME 1998).

Development Corporations für insgesamt etwa 300 bis 500 Frauen im CalWORKs-Programm in ihren sozialen Unternehmen bis zu einjährige Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit Fortbildungsmöglichkeiten an.¹⁵³ Auch andere, kleinere Stadtteil- und Community-Initiativen nutzten private und staatliche Ressourcen, um im begrenzten Umfang Übergangsjobs für Sozialhilfebezieher aus ihrer Nachbarschaft zur Verfügung zu stellen (Eick u.a. 2004), während es AGENDA in enger Kooperation mit Gewerkschaftsvertretern 2002 gelang, bundesstaatliche Gelder für ein weiteres Pilotprojekt zu akquirieren, das seitdem pro Jahr etwa 250 Frauen im Sozialhilfebezug in Gesundheitsberufen ausbildet (CIPHER 2002: 2).

Darüber hinaus beschloss die städtische Wohnungsbehörde zusammen mit einer Reihe von Nonprofit-Organisationen, Fördermittel des US Department of Housing and Urban Development zu nutzen und ihren Mietern, sofern sie Sozialhilfe beziehen, in sechs- bis zwölfmonatigen Maßnahmen eine bezahlte Weiterbildung oder Beschäftigung in der Verwaltung oder im handwerklichen Bereich im Rahmen des bundesweiten Modellprogramms »Jobs-Plus«¹⁵⁴ zukommen zu lassen (Housing Authority of the City of Los Angeles 2003). Dabei spielten auch materielle Motive der Behörde, die an 17 Standorten die Sozialwohnungen der Stadt verwaltet, eine Rolle. Mit der Umstellung des lokalen Sozialhilfesystems Ende der 1990er Jahre war abzusehen, dass einem nicht unerheblichen Teil ihrer Mieter der Verlust ihrer bisherigen Existenzgrundlage und somit Obdachlosigkeit drohte. Gleichzeitig befürchteten sie enorme Mieteinbußen und eine noch stärkere Überbelegung der Wohnungen.¹⁵⁵

»Jobs-Plus« stellte den ersten nationalen Versuch dar, städtische Armut im sozialen Wohnungsbau durch eine Beschäftigungsförderung zu bekämpfen, die zugleich auf eine unabhängige Lebensführung ohne Transfereinkommen und eine Verbesserung des Wohnumfeldes abzielt. Im Unterschied zu den meisten anderen staatlich geförderten Maßnahmen bestand die Programm-Philosophie jedoch nicht darin, Sozialhilfebezieher möglichst schnell in irgendeine Arbeit zu bringen. Das Programm folgte auch nicht der Logik, dass jede schlechte und unterbezahl-

153 Interview mit Mark Johnstone, Community Development Department, City of Los Angeles, 20.11.2002.

154 »Jobs-Plus«, das ein fünfjähriges Pilotprojekt war (1998-2003), wurde vor allem vom US-Bundesministerium für Wohnungsbau und Stadtentwicklung sowie der Rockefeller-Stiftung finanziert. Zum Konzept und zur Umsetzung von »Jobs-Plus« in den insgesamt sechs beteiligten Städten vgl. Bloom u.a. 2005.

155 Interview mit Ed Griffin, Housing Authority of the City of Los Angeles, 20.10.2002.

te Beschäftigung in der Privatwirtschaft der beste Weg zur Armutsbekämpfung sei. Vielmehr bestand der Ansatz darin, die Wohnungssiedlungen als Potential für die Erschließung kollektiver Ressourcen zu nutzen. Das Programm vermittelte innerhalb und außerhalb der Siedlungen Arbeits- und Ausbildungsplätze, Kinderbetreuung und soziale Dienste und versuchte zugleich in enger Abstimmung mit den Bewohnern, sowohl die lokale Infrastruktur als auch die individuellen Lebensverhältnisse der Familien zu verbessern. Zu diesem Zweck bildeten die von der Wohnungsbehörde angestellten Projektkoordinatoren in den beiden in das Modellprojekt einbezogenen Siedlungen in Downtown Los Angeles (Imperial Courts und William Mead Homes) sogenannte Community Coaches aus, deren Aufgabe es ist, vor Ort neue Netzwerke zu knüpfen und die Bedürfnisse der Bewohner zu identifizieren.¹⁵⁶

Einen erheblichen Anreiz, an beschäftigungsfördernden Maßnahmen teilzunehmen, bildeten die mit »Jobs-Plus« eingerichteten Mietobergrenzen. Da sich im sozialen Wohnungsbau die Miethöhe nach dem Haushaltseinkommen richtet, lohnte es sich für viele Bewohner im Transferbezug zuvor finanziell nicht, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Mit der »Jobs-Plus«-Regelung konnte für einen Zeitraum von maximal 18 Monaten unabhängig vom Haushaltseinkommen auf eine Mieterhöhung verzichtet werden (Miller/Riccio 2002). Das gesparte Geld sollte ausdrücklich in Konsumgüter, insbesondere ein Auto, investiert bzw. dazu genutzt werden, eine Wohnung außerhalb der Sozialsiedlungen zu finden. Bezogen 1995 lediglich 34 Prozent der in das »Jobs-Plus«-Programm einbezogenen Mieter in Los Angeles ihr Einkommen aus Erwerbstätigkeit und 42 Prozent aus Sozialhilfe, so hatte sich das Verhältnis im Jahr 2002 bereits erheblich verändert: 56 Prozent gingen einer Lohnarbeit nach, und nur noch 20 Prozent waren zum Lebensunterhalt weiterhin allein auf Transferleistungen angewiesen (Housing Authority of the City of Los Angeles 2003: 3). Dieser Wandel ging allerdings nicht allein auf »Jobs-Plus« zurück, sondern auf eine Vielzahl weiterer beschäftigungspolitischer Anstrengungen und Maßnahmen der Wohnungsbehörde, die intensive Kooperationsbeziehungen mit privaten Arbeitgebern, Nonprofit-Einrichtungen, Community Colleges und anderen städtischen Verwaltungen aufgebaut und selbst etwa 1.500 Transferempfängern eine Ausbildung und Anstellung als Bauarbeiter, Landschaftsgärtner oder in sozialarbeiterischen Tätigkeiten ermöglicht hat (ebd.: 20).

