Staaten«, genannt Workers Alliance of America, gegründet. Delegierte von 500 Gruppen aus 16 Bundesstaaten, die etwa 100 000 Mitglieder repräsentierten, nahmen an der Konferenz teil. Ein Nationales Exekutivkomitee wurde eingerichtet und von der Konferenz angewiesen, über eine Vereinigung mit den Arbeitslosenräten der Kommunisten zu verhandeln. An einer zweiten Nationalkonferenz der Workers' Alliance nahmen 900 Delegierte als Vertreter von Organisationen aus 36 Bundesstaaten, einschließlich der Arbeitslosenräte, teil. Bis zum Ende des Jahres bestanden nach Angaben der Alliance bereits 1600 Ortsgruppen in 43 Bundesländern; ihre zahlenden Mitglieder schätzte die Organisation auf 300 000.[64] Eine mächtige, radikale, das ganze Land umfassende Arbeitslosenorganisation schien in Sicht. 1935 wurde aber nicht nur die Workers' Alliance ins Leben gerufen, es wurden auch wichtige Gesetze verabschiedet, vor allem das neue Arbeitsbeschaffungsprogramm. Sicherlich erfüllten die öffentlichen Arbeitsprogramme die Forderungen der Alliance nicht annähernd, genausowenig wie die Altersversorgung des Social Security Act den Zielen des Townsend-Plans entsprochen hatte. Es gelang ihnen jedoch, das Blatt zu wenden und die Organisationen der Arbeitslosen zum Scheitern zu bringen.

Gleichwohl war die Not trotz Arbeitsbeschaffung noch immer weit verbreitet. Obschon die WPA 1936 etwa 2,5 Millionen Arbeitsplätze bereitstellte, waren nach wie vor 7 oder 8 Millionen Menschen ohne Arbeit. Nach Abschaffung der FERA waren die Arbeitslosen zusammen mit den Alten, Schwachen und Waisen gezwungen, sich an die Fürsorgeämter der Länder und Gemeinden zu wenden, die der auf sie zukommenden Belastung keineswegs gewachsen waren. Folglich kürzten einige Gemeinden ihre Beihilfen, und andere schafften die Fürsorge einfach ab.[65] Die Not war in Industriestaaten wie Ohio, Pennsylvania und Ilinois besonders stark. In New Jersey wurden Bettellizenzen anstelle von Sozialfürsorge ausgegeben.[66] Für viele Menschen unterschieden sich die Jahre nach 1935 in ihrer Härte nicht von denen der Depression.

Die Alliance, die sich die Durchsetzung von Reformen durch Beeinflussung des Kongresses zum Ziel gesetzt hatte, reagierte mit der Ausarbeitung eines neuen Fürsorgegesetzes. Der Gesetzentwurf sah die Bewilligung von 6 Milliarden

Dollar für Sozialfürsorge innerhalb eines 17 Monate umfassenden Zeitraumes vom 1. Februar 1936 bis zum 30. Juni 1937 vor; darüber hinaus verlangte er eine großzügige Bemessung der Fürsorge sowie die Anpassung der »Garantielöhne« für die Arbeitsprojekte an die gewerkschaftlich ausgehandelten Tarife. Selbstverständlich wurde das Gesetz nicht verabschiedet.

Im April 1937 trafen sich Führer der Alliance mit Harry Hopkins, um eine Erhöhung der WPA-Löhne zu erörtern, Hopkins lehnte jedoch ab. Im Juni erhob der dritte Jahreskongreß der Workers' Alliance in Milwaukee die Forderung nach der Bewilligung von 3 Milliarden Dollar für Arbeitsbeschaffung und 1 Milliarde für direkte Unterstützung sowie nach der Einrichtung einer nationalen Planungskommission zur Entwicklung ständiger öffentlicher Arbeitsprogramme. Die Alliance unterstützte auch die Schwellenbach-Allen-Resolution, nach der kein WPA-Arbeiter, der eine angemessene Anstellung in der freien Wirtschaft nicht finden konnte, entlassen werden durfte. Die Resolution kam im Kongreß nie zur Abstimmung; tatsächlich vertagte sich der Kongreß zwei Tage vor dem Eintreffen eines nationalen, von der Alliance geleiteten Demonstrationszuges für die Schaffung von Arbeitsplätzen in Washington, der die Verabschiedung der Resolution durchsetzen wollte.[67] Statt dessen stimmte Harry Hopkins der Einrichtung eines weiteren gemeinsamen Komitees mit der Alliance zu, das Pläne für einen WPA-Arbeitsschlichtungsausschuß ausarbeiten sollte. Unverdrossen brachte die Alliance weitere Gesetzesvorschläge ein. Im März 1938, eines schweren Rezessionsjahrs, berief sie eine nationale Konferenz über Arbeit und Sicherheit ein, um »ein echtes Programm [sozialen Wiederaufbaus] zu entwickeln«.[68]

Das Ende war nicht fern. Bis zum vierten Jahreskongreß der Alliance im September 1938 hatte die lange Reihe legislativer Niederlagen ihren Tribut gefordert. Die Kluft zwischen den verschiedenen Fraktionen wuchs; verbittert und frustriert, begann die Bewegung auseinanderzufallen. Danach wurde die Bewegung zusehends schwächer, bis sich 1941 die Workers Alliance of America stillschweigend auflöste.

Überlebten die organisatorischen Hüllen der verschiedenen Fürsorgebewegungen auch bis in die späte Phase der Depres-

sion, so waren sie doch in Wirklichkeit schon viel früher durch solche Maßnahmen wie die Sozialversicherung, die Arbeitsgesetzgebung, das Vermögenssteuergesetz, das umfassende Arbeitsbeschaffungsprogramm und den teilweisen Wirtschaftsaufschwung zerstört worden. Wenn sie es auch zu jener Zeit nicht erkannten, hatten die Wahlen von 1936 für diejenigen, die in Amerika noch alles für möglich hielten, die Todesglocken geläutet. Die Anzeichen waren in den Wahlergebnissen zu erkennen: zusammengenommen hatten die extremistischen Parteien nur 2,9% der Wählerstimmen erhalten, weniger als 1932, als ihr Anteil noch 3,1% betragen hatte. Zwar bestanden die rebellischen Organisationen noch eine Zeit lang fort, doch die öffentliche Unruhe, von der Rebellionen zehren, war erstickt worden. Als das politische Gleichgewicht durch den großen Wahlsieg von 1936 wiederhergestellt war, baute die Administration ihre Zugeständnisse an die Armen rasch wieder ab. Sie kürzte die Fürsorge-Notmaßnahmen und führte die traditionellen Praktiken wieder ein, mit denen Fürsorgesysteme eine Arbeiterreservearmee erhalten helfen – alles im Namen von »Reform«.

Die »Reform« der Sozialfürsorge

Harry Hopkins setzte 1936 große Hoffnungen in die Works Progress Administration und ihre Bedeutung für die Zukunft Amerikas. Die amerikanischen Städte und Gemeinden, so schrieb er, die den Nutzen der durch die WPA geschaffenen Parks, Straßen, Schulen und Krankenhäuser sowie der verschiedenen WPA-Programme, z. B. Schulspeisungen, freien Theaterbesuch und öffentliche Gesundheitsfürsorge, erfahren hätten, würden sich niemals mehr mit der Dürftigkeit des öffentlichen Lebens vor der WPA zufriedengeben. Auch würde die amerikanische Regierung, nachdem sie einmal Millionen von Armen dem Elend entrissen habe, deren Abstieg nicht zulassen:

»Die Gemeinden finden sich heute im Besitz von Verbesserungen, von denen nur zu träumen noch 1929 vermessen gewesen wäre. [. . .] Doch das Wort ›vermessen‹ hat überall einen Bedeutungswandel erfahren. Wir beginnen uns zu fragen, ob es nicht vermessen ist, als gegeben hinzuneh-

men, daß einige viel und andere nichts besitzen; daß einige Menschen weniger wichtig als andere sind und früher sterben müssen; daß die Kinder der Wohlhabenden ein Recht darauf haben, größer und dicker zu werden als die Kinder der Armen.«[69]

Harry Hopkins hatte unrecht. In Wirklichkeit war die WPA vermessen, denn sie schwamm gegen den Strom und verstieß gegen das Credo des American Way. Kaum begann Durchschnittsamerika eine Wende zum Besseren zu spüren, wollte es zu seinem Credo zurück.[70] Die Gemeinden Amerikas hatten die WPA nie voll akzeptiert; nun fanden sie sich bereitwillig mit deren Zurücknahme ab. Das traf auch für die Armen zu.

Gegen Ende 1936 wurde begonnen, die Zahl der von der WPA Beschäftigten zu reduzieren; zu Beginn des darauf folgenden Jahres wurde die Entlassung der Hälfte der verbliebenen Arbeitskräfte angekündigt. Als die Haushaltsvorlage des Präsidenten vom Januar 1937 nur 650 Millionen Dollar für die WPA vorsah, gab es im ganzen Land beträchtliche Aufregung, doch mit geringem Erfolg. Auf ihrem Höhepunkt im März 1936 hatte die WPA 2,9 Millionen Arbeitskräfte beschäftigt; im September 1937 waren es nur noch 1,5 Millionen. Mit der erneuten Rezession von 1938 wurden die bewilligten Mittel für die WPA auf 1,25 Milliarden Dollar erhöht, und für kurze Zeit lag die Zahl der Arbeitskräfte wieder bei 3 Millionen. Sie sank jedoch im folgenden Jahr ganz erheblich, als der Kongreß die Entlassung derjenigen Arbeitskräfte verlangte, die bereits länger als achtzehn aufeinander folgende Monate unter dem Arbeitsbeschaffungsprogramm beschäftigt gewesen waren.[71] Diese Maßnahme sollte die Arbeiter aus den öffentlichen Projekten wohl dazu veranlassen, Arbeit in der Privatwirtschaft zu suchen; wie es ihnen tatsächlich erging, ist in einem Bericht der WPA vom Januar 1940 nachzulesen:

»Im Juli und August wurden mehr als 775 000 Arbeiter an WPA-Projekten in Übereinstimmung mit der 18-Monate-Regelung des Fürsorgegesetzes von 1939 entlassen. Eine Umfrage in 23 repräsentativen Großstädten auf der Basis von mehr als 138 000 dieser Arbeiter ergab, daß 3 bis 4 Wochen nach ihrer Entlassung 7,6% eine private Beschäftigung gefunden hatten. Im November ergab eine zweite Befragung derselben Gruppe, daß 2 bis 3 Monate nach ihrer Entlassung 12,7% oder weniger als 100 000 von den 775 000 Arbeitern in der Privatwirtschaft angestellt worden

waren. In Industriezentren wie Buffalo, Cleveland, Cincinnatti, Detroit und Birmingham fand etwa einer von sechs, in acht der 23 Städte etwa einer von zehn eine Anstellung.«[72]

Nach dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs wurde das Arbeitsbeschaffungsprogramm abermals reduziert und schließlich völlig eingestellt.[73]

Welche Programme blieben den Armen Amerikas nun erhalten? Da gab es zunächst einmal die mit dem Social Security Act verabschiedeten neuen Versicherungsbestimmungen für Alte und Arbeitslose. Beide Versicherungsprogramme galten jedoch nur für bestimmte Gruppen von Arbeitskräften in bevorzugten Berufssparten. Beschäftigte in der Landwirtschaft und Hausangestellte – beides Bereiche mit traditionell niedrigem Lohnniveau – waren vom Gesetz ausgenommen. Darüber hinaus wurde, wie bereits erwähnt, die Altersversicherung erst ab 1942 ausgezahlt. Bei der Arbeitslosenversicherung überließ man die näheren Ausführungsbestimmungen den Bundesstaaten[74], denen es frei stand, das ihnen genehme Unterstützungsniveau, die Wartezeiten sowie einen maximalen Unterstützungszeitraum selber festzusetzen. Auf jeden Fall konnten auf beide Versicherungen nur solche Arbeiter Anspruch erheben, die lange genug gearbeitet hatten und dann auf Grund ihres Alters oder der Arbeitsmarktlage erwerbslos wurden.

Was von der Sozialfürsorge übrig blieb, waren die Bestimmungen für die Alten, Blinden und Waisen, die ebenfalls im Social Security Act von 1935 enthalten waren. Die Kontrolle über die Fürsorge fiel im wesentlichen an Länder und Gemeinden zurück, mit dem Unterschied, daß der Bund Zuschüsse zur Ergänzung ihrer eigenen Ausgaben zur Verfügung stellte. Obwohl diese Maßnahmen seinerzeit auf kein besonderes öffentliches Interesse stießen, da sie von den Gesetzesabschnitten über Arbeitslosenversicherung und Altersversorgung überschattet waren, legten sie den Grundstein für das moderne System öffentlicher Wohlfahrt.

Einige Kongreßmitglieder widmeten den neuen Fürsorgebestimmungen jedoch beträchtliche Aufmerksamkeit; sie einigten sich auf den endgültigen Gesetzestext erst, nachdem sie eine ganze Reihe von Alternativvorschlägen ausgesondert hatten. Ihr Vorgehen erhellt einige der Überlegungen, die unse-

rem augenblicklichen öffentlichen Unterstützungsprogramm seine Gestalt gaben. Zum Beispiel hatte ein (von Arbeitsminister Frances Perkins ernanntes und vor allem aus Sozialarbeitern zusammengesetztes) Beratendes Komitee über Öffentliche Beschäftigung und Wohlfahrt sich scharf gegen »gruppenspezifische« Unterstützung – d. h. Unterstützung ausschließlich an die Gruppen der Armen, die alt, blind oder verwaist waren – gewandt und von der Bundesregierung eine weitgehende Beaufsichtigung der Länderprogramme verlangt. In ähnlicher Weise hatte eine frühe Fassung der von der FERA-Leitung verfaßten Unterstützungsbestimmungen den Begriff »abhängige Kinder« sehr weit gefaßt, in der Absicht, alle in schwerer Not befindlichen Kinder miteinzubeziehen und nicht nur solche, denen ein Elternteil fehlte.[75]

Die vom Kongreß verabschiedeten Bestimmungen unterschieden sich davon jedoch sehr wesentlich. Der bloße Mangel an finanziellen Mitteln wurde nicht als ausreichender Grund zur Unterstützung von Kindern angesehen; das Fehlen eines Elternteils mußte hinzutreten, womit das alte Mütterhilfsprogramm mehr oder weniger wiederholt wurde. Eine Klausel, nach der die Unterstützung alter Menschen »mit ihrer Würde und Gesundheit im Einklang« stehen müsse, wurde gestrichen. Schließlich wurden der Verwaltungsbehörde des Bundes nur geringe Machtbefugnisse über die Länder verliehen, worin das wachsende Interesse zum Ausdruck kommt, den Gemeinden die Autonomie in der Entscheidung über Fürsorgeleistungen und vor allem ihre Höhe zurückzugeben.

Es überrascht nicht, daß der stärkste Druck zur Eingrenzung der Unterstützungsberechtigten und für die lokale Autonomie bei der Verwaltung dieser eingeschränkten Hilfsprogramme von Kongreßabgeordneten aus dem Süden ausging, die bereits durch die von ihnen als eigenmächtig angesehenen Praktiken des Bundes unter dem Fürsorge-Notprogramm verärgert waren. Sie waren in zweifacher Hinsicht skeptisch: zum einen, daß die Höhe einer durch die Bundesregierung festgesetzten Unterstützung die Niedriglohn-Struktur des Südens untergraben könnte[76]; zum anderen, daß eine bundesstaatliche, mit hohen Machtbefugnissen ausgestattete Überwachungsbehörde lokale Vorrechte beschneiden und selbst über Unterstützungsberechtigung entscheiden könnte, wodurch

auch Schwarzen die Fürsorge offen stünde und die Kastenordnung der ökonomischen Struktur des Südens angetastet würde. Der ursprüngliche Wortlaut des dem Repräsentantenhaus vorgelegten Gesetzes besagte, die Unterstützung dürfe keinem Staatsbürger, der die Voraussetzungen hinsichtlich Alter und Bedürftigkeit erfülle, verweigert werden[77]; der endgültige Wortlaut bestimmte dagegen nur, daß fehlende Voraussetzungen eines Bewerbers zum Erwerb der Staatsbürgerschaft nicht zu dessen Ablehnung führen dürften, womit den einzelnen Bundesländern die Diskriminierung von Schwarzen freigestellt war. Und schließlich fehlten jegliche Bestimmungen über bundesstaatliche Hilfe für diejenigen, die weder Blindheit, noch Alter, noch Elternlosigkeit als Rechtfertigung ihrer Armut angeben konnten. Diese modifizierten und ergänzten Bestimmungen wurden als Teil des Social Security Act zur Abstimmung vorgelegt, der, wie bereits erwähnt, mit überwältigender Mehrheit verabschiedet und allgemein als bedeutende Reform gefeiert wurde.

Wir werden die öffentlichen Wohlfahrtssysteme der Bundesstaaten, die sich auf der Grundlage dieser Gesetzgebung herausbildeten, in den nächsten beiden Kapiteln einer detaillierten Analyse unterziehen. Hier genügt es zu erwähnen, daß die meisten Bundesstaaten zwischen 1935 und 1939 Gesetze zur Verwendung der gruppenspezifischen Unterstützungsgelder erließen. Im wesentlichen nahmen diese Gesetze die staatlichen Mütterhilfsprogramme und Altersrenten zum Vorbild, die vor der Verabschiedung des Social Security Act bestanden hatten, da ja die meisten der überlieferten Fürsorgerestriktionen, die diese früheren Programme charakterisiert hatten, inzwischen wieder eingeführt worden waren. In Ausübung ihres Hoheitsrechts setzten die Länder das Unterstützungsniveau sehr niedrig an. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern waren beträchtlich. Zum Beispiel gewährte Arkansas im Dezember 1939 Familien mit abhängigen Kindern durchschnittlich 8.10, Massachusetts dagegen 61.07 Dollar im Monat. Im nationalen Durchschnitt betrug die Höhe gruppenspezifischer Unterstützung etwa die Hälfte dessen, was die Arbeitsfähigen in den öffentlichen Arbeitsprojekten verdienten.

Nur wenige, das ist wichtig festzuhalten, bekamen über-

haupt Unterstützung. Und wie wenige es waren, illustriert die Entwicklung des Unterstützungsprogramms für abhängige Kinder (AFDC).[78] Zum einen nahmen sich viele Staaten für die Einrichtung dieses Programms Zeit; bei einigen war es selbst 1940 noch nicht angelaufen. Die Folge davon war, daß bis zum Dezember 1940 erst 360 000 Familien in die AFDC-Listen aufgenommen worden waren. Neun Bundesstaaten, davon fünf im Süden, hatten weniger als 1000 Familien auf ihren Listen; Texas förderte zum Beispiel 85, Mississippi 104 Familien.

