



***(Social) Housing Companies and Labor  
Market (Re)Integration  
A Comparison between North America  
and Germany  
(as of: October 11<sup>th</sup> 2004)  
International Conference, November 19<sup>th</sup> – 21<sup>th</sup>. 2004  
in Berlin***

Contact: Volker Eick, Jens Sambale,  
c/o FU Berlin, John F. Kennedy-Institut, Lansstraße 7-9, 14195 Berlin  
fon: 030-83852-833, -887, fax: -642,  
email: [workfare@web.de](mailto:workfare@web.de).  
[www.workfare.ipn.de](http://www.workfare.ipn.de)



[What the conference is about 3](#)

[Where can I register and other conference details? 6](#)

[Abstracts 7](#)

[Further Readings: 14](#)

[Program \(as of Mid-October\) 19](#)

This conference is made possible with the generous support from and cooperation with the following institutions. Thank you!

**Helle Panke**  
Helle Panke

zur Förderung von Politik, Bildung und Kultur e.V.



HEINRICH BÖLL STIFTUNG



Additional support from: US Embassy – International Network for Urban Research and Action (INURA) – Freie Universität Berlin, John F. Kennedy-Institute, Dept. of Politics – Berliner MieterGemeinschaft.

**(Social) Housing Companies and Labor Market (Re)Integration**



## What the conference is about

### **Challenges for public/social housing in North America and Germany**

The public subsidized housing in North America and Germany (*social* in Germany, *public* in North America) differs significantly in its history, scale and groups targeted. This paper will highlight those differences and briefly discuss the common challenges faced by housing authorities in cities such as Berlin, Los Angeles, Chicago, or Toronto.

In North America – in contrast to Canada and the UK – finding accommodation for vulnerable groups is the responsibility of "public housing" authorities. In Germany, on the other hand, the government has tried to enable access to affordable housing for a much broader segment of the population. As a matter of fact, German housing societies are struggling to deal with the increasing homogenization of their tenant population. The various measures taken against this trend such as lowering the rents in public housing for wealthier tenants (*Aufhebung der Fehlbelegungsabgabe*/abolishment of a tenant restriction fee) and making it possible to transition to home ownership, have not met with success so far. Therefore the vast majority of tenants living in public subsidized housing do have a high enough level of income to be able to afford rent and living expenses without government assistance. Hence, it is in the self-interest of housing authorities to provide its tenants with work incentives (particularly, because the system of housing benefits in Germany gets more and more under pressure).

There is an even greater incentive to provide work incentives for public housing tenants in the U.S., since in the American context a system of housing benefits doesn't exist (although they have a complex voucher system). Secondly, they are confronted with a lifelong five-year-limitation of welfare. For the first welfare recipients in Los Angeles, this limitation began to take effect in January 2003. Tenants, who, at that time, received welfare for the last five years (TANF), didn't have any income from January onwards. Hence, they were not able to pay for their rent. This loss of income does not only affect the tenants of public housing but all welfare recipients. Whereas in the past five years, a fairly high number of welfare recipients in Los Angeles were integrated into the labor market, the conditions of employment do not guarantee decent wages and the possibility of not requiring additional welfare.

The Los Angeles Housing Department has felt the loss of rent paying capacity early on and, since 1998 has tried to facilitate the labor market transition for tenants.. In doing so, they hope to improve the social status of their tenant population, even if that means losing tenants to the regular housing market (because tenants with a certain income might have to move out since they do not qualify for public housing anymore). The so-called Jobs-Plus-Program is sponsored by numerous public institutions, foundations, and private enterprises. It is one of the few labor market policies of Southern California that addresses broadly the employment barriers of tenants and tries to enable their transition to a life beyond the working poverty.

In Berlin, we have to deal with a different situation. There is no coherent program that combines housing and labor market policies – at least not up to now. At the same time, various third sector organizations – especially in the context of the "Quartiersmanagement", introduced at the end of the 90s – managed to combine labor market policies with the needs of housing societies and job centers. In contrast to Los Angeles, this combination program lacks on adequate evaluation. Hence, it will be up to the organizers of this conference to try and provide this valuable data – to the extent that it's possible. However, it shall be in the main interest of our conference to enable the empirical documentation and evaluation of this process.



Housing authorities, though interested in ensuring tenants are able to pay their rent, are actually more concerned about maintaining living standards. The employment programs aim for medium-term placement of clients – in other words, a life beyond welfare dependency. People who are working full-time and are not on welfare are less likely to vandalize or take part in other "disorderly activities". Fewer people wrecking havoc in public housing areas means people living there will feel safer and neighborhood stigmatization is minimized. There are therefore these additional, less obvious incentives on the part of housing authorities to support employment programs for their clients. In comparison to Southern California, the participation of housing societies in local employment programs is a product of the following set of motivations: the local government has an inherent interest in regulatory policies and the housing societies want to limit their spending on infrastructure maintenance.



## [Where can I register and other conference details?](#)

To register please use this url:

<http://www.workfare.ipn.de/buch/forms/generate.html>

If you do not have access to the internet, send a fax to ++49 (0)30 83852-642.

Please include the following information:

Your Name

Your email address

Your address

Any nutritional needs

We need your address, because we will publish the proceedings of the conference next year and will send a booklet to all conference participants.

And we need to know whether or not you are a vegetarian because the conference includes a couple of meals.

Is there a fee for attending?

Good question: As of now, we try to avoid raising a fee and try to cover the costs of the meals with our own means. We will know in a couple of days, if this works out or not. If there is a fee it will be 10 € max, not a bad deal for an international conference including meals, field trips and a booklet, is it?

How to I get to the conference?