156 Interview mit Jennifer Miller, Manpower Demonstration Research Corporation, 4.10.2002.

Obwohl Programme wie »City Jobs« und »Jobs-Plus« in Los Angeles zunächst erfolgreich anliefen, in den Medien überaus positiv rezipiert wurden (vgl. Romney 2001) und zeigten, dass es sehr wohl Alternativen zu einer an »dead end jobs« orientierten Politik für Transferempfänger gab, blieben diese lediglich Pilotprojekte, denen keine grundsätzliche Neuausrichtung der Beschäftigungsförderung in Los Angeles folgte. Weiterhin setzte die Sozialverwaltung vor allem auf die Selbstinitiative der Betroffenen, die abschreckende Wirkung der Job Clubs sowie den zunehmenden psychologischen Druck, der mit dem drohenden Ablauf der Zeitlimits und den damit verbundenen Kürzungen der Sozialhilfebezüge einhergeht.¹⁵⁷

Bereits 2002 – nur drei Jahre nach Beginn von »City Jobs« – wurden die für das Projekt bereitgestellten Mittel bereits um mehr als drei Viertel von \$4,4 Millionen auf \$1 Million pro Jahr gekürzt (CIPHER 2002: 1). Die Stadtverwaltung gab als Grund ausgelaufene Zuschüsse des Bundesarbeitsministeriums an.¹⁵⁸ Da sich die am Programm beteiligten städtischen Einrichtungen weigerten, einen höheren Kostenanteil zu tragen, wurde das Programm immer weiter heruntergefahren, so dass 2006 nur noch knapp über 100 Sozialhilfeempfänger in städtischen Betrieben eine Ausbildung fanden.¹⁵⁹ Zudem scheiterten alle Lobbyversuche der Metropolitan Alliance, die County-Verwaltungen dazu zu bringen, ein ähnliches Programm einzuführen, am Widerstand des Board of Supervi-

157 In einer ethnographischen Studie berichteten hispanische Frauen im CalWORKs-Programm in L.A. County (Long Beach) recht anschaulich über ihre Erfahrungen mit Job Clubs und Diskriminierungen von Seiten des DPSS, die sie mehrheitlich als frustrierend, unproduktiv und entwürdigend beschrieben. Im Zentrum ihrer Kritik stand, dass sie in den von den Behörden angebotenen Kursen, die sie zum Teil drei bis vier Mal durchlaufen mussten, keinerlei sinnvolle Hilfestellungen erhielten und nichts dazulernen konnten. Der Wunsch nach einer weiterführenden Berufsqualifizierung werde von den Sachbearbeitern in der Regel abgelehnt. Häufig, so eine weitere Klage der Frauen, werde von ihnen verlangt, sich bei Arbeitgebern zu bewerben, von denen sie kurz zuvor entlassen worden waren oder die für ihre besonders miserablen Arbeitsbedingungen bekannt sind. Dementsprechend würden viele der zur Teilnahme an Job Clubs gezwungenen Männer und Frauen den Leistungsbezug – auch ohne feste Stelle – irgendwann »freiwillig« verlassen, um den behördlichen Schikanen zu entgehen (Marchevsky/Theoharis 2006: 111ff.).

158 Interviews mit Yardenna Aaron, a.a.O.; Teresa Sanchez, a.a.O.

159 Diese Zahl ist dem Bericht des County an das California Department of Social Services zu entnehmen, das auf seiner Homepage in monatlichen Statistiken angibt, wie viele CalWORKs-Bezieher sich in »subsidized public employment« befinden (vgl. <http://dss.cahwnet.gov>).

sors (Los Angeles Times, 2.3.2001). Auch die County-Vertreter führten finanzielle Schwierigkeiten als Begründung für ihre Ablehnung an.

Der verlorene Kampf gegen Privatisierung

Mit fiskalpolitischen Sachzwängen begründete die County-Regierung in Los Angeles darüber hinaus auch das im Laufe der Jahre zunehmende Outsourcing von »Welfare-to-Work«-Aufgaben an kommerzielle Unternehmen. Hatte es Ende der 1990er Jahre noch eine Art stillschweigendes Einverständnis zwischen County, Gewerkschaftsvertretern und Nonprofit-Organisationen gegeben, mit der Umsetzung der Sozialhilfe-reform vor allem öffentliche und gemeinnützige Einrichtungen zu beauftragen, kam es 2000, nachdem drei konservative Kandidaten in den Board of Supervisors gewählt worden waren, zu einem deutlichen Strategiewechsel (Riccardi 2000a u. 2000b; Murray 2000).

Los Angeles County war unter den ersten Kommunalverwaltungen in den USA, die unter dem Druck fiskalischer Restriktionen und Streichungen von Bundesgeldern zum Mittel der Privatisierung von sozialstaatlichen Aufgaben griffen. Bereits 1988 war eine Privatfirma mit dem Case Management und der Arbeitsvermittlung von Sozialhilfebezieher*innen im Rahmen des GAIN-Programms beauftragt worden (Reese u.a. 2003). Angeblich aufgrund von schlechten Vermittlungsquoten wurde der Vertrag 1993 jedoch wieder aufgehoben (Riccardi 2000a). Als im Februar 1998 die erste öffentliche Ausschreibung für das CalWORKs-Programm erfolgte, bewarben sich auch diesmal wieder kommerzielle Unternehmen, die einen Teil der Fallbetreuung und Arbeitsvermittlung übernehmen wollten. Trotzdem entschied die County-Verwaltung als Reaktion auf den Druck einer breiten lokalen Oppositionsbewegung zunächst, keine Verträge mit diesen privaten Anbietern abzuschließen. Zum einen hatte das staatliche Rechnungsprüfungsamt die Angebote der Privaten als zu teuer eingeschätzt (Murray 2000). Zum anderen schreckte die Verwaltung angesichts der enormen Aufgabenlast, die mit der Umsetzung von CalWORKs im ersten Jahr verbunden war, vor juristischen Auseinandersetzungen und einer direkten Konfrontation mit der Gewerkschaft der DPSS-Angestellten zurück.¹⁶⁰ Außerdem hatten die beiden aussichtsreichsten Bewerber – die Consulting Firma Maximus, die sich in mehreren anderen Bundesstaaten, darunter New York State wegen Bestechungsvorwürfen und der angeblichen Veruntreuung von staatlichen Geldern verantworten musste (Berkowitz 2001; Sanger 2003), und ein Tochterunternehmen des gigantischen Rüstungskonzerns Lockheed Martin, Lockheed Martin Information Management Services

