

Zweck ausgegeben. Nach unserer eher konservativen Berechnung aus einer damals angefertigten Untersuchung hätte es durchschnittlich 100 Dollar pro Empfänger gekostet, um jede Familie auf den vorgeschriebenen Stand zu bringen. Mit anderen Worten: die Behörde sparte allein in jenem Haushaltsjahr 60 Dollar pro Person (insgesamt 30 Millionen Dollar).

Von überallher werden ähnliche Praktiken gemeldet. Im Herbst 1968 gab zum Beispiel das Joint Committee on Social Welfare des Parlaments von Massachusetts einen Bericht heraus, der unter anderem auf die verbreitete Uninformiertheit der Wohlfahrtsempfänger über ihren Anspruch auf Möbelkaufzuschüsse hinwies. (Der Bericht wurde durch einen rapiden Kostenanstieg, vor allem in Boston, veranlaßt, der wiederum Resultat erfolgreicher Massenproteste von Wohlfahrtsempfängern war, die von der National Welfare Rights Organisation im Frühjahr und Sommer des Jahres organisiert worden waren und sich die Auszahlung gerade dieser Zuschüsse zum Ziel gesetzt hatten.)

»Wenn die Behörde einen Bedarf an Möbeln festgestellt hat, autorisiert sie den Unterstützungsempfänger, auf der Basis ihrer Kostenberechnung in einem Geschäft seiner Wahl die erforderlichen Gegenstände zu kaufen. Bis vor kurzem hielt sich der Bedarf an Möbelstücken in unserem Staat in engen Grenzen. Das Verfahren der Behörde, Möbel auf der Basis von Bedürftigkeit zu bewilligen, traf auf allgemeine Zufriedenheit. Das lag zu einem großen Teil an der Tatsache, daß die Unterstützungsempfänger sich offensichtlich nicht bewußt waren, daß sie einen Anspruch auf derartige Gegenstände besaßen.« [Herv. d. Verf.]<sup>13</sup>

Die unzähligen Methoden, mit denen Wohlfahrtsempfängern der volle Umfang der ihnen zustehenden Unterstützung versagt bleibt, beleuchtet eine kürzlich erschienene Untersuchung ländlicher Fürsorgepraxis in Virginia:

»In Franklin County wurden 35 Fälle auf die Genauigkeit hin untersucht, mit der die Unterstützungshöhe festgesetzt wurde. In 23 Fällen war die Berechnung falsch; die Irrtümer ergeben einen ganzen Katalog der Möglichkeiten, die lokalen Verwaltungen offenstehen: Die Behörde führte verteilte Nahrungsmittel und Kleidung an, die gar nicht verteilt worden waren. Sie verrechnete Zuschüsse eines Verwandten, der keine gegeben hatte. Sie führte nicht nur die Unterkunft, sondern auch die Versorgung als »kostenlos«, während der Empfänger in Wirklichkeit diese Nebenkosten bezahlen mußte. Bei der Budgetberechnung einer Familie

vergaß sie zwei unterstützungsberechtigte Kinder. Sie zählte noch Einkommen aus Arbeitstätigkeit, nachdem der Empfänger aufgehört hatte zu arbeiten. Hinzu kamen einfache Rechenfehler.«<sup>44</sup>

Daß Unterstützungsempfänger weniger erhalten, als ihnen zusteht, liegt nicht nur an umständlichen Vorschriften, willkürlicher Verwaltungspraxis und hoher Personalfuktuation. Das zeigt eine Studie über 766 AFDC-Empfänger, die im Sommer und Herbst 1967 in sechs Landkreisen von Wisconsin durchgeführt wurde. Die Autoren kommen zu dem Schluß:

»Sozialarbeiter vermieden es gewöhnlich, [Information über Bereiche zu erteilen], die zu spezifischen und kostspieligen Forderungen an die Behörden führen könnten. [...] Dieses Ergebnis entspricht dem [einer früheren] Untersuchung über die Verwaltung von AFDC-Mitteln, die ergab, daß nur wenige Klienten häufiger um einen Zuschuß bei aktueller Notlage baten. Entweder waren sie über die Verfügbarkeit der Zuschüsse nicht unterrichtet, oder ihnen wurde von Anträgen abgeraten.« [Herv. d. Verf.]<sup>45</sup>

Im Süden scheint eine weitere Methode ziemlich verbreitet zu sein. Dort werden verschiedene Ressourcen, die eine Familie angeblich besitzt – z. B. eine »mietfreie« Hütte auf einer Baumwollplantage – als Einkommen gewertet und die monatlichen Beträge entsprechend reduziert. Wollte man den Wohlfahrtsstatistiken Glauben schenken, käme man zu dem unwahrscheinlich anmutenden Schluß, daß schwarze AFDC-Familien im Süden mehr solcher Ressourcen besitzen als weiße AFDC-Familien, wodurch sich die beträchtlich niedrigeren Unterstützungsbeträge für Schwarze erklären ließen. Eine realistischere Interpretation ist sicherlich die, daß Wohlfahrtsbeamte in den Südstaaten den Ressourcen der Schwarzen einen höheren Geldwert zuschreiben als denen der Weißen.<sup>46</sup>

Bleibt AFDC-Familien der volle Unterstützungsumfang versagt, sehen sich die Mütter dem starken Druck ausgesetzt, auch weiterhin eine marginale Beschäftigung – als Landarbeiterinnen, Hausangestellte, etc. – anzunehmen. Tatsächlich werden potentielle Verdienste von den Fürsorgeämtern im voraus abgezogen. (Finden Klienten Arbeit, für die sie gewöhnlich in bar und pro Tag bezahlt werden, versuchen sie oft, ihre Verdienste zu verschweigen, damit die Wohlfahrtsbeamten sie nicht ein zweites Mal von ihrer Unterstützung

abziehen.)<sup>27</sup> Was die Auswirkungen auf die Arbeitsbereitschaft der Empfänger angeht, ist also die administrative Praxis, den vollen Unterstützungsumfang zu versagen, der formellen Vorschrift über die Beschäftigung von Müttern («employable mother» rule) vergleichbar.

### Demütigung der Fürsorgeempfänger als Mittel zur Anpassung der arbeitsfähigen Armen

Marktwerte und Marktanziehe sind an der Basis der Sozialordnung am schwächsten. Um schwache Marktkontrollen zu verstärken und die Verfügbarkeit billiger Arbeitskraft zu gewährleisten, verwandelt das Fürsorgesystem die bedürftigen Unterstützungsempfänger in eine Klasse von Ausgestoßenen ohne produktiven Wert, die nicht auf Gleichgültigkeit, sondern auf Verachtung treffen. Ihre entwürdigende Behandlung durch die Wohlfahrtsbehörden dient der Verherrlichung des Arbeitsethos und schreckt tatsächliche oder potentielle Erwerbstätige davon ab, Unterstützung zu beantragen. Es ist durchaus erklärbar, warum Fürsorgebeamte ihre Klienten degradieren. Die öffentliche Meinung verlangt danach, wie der allgemeine Sturm der Entrüstung zeigt, wenn Fürsorgeempfänger Anzeichen von Undankbarkeit oder Verstocktheit aufweisen. Um zu überleben, sind die Fürsorgebehörden daher gezwungen, bestimmte Rituale zu entwickeln, mit denen sie ihre Klienten unterwerfen.

Kennzeichnend für die Erniedrigung der Fürsorgeempfänger ist, daß sie allgemeingültige Rechte gegen Unterstützung eintauschen müssen. AFDC-Mütter werden oft dazu gezwungen, Fragen über ihr Sexualverhalten zu beantworten («Wann hatten Sie Ihre letzte Menstruation?»), ihre Schränke durchsuchen («Wem gehören diese Hosen«?) und ihre Kinder ausfragen zu lassen («Hat eure Mutter Männerbesuch?»). Ständig haben sie mit überfallartigen Durchsuchungen – vorzugsweise nach Mitternacht und ohne richterliche Vollmacht – ihrer Wohnungen zu rechnen, bei denen nach Anzeichen »unmoralischen« Lebenswandels gefahndet wird. In Oakland, Kalifornien, weigerte sich im Januar 1962 der Sozialarbeiter Bennie Parish, an einer solchen Hausdurchsuchung teilzunehmen; er

wurde wegen Ungehorsams entlassen. Seine Klage auf Wiedereinstellung wurde vor Gericht mit dem Argument abgewiesen, öffentliche Unterstützung bedeute den Verzicht auf bestimmte verfassungsmäßig garantierte Rechte, einschließlich des Rechts auf Privatsphäre.<sup>28</sup> (Das Gericht konnte sich mit seinem Spruch zumindest auf eine lange Tradition berufen, denn der Entzug von Bürgerrechten ist ein altes Merkmal öffentlicher Fürsorge. In England wurde z. B. Fürsorgeempfängern bis 1918 das Wahlrecht verwehrt, und auch in den USA wurde noch 1934 in den Verfassungen von 14 Bundesstaaten allen öffentlichen Unterstützungsempfängern das aktive und passive Wahlrecht vorenthalten.)<sup>29</sup>

Daß Fürsorgeempfängern allgemein anerkannte Rechte entzogen werden, wurde vor kurzem durch eine Entscheidung des Bezirksgerichts in Washington, D. C., besonders eindeutig dokumentiert. Dort unternahm eine Gruppe von AFDC-Müttern den seltenen Schritt, gegen die Wohlfahrtsverwaltung zu klagen und das gerichtliche Verbot von ungerechtfertigten Durchsuchungen, belästigender Überwachung, Abhörmethoden und Befragungen über Sexualverhalten zu beantragen. Das Gericht entschied gegen die Mütter. In der Begründung hieß es, Wohlfahrtsunterstützung sei ein Entgegenkommen; wer von den Berechtigten tatsächlich Unterstützung erhalte, liege im absoluten Ermessen der Behörde, die alle ihr angemessen erscheinenden Maßnahmen ergreifen dürfe. In der mündlichen Urteilsbegründung bemerkte der Richter dazu, »jeder Empfänger hat das ausdrückliche Recht, dem Ermittlungsbeamten die Tür vor der Nase zuzuknallen. Natürlich geht er damit das Risiko ein, von der Liste gestrichen zu werden.«

Mit dieser Ermächtigung können Fürsorgebehörden ihre Klienten einer gründlichen und beständigen Überwachung unterwerfen. In der Berufung ordnete ein dreiköpfiges Bundesgericht an, den obigen Fall in einem »fairen Hearing« unter Leitung der Wohlfahrtsbehörde an die Öffentlichkeit zu bringen. Im Verlauf dieses Hearings gelang es, einem früheren Ermittlungsbeamten der Wohlfahrtsverwaltung die folgenden Aussagen zu ihrer Überwachungspraxis zu entlocken:

*Frage:* »Wie oft wurde Ihnen der Zutritt zur Wohnung eines Empfängers verweigert?«

*Antwort:* »Ganz, ganz selten. Weniger als 1 Prozent.«

*Frage:* »Wenn Sie sich ausgewiesen und um die Erlaubnis gebeten hatten, die Wohnung des Empfängers zu inspizieren, sagten Sie dann jemals, er oder sie habe das Recht, den Zutritt zu verweigern?«

*Antwort:* »Nie.«

*Frage:* »Warum nicht?«

*Antwort:* »Ich ging von der Voraussetzung aus, daß sie ihre Wohnungen inspizieren lassen mußten, wenn sie Wohlfahrt erhalten wollten.«

*Frage:* »Was taten Sie darauf?«

*Antwort:* »Mein Partner und ich durchsuchten die Wohnung so schnell wie möglich.«

[Ermittlungsbeamte arbeiten immer zu zweit.]

*Frage:* »Wie lang dauerte das gewöhnlich?«

*Antwort:* »Fünf bis sieben Minuten.«

*Frage:* »Warum beeilten Sie sich so?«

*Antwort:* »Das lag daran, daß wir so weit wie möglich kommen wollten, bevor der Klient Einspruch erheben konnte. Gewöhnlich teilten wir uns auf. Einer von uns verwickelte den Klienten in ein Gespräch, der andere durchsuchte rasch die Räume und Schränke.«

*Frage:* »Was geschah, wenn ein Klient Einspruch erhob?«

*Antwort:* »Dann gingen wir. Deshalb beeilten wir uns ja auch so.«

*Frage:* »Benutzten Sie noch andere Methoden?«

*Antwort:* »Ja, manchmal teilten wir uns auf, bevor wir ein Haus betraten, einer von uns ging an die Vordertür, der andere an den Hinterausgang.«

*Frage:* »Warum das?«

*Antwort:* »Wenn ein Mann im Haus war, würde er zu verschwinden suchen – durch Fenster, über die Feuerleiter oder durch die Hintertür.«<sup>10</sup>

Die Drohung mit dem Entzug der Unterstützung ist ein ständiges Mittel der Behörden, öffentliche Aktivitäten der Wohlfahrtsempfänger zu zügeln, die den Zorn wichtiger gesellschaftlicher Gruppen hervorrufen könnten; man droht den Klienten, wenn sie sich an Bürgerrechtsprotesten beteiligen, wenn sie wegen Diskriminierung am Arbeitsplatz, im Wohnungs- oder Schulwesen Beschwerde einlegen, manchmal sogar, wenn sie sich bei Wahlen nicht an Empfehlungen der Behörde gehalten haben. In mindestens einem formellen Hearing ist Sozialarbeitern öffentlich vorgeworfen worden, an ihre Klienten markierte Stimmzettel ausgegeben zu haben.<sup>31</sup> Im Verlauf dieses Hearings, das 1966 von der Bürgerrechtskommission in Cairo, Illinois, abgehalten wurde, trat die Furcht der Zeugen, die über solche und ähnliche Mißstände

aussagten, vor Repressalien der Behörde so offen zu Tage, daß sich ein Kommissionsmitglied dazu veranlaßt sah, die Sitzung mit der folgenden Bemerkung zu unterbrechen:

»Was ich sagen will, wird möglicherweise bei einigen Amtspersonen der verschiedenen Ämter und Dienststellen der Bezirke, die bei diesem Hearing angesprochen worden sind, nicht gut ankommen. Ich möchte dies sagen, weil ich diejenigen, die so mutig waren und bei diesem Hearing ausgesagt haben, meiner Unterstützung versichern will. Dies ist der Unterausschuß der U. S.-Bürgerrechtskommission für den Bundesstaat Illinois. Es ist die Aufgabe dieses Unterausschusses, für die Kommission Informationen zu sammeln, die dann dem Präsidenten und dem Kongreß der Vereinigten Staaten vorgelegt werden. Jegliche Einschüchterung, jegliche Repressalien gegen Wohlfahrtsempfänger oder Sozialmieter stehen in direktem Widerspruch zu den Gesetzen der Vereinigten Staaten; jeder, der sich an solchen Einschüchterungen oder Repressalien beteiligt, wird sich dafür gerichtlich zu verantworten haben.«<sup>17</sup>

Von Zeit zu Zeit werden die Rituale der Erniedrigung der Wohlfahrtsempfänger durch parlamentarische Untersuchungen und Zeitungsmeldungen, die sie als Schwindler und Drückheberger hinstellen und ihre Sexualmoral beanstanden, öffentlich zur Schau gestellt. Die Vorstellungen der Öffentlichkeit von Sozialfürsorge verdanken ihre Entstehung zum Teil gerade solchen Darbietungen. Vor einigen Jahren warfen städtische Beamte in Newburgh, New York, den Unterstützungsempfängern pauschal vor, falsche Angaben zu machen und zu viele uneheliche Kinder zu bekommen; zur Abhilfe machten sie den nicht sonderlich neuen Vorschlag, Mütter in den Arbeitsmarkt einzugliedern und uneheliche Kinder ihren »ungeeigneten« Familien wegzunehmen. Ein ähnliches Schauspiel inszenierte 1962 Senator Byrd, der die Wohlfahrtsverwaltung im District of Columbia dazu zwang, beinahe ebenso viele Sozial»fahnder« wie Sozial»arbeiter« einzustellen. Die Betrugsermittler stellten daraufhin Hunderte von AFDC-Müttern unter ständige Bewachung, indem sie ihre Wohnungen aus geparkten Wagen heraus beobachteten, und »bewiesen« innerhalb eines Jahres, daß ca. 60% von ihnen nicht unterstützungsberechtigt waren, vor allem, weil sie offensichtlich Kontakte zu Männern hatten. Die darin enthaltene Anschuldigung eines unmoralischen Lebenswandels wurde weithin publiziert. Solche Stigmatisierung durch die Massenmedien ist das mo-

derne (wenn auch weniger grausame) Äquivalent zu Peitsche und Halseisen, mit denen der Pauper einst auf dem Marktplatz gebrandmarkt wurde.