The conference takes place at Kopenhagener Str. 9 in Berlin-Prenzlauer Berg. The closest subway station is Eberwalder Straße on U2.



## Abstracts:

### **Public Housing and Work (Re)Integration: Chance, Challenge, or Chaos?**

*Jens Sambale/Volker Eick*

Taking our research on nonprofits in LA and Berlin as a starting point, we argue that work integration and (public) housing is at its crossroads. During the last years the (local) state, nonprofits and housing companies tried to connect labor market integration and improvement in housing in different ways. This is true for programs such as the "Socially Integrative City" in Germany or the "Jobs plus" program in the US which seek to establish progressive programs to integrate the unemployed into the formal labor market and so-called disadvantaged districts into the (values) of the city as a whole.

In the current context of the neoliberalization of the welfare states, we identify new programs that connect public/social housing with the requirement to do (community) work in Germany and North America. "Reforms" such as the 1996 Welfare Reform in the US and the pressures of the current Hartz laws in Germany mark an important shift in the welfare provision in general and for nonprofits especially. The current roll-out neoliberalism leads to a workfarist orientation in both employment and housing programs, to a commodification and marketization of social relations, and the formation of neoliberal subjects that are transformed into self-responsible unemployed and tenants.

### **Jobs and Housing: Reinventing Policies in Public Housing, Creating New Paradigms in the Community**

*Jacqueline Leavitt*

The gap between wages and housing costs, the deficit between housing supply and demand, the federal withdrawal of funds for permanent conventional public housing, the demolition of public housing units, the cuts in Section 8 vouchers, the 2005 increase from 30 to 40 percent of income to receive Section 8 – all intensify the pressure on vulnerable groups in society, primarily people of color, women, single parents, and immigrants. These are people who work in low level jobs in restaurants, retail stores, as homecare and garment workers, janitors, and day laborers, etc. and earn well below the housing wage. The National Low Income Housing Coalition identifies California as the second least affordable state in the United States with a housing wage of \$21.18 per hour, following Massachusetts at \$22.40. A full-time minimum wage job does not pay for housing in any state in the United States. In California, the state minimum wage at \$6.75 per hour (\$14,000 annualized wage) for full-time and year-round work is insufficient to meet the Fair Market Rent (FMR) of \$1,021 or the actual monthly rent of \$1,143 at the lowest end. Even the success of the living wage movement has only created an average of \$9.00 an hour jobs; in Los Angeles the living wage is between \$7.72 to \$8.97 per hour and about \$18,700 per year.



Quick to tear down units, public housing authorities are acknowledging the relationship between jobs and housing, a truism that many tenants in Pico-Aliso (Housing Authority of the City of Los Angeles) pointed out when they fought against the HOPE VI program and demolition.

In this presentation, I will compare preliminary results of the Jobs-Plus Program (combining work incentives and job preparation with linkages to jobs) with a study from 1996 by Leavitt and Ochs that credited residents as being the significant agents in promoting job training programs and with a new paradigm that is outside public housing but whose demographic profile is similar. This model starts with community residents and workers, in collaboration with unions, worker centers, community development corporations, and citywide technical assistance organizations. Instead of confrontation, negotiation with large scale developers is combined with a transparent democratic process. The Figueroa Corridor Coalition for Economic Justice (FCCEJ) simultaneously combines economic, workforce, and housing development, in an area between downtown Los Angeles and extending to South LA. Having reached a landmark settlement with the L.A. Land Arena Company, the FCCEJ and its coordinating/organizing arm, SAJE (Strategic Actions for a Just Economy), are currently monitoring the agreement and developing new programs.

## **Public housing "reform" as neoliberal vengeance in the U.S.**

*Jason Hackworth*

This essay argues that the HOPE VI program and Quality Housing and Work Reform Act are part of a neoliberal regime of discipline for public housing tenants across the US. This regime includes both an effort to roll-back existing outlays to public housing tenants and an effort to roll-out a neoliberal set of social relations in the future. Demolition and gentrification of existing public housing stock form the centerpiece of roll-back neoliberalism, while work requirements for public housing tenants are the centerpiece of roll-out neoliberalism. Using the recent history of public housing policy in the US, these specific programs are used as windows to the larger restructuring of social relations inherent to neoliberalism.

## **Integrated Housing and Training Projects in North-Rhine Westphalia**

*Albert Schepers*

From January 1995 to December 2000 the North-Rhine Westphalia Ministry of Economy and Work sponsored the pilot scheme "Working and Housing", which combined publicly sponsored employment and training of unemployed people with the creation of additional housing for groups, who are disadvantaged in the housing market.

This pilot project developed an integrated solution to the problems of unemployment and need for affordable council flats for marginalised people with a low income.



In the period between 1995 and 2001 more than 40 buildings were realised in North-Rhine Westphalia and included training measures for the unemployed. There were new housing projects, several of these build with ecological standards, and renovating projects of existing old social housing buildings. Several conversions of former army-barracks, emergency-accommodation shelters and even a church have been finished as well. Some of these projects were part of an active strategy to revalue marginalised urban areas. About half of these building and renovation projects were organised in cooperation with social housing companies.

Today this type of integrated labour-market projects has decreased. The reasons are to find in less public money for labour-market projects and social-housing and a reduced interest of social housing companies in activities, which are not their main business.

### **Social Housing Canadian-Style: An (Unfortunately) Historical Review**

*Richard Milgrom*

Social housing in Canada emerged on a parallel track to the programs devised south of the border in the USA about the middle of the twentieth century. However, as they developed, different concerns came to the fore and by the mid-1980s intent of the various governments, and the programs that were implemented differed significantly (see Dreier and Hulchanski 1993). During this period Canadian housing providers felt particularly smug attending North American meetings to discuss social housing as they discussed policies that promoted mixed-income social housing and publicly-funded community sponsorship.