160 Interview mit Teresa Sanchez, a.a.O.

(IMS) – infolge von zahlreichen Medienberichten in der Öffentlichkeit ein eher schlechtes Image. Sie galten aufgrund ihrer Profitinteressen als denkbar ungeeignet, die Bedürfnisse von Sozialhilfebeziehern in ihrer Arbeit angemessen zu berücksichtigen (Jagler 2000; Riccardi 2000b). Das Argument von Gewerkschaftsvertretern und Community-Organisationen, dass »Kopfpauschalen« in Millionenhöhe an korruptionsverdächtige Firmen keine geeignete Verwendung von lokalen Steuermitteln sei, leuchtete lange Zeit auch den politischen Entscheidungsträgern im County ein.¹⁶¹

Zwei Jahre später hatten sich das Kräfteverhältnis und die Stimmungslage im Board of Supervisors jedoch zugunsten der Privatisierungsoption verschoben. Es erfolgte eine erneute Ausschreibung, die vorsah, zumindest in zwei Regionen von Los Angeles County (West San Fernando Valley und im nördlichen Distrikt) die Umsetzung des CalWORKs-Programms an private Firmen auszulagern (Reese u.a. 2003). Hintergrund der Auseinandersetzungen im Board waren Streitigkeiten über die Personalpolitik und die zukünftige Aufgabenentwicklung im DPSS. Die Sozialverwaltung hatte nach Einführung von CalWORKs innerhalb kurzer Zeit fast 1.000 neue Mitarbeiter eingestellt. Um den Betreuungsschlüssel für Sozialhilfebezieher und die Arbeitsbedingungen der Angestellten zu verbessern, forderten Gewerkschaftsvertreter jedoch zusätzliches Personal, während Board-Mitglieder darauf verwiesen, dass die Fallzahlen im CalWORKs-Programm bis zum Jahr 2000 um fast 40 Prozent gesunken waren (Keating 2000). Da sie von einer weiteren Senkung der Sozialhilfequote in den Folgejahren ausgingen, erschien die befristete Beauftragung von privaten Unternehmen als die flexiblere Lösung. Außerdem war eine von Privatisierungsbefürwortern zuvor in Auftrag gegebene Studie zu dem Ergebnis gekommen, dass mit einer Teilauslagerung der Betreuungs- und Beratungsleistungen für Sozialhilfebezieher die administrativen Kosten des DPSS erheblich gesenkt werden könnten. Die Einsparungen wurden in den ersten beiden Jahren auf \$4,2 Millionen geschätzt (Reese u.a. 2003: 25).¹⁶²

Diesmal gelang es den an der Anti-Privatisierungs-Kampagne beteiligten Gewerkschaften und Community-Organisationen trotz einer erheblichen Mobilisierung und juristischer Schritte nicht, den Vertragsabschluss zwischen dem DPSS und den Unternehmen zu verhindern. Maximus und IMS, die in anderen Bundesstaaten und Kommunen (darunter

161 Interviews mit Ellen Reese, a.a.O.; Dan Fleming, a.a.O.; Teresa Sanchez, a.a.O.

162 Die mit der Studie beauftragte Firma war zufällig ein Unternehmen, das selbst in Ohio im »Welfare-to-Work«-Geschäft tätig war (Riccardi 2000a).

New York City) bereits Erfahrungen mit lokalen Oppositionsbewegungen gesammelt hatten, war es gelungen, über eine geschickte öffentliche Werbekampagne, finanziell attraktivere Angebote und direkte Wahlkampfspenden an Mitglieder des Board of Supervisors die County-Regierung auf ihre Seite zu ziehen. Maximus hatte darüber hinaus inzwischen eine ehemalige Mitarbeiterin des DPSS angeheuert und verfügte dementsprechend über wichtige Insider-Informationen, welche die Firma bei der Bewerbung und ihrer Außendarstellung nutzen konnte (Riccardi 2000b). Hinzu kam, dass sich die County-Verwaltung zur Teilprivatisierung von CalWORKs zwei Regionen mit einer besonders konservativen Wählerschaft und einer schwachen Lokalopposition ausgewählt hatte, so dass sie vor Ort mit wenig direktem Widerstand rechnen musste. Im Sommer 2000 entschied sie, mit Maximus und IMS einen Vertrag über insgesamt \$23 Millionen abzuschließen, der zunächst auf zwei Jahre begrenzt war und 2002 um vier Jahre verlängert wurde (L.A. County Department of Public Social Services 2002). Wenig später beteiligte sich Maximus zudem erfolgreich an der Ausschreibung für das GROW-Programm.¹⁶³

Dieser verlorene Anti-Privatisierungs-Kampf läutete zusammen mit der Unfähigkeit, City und County zum Aufbau eines dauerhaften öffentlichen Beschäftigungssektors zu bewegen, in Los Angeles in gewisser Weise den Beginn des Niedergangs einer konsequenten Opposition gegen das neue Workfare-Regime in Los Angeles ein. Zwar konnte die Metropolitan Alliance auch nach 2000 noch einige kleinere »Siege« gegenüber der County-Verwaltung erzielen. So ist es etwa zu einem Großteil ihrer anhaltenden Lobbyarbeit zuzuschreiben, dass sich im November 2002 das Board of Supervisors schließlich dafür entschied, dem DPSS die Möglichkeit einzuräumen, Teilnehmern des CalWORKs-Programms als Alternative zu unbezahlten Arbeitseinsätzen (Community Service) auch temporäre reguläre Beschäftigungsverhältnisse in Non-profit-Einrichtungen anzubieten (Marchevsky/Theoharis 2006; Krinsky/Reese 2006).