Die – wenn auch zögernde – Ausweitung des Programms wurde durch den Zweiten Weltkrieg wieder rückgängig gemacht: zwischen Dezember 1940 und Dezember 1945 sank die Zahl der Empfänger um 25%. Mit dem Ende des Krieges jedoch stellte sich auch der Aufwärtstrend wieder ein: zwischen Dezember 1945 und Dezember 1950 stieg die Zahl der Empfänger um 132%. Dennoch erhielten 1950 erst 635 000 Familien Unterstützung durch AFDC. Auf diesem Niveau pendelte sich die Zahl der Empfänger ein; sie stieg zwischen 1950 und 1960 (trotz wachsender Arbeitslosigkeit sowohl in der Landwirtschaft als auch in den Städten) nur um 17%.

Der Kreis hatte sich geschlossen. Zu Beginn hatten Unruhen ein massives direktes Unterstützungsprogramm des Bundes erzwungen; dann wurde die direkte Unterstützung in öffentliche Arbeit umgewandelt; dann wurde das Arbeitsprogramm wieder gekürzt, und die Arbeitslosen sahen sich auf Länder und Gemeinden angewiesen, die in den meisten Fällen die Unterstützung auf Arbeitsfähige beschränkten und sie schließlich an vielen Orten völlig abschafften. Was blieb, waren die gruppenspezifischen Unterstützungsprogramme für die Hilflosen unter den Armen – die Alten, die Blinden und die Waisen. Für die arbeitsfähigen Armen, die in den vor ihnen liegenden Tagen, Monaten und Jahren keine Arbeit finden und keine lokale Fürsorge erhalten würden, traf die Bundesregierung keine Vorsorge, und es gibt keine statistischen Daten, die Aufschluß über ihr Schicksal geben.

1 Schlesinger, 1958, S. 272.

2 Im Frühjahr 1934 führte die FERA eine Untersuchung über Arbeiter in 79 Städten durch, die von der Fürsorge lebten (Hopkins, S. 160-161).

3 Schlesinger, 1958, S. 275.

4 Die Auswirkungen direkter Unterstützung sind später (1940) von E. Wight Bakke in einer heute als klassisch geltenden Studie beschrieben worden.

5 Die Exekutivorder des Präsidenten vom 9. November bewilligte für die CWA 400 Millionen Dollar von der Public Works Administration, sowie zusätzliche 89 Millionen Dollar von der FERA. »Praktisch wurde die FERA«, schrieb Harry Hopkins, »zeitweilig in die CWA umgewandelt« (S. 118). Im Februar 1934 bewilligte der Kongreß der CWA weitere 345 Millionen Dollar.

6 Ein Bericht an Hopkins über die Ansichten von Geschäftsleuten aus dem Jahre 1934 kam zu dem Schluß, daß sie sich der Arbeitsbeschaffung nicht nur aus Kostengründen widersetzten, sondern auch, weil sie jedes Arbeitsprojekt, selbst das Ausheben von Gräben, als staatlichen Eingriff in die Marktwirtschaft betrachteten (Schlesinger, 1958, S. 274).

7 Im Einklang mit den unterschiedlichen Lohnhöhen des privaten Arbeitsmarkts, variierten die Lohnskalen der CWA nach Region und Beruf. Es wurden jedoch Minimallöhne festgesetzt, was an einigen Orten Verwirrung stiftete, vor allem im Süden, wo das CWA-Minimum beträchtlich höher lag als die Löhne, die private Unternehmer zu zahlen pflegten (Hopkins, S. 118). Gouverneur Talmadge von Georgia leitete 1934 den entrüsteten Brief eines ansässigen Farmers an den Präsidenten weiter: »Ich würde niemandes Acker von Sonnenaufgang bis Sonnenuntergang für 50 Cent pro Tag pflügen, wenn ich 1.30 Dollar [pro Tag] dafür kriegen könnte, daß ich so tue, als ob ich Gräben aushebe.« Roosevelt ließ durch Harry Hopkins antworten, er schließe daraus, der Gouverneur billige es, wenn Landarbeiter nur 40 bis 50 Cent pro Tag erhielten (Schlesinger 1958, S. 274). Ein Vizepräsident der Firma DuPont erhob in einem Brief an John J. Raskob die gleiche Beschwerde wie der Farmer aus Georgia: »Auf meinem Gut in South Carolina verweigerten in diesem Frühjahr fünf Neger die Arbeit, nachdem ich mich drei Jahre lang in schlechten Zeiten ihrer angenommen und ihnen freie Unterkunft und Arbeit gegeben hatte; sie sagten, sie hätten leichte Arbeit bei der Regierung gefunden [. . .] Auf meinem Hausboot bei Fort Myer kündigte ein Koch, weil ihm die Regierung einen Dollar pro Stunde als Anstreicher bezahlte« (ebd., S. 485).

8 Im Juni 1932 sandten die führenden Bürger Chicagos ein Telegramm an Senator Otis F. Glenn, in dem sie dringend um bundesstaatliche Fürsorgeunterstützung baten, um eine ihrer Ansicht nach drohende Katastrophe abzuwenden. Das Telegramm unterschrieben so angesehene Persönlichkeiten wie Lester Armour, Sewell L. Avery, Colonel Frank Knox und Silas H. Strawn (Präsident der U. S. Handelskammer), sowie andere leitende Angestellte der größten Industrieunternehmen des Mittleren Westens, wie der Pullmann Company, der Colgate-Palmolive-Peet Company, Swift and Company, Armour and Company, Carson Pirie Scott und der Illionois Bell Telephone Company. Die meisten dieser Männer hatten sich bis dahin bundesstaatlicher Sozialfürsorge scharf widersetzt (ebd., S. 76-77).

9 Ebd., S. 274.

10 Andere, öffentliche Arbeit vorsehende Fürsorgeprogramme trafen ebenfalls auf den Widerstand der Privatwirtschaft und wurden aufgegeben, weil sie die Wirksamkeit des privaten Markts zu beeinträchtigen drohten. Als die FERA zum

Beispiel die Federal Surplus Relief Corporation gründete, deren Unternehmungen überschüssige Güter, untätige Arbeitskräfte und brachliegende Fabriken koordinieren sollten, reagierte die Privatwirtschaft verärgert; das Projekt wurde daraufhin nicht ausgeweitet und überlebte nur kurze Zeit (ebd., S. 278).

11 Hatten auch die meisten Geschäftsleute 1932 wahrscheinlich Hoover unterstützt, so hatten doch einige prominente Wortführer sich hinter Roosevelt gestellt; anderere folgten, als Roosevelt binnen eines Monats nach seinem Amtsantritt die Banken wieder eröffnete, die Regierungsausgaben kürzte und den Ausschank von Bier legalisierte.

12 Schlesinger 1958, S. 499-500.

13 Die Zeitschrift *Fortune* stimmte dem zu, als sie es im Dezember 1935 »für alle unvoreingenommenen Kritiker ziemlich offensichtlich« nannte, daß der New Deal »zu allen Zeiten die Erhaltung des Kapitalismus im Auge hatte.« Damit stimmten selbst zu diesem Zeitpunkt noch einige Geschäftsleute wie W. Averell Harriman und Joseph P. Kennedy überein, aber sie stellten in Wirtschaftskreisen eine kleine Minderheit dar.

14 Schlesinger, 1958, S. 162. Gardiner C. Means bemerkte rückblickend: »Der NRA war eine der erfolgreichsten Unternehmungen des New Deal; [. . .] als er geschaffen wurde, war die amerikanische Wirtschaft völlig demoralisiert. Es gab gewaltige Preis- und Lohnsenkungen, [. . .] niemand konnte über den nächsten Tag hinaus planen. Alle drehten sich im Kreise. Der NRA veränderte die Einstellung der Wirtschaft und der Öffentlichkeit. Durch ihn kehrte der Glauben daran zurück, daß man etwas tun konnte. [. . .] In den zwei Jahren des NRA stieg der Index der Industrieproduktion beträchtlich. [. . .] Sehen Sie, es gab nur wenige staatliche Eingriffe unter dem NRA. Die Regierung überließ die Wirtschaft eben der Wirtschaft und bot anderen nur geringen Schutz in Form von staatlichen Rechtshilfsgremien für Arbeitnehmer und Verbraucher« (Terkel, S. 249).

15 Edward A. Filene, ein Kaufhausbesitzer aus Boston, der eine Untersuchung über die Lage der Privatwirtschaft in vierzehn Großstädten durchgeführt hatte, berichtete, die »schwerwiegendste« Kritik, auf die er unter den Geschäftsleuten gestoßen sei, beziehe sich auf die staatliche Arbeitspolitik (Schlesinger, 1958, S. 471).

16 Der Produktionsindex fiel zwischen Mai und November 1934 von 86 auf 71. Im gleichen Zeitraum stiegen die Großhandelspreise von 73,7 auf 77,6 (*Statistical Abstract of the United States,* 1936, S. 766, 298, 323).

17 Schlesinger 1958, S. 486.

18 »Ich bekämpfe den Kommunismus, den Huey Longismus, den Coughlinismus und den Townsendismus«, bemerkte Roosevelt im Mai 1935 zu einem Abgesandten von William Randolph Hearst.« Ich möchte unser System, das kapitalistische System, retten; das geht jedoch nur unter Berücksichtigung der heutigen Weltanschauung. Ich beabsichtige, den Reichtum gleichmäßiger zu verteilen« (Schlesinger, 1960, S. 325).

19 Die Privatwirtschaft bekämpfte selbstverständlich all diese Maßnahmen. Die U.S.-Handelskammer z. B. erklärte sich gegen die Sozialversicherung, die Kontrolle der öffentlichen Versorgungseinrichtungen, Bankenaufsicht, vor allem aber gegen Gesetze zur Stärkung der Verhandlungsposition der Gewerkschaften (ebd., S. 272-280).

20 Nach ihrer Empörung zu urteilen, scheint die Privatwirtschaft von panikartigem Schrecken ergriffen worden zu sein. Alfred P. Sloan von General Motors meinte: »Wenn sich die Industrie ihrer Verpflichtung für zukünftige Generationen bewußt ist, wird sie diesen Vorschlag bis zum letzten bekämpfen.« Nach dem

Industrieverband von Oklahoma würde der Vorschlag »Stalin noch übertreffen«. Eine weitere Gruppe von Industriellen, die nach ihren eigenen Angaben über die Hälfte der Erwerbstätigen in der Produktion beschäftigte, verurteilte das Gesetz als Einladung zum Gebrauch der »gefährlichsten sozialen Zwangsmittel« (Schlesinger, 1958, S. 404-405).

21 Im Jahr 1938 schließlich als Fair Labor Standards Act verabschiedet.

22 Terkel, S. 253. James Farley, Roosevelts politischer Berater, ließ den nationalen Rückhalt Longs in einer geheimgehaltenen Umfrage ermitteln, die ergab, daß auf Grund der für Long abgegebenen Stimmen die Wahl von 1936 an die Republikaner fallen könnte (Burns, S. 211).

23 In diesem Punkt folgen wir Schlesinger, der schließt, daß der Entwurf bis zur Bedeutungslosigkeit verändert worden sei und schließlich nur noch 250 Millionen Dollar jährlich an zusätzlichen Steuereinkünften erbracht habe (1960, S. 329-334). Diese Schlußfolgerung unterscheidet sich stark von der Rauchs (S. 170-177).

24 Das heißt denjenigen, die nicht für die vorgeschlagene Altersversicherung in Frage kamen, weil sie entweder schon alt waren oder ihr Pensionsalter in einem Beruf erreichten, den das Versicherungsprogramm nicht abdeckte (z. B. Hausangestellte oder Landarbeiter).

25 Roosevelt bemerkte bei der Unterzeichnung des Gesetzes, es verleihe »einen gewissen Schutz« gegen die ökonomischen Extreme von Inflation und Deflation, und mildere das Ausmaß möglicher zukünftiger Wirtschaftskrisen (Rauch, S. 163). Auch die Administration wurde jetzt von bösen Ahnungen über die Aussicht auf Dauerarbeitslosigkeit befallen, Ahnungen, die sich wahrscheinlich zum Teil auf die Tatsache stützten, daß die Arbeitslosenzahlen nicht in dem Maße abnahmen, wie die Beschäftigung wuchs: die Arbeitslosigkeit war 1934 nur um 2 Millionen gesunken, die Beschäftigung dagegen um 2,5 Millionen gestiegen.

26 Schlesinger, 1958, S. 301-315.

27 Zwei weitere Gesetzeswerke exemplifizieren Roosevelts Bemühungen, nach dem Bruch mit den Unternehmern die Rebellen wieder zu versöhnen. Das Guffey-Kohle-Gesetz, das Industrievertreter als »ersten Schritt auf dem Wege zur Sozialisierung der gesamten Industrie« verurteilten, wurde von den United Mine Workers ausgearbeitet und im August 1935 unter dem Druck einer Streikdrohung von John L. Lewis verabschiedet. Es sah gesetzliche Richtlinien für Preise, Handelspraktiken, Löhne und Arbeitszeit, sowie Tarifverhandlungen in der Kohleindustrie vor. Der Rublic Utility Company Act verlangte die Abschaffung von Holdinggesellschaften innerhalb von fünf Jahren, denen es nicht gelang, ihren öffentlichen Nutzen unter Beweis zu stellen – eine Bestimmung, die auf den erbitterten Widerstand der Versorgungsunternehmen traf (eine von ihnen hatte, wie ein Untersuchungsausschuß des Senats herausfand, 700 000 Dollar zur Mobilisierung von Widerstand gegen das Gesetz ausgegeben). Die Administration setzte sich mit allen Kräften für den Gesetzentwurf ein; der Kongreß verabschiedete schließlich eine Kompromißversion, die Holdinggesellschaften zwar nicht verbot, aber doch stark einschränkte; das Gesetz wurde am 28. August 1935 unterzeichnet (Schlesinger, 1960, S. 314-315).

28 Ebd., S. 267-68.

29 In der Tat war die Notfürsorge des Bundes niemals für die Arbeitsunfähigen bestimmt gewesen, die traditionell unter der Obhut lokaler Fürsorgeämter standen. Da aber die FERA hastig und mit relativer Großzügigkeit eingerichtet worden war, gerieten tatsächlich viele Arbeitsunfähige auf die Liste der Unterstützungsempfänger (die Gemeindebeamten, die froh darüber waren, daß die Bundesregierung den größeren Teil der Fürsorgekosten für die Arbeitsunfähigen übernahm, erhoben

dagegen keinen Einspruch). Als jedoch 1934 die Fürsorgenotprogramme in sechs Bundesstaaten vollständig in die Verantwortlichkeit des Bundes überführt wurden, erhielten die Gemeindebeamten strikte Anweisung, die Arbeitsunfähigen auszusondern und den Fürsorgebehörden der Bundesstaaten zu ügergeben (Brown, S. 165, 208-210; Rauch, S. 158; Schlesinger, 1960, S. 268).

30 Das Programm sollte durch höhere Staatsverschuldung finanziert werden; diese Methode war bereits eine wichtige Abkehr von der herrschenden Finanzlehre.

31 Die tatsächlich ausgegebenen Jahresmittel stellten allerdings keinen so hohen Anteil am Nationaleinkommen dar. Im ersten Jahr (1936) wurden mit 2,2 Milliarden Dollar die höchsten Ausgaben getätigt. Außer im Jahr 1938, einem schweren Rezessions- und dazu Wahljahr, sank der Betrag im folgenden von Jahr zu Jahr.

32 Rauch, S. 164. Der Präsident brachte einen Zusatzartikel zu Fall, mit dem der aus Liberalen und Gewerkschaftsvertretern bestehende Block im Kongreß erreichen wollte, daß die Löhne der WPA-Arbeiter nicht unter den entsprechenden in der Privatwirtschaft lagen (Burns, S. 221). Als die American Federation of Labor (AFL) dagegen protestierte, daß niedrige Garantielöhne die Löhne der Privatwirtschaft herunterdrückten, wurden die garantierten Stundenlöhne auf das entsprechende Niveau angehoben, doch die monatlichen Arbeitsstunden reduziert, so daß die insgesamt ausgezahlten Löhne auf dem garantierten Niveau verblieben.

33 In den folgenden Jahren beschloß der Kongreß zusätzliche Einschränkungen zum Schutz der Privatwirtschaft: 1939 wurde der Einsatz von WPA-Mitteln zur Errichtung von Gebäuden, die mehr als 50 000 Dollar kosteten, verboten; 1941 wurde die Verwendung solcher Mittel für den Kauf oder die Errichtung von Anlagen zur Produktion von oder zum Handel mit Gütern, die mit bestehenden Wirtschaftsunternehmen konkurrieren würden, ausdrücklich untersagt (Howard, S. 133).

34 Die Behörde wurde im Juli 1939 in Work Projects Administration umbenannt.

35 Im ersten Jahr waren über 90% der WPA-Arbeitskräfte ehemalige Fürsorgeempfänger (Hopkins, S. 167).

36 Trotz des ständig ansteigenden Einkommens in der Landwirtschaft nach 1932 wuchs die Zahl der von der Fürsorge lebenden Farmer und ihrer Familien. In vielen Fällen hatten sie ihre Höfe bereits verloren, so daß sie von den Subventionen der AAA nicht profitieren konnten; viele waren Landpächter, die von ihren Ländereien vertrieben wurden, als die AAA Pachtbestimmungen erließ, um die Anbaufläche zu reduzieren. Im Februar 1935 zählten schon 733 000 Familien in der Landwirtschaft zu den Fürsorgeempfängern; ein Anstieg von 75% in sechzehn Monaten (Hopkins, S. 140). Daraufhin wurde die Agricultural Resettlement Administration (ARA) zur Unterstützung notleidender Familien in der Landwirtschaft gegründet. Es war ein trefflicher Entwurf: die ARA sollte Höfe aufkaufen und sie zu guten Konditionen an freigesetzte Farmer und Pächter wieder verkaufen, kleinere Notdarlehen erteilen, den Farmern beim Kauf von Maschinen unter den günstigsten Marktbedingungen behilflich sein, Ländereien rekultivieren, etc. Unglücklicherweise wurde das Programm nie auf ausreichend hoher Stufenleiter durchgeführt. Nach zwei Jahren waren erst 4441 Familien auf neuen Höfen angesiedelt worden (Rauch, S. 166-68).

37 Hopkins, S. 109. Eine Umfrage des amerikanischen Instituts für Öffentliche Meinung ergab 1938, daß die Befragten der Arbeitsbeschaffung gegenüber direkter Unterstützung im Verhältnis von neun zu eins den Vorzug gaben (Howard, S. 811).

38 Auf der Grundlage von Arbeitslosenberechnungen der AFl (vgl. Howard, S. 854-57). Eine Zählung des Amts für Statistik aus dem Jahre 1937 ergab, daß

sämtliche Beschäftigten öffentlicher Arbeitsprojekte des Bundes (des Civilian Conservation Corps, der National Youth Administration und der WPA) nur 18% der gesamten Arbeitslosen des betreffenden Jahres ausmachte (ebd., S. 554).