Confidence in the potential for equitable access to housing faded in the early 1990s as the federal government decided that housing policy was a provincial concern and stopped participating in new housing programs. In Ontario (Canada's most populous province) what optimism remained evaporated with the election of a neo-conservative government in 1995 (see Wolfe 1998). One of its first actions was to cancel social housing development programs that were in place and 30,000 units that were not yet under construction, arguing that the market would supply housing if it was needed. Later, it "downloaded" responsibility for existing programs to municipal government, a level of government that does not have the resources to support such capital-intensive programs. Since the 1990s, housing advocates and progressive jurisdictions have attempted to conceive of means of delivering affordable (and perhaps social) housing options – however, these have been largely piecemeal initiatives, producing very few units.

This paper presents a brief history of the Canadian social housing programs and their political contexts. Provincial programs have differed widely, and the emphasis here will be on the Ontario context. Since the mid-1990s, efforts to provide affordable housing options have come mostly from the municipal level, and in this case, I will examine those initiated by the City of Toronto.

Dreier, Peter, and John David Hulchanski. 1993. The Role of Nonprofit Housing in Canada and the United States: Some Comparisons. *Housing Policy Debate* 4(1):43–80.

Wolfe, Jeanne M. 1998. Canadian Housing Policy in The Nineties. *Housing Studies* 13(1):121-133.





## **Affordable Housing or Living Wages**

*Richard Milgrom*

Over the last 15 years, the provision of social housing in Ontario has been on the decline. The need for affordable housing however, has not decreased: waiting lists continue to grow as the costs of housing have increased exacerbated by the deregulation of the rental market following the election of the neo-conservative provincial government in 1995. In 1999, the conservative government also “downloaded” responsibility for public housing to the local municipalities without giving them the ability to raise the funds necessary to properly maintain the existing housing units and programs.

While the conservative government was ideologically opposed to publicly fund housing programs, it may have been politically unacceptable to privatize existing units. By downloading the responsibilities, and creating an unsustainable situation for municipal governments, they forced decisions about privatization onto the lower level of government. For the city of Toronto, with more than 75,000 units of public and social housing, and the greatest demand for additional units, this was a particularly difficult. While the city has struggled earnestly to address the needs for housing, it has often been forced to pit the provision of affordable accommodation against the costs of labour (and the wages of workers) needed to produce and maintain the housing.

This has manifest itself in several forms. First, there is a perception that the costs of new projects must be kept as low as possible. One of the only places that money can be saved is in the price of labour, and this often convinced sponsoring groups to open the bidding process to non-unionized contractors, who pay lower wages. The second and most visibly protested ace of saving is in the privatization of management of existing housing projects. While many resident of social housing worry about the non-accountability of the private management contractors, they also bring with them non-unionized, poorly paid workers. Reducing the cost of the labour, however, plays into a vicious circle. If the public housing agencies succeed reducing the costs of construction and management in this manner, the lower wage levels will contribute to the growing need for affordable housing in the city as more workers find the private market unaffordable.

## **Experiences from the program 'Socially Integrative City' Remarks to the Neighbourhood Management in Marzahn NordWest**

*Cornelia Cremer*

Marzahn NordWest is one of the 17 areas in Berlin, where a neighbourhood management is established since five years. The neighbourhood management is the operative or main part of the “Socially Integrative Cities Program”, which is financed through the European Union as well as by the federal government.

Marzahn NordWest is part of the district Marzahn-Hellersdorf. This district is one of the few areas within Berlin, where urban remodelling or restructuring takes place. In the whole, nearly 4.000 housing units will be demolished within the next years. More than 1.400 dwellings are situated in the area of Marzahn NordWest.



Being situated at the northeast of Berlin at the border to the *Land* Brandenburg, Marzahn NordWest is one of the youngest areas within the large scale residential area of Marzahn. There were erected about 13.000 dwelling units, mainly as eleven- and six story block towers.

Because the area has been finished such a short time ago, also population was very young today at an average age of 37 years. A young population signified and signifies high mobility, which can easily be recognised by the rapid declining number of tenants. Currently the rate of unemployment and of welfare dependent households rises, though compared with other areas they are only reaching the average levels of Berlin. But the development of unemployment as well as the increasing number of residents depending on welfare is a highly dynamic one.

This decline of population would have been even more drastic without the *Spätaussiedler* from former USSR states. It is estimated that recently about 4.000 – 5.000 persons (i.e. 17% to 21% of the local residents) are *Spätaussiedler*. Decline of population, the high percentage of *Spätaussiedler*, an increasing number of people who live on state subsidies, emerging social tensions were reasons for the establishment of the neighbourhood management five years ago.

The following five objectives represent a sort of road map for the neighbourhood management in Marzahn NordWest:

- to stabilize the social structure of the residents
- to improve the living and housing situation of children and teenagers
- to integrate emigrants such as the *Spätaussiedler*
- to enrich the large scale housing settlement with job offers
- to improve the situation of the retail

In this contribution I will show, in which form the neighbourhood management has been able to establish a networking communication and participation structure; which projects are being financially supported by the “Socially Integrative Cities Program”; additionally, various projects being concerned with the social infrastructure, mainly focusing on the needs of young people; projects being initiated in corporation with the group of *Spätaussiedler* and the district council of Marzahn-Hellersdorf will be described. These projects focus on the improvement of living together. It will also be shown, in which way the neighbourhood management supports the residents in the ongoing urban restructuring process.

Last but not least, it will be discussed what the neighbourhood management calls success, and what can be learnt by (its) failures.