Immer mehr der an den Anti-Workfare-Kampagnen beteiligten Organisationen gingen jedoch dazu über, sich wieder anderen Politikfeldern und Themen zuzuwenden. So zogen sich zum Beispiel die lokalen Gewerkschaften SEIU 347 und 660 – nachdem abzusehen war, dass es

163 Seit 2004 vermittelt Maximus im Auftrag des County nun auch alleinstehende Sozialhilfeempfänger in Arbeit (L.A. County Department of Public Social Services 2006b) und hat sich somit fest in der Stadt etabliert, während der Rüstungskonzern Lockheed Martin seine Tochterfirma IMS inzwischen verkauft hat und diese unter anderem die Parkraumüberwachung in Teilen des County übernommen hat.

in Los Angeles infolge der nationalen Sozialhilfereform zu keinen Verdrängungseffekten durch Workfare im öffentlichen Sektor kommen würde und auch die Teilprivatisierung des »Welfare-to-Work«-Systems zu keinen nennenswerten Entlassungen ihrer Mitglieder geführt hatte – 2003 vollständig aus dem Bündnis zurück (Krinsky/Reese 2006). ACORN war in den folgenden Jahren vor allem in Kampagnen zur Verbesserung der Gesundheits- und Wohnraumversorgung für einkommensschwache Familien aktiv, während AGENDA sich verstärkt darum bemühte, Konzessionen von Privatinvestoren und der Stadtverwaltung zur Förderung der Jugendarbeit und sozialen Infrastruktur in South Los Angeles zu gewinnen. Lediglich die Organisationen, deren Schwerpunkt auf der Bekämpfung von Obdachlosigkeit liegt, konzentrierten sich in den letzten Jahren weiterhin auf die Verbesserung der unmittelbaren Lebensbedingungen von Sozialhilfebeziehern, sowohl im GROW- als auch im CalWORKs-Programm (vgl. Tepperman 2002; Berkshire 2003; Pearlman 2004).

Die aktuellen Entwicklungen

Der Umbau des lokalen Sozialhilfesystems in Los Angeles war in wesentlichen Teilen bereits 2002 abgeschlossen. Seitdem arbeitet die Sozialverwaltung DPSS unter Einbeziehung vieler öffentlicher, gemeinnütziger und kommerzieller Einrichtungen an der Einhaltung der Vorgaben der Bundesgesetzgeber, was in der Praxis bedeutet, eine erhebliche Anzahl von im Arbeitsmarkt nicht überlebensfähigen Familien und Personen zu verwalten und durch mehr oder wenige sinnvolle Beschäftigungs- und Aktivierungsmaßnahmen, die zudem beträchtliche Mittel verschlingen, zu schleusen.

Auch in Los Angeles kommt ein immer kleinerer Teil der für die lokalen TANF-Programme von Bund und Land zur Verfügung gestellten Gelder direkt bedürftigen Familien und ihrem Lebensunterhalt zugute. Wurden vor der »Welfare Reform« noch 84,5 Prozent der Mittel für ihre unmittelbare finanzielle Unterstützung (cash assistance) ausgegeben, so waren es 2004 nur noch 50,5 Prozent; 43,2 Prozent fließen inzwischen in die sogenannte Beschäftigungsförderung und somit auch zu einem nicht unerheblichen Teil in die Taschen von privaten Einrichtungen wie Nonprofit-Organisationen und kommerziellen Firmen (California Budget Project 2004: 3). Damit hat sich die lokale öffentliche Aufgaben- und Steuerlast jedoch nicht verringert. Nach Angaben des DPSS hat sie sogar noch zugenommen: Erhielten 1998 noch ungefähr 1,6 Millionen Personen Leistungen aus staatlichen Sozialprogrammen (TANF, »General Relief«, »Medicaid«, »Food Stamps«, »In-Home Supportive Servi-

ces«¹⁶⁴), so gab es seitdem eine Steigerungsrate von fast 40 Prozent. 2006 erhielten 2,2 Millionen Personen vom DPSS Unterstützung, wobei die stärksten Zuwächse im Gesundheitsprogramm »Medicaid« (150 Prozent) und bei Leistungen für einkommensschwache Senioren (80 Prozent) zu verzeichnen sind (Felder 2006: 1). Gravierend sind dagegen die Rückgänge in den beiden Sozialhilfeprogrammen für Familien und erwachsene Erwerbsfähige: Von direkter finanzieller Unterstützung im Rahmen von CalWORKs profitieren heute fast 350.000 Personen weniger als 1998 (Rückgang um 47,6 Prozent von 740.000 auf 390.000 Personen); im Programm »General Relief« ist die Inanspruchnahme um mehr als 20 Prozent gesunken. Bezogen hier 1998 noch über 80.000 Personen Hilfe zum Lebensunterhalt, waren es 2006 nur noch 63.000. Auch bei den staatlichen Ernährungsbeihilfen hat es – trotz der dokumentierten Zunahme von Hunger in der Stadt – einen Rückgang der Bezugszahlen von über 15 Prozent gegeben (ebd.), der vor allem auf einen gesunkenen Anteil von Immigranten zurückzuführen ist (Capps u.a. 2002).

Die in offiziellen Evaluierungsstudien vielfach gelobten staatlichen Dienst- und Sachleistungen zur Förderung des Übergangs von Sozialhilfe in Erwerbstätigkeit haben sich auch in Los Angeles – wie unabhängige Studien und Wohlfahrtsorganisationen überzeugend nachgewiesen haben – als vollkommen unzureichend und wenig nachhaltig herausgestellt. Obwohl die Verwaltung in Los Angeles County in den ersten Jahren größere Anstrengungen als die New Yorker unternommen hat, in Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren auf die verschiedenen Personengruppen abgestimmte Angebote zu entwickeln, ist das Ergebnis – gemessen an der Entwicklung der Armutsrate und der Lebenssituation der in Arbeit Gebrachten – ähnlich deprimierend. Darüber hinaus zeigen die Erfahrungen in Los Angeles County, dass das Finanzierungs- und Sanktionsmodell des TANF-Systems zu überaus widersprüchlichen und zum Teil auch kontraproduktiven Entwicklungen auf der subnationalen Ebene geführt hat.

