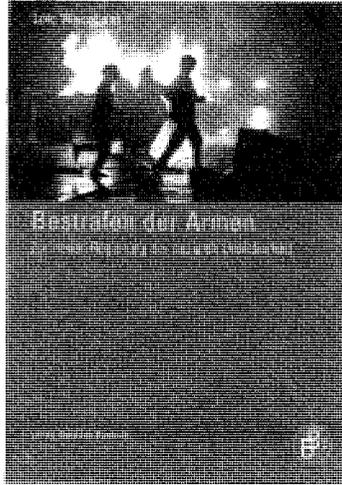


Muss Armut bestraft werden?

Loïc Wacquant
Bestrafen der Armen
Zur neuen Regierung
der sozialen Unsicherheit
Aus dem Französischen
von Hella Beister.

2009. Ca. 360 S. Kt. Ca. 29,90 € (D),
30,80 € (A), 49,90 SFr
ISBN 978-3-86649-188-5



Ist Wegsperrungen eine Option zur Lösung sozialer Probleme? In den USA scheint das „Wegräumen“ von Armen in Form von Gefängnisstrafen eine weit verbreitete Strategie zu sein. Und Europa ist dabei, von den USA zu lernen. Werden auch bei uns bald „Hexenjagden“ auf Sexualstraftäter an der Tagesordnung sein? Könnten sich die Unruhen der Banlieues von Paris auch in deutschen „Problemvierteln“ abspielen?

Loïc Wacquant analysiert Staat und Gesellschaft im Zeitalter des neoliberalen Siegeszuges. Doch er zeigt auch einen Weg aus dieser schon beinahe pornografisch anmutenden Begeisterung für Strafe, das die politischen Eliten in aller Welt dazu verleitet, die Gefängnisse als soziale „Staubsauger“ einzusetzen, die den „Sozialmüll“ von der Straße entfernen sollen.

Loïc Wacquant ist Professor für Soziologie an der University of California, Berkeley, und am Centre de sociologie européenne in Paris – ein ausgewiesener Kenner sowohl der US- als auch der europäischen Verhältnisse.



Verlag Barbara Budrich • Barbara Budrich Publishers

Stauffenbergstr. 7 • D-51379 Leverkusen Opladen • Tel +49 (0)2171.344.594 •
Fax +49 (0)2171.344.693 • info@budrich-verlag.de • www.budrich-verlag.de
US-office: Uschi Golden • 28347 Ridgebrook • Farmington Hills, MI 48334 • USA •
info@barbara-budrich.net • www.barbara-budrich.net

Weitere Bücher und Zeitschriften unter www.budrich-verlag.de

Margit Mayer

Armutspolitik in US-amerikanischen Städten

Bereits 2007 lebten mehr als 37 Millionen US-Amerikaner unterhalb der offiziellen Armutsgrenze, aufgrund der Finanzkrise wird die Statistik für 2008 noch weit höhere Zahlen ausweisen.¹ Im Lauf der letzten sechs Jahre ist die Zahl der Armen in den USA um 5 Millionen angewachsen (Greenberg et al. 2007). Seit den 1980er Jahren haben ca. 30 Millionen AmerikanerInnen ihre Vollzeit-Jobs verloren, 75 Prozent von ihnen konnten dafür nur niedriger bezahlte oder gar keine Jobs finden (Uchitelle 2007). Die meisten neuen Arbeitsplätze bieten – selbst als Vollzeitstellen – nicht genug, um den Sprung aus der Armut zu ermöglichen (Herbert 2007; vgl. Waldron u.a. 2004). Seit 1993 ist ein kontinuierlicher Anstieg der Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfängerzahlen zu verzeichnen, die Anbieter von Obdachlosenunterkünften und „Suppenküchen“ können die Nachfrage nicht mehr befriedigen (US Conference of Mayors 2005; National Law Center on Homelessness and Poverty 2006). Dieser Trend wurde durch die 1996 verabschiedete *Welfare Reform* keineswegs gestoppt, aber in seiner Form insofern modifiziert als die *Workfare*-Gesetzgebung neue Fragmentierungen innerhalb der amerikanischen Armutbevölkerung geschaffen hat, wie im Folgenden gezeigt wird.

Darüber hinaus manifestiert sich die zunehmende wirtschaftliche und soziale Prekarität auch in neuen räumlichen Dimensionen. In den USA ist Armut schon seit langem in innerstädtischen Bezirken konzentriert², weil höhere Einkommensgruppen kontinuierlich in die Vorstädte abwanderten. Die stark vom lokalen Steueraufkommen abhängigen städtischen Haushalte bekamen den Schwund einkommensstarker Bewohner just in dem Moment zu spüren, als

- ¹ In der Ende August 2008 veröffentlichten Statistik für das Jahr 2007 stufte das U.S. Census Bureau 37,3 Millionen Einwohner als unterhalb der Armutsgrenze lebend ein, d.h. 12,5 % der amerikanischen Bevölkerung (Census Bureau 2007). Dabei wird als Armutsschwelle für eine vierköpfige Familie ein Jahreseinkommen von 21.203 Dollar angesetzt.
- ² Dabei hat die innerstädtische Armutskonzentration in den letzten Jahren leicht abgenommen: Zwischen 1990 und 2000 ist der Anteil von Armen, die in sog. „high poverty“-Gebieten wohnen, von 30% auf 19% gesunken, 2000 übertraf die Zahl der in Vorstädten lebenden Armen erstmals die der in den Stadtzentren Lebenden, um eine Million (Galster 2000: 123). Trotz dieser relativen Dekonzentration städtischer Armut, die z.T. Resultat der in diesem Aufsatz untersuchten staatlichen Armutspolitik ist, spielt das Ausmaß städtischer Armut nach wie vor eine enorm wichtige Rolle und wurde sogar im Wahlkampf 2008 von einigen der Kandidaten thematisiert.

die Sozialausgaben stiegen. Die steigenden Arbeitslosigkeitsraten spielen für die Ausprägung der neuen sozialräumlichen Polarisierung eine zentrale Rolle, nicht nur wegen ihres wachsenden Volumens, sondern vor allem weil ihre räumliche Konzentration und die Kombination mit weiteren Formen struktureller Diskriminierung dazu geführt haben, dass ganze Viertel von einer Abwärtsspirale ökonomischer, sozialer und infrastruktureller Erosion ergriffen wurden, womit neue Formen räumlicher Exklusion neben den traditionelleren Formen des Ghettos und Barrios produziert wurden (vgl. Wacquant 2004, 2007). Die zunehmende Arbeitsmarktförne von immer mehr städtischen Bewohnern kann somit immer weniger durch kommunale Infrastruktur- und Sozialleistungen abgefedert werden. Obendrein erodieren die integrativen Potentiale, die frühere Armutsviertel häufig auf Basis gemeinsamer ethnischer oder anderer solidarischer Netzwerke entwickeln konnten, unter den heutigen Bedingungen schwindenden sozialen Wohnungsbaus und den kumulativen Effekten von politischer, sozialer und kultureller Benachteiligung, die diese ausgegrenzten Stadtviertel charakterisieren. Im Lauf der 1990er Jahre stellten Politik und Medien diese neuen städtischen Probleme – die räumliche Konzentration von Arbeitslosigkeit, Armut, Kriminalität und niedriger Lebensqualität – nicht mehr nur als Probleme sozialer Integration dar, sondern zunehmend als Barrieren für den kompetitiven Erfolg – und zwar nicht nur den Erfolg der jeweiligen Stadt im intra-städtischen Wettbewerb, sondern auch den der Nation in der globalen Konkurrenz (vgl. Clarke/Gaile 1998; Mayer 2003). Aus dieser veränderten Perspektive entwickelten Stadtpolitiker neue Anti-Armutprogramme, und ergänzten ihr seit den 1980er Jahren vor allem auf unternehmerische Entwicklung zielendes Repertoire um Maßnahmen, die den Problemen „sozialer Exklusion“ gegensteuern sollten. Investitionen in zentrale Standortprojekte und Maßnahmen, die höhere Einkommensgruppen, Unternehmen und Touristen „zurück in die Stadt“ bringen sollten, absorbieren zwar nach wie vor das Gros der öffentlichen Gelder, jedoch wurden zusätzliche Programme, die sich speziell dieser Problemviertel annahmen, aufgelegt bzw. erweitert. Solche territorial ausgerichteten Programme haben in den USA – im Gegensatz zum Quartiersmanagement, das mit dem Soziale Stadt-Programm in Deutschland Ende der 1990er Jahre neu eingeführt wurde – bereits eine längere Geschichte. Im Rahmen der *Model Cities*-Programme aus dem Kampf gegen die Armut der 1960er Jahre entstandene, auf sozialräumliche statt individuelle Unterstützung zielende Maßnahmen (die allerdings seit der Reagan-Regierung die Finanzierung durch den Gesamtstaat verloren hatten) wurden ausgedehnt bzw. in neuer Form wieder aufgelegt. Sogenannte *urban enterprise zones* und andere neue, umfassende Programme definieren und aktivieren den sublokalen Raum, in dem soziale Desintegration und mangelnde Infrastruktur zu kumulativen Benachteiligungen geführt haben, als primäre Ebene im Kampf gegen die neuen Formen sozialer Ausgrenzung. Auch die Sozialpolitik betont mit der

Welfare Reform von 1996 neuerdings die Einbindung von territorial verankerten Trägern bei der Erbringung der arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen, den sog. *welfare-to-work services*, und bei der Unterstützung der ‚Klienten‘ im Übergang zur Beschäftigung.

Parallel zu diesem *out-contracting* der Erbringung von Dienstleistungen an Organisationen, die im Stadtteil verankert sind und die zunehmende Nutzung ihres Potentials zum *empowerment* der Klienten findet jedoch eine weitere Umorientierung in der Anti-Armut-Politik statt: ein von manchen Autoren als „revanchistisch“ bezeichneter Trend in dem Bemühen, die ‚Sicherheit‘ für die städtischen Bewohner zu erhöhen (vgl. Smith 1996). Beide Trends kommen in den „*soft policing*“-Strategien zusammen, bei denen gemeinnützige Träger im Auftrag der Kommune ihre Sozialhilfe-‚Klienten‘ dazu einsetzen ihre Viertel „sauber und sicher“ zu machen.

1. Die Veränderungen in der Sozial- und Stadt(teil)politik

Sowohl in der Sozial- als auch in der Stadtpolitik gab es in den 1990er Jahren eine Verschiebung von politischen Entscheidungsprozessen auf subnationale und lokale Ebenen. Darüberhinaus kam es zu einer stärkeren Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure in die Entwicklung und Umsetzung einer neuen Generation von „Inklusions“-Maßnahmen. Erklärtes Ziel der reformierten Sozialpolitik sowie der Bemühungen der vielfältigen privaten und öffentlichen Community-Entwicklungs-Organisationen ist nicht mehr einem Gleichheitsideal näher zu kommen; statt nach ‚Gleichheit‘ (die an Hand von Einkommen zu messen wäre) strebt man nun nach „sozialer Kohäsion“: die Programme sind so zugeschnitten, dass soziale Ausgrenzung durch Eingliederung der Individuen in den Arbeitsmarkt bekämpft und dass Problemviertel durch Mobilisierung ihrer potentiellen Ressourcen aktiviert werden sollen. Folglich treten einkommenssichernde Maßnahmen wie Transfer- und Unterstützungszahlungen in den Hintergrund, während aktive und flexibilisierende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sowie Community-Entwicklungs-Programme Priorität genießen. In beiden Bereichen bestimmen statt Bedürftigkeitskriterien eher Produktivitätskriterien die Maßnahmen, die letztlich der Steigerung ökonomischer Konkurrenzfähigkeit dienen sollen (vgl. Eick u.a. 2004; Newman/Ashton 2004; Porter 1995).