39 Bei den Unternehmensprofiten gab es eine besonders bemerkenswerte Erholung: sie stiegen von minus 2 Milliarden Dollar im Jahr 1933 auf 5 Milliarden Dollar im Jahr 1936. Der Dow-Jones-Index lag um 80% über dem Stand von 1933 (Schlesinger, 1960, S. 571).

40 *Current History*, 1936, S. 44 und 53, zitiert nach Rauch, S. 239.

41 Vgl. Rauch, S. 238-39. Zu einem frühen Zeitpunkt des Wahlkampfs bemerkte Senator Arthur Capper aus Kansas: »Die Harmonie tropfte so beständig von jedem Dachbalken, daß ich durchaus mit der Aufgabe eines der Kandidaten gerechnet habe« (Schlesinger, 1960, S. 610).

42 Schlesinger, 1960, S. 635-638.

43 Ebd., S. 638-639.

44 Für Roosevelt wurden 27 476 673 Stimmen abgegeben, gegenüber 16 679 583 für Landon.

45 Der Plan hätte etwa 24 Milliarden Dollar gekostet, das ist etwa die Hälfte des damaligen Nationaleinkommens; bezahlt werden sollte er durch eine auf den Warenumsatz erlassene »Ausgleichsabgabe« (transaction tax) (die, da sie nicht ausgewiesen wird, ein nicht ganz so offensichtlicher Preisaufschlag ist wie eine Verkaufssteuer). Die Anhänger des Plans argumentierten, wenn alte Menschen ein Jahreseinkommen von 2400 Dollar erhielten, würde die dadurch entstehende Kaufkraft die Wirtschaftstätigkeit anregen und zur Vollbeschäftigung führen, damit also jedermann nützen.

46 Vgl. Holtzman, S. 88; Swing, S. 268-270, und Messinger.

47 Schlesinger, 1960, S. 33-37.

48 Wie viele Anhänger Coughlin wirklich hatte, ist unklar; seine Popularität war jedoch nicht zu bestreiten. Schlesinger schätzt, daß er in einer normalen Woche mindestens 80 000, nach einer besonders volkstümlichen Rede bis zu einer Million Briefe bekam. Darüber hinaus erhielt er Spenden in Höhe von einer halben Million Dollar pro Jahr. Als die Radiostation WCAU in Philadelphia bei ihren Hörern anfragte, ob sie am Sonntag nachmittag lieber Coughlin oder das Philharmonische Orchester hören wollten, entschieden sich 187 000 Hörer für Coughlin, gegenüber 12 000 für die klassische Musik (ebd., S. 20-21).

49 Ebd., S. 25.

50 Zitiert nach Rauch, S. 172.

51 Die Taktik, die Long, Townsend und Coughlin zu Fall brachte, war nicht völlig harmlos. Nachdem Long mit FDR gebrochen hatte, wurden er und seine engsten Mitarbeiter von der Steuerbehörde belästigt; Amtspatronage kam hingegen seinen politischen Feinden in Louisiana zugute (Burns, S. 212). Gegen Townsend leitete der Senat eine Untersuchung wegen Mißbrauchs von Vereinsgeldern ein. Coughlin wurde von seinen Kirchenoberen zum Schweigen verurteilt.

52 Schlesinger, 1960, S. 559.

53 1951 soll die Townsend-Bewegung noch etwa 56 000 Mitglieder gehabt haben, das sind etwa 2% der Mitgliedschaft von 1936. Vgl. auch die Analyse der Wandlungen der Townsend-Bewegung nach 1936 bei Messinger.

54 Cross, S. 153.

55 Gilpin, S. 12.

56 Die Kommunisten hatten zunächst ohne großen Erfolg versucht, die Arbeitslosen direkt in die Partei zu holen. Dann, im Winter 1929-30, begannen sie mit der

Organisierung von Arbeitslosengruppen – ein Konzept, das sie auf die Arbeitslosenräte von Petersburg im Jahr 1905 zurückführten (vgl. Seymour, August 1937, S. 9-10).

57 Muste und andere Linkssozialisten gründeten den Congreß im Frühjahr 1929 zunächst als Untergruppe der AFL; sie wandten sich damit gegen die Strategie der Gründung von Gegengewerkschaften (»dual unionism«), die damals von der Kommunistischen Partei befürwortet wurde (ebd. S. 17).

58 Vgl. Rogg, S. 14. Ein Aufsatz mit dem Titel *Organisierte durchsuchen Abfalleimer* in der Ausgabe vom 1. März 1933 des *Detroit Hunger Fighter,* eines Nachrichtenblatts des Detroiter Arbeitslosenrats, kritisierte solche Selbsthilfeaktivitäten wie folgt: »Man geht dabei so vor, daß man allen möglichen Nahrungsmittelbetrieben anbietet, die Arbeitskraft der unbeschäftigten Arbeiter gegen unverkäufliches Essen einzutauschen, daß man alte Kleider sammelt, etc.: das ist ein Mittel, den Bossen die Last des Unterhalts der Arbeitslosen zu erleichtern und den Kampf zu vermeiden [. . .] 55% der Bevölkerung können nicht davon leben, was die anderen 45% wegwerfen . . .«

59 Die Sozialistische Partei selbst arbeitete allerdings in nationalem Rahmen erst seit 1936, nach dem Ausschluß des rechten Parteiflügels, mit Arbeitslosenorganisationen zusammen (Seymour, August 1937, S. 23).

60 Gosnell schildert derartige Wahlkreisaktivitäten in Chicago.

61 Bis zum Februar 1934 kannten die Arbeitslosenräte weder Beiträge noch Mitglieder; übrigens änderten sie zu jedem Zeitpunkt auch ihre offizielle Bezeichnung von Unemployed Councils zu Unemployment Councils (Seymour, August 1937, S. 11-13).

62 Seymour, Dezember 1937, S. 7.

63 Die Conference for Progressive Labor Action, die die Unemployed Leagues organisiert hatte, wurde kurz danach wieder aufgelöst und ging in der American Workers Party auf (Rogg, S. 14).

64 Vgl. Seymour, Dezember 1967, S. 8, und Brophy/Hallowitz, S. 9. Die Konferenz markierte den Zusammenschluß der meisten Arbeitslosengruppen: der Workers Alliance, der Unemployed Councils, der National Unemployment League, der American Workers Union und mehrerer anderer Gruppen auf Länderebene. Der Sozialist David Lasser, Vorsitzender der Alliance seit ihrer Gründung, wurde in seinem Amt bestätigt; zum geschäftsführenden Sekretär wurde der Kommunist Herbert Benjamin, bis dahin nationaler Sekretär der Arbeitslosenräte, ernannt. Die Kommunisten aus den Arbeitslosenräten, mittlerweile Anhänger der ›Einheitsfront‹-Politik geworden, gaben sich im neuen Exekutivausschuß mit der Hälfte der Sitze zufrieden, die die Sozialisten erhielten.

65 Entgegen anderslautenden Berichten gingen die Gesamtausgaben der Länder und Gemeinden für Sozialfürsorge nach Beendigung der FERA nicht zurück. Unter dem Druck der Bundesregierung, die von den Gemeinden einen größeren Anteil am Fürsorge-Notprogramm verlangte, stiegen die lokalen Ausgaben steil an, erreichten pro Jahr etwa 450 Millionen Dollar und blieben auf diesem Niveau bis zum Ende der Depression (Brown, S. 340). Als dann jedoch die Bundesmittel zur direkten Unterstützung ausblieben, reichte dieser Betrag lange nicht aus; dazu kamen extreme Unterschiede in der Höhe der Fürsorgeausgaben zwischen den einzelnen Bundesstaaten.

66 Seymour, Dezember 1937, S. 9. Zu Beginn des Jahres 1936 ließen FERA und WPA an mehreren Orten Untersuchungen durchführen, um zu erfahren, was aus den früheren Fürsorgeempfängern geworden war, die nicht auf der Liste der

WPA-Beschäftigten standen. Überall fanden sie eine große Anzahl bittere Not leidender Menschen, die weder genügend Nahrung noch Brennmaterial besaßen. Einige versuchten, mit den armseligen Rationen lokaler Fürsorgeämter auszukommen; weniger Glückliche bettelten oder wühlten in Abfalleimern. Ähnliche Situationsberichte wurden 1936 und 1937 vom amerikanischen Sozialarbeiterverband herausgegeben. Vgl. die Zusammenfassung der verschiedenen Ergebnisse bei Howard, S. 77-85.

67 Und das trotz der Anwesenheit einer Vorausabteilung einiger Hundert Demonstranten (Benjamin, S. 7).

68 Rodman, S. 243.

69 Hopkins, S. 184.

70 Ed Paulsen, ein Beamter der UNICEF, der die frühen Depressionsjahre damit verbrachte, Äpfel zu verkaufen, beim Straßenbau zu arbeiten und sich treiben zu lassen, hatte über die Gründe das folgende zu sagen: »Vor Roosevelt berührte die Bundesregierung dein Leben gar nicht; vor Ort war sie, abgesehen vom Postamt, kaum vertreten. Dann aber erhielten Menschen, die du kanntest, die um die nächste Ecke wohnten, Arbeit von der Regierung. Das reichte bis zu den kleinen Geschäftsleuten, die das zugleich mochten wie haßten. Auf jeden Fall war die Wirkung durchschlagend. In Aberdeen waren die Geschäftsleute dagegen – und trotzdem froh, daß sie die grünen Fürsorgeschecks in ihren Kassen hatten. Ohne sie wären sie ruiniert gewesen. Sie waren gespalten – und sind es heute noch: sie verfluchten Roosevelt, weil er sich in ihr Leben einmischte und profitierten gleichzeitig davon« (Terkel, S. 34).

71 Terkel berichtet von einem Schriftstellerprojekt in Illinois, dessen Rundfunkprogramme über den Sender der *Chicago Tribune* ausgestrahlt wurden. Ihr Produzent Colonel Mc Cormick war sehr stolz auf die Sendung; in der Ankündigung hieß es gewöhnlich, sie sei »unter Leitung der Works Progress Administration, Direktor Harry Hopkins« produziert worden. Dennoch enthielt die Titelseite der *Tribune* ständig die Karikatur eines von der WPA bezahlten Faulenzers (S. 8-9). Und auch die Armen wollten auf den »American Way« nicht verzichten. Die Armen auf dem Lande beispielsweise, die sich landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften angeschlossen hatten, versuchten, solbald sie erste Gewinne gemacht hatten, sich ihre eigenen Höfe zurückzukaufen (vgl. Banfield).

72 Federal Work Agency, 24. Januar 1940. Diese Studie bezog sich nur auf diejenigen, die aufgrund der 18-Monate-Regel gefeuert wurden; das Schicksal der aufgrund allgemeiner Arbeitsplatzkürzungen Entlassenen war allerdings nicht viel besser. Anfang 1939 kam die WPA in einer Untersuchung von 85 solcher Fälle in fünf Städten zu dem Ergebnis, daß nur 29% private Beschäftigung gefunden hatten, zu Löhnen, die zum größten Teil unterhalb des WPA-Lohns für ungelernte Arbeitskräfte lagen. Etwa ein Drittel erhielt lokale Fürsorge; ein Viertel war ohne jedes Einkommen (Roberts, S. XI).

73 Natürlich sank auch die Arbeitslosigkeit, allerdings nicht annähernd so rasch wie die Zahl der WPA-Arbeitsplätze. 1940 bot die WPA nur noch einem von fünf Unbeschäftigten Arbeit – das war der niedrigste Anteil in ihrer Geschichte. Ende 1942, als der Präsident schließlich die Beendigung des Programms ankündigte, hätten die vorgesehenen Projekte für das darauffolgende Jahr nur noch einen von sechs Arbeitslosen erfaßt.

74 Die Beteiligung der Länder wurde durch eine besondere Bundeslohnsteuer erleichtert, mit der sämtliche Länderbeiträge kompensiert werden konnten.

75 Ebenso hatte es die ursprüngliche Wagner-Lewis Bill, die mit Unterstützung

der Administration eingebracht worden war, unterlassen, den Ländern einen Maximalbetrag pro Kind vorzuschreiben, für den Rückzahlung des Bundes beansprucht werden konnte (Abbott, Bd. II, S. 240).

76 Ebd.

77 Douglas, S. 100-116.

78 Das Programm trug zunächst die Bezeichnung Aid to Dependent Children (ADC), wurde aber später in Aid to Families with Dependent Children (AFDC) umbenannt. Wir werden im folgenden die spätere Bezeichnung verwenden.

Teil II
Fürsorge in den Jahren der Stabilität: 1940-1960

Kapitel 4
Der Zwang zur Niedriglohn-Arbeit. Gesetzliche Mechanismen

Wenn es stimmt, daß öffentliche Sozialfürsorge eingeleitet oder ausgeweitet wird, um einer schwerwiegenden Bedrohung der öffentlichen Ordnung durch große und unbeständige Arbeitslosenmassen zu begegnen, welche Funktion erfüllt das Fürsorgesystem dann nach der Überwindung der politischen Krise? Wie wir bereits im ersten Kapitel behauptet haben, dient es in solchen Fällen dazu, Arbeit, vor allem Niedriglohn-Arbeit, zu erzwingen. Nach der Wiederherstellung politischer Stabilität wird die Fürsorgepolitik von Tag zu Tag in Anpassung an den örtlichen Arbeitskräftebedarf verändert. Obwohl diese Behauptung der volkstümlichen Überzeugung, nach der Fürsorgebehörden ihre schützende Hand über die Trägen und Faulen halten, eindeutig widerspricht, wird eine sorgfältige Untersuchung des Programms zur Unterstützung von Familien mit abhängigen Kindern (AFDC) diese Überzeugung widerlegen.

Es gibt zwei Gründe für die Wahl von AFDC als Gegenstand dieser Untersuchung. Zum einen spiegelte die Handhabung dieses gruppenspezifischen Unterstützungsprogramms in den vierziger und fünfziger Jahren die vorherrschende Unsicherheit darüber wider, ob Frauen und Kinder von der Pflicht zur Arbeit ausgenommen werden sollten. Diese Unsicherheit betraf andere Unterstützungsprogramme weniger stark: Alte und Blinde waren von der moralischen Verpflichtung zur Arbeit durch die vorgesehenen Rentenzahlungen nach dem Social Security Act und durch die bereits eingerichtete Altersfürsorge und Blindenhilfe weitgehend befreit. (Viele von ihnen waren auf Grund der niedrigen Unterstützungsbeträge allerdings gezwungen, erwerbstätig zu bleiben.) Das Problem, ob Frauen und Kindern Unterstützung gewährt werden sollte, wurde durch ihre mögliche Beziehung zu Männern noch zusätzlich kompliziert; es wurde befürchtet, daß arbeitsfähige Männer heimliche Nutznießer der für Frauen

und Kinder bestimmten Unterstützung werden könnten. Daher wurde das AFDC-Programm mit Klauseln und Bestimmungen streng abgesichert.

Der zweite Grund für die Untersuchung von AFDC liegt darin, daß genau in dieser Gruppe die explosionsartige Entwicklung des Fürsorgewesens in den sechziger Jahren stattfand. Ursache und Wesen dieser Explosion werden in späteren Kapiteln dieses Buches behandelt werden. An dieser Stelle besteht unsere Aufgabe darin, die Taktiken des AFDC-Programms in den vierziger und fünfziger Jahren – d. h. in den Jahren der Stabilität zwischen Fürsorgeexplosionen – zu benennen, mit denen sie die Arbeitswilligkeit aufrechterhielt.

Fürsorgepolitik setzt Niedriglohn-Arbeit mit Hilfe verschiedener Methoden durch. Eine von ihnen wurde mit überraschender Offenheit erörtert, als der Unterausschuß der U.S. Bürgerrechtskommission für den Bundesstaat Illinois vor einigen Jahren zusammentrat, um Beschwerden über AFDC-Praktiken im südlichen Illinois entgegenzunehmen.

Mr. Whitfield: »Herr Vorsitzender, ich wohne in Cairo. Kaum ist es Mai, pflegt die Fürsorge Briefe an die Empfänger zu senden. Weil dann Saisonarbeiter gebraucht werden, wird die Unterstützung gekürzt; die Differenz soll man durch diese Saisonarbeit wieder wettmachen. Die Saisonarbeit ist, genau gesagt, Landarbeit, ja Wanderarbeit; sie bringt mir 50 Cents Stundenlohn. Ich habe den Leiter unseres Fürsorgeamts, Mr. Lawrence, gefragt: ›Mußten Sie mich derartig fertigmachen und mir erzählen, ich solle meine Frau und die Kinder nehmen und auf den Feldern arbeiten, um den Betrag, den die mir von meinem Scheck abgezogen haben, wieder wettzumachen?‹ Ich habe auch Briefe, die beweisen, was ich sage, denn es sind deren Briefe, und sie sind von denen unterzeichnet . . .«

Ausschußmitglied: »Nun, mich hat besonders Ihr Hinweis auf eine Unterredung mit einem Fürsorgearbeiter interessiert, der Ihnen vorschlägt, mit Ihrer Frau und Ihren Kindern auf den Feldern arbeiten zu gehen, um die Differenz in Ihren Wohlfahrtszahlungen wettzumachen. Sind Sie der Meinung, daß er Ihnen das anbot, weil Feldarbeit zur Verfügung stand, oder glauben Sie, daß Fürsorgeempfänger für die Farmer in der Gegend ein billiges Arbeitskräftereservoir darstellen?«

Mr. Whitfield: »Der Fürsorgeempfänger ist eine billige Arbeitsquelle für den Farmer. Wir haben öfter Anfragen gemacht; ich habe meinen Fürsorgeaufseher danach gefragt, warum er die Menschen auf die Felder zwingt, warum er nicht gewartet und uns zurückgehalten hat, bis die Arbeit wieder stieg [d. h. bis knappe Arbeitskräfte die Löhne ansteigen

ließen], woraufhin er sagte, die armen Farmer könnten nicht mehr bezahlen, und wir müßten mit dem üblichen Lohn zufrieden sein; der aber ist gleich geblieben, seitdem ich hier in Cairo bin.«

Ausschußmitglied: »Sie glauben also, daß die Farmer dieser Gegend nur deshalb Arbeitskräfte für einen so geringen Lohn wie 50 Cent bekommen können, weil der Unterstützungsempfänger von der Fürsorgebehörde genötigt wird, diese Arbeit anzunehmen?«

Mr. Whitfield: »Genau.«[1]

Zwar geschieht es häufig, daß Fürsorgebeamte Teilunterstützung nur unter der Bedingung gewähren, daß der Empfänger zusätzlich noch arbeitet, oder Unterstützung saisonabhängig machen. Die verbreitetste der Fürsorgepraktiken, die den Niedriglohnsektor des Arbeitsmarkts verstärken, besteht jedoch darin, denjenigen Armen, die potentielle Arbeitskräfte sind, jegliche Unterstützung zu verweigern.