### **Beyond the New Paternalism:**

#### **Community Reponses to Underemployment among Social Housing Residents**

*Nik Theodore*

In September 2004, the Chicago Housing Authority (CHA) established new guidelines for residents of its mixed-income housing developments being created under HOPE VI. Included in the Minimum Tenant Selection Plan are new work provisions requiring heads of household to be employed for a minimum of 30 hours per week. Other residents age 18 to 62 also must either



work or attend self-sufficiency, education, or basic skills programs for 30 hours per week. Justified in terms of tough love approaches to breaking “a cycle of dependency” (CHA spokesperson quoted in the *Christian Science Monitor*, October 5, 2004), the CHA has embraced the New Paternalist drift in social policy-making which calls for a greater role for supervisory approaches to poverty alleviation. In mandating participation in employment and work programs as a condition for eligibility for public housing, the CHA plan extends the logic of work-first welfare programs into the social housing arena. It does so at a time when the U.S. economy is in the grips of a jobless recovery, unemployment rates are on the rise, and employers are increasing their reliance on casualized employment.

The CHA’s plan can be criticized on a number of grounds. First, the housing authority lacks a comprehensive workforce development strategy that could assist residents in meeting work targets. Second, the plan is insufficiently responsive to prevailing labor market conditions. The sluggishness of the U.S. economy, changing employer demand for low-wage workers, and the dismantling of career ladders that are connected to jobs paying family-supporting wages call into question such one-size-fits-all policy pronouncements. Third, it assumes that workfare-style programs actually lead to self-sufficiency.

An alternative approach is being developed in the community-based social housing sector. Rather than calling for compulsory participation in work programs, nonprofit housing managers are exploring strategies to improve the employment prospects of residents and clients, including taking a direct role in assisting residents with job development and career advancement. Greater involvement in employment issues is seen as a necessary component of a holistic approach to combating the root causes of homelessness, as well as an important means through which residents living in a variety of assisted housing settings can improve their quality of life. However, the jobs open to the majority of residents are low-paying, dead-end occupations that are disconnected from meaningful on-the-job training opportunities and lack potential for career advancement. If they are to secure and retain career track jobs, many residents of social housing will need to acquire new vocational skills that provide the foundation for on-the-job training, additional education, and occupational advancement.

### **New Types of Local Economy and New Workfare Experiences: Action Partnerships with the Municipalities and Civil Society**

*Thomas Knorr-Siedow*

Germany has been a polarising country for a while. Socially growing groups of the wealthy and of the poor are contrasted by diminishing middle classes, which often feel under a precarious stress of insecurity. Intertwined with the social processes, spatial polarisation has also become increasingly visible. Large scale regional differentiations – east-west/north south - are accompanied by smaller scale polarisation in the towns and cities. The promises of an unbroken wealth and welfare growth have turned into often bleak perspectives of neighbourhoods becoming socio-spatially problematic. Often, those problematic quarters are the realm of the public and social housing sector, which has its property concentrated in post-war estates and some former urban renewal areas. With deindustrialisation and the changing labour markets striking heavily at life opportunities, these companies have been coming under fire from dramatically rising rent arrears, the vandalism of (some)



of the unemployed and the social insecurity that accompanies lives without future. Often, despite many efforts, self-propelling processes have led these estates onto a slippery slope downwards.

The answers of the public – and to a much lesser degree – of some larger private housing companies was to search for action partnerships with the municipalities and civil society, often under the umbrella of state and federal programmes like the *Socially Integrative City*. Only late, some companies have been attempting to brake this vicious circle by including residents in a better management of the estates, providing them with (mixed social transfer and work-related) income in maintenance, social services and infrastructure provisions, and thus have at the same time improved the companies' and their residents' perspectives.

Examples on the small scale of neighbourhood and green wardens, a social combine for job-training and social work in Berlin; a state enterprise to improve Hamburg's problematic quarters with the help of the customers of the housing and some other projects will be presented and reflected.

After successful beginnings, these work-provision and work-fare projects often come under the pressure of fast changing social-security legislation and a political environment that is at the same time asking for such projects and unfriendly towards them. Especially as many public housing companies are squeezed for profit by their bitterly poor owner-municipalities or privatised and thus stripped off their social tasks as public companies, the necessary persistence to test these approaches of a new type of local economy and wealth creation is lacking.



## Further Readings:

**Please find attached a German article on the Jobs Plus Program in Los Angeles.**

**More information on Jobs Plus in German is available in this book chapter:**

**[http://www.workfare.ipn.de/kap\\_vier.pdf](http://www.workfare.ipn.de/kap_vier.pdf).**

**For English information on Jobs Plus in Los Angeles and elsewhere see [www.mdrc.org](http://www.mdrc.org).**

<http://www.bmgev.de/mieterecho/298/08.htm>

Mieterecho - Zeitung der Berliner Mietergemeinschaft e.V., Nr. 298 Juli 2003

## **Wohnungsbaugesellschaften als beschäftigungspolitische Akteure?**

### **Das Jobs Plus-Programm in Los Angeles**

***Jens Sambale und Britta Grell***

Nachdem bereits in den vergangenen Ausgaben des MieterEchos über den Wohnungsmarkt bzw. Sozialen Wohnungsbau in Irland und Kanada berichtet wurde, setzen wir die begonnene Reihe mit einem Beitrag über Los Angeles/USA fort, in dem Versuche der Beschäftigungsförderung im sozialen Wohnungsbau betrachtet werden.