Diese mit der Steigerung sozialer Kohäsion begründete Neuausrichtung, die von vielen als Ende neoliberaler Politik begrüßt wird, hat in der Tat große Wirkungen, jedoch weniger positive als gemeinhin unterstellt. Sie transformiert, wie im Folgenden gezeigt wird, die Beziehung zwischen Zivilgesellschaft und (lokalem) Staat und damit das traditionelle Modell städtischer Politik: die neuen Formen von Partizipation und Aktivierung, mit denen städtische Bewohner und ihre *Communities* gestärkt werden sollen, tragen dabei eher zur

Erosion demokratischer Politik und der Schwächung von sozialen Bewegungen als zu ihrem *Empowerment* bei.

1.1 Die 1996er Sozialhilfereform

Der *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA) von 1996 formulierte als primäres Ziel die Förderung des Übergangs von „*welfare to work*“, von Sozialhilfeabhängigkeit zu Arbeit, beinhaltete jedoch weder Instrumente zur Arbeitsplatzschaffung noch Ausbildungsprogramme, noch sah es Haushaltsmittel für solche Maßnahmen vor. Dieses Gesetz ersetzte das bislang geltende Sozialhilfesystem AFDC (für Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern) mit Pauschalzuweisungen für TANF (*Temporary Assistance for Needy Families*) an die Einzelstaaten, und erweiterte deren Entscheidungsspielräume. Seine zentralen, auf Bundesebene fixierten Elemente sind: die zeitliche Limitierung der Unterstützung (auf 60 Monate im gesamten Leben) und die Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme (spätestens nach 24 Monaten), der Verlust des Rechtsanspruchs, und der Ausschluss bestimmter Gruppen (Kilty/Segal 2006; Weaver 2000). Diese Neuerungen hatten direkte Konsequenzen für die Organisationen, die sich in benachteiligten Quartieren für Antiarmuts- und Stadterneuerungsprojekte engagieren.

1. Die Abschaffung des seit 1935 zentralstaatlich garantierten Anspruchs auf Sozialhilfe (AFDC) und seine Ersetzung durch gedeckelte Pauschalzuweisungen für TANF an Einzelstaaten und die Limitierung solcher Unterstützungsleistungen auf maximal fünf Jahre im Leben eines Individuums sollten garantieren, dass ‚Klienten‘ von ihrer Sozialhilfeabhängigkeit befreit würden. Das Gesetz sieht vor, dass spätestens nach zwei Jahren die Unterstützung eine aktivierende Form annehmen muss, d.h. die Klienten in irgendeine Form von Arbeit gebracht werden müssen,³ was Aufgabe nicht nur öffentlicher, sondern vor allem unterschiedlicher privater und gemeinnütziger Träger ist.

2. Der komplette Ausschluss bestimmter Gruppen⁴ von Unterstützungsleistungen (nicht nur von Sozialhilfe, sondern auch *food-stamps*, Krankenversicherung etc.) führte dazu, dass sowohl Stadtteilorganisationen als auch Unterstützungsgruppen von Migranten einen Großteil ihres Engagements in Kämpfe für einzelstaatliche Programme zur Absicherung von (vor allem ‚legalen‘) ImmigrantInnen investieren.

3 Einige Einzelstaaten reduzieren nicht nur die 5-Jahresfrist für den Erhalt von Unterstützungsleistungen, die meisten verlangen bereits einen früheren Arbeitseinsatz, manche sogar die sofortige Teilnahme an Arbeitsprogrammen. Während die Bundesregierung (seit 2002) eine 30-Stunden-Arbeitswoche verpflichtend machte, haben acht Staaten die Arbeitszeit auf 32 bis 40 Stunden erhöht (Rowe/Russell 2004: 96f).

4 Immigranten, die weniger als 10 Jahre in den USA gelebt haben, Menschen, die wegen Drogendelikten verurteilt wurden, in manchen Staaten werden auch nicht-volljährige Mütter oder solche, die während des TANF-Bezugs mehr als ein Kind gebären, ausgeschlossen.

3. Die Dezentralisierung der Sozialprogramme von der Bundesebene auf die einzelstaatliche und bezirkliche Ebene, die in der Definition ihrer Vergabekriterien nun autonom sind, bedeutet zwar, dass TANF-Mittel je nach lokalen Prioritäten entweder zur Einkommensunterstützung oder zur Arbeitsplatzschaffung oder für Ausbildungs- oder sonstige Maßnahmen eingesetzt werden können. Jedoch zwingt ein finanzielles Sanktionssystem die Einzelstaaten dazu, die Zahl ihrer Sozialhilfebezieher zu reduzieren: Staaten, die die vorgegebenen Sätze (bis 1998 25% in mindestens 20-Stunden Arbeit pro Woche zu bringen, bis 2002 mindestens 50% in 30-Stunden-Arbeit pro Woche etc.) nicht erfüllten, wurden bzw. werden mit Abzügen bestraft. Dies Problem motivierte viele Community-Gruppen und andere gemeinnützige Organisationen, sich für die Schaffung von anständigen, sog. „good jobs“ zu engagieren (Okagaki 1997: 28).

Da die Einzelstaaten für ihre Arbeitsvermittlungsraten verantwortlich gemacht werden, der Arbeitsmarkt jedoch in den wenigsten Staaten ausreichend Arbeitsplätze zu bieten hat, haben die Staaten ihre kommunalen *Community Service* oder *Workfare*-Programme ausgeweitet, in denen Leistungsempfänger nun ihre Unterstützungsleistungen – zu Bedingungen, die mit den deutschen 1-Euro-Jobs vergleichbar sind – abarbeiten. Arbeitsrechtliche Bestimmungen gelten für diese ‚workfare jobs‘ in den wenigsten Staaten: d.h. sie fallen weder unter die üblichen Mindestlohn- und Schutzbestimmungen noch kommen sie in den Genuss der „negativen“ Einkommensteuer (Zuzahlungen bei niedrigem Einkommen), mit dem „normale“ Arbeiter im Niedriglohnsektor ihr Einkommen aufbessern.

Diese mit der Sozialhilfereform produzierte Prekarisierung arbeitsloser Bevölkerungsgruppen hat die Rolle von gemeinnützigen Organisationen im Bereich sozialer Dienstleistungen enorm vergrößert: Ihr Aufgabenbereich hat sich vergrößert sowohl weil mehr soziale Gruppen durch das löchriger gewordene staatliche Netz fallen, als auch weil die neue Sozial(hilfe)politik die Umsetzung der Aktivierungsprogramme zu einem signifikanten Teil diesen zivilgesellschaftlichen Non-Profit-Organisationen in die Hände legt, um deren spezifische Qualitäten in der neuen Inklusionspolitik zu nutzen.

1.2 Neuerungen in der Stadtteilentwicklungspolitik

Die von der Johnson-Regierung in den 1960er Jahren ausgerufene *Great Society* weitete nicht nur Sozial-, Gesundheits- und arbeitsmarktpolitische Programme aus, sie initiierte auch ein neues „*Model Cities*“-Programm und der Kongress schuf erstmals ein Stadtentwicklungs-Ministerium (*Department for Housing and Urban Development*, HUD), um diverse Stadt- und Quartiersprogramme zu verwalten. Während der Bund diese Programme zunächst einsetzte, um – oft an den Kommunen vorbei – Armut und rassistische Diskrimi-

nierung in innerstädtischen Quartieren zu bekämpfen (Judd/Swanstrom 1994: 169), stellte deren partielle Ersetzung durch das *Community Development Block Grant*-Programm unter Nixon und Ford die Autorität der Lokalregierung gegenüber den Stadtteilorganisationen wieder her, und begann gleichzeitig damit, unternehmerische und konkurrenzbasierte Elemente in die Stadtteilentwicklung einzuführen. Die Reagan-Regierung kürzte im Lauf der 1980er Jahre die meisten städtischen Programme recht drastisch (Caraley 1992), und legte den Städten gleichzeitig nahe, mittels Steuerkürzungen und anderen Anreizen das lokale Wirtschaftswachstum zu fördern. Nach den Unruhen in Los Angeles im Jahr 1992 gelangte ein *Urban Enterprise Zones*-Programm, mit dem der Bund Städte in solchen Bemühungen gezielt unterstützte, auf die legislative Agenda; 1994 verabschiedete der Kongress schließlich das *Empowerment Zones/Enterprise Communities* (EZ/EC)-Programm, welches Bundeszuschüsse, gezielte Steuerkredite, Lockerung bestimmter Normen und Regeln, sowie die Kapitalisierung neuer Entwicklungsbanken mit stadtteilorientierten Planungsmodellen und einer breiten Palette von technischer und sozialer Unterstützung für benachteiligte Stadtteile zusammenführte. Seit 1995 haben etwa 80 Städte von diesem Programm profitiert⁵, das vor allem durch drei Merkmale gekennzeichnet ist: „Oberstes Ziel der Revitalisierung benachteiligter Stadtteile ist die Schaffung von wirtschaftlichen Gelegenheiten – Jobs und Arbeit – für alle Bewohner“ (President's Community Enterprise Board 1994: 8); alle im Sinne der wirtschaftlichen Entwicklung unternommenen Aktivitäten müssen gleichzeitig auch der Verbesserung der physischen Infrastruktur, der Umwelt, und der *Community* dienen; schließlich schreibt das Gesetz auch die Zusammenarbeit bzw. Partnerschaft zwischen allen relevanten lokalen Akteuren vor: lokale Verwaltung, Wirtschaftsvertreter und Stadtteilgruppen müssen ihre erfolgreiche Zusammenarbeit demonstrieren, indem sie einen gemeinsam entwickelten Revitalisierungsplan vorlegen (US Department of Housing and Urban Development 1995: 405).

Das Programm verlangt also genau die Sorte umfassenden, integrierten Erneuerungsansatz, mit dem diverse nationale und lokale Stiftungen bereits jahrelang experimentiert und Erfahrungen gesammelt hatten. Vor allem die großen Stiftungen und intermediären Organisationen im Bereich der Stadtteilentwicklung wie die *Local Initiatives Support Corporation* (LISC), die *Enterprise Foundation* (inzwischen *Enterprise Community Partners*), und *Neighborhood Reinvestment Corporation* (NRC), die alle zwischen 1979 und 1981 gegründet

5 1994 hat die Clinton-Regierung 11 *empowerment zones* eingerichtet, von denen jede Pauschalzuweisungen (*Social Services Block Grants*) und Steuererlässe bis 100 Mio. Dollar erhielt, sowie 95 *enterprise communities*, die geringere Zuschüsse (bis zu 3 Mio. Dollar) erhielten. In dem kompetitiven Auswahlverfahren gelangten vor allem die Bewerberstädte zum Zug, die zusätzliche Mittel vom Privatsektor sowie von lokalen Behörden und einzelstaatlichen Regierungen mobilisieren konnten (Gittell/Vidal 1996: 47-48).

worden waren,⁶ hatten diesen nun im Rahmen von EZ/EC systematisch zur Anwendung kommenden Ansatz entwickelt. Er betont drei Ziele, die gleichzeitig auch als Methoden des Ansatzes fungieren:

- die Programme sollen sowohl vertikal als auch horizontal, zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen und zwischen verschiedenen politischen Ressorts, und darüber hinaus auch mit privaten Akteuren Verbindungen herstellen;
- ihre Projekte sollen bauliche mit sozialen, kulturellen, und beschäftigungspolitischen Zielen verknüpfen;
- vor allem sollen sie räumlich benachteiligte Gruppen „aktivieren“ (Kingsley u.a. 1997; Gittell/Vidal 1998).