Ausschluß der Arbeitsfähigen von der Sozialfürsorge

Seit 1935 haben alle Länderparlamente ihren weiten Ermessensspielraum unter dem Social Security Act dazu benutzt, eine Wohlfahrtsgesetzgebung und entsprechende Verwaltungsregeln zu erlassen, die sich an lokalen Wirtschaftsinteressen ausrichten. Das hat bei bestimmten Fürsorgepraktiken der Länder zu einer bemerkenswerten Ähnlichkeit geführt (zum Beispiel zu Wohnsitzbestimmungen, die jedem, der an einem Ort noch nicht lange genug ansässig ist, die Unterstützung verweigern), in anderer Hinsicht jedoch zu einer auffallenden Unterschiedlichkeit (zum Beispiel zu weit auseinanderklaffenden Unterstützungsniveaus). Sowohl die Unterschiede als auch die Ähnlichkeiten lassen sich nicht, wie Kritiker bisweilen behaupten, durch lokal unterschiedliche Moralvorstellungen oder politische Verhältnisse erklären, sondern vielmehr allein aus der Absicht, die Sozialfürsorge mit dem unterschiedlichen Arbeitskräftebedarf lokaler Wirtschaftsunternehmen zu verknüpfen.

Man braucht nicht einmal in die Details der Fürsorgeverwaltung zu gehen, um diese These zu untermauern. Die hauptsächlichen Methoden, mit denen die Empfänger zur Arbeit angehalten werden, liegen offen zutage und sind Beweis genug. Arbeitsfähige Männer (bisweilen sogar arbeitsfähige Frauen und Kinder) werden im Normalfall von der Fürsorge

ausgeschlossen, egal, wie groß ihr Elend ist und wie lange ihre Arbeitslosigkeit schon dauert. Selbst wenn sie kurz vor dem Hungertod stehen, werden potentielle Arbeitskräfte gewöhnlich in der Arbeitsreserve belassen. Erst bei der Novellierung des Social Security Act im Jahre 1961 erklärte sich die Bundesregierung bereit, den Ländern Ausgaben zur Unterstützung von Familien mit arbeitslosen Vätern zu erstatten (AFDC-UP). Bis zum Beginn des Jahres 1969 hatten jedoch erst vierundzwanzig Staaten von dieser Option Gebrauch gemacht; darüber hinaus waren die Aufnahmerestriktionen so streng, daß sehr wenige Familien mit arbeitslosen Vätern tatsächlich Unterstützung erhielten – im Februar 1969 waren es im ganzen Land knapp 80 000, das sind 5% der AFDC-Empfänger. (Es ist bezeichnend, daß der Kongreß, als er 1967 daranging, etwas gegen die steigenden Fürsorgekosten im Land zu unternehmen, sich insbesondere dieses Programm für arbeitslose Väter vornahm und ihm die Einschränkung hinzufügte, daß die Länder nur dann die Erstattung der Kosten durch den Bund erwarten dürften, wenn sie ihre Unterstützung auf solche Männer beschränkten, die den Nachweis erbringen konnten, daß sie zuvor mit einer gewissen Regelmäßigkeit gearbeitet hatten, und deren Arbeitslosigkeit länger als dreißig Tage andauerte. Welche Absicht auch immer dahintersteckte, die Folge war, daß alle, die saisonabhängig, unregelmäßig oder nur zeitweilig arbeiteten, vom Programm ausgeschlossen waren.)

Arbeitslose Männer, denen die Unterstützung verweigert wird, haben immerhin die Möglichkeit, diese über ihre Frauen und Kinder zu erhalten. Die Bundesstaaten hatten jedoch immer schon der Mutter, die eine wie auch immer geartete Beziehung zu einem Mann unterhielt, die Unterstützung verweigert – vor allem, wenn der Mann in ihrem Haus wohnte. Mit der Begründung, daß sie arbeitslose Männer von zu Hause forttreibt, wird diese Bestimmung – oft die »Mann-im-Haus«-Klausel genannt – häufig scharf kritisiert. Die offizielle Erklärung ist häufig, daß die Gemeinden auf der Festlegung moralischer Grundsätze für die Fürsorgefamilien bestehen. Welches Motiv auch immer dahinterstecken mag, die Vorschrift stellt jedenfalls sicher, daß die Fürsorgegelder arbeitslose Männer auch nicht auf Umwegen erreichen können. Wenn nämlich

der arbeitslose oder unterbeschäftigte Vater seine Familie »verläßt«, damit Frau und Kinder Fürsorge beziehen können, könnte er versuchen, in der Nähe seiner Familie zu bleiben und sich dadurch am Leben zu erhalten, daß er an deren Wohlfahrtseinkommen teilhat. Offensichtlich würde ein solches Arrangement die Bereitschaft des Mannes verringern, schlechtbezahlte Beschäftigung anzunehmen. Bei der »Mann-im-Haus«-Vorschrift geht der Mann jedoch das Risiko ein, durch ständige Überwachung des Hauses oder mitternächtliche Durchsuchungen von Detektiven aufgespürt und wegen unterlassener Unterstützung seiner Familie eingesperrt zu werden. Man mag solche Methoden vom Standpunkt der Moral und Tugendhaftigkeit rechtfertigen: ihr ökonomischer Effekt liegt eindeutig in der Sicherstellung einer Reserve billiger Arbeitskraft. Die betroffenen Männer sind gezwungen, ungeachtet ihres Alters jede Arbeit anzunehmen, und wollen sie bei ihren Familien bleiben, so ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß auch ihre Frauen und Kinder arbeiten müssen.

Wenn Unternehmen ein großes Reservoir schlechtbezahlter Arbeitskräfte benötigen, reichen Männer allein häufig nicht aus; folglich werden die Fürsorgeregelungen der Notwendigkeit angepaßt, Frauen dem Arbeitsmarkt zu erhalten. Nach einer kürzlich erschienen Untersuchung hatten in einer Stadt des Nordens volle 87% der Wohlfahrtsempfängerinnen in der Vergangenheit gearbeitet oder arbeiteten noch immer.[2] Stellen zu bestimmten Zeiten und an bestimmten Orten Kinder einen wichtigen Teil der Arbeitsreserve dar, so wird das Fürsorgesystem diesem Umstand in ähnlicher Weise angepaßt. Somit ist der Zugang zum AFDC-Programm durch stärkere gesetzliche und administrative Restriktionen blockiert, als es bei den Programmen für Blinde, Alte und Behinderte der Fall ist.[3]

Frauen und Kindern ist die Fürsorge auf unzählige Arten verweigert worden. Eine besonders aberwitzige Methode besteht darin, Mütter von unehelichen Kindern, die Unterstützung beantragen, wegen »Unzucht« vor Gericht zu stellen. Ein weithin bekanntgewordener Fall dieser Art ereignete sich vor kurzem in New Jersey. Nicht nur wurde die Mutter zu sechs Monaten Gefängnis mit Bewährung verurteilt, sie mußte auch noch den Namen des Vaters preisgeben, der daraufhin für drei Monate ins Gefängnis kam.

Manchmal erhalten Frauen und Kinder Unterstützung und werden dann zur Arbeit gezwungen; wie wir im ersten Kapitel betonten, hat diese Praxis eine lange Tradition. Ein Beispiel sind die Berufsausbildungsprogramme unter Aufsicht der Fürsorgeverwaltung, wie 1967 bei Hearings vor dem Unterausschuß der U.S. Bürgerrechtskommission für den Bundesstaat Mississippi in Jackson bezeugt wurde. Schwarze Wohlfahrtsempfänger, die an dem vom Bund subventionierten, doch unter Aufsicht der Fürsorgebehörde durchgeführten »Arbeitstrainings«-Programm von Mississippi teilnahmen, wurden privaten Unternehmern laut Zeugenaussagen mit der Aufforderung zur Verfügung gestellt: »Verwendet sie, wie Ihr wollt.« Also »genossen« Frauen »Arbeitstraining« im Tellerwaschen und Putzen, beim Kiesschleppen und Grasschneiden.[4]

Ähnliche Verfahren bestätigten Wohlfahrtsempfänger in Gary, Indiana, ebenfalls vor der U.S. Bürgerrechtskommission. Ein Fürsorgeempfänger bemerkte zu den Ausbildungslehrgängen der Wohlfahrtsbehörde für Hausangestellte: »Es ist doch wohl ziemlich unnötig, daß ein Neger extra eine Schule besucht und ein Diplom erhält, um hinterher jemand anderes Haus sauberzumachen.«[5]

Empfangen Mütter und Kinder Unterstützung, dann gewöhnlich weniger als die Alten, Blinden und Behinderten; auch das fördert ihr zumindest teilweises Verbleiben in der erwerbstätigen Bevölkerung. Der Social Security Act von 1935 setzte für Blinde und Alte einen Betrag von monatlich 30 Dollar als maximalen Landeszuschuß fest, der durch die Bundesregierung ergänzt würde; der maximale AFDC-Betrag, an dem der Bund sich beteiligen würde, durfte jedoch 18 Dollar für das erste und 12 Dollar für jedes zusätzliche Kind einer Familie nicht übersteigen. Blieben die Unterstützungsbeiträge innerhalb der angegebenen Grenzen, so wurde bei der Altersversorgung die Hälfte, bei AFDC jedoch nur ein Drittel der Länderausgaben durch den Bund erstattet. Seit 1935 hat der Kongreß einer Erhöhung der Bundesunterstützung für Alte, Blinde und Behinderte stets eine größere Bereitschaft entgegengebracht als der der AFDC; die gleiche Tendenz findet sich auf Länderebene wieder.[6]

Anpassung der Sozialfürsorge an regionale Wirtschaftsstrukturen

Bisher haben wir nur recht allgemeine Gesichtspunkte des amerikanischen Fürsorgesystems erörtert. Es existieren jedoch zwischen den einzelnen Bundesstaaten bedeutsame Unterschiede. 1969 erhielt z. B. in Mississippi eine einkommenslose Familie mit vier Personen 69 Dollar Unterstützung im Monat, eine vergleichbare Familie in New Jersey dagegen 347 Dollar. Ist ein Vater, selbst ein arbeitsloser Vater, anwesend, hat die Familie in Mississippi keinen Anspruch auf Unterstützung; New Jersey kennt diese Vorschrift nicht. Von den rechtlichen Beschränkungen einmal abgesehen: Stellt in Mississippi eine verarmte Mutter mit ihren Kindern einen Antrag auf Wohlfahrtsunterstützung und ist dazu noch schwarz, so wird sie sich Wohlfahrtsbeamten gegenübersehen, die sie verwirren, beschimpfen und verängstigen, kurz, die alles daran setzen werden, daß sie ihre Bewerbung wieder zurückzieht; in den nördlichen Bundesstaaten dagegen neigen die Beamten weit weniger dazu, schwarze Antragsteller zu beschimpfen und einer besonders scharfen Prüfung zu unterziehen.

Es wird oft behauptet, daß diese unterschiedliche Handhabung der Fürsorge dem überkommenen Einfluß des englischen Armenrechts entspringe, das auf mehreren Grundprinzipien aufbaut: Fürsorge sollte in örtlicher Verantwortung stehen; Fürsorgebeträge sollten unter dem Lohnniveau bleiben (das Prinzip des »weniger Erstrebenswerten«); und »Niederlassung« in der Gemeinde sollte eine Vorbedingung für Unterstützung sein.

Sieht man die Fürsorgepraktiken hingegen als Methoden zur Durchsetzung von Niedriglohn-Arbeit, dann wird deutlich, daß die alten Armenrechtsprinzipien, die unserem Fürsorgesystem zugrunde liegen, mehr als nur Überreste einer archaischen Tradition sind. Sie erfüllen in unserer Wirtschaftsordnung eine wichtige Funktion, denn sie ermöglichen es, Fürsorgepraktiken mit den zwischen Regionen, Ländern und Gemeinden unterschiedlichen Arbeitspraktiken in Einklang zu bringen. So stellt das Prinzip örtlicher Verantwortlichkeit sicher, daß Gemeindebeamte die Vergabekriterien je nach lokalem Arbeitskräftebedarf verändern können. Die Regel des

»weniger Erstrebenswerten« verhindert, daß die Wohlfahrtszuschüsse eine Höhe erreichen, wo sie mit Löhnen in Konkurrenz treten, wie niedrig diese auch immer sein mögen. Und schließlich begrenzen die Wohnsitzbestimmungen (das Prinzip der »Niederlassung«) die Spannweite dieser örtlich differenzierten Bestimmungen. Mit anderen Worten: man versteht Ähnlichkeiten wie Unterschiede von Fürsorgepraktiken am besten anhand der ökonomischen Funktionen, die sie erfüllen.

Innerhalb der Vereinigten Staaten ist natürlich der Süden für regionale Unterschiedlichkeiten das prägnanteste Beispiel. Darüber hinaus macht der Süden deutlich, wie Fürsorgestrukturen der Aufrechterhaltung eines nach Kasten gegliederten Arbeitssystems dienen können, in dem die Unterwerfung einer bestimmten ethnischen oder rassischen Gruppe (in diesem Fall der Schwarzen) die Funktion hat, den Preis der Arbeitskraft im allgemeinen zu senken. Da die spezifischen Züge des Fürsorgesystems im Süden weniger bekannt sein dürften als die gemeinsamen Merkmale der Sozialfürsorge in den Vereinigten Staaten insgesamt, wollen wir im folgenden einige nähere Erläuterungen geben.

Im Süden[7] mit seinem unterdurchschnittlichen Lohnniveau sind auch die Fürsorgebeträge stets extrem niedrig gewesen. 1951 lag der durchschnittliche Fürsorgebetrag pro Person in der südlichen Region bei nur 14 Dollar im Monat; in allen anderen Regionen waren die Durchschnittsbeträge fast doppelt so hoch. An den beiden Extremen erhielt eine Person in Mississippi 5 Dollar, eine in Kalifornien dagegen 36 Dollar im Monat. Zwischen 1951 und 1969 kam es überall zu einer annähernden Verdoppelung der Beträge; jetzt zahlte Mississippi 10 Dollar, Massachusetts hingegen 68 Dollar im Monat.

Tabelle 1

Monatlicher Durchschnittsbetrag pro AFDC-Empfänger (in Dollar)[8]

Region	Juni 1951	Juni 1960	Februar 1969
Süden	14	21	26
Westen	27	35	39
Nord-Mitte	25	33	45
Nord-Osten	27	35	53
U.S. Durchschnitt	22	30	39

Diese Unterschiede in der Höhe der Unterstützungsbeträge stehen in direkter Relation zu den Unterschieden im Lohnniveau. 1969 reichte der durchschnittliche Stundenlohn eines Landarbeiters von 1,01 Dollar in South Carolina bis 1,78 Dollar in Kalifornien. Die Rangordnungskorrelation für sämtliche Bundesstaaten zwischen Fürsorgebeträgen und Landarbeiterlöhnen betrug in jenem Jahr 0,77; 1960 lag sie bei 0,84, 1951 bei 0,75.[9]

Andere, durch das »Prinzip« örtlicher Verantwortlichkeit begründete Unterschiede von Wohlfahrtsstrukturen lassen sich ebenfalls auf bestimmte regionale Abweichungen in den Arbeitsstrukturen zurückführen. Als z. B. der Kongreß 1961 eine Gesetzesänderung beschloß, die dem Bund die Erstattung von Länderausgaben zur Unterstützung arbeitsloser Familienväter (AFDC-UP) erlaubte, bildete sich ein auffallendes regionales Muster heraus. Die 24 Bundesstaaten, die das Programm in die Tat umsetzten, lagen bis auf vier alle im Norden. Darüber hinaus gehörten die vier Ausnahmen (Delaware, Maryland, West-Virginia und Oklahoma) zu den stärker urbanisierten und industrialisierten Staaten des Südens. Die vorherrschende Stimmung des Südens gegen die Verwirklichung von AFDC-UP wurde wohl am klarsten von einem Bezirksdirektor der Wohlfahrtsverwaltung von Alabama ausgesprochen, der sich dem Programm mit der Begründung widersetzte, daß »Neger einfach nicht arbeiten wollen«.[10]

Verrichtet eine bestimmte rassische Gruppe die niedrigsten Arbeiten zu den niedrigsten Löhnen, so kooperiert das Fürsorgesystem durch Reduzierung der Hilfe für diese Gruppe oder sogar durch die Abschaffung jeglicher Unterstützung. Im Süden sind es natürlich vor allem die Schwarzen, die die gemeine Arbeit tun und denen die Sozialfürsorge verweigert worden ist; dort liegt somit eine besonders überzeugende Illustration der ökonomischen Funktionen des Wohlfahrtsregionalismus vor. Unter dem Druck südlicher Kongreßabgeordneter wurde jede Formulierung, die als Verbot rassischer Diskriminierung in der öffentlichen Wohlfahrt hätte interpretiert werden können, aus dem Social Security Act von 1935 gestrichen. Dann gebrauchten die Südstaaten die Freizügigkeit, die ihnen gewährt worden war, um Schwarzen die Sozialfürsorge zu verweigern. In seinem Buch *An American Dilem-*

ma (1944) ging Gunnar Myrdal auf die nicht unerwarteten Folgen der Entscheidung ein, die Aufsicht über die AFDC-Verwaltung den Bundesstaaten zu überlassen:

»Das Unterstützungsprogramm für abhängige Kinder ist vor allem für zerrüttete Familien mit Kindern gedacht. Angesichts der großen Zahl von Witwen und Witwern, von unehelichen Geburten, sowie der hohen Scheidungs- und Trennungsquote in der Negerbevölkerung ist es offensichtlich, daß Neger diese Unterstützung weit mehr als Weiße benötigen. Zwischen 1937 und 1940 bestanden die Wohlfahrtsempfänger in dieser Kategorie zu 14-17% aus Negern. In sieben Südstaaten war jedoch der Anteil schwarzer Empfänger der Unterstützung für abhängige Kinder geringer als der Anteil schwarzer Kinder unter 16 Jahren. In Georgia, wo 1940 38% aller Kinder unter 15 Jahren Neger waren, ihr Anteil an den Unterstützungsempfängern zwischen 1937 und 1940 jedoch nur bei 11-12% lag, war die Diskriminierung besonders ausgeprägt.«[11]

Auf der Grundlage dieses und weiteren Datenmaterials kam Myrdal zu dem Schluß, dem Schwarzen gehe es »im ländlichen Süden, wo die rassische Diskriminierung am offensichtlichsten und gleichzeitig das Fürsorgeniveau besonders niedrig ist, am schlechtesten.«[12]

Der geringe Anteil von Schwarzen an den AFDC-Empfängern im Süden ist eine Folge der Verknüpfung von Wohlfahrts- mit Arbeitspolitik. Sobald die Südstaaten die Ausführung der AFDC-Programme in Angriff nahmen, trafen sie besondere Maßnahmen, um die Schwarzen in der Arbeitsreserve zu belassen. Louisiana führte 1943 als erstes Land eine Vorschrift über die Beschäftigung von Müttern (»employable mother« rule) ein, die jeder Familie, deren Kinder sieben Jahre oder älter waren, die Unterstützung versagte, solange die Mutter als taugliche Landarbeiterin galt. Nach Winifred Bells Darstellung des AFDC-Programms »trat diese saisonabhängige Beschäftigungspolitik in Gebieten auf, wo saisonabhängige Arbeit fast ausschließlich von nicht-weißen Familien geleistet wurde.«[13]