**Einer der raren, aber starken Winterstürme tobt durch Los Angeles, als wir im Dezember 2002 in der Siedlung William Mead nördlich der Innenstadt eintreffen. Die architektonisch durchaus anspruchsvolle Siedlung aus den frühen 1940er Jahren wurde nach der Charta von Athen entworfen und wird gegenwärtig - paradoxerweise - entlang der Imperative der Charta des New Urbanism<sup>1</sup> umgestaltet. Wir sind allerdings nicht wegen der Sanierung hier, sondern weil William Mead einer von insgesamt acht Standorten des nationalen Modellversuchs zur Beschäftigungsförderung im sozialen Wohnungsbau ist.**

Das fünfjährige Pilotprogramm Jobs Plus wird seit 1998 überwiegend vom Bundesministerium für Wohnungsbau und Stadtentwicklung (HUD) und der Rockefeller-Stiftung finanziert, von der lokalen Wohnungsbaubehörde (HACLA) administriert und von dem einflussreichen privaten Forschungsinstitut Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC) evaluiert. Jobs Plus stellt den ersten nationalen Versuch dar, städtische Armut im Sozialwohnungsbau (public housing) durch ein Beschäftigungsprogramm zu bekämpfen und den BewohnerInnen den Weg zu einer ökonomisch selbstständigen Lebensführung zu ebnen. Damit soll gleichzeitig das Stigma vom Public Housing in den USA entfernt werden, die der Öffentlichkeit seit Jahrzehnten als Container für allein stehende, Sozialhilfe beziehende Mütter afroamerikanischer Herkunft gelten (Welfare Moms).

Jobs Plus entspringt nicht dem Altruismus der Wohnungsbaubehörde oder gar der Bundesregierung, sondern einem echten Dilemma der Verwaltung: Mit der Verabschiedung der Sozialhilfereform von 1996 (Welfare Reform) war absehbar, dass eine Vielzahl der Familien in den Sozialwohnungen einen entscheidenden Teil ihres Einkommens einbüßen würde, da nun der Bezug von Sozialhilfe auf maximal fünf Jahre der gesamten Lebenszeit begrenzt ist. Hiermit drohte den öffentlichen Wohnungsbaugesellschaften zu Beginn des 21. Jahrhunderts ein nicht unerheblicher

Verlust von Mieteinnahmen und/oder Leerstand. Die mit der Welfare Reform programmatisch verknüpfte Annahme, SozialhilfebezieherInnen könnten mithilfe

unterschiedlicher Dienstleistungen den Sprung in den Arbeitsmarkt schaffen und dort Löhne erzielen, die sie von staatlicher Unterstützung unabhängig machen, hat sich in Los Angeles wie fast überall im Land als Trug erwiesen. Zwar sanken die Sozialhilfequoten dramatisch (in Los Angeles seit 1996 um



etwa 40%), doch kommen alle Begleitstudien zu dem Ergebnis, dass sich mit den prekären Arbeitsverhältnissen im Niedrigstlohnsektor eben kein ausreichendes und dauerhaftes Einkommen erwirtschaften lässt. Vielmehr erhält ein Großteil der neuen arbeitenden Armen (Working Poor) weiterhin ergänzende Sozialhilfe - bis Sanktionen oder Zeitlimits zuschlagen. Da in den USA allein der Status als Mieter im Public Housing-Sektor eine zusätzliche Barriere gegenüber der erfolgreichen Arbeitsaufnahme darstellt, war klar: Es mussten spezifische, an die jeweiligen Lokalitäten und Bewohnerschaften angepasste Maßnahmen aufgelegt werden, um nachhaltige Beschäftigungs- und Einkommenseffekte zu erzielen.

#### Die Hälfte lebt von Sozialhilfe

Als wir im strömenden Regen vom Wagen zum Jobs Plus-Büro in William Mead hetzen, haben wir keine Muße, der Siedlung die gebührende Aufmerksamkeit zu widmen: 449 Wohneinheiten verteilen sich auf zwei- und dreistöckige Häuser, die L-förmig angeordnet sind. Überall öffnet sich das Wohnzimmer auf eine Terrasse oder einen Balkon. Nicht zu vergleichen also mit den hiesigen Großsiedlungen. Die architektonische Fortschrittlichkeit kann allerdings nicht über die stadträumliche Isolation der Siedlung hinwegtäuschen. Im bedrohlichen Schatten der Türme des Landkreisgefängnisses liegt die Siedlung eingeklemmt zwischen Gewerbegebieten und dem Los Angeles River. Die Bewohner müssen lange Fußwege in Kauf nehmen, auf den selten verkehrenden Bus warten oder sich ein Auto leisten können, um tägliche Besorgungen zu erledigen, zur Arbeit zu gelangen oder Freunde und Verwandte zu besuchen. Einer Umfrage zufolge waren die Haushaltsvorstände 1999 durchschnittlich 40 Jahre alt, stuften sich zu über 80% als lateinamerikanischer und zu 10% asiatischer Herkunft ein und hatten zu 50% keinen Schulabschluss. Die Hälfte der Familien bezog Sozialhilfe und fast zwei Drittel gaben ein jährliches Haushaltseinkommen von unter 10.000 Dollar an. Soweit entspricht das Profil der Bewohnerschaft (abgesehen von der Dominanz der hispanischen MieterInnen) dem gängigen Bild; nicht ins Bild passt allerdings, dass über 60% der Befragten in William Mead bereits einer Beschäftigung nachgehen. Offensichtlich mangelt es nicht am Arbeitswillen, sondern an Geld bzw. an den notwendigen beruflichen Qualifikationen um der Armut zu entfliehen.