Eine Reihe von Methoden, mit denen Fürsorgebehörden ihre Klienten auf eine Berufstätigkeit vorbereiten (oder, wie man früher sagte, die Paupers zur Arbeit anhalten), trägt zu deren weiterer Erniedrigung bei. Fürsorgeverwaltungen heben solche Rehabilitationsprogramme gern hervor, vor allem, wenn sie Angriffe aus der Öffentlichkeit befürchten. Zum Beispiel kündigten im April 1969 hohe Beamte des HEW, die in der steigenden Zahl der AFDC-Empfänger eine Bedrohung sahen, in einem Memorandum den Wohlfahrtsverwaltungen der Bundesstaaten an:

„Wir sehen uns heute vor keine dringlichere und lebenswichtigere Aufgabe gestellt, als der immer größer werdenden Menge öffentlicher Wohlfahrtsempfänger und Antragsteller dabei behilflich zu sein, wirtschaftlich unabhängig zu werden. Wir dürfen keine Anstrengungen scheuen, im Haushaltsjahr 1970 die Anzahl der Rehabilitationen öffentlicher Unterstützungsempfänger gegenüber 1968 mindestens zu verdoppeln.“

Ähnlich versteckte die Wohlfahrtsverwaltung in New York City, die 1967 plötzlich ein Budget von annähernd einer Milliarde Dollar auf sich zukommen sah, diese unglückselige Nachricht hinter der öffentlichen Ankündigung der Einrichtung einiger neuer Kindertagesstätten, die es Müttern erlauben würden, zu arbeiten oder sich für einen Beruf ausbilden zu lassen. Da solche Tagesstätten sehr kostspielig sind<sup>33</sup>, glauben die Behörden selbst nicht an die Möglichkeit, sie in großem Maßstab ausbauen zu können. Trotzdem heben sie weiterhin ihre Tagesstätten und Berufsausbildungsprogramme hervor, um in der Öffentlichkeit den Eindruck zu erwecken, daß sie mit voller Kraft gegen diejenigen persönlichen und moralischen Mängel vorgehen, die allgemein für die Quellen der Armut gehalten werden.<sup>34</sup>

Die Anzahl erfolgreicher Rehabilitationen ist nicht sehr beeindruckend, doch darum geht es gar nicht. Da Fürsorgebehörden ohnehin denjenigen, die sie nach bestehender Marktlage für arbeitsfähig halten, meist die Unterstützung verweigern, war kaum anzunehmen, daß ihre Bemühungen um die

Wiedereingliederung ins Berufsleben den Betroffenen gutbezahlte Arbeit verschaffen würde. (Nach eigenen Angaben des HEW waren im Haushaltsjahr 1968 unter 1,5 Millionen Familien, die AFDC-Unterstützung erhielten, nur 20 000 »Rehabilitierte« – das ist eine Erfolgsquote von 1 zu 75.) Ohnehin besteht der Rehabilitationsprozeß angesichts der hohen Kosten für Berufsausbildung und Tagesstätten zum größten Teil aus Ermahnungen und Vorwürfen. Und darum geht es. Wie in früheren Zeiten »freundliche Besucher« armen Witwen Vorträge über den Wert harter Arbeit hielten, sowie über die Schande, von der Wohltätigkeit anderer abhängig zu sein, so verpflichtete kürzlich der Staat New York alle AFDC-Mütter, sich zweimal im Monat auf dem Arbeitsamt zu Interviews einzufinden. Derartige Rituale sind zwar nicht besonders wirksam, wenn es darum geht, eine Mutter vom Lande in den städtischen Arbeitsmarkt einzufügen; ihren Zweck, potentielle Bewerber um öffentliche Unterstützung davor zu warnen, daß man sie als rehabilitationsbedürftige »Versager« behandeln wird, erfüllen sie jedoch ausgezeichnet.

Da ihr Überleben von der öffentlichen Unterstützung abhängt, müssen Wohlfahrtsempfänger diese Behandlung durch die Behörden gewöhnlich hinnehmen. Als eine der Wohlfahrtsempfängerinnen, die sich an der oben erwähnten Klage gegen die Wohlfahrtsverwaltung in Washington, D.C., beteiligt hatte, im Verlauf des Hearings gefragt wurde, warum sie während all der Jahre, die sie Wohlfahrt bezogen hatte, niemals einem »Sozialfahnder« den Zutritt zu ihrer Wohnung verweigert habe, antwortete sie nur: »Ich habe meine fünf Kinder zu ernähren.«

Nicht nur müssen sich Wohlfahrtsempfänger diese Behandlung gefallen lassen, oft machen sie sich sogar deren Logik zu eigen. Das zeigt sich selbst in den seltenen Fällen, in denen Gruppen von Wohlfahrtsabhängigen sich dazu aufraffen, gegen ihre Diskriminierung durch die Behörden zu protestieren, wie bei den kürzlich von der National Welfare Rights Organisation organisierten Demonstrationen: trotz Verurteilung der Fürsorgerestriktionen bleibt das Arbeitsethos in Kraft. AFDC-Mütter mit vier oder fünf kleinen Kindern, die vor der Wohlfahrtsbehörde für MEHR GELD JETZT demonstrieren, tragen auch Schilder mit der Aufschrift WIR WOLLEN

ARBEIT. Die meisten dieser Frauen fühlen noch immer die tiefe moralische Verpflichtung, zu arbeiten – oft ganz ungeachtet der Art der Arbeit, der Lohnhöhe oder der eigenen Verpflichtung, Kinder großzuziehen.

Man betrachte etwa die folgende vernichtende Kritik an den Wohlfahrtsbeamten aus dem Munde einer im Getto wohnenden Unterstützungsempfängerin:

»Ich glaube, das Wohlfahrtsamt ist zu mild, zu nachsichtig. Die Sozialarbeiter prüfen gar nicht, wie das Wohlfahrtsgeld ausgegeben wird. Wenn sie öfter in die Häuser kämen, könnten sie feststellen, ob die Leute betrügen oder nicht. Sie könnten kommen, wann sie wollten, bei Tag oder bei Nacht. Wenn man kein schlechtes Gewissen hat, sollte es einem egal sein, wann sie kommen.«<sup>35</sup>

Die Untersuchung, der dieses Zitat entstammt, ergab, daß eine Mehrheit der Fürsorgeempfänger Methoden wie mitternächtliche Hausdurchsuchungen und Budgetberatung befürwortete. Außerdem »sprachen die Befragten von Wohlfahrtsempfängern fast niemals (die meisten überhaupt nicht) als ›wir‹, sondern als ›sie‹.«<sup>36</sup> Indem sie so von denen, die mit ihnen im selben Boot sitzen, abrücken und sie verurteilen, neigen sie zur Identifizierung mit ihren Unterdrückern; darauf deuten zumindest die Ergebnisse einer weiteren Untersuchung hin (die ergab, daß Sozialarbeiter es unterließen, Klienten über ihren Anspruch auf Sonderzuschüsse zu unterrichten):

»Ist der Sozialarbeiter jemand, den die Befragten mögen, dem sie vertrauen, mit dem sie reden und über ihre Probleme diskutieren? Beinahe 80% [von 766 Unterstützungsempfängern in sechs Bezirken von Wisconsin] äußerten sich positiv über ihre Fürsorger. [...] Ein hoher Prozentsatz der Befragten meinte, sie unternähmen ›besondere Anstrengungen, gute Beziehungen zu ihren Sozialarbeitern aufrechtzuerhalten‹. Glauben die Befragten, ihre Sozialarbeiter haben gute Gründe für ihr Verhalten? *Eine überwältigende Mehrheit ist davon überzeugt.*« [Herv. d. Verf.]<sup>37</sup>

Lassen sich Opfer zur Kollaboration bewegen, ist ihre Unterwerfung gesichert. Der beste Beweis ist die Tatsache, daß Wohlfahrtsempfänger fast niemals Beschwerde einlegen. Der Social Security Act verlangt von den Bundesstaaten die Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens (»fair hearings« ge-

nant) für Wohlfahrtsempfänger und Antragsteller, die glauben, ungerecht behandelt worden zu sein. Um ein Hearing zu bekommen, hat man ein Formular auszufüllen und an die Wohlfahrtsverwaltung des zuständigen Bundesstaates zu schicken. Dieser ernennt daraufhin einen Hearingsleiter und setzt binnen 60 Tagen einen Termin fest.

Überall im Land liegen gute Gründe für Beschwerden vor – von der Verweigerung von Beihilfen bis zum Verlust von Bürgerrechten. Trotzdem sind Beschwerden in Wirklichkeit sehr selten. In New York City wurden 1964, als es dort etwa 500 000 Wohlfahrtsempfänger gab, *im ganzen Jahr nur fünfzehn Beschwerden eingelegt*. Selbst wenn man bedenkt, daß die Armen über solche Verfahren schlecht informiert sind und nicht das Geld für einen Rechtsbeistand haben, wirft das ein Licht auf ihre bemerkenswerte Ergebenheit. Anderswo ist die Situation nicht anders.<sup>38</sup>

Die wichtigste Zielgruppe der erniedrigenden Rituale öffentlicher Wohlfahrt sind nicht die Unterstützungsempfänger selbst, die ohnehin als Arbeitskräfte kaum zu gebrauchen sind, sondern die arbeitsfähigen Armen, die erwerbstätig bleiben. Sie sind es, an die sich das Schauspiel vom erniedrigten Pauper richtet. Die Skandale um Wohlfahrts»betrug« zum Beispiel haben weitläufige Auswirkungen, sie erreichen eine große Öffentlichkeit – einschließlich derjenigen, die sonst vielleicht Anträge stellen würden, aber von der Gehässigkeit, die Wohlfahrtsempfängern entgegenschlägt, abgeschreckt werden. In den Jahren vor 1962, als Senator Byrd seine Kampagne gegen die Wohlfahrtsverwaltung des District of Columbia entfesselte, hatten dort z. B. jährlich 6500 Familien Unterstützungsanträge gestellt; während der Kampagne sank die Zahl auf 4400 und war auch mehr als fünf Jahre später, als sich der Skandal längst gelegt hatte, noch nicht wieder angestiegen.

Auf die Auswirkungen des Etiketts »Wohlfahrtsempfänger« auf die arbeitenden Armen weist nichts deutlicher hin als die bei ihnen verbreitete Ablehnung staatlicher Zuschüsse für ihre niedrigen Löhne. In einer Reihe nördlicher Bundesstaaten und Bezirke haben erwerbstätige Männer Anspruch auf Lohnbeihilfen durch die Fürsorgebehörden. Die meisten dieser Unterstützungsprogramme wurden während der Depression eingerichtet und dann für Randgruppen beibehalten, die von keiner

der Kategorien unter dem Social Security Act erfaßt waren. Sie werden von den Ländern oder Gemeinden bezahlt und tragen gewöhnlich die Bezeichnung »allgemeine Fürsorge« oder »Haushaltsfürsorge«. Da ihre Unterstützungsbeträge sich oft nach der Familiengröße richten, fällt das Einkommen großer Familien mit niedrigerem Verdienst oft unter das festgesetzte Unterstützungsniveau und berechtigt somit zu Einkommensbeihilfen. In New York hat z. B. ein Arbeiter mit drei Angehörigen, der nicht mehr als den Mindestlohn verdient, Anspruch auf einen steuerfreien Fürsorgezuschuß von etwa 100 Dollar im Monat; in Cleveland würde er etwa 70 Dollar erhalten. Je größer die Familie, um so höher der Betrag; und doch nimmt kaum jemand diese Beihilfen in Anspruch. Im Jahr 1968 hatten z. B. in New York City nach Berechnungen der Wohlfahrtsbehörde *annähernd 150 000 Familien Anspruch auf Einkommensbeihilfen; nur 15 000 beanspruchten sie tatsächlich.*<sup>39</sup>

Unwissenheit über Wohlfahrtsbestimmungen erklärt diese Situation nur teilweise; denn selbst wenn arme Familien von den Beihilfen, die ihnen zustehen, erfahren, weigern sie sich gewöhnlich, sie in Anspruch zu nehmen. Daß verarmte Lohnarbeiter auf solche beträchtlichen Summen einfach verzichten, legt Zeugnis davon ab, welche Macht die Arbeits- und Erfolgsideologie, zusammen mit dem Abscheu vor der Fürsorge, über diejenigen gewonnen hat, die aus ihrer eigenen Arbeit den geringsten Nutzen ziehen. Noch beeindruckender wird es, wenn man bedenkt, daß die Armen zwar staatliche Almosen meiden, wohlhabende Gesellschaftsschichten jedoch in großem Maße und jederzeit von allen Arten öffentlicher Subventionen profitieren.

## Die Unerschütterlichkeit der Fürsorge-Ideologie

Noch eine letzte Bemerkung. Nach weitverbreiteter Meinung hat die Einführung professioneller Methoden und Maßstäbe in das Fürsorgesystem eine Humanisierung der Unterstützungspraxis bewirkt. Es ist sicher richtig, daß die philanthropischen Glaubenssätze zur Rechtfertigung früherer Fürsorgepraxis nach und nach durch professionelle Grundsätze ersetzt

werden. Doch diese Unterscheidung ist von geringer Bedeutung; die professionellen bewahren ebenso wie die philanthropischen Auffassungen das System vor exzessiven Ansprüchen und verfolgen also die gleichen ökonomischen und politischen Ziele – nur tun sie dies vielleicht effizienter.

Eine gänzlich ungeschminkte Erörterung der Funktion des Professionalismus beim Ausleseverfahren findet sich in der Geschichte des AFDC-Programms von Winifred Bell. Bei der Analyse der Mütterhilfsprogramme der Bundesstaaten vor AFDC stellt sie die »Eignung« der antragstellenden Familie als das hauptsächliche Auslesekriterium heraus, das von den Spitzen der Sozialverwaltungen vor der Depression mit Nachdruck vertreten und gegen alle Angriffe verteidigt wurde. Führende Fürsorgebeamte bekämpften sogar die Einrichtung eines bundesweiten AFDC-Programms mit der Begründung, in diesem Fall könnten »ungeeignete« Mütter in den Genuß von Unterstützung kommen. Über die Folgen der Bedingung eines »anständigen Hausstands« für die Mütterhilfsprogramme heißt es bei Bell:

»Gerade die Schwammigkeit eines Kriteriums wie »anständiger Hausstand« zur Feststellung der Unterstützungsberechtigung garantierte Anpassungsfähigkeit an lokale und regionale Verhältnisse, und wie sich aus den Unterlagen ergibt, erhoben die gesetzlichen Bestimmungen selten den Anspruch, Begriffe wie »taugliche« oder »geeignete« Eltern oder »anständiger Hausstand« näher zu bestimmen. Das wurde den örtlichen Sozialarbeitern überlassen, die ihrerseits die Begriffe so auslegten, daß sie die Unterstützung auf nette angelsächsische Witwen beschränkten und einhellig darangingen, schwarze und ledige Mütter, die Kritik auf sich ziehen könnten, von den neugeschaffenen Unterstützungsprogrammen auszuschließen.«<sup>49</sup>

Bildet man sich ein, die Fürsorgepraxis habe sich durch die Einführung professioneller Methoden seit den Tagen der Mütterhilfe verändert, muß man sich von den Ergebnissen einer kürzlich abgeschlossenen Studie des HEW ernüchtern lassen, die in elf Städten die Ursachen für die Ausweitung öffentlicher Unterstützung in den letzten Jahren prüfte. Unter anderem ergab die Untersuchung ein negatives Verhältnis zwischen Professionalismus und Fürsorgeumfang. Je professioneller das Wohlfahrtspersonal ausgerichtet war, desto niedriger lag der Anteil der Armen, die Unterstützung erhielten:

»Hohe Bewertungen hinsichtlich ihrer professionellen Einstellung erhielten Sozialarbeiter, die Berufsverbänden angehörten, Fachzeitschriften lasen und ein Diplom besaßen oder darauf hinarbeiteten. *Es bestand ein starkes umgekehrt proportionales Verhältnis zwischen dem Grad an Professionalismus und dem Anteil armer AFDC-Empfänger.* Je niedriger die Zahl der Sozialarbeiter mit professioneller Einstellung zur Sozialarbeit, desto größer die Zahl armer AFDC-Empfänger.« [Herv. d. Verf.]»

Insgesamt gesehen sind die Lehren und Methoden wissenschaftlicher Sozialarbeit, die das heutige Fürsorgesystem kennzeichnen, zwar in mancher Hinsicht weniger streng als die früheren Lehren und Methoden religiös begründeter Philanthropie; trotzdem besteht zwischen ihnen eine enge Parallele. Damals wurden die Ursachen der Armut auf moralische, heute auf psychische Defekte zurückgeführt. Die frühere philanthropische »Behandlung« bestand aus strikter Überwachung und Disziplin mit dem Argument, Armut beweise die Existenz moralischer Schwäche; die heutige Sozialarbeit schreibt moderne Methoden psychosozialer Diagnose, »Individualisierung« und Lebensberatung vor, als ob Armut die Charakterschwäche des Klienten und sein Bedürfnis nach professioneller »Behandlung« beweise. (Die Berufsverbände, die sich heute als Hüter der öffentlichen Unterstützung darstellen, fordern ständig höhere Mittel für Familienberatung, Lese- und Schreibunterricht und, natürlich, Berufsausbildung.) Wenn es einen wirklichen Unterschied zwischen den philanthropischen und den professionellen Rechtfertigungsstrategien der Sozialfürsorge gibt, dann den, daß die Auswahl von Unterstützungsberechtigten einmal moralisch und einmal psychologisch begründet wird. Die der Gesellschaft erwiesene »Dienstleistung« der Erniedrigung der Armen ist in beiden Fällen die gleiche.

Fassen wir zusammen: das amerikanische System öffentlicher Wohlfahrt ist eng mit der Struktur der Arbeit verknüpft und hält diese, nicht zuletzt durch den Ausschluß potentieller Arbeitskräfte von der Unterstützung, aufrecht. Die Einpassung des Wohlfahrtssystems in eine stabile, aber diversifizierte Ökonomie ist dadurch sichergestellt, daß die Ausschlußbestimmungen den regionalen Unterschieden im Arbeitskräftebedarf entsprechend variiert werden. Darüber hinaus trägt eine strenge Wohlfahrtspolitik zur Aufrechterhaltung der Ar-

beitsnormen bei, indem sie den beschämten Pauper jedem, vor allem den arbeitsfähigen Armen, als abschreckendes Beispiel vor Augen führt. Auf diese Weise ist die Rechtfertigung von Wohlfahrtsrestriktionen gewöhnlich eine moralische, die Funktion, der sie dienen, aber eine ökonomische. Die Nutznießer der billigen Arbeitskraft, die die Fürsorgepraxis garantiert, können sich nicht nur ihrer Gottesfurcht, sondern auch ihrer Profite erfreuen.