Georgia führte 1952 eine ähnliche Regelung ein, die es den Wohlfahrtsbehörden erlaubte, solchen Müttern mit über drei Jahre alten Kindern, die sie für arbeitsfähig hielten, die Unterstützung zu verweigern, sofern ihnen »angemessene« Beschäftigung »verfügbar« schien. Angemessene Beschäftigung bedeutete Arbeit zu jedem Lohn; den Wohlfahrtsbehörden der

Bezirke wurde explizit untersagt, diesen Lohn zu subventionieren, selbst wenn er unter das Niveau der Wohlfahrtsunterstützung fiel. Die Bezirksbehörden wurden überdies angewiesen, Müttern, die sie in »Perioden der Vollbeschäftigung« für arbeitsfähig hielten, *jegliche* fortlaufende Unterstützung zu versagen und *sämtliche* Neuanträge abzulehnen; mit »Vollbeschäftigung« wurden z. B. die Perioden saisonabhängiger Beschäftigung bezeichnet, wenn etwa auf den Feldern zahlreiche Aushilfskräfte zur Baumwollernte benötigt wurden.[14]

1948 ist das erste Jahr, für das exakte Daten über die rassenmäßige Zusammensetzung der AFDC-Empfänger zur Verfügung stehen. Mit Sicherheit läßt sich über die vorhergehenden Jahre nur sagen, daß im Süden wesentlich weniger Schwarze als Weiße zu den Empfängern gehörten. 1948 lag in sieben Südstaaten der Anteil der Schwarzen an den AFDC-Empfängern unter einem Drittel. Nachdem dieser Tatbestand an die Öffentlichkeit gedrungen war, begann die Bundesregierung, Druck auszuüben, um eine Lockerung dieser diskriminierenden Praxis zu erreichen, indem sie unter anderem die Einführung eines formellen Antragsverfahrens forderte, um es den einzelnen Wohlfahrtsbehörden zu erschweren, Antragsteller einfach zu ignorieren und ihre Gesuche als beiläufige Erkundigungen abzutun. Zwischen 1948 und 1953 (als die rassische Zusammensetzung der Fürsorgelisten ein zweites Mal ermittelt wurde) stieg der Anteil der schwarzen Fürsorgeempfänger in 11 der 17 Südstaaten um mindestens 25%. Zwischen 1953 und 1961 wiesen jedoch nur zwei Südstaaten (Tennessee und West Virginia) einen vergleichbaren proportionalen Zuwachs schwarzer Wohlfahrtsempfänger auf.[15]

Wurden schwarze Frauen trotz allem in die Liste der Fürsorgeempfänger aufgenommen, blieben sie dennoch weiter dem Druck ausgesetzt, mindestens eine Teilzeitbeschäftigung anzunehmen – diese Form der Diskriminierung dauert bis heute an. Eine bundesweite Untersuchung der einzelstaatlichen Wohlfahrtsprogramme, die 1961 vom Department of Health Education and Welfare (HEW) durchgeführt wurde, erwies, daß 19% aller schwarzen gegenüber 10% der weißen AFDC-Mütter in einem Arbeitsverhältnis standen. Ferner stellte sich heraus, daß im Süden rund 24%, im übrigen Land nur etwa 8% aller AFDC-Mütter erwerbstätig waren. Ob-

wohl diese Studie die Beschäftigung nicht gleichzeitig nach Rasse und Region aufschlüsselt, machen der höhere Anteil arbeitender AFDC-Mütter im Süden auf der einen und der höhere Anteil arbeitender schwarzer AFDC-Mütter im gesamten Land auf der anderen Seite insgesamt einen extrem hohen Anteil arbeitender schwarzer AFDC-Mütter im Süden wahrscheinlich.[16] Eine andere bundesweite Studie, die jeden dritten Fall entzogener Unterstützung innerhalb einer Periode von drei Monaten im Jahre 1961 überprüfte, bestätigt die Schlußfolgerung, daß schwarze Frauen zwei bis drei Mal so viel arbeiten wie weiße, vor allem in landwirtschaftlichen Gebieten (das heißt im Süden, denn nur dort enthalten die landwirtschaftlichen Gebiete eine bedeutende Anzahl von Schwarzen):

»In der ADC-Periode waren sowohl in städtischen als auch in ländlichen Gebieten signifikant mehr schwarze als weiße Frauen erwerbstätig, ungeachtet des Alters ihrer Kinder. Je nach Altersgruppe der Kinder arbeiteten in städtischen Gebieten zwischen 30 und 55% der Neger und zwischen 17 und 33% der Weißen; in ländlichen Gebieten arbeiteten 57 bis 75% der Neger und 22 bis 26% der Weißen.«[17]

Um das »Herausfallen« schwarzer Fürsorgeempfängerinnen aus der erwerbstätigen Bevölkerung zu verhindern, erhalten sie, vor allem im ländlichen Süden, von den Wohlfahrtsbehörden weniger Geld: sie sehen sich praktisch vor die Wahl gestellt, entweder die Differenz zwischen dem, was sie bekommen, und dem Lohn der weißen Frauen hinzuzuverdienen, oder zu versuchen, mit dem geringeren Betrag zu überleben. Die bundesweite Studie der Fälle entzogener Unterstützung zeigt dies deutlich. Im Jahr 1961 gab es in Städten mit über 500 000 Einwohnern keine Rassenunterschiede in der Höhe der durchschnittlichen AFDC-Unterstützung. Dagegen betrug in Städten mit einer Bevölkerung zwischen 50 000 und 500 000 die durchschnittliche AFDC-Unterstützung für Schwarze 24,40, für Weiße 30,40 Dollar im Monat. Am stärksten war der Unterschied in landwirtschaftlichen Gebieten ohne größere Städte, wo Schwarze 11,70 und Weiße 21,90 Dollar im Monat erhielten.[18] (Wie es bei den meisten HEW-Berichten der Fall ist, versäumen es auch die Verfasser der zitierten Untersuchung, aus ihren Daten den naheliegenden

Schluß zu ziehen, daß Schwarze durch die Wohlfahrtspolitik der Südstaaten diskriminiert werden. Zum unverhältnismäßig hohen Anteil schwarzer AFDC-Mütter an den landwirtschaftlichen Arbeitskräften bemerken die Autoren zum Beispiel, es gebe »eine bessere Möglichkeit für Neger, in landwirtschaftlichen Gebieten [beschäftigt zu werden]«.[19] So kann man es auch sagen.)

Die Untersuchung weist ebenfalls deutlich darauf hin, welch unterqualifizierte Arbeiten die AFDC-Mütter anzunehmen gezwungen sind: »Nur 8% der AFDC-Mütter aus unserer Stichprobe [. . .] [waren als] [. . .] Facharbeiterinnen, Bürokräfte oder kleinere Angestellte [beschäftigt] (11% der weißen, 4% der schwarzen). Die übrigen waren vor allem als ungelernte Arbeiterinnen und im Dienstleistungssektor beschäftigt.«[20] Im Süden waren solche unterqualifizierten Arbeitsplätze zahlreicher als anderswo:

> »Im regionalen Vergleich hatte der Südosten den höchsten Anteil an angelernten und zusammen mit dem äußersten Westen auch den höchsten Anteil an ungelernten Landarbeitern unter den Müttern. [. . .] Mütter, die gewöhnlich im Dienstleistungssektor beschäftigt waren, fand man am häufigsten unter Schwarzen im Südosten (46%) und Südwesten (44%).«[21]

Es gibt eine ganze Reihe von Mechanismen, durch die die Wohlfahrtsbehörden in den Südstaaten Unterstützungszahlungen für Schwarze verweigern oder reduzieren, um sie dem Markt billiger Arbeitskräfte zu erhalten. Die Vorschrift über die Beschäftigung von Müttern, auf die weiter oben bereits eingegangen wurde, war mehr für den Süden als den Norden charakteristisch und wurde vor allem gegenüber schwarzen Frauen diskriminierend angewandt: besteht Bedarf an landwirtschaftlichen Aushilfskräften, so werden gewöhnlich schwarze, nicht weiße Frauen von den Wohlfahrtsbehörden für arbeitsfähig erklärt.

Bisweilen werden überschüssige Waren aus Bundesbeständen unter der Bedingung verteilt, daß die Empfänger in einem Arbeitsverhältnis stehen. Mitarbeiter des »Missionsprogramms für Wanderarbeiter des National Council of Churches« haben in Polk County, Florida, und anderen Orten festgestellt, daß schwarzen (nicht weißen) Frauen oftmals überschüssige Nahrungsmittel verweigert werden, sofern sie

nicht erwerbstätig sind und also keine Bescheinigung von ihrem Arbeitgeber vorweisen können. Dieser ist gewöhnlich Pflanzer oder Konservenfabrikant und zahlt extrem niedrige Löhne, und ein gutes Einvernehmen mit der Verwaltung der Nahrungsmittelprogramme sichert ihm ein gefügiges und leicht auszubeutendes Arbeitskräftereservoir. Wir besitzen nur wenig Informationen über diese Art von Zusammenarbeit und können daher nicht mit Sicherheit sagen, wie weit verbreitet sie in den ländlichen Gebieten des Südens ist; das Material, das vorliegt, spricht allerdings eine deutliche Sprache.[22]

Die unerbittliche Anwendung der »Mann-im-Haus«-Klausel in den Südstaaten trifft fast ausschließlich Schwarze; begründet wird diese Form der Diskriminierung mit angeblicher Zerrüttung des schwarzen Familienlebens. In *An American Dilemma* bemerkt Myrdal:

> »Nach weit verbreiteter Meinung im Süden haben nur wenige Negerfamilien mit niedrigem Einkommen ein Heim, das ›anständig‹ genannt werden könnte, [. . .] da oft praktisch alle Neger für unmoralisch gehalten werden, läßt sich fast jegliche Diskriminierung von Schwarzen mit dieser Begründung rechtfertigen.«[23]

Im Jahr 1942 hatte schon über die Hälfte der Bundesstaaten – die meisten von ihnen aus dem Süden – gesetzliche Vorschriften über den »anständigen Hausstand« erlassen. Müttern, die man der Verletzung sozialer Normen (gewöhnlich einer unehelichen Geburt) für »schuldig« befand, durften ihre Kinder zwar behalten, mußten sie aber ohne öffentliche Unterstützung großziehen und waren somit gezwungen, erwerbstätig zu bleiben.

Die erwähnte bundesweite Studie über Fälle entzogener Unterstützung aus dem Jahre 1961 macht deutlich, wie beharrlich diese moralischen Maßstäbe gebraucht worden sind, um Schwarze zur Arbeit zu zwingen. Der höchste Anteil arbeitender AFDC-Mütter bestand aus Schwarzen, die man auf den Listen als Fürsorgeempfänger aus »sozial unannehmbaren Gründen« führte – sei es auf Grund unehelicher Kinder, sei es, weil die Väter ihre Familien im Stich gelassen hatten oder im Gefängnis saßen. Bei Gruppen weißer AFDC-Mütter wurden derartige Unterschiede in den Beschäftigungsquoten

nicht gefunden, was die Autoren zu folgender Schlußfolgerung veranlaßte:

»Möglicherweise sind die Klienten in bestimmten Kategorien [d. h. schwarze Fürsorgeempfänger aus sozial unannehmbaren Gründen] größerem Druck ausgesetzt, Arbeit oder sonstige Unterstützung außerhalb von ADC zu finden. Unterscheidet man bei weißen Empfängern zwischen den ›sozial annehmbaren‹ und ›sozial unannehmbaren‹ Fällen, ergibt sich kein vergleichbares Muster.«[24]

Vor allem in den Südstaaten, wo man ein derartiges Vorgehen mit fundamentalistischen Familiengrundsätzen rechtfertigte, wurden von Zeit zu Zeit regelrechte Kampagnen eingeleitet, um Mütter und Kinder, die keinen »anständigen Hausstand« nachweisen konnten, von den Listen zu streichen. Zum Beispiel traf Florida 1959 energische Maßnahmen zu einer solchen Reduzierung der Zahl der Fürsorgeempfänger. Über 14 664 Familien, davon 91% schwarze, wurden nachteilige Berichte angefertigt – nur bei 181 von ihnen mit der Begründung, daß die Kinder tatsächlich in vernachlässigtem Zustand angetroffen wurden. Der Sozialwissenschaftler Roland A. Chilton, der diese Ereignisse für das HEW untersuchte, fand heraus, daß Floridas Gesetz über den »anständigen Hausstand«

»für mehr als 7000 Familien mit über 30 000 Kindern den Verlust der Unterstützung bedeutete; Familien, die im Grunde sämtliche Bedingungen für ADC erfüllten, aber ein oder mehrere uneheliche Kinder hatten [. . .] oder deren Sachbearbeiter das frühere oder augenblickliche Sexualleben der Mutter für mit dem Geist des Gesetzes unvereinbar hielt«.[25]

Nachdem es somit Tausende von Familien von den Listen gestrichen hatte, präsentierte sich das Wohlfahrtssystem von Florida in den darauf folgenden Jahresberichten als Modell administrativer Effizienz und moralischer Tugendhaftigkeit. Die betroffenen Mütter waren gezwungen, jede Arbeit zu akzeptieren, die sie finden konnten, selbst zu Löhnen unter Floridas AFDC-Niveau von 15 Dollar pro Monat und pro Person. Louisiana strich 1960 ebenfalls 20 000 meist schwarze Kinder von der Liste, wiederum mit der Begründung, sie wüchsen nicht in einem anständigen Heim auf; in diesem Fall konnte das HEW allerdings ihre Wiederaufnahme erzwingen.[26] Solche Gesetze waren zwar im Süden am stärksten

verbreitet, galten jedoch auch in einigen nördlichen Bundesstaaten, z. B. in Michigan.

Es ergibt sich somit, kurz gesagt, folgender Tatbestand: verschiedene rechtliche und administrative Definitionen unmoralischen, ungeeigneten und unannehmbaren Familienlebens werden dazu benutzt, schwarze Frauen im Süden in marginale Arbeitsplätze zu drängen, indem man sie entweder ganz von der Unterstützung ausschließt oder ihnen niedrigere Beihilfen als entsprechenden weißen Frauen gewährt und gleichzeitig androht, sie bei Arbeitsverweigerung von der Liste zu streichen.[27]

Diese Praxis war nicht auf den Süden beschränkt, sondern trat auch in anderen Gebieten auf, in denen ein vergleichbarer Bedarf an billigen Arbeitskräften herrschte, wie z. B. 1966 Hearings der U. S. Bürgerrechtskommission in Cairo, Illinois zeigten. Die Schwarzen in Cairo, die ein Drittel der Bevölkerung ausmachten, verrichteten in der Privatwirtschaft wie bei Behörden lediglich die niedrigsten Arbeiten. Wie die Aussagen vor der Kommission offenbarten, war das Fürsorgesystem wesentlich dafür verantwortlich, daß die Schwarzen am unteren Ende der beruflichen Hierarchie blieben:

Reverend Cobb: »Herr Vorsitzender und geehrte Ausschußmitglieder [Ich repräsentiere die hiesige NAACP]. Wir sind mit dem Landesarbeitsamt bezüglich der Möglichkeit, Schwarzen [bessere] Arbeitsplätze zu verschaffen, in Kontakt getreten. Wir meinen, daß das Arbeitsamt sich an einer Politik beteiligt, die den Neger auf einem bestimmten ökonomischen Status festhalten will. Wir werden von diesem Amt mit der Hilfe oder Unterstützung der verschiedenen Wohlfahrtsbehörden und einiger Politiker auf die Felder geschickt; ich kenne dagegen keinen einzigen weißen Fürsorgeempfänger, der zu irgendeinem Zeitpunkt auf die Felder geschickt worden ist. Eine Fürsorgeempfängerin, die Mitglied meiner Kirche ist, berichtete mir, daß ihre Unterstützung gekürzt wurde, als ihr Enkel auf Anraten der Wohlfahrtsbehörde auf dem Felde zu arbeiten begann. An Regentagen gab es keine Schlechtwetterzulage, die den Gehaltsverlust aufgrund des Arbeitsausfalls ausgeglichen hätte.«

Ausschußmitglied: »Ich möchte Ihnen eine weitere Frage stellen. Sie sagen, einer der Gründe, warum sich nicht mehr Leute [über Diskriminierung bei der Arbeitssuche] beschweren, liege darin, daß sie Repressalien von der Wohlfahrtsbehörde befürchten.«

Reverend Cobb: »Das ist richtig.«

Ausschußmitglied: »Es scheint offensichtlich Konsens darüber zu herrschen, daß diese Behörde Fürsorgeempfänger, die sich über Diskriminie-

rung in der Privatwirtschaft beklagen, einzuschüchtern versucht. Würden Sie sagen, daß da, wegen dieser Art von Einschüchterung, eine echte Verschwörung vorliegt?«

Reverend Cobb: »Es scheint irgendeine Art von Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Stellen zu geben, und davor fürchten sich die Leute.«

Ausschußmitglied: »Sie meinen Behörden und Privatwirtschaft?«

Reverend Cobb: »Verschiedene Fürsorgebehörden und vielleicht auch politische Institutionen.«

Ausschußmitglied: »Habe ich Sie richtig verstanden, daß Sie sagten, Fürsorgeempfänger werden zur Arbeit auf den Baumwollfeldern befohlen?«

Reverend Cobb: »Sie sind in der Vergangenheit zur Arbeit auf Baumwollfeldern, auf Getreidefeldern und zu jeder anderen Art landwirtschaftlicher Arbeit befohlen worden.«

Ausschußmitglied: »Und gibt es bestimmte Mindestlöhne, die man diesen Menschen zahlen muß, wenn man sie zur Arbeit schickt? Setzt die Behörde einen Standardlohn fest, den diese Menschen erhalten müssen, wenn sie arbeiten?«

Reverend Cobb: »Nein. Sie arbeiten für 50 Cent pro Stunde.«

Ausschußmitglied: »Sie arbeiten für 50 Cent pro Stunde?«

Reverend Cobb: »50 Cent pro Stunde.«

Ausschußmitglied: »Habe ich Sie auch richtig verstanden, als Sie sagten, daß nur schwarze Unterstützungsempfänger auf den Feldern arbeiten müssen?«

Reverend Cobb: »Mir ist kein Weißer bekannt, so war meine Aussage, der auf Anordnung der Fürsorgebehörde auf den Feldern gearbeitet hätte.«[28]

Mr. Jones: »Mein Name ist L. V. Jones; ich lebe draußen im Landkreis. Ich bin verheiratet und habe neun Kinder. Ich muß für meine Frau, meine Kinder und mich selbst irgendwie sorgen. Im Sommer schaffe ich auf der Farm, im Winter krieg' ich ADC, und jedes Jahr im Mai bekomme ich einen Brief, worin steht, daß sie mir meine Unterstützung streichen wollen, wegen meiner Vollbeschäftigung. Ich meine, sie kommen nie raus, um nachzusehen, ob meine Arbeit auch schon angefangen hat, sie schikken einfach den Brief und schreiben, daß die Unterstützung gestrichen wird. Sie wissen gar nicht, wann meine Arbeit überhaupt anfängt, wo doch jeder weiß, daß es in diesem Jahr im Mai praktisch den ganzen Monat geregnet hat, und trotzdem hab ich den gleichen Brief wiedergekriegt, die gleiche Sorte Brief, worin stand, daß sie mir die Unterstützung streichen würden wegen der Vollbeschäftigung. Ich meine, sie sollen erst mal nachsehen, ob meine Arbeit auch wirklich angefangen hat, bevor sie mir die Unterstützung entziehen, aber das tun sie nicht; sie streichen mich einfach jedes Jahr aufs neue.