#### Beschäftigungsverhältnisse im Wohnquartier

Im Vor-Ort-Büro von Jobs Plus werden wir sehr herzlich mit leckeren Tamales (gefüllte Bananenblätter) zum Frühstück begrüßt. Im Unterschied zu den gängigen Beschäftigungs- und Vermittlungsprogrammen, die von den lokalen Sozialämtern oder privaten Einrichtungen angeboten werden, sieht das Jobs Plus-Team seine Aufgabe nicht darin, Erwerbslose in den nächst besten Job zu zwingen. Aus eigener Erfahrung (ein Teil der MitarbeiterInnen war selbst einmal arbeitslos) weiß man: Es reicht nicht aus, lediglich darauf zu hoffen, dass aus dem ersten miesen Job quasi naturwüchsig Aufstiegschancen nach dem Motto "Get a Job, Get a Better Job, Get a Career"<sup>2</sup> entstehen. Jobs Plus versucht dagegen, die Siedlungen mit Diensten und Programmen auszustatten, die den bereits Erwerbstätigen und Arbeit Suchenden den Zugang zu besser bezahlten Beschäftigungsverhältnissen ermöglichen sollen. Im Zentrum steht auch nicht allein das Individuum als Träger von verwertbarer Arbeitskraft, sondern familiäre Netzwerke, Nachbarn, Freunde und die Siedlung selbst werden als Potenzial kollektiver Ressourcen betrachtet. Das Programm vermittelt also nicht nur Arbeitsplätze, Weiterbildungen, Kinderbetreuung und soziale Dienste außerhalb der Siedlung, sondern versucht in enger Abstimmung mit der Bewohnerschaft - analog zum Quartiersmanagement - lokale

Ressourcen zu erschließen und lokale Bedürfnisse zu befriedigen. Zu diesem Zwecke bildet Jobs Plus Gemeindefrainer (Community Coaches) aus, die monatlich eine geringe finanzielle Vergütung erhalten und deren Aufgabe es ist, lokale Netzwerke zu knüpfen, den Zusammenhalt zu fördern und den engen Kontakt mit den MieterInnen zu halten.



### Sozialmiete ist an Einkommen gekoppelt

Einen erheblichen Anreiz zur Teilnahme an beschäftigungsfördernden Maßnahmen bilden neben der Aussicht auf bessere Arbeitsverhältnisse und Löhne ein neuer, eigens vom Jobs Plus-Programm eingerichteter Mechanismus zur Mietkappung (Rent Caps). Da sich im sozialen Wohnungsbau in den USA - wie in den meisten Ländern - die Miethöhe nach dem Haushaltseinkommen bemisst, entsteht nach Ansicht der Programmplaner folgendes Problem: Steigt das Einkommen durch Arbeitsaufnahme oder höhere Löhne, steigt somit auch die Mietbelastung. Damit bleibt den Familien am Ende wieder weniger zum Leben. Der Anreiz zur Weiterqualifizierung oder Arbeitsaufnahme sinkt. Diese Barriere will Jobs Plus beseitigen, indem für einen festgelegten Zeitraum (in Los Angeles bis zu 18 Monate) Einkommenserhöhungen nicht auf die Miethöhe angerechnet werden. Das eingesparte Geld soll ausdrücklich in langfristige Konsumgüter, insbesondere in ein Auto, investiert oder dazu genutzt werden, eine Wohnung, besser noch ein Eigenheim, außerhalb des sozialen Wohnungsbaus zu finden. Mehr als 500 Familien in Los Angeles haben seit 2000 diese Rent Caps in Anspruch genommen.

Eine Mitarbeiterin von MDRC weist uns den Weg von William Mead nach Imperial Courts in South Central, der zweiten Siedlung in Los Angeles, die in das Pilotprojekt Jobs Plus einbezogen ist. Auf dem Weg nach Süden passieren wir die drei weiteren Sozialbausiedlungen Pico Aliso, Aliso Village und Pico Gardens, die zwar nicht an Jobs Plus teilnehmen, aber in andere nationale und lokale Pflichtarbeitsprogramme für Sozialhilfebezieher (Welfare-to-Work) eingebunden sind. Imperial Courts liegt in Watts, das nicht nur zweifach niedergebrannt wurde und zum Symbol innerstädtischer (Banden-)Gewalt geworden ist, sondern sich auch im ehemaligen Herzen des industriellen und proletarischen Los Angeles befindet. In unmittelbarer Nähe von Imperial Courts gibt es zwei weitere Sozialsiedlungen mit Bandenreputation: Jordan Downs und Nickerson Gardens. Sie sind problemlos von der Straße und der S-Bahn aus zu identifizieren, da sie mit ihrer barackenartigen Bebauung und Umzäunung Gefängnissen gleichen.

In Watts werden wir in dem verbarrikadierten Jobs Plus-Büro gar mit einem handgemalten deutschen Willkommensgruß empfangen. Dass wir statt der Tamales nun prima Soulfood<sup>3</sup> (auf Kosten der MDRC) erhalten, verweist auf die offensichtlichsten Unterschiede zwischen den beiden Siedlungen: Die Bewohnerschaft von Imperial Courts setzt sich zu 75% aus afroamerikanischen und zu 25% aus lateinamerikanischen MieterInnen zusammen. Und auch sonst werden hier alle klassischen Vorurteile über Public Housing bestätigt: 78% der Familien leben ohne männlichen Ernährer, etwa drei Viertel der Haushalte beziehen Sozialhilfe, das Jahreseinkommen liegt bei fast allen Familien unter 10.000 Dollar. Allerdings gibt selbst hier fast jeder zweite Erwachsene irgendeine Form von regulärer oder informeller Beschäftigung an.