#### Anmerkungen

- 1 Bell, 1968, S. 60-67.
- 2 Sauber und Rubinstein, S. 108-110.
- 3 Greenleigh Associates, 1965, S. 38 f.
- 4 Als die Verwaltung des Anti-Armutsprogramms in Baltimore feststellte, daß viele unterstützungsberechtigte Familien nie Wohlfahrt bezogen hatten, und ihnen daraufhin half, ihre Ansprüche durchzusetzen, stieg die Zahl der Empfänger dramatisch an. Auf diesbezügliche Fragen der Presse gab der Direktor der Wohlfahrtsverwaltung in Maryland diesen »ziemlich dramatischen Anstieg« zu und meinte, es sei »wahrscheinlich wahr«, daß viele Menschen Fürsorge benötigen, aber nicht bekommen. Er bemerkte jedoch weiter, »man würde uns heftig kritisieren, wenn wir Werbung betreiben würden, deshalb glaube ich nicht, daß wir uns diese Rolle zulegen sollten« (*Baltimore Afro-American*, S. 1).
- 5 U.S.Welfare Administration, S. 32.
- 6 Schorr und Wagner, S. 19 f.
- 7 Der Beobachter hieß Richard M. Elman; er war zu jener Zeit in der Forschungsabteilung von Mobilization for Youth, dem ersten Büro des Anti-Armutsprogramms, tätig. Einige seiner Beobachtungen veröffentlichte er später in seinem Buch *The Poorhouse State*. In diesem Kapitel basieren alle Angaben über das Lower Manhattan Zentrum auf seinen Notizen.
- 8 U.S.Welfare Administration, S. 2-5.
- 9 Ebd., S. 4.
- 10 Greenleigh Associates, 1962, S. 57.
- 11 Ebd., S. 58.
- 12 Schorr und Wagner, S. 11 f. Schorr und Wagner weisen allgemein nach, daß es den Bemühungen um Qualitätskontrolle nicht gelingt, die Interessen tatsächlicher oder potentieller Fürsorgeempfänger zu schützen.
- 13 Bundesweit wurde 1961 festgestellt, daß 17% aller AFDC-Empfänger seit weniger als 6 Monaten, 15% zwischen 6 Monaten und einem Jahr, weitere 17% zwischen ein und zwei Jahren erst Unterstützung erhielten. Streichungen sind, wie sich daraus ergibt, sehr häufig (Mugge).
- 14 Sauber und Rubinstein, S. 102-104. Weitere 10% dieser Auswahl hatten Unterstützungsanträge gestellt und waren abgelehnt worden.
- 15 Burgess und Price, S. 55 (Tabelle 3.8) und 163.

- 16 *New York Times*, 11. Januar 1970, S. 57.
- 17 Greenleigh Associates, 1962, S. 45.
- 18 Ebd., S. 57 (leicht gekürzt).
- 19 Diese Untersuchungen werden in Kapitel 7 diskutiert.
- 20 Budget Bureau Recommendations for Savings in the Welfare Budget, 24. März, 1969. In dem Bericht hieß es: »Um im Zuge der administrativen Änderungen Einsparungen vornehmen zu können, muß die augenblickliche Verwaltung bei der Wohlfahrtsvergabe stärker selektieren. Die administrativen Änderungen, die wir vorschlagen, sind: [...] ein neues Aufnahmeverfahren, das alle TADC und arbeitslosen HR-Empfänger sowie alle AFDC-Empfänger, deren Kinder bereits im schulpflichtigen Alter sind, [...] vor dem Aufnahmegespräch [...] zu einer Arbeitsvermittlung schickt; dieser Vorschlag soll erreichen, [...] daß mehr Unterstützungsberechtigte für längere Zeit selbst zu niedrigen Löhnen erwerbstätig bleiben; [...] er würde wahrscheinlich auch eine abschreckende Wirkung hinsichtlich der Bewerbungsquote erzielen [...]; die Eliminierung der sieben Außenstellen und von mindestens sieben regulären Wohlfahrtszentren durch Zentralisierung der Verwaltung, [...] damit [...] sich der größte gesetzlich mögliche Rückstau zwischen Antragstellung und endgültiger Entscheidung der Unterstützungsberechtigung bildet und erhalten bleibt.« Die Zentralisierung der Wohlfahrtszentren begann dann später im Herbst 1970.
- 21 New York State Department of Social Services, S. 45-47.
- 22 Gordon, S. 73 f. .
- 23 Der Bericht war vielfältig und ohne Titel, Datum und Seitenangaben.
- 24 Schorr und Wagner, S. 14.
- 25 Handler und Hollingsworth, S. 413.
- 26 HEW, Tabellen 48a und 48b.
- 27 In der Vergangenheit ist Einkommen aus Arbeitstätigkeit, sofern es angegeben wurde, jeweils von der Wohlfahrtsbeihilfe abgezogen worden. Auf Grund der raschen Eskalation der Empfängerzahlen in den letzten Jahren sind in verschiedenen Plänen Arbeitsanreize vorgeschlagen und eingeführt worden, die es den Empfängern erlaubten, einen Teil ihrer Verdienste einzubehalten. Als Begründung wurde angegeben, auf diese Weise könnten die Empfänger lernen, autark zu werden. Die Pläne spiegeln die allgemeine Besorgnis über rasch ansteigende Wohlfahrtskosten wider – eine Besorgnis, die das traditionelle Interesse daran, die Einkommen der Unterstützungsempfänger unter dem niedrigsten Lohnniveau zu halten, zeitweilig in den Schatten stellte.
- 28 In der Berufung wurde Parish jedoch recht gegeben; seitdem hat das HEW die Bundesstaaten angewiesen, Durchsuchungen nach Mitternacht zu unterlassen.
- 29 In Delaware, Maine, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, Rhode Island, South Carolina, Texas, Virginia, West Virginia, dazu noch Louisiana, Missouri, Oklahoma und Pennsylvania. In den letzten vier Bundesstaaten galt der Wahlrechtsentzug nur für Insassen von Armenhäusern und anderer wohltätiger Institutionen (Heisterman und Keener, S. 43).
- 30 *Consent or Starve*, S. 13.
- 31 Vgl. die Zusammenfassung dieser Beschuldigungen in: U.S. Commission of Civil Rights, Appendix I. Weitere Informationen über den Einsatz der Wohlfahrtsunterstützung zur Eindämmung sozialen Protestverhaltens gibt Dunbar, S. 44. Dunbar gibt Behauptungen wieder, nach denen in Mississippi »in den frühen sechziger Jahren keine Wohlfahrt mehr ausgezahlt wurde, um Schwarze davon abzuhalten, sich zur Wahl einzutragen« und sich an OEO-(Office of Economic

Opportunity)-Programmen zu beteiligen, die arme Schwarze von den Plantagenbesitzern ein wenig unabhängiger machten.

32 U.S.Commission on Civil Rights, S. 117.

33 Kindertagesstätten kosten in den meisten Großstädten jährlich zwischen 1500 und 1800 Dollar pro Kind; an einigen Orten sind sie noch teurer. In New York City kostet z. B. der Bau einer Tagesstätte für 100 Kinder annähernd 400 000 Dollar; die jährlichen laufenden Kosten betragen dann pro Kind zwischen 2200 und 2700 Dollar (*New York Times*, 8. Februar 1970, S. 68). Fehlen Kindertagesstätten, liegt es im Ermessen von Ländern und Gemeinden, alternative Vorkehrungen zur Aufsicht der Kinder zu treffen: »Einer Frau [in Virginia] wurde die Unterstützung mit der Begründung verweigert, daß sie arbeiten könne; ihre Schwester könne sich doch ihrer Kinder annehmen. Die Schwester hat selbst sechs Kinder und einen invaliden Ehemann; die Antragstellerin würde dem Haushalt ihrer Schwester noch fünf Kinder – davon zwei noch nicht schulpflichtig – hinzufügen« (Schorr und Wagner, S. 18).

34 Robert A. Scott berichtet in *The Making of Blind Men* von einem ähnlichen Verhaltensmuster der Behörden zur Blindenunterstützung, die, um sich öffentlichen Rückhalt zu verschaffen, junge, lern- und arbeitsfähige Blinde aussuchen und sie potentiellen Philanthropen vorführen (Scott, S. 119 f.).

35 Briar, S. 46.

36 Ebd., S. 51.

37 Handler und Hollingsworth, S. 411.

38 Briar fand heraus, daß Wohlfahrtsempfänger an der Westküste ebenso selten Beschwerde einlegen.

39 Vgl. Cloward und Piven, *Workers and Welfare: The Poor Against Themselves*, S. 558-62.

40 Bell, 1965, S. 18 f.

41 New York State Department of Social Services, S. 52.



Teil III  
Fürsorge und Stadtkrise



## Kapitel 6

### Die Wohlfahrtsexplosion der sechziger Jahre

War die Zahl der AFDC-Empfänger in den fünfziger Jahren nur um 110 000, d. h. um 17%, angestiegen, so kamen zwischen Dezember 1960 und Februar 1969 annähernd 800 000 Familien hinzu; das bedeutet einen Anstieg von 107% innerhalb von acht Jahren und zwei Monaten.<sup>1</sup> In den sechziger Jahren läßt sich damit in den USA eine »Wohlfahrtsexplosion« feststellen, in deren Verlauf traditionelle Restriktionen zusammenbrachen und die Fürsorgezahlungen eine ungeahnte Höhe erreichten. Mit dem Ansteigen der Kosten begann die Öffentlichkeit wieder einmal, dem Fürsorgesystem ihre besondere Aufmerksamkeit zu schenken; es wurde zur Quelle politischer Auseinandersetzungen und Konflikte und damit zum Gegenstand von Vorschlägen für »Reorganisation« und »Reform«. Der Rest dieses Buches wird sich mit den ökonomischen und politischen Quellen dieser Fürsorgeexplosion beschäftigen.

#### Einige Dimensionen der Wohlfahrtsexpansion

Die Zahl der Fürsorgeempfänger stieg überall; selbst in den ländlichen Bezirken des Südens kam es zu einem Anstieg von 34% (siehe Tabelle 1).<sup>2</sup> Allerdings – das ist wichtig – war die Zunahme in einigen Regionen sehr viel größer als in anderen; die Zahl der Empfänger verdreifachte sich fast im Nordosten und Westen, stieg dagegen im Gebiet »Nord-Mitte« nur um 78%, im gesamten Süden um 54%.<sup>3</sup>

Von den städtischen Bezirken erlebten die fünf bevölkerungsreichsten – New York, Philadelphia, Cook County (Chicago), Wayne Count (Detroit) und Los Angeles – den stärksten Zuwachs (217%); in den 116 anderen war der Anstieg geringer (135%). In den städtischen Zentren des Nordens war der Zuwachs größer (175%) als in denen des Südens (121%).

Obwohl die Armen in großem Umfang aus den ländlichen Bezirken – vor allem des Südens – abwanderten, kam es dort zu einem Zuwachs von 60%. In den nördlichen Bezirken verdoppelte sich fast die Zahl der Empfänger (87%), in den südlichen war der Anstieg geringer (34%).

*Tabelle 1*

	Anstieg der AFDC-Empfänger, nach Gebieten <sup>a</sup>		
	Veränderung 1950-1960 (in %)	Veränderung 1960-1969 <sup>b</sup> (in %)	Anteil der Veränderung nach 1964 an Gesamt- veränderung <sup>c</sup> 1960-69 (in %)
USA insgesamt	17	107	71
Regionen <sup>d</sup>			
Nord-Osten	26	180	69
Nord-Mitte	27	78	59
Westen	38	161	72
Süden	0	54	86
Tiefer Süden <sup>e</sup>	7	57	98
Übriger Süden	-3	52	81
121 größere städtische Bezirke <sup>f</sup>	35	165	71
5 bevölkerungs- reichste	26	217	75
116 übrige	41	135	68
78 nördliche	41	175	70
43 südliche	13	121	80
Alle übrigen städtischen und ländlichen Bezirke <sup>h</sup>	6	60	71
nördliche	17	87	62
südliche	-3	34	93

a) Einschließlich AFDC-UP. Nähere Angaben im Anhang, Tabellen 1 und 2.

b) Dezember 1960 bis Februar 1969.

c) Die beiden Perioden sind annähernd gleich lang, die erste 4 Jahre, die zweite vier Jahre und zwei Monate.

d) Nach Definition des U.S.Bureau of the Census.

- e) Louisiana, Mississippi, Georgia, Alabama und South Carolina. Die restlichen 12 Südstaaten bilden den Übrigen Süden (vgl. Anhang, Tabelle 1).
- f) Bezirke, die eine größere Stadt von mindestens 100 000 Einwohnern enthalten. 1960 gab es 121 solcher Bezirke (Counties), mit insgesamt 130 größeren Städten. Vgl. die Aufzählung der Bezirke und weitere Angaben im Anhang, Tabelle 2.
- g) Bezirke, die eine größere Stadt von mindestens einer Million Einwohnern enthalten. New York City, das fünf Bezirke umfaßt, gilt hier als einzelner Bezirk.
- h) Bezirke, die keine größere Stadt von mindestens 100 000 Einwohnern enthalten. Der Einfachheit halber haben wir diese Bezirke im Text als »ländlich« bezeichnet – streng genommen eine unzutreffende Bezeichnung, da viele von ihnen kleinere Städte enthalten.

Die steigende Zahl der Empfänger läßt sich auch von der Fragestellung her analysieren, wie sich die zusätzlichen 800 000 Familien, die im Februar 1969 Unterstützung bezogen, auf die verschiedenen Regionen und auf städtische bzw. ländliche Gebiete verteilten. Tabelle 2 zeigt eine Verteilung des Zuwachses auf alle Landesteile, jedoch mit großen regionalen Unterschieden. Der Nordosten und der Westen beanspruchten den größten Teil des nationalen Zuwachses (39% bzw. 26%); 18% steuerte der Süden, 17% die Region »Nord-Mitte« bei. Letzteres verdient besondere Erwähnung, hatte sich doch im Süden die Zahl der Fürsorgeempfänger während der ganzen fünfziger Jahre nicht verändert. Auch wird damit die gängige Überzeugung widerlegt, daß die Wohlfahrtsexplosion ein ausschließliches Phänomen des Nordens sei.

Der größte Teil des nationalen AFDC-Zuwachses geschah in städtischen Gebieten, wobei die fünf größten wiederum besonders herausragen. Diese hatten in den fünfziger Jahren nur 23% zu dem Gesamtzuwachs beigetragen, die anderen 116 städtischen Gebiete dagegen zweieinhalb Mal soviel (57%). In den sechziger Jahren wiesen die »Großen Fünf« jedoch einen ebenso großen Anteil am Gesamtzuwachs auf wie alle übrigen städtischen Gebiete des Landes zusammengenommen (34 bzw. 36%).

Schließlich steuerten die ländlichen Gebiete 30% zum Gesamtzuwachs bei, die im Norden allerdings mehr (22%) als die im Süden (9%). (Man beachte jedoch, daß die Zahl der Fürsorgeempfänger in den ländlichen Bezirken des Südens während der fünfziger Jahre zurückgegangen war.)

Wir wollen uns nun dem hervorstechendsten Merkmal der Wohlfahrtsexpansion zuwenden. Nur von seinem Ausmaß

Tabelle 2

	Anteil einzelner Gebiete an der Wohlfahrtsexplosion <sup>a</sup>	
	Anteil am AFDC-Gesamtzuwachs (in %)	
	1950-60	1960-69
<i>USA insgesamt</i>	100	100
<i>Regionen</i>		
Nord-Osten	33	39
Nord-Mitte	34	17
Westen	33	26
Süden	0	18
Tiefer Süden	0,05	6
Übriger Süden	-0,05	12
121 größere städtische Bezirke	80	70
5 bevölkerungsreichste	23	34
116 übrige	57	36
78 nördliche	74	60
43 südliche	6	10
Alle übrigen städtischen und ländlichen Bezirke	19	30
nördliche	25	22
südliche	-6	9

a) Vgl. die Angaben zu Tabelle 1.

und seiner regionalen Verschiedenheit zu sprechen hieße, den urplötzlichen und explosiven Charakter des Anstiegs zu übersehen: in den ersten vier Jahren der Dekade stieg die Zahl der Empfänger um 31, in den nächsten vier Jahren aber um 58%. Anders ausgedrückt: 71% des gewaltigen Zuwachses der sechziger Jahre fanden in den vier Jahren *nach* 1964 statt (Tabelle 1). Das war wahrlich eine Explosion.<sup>4</sup>

Abgesehen vom Gebiet »Nord-Mitte« erfolgten in allen Regionen mindestens zwei Drittel des Anstiegs nach 1964. Im gesamten Süden fanden sogar 86%, im Tieferen Süden erstaunliche 98% des Zuwachses nach 1964 statt!