Diese und ein paar weitere von der Clinton-Regierung aufgelegte stadt- und quartierspolitischen Maßnahmen setzten die von Michael Porter (1995) entwickelten Vorschläge um, indem sie unternehmerisches Denken und Verhalten in die Stadt(teil)entwicklung einführten. Auch die Regierung Bush Jr. führte die Bundesunterstützung für Stadtteilgruppen als Dienstleistungserbringer fort, präferierte in ihren Verträgen aber insbesondere sog. „*faith-based*“ Organisationen aufgrund ihrer spezifischen Problemlösungsfähigkeiten (The White House, Office of Faith-Based and Community Organizations 2001).

Insgesamt setzt die Bundesregierung nun einen Revitalisierungsansatz um, wie ihn die Stiftungen bereits in den späten 80er Jahren zu entwickeln begannen: nachdem sie 20 Jahre lang auf Bauprojekte („Ziegel und Mörtel“) gesetzt hatte, betont sie nun – gemeinsam mit den Stiftungen – integrative Formen von Stadtteilentwicklung mit neuen Formen wirtschaftlichen *Empowerments* und innovativen Finanzierungsinstrumenten, in denen lokal verankerte Organisationen zentrale Rollen übernehmen. Diese auf soziale Kohäsion und *capacity building* zielende Politik implizierte, dass die Stadtteilentwicklungsorganisationen (*community development corporations* – CDCs), die vielfach aus Protest- und Stadtteilorganisationen zur Verbesserung der Lebensbedingungen in Armutsvierteln hervorgegangen waren, und die sich – dem Wandel der Maßgaben aus Politik und Stiftungen folgend – in den 80er und 90er Jahren stärker mit Wohnungsbau- und Infrastrukturprojekten beschäftigten, nun wieder ihre vielfältigen sozialen Kompetenzen in die Aufwertung der Innenstädte einbringen konnten – allerdings nun in einem Rahmen, der unternehmerische und kapitalbildende Ziele betonte.

Der Wandel dieses Rahmens wurde zumeist mit der komplexeren Analyse der Ursachen der sozialräumlichen Verarmungsprozesse begründet (den vielfältigen und miteinander verwobenen Trends von kollabierender Infrastruktur, Desin-

6 Während NRC eine unabhängige, vom Kongress eingerichtete Institution ist, die jährlich öffentliche Mittel zugewiesen bekommt, erhalten LISC und Enterprise Foundation ihre Finanzierung hauptsächlich aus Konzern- und philanthropischen Quellen (Liou/Stroh 1998).

vestition, hohen Arbeitslosigkeits- und Kriminalitätsraten), welche Lösungsansätze erfordern, die sowohl umfassend und integriert (d.h. auf wohnungs-, sicherheits-, wirtschafts-, arbeitsmarkt- und ausbildungsbezogene Probleme gleichzeitig reagierend) als auch strategisch sein müssen (d.h. basierend auf einer Evaluierung der Stärken und Schwächen der Nachbarschaft und ihrer Organisation müssen langfristige Pläne entwickelt werden). Obendrein müssen diese Ansätze die Zusammenarbeit von Akteuren aus dem Privatsektor, dem Staat, den Bildungsinstitutionen, den Stiftungen und von Anwohnerorganisationen gewährleisten. Oberste Priorität bei dieser neuen Generation von städtischen Erneuerungsaktivitäten, die soziale mit ökologischen, wohnungs- mit beschäftigungspolitischen Kriterien verbinden, genießen jedoch die wirtschaftliche Revitalisierung und Arbeitsplatzschaffung, wofür soziale Netze und „soziales Kapital“ mobilisiert werden (Kingsley u.a. 1997).

In der Folge erfuhren *community development corporations* eine enorme Welle von Neugründungen, auch Kreditgenossenschaften, Frauen-Darlehensgruppen und Mikrokredit-Organisationen nahmen zu. All diese Organisationen verknüpfen nun gezielt die vormals getrennt verfolgten Ziele von wirtschaftlicher Entwicklung mit Armutsbekämpfung. Die Armutsbekämpfung findet hier nicht mehr über die traditionellen einkommensbezogenen Strategien statt, sondern durch Aktivposten-Entwicklung etwa über Darlehen, um lokales Kleinunternehmertum zu schaffen bzw. auszuweiten (vgl. Sevron 1997).

Im Masse wie Kommunen dazu übergingen, Quartiersentwicklung und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen an Non-Profit-Organisationen „auszusourcen“, erweiterten diese ihr Repertoire von der Bereitstellung und Verwaltung billigen Wohnraums und der Entwicklung von kleinem Gewerbe hin zur Bereitstellung „weicher“ Güter und Dienstleistungen. Sie professionalisierten sich zusehends und genießen, aufgrund besserer Finanzierung, eine privilegiertere Position als ihre Vorgänger – allerdings innerhalb eines durch Verträge strikt geregelten Rahmens, der entweder durch die staatlichen oder die Stiftungs„partner“ kontrolliert wird. Gleichzeitig sehen sie sich nun der Konkurrenz mit anderen, auf die gleichen Dienstleistungen spezialisierten Marktteilnehmer ausgesetzt. Um in dieser Situation stabile Einkommen zu sichern, sind sie auf gute Beziehungen zu ihren Vertragspartnern und nachweisliche Erfolge angewiesen. Folglich widmen sie einen Großteil ihrer Ressourcen darauf, Sichtbarkeit und gute PR herzustellen – diese Anforderungen wiederum führen dazu, dass sie eher solchen Projekte Priorität einräumen, die leicht umsetzbar, nicht kontrovers und gut vermarktbar sind (Wyly/Hammel 2004: 1216).

Damit fügen sie sich gut in ein generelles Stadtteilentwicklungskonzept ein, das geprägt ist „von Armutsdekonzentration, Einkommensmischung, Unterstützung für Wohnungseigentum, und Vertrauen auf den privaten Markt anstatt auf den Staat“ (Newman/Ashton 2004: 1151). Mit dieser Politik konnte vielerorts die Situation der innerstädtischen Gebiete verbessert werden – aller-

dings um den Preis, dass viele ihr Überleben nur durch (prekäre) Arbeit sichern können und diejenigen, die darin scheitern, dem Strafvollzug überantwortet werden.

2. Die neue Soziale Kohäsionspolitik vor Ort und ihre Effekte auf die sie umsetzenden Organisationen

Während viele Stadtforscher, die sich mit den amerikanischen innerstädtischen Entwicklungen beschäftigen, wie etwa Loic Wacquant, „nicht nur weitere Unruhen, Gewaltausbrüche und fortgesetzte ethnisch-rassistische Konflikte, sondern auch anhaltende gesellschaftliche Spaltungsprozesse und vielfältig verzweigte Auswirkungen der Ungleichheiten und Unsicherheiten am unteren Ende der Hierarchie der Klassen und Plätze“ (Wacquant 2007: 38-9) prophezeien, verweisen empirische Nahaufnahmen auf Gründe, weshalb die für amerikanische Städte so typischen Ungleichheiten sich nicht häufiger in offenen Konflikten und Gewaltausbrüchen wie bei den *Rodney King* Unruhen manifestieren. Die neuen sozialen Kohäsionsmaßnahmen scheinen, zusammen mit den eher repressiven Kontrollstrategien, gewisse Erfolge zu zeitigen – und verändern dabei die politische Landschaft der Städte. Sie mögen Sicherheit und Wohlergehen der Innenstädte tatsächlich verbessern, womöglich sogar ihre soziale Integration erhöhen, indem sie die schwachen innerstädtischen Gruppen dazu drängen, ihr Überleben durch (prekäre) Arbeit zu sichern, und diejenigen, die dies nicht schaffen (können oder wollen), dem Strafsystem überantworten. Anhand einer Fallstudie zu Los Angeles werden die Konsequenzen dieser Neuerungen illustriert.

2.1 Die neue Antiarmutspolitik vor Ort

Los Angeles gehört zu den Regionen mit dem höchsten Anteil von Empfängern von Transfereinkommen; die Krise der lokalen Ökonomie setzte hier bereits mit dem Ende des Kalten Kriegs und der dadurch bewirkten Kürzung der Verteidigungsausgaben ein. In der Folge nahmen die Armutsraten zu und die Unruhen von 1992 verhalfen dem Republikaner Riordan zum Wahlsieg gegen den langjährigen Demokratischen Bürgermeister Bradley.

Der Staat Kalifornien experimentierte bereits lange vor der Sozialhilfereform von 1996 mit neuen Ansätzen in der Sozialpolitik. 85% der kalifornischen Bevölkerung lebten seit den frühen 1990er Jahren in städtischen und vorstädtischen Gegenden, wo die Armutsrate zwischen 14% und 18% schwankte, d.h. deutlich über dem nationalen Durchschnitt lag. Zwischen 1992 und 1998 kürzte der kalifornische Staat die AFDC-Leistungen um 11%, die Sozialhilfe für kinderlose Bedürftige (*General Relief*) sogar um 30%, und ab 1995 drängte er die *counties*, striktere Arbeitsauflagen und Sanktionen einzuführen. Das kalifornische GAIN (*Greater Avenues to Independence*)-Programm verfolgte be-

reits seit 1985 das Ziel, die Arbeitsmarktintegration zu erhöhen, und eine Studie des MDRC⁷ von 1994 befand eines dieser GAIN-Programme (das in Riverside County durchgeführte) den anderen *welfare-to-work*-Programmen deutlich überlegen: sein *work first*-Fokus wurde als hilfreich sowohl für die Steuerzahler als auch für die Klienten gelobt. Die in anderen *counties* eingesetzten Programme, die eher auf Ausbildung und Berufsvorbereitung setzten, waren teuer und zeigten in Bezug auf langfristige Beschäftigungseffekte noch schlechtere Resultate, womit für MDRC der Humankapital-Ansatz diskreditiert war (Riccio et al. 1994). In der Konsequenz forderte die kalifornische Regierung 1995 alle *counties* auf, das Riverside-Modell zu imitieren, d.h. die Klienten vor allem bei der direkten Arbeitsaufnahme zu unterstützen, unabhängig von individuellen Bedürfnissen und Erfahrungshintergründen.

Nach der Bundesreform von 1996 verabschiedete Kalifornien – nach langwierigen Verhandlungen zwischen Republikanern, Demokraten, Lobby- und Interessengruppen – sein eigenes *welfare-to-work*-Gesetz (1997) und etablierte damit das sog. CalWORKS-Programm, das 1998 in Kraft trat. Anders als die Sozialhilfegesetzgebung in anderen Staaten beinhaltet CalWORKS staatliche Hilfsprogramme für Immigranten, aber keine Unterstützung für Klienten, die ihr 5-Jahres-Limit erreicht hatten. Es schließt Menschen, die je wegen eines Drogendelikts verurteilt wurden, vom Empfang staatlicher Unterstützung aus. Wer binnen 18 Monaten keinen Job auf dem Ersten Arbeitsmarkt findet, muss innerhalb des *Community Service*, also öffentlichen, meist kommunalen Maßnahmen arbeiten. Sämtliche Leistungsempfänger müssen an sog. *Job Clubs* und folgenden *Assessments* teilnehmen, wonach sie individuelle *welfare-to-work*-Pläne unterzeichnen müssen, die bis zu zwei Jahre Teilnahme an berufsvorbereitenden oder Qualifizierungs-Maßnahmen zulassen. Unterhalb dieser einzelstaatlichen Ebene sind die *Counties* autonom, die wöchentlichen Arbeitsstunden zu erhöhen, die Ausbildungs-Maßnahmen zu reduzieren, oder die Arbeitsauflagen sogar auf Eltern mit Kindern, die jünger als ein Jahr sind, auszuweiten. Trotz dieses Systems von Kontrollen und Sanktionen, das bis auf die Ebene der *Counties* hinab reicht, gilt Kalifornien im Vergleich mit anderen Einzelstaaten noch als großzügig, weil die zeitliche Limitierung nicht so strikt eingehalten wird wie in anderen Staaten, Unterstützungsleistungen für Immigranten vorgesehen sind, Ausbildungs- und berufsvorbereitende Maßnahmen gefördert werden und weil hier die höchsten Einkommensgrenzen gelten. 1996 erhielten in Los Angeles County 900.000 Menschen Unterstützungsleistungen durch das lokale AFDC-Programm (2/3 davon Kinder), und 93.000

7 Die Manpower Development Research Corporation wurde 1974 von der Ford Foundation und einer Reihe von Bundesbehörden gegründet, um sozialpolitische Programme zu evaluieren und politikberatend tätig zu sein. Ihre Finanzierung erfolgt hälftig aus staatlichen, der Rest aus Stiftungs- und anderen privaten Quellen (vgl. <http://www.mdrc.org/>).