Als Erstes ist festzuhalten, dass sich die kommunalen finanziellen Belastungen – obwohl die Sozialhilfequote fast um die Hälfte gesunken ist – nicht verringert haben, sondern gestiegen sind. Verantwortlich hierfür sind vor allem die enormen zusätzlichen administrativen Aufwen-

164 »In-Home Support Services« sind lokalstaatliche Unterstützungsleistungen für Personen, die älter als 65 Jahre sind, und sollen diesen ermöglichen, möglichst lange zu Hause wohnen bleiben zu können. Diese Leistungen beinhalten Pflege- und Betreuungsleistungen und Mietzuschüsse.

dungen und Personalkosten¹⁶⁵ für das neue lokale Workfare-, Kontroll- und Sanktions-Regime sowie die von der Bundesregierung zu verantwortenden explodierenden kommunalen Gesundheitsausgaben für Familien ohne Krankenversicherung. Von den direkten Einsparungen bei den Geldzahlungen im CalWORKs-Programm profitierte in den ersten Jahren nach der Umsetzung der Sozialhilfe reform vor allem die Landesregierung, da die Counties in Kalifornien an den unmittelbaren Unterstützungsleistungen nur zu einem geringen Teil beteiligt sind. Zweitens hat sich die Abhängigkeit der Counties und ihrer Armutsbevölkerung von finanziellen und politischen Entscheidungen und Entwicklungen auf der Landesebene im Laufe der letzten Jahre noch verstärkt. Als Kalifornien in den Jahren 2001/02 in eine erneute ernsthafte wirtschaftliche Rezession und Haushaltskrise geriet,¹⁶⁶ gehörten bereits zugesagte und eingeplante Mittel zur Beschäftigungsförderung von Sozialhilfebeziehern zu den ersten, die Kürzungen im Landesparlament zum Opfer fielen (Polit u.a. 2005: 41). Hatte Los Angeles County in den ersten Jahren nach der »Welfare Reform« (1998-2001) – wie von zahlreichen Experten und Bundespolitikern gefordert – noch stark in den Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen und eine verbesserte psychosoziale/pädagogische Beratung und Betreuung investiert, so mussten zahlreiche der auf der lokalen Ebene mühsam aufgebauten Programme und Kooperationsbeziehungen aufgrund fehlender Landeszuschüsse wieder deutlich zurückgefahren oder ganz aufgegeben werden, obwohl der Bedarf eher gestiegen als gesunken ist. Unmittelbar betroffen von den Kürzungen war auch die Planung des County, Sozialhilfebeziehern, die ihre 24-Monate-Frist erreicht haben und »community service« ableisten müssen, ab 2002 sozialversicherungspflichtige und bezahlte Stellen in gemeinnützigen Organisationen anzubieten (Human Service Alliance 2003).¹⁶⁷

Mit der 2003 erfolgten Wahl von Arnold Schwarzenegger zum Gouverneur hat sich die Ausgangslage für die Counties und Kommunen in Kalifornien, eine eigenständige und verantwortungsvolle Sozialpolitik zur Bekämpfung von Armut entwickeln zu können, tendenziell noch verschlechtert. Obwohl Schwarzenegger in den Medien häufig als ein li-

165 Im Zuge der »Welfare Reform« haben die Personalkosten um fast 20 Prozent zugenommen (Felder 2006: 3).

166 2002/03 wurde das Haushaltsdefizit von Kalifornien auf \$12,5 Milliarden geschätzt (Human Service Alliance 2003: 1).

167 Weitere County-Programme und Projekte, die den Kürzungen der Landeszuweisungen unmittelbar zum Opfer fielen, waren berufsqualifizierende Maßnahmen für Migranten und Flüchtlinge mit mangelnden Englischkenntnissen, Praktikumsangebote für Sozialhilfebezieher, das »City-Jobs«-Programm und der Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs in Armutsquartieren (Human Service Alliance 2003).

beraler Republikaner dargestellt wird, hat er sich in manchen sozialpolitischen Fragen als ein noch größerer Hardliner als seine Vorgänger Pete Wilson und Gray Davis erwiesen. 2005 brachte er im Landesparlament eine Gesetzesinitiative ein, die vorsah, die monatlichen Unterstützungszahlungen für Familien im CalWORKs-Programm deutlich zu senken und die Counties noch stärker an den Sozialkosten für Behinderte, Kranke und Alte zu beteiligen (Rees 2005). Ein Jahr später legte er einen Plan vor, der neben weiteren Sozialkürzungen die Einführung einer »full family sanction« im CalWORKs-Programm fordert, was bedeutet, dass nach Ablauf der Fünf-Jahres-Frist den Counties keinerlei Mittel des Bundesstaates mehr zur Unterstützung der Kinder zur Verfügung stünden (Dellinger 2007). Damit, so Schwarzenegger in einem Presseinterview, solle die Motivation der Eltern zur Arbeitsaufnahme gestärkt werden.

Außerdem hat er zusammen mit anderen republikanischen Parteikollegen unterdessen auch das Problem der »illegalen Einwanderung« als Wahlkampfthema für sich entdeckt. Zu Beginn seiner zweiten Amtsperiode (2007) schlug er in Anlehnung an »Proposition 187« vor, Kinder aus Familien, deren Eltern keine Aufenthaltserlaubnis nachweisen können, vom Sozialhilfebezug konsequent auszuschließen (Halper 2007). Kurz zuvor hatte auch ein Mitglied des Board of Supervisors in Los Angeles County, Michael Antonovich, der den konservativen und suburbanen 5. Wahldistrikt (San Fernando, San Gabriel Valley u.a.) vertritt, eine Öffentlichkeitskampagne gestartet, die eine Neuauflage der lokalpolitischen Auseinandersetzungen über den staatlichen Umgang mit »Menschen ohne Papiere« befürchten lässt. In einer Presseerklärung und bei zahlreichen Medienauftritten prangerte er an, dass Los Angeles County jedes Jahr mehr als \$23 Millionen für Kinder »Illegaler« im CalWORKs-Programm ausgibt, und setzte sich in Washington für noch restriktivere Einwanderungskontrollen und Strafen ein:

While legal immigration is a positive influence on our culture and economy, illegal immigration has had a devastating impact on Los Angeles. In public safety, healthcare and public social services, illegals cost County taxpayers nearly three quarters of a billion dollars a year. (Antonovich 2006: 1)