Das gleiche Bild ergibt sich für städtische und ländliche Gebiete (mit Ausnahme der ländlichen Bezirke des Nordens, wo nur 62% des Zuwachses nach 1964 erfolgte). Im ländlichen

Süden war der Anstieg besonders abrupt – 93% des Gesamtzuwachses waren dort nach 1964 zu verzeichnen. Eine jede Analyse der Veränderungen in den sechziger Jahren hat für diesen außerordentlich steilen Anstieg eine Erklärung zu liefern.

Fassen wir zusammen: die Wohlfahrtsexplosion erfolgte in allen Regionen des Landes und sowohl in städtischen als auch in ländlichen Gebieten. In Stadtgebieten, unter ihnen in einer Handvoll der bevölkerungsreichsten Großstädte des Nordens, war der Anstieg am stärksten. Schließlich fand der Hauptzuwachs urplötzlich, in einem nur kurzen Zeitraum nach 1964 statt.

### Einige Interpretationen der Wohlfahrtsexpansion

Von den zahlreichen Erklärungsansätzen zu den Ursachen der Wohlfahrtsexplosion sollen an dieser Stelle drei erwähnt werden. Die eine weist auf die anhaltende Abwanderung der schwarzen Landbevölkerung aus dem Süden als Ursache hin. Eine zweite führt den Anstieg auf die Anhebung der offiziellen Unterstützungssätze zurück. Die dritte schließlich macht die angebliche Zerrüttung der schwarzen Familie für die Entwicklung verantwortlich.

Wir sind dagegen der Meinung, daß all diese Erklärungsansätze einen gemeinsamen Fehler aufweisen, der sie im besten Fall unvollständig sein läßt. Sie beruhen nämlich alle auf der überaus zweifelhaften Prämisse, daß *mit einem größer werdenden Reservoir an Unterstützungsberechtigten auch die Zahl der Unterstützungsempfänger automatisch ansteigt*. Sicherlich stellt jeder dieser Erklärungsansätze einen Faktor heraus, der zur Vergrößerung der Gruppe der Unterstützungsberechtigten beigetragen hat: je mehr Arme den restriktiven Fürsorgestrukturen der Südstaaten entflohen und in die nördlichen Bundesstaaten mit einer liberaleren Praxis abwandern, je höher das offizielle Unterstützungsniveau, je mehr vaterlose Familien, desto größer auch die Zahl der Unterstützungsberechtigten.<sup>5</sup> Wie jedoch in den vorhergehenden Kapiteln bereits nachgewiesen wurde, gilt die Verschärfung des wirtschaftlichen Elends durchaus nicht als Grund zur Auswei-

tung der Sozialfürsorge; sie war es auch in den sechziger Jahren nicht. Die Familien, die erst nach 1964 Unterstützung erhielten, waren vor 1964 schon genauso bedürftig gewesen. Es hatte immer ein Reservoir von Unterstützungsberechtigten gegeben, das nicht nur aus den oben genannten Gründen, sondern schon seit geraumer Zeit wieder zunahm.

Träfen die genannten Theorien zu, hätte die Wohlfahrt in dem Maße intensiviert werden müssen, wie sich der Kreis der Unterstützungsberechtigten erweiterte. So verbesserten bedürftige schwarze Familien, die in Südstaaten mit niedrigen Unterstützungssätzen und restriktiven Vergaberichtlinien lebten, theoretisch ihre Chancen auf den Erhalt von Sozialfürsorge, wenn sie in nördliche Bundesstaaten mit höherem Unterstützungsniveau und weniger scharfen Fürsorgerestriktionen abwanderten; einige Familien sind vielleicht gerade aus diesem Grunde aus dem Süden fortgezogen. In der Praxis war das jedoch während der fünfziger Jahre kaum der Fall. Obwohl in den fünfziger Jahren mehr schwarze Familien nach Norden zogen als in den sechziger Jahren, war der Zuwachs an Wohlfahrtsempfängern im Norden je nach Region in den sechziger Jahren zwischen drei und sieben Mal größer (Tabelle 1). Im Nordosten stieg zum Beispiel die Zahl der Empfänger in den fünfziger Jahren um 26%, in den sechziger Jahren aber um 180%. New York und Los Angeles nahmen während der fünfziger Jahre große Mengen von Zuwanderern auf, nicht nur Schwarze aus dem Süden, sondern auch Spanisch sprechende Familien; dennoch stieg die Zahl der Wohlfahrtsempfänger in diesen beiden Bezirken nur um 16 bzw. 14%. In den sechziger Jahren jedoch vervierfachte sich die Zahl in beiden Bezirken – ein Anstieg von 300 bzw. 293% –, obwohl die Zuwanderung von Schwarzen nachgelassen hatte.<sup>6</sup>

In den letzten Jahrzehnten gingen nicht alle aus der Landwirtschaft vertriebenen und bedürftigen Schwarzen nach Norden; viele wanderten auch in die südlichen Großstädte ab. Diese Abwanderung könnte wohl den Rückgang der Zahl der Fürsorgeempfänger während der fünfziger Jahre in den Landbezirken des Südens erklären; sie würde jedoch ganz sicher einen Anstieg von mehr als 13% in den südlichen Städten erwarten lassen. Die Situation in den sechziger Jahren ist noch verblüffender: daß in diesem Zeitraum die Zahl der Wohl-

fahrtsempfänger in südlichen Städten um 121% zunahm, könnte man noch als verspätete Reaktion auf die Zuwanderung erklären; eine solche Spekulation wird jedoch durch die Tatsache, daß die Empfängerzahlen auch in den Landgebieten des Südens trotz kontinuierlicher Abwanderung in die Höhe gingen, in Zweifel gestellt.

Es liegt nahe, daß sich der Kreis der Unterstützungsberechtigten durch eine Anhebung der Beihilfssätze erweitert. Doch selbst die flüchtigste Untersuchung des Verhältnisses zwischen der Höhe der Unterstützungssätze und Veränderungen der Zahl der Wohlfahrtsempfänger macht deutlich, wie unzulänglich dieser Erklärungsansatz ist. In den fünfziger Jahren stieg der bundesweite Durchschnittsbetrag pro Unterstützungsempfänger<sup>7</sup> um annähernd die Hälfte; der Kreis der Unterstützungsberechtigten hatte sich damit stark ausgeweitet, doch in Wirklichkeit wuchs die Zahl der Empfänger nur um 17%. Im Süden, wo die Durchschnittsbeträge in diesem Zeitraum um die Hälfte anstiegen, ergab sich überhaupt keine Veränderung in der Zahl der Unterstützungsempfänger. Während der sechziger Jahre war es genau umgekehrt: einem Zuwachs des Durchschnittsbetrags um nur ein Drittel stand eine mehr als verdoppelte Anzahl von Unterstützungsempfängern gegenüber. Kurz gesagt, die These, die die Wohlfahrtsexplosion auf steigende Unterstützungssätze zurückführen will, findet in den Daten für beide Jahrzehnte keinerlei Stütze.

Auch Angaben aus einzelnen Bundesstaaten lassen große Zweifel an diesem Erklärungsansatz aufkommen. Zwischen 1960 und Anfang 1969 erhöhte Kalifornien seinen durchschnittlichen Unterstützungsbetrag pro Empfänger von 43 auf 48 Dollar im Monat – also um rund 11%. Im gleichen Zeitraum stieg die Zahl der Unterstützungsempfänger in Kalifornien um 219%. In Georgia nahm der Durchschnittsbetrag um 4%, die Zahl der Empfänger um 138% zu. North Carolina hob den Durchschnittsbetrag um 45% an, die Zahl der Empfänger stieg jedoch nur um 4%.

Bei der Analyse einzelner Städte ist es ähnlich: New York Citys Vervierfachung der Empfängerzahlen ließe sich durch eine Reihe wesentlicher Veränderungen des Unterstützungsniveaus erklären, die der Staat New York seit Beginn der

sechziger Jahre verfügte; doch auch in Los Angeles stieg die Zahl der Wohlfahrtsempfänger um das Vierfache, obwohl sich in Kalifornien das Unterstützungsniveau im gleichen Zeitraum nicht wesentlich erhöhte.<sup>8</sup>

Bevor wir die These von der Zerrüttung der schwarzen Familie auf ihre Stichhaltigkeit überprüfen, sollten einige kurze Bemerkungen über die These selbst gemacht werden. Sie wurde in einem vielbeachteten Bericht über die schwarze Familie (*The Negro Family*) von Daniel P. Moynihan vorgebracht, in dem er feststellte, daß die Zahl der AFDC-Empfänger sich zwischen 1940 und 1963 verdreifacht hatte, und daß ein unverhältnismäßiger Anteil des Zuwachses schwarzen Familien zuzuschreiben war. Moynihan schloß daraus, daß »die beständige Expansion des [AFDC-]Programms wie überhaupt aller öffentlicher Unterstützungsprogramme als Maßstab für die zunehmende Zerrüttung der schwarzen Familienstruktur während der letzten Generation in den Vereinigten Staaten genommen werden kann.«<sup>9</sup>

Wir halten diese Erklärung der Ausweitung öffentlicher Unterstützung für unzulänglich, obwohl wir das Datenmaterial akzeptieren, das die Schwächung der schwarzen Familienstruktur auf Grund von Entwurzelung, Umsiedlung in die Großstädte und ständiger hoher Arbeitslosigkeit aufzeigt. Diese Kräfte haben von den Schwarzen genauso ihren Tribut gefordert wie von anderen entwurzelten Gruppen aus früheren Perioden unserer Geschichte. (In Kapitel 8 werden wir das Datenmaterial zur Desintegration der schwarzen Familie noch einmal aufnehmen, da wir glauben, daß es durchaus, wenn auch sehr indirekt, zur Erklärung der Wohlfahrtsexpansion beitragen kann. Aus unserer Sicht signalisiert die Schwächung der Familienstruktur eine Schwächung sozialer Kontrolle, vor allem über die Jugendlichen, die dann auch in den Unruhen der sechziger Jahre eine führende Rolle spielten. Die Unruhen wiederum leisteten, so behaupten wir, einen entscheidenden Beitrag zur Entstehung einer liberaleren Fürsorgepraxis.) Moynihans übereilte Schlußfolgerung jedoch, die Zahl der AFDC-Empfänger sei quasi automatisch deshalb gestiegen, weil die Veränderungen in der schwarzen Familienstruktur den Kreis der *mutmaßlichen Unterstützungsberechtigten* vergrößert habe, stimmt mit den Tatsachen nicht überein.

Bis 1948 war der Anteil von Schwarzen auf den AFDC-Empfängerlisten nur unbedeutend. Ungeachtet ihrer Familienstruktur wurden sie vor dieser Zeit, vor allem im Süden, stark diskriminiert. In den Jahren unmittelbar nach 1948 erhöhte sich dann ihr Anteil an den Empfängerlisten auf Grund zweier veränderter Umstände, die beide nichts mit der Familienstruktur zu tun hatten. Der erste bestand in dem Druck der Bundesregierung auf die Südstaaten, ihre Diskriminierungspolitik zu lockern, was zwischen 1948 und 1952, wie in Kapitel 4 erwähnt, zu einem starken Anstieg der Zahl schwarzer Unterstützungsempfänger im Süden führte. Der zweite Faktor war die kontinuierliche Abwanderung von Schwarzen in die freigelegteren Städte des Nordens, wo ihnen die Unterstützung weniger häufig verweigert wurde. Diese Faktoren vergrößerten zwar die *Menge* der AFDC-Empfänger im Lande zwischen 1948 und 1960 nicht wesentlich – auf dieses bemerkenswerte Phänomen haben wir bereits hingewiesen –, sie bewirkten aber eine bedeutsame Veränderung ihrer *Zusammensetzung*, denn der Anteil der Schwarzen stieg von 31 auf 40%.

Hatte ihn der langsam anwachsende Kreis von AFDC-Empfängern in den fünfziger Jahren bereits besorgt gestimmt, so war der rasche Anstieg seit Beginn der sechziger Jahre für Moynihan ein besonders alarmierendes Signal, meinte er doch, aus diesem Trend die Schlußfolgerung ziehen zu können, die Zerrüttung der schwarzen Familie sei bereits so weit fortgeschritten, daß »sich der vorliegende pathologische Wirrwarr ohne Zutun der Weißen perpetuieren kann.«<sup>10</sup> Moynihan kam zu diesem Schluß, indem er die Entwicklung der Arbeitslosigkeit schwarzer Männer mit dem Trend der Neuaufnahmen ins AFDC-Programm verglich. Für die Jahre 1953–1958 weist er eine steigende Arbeitslosenquote schwarzer Männer und auch einen Zuwachs an AFDC-Neuzugängen nach, als ob dieser durch die steigende Arbeitslosigkeit verursacht worden wäre. Nach 1958 sank die Arbeitslosenquote allmählich, doch die Anzahl der AFDC-Neuzugänge stieg unerklärlicherweise immer weiter. Aus dieser Tatsache, daß mit der offensichtlichen Verbesserung der ökonomischen Bedingungen nicht auch die Anzahl der Unterstützungsempfänger zurückging, entwickelte Moynihan seine These, die Pathologie der

schwarzen Familie sei bereits so schwerwiegend, daß sie sich »wahrscheinlich schon selbst perpetuiert.«<sup>11</sup>

Aus einer solchen Schlußfolgerung ergibt sich natürlich die naheliegende Frage, ob denn der Zuwachs von Familien mit weiblichem Haushaltsvorstand dem der AFDC-Unterstützungsempfänger zahlenmäßig gleichkam. Dies wurde von Lurie in einer detaillierten Untersuchung bestritten: selbst wenn alle zwischen 1959 und 1966 vaterlos gewordenen Familien AFDC-Unterstützung bekommen hätten, würde das nur 10% des AFDC-Gesamtzuwachses erklären. »Damit wird deutlich, daß die steigende Zahl AFDC erhaltender Familien sich nicht durch den Zuwachs armer Familien mit weiblichem Haushaltsvorstand erklären läßt.«<sup>12</sup>

Wie läßt sich darüber hinaus der in den letzten Jahren erfolgte AFDC-Zuwachs im ländlichen Süden mit einer These vereinbaren, die die gestiegene Zahl der Unterstützungsempfänger auf »Familienzerrüttung durch Urbanisierung« zurückführt? Selbst das städtische Datenmaterial stützt diesen Erklärungsansatz kaum, wengleich die Tatsache, daß der größte Teil des Zuwachses aus den letzten Jahren in den 121 städtischen Bezirken des Landes stattfand, ihn auf den ersten Blick zu bestätigen scheint. Man beachte jedoch, daß innerhalb der Gruppe der Städte, die zur Wohlfahrtsexplosion beitrugen, zwischen den fünfziger und sechziger Jahren eine bedeutende Verschiebung vor sich ging. Wie bereits festgestellt, waren die fünf bevölkerungsreichsten Bezirke in den fünfziger Jahren für 23%, in den sechziger Jahren aber für 34% – das ist genausoviel wie die übrigen 116 städtischen Bezirke zusammengenommen – des Gesamtzuwachses verantwortlich. Eine Zerrüttungstheorie müßte erklären können, warum familiäre Desintegration in den fünfziger Jahren eher in Städten mit weniger als einer Million, in den sechziger Jahren dagegen in Städten mit mehr als einer Million Einwohnern auftrat. Wie eine solche Erklärung aussehen könnte, ist nicht unmittelbar einsichtig.

Schließlich – das ist besonders wichtig – kann keine der angegebenen Erklärungsansätze, einschließlich der Zerrüttungstheorie, die schlagende Tatsache erklären, daß 71% der Wohlfahrtsexpansion in den sechziger Jahren erst nach 1964 zu verzeichnen war. Der außerordentlich steile Anstieg im

Süden, wo die Zahl der Unterstützungsempfänger insgesamt um die Hälfte zunahm, doch fast der gesamte Zuwachs (86%) nach 1964 stattfand, ist mit allen drei Theorien eindeutig unvereinbar.

Es bleibt demnach weiterhin rätselhaft, warum die Zahl der Unterstützungsempfänger nach 1964 so ungeheuer zunahm, obwohl weder die Binnenwanderung noch die formellen Unterstützungssätze übermäßig anstiegen, und warum in dieser kurzen Zeit zwar nicht das Familienleben der Schwarzen, aber doch viele der restriktiven Praktiken des Fürsorgesystems eindeutig zusammenbrachen. Erklärungsbedürftig ist, kurz gesagt, nicht, warum der Kreis der unterstützungsberechtigten Familien wuchs – obwohl die Existenz eines Reservoirs bedürftiger und arbeitsloser Menschen immer die Vorbedingung für eine Wohlfahrtsexplosion ist; erklärungsbedürftig ist vielmehr, warum so viele Familien aus diesem Kreis endlich auch Unterstützung erhielten.

In den nun folgenden Kapiteln werden wir, wie schon anlässlich unserer Erörterung der Fürsorgeexplosion in der Großen Depression, die These verfechten, daß die heutige Wohlfahrtsexplosion eine Reaktion auf gesellschaftliche Unruhen gewesen ist, die wiederum aus raschen ökonomischen Veränderungen, in diesem Fall aus der Modernisierung der südlichen Landwirtschaft, erwachsen. Die Auswirkungen der Modernisierung machten sich bei den Schwarzen sehr viel stärker als bei den Weißen bemerkbar: vorwiegend Schwarze waren die Opfer der Umwälzung in der südlichen Agrikultur, und sie trafen bei der Neuansiedlung in den Städten auf die größeren Beschäftigungsbarrieren. Zusammengenommen führte das zu einer wesentlichen Schwächung sozialer Kontrollen und zum Ausbruch erheblicher Unruhen, denn Arbeitslosigkeit und erzwungene Binnenwanderung hatten nicht nur die geographische Verteilung schwarzer Armut verändert, sondern auch ein bestimmtes Maß an schwarzer Macht geschaffen. In den sechziger Jahren trat die wachsende Menge bedürftiger Schwarzer in den Städten zum ersten Mal als eine politische Kraft in Erscheinung, und zwar an der Wahlurne wie auf der Straße. Unserer Meinung nach war das Fürsorgesystem die hauptsächlichliche lokale Institution, die auf diese Kraft, wenn auch mit großer Verzögerung, reagierte.