Menschen im Rahmen des General Relief-Programms. Insgesamt versorgte das *county* (zählt man andere Transfer-Programme hinzu) 2,3 Millionen Unterstützungsempfänger. Die Arbeitslosigkeitsrate, die 1992 noch über 10% betragen hatte, war 1998 auf 6,3% und 2000 auf 5,4% gesunken, worin die vergleichsweise schwächere Deindustrialisierung sowie neuere Beschäftigungszuwächse zum Ausdruck kommen. Allerdings verdankt sich ein Großteil der Beschäftigungszuwächse der Ausdehnung von Sweatshops und anderen Niedriglohnbereichen (Grell 2007: 225f; Gladstone/Fainstein 2003: 89).

Um das CalWORKS-Programm in Los Angeles zu implementieren, hatte das Department of Public Social Services (DPSS) Planungskommissionen eingesetzt, in denen nicht nur öffentliche und private sozialpolitische Organisationen vertreten waren, sondern auch Repräsentanten der Los Angeles Welfare Reform Coalition, an der eine Reihe zivilgesellschaftlicher und progressiver Organisationen beteiligt sind. Das DPSS wurde 1998 vom Board of Supervisors beauftragt, gemeinsam mit Experten und zivilgesellschaftlichen Gruppen einen „Long-Term Family Self-Sufficiency Plan“ zu erarbeiten, dessen Programme zu mehr als 50% der Erhöhung der „Beschäftigungsfähigkeit“ der „schwer zu Vermittelnden“ dienen sollten. Umgesetzt werden sollten diese Programme von Community- und Wohlfahrtsorganisationen. Zusätzlich sollte der Plan Mittel aus dem *welfare-to-work*-Programm des Arbeitsministeriums in Washington nutzen, welches 1998 in Kraft trat, und welches ebenfalls den Einsatz von Non-Profit-Organisationen in der Umsetzung der Welfare-to-Work-Maßnahmen vorsah.

Der im Los Angeles County eingesetzte CalWORKS-Plan, der 1998 in Kraft trat, verlangte von allen arbeitsfähigen Klienten mit Kindern über einem Jahr, dass sie entweder eine Beschäftigung (von mindestens 20 Stunden pro Woche) finden oder an *job training*-Maßnahmen (mindestens 32 Stunden pro Woche) teilnehmen; des weiteren müssen die Unterstützungsempfänger an dreiwöchigen *job clubs* teilnehmen und 55 Bewerbungen pro Woche schreiben; falls danach keine Arbeitsstelle gefunden wurde, werden *assessments* durchgeführt und individuelle Eingliederungs-Vereinbarungen entwickelt und unterzeichnet. Anders als in anderen Staaten, wurden die lokalen *Workfare*-Verwaltungen nicht umstrukturiert und geschrumpft, sondern um 1000 neue Sachbearbeiter aufgestockt, um schnellstmöglich – und zunächst mit Hilfe einer Reihe unterstützender Dienstleistungen – alle Transferempfänger in den Ersten Arbeitsmarkt zu bringen. Dies vergleichsweise generöse Unterstützungssystem wurde jedoch mit der im Jahr 2000 einsetzenden Rezession abgewickelt; stattdessen stärkte das *county* ab 2001 mittels Lohnkostensubventionen und Steuererleichterungen für solche Unternehmen, die Transferempfänger länger als 12 Monate beschäftigten, das sog. „Marktmodell“. Weil das vorherige GAIN-Programm und dessen negative Evaluierung durch MDRC den Humankapital-Ansatz diskreditiert hatte, schöpfte die Lokalver-

waltung nicht einmal die von der Bundes- und der Landesregierung bereit gestellten Mittel für Qualifizierungsmaßnahmen aus. Eine Wirkung dieses CalWORKS-Regimes bestand darin, dass Transferempfänger trotz Arbeit unterhalb der Armutsgrenze verblieben (2001 zu 78%). Die von ihnen gefundene Beschäftigung ist zumeist temporär und prekär und befindet sich im Niedriglohnbereich. Bis 2004 waren 7,3% der CalWORKS-Familien obdachlos geworden und 12% von Obdachlosigkeit bedroht (Grell 2007: 236-8).

Während 1998 1,6 Millionen Menschen von DPSS Unterstützungsleistungen erhielten (TANF, GR, Krankenversicherung oder *food stamps*), hatte sich diese Zahl bis 2006 um 40% auf 2,2 Millionen erhöht. Sozialhilfeleistungen über CalWORKS jedoch wurden von 350.000 weniger Menschen bezogen: die Sozialhilfeempfängerzahlen sanken von 740.000 im Jahr 1998 auf 390.000 im Jahr 2006, also um 47,6%. Obwohl die ‚Sozialhilfeabhängigkeit‘ um fast die Hälfte abgenommen hatte, minderten sich die Ausgaben der county-Behörde keineswegs – aufgrund der zusätzlichen Verwaltungs- und Personalkosten (Grell 2007: 254). Da sich die Unterstützungsleistungen als so unzulänglich erwiesen, begannen diverse Organisationen, die sich für die Interessen der Sozialhilfeempfänger einsetzen, wie die Coalition to End Hunger and Homelessness, eine Partnerschaft mit diversen Bürgerrechtsgruppen in ganz Kalifornien zu bilden, um die Betroffenen besser über ihre Rechte aufzuklären und in ihren Anträgen unterstützen zu können. 2003 gelang es dieser Partnerschaft, nicht ausgeschöpfte spezielle Bundesmittel zu finden, und sie drängte das Los Angeles County, einen Teil dieser Gelder für innovative Ausbildung sowie Programme zur Vermeidung von Zwangsräumungen auszugeben.

Aktivistische Community-Organisationen, die zumeist in der Welfare Reform Coalition mitgearbeitet und zunächst gegen die Etablierung eines *workfare*-Systems im öffentlichen Sektor opponiert hatten, sahen sich so zunehmend vor einer schwierigen Wahl. Entweder mit eigenen Programmen am *welfare-to-work*-System teilzunehmen und so zusätzliche Gelder für ihre Organisation zu gewinnen, indem sie die Bedürfnisse ihrer Klientel (vermutlich besser als kommerzielle oder öffentliche Dienstleister) bedienen. Oder sich dem Abbau des lokalen Wohlfahrtsstaats zu widersetzen (vgl. Jennings 2002; Reisch/Sommerfeld 2002).⁸

8 Faktisch haben die meisten Non-Profit-Organisationen und Bürgerrechtsgruppen die Arbeit zu Sozialhilfefragen aufgegeben und beschäftigen sich stattdessen mit Obdachlosigkeit – ein Thema, mit dem sowohl in der Öffentlichkeit als auch bei kommunalen Behörden leichter Unterstützung zu mobilisieren ist, nachdem die Sozialhilfereform als „Erfolg“ verbucht wird und die Empfängerzahlen um 50% zurückgegangen sind. Stiftungen und Wohlfahrtsorganisationen haben ihre Schwerpunkte ebenfalls auf andere Themen verlagert. Die Coalition to End Hunger and Homelessness initiierte 2004, zusammen mit dem Economic Roundtable und dem Weingart Center eine Koalition lokaler Gruppen „Bring LA Home“, die eine langfristige Strategie zur Beendigung von Obdachlosigkeit erarbeitete (Flaming/Tepper 2006). Dieser 10-Jahres-Plan, der massive öffentliche und private Ressourcen in die Prävention so-

Seit 1999 wurden einige der etablierten Non-Profit-Organisationen, vor allem solche mit Erfahrung in der Arbeit mit schwer in den Arbeitsmarkt zu integrierenden Leistungsbeziehern (wie das Weingart Center und die LA Urban League) für die Umsetzung von GROW, des neuen *General Relief*-Programms, unter Vertrag genommen.⁹ Das DPSS weist den Non-Profit-Organisationen ca. 1000 Arbeitssuchende zu, die nach der gleichen strikten Methode wie im CalWORKS-Programm in Arbeit gebracht werden müssen. Nach 2000, nachdem drei konservative Kandidaten in das Board of Supervisors gewählt worden waren, wurden mehr kommerzielle Anbieter unter Vertrag genommen. Während das county 1998 – unter dem Druck einer breiten Koalition von Bewegungen und der Gewerkschaft der DPSS-Beschäftigten – die Verträge für Arbeitsplatzvermittlung und Fallbetreuung ausschließlich an Non-Profit-Organisationen vergab, erhielten 2000 große Firmen wie Maximus und Lockheed Martins IMS (Information Management Services) Verträge über 23 Millionen Dollar, die 2002 für weitere vier Jahre verlängert wurden.

Seither übernimmt eine breite Palette privater Organisationen – sowohl kommerzielle, profit-orientierte als auch religiös-ausgerichtete, sowie säkulare Non-Profit-Organisationen – eine wachsende Rolle in der Abwicklung der *welfare-to-work*-Dienstleistungen, die vormals von städtischen Sozialbehörden verwaltet wurden. Die Kooperation zwischen diesen Anbietern ist begrenzt, da sie um die gleichen knappen Ressourcen konkurrieren und oft kaum voneinander wissen; obendrein gibt es nirgends Unterstützung für etwaige Zusammenarbeit (Monsma/Soper 2006).

2.2 Die neue Stadt(teil)entwicklungspolitik vor Ort

Auch in der Stadtentwicklungspolitik hat sich die Rolle von Stadtteilorganisationen sowohl ausgeweitet als auch transformiert. Mit dem Bundesprogramm *Empowerment Zones* sollte ihre Rolle offensichtlich gestärkt werden, schrieb es doch vor, dass die Anträge unter Beteiligung von Community-Vertretern erarbeitet sein mussten. Allerdings war der 1994 frisch gekürte Bürgermeister von Los Angeles vor allem an unternehmerischen Entwicklungsmöglichkeiten interessiert, während die Vertreter des Stadtrats vor allem an der Versorgung der Wähler in ihren jeweiligen Distrikten orientiert waren. Folglich blieb der Community-Input bei der Bewerbung für dieses Programm marginal, was dazu führte, dass der Antrag von Los Angeles wegen Nicht-Erfüllung der Kriterien

wie die Ausweitung sozialer Dienstleistungen für *bestimmte* Gruppen von Obdachlosen vorzieht, genießt sogar die Unterstützung des Polizeichefs William Bratton, der Mitte der 1990er Jahre für die ‚Zero-Tolerance‘-Politik in New York verantwortlich war.