### Wachsende Zahl von MieterInnen ohne legalen Aufenthaltsstatus

Anders als William Mead liegt Imperial Courts unmittelbar in Nähe einer S-Bahn-Kreuzung und verfügt über Busverbindungen in die ganze Stadt. Das hilft allerdings nicht viel, denn die Mobilität, insbesondere der männlichen Jugendlichen, ist stark eingeschränkt. Die Siedlung zu verlassen oder sich an der Bushaltestelle aufzuhalten, kann für Jugendliche und junge Erwachsene schnell bedeuten, zur Zielscheibe für rivalisierende Gangs zu werden. Zum Zeitpunkt unseres Besuchs fand eine Explosion von Bandengewalt statt, die dem vor kurzem aus New York importierten Polizeipräsidenten, William Bratton, eine Steilvorlage für die Durchsetzung seiner Null-Toleranz-Politik nun auch in Los Angeles lieferte. Andererseits sind unsere GesprächspartnerInnen ganz offensichtlich und ernsthaft um das Wohlergehen der MieterInnen und ihrer Kinder besorgt. Die Jobs Plus-MitarbeiterInnen stehen somit noch vor anderen Herausforderungen als den allseits bekannten. Neben den auch für Deutschland typischen Beschäftigungshindernissen wie mangelnde Qualifikationen auf der Angebotsseite und Diskriminierung und zu niedrigen Löhnen von Seiten der Arbeitgeber kommen weitere ortsspezifische hinzu: eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit auf Grund des unsicheren Umfelds, eine wachsende Anzahl von MieterInnen ohne legalen



Aufenthaltsstatus und die Auswirkungen einer unglaublich repressiven Sozial- und Kriminalpolitik. Dass das Jobs Plus-Programm es zumindest zulässt, auch diese Probleme zu berücksichtigen und öffentlich zu thematisieren, macht uns deutlich, dass Los Angeles in diesem Punkt nicht wirklich mit Berlin zu vergleichen ist.

### Zuckerbrot und Peitsche

Wir verlassen Imperial Courts daher mit gemischten Gefühlen. Was kann eine lokale Wohnungsbaugesellschaft unter diesen Umständen als beschäftigungspolitischer Akteur leisten? Betrachtet man die Entwicklung der durchschnittlichen Jahreseinkommen, so hat sich gegenüber Ende der 1990er Jahre eine leichte Verbesserung ergeben. Ob 13.500 Dollar jedoch ausreichen, um für eine mehrköpfige Familie in Los Angeles eine eigenständige Lebensführung zu gewährleisten, bleibt fraglich. Trotzdem ist die statistische Vermittlungsbilanz auf den ersten Blick beeindruckend: Bezogen 1995 noch 42% der BewohnerInnen in den beiden Jobs Plus-Siedlungen ihr Haupteinkommen aus staatlichen Transferzahlungen und nur 34% aus Lohnarbeit, so hat sich das Verhältnis 2002 (ein Jahr, bevor die ersten Familien in Los Angeles ihre Zeitlimits erreichen) fast umgekehrt: 56% leben nun hauptsächlich von ihrem Lohnneinkommen, nur noch 20% sind vollständig auf Sozialhilfe angewiesen. Diese Veränderung ist nicht allein auf Jobs Plus zurückzuführen, sondern verdankt sich einem ganzen Bündel unterschiedlicher sozial- und beschäftigungspolitischer Maßnahmen seitens der Verwaltungen und gemeinnütziger Einrichtungen. Bei der Umsetzung lassen sich dabei durchaus widerstreitende Interessen und Handlungslogiken zwischen der lokalen und nationalen Ebene sowie zwischen den unterschiedlichen Behörden erkennen. Während die lokale Wohnungsbaugesellschaft HACLA inzwischen intensive Beziehungen mit Arbeitgebern, Nonprofit-Organisationen und anderen Verwaltungen pflegt, eine erkleckliche Anzahl ihrer eigenen MieterInnen selbst beschäftigt und die Verantwortlichen vor zunehmender Verarmung und Obdachlosigkeit warnt, ist die Sozialbehörde in Los Angeles County (Landkreis Los Angeles) für ihre fehlende Kooperationsbereitschaft und eine rigide Sanktions- und Kürzungspolitik bekannt. (Zwischen 1996 und 2002 haben schätzungsweise 30 bis 40% aller SozialhilfebezieherInnen in Los Angeles vorübergehend ihre Leistungsansprüche auf Grund von Sanktionen verloren, was nicht allein mit der restriktiven nationalen Gesetzgebung zu erklären ist.)

Auch zwischen dem Bundesministerium für Wohnungsbau und Stadtentwicklung, der HACLA und ihren MitarbeiterInnen vor Ort ist ein Konflikt vorprogrammiert. Zwar ist es nicht dem Wohnungsministerium anzulasten, dass seit der Welfare Reform nur noch Essen soll, wer Arbeiten geht. Tatsächlich scheint es den Bürokraten in Washington allerdings weniger um eine nachhaltige Armutsbekämpfung als um eine Verdrängung unliebsamer BewohnerInnen aus dem Public Housing-Sektor zu gehen. Mit dem sog. One-Strike-Law<sup>4</sup> ist ein Instrument geschaffen worden, mit dem die lokalen Behörden auf Verhaltensabweichungen und Ordnungswidrigkeiten der MieterInnen und ihrer Angehörigen mit dem sofortigen Ende des Mietvertrags reagieren sollen. Im Klartext: Wenn der Enkel auf dem Parkplatz einen Joint raucht bzw. verdächtigt wird, einen Joint

geraucht zu haben, kann die Oma ihre Wohnung verlieren. Zusammen mit dem Experiment der Rent Caps bei Arbeitsaufnahme und den gegenwärtigen Sanierungsbemühungen in zahlreichen Sozialsiedlungen sehen einige Beobachter in dem One-Strike-Law eine nationalstaatliche Maßnahme, mittels derer die Bestände des Public

Housing gentrifiziert<sup>5</sup> werden sollen. Für Imperial Courts in Watts mag das kein plausibles Szenario sein, für einige der innenstadtnahen Siedlungen ist im Kontext der gegenwärtigen Innenstadtrenaissance eine solche Entwicklung durchaus denkbar.