Das Verhältnis zwischen wachsender schwarzer Macht und steigender Anzahl von Wohlfahrtsempfängern ist nicht unmittelbar einsichtig. Große Massen bedürftiger Schwarzer, voller Wut gegen ein Wohlfahrtssystem, das ihnen ein menschenwürdiges Leben verweigerte, erhoben sich nicht (wenn auch einige wenige protestierten). Auch war der erhöhte Wohlfahrtsetat keine Reaktion auf Forderungen schwarzer Politiker; ganz im Gegenteil waren schwarze Eliten über die steigende Zahl der Wohlfahrtsempfänger oft genauso bestürzt wie weiße Eliten. Schließlich wurden überraschenderweise in den Jahren 1960-69 überhaupt keine liberalisierenden Gesetze erlassen; die Bestimmungen, die in diesem Zeitraum von der Legislative getroffen wurden, zielten nicht auf Vermehrung der Zahl der Unterstützungsempfänger, sondern auf ihre Verringerung mit Hilfe von Rehabilitationsangeboten – die Verabschiedung von AFDC-UP ist eine Ausnahme.<sup>13</sup> Noch verblüffender ist, daß einige parlamentarische Maßnahmen – vor allem die vom Kongreß 1967 verabschiedeten Zusatzartikel – das Fürsorgesystem in Wirklichkeit noch restriktiver gestalteten. Dennoch stieg die Zahl der Unterstützungsempfänger um mehr als das Doppelte. Die politischen Aspekte der Wohlfahrtsexplosion sind demnach alles andere als selbstverständlich.

In unserer vorhergehenden Analyse der Gründe für den Zusammenbruch der Fürsorgerestriktionen in der Großen Depression stellten wir fest, daß der ausschlaggebende Faktor in der wachsenden Unruhe derjenigen gelegen hatte, die aus der Beschäftigungsstruktur herausgefallen waren. Massenarbeitslosigkeit allein führte nicht zur Ausweitung der Sozialfürsorge – genauer gesagt, so lange nicht, bis die Arbeitslosigkeit eine genügend große Unruhe erzeugt hatte, um die politische Stabilität zu gefährden. Mit anderen Worten, ökonomische Umwälzungen, die massenhaften Aufruhr, Straßenunruhen oder massive Stimmenverschiebungen produzieren, bewirken am ehesten eine zeitweilige Liberalisierung der Fürsorgebestimmungen.

Hatte die Arbeitslosigkeit in der Großen Depression rasch eine politische Krise herbeigeführt und die Ausweitung der öffentlichen Unterstützung erzwungen, so dauerte es nach dem Zweiten Weltkrieg zwei Jahrzehnte, bis die aus Moderni-

sierung und Binnenwanderung resultierende Arbeitslosigkeit in Massenunruhen ihren Ausdruck fand; dementsprechend stieg die Anzahl der Fürsorgeempfänger in großem Umfang erst nach 1964. Die Abwanderung in die Städte auf Grund landwirtschaftlicher Modernisierung verschaffte den Schwarzen zwar Zugang zur politischen Arena, doch ihr großes Stimmenpotential allein hatte noch keine Konzessionen zur Folge. Die entwurzelten Massen mußten erst auf die Straße gehen, bevor lokale Verwaltungen und Bundesregierung begannen, ihre Anwesenheit zu registrieren und auf sie zu reagieren.

Die Wohlfahrtsexplosion erfolgte in dem Zeitraum der größten innenpolitischen Unruhe seit den dreißiger Jahren – vielleicht sogar der größten – unserer Geschichte. Sie fand zur gleichen Zeit statt wie die kämpferischen Aktionen der Bürgerrechtsbewegung, wie die ausgedehnten und gewalttätigen Gettounruhen, wie die Bildung einer militanten Basisbewegung der Armen, die sich der Bekämpfung von Wohlfahrtsrestriktionen verschrieb. Nicht zuletzt trat sie zusammen mit der Verabschiedung einer Reihe von Bundesprogrammen zur Befriedung der Gettos auf (wie dem Anti-Armutsprogramm), von denen unter anderem Tausende von Armen, Sozialarbeitern und Rechtsanwälten eingestellt wurden, die, wie sich im folgenden herausstellte, vielen Menschen dabei halfen, Anträge auf Unterstützung zu stellen und diese auch zu erlangen. Außerdem war die Wohlfahrtsexplosion – obwohl im allgemeinen ein städtisches Phänomen – in der Handvoll Metropolen am deutlichsten, wo sich die politischen Unruhen der mittleren und späten sechziger Jahre zugespitzt hatten.

Mit anderen Worten, die Expansion der öffentlichen Wohlfahrt war, wie im folgenden nachzuweisen sein wird, eine politische Reaktion auf politische Unruhe. Zwar wurden viele der in Kapitel 4 und 5 geschilderten Wohlfahrtsrestriktionen in den sechziger Jahren nicht einfach abgeschafft, doch *an vielen Orten (vor allem in den Städten) brach ihre Anwendung fast vollständig zusammen*. Und das hatte sehr viel mit Politik zu tun, genauer gesagt: mit schwarzer Politik, was in den nächsten Kapiteln zu erläutern sein wird.

## *Anmerkungen*

1 In diesem Buch beziehen sich sämtliche statistischen Angaben über AFDC auf »Fälle« (d. h. Familien), nicht auf Individuen. Dafür gibt es mehrere Gründe. Zum einen ergänzte der Kongreß den Social Security Act in den frühen fünfziger Jahren durch einen Zusatzartikel, der es erlaubte, die Erziehungsberechtigten von AFDC-Kindern (d. h. ihre Mütter) der Unterstützungseinheit zuzuschlagen und den Wohlfahrtszuschuß entsprechend zu bemessen. Diese Bestimmung setzte zwar viele neue Individuen auf die Empfängerlisten, erhöhte aber nicht die Anzahl der unterstützten Familien. Viel wichtiger ist, daß wir in diesem Buch die wechselnde Interaktion zwischen Wohlfahrtssystem und Bedürftigen analysieren. Zu diesem Zweck vergleichen wir für verschiedene Zeiträume Faktoren wie Bewerbungs- und Annahmequoten; diese Faktoren beziehen sich aber auf Familien, nicht auf Individuen. Die Familie stellt einen Antrag auf Unterstützung oder stellt ihn nicht, die Familie wird positiv oder negativ beschieden. Zum Verständnis dieser Interaktion sind wechselnde Bestimmungen darüber, wer zu einer Familieneinheit gerechnet wird, sowie Veränderungen der Familiengröße von geringem Belang.

In diesem und den folgenden Kapiteln beziehen sich alle Bemerkungen und Tabellen über »die Wohlfahrtsexplosion der sechziger Jahre« auf den Zeitraum zwischen Dezember 1960 und Februar 1969. An einigen Stellen beziehen wir uns auf »den Anstieg der frühen sechziger Jahre« – das heißt dann von Dezember 1960 bis Dezember 1964 – an anderen auf »den Anstieg der späten sechziger Jahre« – das heißt von Dezember 1964 bis Februar 1969. Die verglichenen Zeiträume sind damit in etwa gleich lang; der eine beträgt vier Jahre, der andere vier Jahre und zwei Monate.

Im Nachwort beziehen wir uns dann auf den Anstieg bis 1970.

2 Alle statistischen Angaben zu Veränderungen der Zahl der Empfänger in diesem Kapitel sind den Tabellen 1 und 2 im Anhang entnommen (sofern nicht anders vermerkt).

Im gesamten Buch haben wir Fälle unter dem AFDC-UP Programm einbezogen (sofern nicht anders vermerkt). Im Februar 1969 gab es 78 863 solcher Fälle, das waren 10% des kombinierten Zuwachses von AFDC und AFDC-UP in den sechziger Jahren. Von unserer historischen Perspektive aus hätten wir es vorgezogen, diese Fälle nicht in unsere Analyse einzubeziehen, da das AFDC-UP Programm erst 1961 eingerichtet wurde. Zwar werden diese Fälle in nationalen, regionalen und einzelstaatlichen Tabellierungen getrennt geführt, nicht jedoch in den Bezirksstatistiken des HEW. Da die Unterscheidung zwischen ländlichen und städtischen Bezirken aber für unsere Analyse von einiger Bedeutung ist, sehen wir uns gezwungen, aus Gründen statistischer Konsistenz AFDC-UP Fälle auch für alle anderen Rubriken mit einzubeziehen. Ohnehin würde der bundesweite AFDC-Zuwachs bei Ausschluß der AFDC-UP Fälle nur um 10% geringer ausfallen. Dazu besteht ein unbekannter Teil der AFDC-UP Empfänger aus Familien, die von AFDC transferiert wurden oder, würde die AFDC-UP Kategorie nicht existieren, AFDC-Unterstützung beziehen könnten. Daraus läßt sich ohne weiteres schließen, daß AFDC-UP für weniger als 10% des Gesamtzuwachses der sechziger Jahre verantwortlich ist (vgl. Anhang, Tabelle 3); siehe auch Kapitel 10, Anm. 38 u. 40.

3 Die Bedeutung des Anstiegs in den Südstaaten wird statistisch auf Grund regionaler Unterschiede bei der Einführung von AFDC-UP etwas unterbewertet. AFDC-UP ist nur für einen kleinen Teil des großen Zuwachses im Norden verantwortlich, da es von den meisten nördlichen Bundesstaaten übernommen

wurde. Die meisten Südstaaten nahmen jedoch an AFDC-UP nicht teil; trotzdem erhöhte sich die Zahl der Wohlfahrtsempfänger im Süden um mehr als die Hälfte.

4 Bei Ausschluß der AFDC-UP Fälle würde der Anteil des nach 1964 eingetretenen AFDC-Zuwachses am Gesamtzuwachs der sechziger Jahre von 71 auf 77% steigen, da 85% der AFDC-UP-Fälle in den ersten drei Jahren nach Verabschiedung des Programms durch den Kongreß im Jahr 1961 aufgenommen (oder transferiert) wurden. Vgl. Anhang, Tabelle 3.

5 Immer wenn die Unterstützungssätze angehoben werden, erweitert sich der Kreis der Unterstützungsberechtigten durch eine neue Schicht einkommensschwacher Familien. Stellen solche Familien einen Unterstützungsantrag und wird dieser bewilligt, dann erhalten sie die Differenz zwischen ihrem augenblicklichen Einkommen (das vorher den höchsten Unterstützungssatz überstieg) und dem neuen Unterstützungssatz, der jetzt ihr Einkommen übersteigt.

6 Die Verlangsamung der schwarzen Binnenwanderung wird aus der folgenden Tabelle ersichtlich, die dem *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders* entnommen ist (S. 240):

Zeitraum	Abwanderung von Negern aus dem Süden (Netto-Verlust)	Jahresdurchschnitt
1910-1920	454 000	45 400
1920-1930	749 000	74 900
1930-1940	348 000	34 800
1940-1950	1 597 000	159 700
1950-1960	1 457 000	145 700
1960-1966	613 000	102 000

7 Es ist unmöglich, offizielle Unterstützungssätze genau zu bemessen, da die einzelnen Verwaltungen unterschiedliche Sonderzuschüsse ausgeben können und die Erstattung der Aufwendungen für grundlegende Bedürfnisse, wie Miete, unterschiedlich regeln. Wir untersuchen deshalb hier die Veränderungen der tatsächlichen Beträge, die an die Empfänger ausgezahlt werden.

8 Lurie, S. 110 ff., weist ebenfalls nach, daß dieser Erklärungsansatz nicht stichhaltig ist.

9 Moynihan, S. 14. Wie die Expansion »überhaupt aller öffentlichen Unterstützungsprogramme« neben AFDC die These von der Zerrüttung der schwarzen Familie stützen kann, ist alles andere als eindeutig. Der Anteil von Schwarzen an der Blindenhilfe (Aid to the Blind) lag 1962 nur bei 30%, ihr Anteil an der Behindertenunterstützung (Aid to the Permanently and Totally Disabled) im gleichen Jahr bei 28%; ihr Anteil an der Altenhilfe (Old Age Assistance) betrug 1965 weniger als 25%. Diese Prozentsätze sind zwar höher als der Anteil von Schwarzen an der Gesamtbevölkerung, es ist jedoch zu bezweifeln, ob sich die Differenz durch Aspekte der Familienstruktur erklären läßt. Wahrscheinlicher sind folgende Erklärungen: Schwarze haben eine schlechtere Gesundheit und im Krankheitsfall geringere Möglichkeiten als Weiße, für sich selbst zu sorgen, so daß ein höherer Anteil von ihnen erwerbsunfähig wird; Schwarze arbeiten auch eher in Berufen, die weder der Sozialversicherung noch privaten Rentenprogrammen angeschlossen sind, noch so viel Geld einbringen, daß Familien davon einen Teil für den Lebensabend zurücklegen können; aus diesen Gründen ist ein höherer Prozentsatz von Schwarzen als von Weißen auf die Altenhilfe angewiesen.

Die Feststellung, daß sich die Zahl der Empfänger »zwischen 1940 und 1963

verdreifachte«, ist richtig, führt aber in die Irre. Im Jahre 1940 stand das AFDC-Programm noch ganz am Anfang; nur 360 000 arme Familien in den USA erhielten damals Unterstützung. Indem er spätere Zeiträume mit dem Ausgangsjahr 1940 vergleicht, hinterläßt Moynihan den Eindruck, daß der Anstieg in den folgenden Jahren sehr groß gewesen sein muß. Wie bereits erwähnt, gab es nach dem zweiten Weltkrieg einen kurzen Aufschwung in der Anzahl der Unterstützungsempfänger; während der fünfziger Jahre blieb ihre Zahl jedoch weitgehend konstant. Eine weitere Verzerrung ergibt sich dadurch, daß Veränderungen auf der Grundlage unterstützter Individuen – anstatt von Familien – analysiert werden, da Erziehungsberechtigte (d. h. die Mütter) von AFDC-Kindern zunächst keine Unterstützung erhielten. Als diese nach 1950 vom Kongreß ebenfalls für unterstützungsberechtigt erklärt wurden, stieg zwar die Anzahl von Personen, nicht aber von Familien, auf den Empfängerlisten.

10 Ebd., S. 47.

11 Ebd.

12 Lurie, S. 131.

13 Der Poor People's Campaign, einer massiven Kampagne zur Durchsetzung von Interessen der Armen und zur Beeinflussung von Kongreßabgeordneten, gelang es nicht einmal, wirkliche, kurzfristige Verbesserungen bei einem so unbedeutenden Programm wie der Verteilung von überschüssigen Gütern und Lebensmittelmarken zu erreichen, das vom Landwirtschaftsministerium finanziert und von lokalen Wohlfahrtsämtern verwaltet wird.

## Kapitel 7

# Modernisierung der Landwirtschaft und Massenarbeitslosigkeit

Hatte es der Großen Depression, der ökonomischen Erschütterung in der amerikanischen Geschichte, bedurft, um die Restriktionen des überlieferten Fürsorgesystems vorübergehend zu beseitigen, so war es die sich über längere Zeit erstreckende Umwälzung in der Landwirtschaft, die die Restriktionen des gegen Ende der Depression »reformierten« Fürsorgesystems zusammenbrechen ließ. Diese ökonomische Umwälzung ist der Schlüssel zum Verständnis der Unruhen der sechziger Jahre sowie der damaligen Wohlfahrtsexplosion.

### Arbeitslosigkeit in der Landwirtschaft des Südens

Niemand wird bestreiten wollen, daß die Landwirtschaft in den Vereinigten Staaten, vor allem im Süden, in den letzten Jahrzehnten eine grundlegende Veränderung erfahren hat. 1945 gab es einen Traktor für jede Farm; 1964 waren es zwei. Mechanisierung und andere technologische Entwicklungen förderten wiederum die Vergrößerung landwirtschaftlicher Betriebe. Zwischen 1950 und 1969 verschwanden 1 Million Höfe; die übrigbleibenden 3 Millionen hatten einen durchschnittlichen Umfang von 377 Acres – das waren 30% mehr als noch vor zehn Jahren. Die hauptsächliche und offensichtlichste Auswirkung dieser Veränderungen bestand in der Abnahme des Bedarfs an landwirtschaftlichen Arbeitskräften. Allein in den Jahren zwischen 1950 und 1965 »wurde die landwirtschaftliche Produktion in den Vereinigten Staaten auf Grund neuer Maschinen und Produktionsmethoden um 45% gesteigert – und die Beschäftigung in der Landwirtschaft um 45% reduziert.«<sup>1</sup> Im Jahre 1967 lag »die Arbeitslosenquote im nationalen Durchschnitt bei etwa 4%. In ländlichen Gebieten betrug sie durchschnittlich etwa 18%. Unter Landarbeitern [erreichte] die Unterbeschäftigung eine Quote von 37%«.<sup>2</sup>

Die Tatsache, daß heute nur noch 4% der amerikanischen Erwerbstätigen in der Landwirtschaft arbeiten, steht für eine außerordentliche Bevölkerungsverdrängung, die von Unruhe und Massenelend begleitet war. Ein Blick auf das Ausmaß der Abwanderung vom Land in die Städte macht diese Bevölkerungsverchiebung deutlich: über 20 Millionen Menschen, darunter mehr als 4 Millionen Schwarze, verließen nach 1940 das Land.