Angesichts der erneut zunehmenden Attacken der Republikaner gegen Immigranten und das, was vom sozialen Sicherheitsnetz noch übrig geblieben ist, richten sich viele Hoffnungen der progressiven Labor-Community-Koalitionen in Los Angeles derzeit auf den zweiten hispanischen Bürgermeister in der Geschichte der Stadt, Antonio Villaraigosa (Dreier u.a. 2006; Hayden 2005). Der im Mai 2005 ins Amt gekommene

Demokrat ist langjähriger Gewerkschafts- und Bürgerrechtsaktivist und hatte Ende der 1990er Jahre in seiner Funktion als Sprecher der State Assembly in Sacramento tatkräftig die Lobbybemühungen der sozialpolitischen Opposition gegen die Einführung eines strikten Workfare-Regimes und gegen die Ausgrenzung von Migranten aus Sozialprogrammen unterstützt. Zu seinen Wahlkampfversprechen gehörte, weiterhin eng mit Grassroots-Initiativen sowie der Gewerkschaftsbewegung zusammenzuarbeiten, um das Armutsproblem und die Einkommenspolarisierung in der Stadt zurückzudrängen (Dreier 2005). Allerdings sind seine Mittel und Einflussmöglichkeiten begrenzt. Mit einem strukturellen Haushaltsdefizit von über \$300 Millionen bleibt die Stadt bei der Armutsbekämpfung auf Bundes- und Landeszuschüsse sowie die Unterstützung des privaten Sektors angewiesen (ebd.). Hinzu kommen weitere zentrale Herausforderungen wie wachsende Verkehrs- und Umweltprobleme, die Wohnungskrise, eine erhebliche Jugendkriminalität sowie ein traditionell vollkommen unterfinanziertes Schul- und Gesundheitssystem (Dreier u.a. 2006; Garvey/McGreevy 2007), die einen Großteil der öffentlichen Aufmerksamkeit, Ressourcen und die Energien von sozialen Bewegungen auf sich ziehen.

Dementsprechend konzentrieren sich die Aktivitäten vieler Initiativen, die weiterhin die Interessen von Sozialhilfebezieher*innen vertreten, inzwischen darauf, vorhandene »Lücken im System« und zusätzliche Finanzierungstöpsfe aufzudecken, um die Lebens- und Arbeitssituation der Hilfebedürftigen zu verbessern. Die Coalition to End Hunger and Homelessness hat sich mittlerweile mit 60 anderen Bürgerrechtsgruppen im Bundesstaat zur Partnership California zusammengeschlossen. Ein Ziel ihrer Beratungs- und Lobbyaktivitäten besteht darin, Hilfebezieher über ihre Rechte und juristischen Einspruchsmöglichkeiten besser aufzuklären und Erwerbsunfähige bei der Aufnahme in die allein vom Bund finanzierte Hilfe für Behinderte und Alte (SSI) zu unterstützen.¹⁶⁸ 2003 gelang es dem Bündnis jedoch auch, einen bis dahin ungenutzten Sonderfonds des Bundes anzuzapfen und das County of Los Angeles dazu zu bringen, einen Teil des Geldes (\$11 Millionen) für innovative Qualifizierungsprojekte für Sozialhilfebezieher und Präventionsprogramme einzusetzen, die verhindern sollen, dass immer mehr Familien ihre Wohnung verlieren und auf der Straße landen (Pearlman 2004). Insgesamt erweist sich das Problem der wachsenden Obdachlosigkeit infolge der »Welfare Reform« als das Thema, mit dem an der Sozialhilfepolitik interessierte Nonprofit- und Bürgerrechtsgruppen in Los Angeles noch am ehesten auf Zustimmung und Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit

168 Interview mit Nancy Berlin, a.a.O.

und bei den Behörden rechnen können. Selbst in progressiven Kreisen und Stiftungen, die Ende der 1990er Jahre zahlreiche Anti-Workfare-Kampagnen gesponsert haben, hat das Interesse an »welfare issues« deutlich abgenommen, nachdem sich die Zahl der Familien im Sozialhilfebezug mehr als halbiert hat und Medien sowie Politiker die Reformen als Erfolg verkaufen. 2003 verlor das »Welfare Advocacy Reform Project« der Koalition gegen Obdachlosigkeit in Los Angeles einen Großteil seiner Förder- und Stiftungsmittel. »Welfare is out«, bedauert die Geschäftsführerin des Projekts, das Streichungen von über \$100.000 hinnehmen musste und seitdem noch stärker auf freiwilliges Engagement und private Spenden angewiesen ist (zit. nach Berkshire 2003: 11).

Wachsende Obdachlosigkeit dagegen ist für alle Bürger und vor allem Besucher der Stadt – deren ökonomische Entwicklung nicht unwesentlich von der Tourismus- und Unterhaltungsindustrie abhängig ist – ein besonders sichtbares und hässliches Armuts- und Alltagsproblem, das sich in L.A. längst nicht mehr auf das Zentrum (Skid Row in der Nähe von Downtown) eingrenzen lässt (Blasi u.a. 2006). Der 2004 vom neugegründeten Bündnis »Bring LA Home«¹⁶⁹ veröffentlichte Strategieplan (10-Year Strategy to End Homelessness) hat deswegen auch eine große Unterstützung in der Verwaltung erfahren. Selbst Polizeichef William Bratton, der Mitte der 1990er Jahre in New York City für die Durchsetzung einer »Zero-Tolerance«-Politik gegenüber Obdachlosen und anderen Randgruppen verantwortlich war, befürwortet die Ziele des Plans, der vorsieht, erhebliche staatliche und private Ressourcen in Präventionsmaßnahmen und den Ausbau sozialer Dienstleistungen für Wohnungslose zu investieren. Ein erstes Ergebnis des neuen Bündnisses war der Beschluss des County Board of Supervisors, das DPSS mit der Entwicklung eines Aktionsplans zur Verhinderung des Wohnungsverlusts von Familien im Sozialhilfebezug zu beauftragen. Bis 2006 wurden nach Angaben der Behörde etwa \$3 Millionen in Mietzuschüsse, Wohnungsvermittlungen und Notübernachtungseinrichtungen speziell für Frauen und Familien mit kleinen Kindern investiert (L.A. County Department of Public Social Services 2004 u. 2006a). Das Gros dieser Mittel stammt aus den Taschen der lokalen Steuerzahler. Die 2006 von einem demokratischen Abgeordneten aus Los Angeles eingebrachte Ge-

169 »Bring LA Home« ist ein Zusammenschluss von zivilgesellschaftlichen Gruppen, der von der Coalition to End Hunger and Homelessness, dem Economic Roundtable, dem Weingart Center und zahlreichen Wissenschaftlern initiiert worden ist. Das sogenannte »Blue Ribbon Panel« (Unterstützungskomitee) besteht aus 65 Politikern, Verwaltungsvertretern und bekannten Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens (Flaming/Tepper 2006).

setzesinitiative, die von der Landesregierung fordert, sich stärker an den Kosten der Bekämpfung von Obdachlosigkeit in den Kommunen zu beteiligen (Núñez 2006), hat bislang nicht die erforderliche Stimmenmehrheit in der State Legislature gefunden.