Wir tanken den Wagen in Watts auf und wenden ihn nach Osten: rein in die Wüste und raus aus dem Regen. Was diese Entwicklungen für Berlin bedeuten, erschließt sich uns nicht unmittelbar. Einerseits fehlen zwei "Erfolgsbedingungen" für Jobs Plus: eine dramatische Wohnungsknappheit und ein





aufnahmefähiger regionaler Arbeitsmarkt. Doch werden die gegenwärtigen Umwälzungen in der Sozialpolitik auch den Druck auf die hiesigen Wohnungsbaugesellschaften verstärken, ihre Anstrengungen in Richtung Beschäftigungsförderung auszuweiten. Ob ihnen mehr einfallen wird als die Einrichtung von Concierge-Logen oder der gelegentliche Einsatz einer ABM-finanzierten Malerkolonne, bleibt abzuwarten. Kurz vor Palm Springs bricht der Himmel auf und als wir in das besonnte Morongo Valley einbiegen, wird uns klar: Das ist Berlin! Jede Menge Wohnraum, aber weit und breit keine Arbeit!

1 Dieser Neue Urbanismus verfolgt die Idee der kompakten, fußläufigen Stadt und die Überwindung der autoorientierten, funktional aufgeteilten Stadt der Moderne.

2 Die sog. ABC-Strategie, auf deutsch ungefähr: "Finde irgendeinen Job, such dir einen besseren Arbeitsplatz, starte eine Karriere".

3 Soulfood bezeichnet die Küche des amerikanischen Südens. Die Zutaten setzen sich daraus zusammen, was die ehemaligen Sklavenhalter weggeworfen haben, bzw. was die Sklaven aus Afrika mitbringen konnten.

4 Das in Kalifornien geltende Three-Strike-Law bedroht alle Straftäter nach der dritten Verurteilung mit lebenslanger Haft - selbst für nicht-gewalttätige Verbrechen. Diese dem Baseball entlehnte Redewendung wird für Mieter des öffentlichen Wohnungsbau noch einmal verschärft.

5 Gentrifizierung bzw. "Gentrification" beschreibt den Prozess der ökonomischen und sozialen Aufwertung von städtischen, armen und häufig zuvor dem Verfall preisgegebenen Wohnquartieren. Die Aufwertung erfolgt durch Modernisierungen, Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen und dem damit verbundenen Zuzug Besserverdienender. Es werden so veränderte ökonomische und sozio-kulturelle Bedingungen geschaffen, die zur Abwanderung der alteingesessenen niedrigverdienenden Bewohnerschaft führen.

Britta Grell und Jens Sambale arbeiten als Politikwissenschaftler/in im Forschungsprojekt "From Welfare to Work. Berlin - Los Angeles" an der FU Berlin.



## Program (as of October 28)

<i>Friday, November 19, 2004</i>	
Afternoon	City tour ( <i>voluntarily... ☺</i> )
Evening	<b>Dinner/Welcome</b> <i>Margit Mayer, Freie Universität Berlin</i>
<i>Saturday, November 20, 2004</i>	
10.00 – 10.30 am	<b>Introduction</b> <i>Volker Eick &amp; Jens Sambale</i>
10.30 – 12:00 am	<b>Current Trends in Public/Social Housing</b> Germany – <i>Thomas Knorr-Siedow (IRS), Erkner</i> USA – <i>Jason Hackworth (University of Toronto), Toronto</i> Canada – <i>Richard Milgrom (University of Minnesota), Minneapolis</i>
12:00 – 12:15 pm	Coffee Break
12:15 – 01:30 pm	<b>Case Studies: USA</b> Los Angeles "Jobs and Housing: Reinventing Policies in Public Housing, Creating New Paradigms in the Community" – <i>Jackie Leavitt (University of California), Los Angeles</i>  Los Angeles "The Jobs plus program - a view from inside" – <i>David Clark (Housing Authority of the City of Los Angeles), Los Angeles</i>  Chicago "Beyond the New Paternalism: Community Responses to Underemployment among Social Housing Residents" – <i>Nik Theodore (University of Illinois), Chicago</i>
01:30 – 03:00 pm	Lunch
03:00 – 05:00 pm	<b>Case Studies: Canada/Germany</b> Toronto "Affordable Housing <i>or</i> Living Wages" – <i>Richard Milgrom (University of Minnesota), Minneapolis</i>  Berlin "Experiences from the program 'Socially Integrative City' Remarks to the Neighborhood Management in Marzahn NordWest" – <i>Cornelia Cremer (QM Marzahn NordWest), Berlin</i>  North Rhine-Westphalia "Integrated Housing and Training Projects in North-Rhine Westphalia" – <i>Albert Schepers (G.I.B., Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung), Bottrop</i>
05:00 – 05:15 pm	Coffee Break
05:15 – 06:30 pm	<b>Summary and Final Discussion</b> <i>Matthias Bernt (UFZ, Umweltforschungszentrum), Leipzig</i>
08:00 pm	Dinner
<i>Sunday, November 21, 2004</i>	
10:30 – 1:30 pm	<b>Field Trip</b> A fascinating Chinese garden surrounded by social housing
02:00 pm	End of Conference