Obwohl sämtliche landwirtschaftlichen Gebiete von der Modernisierung betroffen wurden, waren ihre Auswirkungen im Süden nach dem Zweiten Weltkrieg am stärksten zu spüren. Um einen Eindruck von den schwerwiegenden Folgen der ökonomischen Umwälzung zu vermitteln, wollen wir an dieser Stelle auf die Lebensbedingungen arbeitsloser schwarzer Landarbeiter, die im Süden blieben, eingehen.

Humphreys County, Mississippi, ist Teil des großen Delta-Gebiets, auf dessen Baumwollplantagen die Mechanisierung in den frühen fünfziger Jahren rasche Fortschritte machte.<sup>3</sup>

*Landpächter:* »Früher gab's eine ganze Menge mehr Leute auf der Plantage als heute. Die ersten Maschinen kamen 1950, ist schon 'ne ganze Weile her. Ich glaube, richtig angefangen hat es dann 1953, 54. Da kamen jedes Jahr mehr Maschinen, es wurden immer mehr und immer mehr, und dadurch brauchte man zum Schluß weniger Leute für die Ernte, verstehen Sie? Anders gesagt, vorher hatten die Leute die ganze Baumwolle gepflückt. Dann, als die Maschinen kamen, mußten sie nur noch die Reste sammeln. Und jetzt gibt's selbst für die Besten nichts mehr zu tun.«

Vor der Mechanisierung lebten die Pächterfamilien auf der Plantage in Hütten, die der Pflanze zur Verfügung stellte. Dafür waren die Familien jederzeit zu jeder Art von Arbeit und für jeden Lohn, die der Plantagenbesitzer festsetzte, verpflichtet. Die Pächter wurden so schlecht bezahlt, daß sie ständig beim Pflanze verschuldet waren. Er stellte ihnen, vor allem in den Wintermonaten, Geld, Güter und Dienstleistungen zur Verfügung, die von den Löhnen der nächsten Saison wieder abgezogen wurden. Diese strukturelle Verschuldung beließ den Pächter buchstäblich in einem Stand der Knechtschaft; praktisch hatte der Pflanze unbegrenzte Macht über ihn. Allerdings mußte er darauf achten, daß seine Pächter zumindest ein Dach über dem Kopf hatten und das Nötigste an Nahrung und medizinischer Versorgung erhielten, da er ja

Arbeitskräfte benötigte, die beim Pflanzten, Hacken und Pflücken der Baumwolle lange und harte Arbeit leisten konnten.

Das alles änderte sich mit der Mechanisierung: jetzt wurden nur noch gelernte Arbeitskräfte gebraucht.

»Flugzeuge, die Pflanzenschutzmittel versprühen, haben es überflüssig gemacht, das Unkraut mit der Hand zu hacken. Baumwollpflückmaschinen, die mit ihren großen, sperrigen Behältern über dem winzigen Fahrgestell wie Insekten aussehen, sind an die Stelle von »Handpflückern« getreten. Nur am Ende der Reihen, wo die Maschine wendet und einen Bereich von etwa 5 Metern nicht sauber pflückt, können die Frauen noch immer einige Säcke voll sammeln.«

Die Maschinen sind teuer und kompliziert; es gibt viele unterschiedliche Modelle – Traktoren, Bulldozer, Baumwollpflücker, Mähdrescher, von den Entkörnungsmaschinen gar nicht zu reden. »Einzelteile gehen kaputt, ein Riemen reißt, der Motor streikt.« Die Arbeit mit Maschinen führt somit immer mehr zur Einstellung gelernter Arbeitskräfte. Also schwinden die verfügbaren Arbeitsplätze für Frauen und Kinder; die Männer müssen jetzt allein den Lebensunterhalt für ihre Familien verdienen. Doch nur wenige selbst der gelernten Arbeitskräfte, die an den Maschinen arbeiten, verdienen genug, um ihre Familien vor dem Verhungern zu bewahren, da mit dem großen Arbeitskräfteüberschuß die Voraussetzung dafür gegeben ist, die Löhne sogar für Arbeiter, die die nötigen mechanischen Fähigkeiten erworben haben, niedrig zu halten. Von den Familien der Ungelernten sind viele dem Hungertod nahe.

Nach mehr als einem Jahrzehnt fortschreitender Modernisierung wurden die ersten Mindestlohnbestimmungen erlassen. Vorher hatten Männer etwa drei Dollar pro Tag, Frauen und Kinder noch weniger verdient. Das bundesstaatliche Mindestlohngesetz, das 1966 verabschiedet wurde, setzte für einige Kategorien von Arbeitskräften einen Mindestlohn von einem Dollar pro Stunde fest, doch viele Pflanzler fanden Mittel und Wege, das Gesetz zu umgehen.<sup>4</sup> Obwohl das Gesetz nicht immer eingehalten wurde und ohnehin nicht alle Beschäftigten erfaßte, zwang es zu einer Erhöhung der Arbeitsproduktivität – was erhöhte Kapitalinvestitionen und damit weniger Arbeitsplätze für die Armen bedeutete.

*Landpächter:* »Die Maschinen haben von Anfang an die Leute von der Plantage vertrieben, und als dann das Lohngesetz kam, haben sich die Plantagenbesitzer noch mehr Maschinen gekauft und noch mehr Leute entlassen.«

Darüber hinaus entzog die maschinelle Arbeit den Pächterfamilien eine wichtige Quelle zur Aufbesserung ihrer niedrigen Löhne:

»Bis vor einigen Jahren wurde jeder Familie auf einer Plantage ein kleines Stück Land zum Anbau von Gemüse für den eigenen Bedarf überlassen. Einige Pächter hielten auch Schweine, Hühner, vielleicht sogar eine Kuh. Heute erlauben es nur wenige Pflanzler ihren ganztägig beschäftigten Arbeitern, auch nur ein oder zwei Reihen Gemüse zu pflanzen. In den meisten Fällen ist es ganz unmöglich, einen Garten anzulegen, Feldfrüchte anzubauen oder Hühner- und Viehställe einzurichten, da die Baumwoll- oder Sojabohnenfelder jetzt bis an die Tür des Pächters heranreichen. In ihrem Bemühen, den äußersten Ertrag aus ihrem Boden herauszuholen, kann es geschehen, daß Pflanzler die Pächter dazu zwingen, ihre Latrinen dicht an ihre Hütten heranzurücken, so daß nicht ein Quadratmeter Land unbebaut bleibt und die Maschinen in gerader Linie ihre Arbeit verrichten können, ohne die kleinen wackeligen Klos umgehen zu müssen. Selbst wenn genügend Platz vorhanden ist, um ein wenig Gemüse anzubauen, werden die meisten Pächter von den Pflanzern daran gehindert, weil sie befürchten, das Unkraut könne vom Garten auf die Baumwoll- und Bohnenfelder übergreifen, die sie doch gerade mit Hilfe aus der Luft versprühter Pflanzenschutzmittel unkrautfrei halten wollen.«

Aus all diesen Gründen kam es zu einer gefährlichen Verschlechterung der Lebensbedingungen der schwarzen Bevölkerung. Die wenige Industrie, die sich in der Gegend ansiedelte, gab nur Weißen Arbeit. Die Pflanzler ließen die Hütten entweder niederreißen, so daß ihre Bewohner fortziehen mußten, oder weigerten sich, sie instandzuhalten. »76,6% der befragten Familien haben Ratten in ihren Häusern, und 23,4% haben zu Hause schon Schlangen getötet.« Kinder ließ man oft nicht zur Schule gehen, da sie nicht ausreichend Kleidung hatten. Die Subsistenzwirtschaft gehörte nun der Vergangenheit an. Es gab eine Zeit, da schwangere Frauen Lehm lutschten und Griesß und Backpulver aßen, um ihren Hunger zu stillen; jetzt taten das die meisten Armen. »Die schwarzen Anwohner [. . .] essen nicht gut, sie essen nicht viel und sie essen nicht oft.« Wie man sich denken kann, gab es große

gesundheitliche Probleme. Hoher Blutdruck, Diabetes, Tuberkulose, Ruhr und Wurmerkrankungen waren weit verbreitet. Im Sommer waren die Körper der meisten Kinder von offenen Wunden und Schorf bedeckt.

*Landpächter:* »Dieses Baby hier, das hustet öfter und kriegt dann keine Luft mehr; man kann nichts daran tun, vor lauter Husten bleibt ihm die Luft weg. [. . .] dieses Kind da, sie beklagt sich, daß ihr der Magen weh tut. [. . .] Hier hab' ich noch einen anderen Jungen, der aussah, als ob sein Ausschlag nie ausheilen würde.«

Die Landpächter hatten immer in schwerer Armut gelebt. Nun, da sie wirtschaftlich überflüssig geworden waren, wurde ihre Armut unerträglich.

### Die Beibehaltung der Fürsorgerestriktionen im Süden

Dienten Fürsorgesysteme tatsächlich dem Zweck, Not zu lindern, so hätten sie in den ländlichen Gebieten des Südens während der fünfziger Jahre genügend zu tun gehabt. In Wirklichkeit tat die Sozialfürsorge im Süden nichts dergleichen, ja, sie verschärfte sogar noch ihre traditionelle restriktive Praxis. Die starke Zunahme der Zahl der Wohlfahrtsempfänger nach dem Zweiten Weltkrieg, als das AFDC-Programm sich noch in einem frühen Stadium seiner Verwirklichung befand, stieß im Süden auf harten Widerstand. Als sich die Angriffe auf das Wohlfahrtssystem verstärkten, erließ während der gesamten fünfziger Jahre ein Staat nach dem anderen neue gesetzliche Bestimmungen und Verfahrensregeln – »Ersatzvater«-Klauseln, Vorschriften über die »Beschäftigung von Müttern«, den »anständigen Hausstand«, etc. –, um den Empfängerkreis zu stabilisieren oder zu verringern. Ebenfalls in den fünfziger Jahren kam es zu mehreren Kampagnen mit dem Ziel, Familien mit unehelichen Kindern von den Listen zu streichen. Die Folge war, daß die Zahl der Wohlfahrtsempfänger im Süden insgesamt trotz wachsenden Elends stagnierte. Im tiefen Süden gab es einen Zuwachs von 7%, im übrigen Süden dagegen eine Abnahme um 3%. In den städtischen Bezirken stieg die Zahl der Empfänger um 13, in den ländlichen Bezirken fiel sie um 3%. Auf der Grundlage allein dieser

Zahlen könnte man annehmen, daß auch die Ökonomie des Südens in dem betreffenden Zeitraum stabil geblieben sei; doch nichts ist weiter von der Wahrheit entfernt.

Auf die allgemeinen Kennzeichen der Fürsorgepraxis in den Südstaaten während der vierziger und fünfziger Jahre sind wir bereits in Kapitel 4 und 5 eingegangen. Doch selbst Mitte der sechziger Jahre hatte sich die Lage kaum gebessert. Das erwies ein Hearing des Unterausschusses der U.S.-Bürgerrechtskommission für den Staat Mississippi, das 1967 in Jackson, Mississippi, stattfand.<sup>1</sup> Zu dem Hearing hatten sich 800 bedürftige Schwarze in dem großen Ballsaal des King-Edward-Hotels versammelt; ihr Wortführer war George Wiley, Vorsitzender der erst vor kurzem gegründeten National Welfare Rights Organization (NWRO).

Die Sitzung begann mit den formellen Aussagen einer Reihe von Wohlfahrtsempfängern. Viele beklagten sich darüber, daß ihre Beihilfen weit unter dem Höchstsatz lagen; in Mississippi betrug der durchschnittliche Unterstützungsbetrag für eine vierköpfige Familie 36 Dollar, der gesetzliche Höchstbetrag jedoch 50 Dollar im Monat. Vielen Familien, die unterstützungsberechtigt schienen, war eine Beihilfe verweigert worden. In einigen Fällen wurden die Unterstützungsbeträge willkürlich reduziert; eine Familie erhielt in einem Monat 38 Dollar, im nächsten 20 Dollar, danach vielleicht überhaupt nichts mehr. Hinter jedem Bericht über verweigerter Hilfeleistung wurde eine Familie sichtbar, die dem Hungertod nahe war – und ihm überlassen wurde. Die Ausschußmitglieder schienen ungläubig; einer fragte: »Wie kommt es, daß sie nicht sterben?« Ein junger Jura-Student, der mit der NWRO zusammenarbeitete, antwortete, »Sie sterben ja, langsam«.

Viele Aussagen handelten von Einschüchterungen und Belästigungen durch Wohlfahrtsbeamte. Eine Frau berichtete, daß der Leiter des Wohlfahrtsamts in ihrem Bezirk die monatlichen Schecks an den Ladenbesitzer des Ortes (seine eigene Frau) schickt, angeblich um auf diese Weise ausstehende Rechnungen der Wohlfahrtsempfänger zu begleichen. Wer gegen diese Praxis protestierte, wurde von der Empfängerliste gestrichen. Andere Frauen brachten vor, man habe ihnen den Entzug ihrer dürftigen Unterstützung angedroht, weil sie angeblich mit Männern »verkehrt« hatten.

Die Sitzung des zweiten Tages wurde mit den Aussagen zweier Fürsorgebeamter des Staats Mississippi eröffnet. Der eine erklärte, einige Pannen ließen sich in einer Behörde mit 1500 Beschäftigten wohl nicht vermeiden, Beschwerden würden geprüft und alle Irrtümer schnell korrigiert werden. Insgesamt sei das System, so versicherte er der Kommission, rechtmäßig und gerecht.

Der zweite Beamte hielt das Problem für ein finanzielles und sah sich in einer Zwickmühle. Mississippi sei nämlich der ärmste aller Bundesstaaten, liege aber in bezug auf den Anteil der Wohlfahrtsausgaben am Staatsbudget keineswegs an einer unteren Stelle. Er habe es mit einer Legislative zu tun, die Promiskuität nicht leiden könne. Er wisse zwar, daß nur 20% aller unterstützten Kinder unehelich geboren seien, die Legislative jedoch wisse dies nicht.

Auf die Forderung, die Armen sollten Zugang zu den Handbüchern bekommen, in denen sie die Kriterien zur Feststellung der Unterstützungsberechtigung erklärt fänden, entgegneten die Wohlfahrtsbeamten, die Bestimmungen seien in neun verschiedenen Bänden enthalten, die nur mit großen Unkosten verteilt werden könnten; außerdem würden ständig Veränderungen angebracht, so daß die Handbücher rasch veralteten. Ohnehin wären die Armen nicht in der Lage, die Handbücher zu verstehen. Selbst wenn man ihnen die Regeln wieder und wieder erkläre, könnten sie sie nicht begreifen; die Handbücher würden ihre Verwirrung nur vergrößern. Die Armen, meinten sie zum Schluß, sollten in die Fähigkeiten und guten Absichten des Wohlfahrtspersonals mehr Vertrauen setzen.

Edward Sparer, ein mit der NWRO zusammenarbeitender Rechtsanwalt, wies darauf hin, daß nur einer der neun Bände der Wohlfahrtsordnung sowie ein kleiner Abschnitt in einem weiteren Band sich mit Berechtigungskriterien für öffentliche Unterstützung befaßte. Er bot an, ein vereinfachtes Handbuch zusammenzustellen, wenn es von der Wohlfahrtsverwaltung hergestellt und verteilt würde. Die Beamten erhoben Einspruch. (Sparer hatte in Wirklichkeit schon ein vereinfachtes Handbuch herausgegeben; es wurde vom NAACP Education and Legal Fund verteilt.)

Auch der Direktor des bundesstaatlichen Bureau of Family

Services sagte aus und berichtete dem Ausschuß von großen allgemeinen Fortschritten. Als er konkret gefragt wurde, was die Bundesbehörden zur Beaufsichtigung der Wohlfahrtspraktiken in Mississippi unternähmen, bezog er sich auf bundesstaatliche Programme zur »Qualitätskontrolle«, in deren Rahmen eine bestimmte Anzahl von Fällen regelmäßig – allerdings durch *Länderpersonal* – überprüft wird. Jeder macht Fehler, meinte er, die strittigen Fälle werde man untersuchen.