9 General Relief Opportunities to Grow wurde 1999 etabliert und bietet, erstmalig, alleinstehenden kinderlosen Arbeitssuchenden *Job Training*, allerdings ebenfalls mit verpflichtenden Arbeitsauflagen.

scheiterte. Da jedoch die Unruhen, die 1992 in Los Angeles stattgefunden hatten, der Auslöser für die Verabschiedung der *Empowerment*-Gesetzgebung darstellte und wegen der dokumentierten Bedürftigkeit, erhielten Stadt und County 1995 eine zusätzliche „*Empowerment-Zone*“, mit der die größte Community-Entwicklungsbank des Landes etabliert werden sollte (Andranovich et al 2005).¹⁰ Dennoch sind, verteilt auf dem gesamten Gebiet von Los Angeles, eine Vielzahl von höchst unterschiedlichen Entwicklungsorganisationen aktiv.

Da in unserem Zusammenhang vor allem solche gemeinnützigen Organisationen von Interesse sind, die der Herstellung von sozialer Kohäsion dienen, steht im Folgenden der Wandel der auf die innerstädtische Entwicklung zielenden Lokalpolitik im Vordergrund. Die urbane Renaissance, die in den meisten amerikanischen Städten bereits in den 1980er Jahren begann, fand in Los Angeles erst relativ spät statt. Das Stadtzentrum bestand bis in die 1990er Jahre hinein primär aus Büro- und Geschäftsgebäuden sowie Billigunterkünften für Obdachlose und Arme (sog. *single-room-occupancy hotels*), es war weithin verwaist und galt, vor allem abends, als unsicher. Central City East (besser bekannt als *Skid Row*) beherbergt noch heute circa 8.000 Obdachlose. Um auch hier einen *Back to the City*-Trend zu beflügeln, versuchte die Stadtregierung, mittels verschiedenen Angeboten sog. *Developer* (für die Stadtentwicklung förderliche Unternehmen) in die Stadt zu holen: 1999 erließ sie eine *Adaptive Reuse Ordinance* (womit die Umwandlung von Büroraum für Wohnzwecke erleichtert wurde), sie bot Subventionen sowie großzügige Kompromisse, um den *Developern* dabei zu helfen, die vorgeschriebenen 20% für Mieter mit niedrigen Einkommen zu umgehen. Die Eröffnung des Staples Center 1993¹¹ ermutigte einige *Developer*, in die Revitalisierung des historischen Stadtkerns zu investieren. Ebenfalls 1993 gründete sich eine Vereinigung von Grundeigentümern, die Downtown Property Owners Association (DPOA), und 1996 formierten sich, nachdem der Staat Kalifornien 1994 die Etablierung von *business improvement districts* (BIDs) erlaubt hatte, die ersten zwei BIDs in Downtown Los Angeles, die sich in der Folge rasch ausdehn-

10 Die meisten der von dieser Bank vergebenen Darlehen sind kleine bzw. Mikrokredite zwischen 1000 und 25.000 Dollar (Modarres 2001: 12).

11 In den späten 1990er Jahren entwickelte die L.A. Land Arena Company zusammen mit der University of California einen neuen Sport- und Unterhaltungs-District um das Staples Center, den Heimathafen des Lakers Basketball Teams. Da die öffentlichen Subventionen für dies Projekt beträchtlich waren (ca. 70 Mill. Dollar, vgl. Gross 2002: 6), gelang es 2001 einer Koalition von Stadtteilgruppen, ein ‚Community Benefits Agreement‘ durchzusetzen, in dem sich der *Developer* u.a. dazu verpflichtete, 70% der durch das Projekt geschaffenen ca. 5.000 Arbeitsplätze entsprechend des in Los Angeles geltenden *Living Wage* zu entlohnen (7,27 Dollar die Stunde), mindestens zu 50% lokal ansässige Arbeitsuchende einzustellen, und Startkapital für ein vom Stadtteil zu verwaltendes Arbeits- und Ausbildungszentrum bereit zu stellen (Mayer 2007).

ten: 2007 existierten bereits 31 BIDs über Los Angeles verteilt, neun davon in der Innenstadt. Ihre vorrangigen Aktivitäten zu Verbesserung des Viertels bestehen in der Beschäftigung von Sicherheitsbediensteten und in Straßensäuberungsaktionen (Nieves 2007). Diese Neuerungen erleichterten die Verwandlung von leerstehenden Bürogebäuden und Lofts in Luxuswohnungen, die neue städtische Sicherheitspolitik erhöhte sowohl Grundstückspreise wie Investitionen, und förderte die Entwicklung eines gehobenen Wohnungsmarktes in der Innenstadt. Von 2000 bis 2006 stieg die Wohnbevölkerung um mehr als 20% an (Marquardt/Füller 2008).

BIDs und die Stadtregierung verfolgten eine Strategie, die Marquardt und Füller die Vermarktung eines „wilden Urbanismus“ nennen: um das Marktpotential des Gebiets freizusetzen, wurde einerseits eine ‚Gastlichkeitsstrategie‘ entwickelt, um soziale Aufsteiger anzuziehen, und andererseits eine *Safer City Initiative* gestartet, um Skid Row zu säubern.¹² Diese Strategie zur Kontrolle einer „potentiell gefährlichen“ Bevölkerungsgruppe war von der Stadtregierung im September 2006 initiiert und von den BIDs unterstützt worden, jedoch vom LA Community Action Network angefochten worden: die hier versammelten Stadtteil- und Bürgerrechtsgruppen kritisieren die ausschließenden Effekte, die das strikte Vorgehen gegen ‚Lebensqualität‘-Delikte produziert, und skandalisieren, dass die Säuberung bestimmter Gebiete den Weg frei macht für Gentrifizierung und damit für die Vertreibung ansässiger Bewohner.

Die hier zur Anwendung kommende Kombination von *präventiven* Maßnahmen (1), *place making*¹³(2), und das Verkaufen von ‚authentischer städtischer Umgebung‘ und Community-Identität (3) produziert eine neue Form sozialer Integration und Kohäsion, die auf der Ausgrenzung und Bestrafung bestimmter Armutsvarianten basiert. Um ein „sauberes und sicheres Umfeld“ anzubieten, haben die BIDs Überwachungskameras (die vom Los Angeles Police Department eingesehen werden) installiert, und die Stadt hat die sog. *Safer City Initiative* eingeführt, die, nach dem Motto der *Broken Windows*-Theorie, Bagatelldelikte mit der ganzen Schärfe des Strafrechtssystems verfolgt (was allein

12 Ergebnis der *Safer City Initiative* sind ca. 750 Verhaftungen pro Monat in Skid Row. Von den zwischen Januar und März 2007 verhafteten 2.073 Menschen durften nur 101 (5%) an dem (weiter unten beschriebenen) Programm *Streets or Services* (SOS) teilnehmen, welches denjenigen, die lediglich wegen Ordnungswidrigkeiten verhaftet wurden, die Gelegenheit gibt, an Rehabilitationsprogrammen teilzunehmen; Sieben [0,3%] schlossen dies 21-tägige Programm ab (Blasi 2007: 25). Alle anderen sehen, nachdem sie ihre Zeit im California State Prison System abgesessen haben, erneuter Obdachlosigkeit entgegen – allerdings sind sie jetzt vom Empfang von CalWORKS oder GROW-Leistungen, Wohngeldzuschüssen und Food Stamps aufgrund ihrer Verurteilungen wegen Drogendelikten ausgeschlossen (Blasi 2007: 43).

13 Marquardt/Füller (2008: 12) definieren *place-making* als „aktives Einwirken auf das städtische Umfeld mit dem Ziel der Herstellung einer bestimmten Wahrnehmung des Gebiets durch die Besucher.“

im Jahr 2000 zu 6.000 Verhaftungen führte). An präventiven Maßnahmen setzen die BIDs auch professionelle Sicherheitspatrouillen in bunten Uniformen ein (u.a. solche, die von Stadtteil-Organisationen wie CHIRLA bereit gestellt werden, s.u.), die auf weit weniger repressive Art für ‚Ordnung‘ sorgen als dies vormals die Polizei getan hatte.

Mit ihren *place-making*-Aktivitäten gehen mehrere BIDs über die Sicherheit und Ordnung-herstellenden Maßnahmen hinaus, indem sie Denkmalschutz und Design der gebauten Umwelt ebenfalls zu ihren Aufgaben erklären. Mittels Stadtteilverschönerung (z.B. durch private Klein-Parks), Design-Verbesserung und Erhaltungs-Anweisungen sowie durch die Ansiedlung markanter Anker an bestimmten Stellen versuchen sie, eine lebendige Atmosphäre und eine positive Identität für das Quartier zu generieren. Und schließlich haben die *Developer* sich von den überkommenen Masterplänen verabschiedet, die auf der Logik der Einkaufszentren basierten, und befördern stattdessen *authentisch städtische Landschaft*:¹⁴ Sie bieten Wohn-Arbeits-Spiel-Umgebungen, die in jedem Gebäudekomplex Geschäftszentren und Fitness-Studios, Kinos, Dachterrassen und -Schwimmbäder bieten, um jene jungen Berufstätigen, die des vorstädtischen Lifestyles überdrüssig sind, mit flexiblen Angeboten in den städtischen ‚Dschungel‘ zu locken. Dies Bemühen, eine echt städtische Erfahrung zu vermitteln, ist von einer zweigleisigen Strategie in Bezug auf die sie umgebende Restbevölkerung¹⁵ begleitet: sie differenziert zwischen jenen Obdachlosen, denen eine Unterkunft (z.B. über das *Streets or Services* [SOS]-Programm) geboten werden kann¹⁶ und den sog. Leistungs-Resistenten, von denen behauptet wird, dass sie auf der Straße leben *wollen*. Diese Zweiteilung der obdachlosen Bevölkerung im öffentlichen Diskurs rechtfertigt die unterschiedlichen Interventionen und schirmt die repressive Regulation und Kriminalisierung derjenigen, die das sichere ‚städtische Erlebnis‘ bedrohen könnten, vor möglicher Kritik ab. Die Kombination dieser Strategien stellt im Endeffekt in der Innenstadt höchst benutzerfreundliche Räume für einkommensstarke Gruppen her, und produziert in der Tat eine heterogenere Bevölkerung als vorher dort ansässig war.¹⁷

14 Statt sich, wie in den 1980er Jahren, an den großen Shopping Malls zu orientieren, dienen den BID-Planern nun eher luxuriöse Resort-Hotels als Vorbild (Houston 2003: 159).

15 Die Zelte und Behausungen der Obdachlosen werden in dieser Strategie als Teil einer quasi-natürlichen Stadt-Landschaft präsentiert, das Problem der Obdachlosigkeit wird damit als unvermeidlicher Teil des aufregenden städtischen Terrains naturalisiert, dessen Risiken durchaus gemanagt werden können, ohne dessen Ursachen anzugehen.

16 Die Studie von Blasi zeigte, dass lediglich 100.000 Dollar in soziale Programme investiert wurden, wohingegen die neue *Task Force* mit 50 neuen Polizeikräften 5 Millionen Dollar kostete (Blasi 2007: 25).

17 In gewisser Weise ist die Bevölkerung jedoch homogener, insofern sie fast ausschließlich aus Erwachsenen ohne Kinder besteht.