Zusammenfassung

Bezeichnend ist, dass in beiden Untersuchungsstädten – New York City und Los Angeles – etwa zehn Jahre nach der »Welfare Reform«, die bundesweit als großer Erfolg und Fortschritt bei der gesellschaftlichen Reintegration von Sozialhilfeempfängern gehandelt wird, konzertierte Anstrengungen und Aktionsprogramme zur Zurückdrängung und Bekämpfung ihrer schlimmsten Auswirkungen (wachsende Obdachlosigkeit, anhaltende Armut unter Familien etc.) auf der kommunalpolitischen Agenda stehen.

Auch in Los Angeles haben verschiedene Faktoren Einfluss auf die Ausgestaltung des lokalen Workfare-Systems genommen; auch hier lassen sich grob drei Phasen unterscheiden, in denen sich die Herausbildung des aktuellen Ansatzes vollzogen hat, der in Anlehnung an Theodore/Peck (2001) als »private market/work first model« beschrieben werden kann. Die erste Phase, das heißt die Jahre vor Verabschiedung der nationalen »Welfare Reform«, war ähnlich wie in New York City aufgrund wachsender fiskalischer Belastungen der Kommunen von Angriffen auf das lokale Sozialhilfeprogramm für Alleinstehende (»Home Relief«) gekennzeichnet, die zu drastischen Leistungseinschnitten führten und bereits – wenn auch in einem eher geringen Umfang – Arbeitsdienste für Männer im gemeinnützigen und öffentlichen Sektor vorsahen. Im Unterschied dazu konzentrierten sich die lokalstaatlichen Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung von Familien im Sozialhilfebezug vor den übergeordneten Reformen in Los Angeles auf Angebote beruflicher Grundqualifikationen für ausgewählte Zielgruppen und entsprachen somit dem in Kalifornien bis dahin vorherrschenden »human capital approach« in der Workfare-Politik. In der zweiten Phase, die bereits kurz vor der nationalen Abschaffung des AFDC-Programms (1995) einsetzte, aber von dieser Bundesentscheidung erheblich beeinflusst war und etwa bis 2000 anhielt, wurde der Qualifizierungsansatz von einer Politik abgelöst, deren Zielsetzung es ist, alle erwerbsfähigen Transferempfänger unabhängig von ihren individuellen Voraussetzungen möglichst schnell in den ersten Arbeitsmarkt zu bringen. Dieses »market model« war bis 2000 in Los Angeles jedoch im Unterschied zu anderen Kommunen von vergleichsweise großen Bemühungen der lokalen Sozialverwaltungen geprägt, in enger Kooperation mit anderen staatlichen und gemeinnützi-

gen Einrichtungen ein System unterstützender Dienstleistungen (Kinderbetreuung, Mobilitätshilfen, psychosoziale Betreuung etc.) aufzubauen, um den Übergang in das Erwerbsleben zu erleichtern. In der dritten Phase (2001-2006), die mit einer erneuten wirtschaftlichen Rezession, gekürzten Landes- und Bundesmitteln und somit erheblich reduzierten kommunalen Ressourcen in Kalifornien zusammenfiel, kam es erstens zu einem schrittweisen Rückbau dieses anfangs relativ großzügigen Unterstützungssystems und der zielgruppenspezifischen Förderung durch gemeinnützige Einrichtungen und zweitens zu einer Neuauflage der politischen Auseinandersetzungen um die Leistungsansprüche von Migranten, die Mitte und Ende der 1990er Jahre nicht zuletzt aufgrund der starken Mobilisierung unter der hispanischen Bevölkerung in Kalifornien zunächst zugunsten von Einwandererfamilien entschieden worden waren.

Die institutionellen Rahmenbedingungen, welche die Workfare-Politik und deren Entwicklung bestimmt haben, weichen in Kalifornien zum Teil von denen in New York State ab. Erstens unterscheidet sich das Finanzierungssystem der Sozialleistungen: Die Kommunen und Counties sind in Kalifornien nur mit einem wesentlich geringeren Prozentsatz an den direkten Kosten für die Familiensozialhilfe (AFDC/TANF) beteiligt; sämtliche Ausgaben für »Medicaid« und Ernährungsbeihilfen übernimmt traditionell die Landesregierung. Dies kann erklären, warum die Sozialverwaltung in Los Angeles County weder vor noch nach den übergeordneten Reformen einen Schwerpunkt auf eine strikte Sanktions- und Diversionpolitik gelegt hat, weil von den Einsparungen bei den Cash-Transfers vor allem die übergeordnete politische Ebene profitieren kann. Umschichtungen von in der Sozialhilfe eingesparten Geldern sind zwar auch in Kalifornien in den Counties seit 1997 möglich, aber nur in einem begrenzten Umfang. Betrachtet man die Vorgaben der Landesregierung zum TANF-Programm, so zeigt sich außerdem, dass sie genauere Vorschriften zum Aufbau und Ablauf der »Welfare-to-Work«-Maßnahmen enthalten, die stärker als in New York eine Gleichbehandlung der Antragsteller gewährleisten können, und dass die Anforderungen an die Counties bezüglich der Transparenz ihrer neuen Beschäftigungs- und Transferleistungen höher ausfallen. So sah die Landesregierung vor, dass die Counties in ihre Planungen zivilgesellschaftliche Akteure einbinden, Implementierungspläne zu einzelnen Programmpunkten vorlegen und regelmäßige Evaluierungen durchführen mussten. Dies ermöglicht grundsätzlich eine bessere Kontrolle bzw. erschwert auf der lokalen Ebene gesetzeswidrige administrative Handlungen.