Viele Wohlfahrtsempfänger waren auf dem Hearing erschienen, um dagegen zu protestieren, daß mehr und mehr Bezirke in Mississippi von der Verteilung überschüssiger Nahrungsmittel zur Ausgabe von Lebensmittelmarken übergangen und dadurch viele Menschen dem Hunger aussetzten. Nach dem Lebensmittelmarkengesetz (Food Stamp Act) von 1964 hatten die Bezirke zwischen den beiden Programmen zu wählen; sich für beide zusammen zu entscheiden, war unmöglich. In dem einen Programm wurden an alle, die bestimmte Voraussetzungen erfüllten, unentgeltlich überschüssige Waren ausgegeben. (Ein Jahr davor hatten Tausende von Menschen in Mississippi von gratis verteiltem Maisbrot, Mehl und Schmalz gelebt; dadurch erklärt sich das Rätsel, warum sie nicht starben.) Bei dem anderen Programm konnten Wohlfahrtsempfänger entsprechend einem je nach Einkommenshöhe abgestuften Bonus Lebensmittelmarken kaufen. Eine vierköpfige Familie mit einem monatlichen Einkommen von 60 Dollar konnte z. B. für 18 Dollar Lebensmittelkarten erwerben, die einen Gegenwert von 60 Dollar hatten. Theoretisch ist dieses Programm dem anderen überlegen, da man mit Lebensmittelmarken eine ganze Reihe unterschiedlicher Produkte erwerben kann, während man sich bei der Verteilung überschüssiger Waren mit den gerade verfügbaren Lebensmitteln begnügen muß. Aus verständlichen Gründen hielten es auch die örtlichen Kaufleute für das bessere. Und daher setzte ein Bezirk von Mississippi nach dem anderen die Ausgabe von Lebensmittelmarken an die Stelle der Verteilung überschüssiger Waren. Ging jedoch ein Bezirk zu den Lebensmittelmarken über, nahm gewöhnlich die Zahl der Empfänger stark ab, da viele der Bedürftigen entweder überhaupt keine oder eine so niedrige Unterstützung erhielten, daß sie niemals genügend Bargeld zur Verfügung hatten, um die Marken zu kaufen. (Sie mußten einmal im

Monat für eine Pauschalsumme, die oft so hoch war wie der gesamte Unterstützungsbetrag, erworben werden, so daß wenig oder gar nichts für Miete, Kleidung und andere Ausgaben übrig blieb.)<sup>6</sup> Außerdem hatten Kaufleute ein doppeltes Preissystem eingeführt: sie berechneten Familien, die mit Lebensmittelmärkten kauften, mehr als anderen.<sup>7</sup>

Daß das ländliche Fürsorgesystem des Südens auf die massiven Vertreibungen aus der Landwirtschaft nicht reagierte, ist alles andere als eine Überraschung. Fürsorgerestriktionen erfüllten auch weiterhin eine ökonomische Funktion. Zwar hatte sich der Bedarf an billigen Arbeitskräften auf Grund der Modernisierung der Landwirtschaft verringert, er war jedoch nicht vollständig geschwunden. Niedrig bezahlte Arbeiter wurden noch immer gebraucht; eine beträchtliche Erhöhung der formellen Unterstützungssätze oder eine deutliche Ausweitung des Kreises der Unterstützungsberechtigten hätte ihre weitere Verfügbarkeit in Frage gestellt. Ein Blick auf die Landarbeiterlöhne verdeutlicht dies: nicht-weiße Landarbeiter im Süden arbeiteten z. B. 1964 im Durchschnitt 77 Tage im Jahr bei einem durchschnittlichen Jahresverdienst von 502 Dollar.<sup>8</sup> Die Fürsorgeleistung wurde auch weiterhin im Einklang mit diesem extrem niedrigen Lohnniveau gewährt.

Doch selbst wenn keine Arbeitskräfte mehr benötigt worden wären, hätte man wenig Grund gehabt, eine andere Reaktion des Fürsorgesystems zu erwarten. Das Schicksal der wirtschaftlich obsolet gewordenen Menschen traf überall nur auf Gleichgültigkeit. Niemand kümmerte sich um sie, am wenigsten die Pflanzer, die die Institutionen der Baumwollwirtschaft, einschließlich des Fürsorgesystems, beherrschten.

»Der Pflanzer will Geld verdienen, und in der Hinsicht ist er [durch die Mechanisierung] erwachsen geworden. In den letzten Jahren hat sich im Delta viel verändert: Pächter sind obdachlos geworden, der Gemüseanbau für den eigenen Bedarf ist verboten oder eingeschränkt worden; Menschen sterben oder erleiden körperliche Schäden, weil der Pflanzer keinen Arzt holen läßt, die Hütten auf der Plantage werden so lange nicht repariert, bis sie völlig unbewohnbar werden; Tausende von Frauen und Kindern erhalten keine Gelegenheit mehr, Geld zu verdienen, Frauen sind gezwungen, Arbeiten zu übernehmen, für die sie körperlich ungeeignet sind, damit ihre Familien nicht ausziehen müssen, und dergleichen mehr. Meiner Meinung nach ist dies nicht geschehen, weil sich die Pflanzer entschlossen haben, die Schwarzen aus dem Delta herauszuhungern, wie

manche sagen, sondern vielmehr, weil es den Pflanzern gleichgültig geworden ist, was mit den Pächtern auf ihren Gütern geschieht, es sei denn, ihre eigenen Pläne sind unmittelbar betroffen; man könnte sagen, es ist ihnen egal, ob die Schwarzen im Delta verhungern oder nicht.<sup>9</sup>

Man muß feststellen, daß die Gleichgültigkeit gegenüber dem Elend der nicht mehr gebrauchten schwarzen Landarbeiter dem ländlichen Süden schließlich gute Dienste leistete, half sie doch, die überschüssigen Arbeitskräfte durch Abwanderung loszuwerden.<sup>10</sup> Der Fortbestand restriktiver Fürsorgestrukturen nahm dabei eine Schlüsselrolle ein. Den Armen stellte sich somit die klare Alternative zwischen Arbeit und Verhungern; gab es aber keine Arbeit, blieb nur noch die Abwanderung.

### Das Ausbleiben von Unruhen im ländlichen Süden

Bei der Beurteilung der Rigidität des ländlichen Fürsorgesystems im amerikanischen Süden muß berücksichtigt werden, daß die Armen selbst auf dieses System keinerlei Druck ausgeübt haben. Während der Depression waren die Unruhen und das Stimmenpotential entlassener Arbeiter ausschlaggebend für den Zusammenbruch restriktiver Fürsorgestrukturen. Keiner dieser Faktoren trat im ländlichen Süden in Erscheinung, obschon einige der Voraussetzungen für Massenunruhen gegeben waren. Vielleicht die wichtigste war die fast vollständige Auflösung überlieferter Muster sozialer Beziehungen – ein Faktor, der in der Geschichte schon oft zum Ausbruch von Unruhen geführt hat. Dunbar hat den Zerfall der Gemeinschaft und die steigende Ungewißheit, die die Modernisierung hervorbrachte, vortrefflich dargestellt:

»Das ganze Leben auf der Plantage ist unsicher geworden. Niemand weiß, ob er sein Haus behalten kann, oder ob er genug Arbeit erhält, um seine Familie zu ernähren. Er weiß nicht, ob er bei einem Arbeitsunfall ins Krankenhaus gebracht wird. Er hat keine Ahnung, was geschehen soll, wenn er zu alt zum Arbeiten wird. Verschuldet er sich bei dem Pflanzler, weiß der Pächter nicht, ob er genug Arbeit bekommen wird, um seine Schulden wieder abzahlen zu können. Er kann nicht länger damit rechnen, daß der Pflanzler ihm Baumaterial zur Reparatur seines Hauses überläßt. Bleibt er beim Pflanzler verschuldet oder gelingt es ihm nicht, Ersparnisse anzulegen, gibt es keine Möglichkeit, die Plantage zu verlas-

sen. Wenn er es sich überhaupt vorstellen kann, wegzuziehen, dann sieht sich der Pächter, der nie weiter als 100 Meilen von Louise fort gewesen ist, vor die Notwendigkeit gestellt, in eine Stadt wie Chicago ziehen zu müssen, die er vom Fernsehen her kennt, an deren Existenz er aber nicht wirklich glaubt. Und was soll er in Chicago anfangen? Die Welt der Plantage ist völlig unsicher geworden, und der Pächter hat weder die ökonomischen noch die politischen Möglichkeiten, daran etwas zu ändern.«

Solche Bedingungen führen gewöhnlich leicht zu Unruhe; dem wirkten jedoch in diesem Fall andere Faktoren entgegen. Zum einen ging die Freisetzung von Arbeitskräften in der Landwirtschaft eher allmählich als überstürzt vor sich. Zu keinem Zeitpunkt wurden große Mengen von Arbeitern gleichzeitig arbeitslos; diese Feststellung ist für den Vergleich der ökonomischen Modernisierung der sechziger mit dem Zusammenbruch der dreißiger Jahre von einiger Wichtigkeit. Darüber hinaus kam es zu keiner Konzentration, sondern vielmehr zu einer breiten Streuung der Arbeitslosen in der Landwirtschaft – ein Faktor, der gewöhnlich die Herausbildung von Massenverhalten behindert. Erst als die arbeitslosen Landarbeiter in die Innenstädte abgewandert waren und sich dort in den Gettos konzentrierten, kam es zum Ausbruch von Revolten.

Zudem konnte man auch im ländlichen Süden über eines gewiß sein: daß nämlich soziales Protestverhalten unfehlbar Unterdrückung und Zwang nach sich ziehen würde. Trotz Modernisierung hatten die ländlichen Eliten noch immer eine fast feudale Macht über Leben und Tod. Schwarze waren Gewalt und Terror ausgesetzt, ohne mit dem Schutz durch Polizei oder Gerichte rechnen zu können. Bei dem großen Arbeitskräfteüberschuß in der Landwirtschaft konnte der Pflanzer unbotmäßigen oder aufrührerischen Schwarzen auch die kleinsten Gelegenheitsarbeiten entziehen; außerdem konnte er die Pächterfamilien jederzeit auf die Straße setzen. Wie bereits erwähnt, kontrollierte der Pflanzer den Zugang zur Sozialfürsorge, zu den Lebensmittelmarken und zu den Nahrungsmittelüberschüssen. Dunbar bemerkt dazu, daß ein Schwarzer, der sich an Protestaktivitäten beteiligt,

»immer mit dem Verlust des eigenen Lebens rechnen muß und gewöhnlich als erster die Wut der Weißen zu spüren bekommt, auch wenn es

heute ein wenig leichter ist, dieses Risiko auf sich zu nehmen, weil ein gelernter Arbeiter in der Regel Arbeit finden kann. Trotzdem würde ein Pflanzer, der nur einen Pächter hat und keine Aussicht, einen zweiten zu bekommen, die Familie auf der Stelle vor die Tür setzen, wenn er hörte, daß ein Angehöriger sich an seiner Meinung nach »radikalen Aktivitäten« beteiligt hat, sei es, daß er sich zur Wahl eintragen ließ oder der NAACP beigetreten ist.«

Der Faktor, der am meisten zur Eindämmung des Unruhepotentials beitrug, war wahrscheinlich die Möglichkeit der Abwanderung. Diejenigen Bevölkerungsgruppen, die vielleicht am ehesten noch zu Unruhen und Protestverhalten geneigt hätten – die Jüngeren und die mit besserer Schulbildung –, wanderten relativ am häufigsten ab.<sup>12</sup> Das bedeutet, daß die Verantwortung zur Eindämmung des Unruhepotentials, das in dieser landwirtschaftlichen Umwälzung enthalten war, letztlich, wie schon so oft in der Vergangenheit, den Städten zufiel.<sup>13</sup>

## Arbeitslosigkeit in den Städten

Historisch gesehen folgt auf die massive Freisetzung in der landwirtschaftlichen Produktion stets die Abwanderung in die Städte. In den Vereinigten Staaten begann der Auszug im frühen 20. Jahrhundert, wurde aber durch die Große Depression unterbrochen und kehrte sich zeitweilig sogar um, weil in den Städten keine Arbeit mehr zu finden war. Mit dem Beginn des Zweiten Weltkriegs und in der Hoffnung auf Arbeitsplätze in der städtischen Rüstungsindustrie setzte sich die Abwanderung fort. Zwischen 1940 und 1945 zogen sechs Millionen Menschen vom Land in die Städte.

Der Zweite Weltkrieg hatte die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen stark ausgeweitet und die Mechanisierung und andere technologische Entwicklungen beschleunigt. Mit dem Ende des Kriegs traten in der landwirtschaftlichen Produktion große Überschüsse auf, die die spätere Arbeitslosigkeit und Massenabwanderung bereits ankündigten. Der daraus resultierende Preisverfall verstärkte die Notwendigkeit höherer Bundessubventionen, die wiederum Mechanisierung und Anbaubeschränkungen förderten und damit

die Freisetzung von Arbeitskräften beschleunigten. Gleichzeitig waren kleinere und unproduktiv arbeitende Farmer gezwungen, ihre Höfe aufzugeben und von den großen mechanisierten Farmen schlucken zu lassen. In den Jahren nach 1945 stieg die Arbeitslosigkeit in der Landwirtschaft stetig an; weitere 14 Millionen zogen seitdem vom Land in die Städte.

Die 20 Millionen, die nach 1940 das Land verließen, stellen insgesamt zwei Drittel aller damals in der Landwirtschaft beschäftigten Amerikaner dar. Diese riesige Bevölkerungsbeziehung fand in weniger als dreißig Jahren statt und bildet somit einen der größten Umsiedlungsprozesse in der amerikanischen Geschichte, der sich durchaus mit der Einwanderung von zwanzig Millionen Menschen in die Vereinigten Staaten zwischen 1890 und 1930 – einem Zeitraum von vierzig Jahren – messen kann.

Die schwarze Bevölkerung des Südens wurde von der Modernisierung der Landwirtschaft besonders betroffen. Im Jahre 1940 lebte erst die Hälfte aller Schwarzen in städtischen Gebieten (nach Definition des statistischen Amtes der U.S.A.); 1950 waren es schon 62%, 1960 73% und 1965 80%. Weniger als 5% aller 22,3 Millionen schwarzen Amerikaner arbeiten heute auf dem Lande. Innerhalb nur weniger Jahrzehnte sind sie zu einer städtischen Bevölkerung herangewachsen, urbanisierter sogar als die Weißen: 1960 lebten 73% aller Schwarzen, aber nur 69% der Weißen in städtischen Gebieten.<sup>14</sup>

Mit der Verstädterung ging eine regionale Verlagerung der Schwarzen von Süden nach Norden einher. Zwischen 1940 und 1966 verlor die südliche Region insgesamt 3,7 Millionen Schwarze.<sup>15</sup> Etwa die Hälfte der schwarzen Bevölkerung lebt heute im Norden, und die Binnenwanderung ist noch nicht zum Stillstand gekommen. Im Gegensatz dazu lebte ein großer Teil der weißen Landarbeiter, die durch die Modernisierung der Landwirtschaft freigesetzt wurden, bereits in nördlichen Bundesstaaten. Außerdem zogen Weiße, ob sie nun in Landgebieten des Nordens oder des Südens aufgewachsen waren, eher in Dörfer und kleinere Städte, oft im selben Bundesstaat oder Bezirk, aus dem sie gekommen waren, während Schwarze vorwiegend in die größten Städte des Nordens gingen. Da die abwandernden Weißen keiner Rasendiskriminierung ausgesetzt waren und ihnen die kulturelle

Anpassung an die Gemeinden, in denen sie sich niederließen, relativ leichtfiel, hatten sie wahrscheinlich auch geringere Schwierigkeiten, neue Berufe zu finden.

Die wirtschaftliche Situation der Schwarzen in den Städten war hingegen während der fünfziger Jahre von schwerer Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung gekennzeichnet. Mit dem Ende des Korea-Krieges erhöhte sich die Arbeitslosenquote für Nicht-Weiße im nationalen Durchschnitt schlagartig von 4,5% (1953) auf 9,9% (1954). Im Jahre 1958 hatte sie schon 12,6% erreicht und blieb bis zur Eskalation des Vietnam-Krieges nach 1964 zwischen 10 und 13% stehen.<sup>16</sup>

Diese Zahlen beziehen sich nur auf Arbeitslose, die sich aktiv um Arbeit bemühen. Gelegenheitsarbeiter oder Beschäftigte zu extrem niedrigen Löhnen sind darin nicht enthalten. Rechnet man solche zusätzlichen Daten zu der offiziellen Arbeitslosenquote hinzu, so erhält man den »Unterbeschäftigungs«-Index. Dieser Index wurde 1966 – lange nach den ökonomischen Rezessionen zwischen Korea-Krieg und Vietnam-Eskalation – zum ersten Mal berechnet. Stünden Unterbeschäftigungsdaten für die Jahre der »Eisenhower-Rezession« und insbesondere für die Slums der größeren Städte zur Verfügung, würden sie sicherlich sehr viel höhere Quoten ausweisen, als für 1966 ermittelt wurden. Auf jeden Fall ergab sich für 1966 eine Unterbeschäftigungsquote für Nicht-Weiße von 21,6%, verglichen mit einer Quote für Weiße von 7,6%.<sup>17</sup>

Dies sind nationale Durchschnittswerte; wie sieht es aber in den Metropolen aus, in denen sich so viele der abgewanderten Schwarzen zusammenballten? Im Jahre 1966, während einer kriegsbedingten Hochkonjunktur, untersuchte das Arbeitsministerium zum ersten Mal die Arbeitslosenquote in den überwiegend schwarzen Slums einer Reihe von Städten und ermittelte eine durchschnittliche Arbeitslosigkeit (9,3%), die das Dreifache des nationalen Durchschnitts (3,5%) betrug. Die Unterbeschäftigungsquoten waren schwindelerregend<sup>18</sup>:

---

Durchschnittliche Unterbeschäftigung in neun Gettoebieten	33%
Boston (Roxbury)	24
New Orleans (mehrere angrenzende Gebiete)	45
New York City	

Central Harlem	29
East Harlem	33
Bedford-Stuyvesant	28
Philadelphia (North Philadelphia)	34
Phoenix (Salt River Bed)	42
St. Louis (North Side)	39
San Francisco (Mission-Fillmore)	25

---

Die hohen Arbeitslosen- und Unterbeschäftigungsquoten resultierten aus verschiedenen Faktoren. Da die Zugewanderten aus ländlichen Gebieten stammten, waren viele von ihnen für Arbeitsplätze in der modernen Industrie ungeeignet; darüber hinaus versperrte – ungeachtet der beruflichen Qualifikation – rassische Diskriminierung den Zugang zu vielen Beschäftigungssparten. Außerdem waren Schwarze sehr viel stärker als Weiße in Innenstädte gezogen, die nicht kontinuierlich am nationalen Wirtschaftswachstum partizipierten. Im Jahre 1960 gab es siebzehn Städte mit mindestens 100 000 schwarzen Einwohnern. In sechs von ihnen »lag der Zuwachs an Arbeitsplätzen zwischen 1963 und 1965 unter dem nationalen Durchschnitt von 7%, [. . .] einschließlich solcher Städte mit einer hohen Zahl schwarzer Zuwanderer wie New York, Chicago, Philadelphia, Baltimore, Newark und Los Angeles.« Außerdem »gab es in den beiden Städten mit der größten schwarzen Bevölkerung in ihrer Region sowie einer beträchtlichen schwarzen Zuwanderung – Los Angeles und New York – keinen Zuwachs an Arbeitsplätzen in der Industrie.« Schließlich »lagen sechs der Städte, in denen der Zuwachs an Arbeitsplätzen mindestens genauso hoch war wie im nationalen Durchschnitt, im Süden, wo die Beschäftigung von Schwarzen noch immer weitgehend auf den Dienstleistungssektor und ungelernete Arbeit beschränkt ist.«<sup>19</sup> Aus diesen und anderen Gründen ist die offizielle Arbeitslosenquote für Nicht-Weiße noch immer mindestens doppelt so hoch wie die für Weiße.