Also, manchmal verdien' ich nicht mal 20 Dollar im Monat, aber das ist denen egal. Sie fragen einen nicht, ob das genug ist oder so. Ist die Saison eröffnet, erwarten sie von mir, daß ich arbeite, ganz egal, ob ich nun einen Job kriege oder nicht.«[29]

Die Prinzipien des »weniger Erstrebenswerten« und der »lokalen Verantwortlichkeit« sind in ihrer jeweiligen ökonomischen Funktion deutlich geworden; bleibt als ihre Ergänzung noch das »Niederlassungsprinzip«, dessen moderner Ausdruck die Wohnsitzbestimmungen sind, denen zufolge jedem, der in dem betreffenden Bundesstaat nicht mindestens ein Jahr lang gewohnt hat, die Unterstützung verweigert wird. Diese Bestimmung zementiert die Verknüpfung von regionalem Wohlfahrtssystem und regionaler Ökonomie; die Armen werden von lokalen Löhnen und lokalen Wohlfahrtsrestriktionen in die Zange genommen. Sollten sie nämlich woanders hinziehen und dort möglicherweise keine Arbeit finden, wären sie auch nicht unterstützungsberechtigt. Diese Wohnsitzbestimmungen haben besonders die Ausbeutung landwirtschaftlicher Wanderarbeiter erleichtert: allein auf Grund ihrer Wanderarbeit wurden sie in fast allen Bundesstaaten von der öffentlichen Unterstützung ausgeschlossen und hatten daher keine andere Wahl, als die von den Farmern diktierten Löhne und Lebensbedingungen zu akzeptieren.[30] Damit beenden wir die Darstellung der verschiedenen Methoden, mit denen die formelle Struktur des Fürsorgesystems – sei sie länderspezifisch oder allgemeingültig – dazu beiträgt, ein niedrig bezahltes Arbeitskräftereservoir aufrechtzuerhalten.

Anmerkungen

1 U.S.Commission on Civil Rights, 1966, S. 99-106 (gekürzt). Obwohl sich Kapitel 4 und 5 auf den Zeitraum zwischen 1940 und 1960 beziehen, haben wir gelegentlich Datenmaterial aus den sechziger Jahren hinzugezogen. Das liegt daran, daß in den sechziger Jahren die öffentliche Wohlfahrt zu einem Gegenstand großer Besorgnis wurde und verschiedene Gruppen mehr Material über Wohlfahrtspraktiken zu sammeln begannen. Da die sechziger Jahre auch eine Zeit der Liberalisierung waren, weckt die Wiedergabe von Datenmaterial aus diesem Jahrzehnt den Anschein einer humaneren Praxis, als sie in den vierziger und fünfziger Jahren wahrscheinlich vorgeherrscht hat.

2 Diese Zahlenangabe ist einer Studie über weibliche AFDC-Empfänger in Philadelphia im Jahr 1962 entnommen; zitiert nach U.S.Manpower Administration, S. 98. Wie das Mütterrentenprogramm nachweist, haben Bemühungen zur Erhaltung der Erwerbstätigkeit von Müttern in diesem Land eine lange Geschichte. »In Harrisburg, Pennsylvania, waren nach einer Untersuchung aus dem Jahre 1918 drei Viertel aus einer Gruppe von 116 Müttern erwerbstätig. 95 ihrer Kinder, ein Drittel von ihnen unter 16 Jahren, arbeiteten ebenfalls. [. . .] 1923 verdienten 52% aus einer Stichprobe von 942 Rente beziehenden Müttern in neun Großstadtgebieten einen Teil des Familienunterhalts« (Bell, S. 16).

3 Die Nutznießer von Frauen- und Kinderarbeit neigen oft dazu, öffentliche Unterstützung ganz abzuschaffen. Eine private Organisation berichtete 1954 in Louisiana, daß bestimmte Gruppen, die AFDC gegenüber feindlich eingestellt waren, »behaupteten, öffentliche Unterstützung resultiere in einer Reduktion des ungelernten Arbeitskräftereservoirs bei Beschäftigungen, in denen die Arbeitskräfte überwiegend aus Frauen und Kindern bestehen« (Public Affairs Research Council, S. 6).

4 Vgl. die Darstellung der Hearings bei Cloward/Piven, *Mississippi: Starving by the Rule Book,* S. 429-31. Aus dem bisher Gesagten dürfte klar geworden sein, daß es uns nicht um die Frage geht, ob Frauen und Kinder arbeiten sollten oder nicht. Unsere These ist eine ganz andere: das Fürsorgesystem ist so beschaffen, daß es die Verfügbarkeit der als Arbeitskräfte benötigten Armen ungeachtet ihres Alters oder Geschlechts *zu den Bedingungen der Arbeitgeber* sicherstellt. Hinzu kommt, wie wir im folgenden belegen werden, daß die Fürsorgepolitik in den Vereinigten Staaten Schwarze stärker als Weiße einer schlechtbezahlten Beschäftigung unterwirft und damit die rassische Differenzierung des Arbeitsmarkts widerspiegelt.

5 U.S.Commission on Civil Rights, 1967, S. 18.

6 Steiner, S. 18-47. Vgl. auch Schorr, S. 3-15, der näher auf diese Voreingenommenheit gegenüber dem AFDC-Programm eingeht.

7 Der Bequemlichkeit halber benutzen wir die regionale Aufgliederung der Bundesstaaten des Statistischen Amts. In dieser Klassifizierung schließt die südliche Region eine Reihe von Bundesstaaten ein, die auch als nördliche gelten könnten, wie z. B. Maryland und Delaware. Einige dieser Staaten weisen ein großzügigeres Unterstützungsniveau und eine weniger restriktive Wohlfahrtspraxis auf als andere innerhalb der südlichen Region. Daraus folgt, daß unsere regionalen Vergleiche die Unterschiede zwischen den Wohlfahrtspraktiken im Norden und Süden eher unterbewerten. Vgl. die Aufzählung der Bundesstaaten in den einzelnen Regionen im Anhang, Tabelle 1.

8 Unter Ausschluß von AFDG-UP Fällen (d. h. Unterstützung arbeitsloser Eltern nach der Gesetzesnovellierung von 1961) und Arzneimittelkosten. Wir berechneten diese Zahlen, indem wir die Durchschnittsbeträge pro Empfänger in jedem Bundesstaat einer gegebenen Region summierten und dann durch die Anzahl der Staaten in der jeweiligen Region dividierten. Ein alternatives Vorgehen bestünde darin, sämtliche gezahlten Beträge innerhalb einer Region zusammenzuzählen und die Summe durch die Empfängerzahl aus der betreffenden Region zu teilen. Bei beiden Methoden ergibt sich ein bias auf Grund des großen Gewichts der Bundesstaaten mit hoher Empfängerzahl oder hohem Unterstützungsniveau. Beide Methoden weisen aber die gleichen Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen auf.

9 Die Angaben über Landarbeiterlöhne erhielten wir vom U.S. Landwirtschaftsministerium; sie enthalten keine Sachleistungen wie Unterkunft und Verpflegung.

10 U.S.Commission on Civil Rights, o. J., S. 15.

11 Myrdal, S. 359. Die Diskriminierung von Schwarzen beim Zugang zu öffentlicher Unterstützung ist allerdings älter als AFDC und kennzeichnete bereits seinen Vorgänger, die Mütterrente. »Die einzige systematische Studie der rassischen Zusammensetzung der Mütterrentenempfänger wurde 1931 auf der Grundlage etwa der Hälfte aller unterstützten Familien im ganzen Land angefertigt. In den 46 597 untersuchten Familien waren 96% der Mütter Weiße, 3% Schwarze; 1% war anderer rassischer Abstammung. Etwa die Hälfte der Negerfamilien lebte in zwei Bundesstaaten: Ohio und Pennsylvania« (Bell, S. 9).

12 Myrdal, S. 357.

13 Bell, S. 46.

14 Arkansas führte 1953 eine »Farm-Politik« ein, die arbeitsfähige Mütter und ältere Kinder nötigte, jede verfügbare Arbeit anzunehmen. »Zwischen 38,6 und 58,6% aller von der Liste gestrichenen Unterstützungsempfänger im Zeitraum von 1953 bis 1960 hatten ihr Schicksal der Farmpolitik zu verdanken« (ebd., S. 107).

15 Vgl. die Daten zur rassischen Zusammensetzung der AFDC-Listen zu verschiedenen Zeitpunkten im Anhang, Tabelle 4.

16 HEW, 1965, Tabellen 48a und 48b (aus denen die angegebenen Prozentsätze errechnet wurden).

17 Burgess und Price, S. 30; vgl. auch Tab. VIII, S. 251. Da die Studie sich auf Familien beschränkte, deren Unterstützung gestrichen wurde, lassen sich die Resultate nicht mit Sicherheit auf alle Wohlfahrtsempfänger übertragen. Insgesamt gesehen, läßt sich jedoch aus den Ergebnissen verschiedener Untersuchungen der eindeutige Schluß ziehen, daß schwarze AFDC-Frauen eher erwerbstätig bleiben. In diesem Zusammenhang berichtet Bell: »Von den zu Hause lebenden Müttern aller AFDC-Familien waren 9,4% der weißen gegenüber 20,4% der schwarzen Mütter erwerbstätig. In Louisiana betrug das Verhältnis 9,8 zu 28,9%« (Bell, S. 231, Anm. 5).

18 Burgess und Price, Tab. 4.9, S. 74. Die statistischen Berichte des HEW ergeben im allgemeinen das gleiche Muster. In landwirtschaftlichen Gebieten ohne größere Städte erhielten danach schwarze AFDC-Familien im Jahre 1961 einen durchschnittlichen Unterstützungsbetrag von 57 Dollar, weiße dagegen von 81 Dollar im Monat (HEW, 1965, Tabelle 43).

19 Burgess und Price, S. 78.

20 Ebd., S. 24.

21 Ebd., S. 25. Das sind zwei der drei Subregionen des Südens.

22 Ein Beobachter einer kürzlich in einem ländlichen Bezirk von Mississippi stattfindenden Lebensmittelverteilung berichtet über das Verfahren: »Um sich nicht auf die [Angaben des schwarzen Landpächters über seinen Anspruch auf Lebensmittel] verlassen zu müssen, verlangt die Wohlfahrtsbehörde vom Pächter gewöhnlich eine vom Pflanzer unterschriebene eidesstattliche Erklärung, die Auskunft über seine Einkommenshöhe gibt. Kein [Wohlfahrts-]Beamter wird das Urteil eines Plantagenbesitzers über seine Pächter in Frage stellen; nach Meinung vieler armer Landbewohner wird ihr Einkommen von den Pflanzern jedoch zu hoch angesetzt.« Darüber hinaus »wird von einigen Plantagen berichtet, daß der Pflanzer selbst für seine Pächter die Lebensmittelmarken kauft und sie ihnen dann nach Gutdünken weiterverkauft«. Ob er nun die Marken wirklich selbst verteilt oder nicht, fest steht, daß der Pflanzer den Zugang zu den Nahrungsmittelprogrammen unter Kontrolle hat, da viele Pächter sich von ihm das Geld leihen müssen, um die Lebensmittelmarken kaufen zu können (Dunbar, S. 47 f.).

23 Myrdal, S. 360.

24 Burgess und Price, S. 80.

25 Chilton, S. 65.

26 Die Bundesaufsicht über die öffentliche Wohlfahrt obliegt – seit seiner Gründung unter Eisenhower – dem HEW. Wie seine Vorgänger nimmt das HEW gewöhnlich einen liberaleren Standpunkt als die lokalen Wohlfahrtsämter ein. Seine Autorität ist jedoch sehr begrenzt, und wenn es einmal Druck auf Lokalbehörden ausübt, dann gewöhnlich in der Form finanzieller Anreize für effizientere Organisationsmethoden oder durch die Anfertigung von Untersuchungen, mit deren Ergebnissen sie Lokalverwaltungen besser kritisieren kann. In einer ungewöhnlich selbstbewußten Aktion setzte 1960 jedoch der HEW-Minister Arthur S. Fleming die Bundesstaaten davon in Kenntnis, daß sie Familien mit unehelichen Kindern nicht von der Liste streichen dürften, wenn keine anderen Maßnahmen für die Kinder getroffen würden (d. h. ihre Überweisung in eine Anstalt oder zu Pflegeeltern). Anderenfalls müsse die finanzielle Unterstützung fortgesetzt werden. Diese Bestimmung fügte der Kongreß 1966 als »Fleming-Regel« dem Social Security Act hinzu. Da die Kosten für die Unterbringung der Kinder sehr hoch sind, hat diese Bestimmung die Anwendung der gesetzlichen Vorschriften über den »anständigen Hausstand« sehr erschwert.

27 Obwohl wir bereits die Unterschiede in den Fürsorgepraktiken der einzelnen Staaten und Regionen herausgestellt haben, gibt es noch eine gesteigerte Verfeinerung des Prinzips lokaler Verantwortlichkeit in den Bundesstaaten, die die Verwaltung der öffentlichen Unterstützung an die Bezirks- und Stadtregierungen delegieren. In diesen Staaten ergeben sich oft große Unterschiede in der Fürsorgepraxis, die in Bezirken mit einem hohen schwarzen Bevölkerungsanteil am schärfsten gehandhabt wird. Zum Beispiel konstatierte eine Untersuchung in Virginia eine »bevorzugte Behandlung von Einwohnern überwiegend weißer Landbezirke (d. h. dort war der Anteil armer Fürsorgeempfänger höher, und sie erhielten mehr Geld) im Vergleich zu Landbezirken mit überwiegend schwarzer Bevölkerung« (Schorr und Wagner, S. 51).

28 U.S.Commission on Civil Rights, 1966, S. 25-30 (gekürzt).

29 Ebd., S. 108-144 (gekürzt).

30 Wohnsitznachweise als Voraussetzung zur Wohlfahrtsunterstützung wurden kürzlich vom Obersten Verfassungsgericht für unzulässig erklärt. Diese und andere Veränderungen aus jüngster Zeit, auf die wir in den folgenden Kapiteln eingehen werden, deuten eine Abnahme des Wohlfahrtsregionalismus an, die sich teilweise damit erklären läßt, daß die ökonomischen Interessen, die ihn begünstigten, an Macht verloren haben. Heute werden lokale und regionale ökonomische Interessen vom Wachstum großer Konzerne in den Hintergrund gedrängt, die ungeachtet der Kosten für ihre Arbeitskräfte weitgehend zu Preiskontrolle und Profitsicherung in der Lage sind und daher nicht länger von ungelernter und niedrig bezahlter Arbeitskraft abhängen. Diesen Unternehmerinteressen sind Wohnungsnachweise und andere Ausschlußmethoden des Wohlfahrtssystems im großen und ganzen gleichgültig, in letzter Zeit sogar zu einem Grund der Besorgnis geworden, da die Wohlfahrtsrestriktionen der Südstaaten zur Auswanderung armer Schwarzer aus dem Süden und damit zu heftigen Unruhen in den Städten beigetragen haben. Die Sorge über die »Stadtkrise« hat führende Kapitalvertreter dazu veranlaßt, die Wohlfahrtspolitik des Südens offen zu verurteilen und die Einführung eines nationalen Mindesteinkommens durch den Bund vorzuschlagen, um die Binnenwanderung zu verlangsamen.

Auch in anderen geschichtlichen Perioden sind Wohnsitzbestimmungen Angrif-

fen ökonomischer Interessengruppen ausgesetzt gewesen. Wenn Arbeitskräfte in einem Sektor der Volkswirtschaft knapp werden, werden solche Bestimmungen gelegentlich als Behinderung der Arbeitskräftemobilität kritisiert. Aus diesem Grunde wurden die Wohnsitzbestimmungen auf dem Höhepunkt der industriellen Revolution in England gelockert; William Pitt erklärte damals im Unterhaus: »das Niederlassungsgesetz hindert den Arbeiter daran, auf den Markt zu gehen, wo er seine Fähigkeiten zu seinem größten Vorteil verwenden kann, und den Kapitalisten daran, qualifizierte Arbeitskräfte einzustellen, die ihm sein Kapital am besten verwerten«. Ein daraufhin erlassenes Gesetz von 1795 verbot den lokalen Behörden, Fremde, die der Gemeinde zur Last fallen *könnten,* auszuweisen, wie sie es bis dahin praktiziert hatten; damit war ein großes Hindernis der Mobilität von Arbeitskräften partiell beseitigt (Mantoux, S. 434).

Kapitel 5
Administrative Absicherung des Zwangs zu Niedriglohn-Arbeit

Die Fürsorgepraxis ist immer ein Stück restriktiver als das Gesetz. Die meisten Armen sind schon auf Grund formaler Bestimmungen von der Unterstützung ausgeschlossen; dann eben gibt es noch andere, die im Gefolge administrativer Verfahren ausgeschlossen werden – einer zweiten Barriere, die viele abweist, denen es schon gelungen war, durch das formelle Netz restriktiver gesetzlicher Bestimmungen zu schlüpfen. Administrative Hindernisse verstärken also die gesetzlichen Ausschlußprinzipien noch, und beide zusammen stellen sicher, daß tatsächliche oder potentielle Arbeitskräfte keine Unterstützung erhalten.

Eine strenge Fürsorgepolitik dient ihrem Zweck, zur Arbeit anzuhalten, noch auf eine andere Art. Einigen wenigen der sehr Jungen, Alten oder Behinderten wird selbst in Perioden politischer Stabilität Unterstützung gewährt; zugleich werden sie jedoch systematisch bestraft und entwürdigt. Damit wird den anderen Armen handgreiflich demonstriert, was sie zu beachten und zu vermeiden haben, und ihre eigene Lage erscheint ihnen demgegenüber rosig. Dies alles geschieht nicht etwa, weil die Fürsorgebeamten besonders hartgesottene Leute sind, sondern weil sie einem ganz bestimmten politischen Druck ausgesetzt sind. Das politische Kräfteverhältnis, in dem sie stehen, zwingt die Fürsorgebeamten dazu, Verfahren zu entwickeln, die den ökonomischen Zielen von Gruppen außerhalb des Fürsorgesystems dienen.