Weitere institutionelle Faktoren, die im Zusammenhang mit der Ausrichtung der Workfare-Politik in Los Angeles zu nennen sind, hängen

mit der ausgeprägteren Fragmentierung des kommunalen politisch-administrativen Systems zusammen, das Macht und Entscheidungskompetenzen auf mehr Instanzen und Akteure als in New York City verteilt. Während die Aufspaltung und Überlappung der Zuständigkeiten und Aufgabenbereiche zwischen County, City und anderen Spezialdistrikten für viele Politikfelder in der Fachliteratur als nachteilig beschrieben werden, können diese erklären, warum sich das Thema Workfare in Los Angeles weniger für Profilierungsversuche einzelner Politiker wie zum Beispiel den Bürgermeister eignete und insgesamt weniger ideologisch und machtpolitisch aufgeladen war. Die weitreichende Fragmentierung und die mit ihr einhergehenden Abstimmungs- und Koordinierungsprobleme können auch begründen, warum die Option, Hunderttausende von Transferempfängern wie in New York City zu unbezahlten Arbeitsdiensten in Verwaltungen und kommunalen Betrieben heranzuziehen, in Los Angeles verworfen wurde, weil dafür ein enormes Maß an organisatorischem Aufwand und politischem Konsens notwendig ist. Gleichwohl sollte jedoch erwähnt werden, dass das für Entscheidungen über staatliche Transfers und andere Sozialprogramme in Los Angeles zuständige County Board of Supervisors traditionell eine konservativere Ausrichtung hat als der City Council, was mit der demographischen Zusammensetzung und den politischen Präferenzen der jeweiligen Wählerschaften zusammenhängt, so dass größere Einflussmöglichkeiten des Stadtrates auf die Sozialhilfepolitik unter Umständen auch zu einem anderen Politikergebnis hätten beitragen können.

Die ökonomischen Rahmenbedingungen für eine arbeitszentrierte Sozialhilfepolitik fielen in Los Angeles, betrachtet man lediglich die offiziellen Arbeitslosenquoten, zumindest in den späten 1990er Jahren positiver aus als in New York City. Hier lag die Erwerbslosigkeit mit 6,4 Prozent 1998 deutlich unter den New Yorker Werten. Auch eine geringere Deindustrialisierung als in New York und eine insgesamt bessere regionale Wachstums- und Arbeitsmarktprognosen in Südkalifornien mögen manche Entscheidungsträger dazu ermutigt haben, zur Erfüllung der Auflagen der Bundesgesetzgeber ein »private market model« zu favorisieren. Allerdings – so zeigen zahlreiche dokumentierte Auseinandersetzungen und auch der 1998 entwickelte »Job Creation Plan« der Sozialbehörde – waren sich die mit der Umsetzung der »Welfare Reform« befassten Institutionen und Verwaltungen durchaus im Klaren darüber, dass eine Konzentration auf eine möglichst schnelle Arbeitsvermittlung von Sozialhilfeempfängern ohne entsprechende staatliche Interventionen zur Schaffung von existenzsichernden Beschäftigungsverhältnissen die bereits enormen Armutsprobleme in den innerstädtischen Quartieren noch weiter verschärfen würde. Insofern bleibt es er-

klärungsbedürftig, warum die Behörden nicht zumindest stärker auf die von der Landesregierung zur Verfügung gestellten Mittel zur beruflichen Weiterqualifizierung von Frauen und Männern im Sozialhilfebezug zurückgegriffen haben und es zuließen, dass beispielsweise die Zahl derjenigen, die einer Ausbildung an Community Colleges in Los Angeles nachgehen, von über 20.000 im Jahr 1995 auf 4.300 im Jahr 2006 zurückging. In diesem Zusammenhang mögen das historische Erbe des in der Öffentlichkeit als gescheitert geltenden Vorläuferprogramms L.A. GAIN und somit auch der in Oakland/Kalifornien ansässige Think tank Manpower Demonstration Research Corporation, der für die Evaluierung von GAIN zuständig war, eine Rolle gespielt haben. Obwohl der politische Einfluss dieser Organisation nicht überschätzt werden sollte und sie weniger eindeutig ideologische Positionen als etwa das Manhattan Institute oder die Heritage Foundation – die New York City teilweise zum Experimentierfeld ihrer Ideen machen konnten – vertritt, spricht vieles dafür, dass ihre zahlreichen Forschungs- und Evaluierungsprojekte, Veröffentlichungen und regen Beratertätigkeiten seit den 1980er Jahren ihre Wirkung nicht verfehlt haben und maßgeblich für die anhaltende Stigmatisierung des in Los Angeles lange Zeit dominanten »human capital approach« verantwortlich sind.

Workfare-Regime in New York City und Los Angeles: Ausrichtung und Einfluss der lokalpolitischen Opposition

In der Untersuchung konnten viele Gemeinsamkeiten in Bezug auf die arbeitsverschärfenden Auswirkungen, aber auch einige nennenswerte Differenzen in der Ausgestaltung der lokalen Workfare-Regime in New York City und Los Angeles seit Mitte der 1990er Jahre festgestellt werden. In beiden Städten hat die veränderte lokale Sozialhilfepolitik sowohl die Lage der unmittelbar Betroffenen als auch die Situation einkommensschwacher Familien insgesamt verschlechtert, weil mit der Abschaffung eines bundesstaatlich garantierten Rechtsanspruchs auf Hilfe zum Lebensunterhalt für viele eine wichtige Einkommensquelle und Unterstützung in Zeiten von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung weggefallen ist. Zwar hat auch in den beiden untersuchten US-Metropolen parallel zur Umsetzung der nationalen »Welfare Reform« eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit unter (ehemaligen) Transferempfängern und insbesondere unter alleinstehenden Müttern stattgefunden. In New York City hat die offizielle Arbeitslosenquote mit 4,3 Prozent im Dezember 2006 sogar ihren tiefsten Stand seit 30 Jahren erreicht (New York Sun,