Die Beibehaltung von Fürsorgerestriktionen in den Städten

Um es noch einmal zu wiederholen: dienten Fürsorgesysteme tatsächlich dem Zweck, Not zu lindern, dann hätten sich aus

der Binnenwanderung und Arbeitslosigkeit dramatische Folgen für die Anzahl von Wohlfahrtsempfängern in den fünfziger Jahren, vor allem in den nördlichen Städten, ergeben müssen. Die Unterstützungssätze lagen im Norden viel höher als im Süden, so daß selbst zuwandernde Familien, die in den Städten ein wenig verdienen konnten, noch immer die Voraussetzungen für zusätzliche Unterstützung erfüllt hätten. Auch herrschten im Norden weniger restriktive Vergaberichtlinien als im Süden.

Aus diesen Gründen bewilligten nördliche Wohlfahrtsämter einen höheren Anteil der Unterstützungsanträge. Im Jahre 1960 bewilligte zum Beispiel die südliche Region 48% aller Anträge; im Norden und Westen lag der Anteil bei 57%, im Nordosten bei 63%. An den beiden Extremen bewilligten Texas 34%, Massachusetts dagegen 80%. Anders ausgedrückt, eine Familie, die von Texas nach Massachusetts abwanderte, verbesserte ihre Chancen auf Wohlfahrtsunterstützung beinahe um das Dreifache.

*Doch es kam anders als erwartet.* Wie wir schon in Kapitel 6 festgestellt haben, kam es im Norden während der fünfziger Jahre zwar zu einer Zunahme der Wohlfahrtsempfänger, jedoch kaum in dem Ausmaß, das man angesichts einer millionenfachen Zuwanderung armer Landbewohner hätte erwarten können. Wie so viele dieser Neuankömmlinge in den Städten überleben konnten, bleibt ein Rätsel. Viele erhielten Arbeit, viele suchten aber auch vergebens oder fanden nur unregelmäßige und schlecht bezahlte Beschäftigung. Ohne ausreichendes Einkommen lebte manche Familie von den Einkünften ihrer Freunde oder Verwandten; so mußte das Einkommen weniger für viele ausreichen. Andere wurden kriminell und bezogen ihre Einkünfte aus der Unterwelt der Gettos und Slums. Eins ist jedoch unzweifelhaft: von der öffentlichen Wohlfahrt kam nur wenig Hilfe.

Dabei muß jedoch betont werden, daß die Armen das Wenige, das sie erhielten, in den Städten erhielten. Zwar stieg die Anzahl der AFDC-Empfänger in den fünfziger Jahren nur um 17%, doch 80% dieses Zuwachses betrafen die 121 größten städtischen Bezirke. In einigen von ihnen war der Zuwachs beträchtlich; zum Beispiel verdoppelte oder verdreifachte sich die Zahl der Wohlfahrtsempfänger in den sechs

städtischen Bezirken von New Jersey, wo der schwarze Bevölkerungszuwachs zwischen 1950 und 1960 zwischen 64% und 150% betrug. In Chicago belief er sich im gleichen Zeitraum auf 83%.

Insgesamt gesehen genossen die Zugewanderten jedoch nur minimale öffentliche Unterstützung. In den fünf größten städtischen Bezirken der USA, in denen der schwarze Bevölkerungszuwachs während der fünfziger Jahre zwischen 39 und 97% betrug, kam es (mit der Ausnahme von Chicago) nur zu einer relativ unbedeutenden Zunahme der Zahl der Wohlfahrtsempfänger: in Philadelphia betrug der Anstieg nur 4%, in Los Angeles und New York 14 bzw. 16%, und in Detroit 43%. (Nach New York und Los Angeles kam im gleichen Zeitraum auch eine große Anzahl verarmter Zuwanderer hispanischer Abstammung).

Der Zustrom bedürftiger Menschen in die Städte riß allerdings nicht ab, nur weil die öffentliche Unterstützung ausblieb. Es kamen immer mehr, und viele waren weiterhin arbeitslos oder unterbeschäftigt. Die Folge war, daß sich in den Städten große verelendete Massen zusammenballten. Wir begannen im Jahre 1960, den Umfang dieses Armutsereservoirs zu berechnen. Im Zusammenhang mit der Vorbereitung von Mobilization for Youth, dem Vorläufer des Anti-Armutsprogramms, untersuchten wir in einer Stichprobe tausend Familien auf der Lower East Side von Manhattan. 14% von ihnen hatten im Jahr vor der Untersuchung zu irgendeiner Zeit AFDC-Unterstützung bekommen; weitere 13% gaben jedoch ein Einkommen an, das unterhalb der geltenden Unterstützungssätze für Nahrungsmittel und Miete lag. Mit anderen Worten, nur die Hälfte der Unterstützungsberechtigten auf der Lower East Side schien auf den Empfängerlisten zu stehen.<sup>20</sup>

Es überrascht deshalb nicht, daß die Nutznießer der Wohlfahrtsexplosion der sechziger Jahre, wie sich herausstellen sollte, schon seit geraumer Zeit in den Städten ansässig und nicht, wie oft geglaubt wird, erst kürzlich zugewandert waren. Eine Reihe von Untersuchungen macht dies deutlich. In Baltimore, wo die Zahl der Unterstützungsempfänger sich innerhalb von sechs Jahren verdreifacht hatte, erwies eine Studie aus dem Jahre 1966, daß nur 0,2% der Empfänger seit weniger

als einem Jahr vor Unterstützungsbeginn in dem Bundesstaat ansässig waren; nur 6% hatten bei Unterstützungsbeginn seit weniger als fünf Jahren in dem Bundesstaat gewohnt, ihr Anteil war überdies ständig gesunken.<sup>21</sup>

Die Implikationen des angeführten Datenmaterials liegen auf der Hand. Das Fürsorgesystem hat weder im Norden noch im Süden auf die Entbehrungen, die einer der größten ökonomischen Umwälzungsprozesse in der amerikanischen Geschichte mit sich brachte, reagiert. Die Erfahrung der fünfziger Jahre, wie die der frühen Depressionsjahre, belegt wieder einmal, daß keine einfache und direkte Beziehung zwischen Massenelend und Ausweitung der Sozialfürsorge besteht.

Auch wenn wirtschaftliche Erschütterungen einer großen Zahl von Familien die Existenzgrundlage entziehen und sie zum Hungern zwingen, reicht das allein nicht aus, Fürsorgekonzession zu erzielen. Rufen sie jedoch Unruhen hervor und produzieren damit eine politische Krise, ist die Regierung eher zu einer Verstärkung der öffentlichen Unterstützung bereit. In den fünfziger Jahren gab es keine politische Krise; dafür war sie in den sechziger Jahren um so heftiger.

#### Anmerkungen

1 U. S. President's National Advisory Commission on Rural Poverty, S. IX.

2 Ebd., S. X.

3 Alle Zitate in diesem Kapitel, bei denen keine anderen Quellen angegeben sind, sind einem exzellenten, aber wenig beachteten Bericht von Dunbar entnommen (der kürzlich als Teil seines Buches *Our Land Too* veröffentlicht wurde). Andere Berichte aus den Baumwollanbaugebieten des Südens vermitteln das gleiche Bild. In einem Beitrag der Zeitschrift *Fortune* mit dem Titel *The Southern Roots of Urban Crisis* schreibt Beardwood über folgendes Ereignis: »Fünf Meilen südlich von Greenville, Mississippi, nahe am Mississippi-Fluß, liegt ein großes flaches Baumwollfeld, das einer weißen Familie gehört. An einem Tag dieses Sommers [1968] war eine Gruppe schwarzer Frauen und Kinder unter glühender Sonne dabei, das Unkraut zwischen den Reihen zu jäten. Fünfzig Yards entfernt stand eine Reihe von Holzhütten, die sich unter der Hitze verbogen, daneben floß ein Bach, die einzige sanitäre Anlage, träge dahin. »Der Mann zahlt uns 3 Dollar am Tag«, sagte eine Frau, während sie mit ihrer Hacke weiter jätete. »Nein, ich weiß nicht, wieviel die Kinder kriegen werden, aber etwas hat er versprochen. Vielleicht 60 Cent am Tag, vielleicht

mehr. Es wäre nicht gut, ihn zu drängen. Wir brauchen die Arbeit, und er zahlt mehr als manche andere. Der Mann da drüben – sie wies auf eine Plantage auf der anderen Seite der Straße – zahlt nur 2,50 Dollar am Tag. Sie und ihr Mann haben sechs Kinder; fünf von ihnen leben zu Hause, einer ist in Greenville auf Arbeitssuche. Wenn das Ehepaar und die beiden 12 und 14 Jahre alten Söhne alle Arbeit haben, verdient die ganze Familie vielleicht 70 Dollar, doch nur beim Pflanzen und beim Ernten, vielleicht dazwischen noch ein paar Wochen beim Unkraut jäten. Ansonsten lebt die Familie von dem Lohn des Mannes – höchstens 50 Dollar die Woche, und auch nur, wenn der Farmer ihn braucht. In manchen Wochen hat die Familie überhaupt keine Einkünfte.»

4 »Landwirtschaftliche Arbeitskräfte in den Vereinigten Staaten sind von dem größten Teil der Arbeitsgesetze ausdrücklich ausgenommen. Sie haben kein Recht, Tarifverhandlungen zu führen, und nur wer für einen Farmer arbeitet, der Arbeitskräfte für mehr als 500 Arbeitsstunden pro Quartal beschäftigt, hat Anspruch auf den Mindestlohn [...] 1967 hatte weniger als jeder dritte Arbeiter im Süden Anspruch auf den Mindestlohn. Nicht alle, die einen Anspruch auf ihn haben, bekommen ihn auch. Vor zwei Monaten [Anfang 1968] wurde Roy Flowers, Plantagenbesitzer im Mississippi Delta, von einem Bundesrichter für schuldig befunden, gegen gesetzliche Bestimmungen über Mindestlohn, Überstundenbezahlung, Buchführung und Kinderarbeit verstoßen zu haben. Unter anderem stellte das Gericht fest, daß Flowers seinen schwarzen Arbeitskräften 70 Dollar im Monat an Miete für Holzhütten abverlangt hatte, die für nicht mehr als 5 Dollar hätten vermietet werden dürfen. Der Richter wies Flowers an, 200 schwarzen Beschäftigten 50 000 Dollar auszuzahlen; das war die erste angeordnete Lohnrückzahlung nach der Novellierung des Fair Labor Standards Act im Jahre 1966. Was man noch sagen sollte, ist, daß im letzten Jahr das Landwirtschaftsministerium Flowers 210 832 Dollar dafür zahlte, daß er 4000 von seinen 16 000 Acres brach liegen ließ (Beardwood).

5 Vgl. den Bericht der bei dem Hearing anwesenden Verfasser (Cloward und Piven, 1967).

6 In der ersten umfassenden Darstellung der politischen Aspekte der Lebensmittelprogramme macht Kotz (S. 55) genauere Angaben über die Verringerung des Empfängerkreises nach dem Übergang von direkter Verteilung zu Lebensmittelmarken. »Als die Bezirke überall im Land von der freien Warenverteilung zu Lebensmittelmarken übergingen, nahm die Anzahl der Empfänger [...] um 40% ab; mehr als eine Million Menschen, darunter allein 100 000 in Mississippi, waren gezwungen, aus der Lebensmittelhilfe auszuschneiden.«

7 Vgl. die Behandlung des doppelten Preissystems bei Dunbar, S. 44 ff.

8 Economic Research Service, Tabelle 7.

9 Wenn sich auch die Fürsorgepraxis der Südstaaten, die die Massenabwanderung produzierte, wahrscheinlich eher aus Gleichgültigkeit als aus einer bewußten Politik heraus erklären läßt, sollte man doch darauf hinweisen, daß es andere geschichtliche Perioden gegeben hat, in denen Fürsorgepraktiken die bewußte Absicht verfolgten, Zu- oder Abwanderung herbeizuführen. Ein herausragendes Beispiel ist die Unterwerfung der Fürsorgeorgane unter die Interessen der Grundbesitzer während Irlands Great Potato Famine in den vierziger Jahren des 19. Jahrhunderts. In einer Zeit, da Millionen starben, wurden Nahrungsmittelbeihilfen auf Pächter beschränkt, die weniger als ein Viertel Acre Land besaßen. »Offensichtlich [...] war diese Einschränkung getroffen worden, um die Wohlhabenden davon abzuhalten, mit den Bedürftigen um die frei verteilte Suppe zu konkurrieren. Aber zu jener Zeit war der

Besitz von einem, ja selbst von zehn Acres, keine Garantie auf Überleben. Die verhungerten Pächter konnten wählen, ob sie ihr Leben oder ihren Hof erhalten wollten; entschieden sie sich für die Suppe, waren ihre Grundherren zufrieden, da sie zu jener Zeit nutzlose Pächter, die keine Miete zahlten, von ihrem Grund und Boden vertreiben wollten, um denselben in Weideland umzuwandeln. Ohne ihr Land blieb den Bauern nur noch die Auswanderung« (Inglis, S. 139).

10 Dies wurde von der President's National Advisory Commission on Rural Poverty hervorgehoben, denn die ärmsten Bezirke verloren zwischen 1950 und 1959 mehr als ein Viertel ihrer Bevölkerung durch Abwanderung. »Im Tiefen Süden hat die Massenabwanderung von Schwarzen, vor allem zu nördlichen Industriezentren, zu einer Verringerung der Landarmut auf Kosten der Städte geführt« (S. 6).

11 Der überaus langsam voranschreitende Abbau von Wahlrechtsbeschränkungen in den letzten Jahren hat auch eine bedeutende politische Funktion restriktiver Wohlfahrtspraktiken deutlich gemacht. An einigen Orten des Südens haben Schwarze nämlich schon genügend politische Macht entwickelt, um die lokale Hegemonie der Weißen zu gefährden. Die erzwungene Auswanderung hat jedoch diese langfristige politische Bedrohung weitgehend entschärft. In Mississippi hatten z. B. 1940 neununddreißig Bezirke eine schwarze Bevölkerungsmehrheit; 1960 waren es nur noch achtundzwanzig.

12 Die verschiedenen Altersgruppen sind an der Auswanderung aus ländlichen Armutsgebieten verständlicherweise in unterschiedlicher Stärke beteiligt. »1965 waren unter einkommensschwachen Familien in [ländlichen Armuts-]Gebieten einer von vier Haushaltsvorständen, dagegen in Landgebieten mit angemessenem Durchschnittseinkommen nur 7% aller Haushaltsvorstände 65 Jahre alt oder älter (U.S. President's National Advisory Commission on Rural Poverty, S. 7).

13 Oft, aber nicht immer. Im Kapitel 1 behandeln wir verschiedene Unruheperioden in den englischen Landgebieten. Die schweren Unruhen in der ersten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts folgten allerdings auf mehr als 100 Jahre rapiden Bevölkerungswachstums, so daß die Bevölkerungskonzentration auf dem Lande stärker war als je zuvor in der englischen Geschichte.

14 Center for Research in Marketing, S. 8.

15 Vgl. Kapitel 6.

16 Bureau of Labor Statistics, 1969, S. 11. Ungefähr 94% aller Nicht-Weißen sind Schwarze. In diesem ganzen Zeitraum lag die Arbeitslosenquote für Weiße um etwa die Hälfte unter der für Nicht-Weiße.

17 Ebd., S. 17.

18 Bureau of Labor Statistics, 1967, S. 97.

19 Bureau of Labor Statistics, 1968, S. 17.

20 Dieses Ergebnis wurde von späteren Untersuchungen bestätigt. Siehe Greenleigh Associates, Januar 1965, S. 22 und März 1965, S. 38 f., sowie Albin und Stein, S. 310 f.

21 Maryland State Department of Public Welfare., S. 19.