2.3 Auswirkungen auf die dienstleistungserbringenden Non-Profit-Organisationen

Die neuen Entwicklungskonzepte und Antiarmutspolitiken haben signifikante Auswirkungen auf die Träger, die mit ihrer Umsetzung beschäftigt sind. Diejenigen freien Trägerorganisationen, die sich im Verlauf der jüngsten Reformen im Bereich der *welfare-to-work*-Dienstleistungen und der Arbeitsvermittlung spezialisiert haben, und die neue Praktiken zur Revitalisierung von Problemquartieren entwickelt haben, sehen ihre Position gestärkt, während traditionellere alternative Träger, die seit langem Programme für benachteiligte Quartiere umsetzen und sich um schwer vermittelbare Arbeitssuchende mittels intensiver Sozialbetreuung kümmern, mit zunehmend schwierigeren Problemen konfrontiert werden. In Los Angeles arbeiten noch eine Reihe von Non-Profit-Organisationen, die ihre berufsvorbereitenden Maßnahmen und Vermittlungsaktivitäten mit politischen, sozialen und kulturellen Programmen verknüpfen und dabei ihre Klienten und die Quartiersbewohner in Entscheidungsprozesse miteinbeziehen, ohne damit die lokalen Behörden aus ihrer Verantwortung zu entlassen. Die Wohnungsbehörde von Los Angeles bspw. entwickelte gemeinsam mit freien Trägern ein beispielhaftes Programm, *JobsPlus*, das in fortschrittlicher Weise wohnungs- und beschäftigungspolitische Aspekte verknüpft (Sambale/Grell 2003). Andere Non-Profit-Organisationen insistieren, trotz nun dominierender *work-first*-Philosophie, weiterhin auf Ausbildungs- und Qualifizierungs-Maßnahmen, was zunehmend schwieriger wird, weil Mittel für solche Maßnahmen allenthalben reduziert wurden. Die Organisation WINTER (Women in non-traditional employment roles) qualifiziert Frauen für vorherrschend männliche Berufen, das *Watts Labor Community Action Committee* (WLCAC) sorgt mit ihrem Angebot an Transportdiensten für verbesserte Mobilität der Arbeitssuchenden.

Allerdings sind inzwischen Praktiken, die benachteiligte Gruppen und Quartiere zu unterstützen vorgeben, faktisch jedoch zu ihrer langfristigen Ausgrenzung und Prekarisierung beitragen, viel weiter verbreitet. So fördern etwa Träger, die sich um die Bedürfnisse der schwer vermittelbaren Arbeitslosen kümmern, mit ihren spezialisierten Zeitarbeitsagenturen häufig prekäre Arbeitsverhältnisse und tragen letztlich zur Akzeptanz der miserablen Arbeitsbedingungen im Niedriglohnsektor bei. Auch das Engagement von Non-Profit-Organisationen im Bereich lokaler Sicherheit und Ordnung hat ambivalente Effekte, insofern ihre „soft policing“-Aktivitäten zwar das subjektive Sicherheitsgefühl von Teilen der lokalen Bevölkerung erhöhen mögen, aber um den Preis der Marginalisierung anderer Teile.

Der Träger Chrysalis beispielsweise unterhält ein *StreetWorks*-Programm, das Reinigungs- und Sicherheits-Dienstleistungen für private Firmen in Downtown Los Angeles anbietet. Da hier ca. 10.000 obdachlose Menschen leben, beinhal-

tet ihr offizieller Auftrag der Straßenreinigung nicht nur die Entfernung der Obdachlosen-Behausungen aus Plastikplanen und Kartons, sondern auch der Obdachlosen und ihrer Habseligkeiten. Chrysalis verfügt dazu über bessere Methoden als früher von der Polizei angewandt wurden (die regelmäßig öffentliche Proteste provozierten): kaum konfrontativ und schon gar nicht militärisch überreden die Chrysalis-Mitarbeiter (selbst ehemalige Obdachlose) ihre früheren Kumpels, den Gehsteig vor Ankunft der Straßenreinigungs-Fahrzeuge zu räumen. So übt Chrysalis obendrein noch eine befriedende Funktion aus. Als Sozialunternehmen mit spezifischen Ressourcen und lokalem Wissen und dank seiner deeskalierenden Kapazitäten hat Chrysalis heute eine ausgezeichnete Marktposition im Verhältnis zu anderen kommerziellen Anbietern inne. Dank seines Konkurrenzvorteils gegenüber profitorientierten Rivalen im Straßen-Reinigungs-Geschäft gilt das *StreetWorks*-Projekt nicht nur in der lokalen Business-Community als Erfolg; es lohnt sich auch für Chrysalis und seine Beschäftigten.

Chrysalis verwendet das Geld, das sie mit *StreetWorks* und der Vermittlungs-Agentur *Job Connection* einnimmt, für verschiedene Dienstleistungen, mit denen sie individuelle Barrieren des Job-Einstiegs angeht (Kinderbetreuung, Kleidung, Bus-Tickets, usw.). Die erzielten Vermittlungsraten (zumeist in Einstiegsjobs) sind hoch (93%), die Verbleibrate nach einem Jahr liegt allerdings nur bei 30% (Eick u.a. 2004: 144-145). Während Chrysalis einige Obdachlose von der Straße holt und in Arbeit bringt, produzieren die oben beschriebenen Strategien der Downtown-Renaissance jedoch gleichzeitig neue Verdrängung und neue Obdachlose, und schaffen obendrein Spannungen zwischen den verschiedenen Nutzergruppen.

Chrysalis und ähnliche Träger nutzen die durch ihre Unternehmensaktivitäten erzeugten Einkommen, um schwer vermittelbare Arbeitsuchende in Jobs zu bringen. Sie verhelfen Skid Row und anderen Problemvierteln nicht nur zu sauberen Straßen und Hauswänden, sondern schützen sie möglicherweise auch vor Polizei- und Gang-Gewalt. Was vormals Funktionen der lokalen Verwaltung waren (Reinigung bzw. Instandhaltung des öffentlichen Raums, Gewährleistung der Sicherheit der Bewohner), ist nun an freie Träger delegiert, die ihrerseits schwer vermittelbare Arbeitsuchende sowie zu Arbeit verpflichtete (im Fall von *Community Service*) Unterstützungsempfänger einsetzen, um ein Minimum an öffentlicher Ordnung zu gewährleisten.

Ein weiterer Nischenmarkt wurde von Trägern, die die sog. „Tagelöhner-Zentren“ (*Worker Centers*) koordinieren, entwickelt. In Los Angeles und Orange County haben sich 87 Tagelöhner-Märkte gebildet – an Straßen-Kreuzungen und Plätzen, wo sich täglich Tausende von Männern und Frauen versammeln, um ihre Arbeitskraft feil zu bieten. Die meisten von ihnen sind mexikanische Immigranten ohne Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis (Valenzuela 1999, 2000). Seit 1997 verwalten zwei freie Träger, die *Coalition for Huma-*

ne Immigrant Rights of Los Angeles (CHIRLA) und das *Institute of Popular Education of Southern California* (IDEPSCA), fünf dieser Zentren (Downtown, Harbor, West Los Angeles, North Hollywood, Hollywood). Hier können die Arbeiter Englisch- und Weiterbildungskurse belegen, Werkzeug ausleihen, Waschräume nutzen – und sich auch über ihre Rechte aufklären lassen. Um das Unterbieten der Löhne zu verhindern, achten die *Worker Centers* auf die Einhaltung der Mindestlöhne und strukturieren die Zuteilung der Arbeiter an Auftraggeber über Register. CHIRLA und IDEPSCA sind von der Stadt Los Angeles beauftragt worden, die Koordination der verschiedenen Tagelöhner-Zentren zu übernehmen (vgl. Eick u.a. 2004: 145-146).

Diese Verträge mit der Stadt, die dem *work-first*-Ansatz der kalifornischen Sozialpolitik entsprechen, haben den Trägerorganisationen geholfen, offensiv Nischenmärkte im Niedriglohnssektor zu schaffen und zu stabilisieren, wo sie die prekären und schlecht-bezahlten Jobs der neuen Dienstleistungswirtschaft an Arbeitsuchende vermitteln. Aber viele Beobachter, auch CHIRLA und IDEPSCA selbst, sehen diese Arbeit als praktische Unterstützung für papierlose Immigranten, die dadurch innerhalb eines semi-legalen Rahmens auf Arbeitssuche gehen können und obendrein auch noch die angebotenen sozialen Dienste und die Möglichkeiten zur politischen Bildung nutzen können. Allerdings können sich problematische langfristige Effekte für die Entwicklung des kalifornischen Arbeitsmarkts und in Bezug auf den gewerkschaftlichen Kampf gegen Lohn-Dumping und Deregulierung erst später einstellen. Denn die Non-Profit-Organisationen stützen und verstärken mit ihrer Arbeit ein Reservoir von billiger, jederzeit verfügbarer Arbeit, und fördern damit die Expansion und die gesellschaftliche Akzeptanz für solche Märkte (vgl. Theodore 2003).

Was in der Arbeit der gemeinnützigen Organisationen als „innovativ“ gilt, hat einen Bedeutungswandel erfahren: heute gelten Träger als innovativ, die jüngst Eingewanderten dabei helfen, Arbeit im wachsenden informellen Sektor zu finden – anstatt sie in traditionelle Ausbildungsmaßnahmen zu lenken. Auch die Qualifizierung und Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen oder Sozialhilfeempfängern im Sicherheitsbereich gilt als innovativ. Dabei tragen die Non-Profit-Organisationen allerdings zur Verstärkung prekärer Arbeitsbedingungen und neuer Marginalisierungsprozesse bei, anstatt diese zu bekämpfen. Der bereits ausgedehnte Niedriglohn-Sektor in Los Angeles zwingt diese Organisationen, ihre Vermittlungsbemühungen zu intensivieren und aggressiv nach neuen Märkten für ihre Klienten zu suchen, wenn sie in der Konkurrenz mit kommerziellen Anbietern bestehen wollen. Nur wenige der freien Träger sind unter diesen Bedingungen in der Lage, dem Druck zu widerstehen, ihre Klienten in Niedriglohnjobs unterzubringen. Nachhaltige Beschäftigungsperspektiven können hier kaum entstehen, doch nur solche stellen eine Basis für tatsächliches *empowerment* dar. Innerhalb des neuen Rahmens von Stadtpolitik, in dem Sozial- und Beschäftigungsprogramme eine wachsende Rolle für lokale gemeinnützige Organisatio-

nen vorsehen, die sich für die Bedürfnisse benachteiligter Quartiere und Gruppen engagieren, hat sich die Bedeutung von *empowerment* gewandelt. Der Blick auf die Umsetzung der Stadt(teil)entwicklungs-Programme und der *welfare-to-work*-Dienstleistungen durch freie Träger hat gezeigt, dass der Fokus dieser Programme, der auf ‚Aktivierung‘ der Betroffenen und auf lokale ‚Identität‘ gerichtet ist, ambivalente Züge trägt. Die Art und Weise, in der diese Programme die gemeinnützigen Gruppen mittels Verträgen binden, sie in zunehmend kompetitiven Märkten einbetten, und ihr Überleben von messbarer Leistung abhängig machen, behindert die inklusiven und befähigenden Wirkungen, die sie angeblich generieren.

Die Gruppen, die mit den neuen Sozial- und Beschäftigungsprogrammen arbeiten, sind inzwischen zum Großteil zu Marktakteuren geworden, die mit kommerziellen Anbietern und Vermittlungsagenturen konkurrieren und z.T. auch kooperieren; außer wenn sie spezielle Zuwendungen von Stiftungen erhielten, mussten sie sozialpädagogische Betreuungs- und Beratungsangebote für ihre schwer-vermittelbare Klientel zurückfahren. Sämtliche Programme, mit denen sie arbeiten, zielen auf die Marginalisierten selbst, und nicht auf die Ursachen ihrer Ausgrenzung und Armut. Indem die Programme die Betroffenen als Agenten ihres eigenen Überlebens definieren, zielen sie darauf ab sie in Arbeit zu bringen – egal ob im Niedriglohnssektor, in Kleinunternehmen oder in der sozialen Ökonomie. In dieser Logik verdrängen Markt- und Produktivitätskriterien die wohlfahrtsstaatlichen und an sozialen Rechten orientierten Kriterien, die früher jedenfalls rhetorisch galten; sie transformieren dabei die städtischen benachteiligten Gruppen von potentiellen Bewegungsakteuren, die die Anerkennung ihrer Rechte verlangen, in Besitzer von ‚Sozialkapital‘, deren gesellschaftliche Inklusion nur unter der Bedingung erfolgt, dass sie die wenigen Ressourcen, über die sie verfügen, als eine Form von (Sozial)kapital mobilisieren.