Behörden pflegen sich um Klienten mit einem gewissen politischen Einfluß zu bemühen, denn diese können sich als hilfreicher – oder bedrohlicher – gesellschaftlicher Faktor erweisen. Zum Beispiel können die Sozialversicherungsbehörden, die die Altersrenten auszahlen, der Unterstützung durch die organisierte Arbeiterschaft gewiß sein. Eine Behörde jedoch, deren Klienten keinen politischen Einfluß besitzen, muß sich um anderweitige Unterstützung bemühen. Den

Klienten der Fürsorgebehörden – wie überhaupt aller Stellen, die den Armen behilflich sein wollen – mangelt es zweifellos an konventionellem politischen Einfluß. Gingen die Fürsorgebehörden dazu über, ihre Leistungen großzügig zu verteilen und sähen sich deswegen Angriffen anderer Gruppen ausgesetzt, könnten die bedürftigen Unterstützungsempfänger gewöhnlich wenig tun, um sie zu verteidigen. Politischen Einfluß haben dagegen die großen Farmer und Fabrikbesitzer, die billige Arbeitskräfte benötigen; ihre Forderungen sind es, denen die Fürsorgeverwaltungen entgegenkommen müssen.

Doch nicht nur Arbeitgeber hat die Fürsorgeverwaltung zu fürchten. Die große Masse der Amerikaner verachtet das Fürsorgesystem, obwohl sie an ihm kein direktes ökonomisches Interesse hat. Die Fürsorgebehörde ist ihr Prügelknabe; sie macht die abhängige Armutsbevölkerung erst sichtbar und wird daher selbst für deren Existenz verantwortlich gemacht. Immer wieder wird die Behörde wegen angeblicher Mißwirtschaft – d. h. wegen zu großer Nachsicht gegenüber Schwindlern und Drückebergern – kritisiert.

In diesen politischen Gefahrenmomenten liegt der Hauptgrund für die strengen Fürsorgemethoden. Um öffentliche Angriffe abzuwehren, entwerfen die Fürsorgeverwaltungen Richtlinien und Verfahren, die vielen im Grunde Unterstützungsberechtigten den Zugang zur Sozialfürsorge versperren; darüber hinaus verhindern sie, daß die Unterstützungsempfänger auch wirklich alle ihnen zustehenden Vergünstigungen in Anspruch nehmen, und entwürdigen und bestrafen sie, wie es angeblich deren gesellschaftlicher Position entspricht.

Dabei muß jedoch beachtet werden, daß die Verachtung der Wohlfahrtsempfänger kein zufälliges Merkmal amerikanischer Kultur ist, sondern in den beiden Grundüberzeugungen der Marktideologie begründet liegt, zwei Glaubenssätzen, die sich gegenseitig bestärken: daß nämlich das ökonomische System offen und Erfolg eine Angelegenheit persönlichen Verdienstes (manchmal auch Glücks) sei, und daß die Versager, d. h. die Armen, daher moralisch oder persönlich minderwertig sein müßten. Die Intensität, mit der diese Überzeugungen vertreten werden, kennzeichnet die hochentwickelte kapitalistische Gesellschaft, in der die Masse der Arbeiter schon »aus eigenem Antrieb« die Arbeit leistet, die die Privatwirtschaft von

ihnen verlangt. In früheren Stadien der kapitalistischen Entwicklung, als sich diese Werte den Menschen noch nicht derart tief eingeprägt hatten, waren unmittelbare staatliche Zwangsmittel erforderlich – einschließlich einer Fürsorgestruktur mit Strafcharakter, die Paupers zur Indentur zwingen konnte –, um die notwendige Menge an Arbeitskräften sicherzustellen. Mit der weiteren Verbreitung und Übernahme der Marktideologie durch die Arbeiter milderten sich zwar die Strafaspekte der Fürsorgestruktur; was freilich blieb, ist die ritualisierte Degradierung einer Schicht von Parias, die dazu dient, die Trennungslinie zwischen den Antriebsstarken und Antriebsschwachen, zwischen den Tugendhaften und den Minderwertigen aufzuzeigen. Fürsorgepraktiken spiegeln daher die Marktideologie nicht nur wider, sondern leisten auch einen wichtigen Beitrag zu ihrer Verstärkung und Ausbreitung.

Versperrung des Zugangs zur Sozialfürsorge

Nichts erregt so sehr öffentliche Feindseligkeit gegenüber Fürsorgebehörden wie steigende Wohlfahrtsausgaben oder Anzeichen für eine wachsende Schicht von »Abhängigen«. In solchen Fällen lautet die Lösung immer wieder, die Sozialfürsorge einfach ganz abzuschaffen. So schlug die Royal Commission 1834 vor, der gestiegenen Zahl englischer Fürsorgeempfänger dadurch zu begegnen, daß man außerhäusliche Fürsorge für Arbeitsfähige ganz abschaffe und den Gemeindebehörden die Leitung der Armenhäuser entziehe. In den USA nahmen gegen Ende des 19. Jahrhunderts, als sich zeigte, daß die Zahl der Wohlfahrtsempfänger mit jeder Wirtschaftskrise ein wenig größer geworden war, öffentliche und private Wohlfahrtseinrichtungen den Standpunkt ein, die wachsende Zahl der Fürsorgeempfänger beweise, daß eine allzu liberale Praxis den Pauperismus noch fördere. Die in den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts weitverbreitete Lösung, die unter anderem in Philadelphia, Baltimore, St. Louis, Washington, D.C., Brooklyn und 1898 auch in New York City verwirklicht wurde, bestand in der Abschaffung außerhäuslicher Fürsorgeprogramme. Später wiesen Philanthropen darauf hin,

daß sich zumindest in Brooklyn die Zahl der durch private Wohltätigkeit Unterstützten nach dieser Entscheidung nicht erhöht hatte. Damit galt die Annahme als bestätigt, daß Mißwirtschaft für die wachsende Zahl der Fürsorgeempfänger verantwortlich gewesen sei.

Rund achtzig Jahre später, als die Anzahl der Wohlfahrtsempfänger wiederum im Ansteigen begriffen war, eskalierten im ganzen Land die Angriffe auf die Fürsorgeadministration; zu den berüchtigsten gehört die spektakuläre Untersuchung der Wohlfahrtsverwaltung im District of Columbia während der sechziger Jahre durch Senator Byrd (Demokrat – West Virginia). Auf Grund seiner fortwährenden Enthüllungen geriet die Wohlfahrtsverwaltung in Panik: innerhalb eines Jahres sank die Antragsbewilligung von 39 auf 28%; 1961 wurden 25%, 1962 schon 46% und 1963 ganze 53% der Wohlfahrtsempfänger wieder von den Listen gestrichen. Der Senator konnte daher vor dem Kongreß verkünden, auf Grund seiner Bemühungen habe die Wohlfahrtsverwaltung die Fürsorgelasten um annähernd die Hälfte reduziert. Er legte dabei großen Wert auf die Feststellung, daß die Reduktion keine Strafmaßnahme gegen die Armen bedeute; nur auf Grund übertriebener Großzügigkeit der Behörden habe die Zahl der Unterstützungsempfänger derart zunehmen können, und mit diesem Ärgernis habe seine Untersuchung jetzt aufgeräumt.[1]

Immer auf der Hut vor solcherlei Kampagnen zogen sich die Wohlfahrtsämter auf verschiedene Methoden zur Abwehr von Unterstützungsanträgen zurück. So wenden sie sich niemals von selbst mit der nötigen Information über die gesetzlich verfügbare Unterstützung an die Öffentlichkeit: wissen die Menschen nicht, was ihnen rechtlich zusteht, werden sich viele gar nicht erst um Unterstützung bemühen und können viele Anträge willkürlich als unberechtigt beiseitegeschoben werden. Verschiedene Untersuchungen bestätigen dies: Eine 1965 vom Community Council of Greater New York durchgeführte Untersuchung lediger Mütter ergab, daß viele trotz ihrer finanziellen Zwangslage keine Unterstützung beantragt hatten; sie glaubten, man würde entweder ihre Anträge als unberechtigt ablehnen, oder ihnen so wenig Unterstützung gewähren, daß sich die belästigenden Antragsformalitäten nicht lohnten, oder sie hatten bereits demütigende Erfahrun-

gen mit der Wohlfahrtsverwaltung gemacht.[2] In Detroit ermittelte eine weitere Studie, ebenfalls aus dem Jahre 1965, die gravierende Unwissenheit einer großen Auswahl von Familien mit niedrigem Einkommen: von den bedürftigen, aber keine Unterstützung beziehenden Familien – 43% aller untersuchten Familien fielen unter diese Kategorie – wußte die *Hälfte* überhaupt nicht, daß sie finanzielle Unterstützung beantragen konnten; weitere 14% meinten, sie würden wahrscheinlich die Voraussetzungen nicht erfüllen; 13% war Fürsorge schon einmal verweigert worden; und weitere 8% fürchteten oder schämten sich, Anträge zu stellen.[3]

Es wäre falsch, Unwissenheit in einer so lebenswichtigen Angelegenheit einfach mangelnder Bildung unter den Armen zuzuschreiben. Regierungsbehörden finden immer Wege, sich ihren Klienten mitzuteilen, wenn es von ihnen verlangt wird; sie können es aber auch vorziehen, sich in Schweigen zu hüllen. Die Social Security Administration ist zum Beispiel nachdrücklich darum bemüht, eine breite Öffentlichkeit über ihre Altersversicherungsansprüche zu informieren; sie wirbt im Radio und in Zeitungen und beklagt sich darüber, daß manche ihrer Leistungen nicht in Anspruch genommen werden. In ähnlicher Weise wurde vor einigen Jahren eine massive – von Mitteln aus dem Anti-Armutsprogramm finanzierte – Öffentlichkeitskampagne begonnen, mit dem Ziel, alte Menschen über ihre Ansprüche aus dem Medicare-Programm zu informieren. Wohlfahrtsempfänger hingegen werden kaum gesucht, sondern immer nach Möglichkeit abgewiesen. Wohlfahrtsgesetze werden zu umfangreichen Handbüchern, die oft so kompliziert sind, daß sie nicht einmal von den Verwaltungen ganz verstanden werden. An Klienten werden die Handbücher nicht ausgegeben, obwohl sie nach dem Gesetz öffentliche Dokumente sind – allerdings wären auch wohl nur wenige Unterstützungsempfänger erfahren und ausdauernd genug, sie zu entschlüsseln. Daher wissen die Armen nichts über die Vergaberegeln, und die Wohlfahrtsbeamten sind gewöhnlich nicht bereit, ihnen Nachhilfe zu erteilen.[4]

Nach einem kürzlich erschienenen Bericht über die Wohlfahrtspraxis in sechs Städten (Atlanta, Cleveland, Los Angeles, Minneapolis, New Orleans und Philadelphia) wurde in einer Stadt das zuständige Wohlfahrtspersonal angewiesen, den Tat-

bestand eines dringenden Geldbedarfs nur dadurch zu erkunden, daß es »das Aufnahmegespräch mit der Frage abschließt: ›Haben Sie noch irgendwelche Fragen?‹ oder ›Ist Ihnen noch irgend etwas unklar?‹ Nur wenn der Antragsteller seinen Bedarf direkt anmeldet, wird er an einen Sachbearbeiter verwiesen [der ihm eine Notbeihilfe geben kann]. Konkrete Fragen über seinen Bedarf werden nicht gestellt.« Offensichtlich erleichterte es diese schlichte Anweisung, Notbeihilfen zu vermeiden.

Wem es gelingt, die Informationsschranke zu überwinden, der hat alsbald eine Reihe von Antragsformalitäten zu überstehen, die sich am besten als bürokratische Abschreckungsübung begreifen lassen. Antragsteller werden feindselig und mißtrauisch behandelt und damit so weit eingeschüchtert, daß sie entweder gar nicht erst um Unterstützung bitten oder gestellte Anträge wieder zurückziehen. Eine Untersuchung der Fürsorgepraxis in verschiedenen Bezirken in Virginia verdeutlicht diese Methoden. In Virginia gibt es zwei Arten von Anträgen – formelle und informelle.

»Informelle Anträge sind nicht Teil offizieller Verfahrensregeln, sondern ein administrativer Kunstgriff, mit dessen Hilfe sich Bezirksbehörden Überprüfungen [. . .] ihrer Verfahren [durch die Landesbehörden] entziehen [. . .]. Die Bestimmungen des Landes treffen zwischen regulären Anträgen und einfachen Anfragen folgende Unterscheidung: ›Jede um Unterstützung ersuchende Person soll hiermit als Antragsteller gelten, auch wenn die Voraussetzungen ganz offensichtlich nicht erfüllt sind und der Antrag während des ersten Interviews zurückgezogen wird. [. . .] Ein Antrag unterscheidet sich von einer Anfrage durch die Absicht der betreffenden Person, Unterstützung, und nicht nur Auskunft, zu erhalten‹ (State Regulations, Bd. II, Abschn. 207.1).

In Buckingham County enthält die Rubrik mit der Bezeichnung ›informelle Anträge‹ Information über eine Reihe von Personen, die zumindest mit dem Wunsch, einen Antrag zu stellen, gekommen waren. Eine Frau mit zwei kleinen Kindern, die von ihrem Mann getrennt lebt, fragt nach ADC. Man nimmt keinen Antrag entgegen, sondern rät ihr, sich wieder um eine früher ausgeübte Arbeit zu bemühen und gegen ihren Mann auf Unterhaltszahlung zu klagen. Sie kündigt an, wiederzukommen, tut dies aber nicht – ein informeller Antrag.

In Franklin County wurden 13 informelle Anträge überprüft; die Prüfer kamen zu dem Schluß, daß drei der Betreffenden ursprünglich einen Antrag zu stellen beabsichtigten und auch alle Voraussetzungen erfüllten. Ein Jahr später wird in einer Nachuntersuchung von einem

Mann berichtet, der seinen Antrag zurückzog. Er erklärte: ›Sie sagte es mir nicht gerade heraus, machte aber doch deutlich, daß sie mir nicht helfen würde. Deshalb sagte ich ihr, sie solle die Sache fallen lassen; ich wollte es ihr ersparen, sich um mich kümmern und mich öfter besuchen zu müssen. Doch ich war so wütend auf sie.‹ Es ist wohl unnötig hinzuzufügen, daß die Welfare Rights Organisation in Buckingham und der Bürgerausschuß in Franklin County sowie viele ähnliche Gruppen aus anderen Landesteilen Klage darüber erheben, daß *mehr Menschen informell abgewiesen als formelle Anträge abgelehnt werden.*« [Hervorhebung durch die Verfasser.][6]

Ein noch intimeres Bild von Einschüchterungs- und Abschreckungspraktiken können wir den Notizen eines Feldforschers entnehmen, der 1966 mehrere Monate lang die Arbeitsweise des Wohlfahrtszentrums in Lower Manhattan, eines der etwa drei Dutzend Distriktbüros der New Yorker Wohlfahrtsverwaltung, beobachtete.[7] Jeder, der das Zentrum betrat, um einen Antrag auf öffentliche Unterstützung zu stellen, mußte sich, an einem uniformierten Wächter vorbei, an einen hinter einem Tisch sitzenden Angestellten wenden, der mit ihm – gewöhnlich ihr – das erste kurze Interview führte. Nach der Aussage eines Sachbearbeiters lag der angebliche Zweck dieses »klärenden« Gesprächs darin, herauszufinden, ob der Betreffende sich an der »richtigen« Stelle um die »richtige« Art Unterstützung bewerben wollte. Die Sozialarbeiter schienen es jedoch für ihre Pflicht zu halten, die Glaubwürdigkeit der Antragsteller zu erschüttern; die Interviews enthielten die regelmäßige Aufforderung, Beweise dafür vorzulegen, daß keine tatsächlichen oder potentiellen Einkommensquellen bestanden.

Arbeitslose Männer, vor allem unverheiratete, kamen gewöhnlich nicht weiter als bis hierher, selbst wenn sie die nötigen Voraussetzungen für öffentliche Unterstützung erfüllten. Statt dessen wurden sie vom Erstinterviewer meist als Penner behandelt, mit einem Gutschein für eine Mahlzeit und Übernachtung versehen und ins städtische Obdachlosenasyl geschickt.

Wem es gelang, weiter vorzudringen, der erhielt eine Nummer zugeteilt und wurde um den erwähnten Tisch herum in den »Vorführungssaal« vorgelassen, der auf allen Seiten von den durch Glas voneinander getrennten Kabinen der Antrags-

bearbeiter umgeben war. Der »Vorführungssaal« ähnelte den Warteräumen vieler öffentlicher Krankenhäuser und Arbeitslosenämter: Reihen von eng aneinanderstehenden Klappstühlen, grelle Beleuchtung, schmutzige Wände. Dazu ein Sachbearbeiter, der zwischen den Stuhlreihen auf und ab stolzierte und Nummern bellte. Wurde eine Antragstellerin endlich aufgerufen, ging sie hinter eine Trennwand, um mit einem der Sachbearbeiter zu sprechen.

Die wichtigste Prämisse aller Aufnahmegespräche ist, daß »einfache unausgewiesene Bedarfserklärungen« der Antragsteller als Unterstützungsvoraussetzung nicht ausreichen. Dementsprechend ging nun der Sachbearbeiter daran, die persönliche Geschichte des voraussichtlichen Klienten ein zweites Mal in näheren Einzelheiten aufzurollen: *Wann haben Sie zum letzten Mal gearbeitet? Wo? Wer war Ihr Arbeitgeber? Wie hoch war Ihr Verdienst? Warum haben Sie die Arbeitsstelle verlassen? Gehören Sie einer Gewerkschaft an? Besitzen Sie irgendwelche Bankkonten? Wovon leben Sie im Augenblick? Besitzen Sie einen Wagen? Einen Fernseher? Sind Sie versichert? Haben Sie Verwandte? Wo haben Sie das goldene Uhrenarmband her?*

Eigene Angaben der Antragsteller über ihren Einkommensstand wurden nicht akzeptiert; sie hatten ihn vielmehr durch Ausfüllen komplizierter Formulare und Vorlegen von Dokumenten wie Geburts- und Heiratsurkunden sowie Bescheinigungen über frühere Wohnsitze und Arbeitsplätze selbst nachzuweisen. Daran schlossen sich lange Wartefristen an, während derer weitere Erkundigungen eingezogen wurden, einschließlich der Befragung von Verwandten und Nachbarn. Das 1966 in New York City gebräuchliche Wohlfahrtshandbuch empfahl den mit solchen Aufgaben betrauten Ermittlungsbeamten, nicht nur mit den gesetzlich verantwortlichen Verwandten eines Antragstellers (z. B. dem Ehemann), sondern auch mit anderen Verwandten (Brüdern, Tanten etc.) in Kontakt zu treten; bisweilen gelang es nämlich, letztere so zu belästigen oder zu beschämen, daß sie freiwillig eine finanzielle Verantwortung übernahmen, zu der sie gesetzlich nicht verpflichtet waren.