Genauso sind die Gruppen, die mit Quartiers-Entwicklungsprogrammen arbeiten, strikt an Verträge gebunden, die ihren Handlungsspielraum auf kleinteilige oder unternehmerische Projekte beschränken. Dieser Fokus auf meist disparate Mikro-Projekte und auf lokale Netzwerke als Lösungen für „gescheiterte Quartiere“ ignoriert nicht nur die realen Ursachen ihrer Probleme und lenkt ab vom Fehlen politischer Strategien, die diesen Vierteln zu Arbeitsplätzen und Mobilität verhelfen könnten: sie erklärt sie auch, wie schon die Rede vom Sozialkapital, als selbst verantwortlich, indem sie als (noch) nicht hinreichend zivilgesellschaftlich aktiv definiert werden (Mayer 2003). Das vorgebliche Ziel der Akkumulation sozialen Kapitals ist natürlich weder wirtschaftliche Sicherheit für die armen Bevölkerungsgruppen noch der Abbau von Ungleichheit, sondern ‚*empowerment*‘ und ‚Inklusion‘.

Diese Begriffe erinnern an die Forderungen früherer progressiver Bewegungen, aber ihr Bedeutungsgehalt ist ein anderer. Der aktuelle Diskurs und die ent-

sprechenden Programme berufen sich zwar auf die Geschichte früherer transformativer Bewegungen (wie Bürgerrechts- oder Frauenbewegungen), welche Unterdrückungsverhältnisse und ihre entsprechenden Ideologien in Frage stellten, aber die heutigen Quartiersentwicklungs- und Mikrofinanz-Programme zielen darauf ab, die armen Bewohner, ihre Ressourcen und ihre Community in unternehmerische und marktfähige Aktivitäten zu bringen. Beteiligung der Bewohner bedeutet in diesem Kontext nicht etwa Beteiligung an politischen Entscheidungen, auf einer Ebene, wo die Ursachen der lokalen Probleme tatsächlich angegangen werden könnten; Beteiligung erschöpft sich hier entweder in Beteiligung an kleinteiligen Mini-Projekten oder bedeutet Partizipation am Arbeitsmarkt durch aktive (Wieder)Eingliederungsmaßnahmen. Sinnvolle Beteiligung an Entscheidungsprozessen hätte dagegen auf einer Ebene zu erfolgen, wo Investitionen und ihre räumlichen Effekte tatsächlich kontrolliert werden können, und wo Umverteilungspolitik betrieben werden kann. Denn ohne solche Maßnahmen wird das neue Regime automatisch und exklusiv die Wachstumsregionen bevorzugen.

Stattdessen bedeutet die ‚Beteiligung‘ von Non-Profit-Unternehmen an der Umsetzung der neuen Antiarmuts- und Entwicklungsprogramme, dass sie sich in den Dienstleistungen für ihre Klienten verausgaben, dass sie so beschäftigt sind mit der Ausbildung, Versorgung und Arbeitsmarktintegration der Armen, dass keine Zeit mehr bleibt, sich für sie einzusetzen, für ihre Rechte zu kämpfen, oder „gar Koalitionen gegen die Armut beizutreten“, wie Schambra (1998: 49), prominenter Verfechter der Zivilgesellschaft, betont (vgl. Berry/Aarons 2003: 4). In anderen Worten, *empowerment* wie es in dieser Politik gepredigt und zunehmend auch praktiziert wird, erscheint als Teil des Feldzugs, *bottom-up* Selbst-Aktivierung zu entwickeln, in dem schwache Quartiere und schwer vermittelbare Individuen gedrängt werden, ihre Kapazitäten zu entwickeln, um kompetitiv zu werden – eine schier unmögliche Aufgabe, die nur mit Hilfe zivilgesellschaftlichen Engagements und *grassroots*-Beteiligung zu meistern sei. Aus diesem Grund spielen *empowerment* und lokaler Aktivismus eine so prominente Rolle in den politischen Programmen für nachhaltige Stadt(teil)entwicklung.

Dieser Kontext und die verstärkte Rolle von Trägerorganisationen können ein Stück weit erklären, weshalb es bislang nicht zu den von Wacquant und anderen erwarteten heftigen Konflikten gekommen ist, weshalb weder *Riots* ausgebrochen noch nennenswerte Mobilisierungen gegen die Armut erfolgt sind. Obwohl sich die soziale Ungleichheit in der letzten Dekade enorm verschärft hat, obwohl die Einkommen am unteren Ende der Skala stagnieren, während sie am oberen Ende explodieren, haben sich die Überlebenschancen der untersten Schichten in dieser Periode vielleicht verbessert. Arbeitsplätze wurden für die Ärmsten zugänglicher, zwar zu untertariflichen Löhnen und meist schlimmen Arbeitsbedingungen, aber sie liefern immerhin ein Minimum an

Lebensunterhalt. Die Gruppe knapp darüber jedoch, im US-Jargon die „untere Mittelklasse“, sieht ihre Jobs in Billiglohnländer verschwinden, in der Folge sinkt ihr Einkommen und wächst ihre Unsicherheit (Tan Chen/Newman 2007). Während die *Work-first*-Programme einerseits kärgliche Auskommen ermöglichen, tragen verschiedene andere Politikwechsel auf ihre Weise zur Ruhigstellung der wachsenden Armutspopulationen bei¹⁸: jahrzehntelange Repression jedweden Widerstands, von der *black power*-Bewegung bis zu den *Rodney-King-Unruhen*, und die Ausweitung des Strafsystems mit seiner weltweit höchsten Freiheitsentzugsrate (die besonders Ghetto-Jugendliche und Drogen-delinquenten betrifft), haben das ihrige zur Unterdrückung aufkeimenden Protests beigetragen (vgl. Marcuse 2007). Während mit dem Wegsperrern von Millionen potentiell Unruhe stiftender Jugendlicher ein Teil der marginalisierten, sog. „Leistungs-Resistenten“ effektiv kontrolliert wird, wird der restliche Teil, die Reservearmee, mittels *welfare-to-work* und *Walmart-Ökonomie* unmittelbar in Arbeit gebracht. Während die *Walmart*-Variante die Menschen direkt in abgewertete, unsichere Niedriglohn-Jobs im ersten Arbeitsmarkt drängt (vgl. Wacquant 2007: 253-4), beschrieb dieser Aufsatz die neuen politischen Methoden, mit denen Eingliederungsprogramme die Macht dieses Markts stärken. Das Heer der ‚trotz Arbeit Armen‘, der *working poor*, hat sich also nicht nur aufgrund von *Outsourcing*, anti-gewerkschaftlichen Strategien, und dem Abbau staatlicher Absicherungen vergrößert, sondern auch durch die ‚Aktivierung‘ der Ausgegrenzten in einen unsozialen Erwerbsarbeitsmarkt. Die parallelen Programme zur Rettung und Aufwertung von Innenstädten und Problemquartieren mit ihren zweierlei Strategien für Marginalisierte – einerseits Repression und Kriminalisierung, womit eine Klasse von *Outcasts* konsolidiert wird, andererseits Eingliederungsprogramme für die weniger ‚Leistungs-Resistenten‘ (Programme, die in einem Engelskreis wiederum letztere zum Sauber- und Sicher-Machen der Quartiere beschäftigen) – sollen die amerikanischen Städte so aufmöbeln, dass sie wieder attraktiv und kompetitiv werden. In beiden Bereichen wird ‚Aktivierung‘ und ‚Empowerment‘ groß geschrieben, in beiden werden zur Umsetzung dieser Ziele quartiersbezogene gemeinnützige Organisationen eingesetzt, die in der Folge neue, ambivalente Rollen eingenommen haben. Es ist fraglich, ob diese neuen Kohäsionsprogramme und die sie umsetzenden Organisationen die Wirkungen der Entlassungen, Pfändungen und Zwangsversteigerungen, und der kommunalen Defizite, die nun mit Wirtschaftskrisen- und Finanzkrise hereinbrechen, werden abfedern können.

18 Für ihr Funktionieren sind sicherlich auch die weit-verbreiteten religiös-ausgerichteten Unterstützungsorganisationen und ihr moralisierender, jedoch vielfach effektiver Diskurs, ebenso wie die Ausbreitung der informellen Ökonomie im Rahmen ethnischer Communities ausschlaggebend.

Literatur

- Andranovich, Greg; Modarres, Ali; Riposa, Gerry (2007): Community Banking and economic development: Lessons from Los Angeles, *Community Development Journal*, 42(2): 194-205.
- Berry, Jeffrey M., Aarons, David F. (2003): *A Voice for Nonprofits*. Washington, Brookings Institute.
- Blasi, Gary (2007): *Policing our way out of Homelessness? The First Year of the Safer Cities Initiative on Skid Row* (<http://www.law.ucla.edu/docs/Skid%20Row%20Safer%20Cities%20One%20Year%20Report.pdf>).
- Caraley, Demetrios (1992): Washington Abandons the Cities, *Political Science Quarterly* 107/1.
- Census Bureau (2008): *Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2007* (<http://www.census.gov/prod/2008pubs/p60-235.pdf>).
- Clarke, Susan E.; Gaile, Garly L. (1998): The Era of Entrepreneurial Cities. Kapitel 5 in: Clarke/Gaile, *The Work of Cities*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 55-88.
- Eick, Volker, Grell, Britta; Mayer, Margit; Sambale, Jens (2004): *Nonprofit-Organisationen und die Transformation lokaler Beschäftigungspolitik*. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot
- Eick, Volker; Sambale, Jens; Töpfer, Eric (Hg.) (2007): *Kontrollierte Urbanität. Zur Neoliberalisierung städtischer Sicherheitspolitik*. Bielefeld: transcript.
- Enterprise Community Partners (2005): *A New Approach: Enterprise 2005 Annual Report*. Columbia, MD: Enterprise Community Partners.
- Flaming, Daniel; Tepper, Paul (2006): *10-Year Strategy to End Homelessness. Los Angeles: The Partnership to End Homelessness* (http://www.economicrt.org/summaries/strategy_to_end_homelessness_synopsis.html).
- Fletcher, Michael A. (2008): Highly Skilled and Out Of Work. Long-Term Joblessness Spreads in Middle Class, *Washington Post*, 21. Januar, A01.
- Galster, George (2005): Consequences from the redistribution of urban poverty during the 1990s: A Cautionary Tale, *Economic Development Quarterly* 19/2, 119-125.
- Garland, David (2001): *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gittell, Ross; Vidal, Avis (1998): *Community Organizing. Building Social Capital as a Development Strategy*, Thousand Oaks: Sage.
- Gladstone, David L.; Fainstein, Susan (2003): The New York and Los Angeles Economies, in: David Halle, (Hg.), *New York and Los Angeles. Politics, Society, and Culture. A Comparative View*. Chicago: University of Chicago Press, 79-98.
- Greenberg, Mark; Dutta-Gupta, Indivar; Minoff, Elisa (2007): *From Poverty to Prosperity. A National Strategy to Cut Poverty in Half. Report and Recommendations of the Center for American Progress Task Force on Poverty*, April 2007 (http://www.americanprogress.org/issues/2007/04/pdf/poverty_report.pdf).
- Grell, Britta (2007): *Workfare in den USA. Die lokale Umsetzung der US-amerikanischen Sozialhilfe-reform unter besonderer Berücksichtigung der Workfare-Politik in New York City und Los Angeles*. Dissertation Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin.
- Harrison, Bennet; Weiss, Marcus (1994): *Building Bridges: Community Development Corporations and the World of Employment Training*. New York: The Ford Foundation.
- Herbert, Bob (2007): The Millions Left Out, *New York Times*, Op-ed, 12. Mai.
- Houston, Lawrence O. Jr. (2003): *Business Improvement Districts*. Washington, D.C.: ULI.
- Jacobs, Lawrence R.; Skocpol, Theda (2005): American Democracy in an Era of Rising Inequality, in: Jacobs/Skocpol (Hg.), *Inequality and American Democracy: what we know and what we need to learn*. New York: Russell Sage Foundation, 1-18.
- Jennings, James (2002): Welfare Reform and Neighborhoods: Race and Civic Participation, in: Randy Albelda, Randy, Ann Withorn (Hg.), *Lost Ground. Welfare Reform, Poverty, and Beyond*. Cambridge: South End Press, 129-144.
- Kilty, Keith M.; Segal, Elizabeth (Hg.) (2006): *The Promise of Welfare Reform. Political Rhetoric and the Reality of Poverty in the Twenty-First Century*. New York: Haworth Press.