Die oben erwähnte HEW-Studie berichtet für alle sechs untersuchten Städte von schwerfälligen Bewilligungsverfah-

ren, zu denen noch Personalknappheit und hohe Fluktuation hinzukamen. Termine für Aufnahmegespräche wurden »zwischen drei Tagen und vier bis sechs Wochen vorher festgelegt«. In einer Stadt war die Verwaltung so weit zurück, daß die Hälfte aller Antragsteller länger als 60 Tage, nachdem ihre Unterstützungsberechtigung festgestellt worden war, auf die Überweisung warten mußten. In zwei Städten wurde das Aufnahmebüro tagsüber geschlossen, wenn die Sachbearbeiter keine Termine mehr frei hatten. Wer danach noch kam, wurde aufgefordert, am nächsten Tag für einen Termin wiederzukommen. Verschiedene Städte hatten »Listen aller Unterlagen, die der Antragsteller zusammentragen muß, um seine Berechtigung nachzuweisen«, ausgegeben (u. a. Heirats- und Geburtsurkunden, Mietquittungen, Bescheinigungen über frühere Arbeitsplätze und Verdienste).[8] Der Bericht kam zu dem eher zurückhaltenden Schluß, in einigen Städten würde von den Antragstellern »zu viel Verantwortung für den Nachweis ihrer Unterstützungsberechtigung« verlangt.[9]

In jedem Stadium dieses bürokratischen Hindernisrennens bleiben einige Antragsteller mehr auf der Strecke, ob aus Frustration, Furcht oder Entmutigung. Ein typischer Fall ist Mr. B., ein vierzigjähriger Puertorikaner, der mit Frau und Kind in einer winzigen Dreizimmerwohnung lebte. Seit seiner Ankunft in New York im Jahre 1948 war Mr. B. regelmäßig beschäftigt gewesen, hatte jedoch nie mehr als den gesetzlichen Mindestlohn verdient. Als er gekündigt wurde, glaubte Mr. B. nicht, daß es länger als ein paar Wochen dauern könne, und bewarb sich deshalb nicht sofort um Arbeitslosenunterstützung. Nach zwei Wochen stand er ohne einen Pfennig da und ging aufs Arbeitsamt, wo ihm mitgeteilt wurde, daß er bis zu seinem ersten Scheck noch weitere zwei Wochen ausharren müsse. In der Hoffnung auf eine Notbeihilfe ging Mr. B. daraufhin zum Wohlfahrtszentrum in Lower Manhattan, wo man ihn, nachdem er den ganzen Morgen über gewartet hatte, aufforderte, am nächsten Tag mit einem Brief seines früheren Arbeitgebers zurückzukehren, der seine Entlassung bestätige. Außerdem riet man ihm, sich nach Arbeit umzusehen. Als er tags darauf mit dem Brief wiederkam, wurde er erneut aufgefordert, sich Arbeit zu suchen. Als er sich erkundigte, womit er in der Zwischenzeit seine Rechnungen bezahlen solle, fragte

man ihn zurück: »Haben Sie denn überhaupt nichts gespart?« Mr. B. kam danach nie mehr wieder.

Ob Antragsteller mit größerer Ausdauer schließlich Unterstützung erhalten, hängt nicht zuletzt von den Moralvorstellungen des zuständigen Sachbearbeiters ab, der die Aufgabe hat, die Unterstützungswürdigen von den Unwürdigen zu scheiden. Viele Anträge, die alle Voraussetzungen erfüllen, werden aus willkürlichen Gründen abgelehnt. (Zur Rechtfertigung solcher Entscheidungen führte das New Yorker Wohlfahrtshandbuch mit moralischem Unterton an, Fürsorgeverweigerung sei oft genauso wichtig wie ihre Gewährung, denn Abhängigkeit sei schädlich und dürfe nicht ermutigt werden.) In Philadelphia wurde z. B. bis zur Mitte der sechziger Jahre die Hälfte der Fürsorgeanträge abgewiesen; Sozialanwälte hielten die Hälfte dieser Ablehnungen für unrechtmäßig. Der Moreland-Wohlfahrtsausschuß – ein Parlamentsausschuß des Staats New York – kam 1962 bei einer Untersuchung der Gründe für die Ablehnung von Wohlfahrtsanträgen in New York City zu einer ähnlichen, wenn auch sehr vorsichtig formulierten Schlußfolgerung; er bemerkte, bei den Fällen, in denen die Begründungen nicht hätten nachgeprüft werden können, »deutet das Beweismaterial darauf hin, daß Ablehnungen willkürlich erfolgen«.[10] Der Ausschuß stellte fest, daß einkommenslosen Familien die Unterstützung mit solch vagen Gründen wie »sonstige« oder »mangelnde Einhaltung« behördlicher Vorschriften versagt wurde. Auf sein Urteil über die Ergebnisse der Untersuchung deutet die folgende Schlußbemerkung hin: »Entweder sind die Begründungen für die Ablehnung ungerechtfertigt oder regelwidrig oder aber sorglos und ungenau aufgezeichnet worden . . .«[11] Selbst die *offiziellen* Berichte der Länder zur »Qualitätskontrolle« an das HEW offenbaren gravierendere Irrtümer hinsichtlich der Abweisung von Unterstützungsberechtigten als hinsichtlich der Bewilligung unberechtigter Antragsteller. Eine neuere unabhängige Untersuchung mehrerer Bezirke in Virginia verdeutlicht diese Tendenz: »In dem zum 31. März 1969 auslaufenden Haushaltsjahr wiesen 7,3% der ADC-Unterstützungsfälle [. . .] Irrtümer aus und erfüllten nicht die notwendigen Voraussetzungen. Von den abgelehnten ADC-Anträgen erfüllten 13% in Wirklichkeit alle Voraussetzungen und hätten bewil-

ligt werden müssen.«[12]

Wer das Glück hat, von der Fürsorge aufgenommen zu werden, kann trotzdem jederzeit wieder gestrichen werden, selbst wenn ihm die nötigen Mittel für den eigenen Lebensunterhalt fehlen. Willkürliche Streichungen geschehen häufig und leisten einen wichtigen Beitrag zur Reduzierung der Zahl der Unterstützungsempfänger.[13] Der New York City Community Council berichtet z. B., daß von einer Auswahl verarmter Familien mit weiblichem Haushaltsvorstand nur 12% in den 18 Monaten nach einer Geburt kontinuierliche Unterstützung bekommen hatten; 56% wurden mindestens einmal während dieses Zeitraums von der Liste gestrichen, obgleich viele von ihnen ständige finanzielle Not litten.[14]

Bundesweite Untersuchungen weisen ein ähnliches Muster willkürlicher Streichungen nach. Die 1961 durchgeführte Studie der Fälle entzogener Unterstützung ergab, daß 34% der von den Listen gestrichenen Unterstützungsempfänger nach Wohlfahrtskriterien noch immer bedürftig waren; 12% aller Empfänger (8% der weißen und 21% der schwarzen) waren aus »sonstigen Gründen« gestrichen worden. Bei genauerer Prüfung stellte sich heraus, daß der wichtigste dieser »sonstigen Gründe« im Fehlen eines »anständigen Hausstands« lag (39 %). Vor allem bei schwarzen Unterstützungsempfängern war diese Bestimmung für einen großen Teil der Streichungen aus »sonstigen Gründen« verantwortlich (44%, bei Weißen nur 24%).[15]

Einige Streichungen resultieren aus Verwaltungsirrtümern, wie sie ein System kennzeichnen, das von einer unglaublichen Menge Papier und völlig willkürlichen Verfahrensweisen bestimmt wird. Eigensinnigen Familien wird die Unterstützung aus Disziplinierungsgründen gestrichen; wenn sie, wozu sie gewöhnlich gezwungen sind, um die Wiederaufnahme der Unterstützung bitten, sind sie schon ein Stück unterwürfiger. Wieder anderen wird die Unterstützung gestrichen, weil der Sachbearbeiter ein neues Sofa oder andere Möbelstücke entdeckt hat und die Familie verdächtigt, eine zusätzliche Einnahmequelle zu verschweigen. Selbst wenn die betreffende Familie eine befriedigende Erklärung geben kann (etwa am Essensgeld gespart zu haben), kann die Unterstützung dennoch entzogen werden. Drei Familien aus Forsyth County

klagten kürzlich gegen das North Carolina Department of Social Services, das ihnen die Unterstützung entzogen hatte, weil sie Farbfernsehgeräte besaßen. Eine Familie hatte ihr Gerät bei einem Preisausschreiben gewonnen, eine andere von einem verstorbenen Verwandten geerbt; keiner von ihnen konnte der Vorwurf verschwiegener Einnahmen gemacht werden.[16]

Der Moreland-Ausschuß behauptete, seine »Beobachtungen auf den Ämtern und Beurteilung der Klientenbehandlung [. . .] offenbaren Hochmut und Mißachtung des menschlichen Faktors und in vielen Fällen eher eine ›feindselige‹ als eine ›hilfreiche‹ Beziehung«[17]; als Beleg führte er die folgenden Beispiele aus seiner Untersuchung im Staat New York an:

»In einem Fall wurde ein Unterstützungsempfänger mit der Begründung, er habe die ›Kooperation verweigert‹, von der Liste gestrichen. Nach der Aussage des früheren Empfängers war ihm vom Wohlfahrtsamt und von einem Krankenhaus geraten worden, sich einer Tuberkulosebehandlung zu unterziehen. Als er sich weigerte, ins Krankenhaus zu gehen, wurde er abrupt und willkürlich von der Liste gestrichen. In einem anderen Fall mit gleicher Begründung heißt es im Bericht, der Klient habe eine Verabredung mit dem zuständigen Sozialarbeiter nicht eingehalten. Laut einem späteren Vermerk hatte er den Termin jedoch wegen schwerer Krankheit – Tuberkulose und Emphysem – nicht einhalten können. In einem weiteren Fall wurde ein OAA-Empfänger von der Liste gestrichen, weil einer seiner Söhne, der unter einer anderen Kategorie Unterstützung bezog, nicht zu einer medizinischen Untersuchung erschienen war.

In noch einem anderen Fall wurde als Begründung für den Entzug der Unterstützung angegeben, der Empfänger habe ›Arbeit gefunden‹; er verdiente aber nur 30 Dollar pro Woche für sich und seine Familie, und damit sehr viel weniger, als er an Unterstützung bezogen hatte. Als er gestrichen wurde, erhielt der Empfänger – er ist Puertorikaner – die Mitteilung, er könne nie wieder Unterstützung erhalten, sofern er nicht den zuletzt erhaltenen Wohlfahrtsscheck zurückzahle. Obwohl sein Einkommen unter dem Fürsorgesatz liegt und eine Beihilfe unbedingt nötig ist, fürchtet sich der Klient davor, zum Wohlfahrtsamt zurückzukehren.«[18]

Interviews mit Klienten und Sachbearbeitern aus dem Lower Manhattan Zentrum erbrachten Beispiele wie diese:

»Mrs. T., eine Schwarze, lebte mit vier Kindern in einer Unterkunft auf der Stanton Street; zwei Mal im Monat erhielt sie ihre AFDC-Unterstützung von 105,70 Dollar. Eines Tages fehlte ihr ältestes Kind in der Schule.

Eine Sozialarbeiterin der Schule, die sie daraufhin besuchte, berichtete, Mrs. T. habe nach Whisky gerochen, und schloß daraus, daß sie ihre Kinder vernachlässigte. Die Wohlfahrtsbehörde wurde von dem Vorfall unterrichtet und teilte daraufhin Mrs. T. mit, sie müsse zwei ihrer Kinder in einem Heim unterbringen lassen, wenn sie weiterhin Unterstützung beziehen wolle. Als Mrs. T. sich weigerte, Wohlfahrtsinspektoren ohne vorherige Ankündigung in ihre Wohnung und mit ihren Kindern sprechen zu lassen, wurde ihre Unterstützung gestrichen.

Mr. G., ein alleinstehender Empfänger von Haushaltsfürsorge, erhielt einen Brief mit der Aufforderung, am nächsten Morgen zu einer Unterredung über seine Wohnsituation aufs Wohlfahrtsamt zu kommen. Als er sich um eine Stunde verspätete und eine scharfe Rüge seines Sozialarbeiters erhielt, gab er eine freche Antwort und wurde daraufhin wegen ›unverschämten Benehmens‹ von weiterer Unterstützung ausgeschlossen.«

Vor mehreren Jahren führten wir in einer Reihe nördlicher Großstädte Untersuchungen durch, die ergaben, daß auf jeden AFDC-Empfänger ein weiterer Unterstützungsberechtigter kam, der nichts erhielt. Spätere Untersuchungen anderer Wissenschaftler bestätigten unsere ursprünglichen Ergebnisse.[19] Zum Teil handelte es sich dabei um Personen, die fälschlich annahmen, daß sie nicht die erforderlichen Voraussetzungen erfüllten, oder denen Sozialfürsorge so beschämend erschien, daß sie sich nicht darum bemühten. Der andere Teil bestand aus Personen, die Anträge gestellt hatten, aber mit willkürlichen Begründungen abgelehnt oder gestrichen worden waren – ein stummes Zeugnis für die Effektivität der beschriebenen administrativen Verfahren.

Solche Verfahren resultieren nicht nur aus Sorglosigkeit oder Ungenauigkeiten, die einer schwerfälligen Bürokratie eigen sind. Vielmehr verfolgen Einschüchterungen, Öffentlichkeitsscheu und Bürokratismus den ganz bestimmten Zweck, den Abschluß des Antragsverfahrens zu verhindern, willkürliche Ablehnungen und Streichungen zu erleichtern, aber die Bewilligung von Anträgen zu komplizieren und zu erschweren. So stellte der Moreland-Ausschuß fest, daß bei 97,4% aller bewilligten, jedoch nur bei 39% der abgelehnten Anträge sämtliche zur Feststellung der Unterstützungsberechtigung notwendigen Unterlagen erfaßt worden waren.

Daß zur Akzeptierung, nicht aber zur Ablehnung von Klienten sämtliche Unterlagen vorliegen müssen, ist nicht

zufällig. Das verdeutlicht ein internes Memorandum, das 1968 vom Haushaltsbüro der Stadt New York, offensichtlich auf Anordnung des Bürgermeisters Lindsay, angefertigt wurde. Es entwarf verschiedene Optionen für den Bürgermeister zur Einsparung von Wohlfahrtskosten, darunter die Taktik, durch verlängerte Wartezeiten einen Rückstau herbeizuführen, der viele zum Aufgeben veranlassen würde, oder die Gemeindezentren in einer geringeren Zahl von Distriktämtern zusammenzufassen, die schwerer zu erreichen wären und daher viele Antragsteller entmutigen würden.[20] Das ist gewöhnlich auch der Effekt längerer Wartezeiten und ähnlicher Hindernisse. Eine kürzlich durchgeführte Untersuchung des HEW in elf Städten ergab, daß Antragsteller, die erst nach längerer Zeit über ihre Unterstützungsberechtigung informiert werden, eher Gefühle der Machtlosigkeit entwickeln, die wiederum offensichtlich in einer geringeren Inanspruchnahme der Sozialfürsorge durch die Armen resultieren.[21]

Unterschreitung der Fürsorgesätze

Den Zugang zur Sozialfürsorge zu versperren, ist die wichtigste Methode der Fürsorgeverwaltungen, um Kosten niedrig halten und Angriffe aus der Öffentlichkeit abwehren zu können. Es gibt aber noch eine weitere, wenn auch weniger wichtige Methode, die Erwähnung verdient; sie besteht darin, die Unterstützungsmarge so niedrig anzusetzen, daß die Empfänger weniger erhalten, als ihnen zusteht.

Eine Unterschreitung der Fürsorgesätze entsteht einmal daraus, daß die Beträge oft nach dem Alter der Kinder berechnet werden, wobei die älteren unter ihnen höher »veranschlagt« werden. Das Wohlfahrtsbudget einer Familie müßte also jährlich ansteigen – es überrascht nicht, daß dies häufig nicht geschieht und Tausende von Familien daher mit einem geringeren Budget leben müssen, als ihnen vorschriftsmäßig zusteht.

Ein weiteres Beispiel betrifft die Unterhaltszahlungen. Frauen, die von ihren Männern verlassen worden sind, werden gewöhnlich von den Wohlfahrtsämtern aufgefordert, Unterhaltsklagen anzustrengen. Hat ein Richter festgesetzt, wieviel

Unterstützung der Ehemann beizutragen hat, wird oft ohne weiteres angenommen, daß die Ehefrau das Geld auch tatsächlich erhält, und der betreffende Betrag wird im voraus von ihrer Beihilfe abgezogen. Nun geschieht es jedoch häufig, daß der Ehemann nicht zahlt. Die Wohlfahrtsbestimmungen tragen dieser Möglichkeit durchaus Rechnung, indem sie in einem solchen Fall der Ehefrau erlauben, einen Sonderantrag auf eine gleichwertige Summe zu stellen. Gewöhnlich muß dies zwei Mal im Monat geschehen; danach kann es Monate dauern, bis die Anträge behandelt und die jeweiligen Ergänzungsbeträge überwiesen worden sind. Mit der Zeit geben es verständlicherweise viele Frauen auf, weiterhin solche Sonderanträge zu stellen, teils weil sie sich vom Bürokratismus entmutigen lassen, teils weil ihnen jede Woche aufs neue von den Wohlfahrtsbeamten vorgehalten wird, nicht stärker auf ihre Ehemänner eingewirkt zu haben.

Eine Reihe von Bundesstaaten führen in ihren Bestimmungen »Sonderzuschüsse« auf, die zu besonderen Ausgaben verwandt werden sollen (z. B. zur Ersetzung abgenutzter Möbel oder Winterkleidung). Bis vor kurzem standen zum Beispiel im Staat New York jedem Wohlfahrtsempfänger zwei Arten von Unterstützung zu. Die erste bestand aus einem zwei Mal im Monat überwiesenen Betrag für Nahrungsmittel, Miete und Verschiedenes. Daneben war für jeden Unterstützungsempfänger ein »Mindeststandard« in bezug auf warme Kleidung und Mobiliar gesetzlich festgelegt. Demnach sollte jedes Kind Mantel, Mütze und Überschuhe besitzen und in einem eigenen Bett schlafen. Einer Familie standen so viele Stühle zu, daß jeder Angehörige beim Essen eine eigene Sitzgelegenheit hatte. »Sonderzuschüsse«, mit denen sich Unterstützungsempfänger diese Gegenstände kaufen konnten, sollten »nach Bedürftigkeit« verteilt werden. In Wirklichkeit wurden solche Beihilfen jedoch nur selten gewährt. Eine im Zentrum von Harlem durchgeführte Untersuchung ergab, daß zwei Drittel der interviewten AFDC-Mütter von ihren Sachbearbeitern niemals über die Verfügbarkeit derartiger Mittel informiert worden waren.[22] Im Jahre 1965, als es in New York City in allen Unterstützungskategorien zusammengenommen über 500 000 Fürsorgeempfänger gab, wurden etwa 20 Millionen Dollar, im Durchschnitt 40 Dollar pro Person, zu diesem