- Kingsley, Thomas; McNeely, Joseph; Gibson, James (1997): *Community Building Coming of Age*. Washington, D.C. The Urban Institute.
- Liou, T. Y.; Stroh, R. C. (1998): Community development intermediary systems in the United States: Origins, evolution, and functions, *Housing Policy Debate* 9/1: 575-594.
- Marcuse, Peter (2007): Putting space in its place: Reassessing the spatiality of the ghetto and advanced marginality, *City* 11/3 (Dezember), 378-383.
- Marquardt, Nadine; Füller, Henning (2008): Die Sicherstellung von Urbanität. Ambivalente Effekte von BIDs auf soziale Kontrolle in Los Angeles, in: Pütz, Robert (Hg.), *Business Improvement Districts*. Im Erscheinen.
- Mayer, Margit (1994): Post-Fordist City Politics, in: Ash Amin (Hg.), *Post-Fordism: A Reader*. Oxford: Basil Blackwell.
- Mayer, Margit (2003): The onward sweep of social capital: Causes and consequences for understanding cities, communities and urban movements, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, 27/1 (März), 110-132.
- Mayer, Margit (2007): Contesting the neoliberalization of urban governance, in: Helga Leitner, Jamie Peck, Eric Sheppard (Hg.), *Contesting Neoliberalism; The Urban Frontier*. New York: Guilford Press, 90-115.
- Modarres, Ali (2001): *Space-based Economic Development? Views from Los Angeles*. Paper presented at the Danish Building and Urban Research/EURA Conference on Area-based initiatives in contemporary urban policy (<http://www.by-og-byg.dk/eura/workshops/papers/workshop2/modarres.htm>).
- Monsma, Stephen V.; Soper, J. Christopher (2006): *Faith, Hope and Jobs: welfare-to-Work in Los Angeles*. Washington, DC: Georgetown UP.
- National Law Center on Homelessness and Poverty (2006): *Key Data Concerning Homeless Persons in America*, Washington, D.C. (<http://www.nlchp.org>).
- Kate Newman; Ashton, P. (2004): Neoliberal Urban Policy and new paths of neighborhood change in the American inner city, *Environment and Planning* 36: 1151-1172.
- Nieves, Evelyn (2006): *Skid row makeover. With chic lofts on the rise, Los Angeles' impoverished residents are being driven out of the last place they can call home* (www.sacdcweb08.salon.com/news/feature/2006/08/08/skid_row/).
- Okagaki, Alan (1997): *Developing a Public Policy Agenda on Jobs*. Washington, D.C.: Center for Community Change.
- Porter, Michael E. (1995): The Competitive Advantage of the Inner City, *Harvard Business Review*, May-June 1995, 55-71.
- President's Community Enterprise Board (1994): *Building Communities Together: Guidebook for Community-Based Strategic Planning for Empowerment Zones and Enterprise Communities*. Washington, D.C.: U.S. Department of Housing and Urban Development, January.
- Reisch, Michael; Sommerfeld, David (2002): Race, Welfare Reform, and Nonprofit Organizations, *Journal of Sociology and Social Welfare*, 29/11, 155-177.
- Riccio, James; Friedlander, Daniel; Freedman, Stephen (1994): *GAIN: Benefits, Costs, and Three-Year Impacts of a Welfare-to-Work Program*, Manpower Demonstration Research Corporation, New York.
- Rich, Michael (1995): *Empower the People: An Assessment of Community-Based, Collaborative, Persistent Poverty Initiatives*, Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago.
- Rowe, Gretchen; Russell, Victoria (2004): *The Welfare Rules Databook. State TANF Policies as of July 2002, Assessing the New Federalism*. Washington, D.C.: Urban Institute.
- Sambale, Jens; Grell, Britta (2003): Wohnungsbaugesellschaften als beschäftigungspolitische Akteure? Das Jobs-Plus-Programm in Los Angeles, *Berliner MieterEcho* 298, 8-12.
- Schambra, William C. (1998): All Community is Local. The Key to America's Civil Renewal, in: E. J. Dionne Jr., (Hg.), *Community Works: The Revival of Civil Society in America*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 44-49.
- Servon, Lisa J. (1997): Microenterprise Programs in U.S. Inner Cities: Economic Development or Social Welfare? *Economic Development Quarterly* 11/2 (Mai), 166-180.

Name _____

Vorname _____

Straße _____

PLZ/Ort _____

E-Mail _____

bitte
ausreichend
frankieren

Antwort
Verlag Westfälisches Dampfboot
Hafenweg 26 a

D - 48155 Münster



Name _____

Vorname _____

Straße _____

PLZ/Ort _____

E-Mail _____

bitte
ausreichend
frankieren

Antwort
Verlag Westfälisches Dampfboot
Hafenweg 26 a

D - 48155 Münster

„Die PROKLA ist eine der um Längen besseren Zeitschriften in dem ohnehin dünnen Marktsegment 'kritische Sozialwissenschaft', ... viele ihrer Beiträge ersetzen so manches Buch.“

Ingwer Schwensen Mittelweg 36 6/95

Die PROKLA erscheint viermal im Jahr und kostet im Abo jährlich € 33,00 (plus Porto) statt € 48,00. AbonnentInnen können bereits erschienene Hefte zum Abo-Preis nachbestellen (biseinschließlich Heft 109 für € 7,50, ab Heft € 110 für € 8,25). Das Abo kann jeweils bis 8 Wochen vor Jahresende schriftlich beim Verlag gekündigt werden.

Ich abonniere die PROKLA ab Heft _____

Name _____

Adresse _____

Neue AbonnentInnen erhalten ein Präsent aus nachstehender Liste.

Als Präsent für mein Abo wähle ich:

- Elmar Altvater: Die Zukunft des Marktes
- Werner Cahnman: Deutsche Juden
- Alex Demirović: Komplexität & Emanzipation
- Aldo Legnaro u.a.: Kapitalismus für alle
- Jürgen Ritsert: Soziale Klassen

Mir ist bekannt, dass das Abo erst wirksam ist, wenn ich es gegenüber dem Verlag Westfälisches Dampfboot, Hafengeweg 26a, 48155 Münster nicht schriftlich innerhalb von 10 Tagen widerrufe.

Datum _____ Unterschrift _____

Smith, Neil (1996): *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. New York: Routledge.

Tan Chan, Victor; Newman, Katherine S. (2007): *The Missing Class: Portraits of the Near Poor*. Boston: Beacon Press.

Theodore, Nikolas (2003): Political economies of day labour. Regulation and restructuring of Chicago's contingent labour markets, *Urban Studies* 40/9, 1811-1828.

Uchitelle, Louis (2007): *The Disposable American. Layoffs and their Consequences*. New York: Vintage Books.

US Conference of Mayors (2005): *Hunger and Homeless Survey 2005*, Press statement, 19. Dezember (<http://www.us.mayors.org>).

Valenzuela, Abel (1999): *Day Laborers in Southern California. Preliminary Findings from the Day Labor Survey*, Los Angeles: UCLA, Center for the Study of Urban Poverty.

Valenzuela, Abel (2000): *Day Laborers as Entrepreneurs?* Los Angeles: UCLA, Center for the Study of Urban Poverty.

Waldron, Tom; Roberts, Brandon; Reamer, Andrew (2004): *Working Hard, Falling Short. America's Working Families and the Pursuit of Economic Security. Report of the Working Poor Families Project*, supported by the Annie E. Casey, Ford and Rockefeller Foundations.

Wacquant, Loic (2004): Was ist ein Ghetto? *PROKLA* 134, 133-147.

Wacquant, Loic (2007): *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*. Cambridge, UK: Polity Press.

Weaver, Kent R. (2000): *Ending Welfare as We Know It*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

The White House, Office of Faith-Based and Community Initiatives (2001): *Unlevel Playing Field: Barriers to Participation by Faith-Based and Community Organizations in Federal Social Service Programs*. Washington, DC: WHO/FBCI.

Wyly, E.; Hammel, D. J. (2004): Gentrification, segregation, and discrimination in the American urban system, *Environment and Planning* 36: 1215-1241.

PROKLA • Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft

Lieferbare Hefte

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> 127 Neue Waffen – neue Kriege? | <input type="checkbox"/> 142 Soziale Kämpfe in Lateinamerika |
| <input type="checkbox"/> 128 Peripherer Kapitalismus in Europa | <input type="checkbox"/> 143 Die "Killing Fields" des Kapitalismus |
| <input type="checkbox"/> 129 Arbeit und Arbeitsmärkte | <input type="checkbox"/> 144 Europa |
| <input type="checkbox"/> 130 Gewerkschaften:
Zur Sonne, zur Freiheit? | <input type="checkbox"/> 145 Ökonomie der Technik |
| <input type="checkbox"/> 131 Korruptes Empire | <input type="checkbox"/> 146 "Bevölkerung" – Kritik der Demographie |
| <input type="checkbox"/> 132 Gesundheit im Neoliberalismus | <input type="checkbox"/> 147 Internationalisierung des Staates |
| <input type="checkbox"/> 135 Ressourcenkonflikte | <input type="checkbox"/> 148 Verbetriebswirtschaftlichung |
| <input type="checkbox"/> 138 Ökonomie des Konsums | <input type="checkbox"/> 149 Globalisierung und Spaltungen
in den Städten |
| <input type="checkbox"/> 139 Globale Ungleichheiten | <input type="checkbox"/> 150 Umkämpfte Arbeit |
| <input type="checkbox"/> 140 Migration | <input type="checkbox"/> 151 Gesellschaftstheorie nach
Foucault und Marx |
| <input type="checkbox"/> 141 Die Zukunft ist links! | <input type="checkbox"/> 152 Politik der inneren (Un)Sicherheit |
| | <input type="checkbox"/> 153 Die USA nach Bush |

- Ich bestelle die angekreuzten Hefte einzeln zum Preis von € 12,00; bis incl. Heft 141 € 10,50.
- Ich bin AbonnentIn der PROKLA und erhalte die oben angekreuzten Hefte zum Abo-Preis von € 8,25 (€ 7,50 bis incl. Heft 109) plus Porto
- Ich wünsche ein kostenloses Probeheft der PROKLA.
- Ich bin an der regelmäßigen Zusendung des Gesamtverzeichnisses interessiert.

Datum _____ Unterschrift _____