Kapitel 8
Binnenwanderung und städtische Unruhen

Die wichtigsten Tatsachen sind unbestreitbar. Eine große, wirtschaftlich überflüssig gewordene, arme Landbevölkerung hat sich auf die Städte, vor allem im Norden, umverteilt. Ein bedeutender Teil der Neuankömmlinge – besonders Schwarze – wurde von der städtischen Wirtschaft nicht absorbiert und war gezwungen, von Einkünften zu leben, die weit unter den offiziellen Unterstützungssätzen liegen. Nur ein geringer Teil ist in den fünfziger Jahren in die Listen der Wohlfahrtsempfänger aufgenommen worden.

Woher dann aber diese plötzliche Zunahme der Zahl der AFDC-Empfänger in den sechziger Jahren, vor allem nach 1964? Wie bereits angedeutet, meinen wir, daß die Erklärung in der wachsenden politischen Unruhe liegt, die die Schwarzen verursachten – Unruhe auf den Straßen, Unruhe an der Wahlurne. Obwohl wir jeden dieser beiden Störfaktoren in einem gesonderten Kapitel behandeln wollen, sind sie natürlich eng miteinander verknüpft. Beide traten mehr oder weniger gleichzeitig auf: zusammen mit den wachsenden Massenunruhen der schwarzen Stadtbevölkerung stieg auch die Zahl ihrer Wähler. Außerdem verstärkten sich diese beiden unterschiedlichen Formen politischer Einflußnahme gegenseitig. Die Unruhe einiger Schwarzer (z. B. Bürgerrechtsproteste) alarmierte und aktivierte viele andere und führte zu Veränderungen ihres Wahlverhaltens. Auch weiße Wählergruppen gerieten durch den schwarzen Aufruhr in Bewegung, und einige fielen von ihren traditionellen Parteien und politischen Führern ab. Es waren zum Teil die Auswirkungen der Unruhen auf das Wahlverhalten, die die politischen Führer zwangen, sich mit den Unruhen selbst auseinanderzusetzen. In diesem Kapitel werden wir uns mit den Unruhen befassen, im nächsten dann mit ihren Auswirkungen auf das Wahlverhalten.

Die abgewanderten Schwarzen hatten sich von dem System halb-feudaler Kontrolle, dem die im Süden verbliebenen Farbigen noch immer ausgesetzt waren, endgültig getrennt. Sie hatten sich damit aber auch von ihren eigenen traditionellen Institutionen abgeschnitten – von den Kirchen und von den überlieferten Gemeinschaftsstrukturen, die das Leben der Menschen bestimmen.

Das Unruhepotential, das von diesen aufgelösten Bindungen freigesetzt wurde, hätte vielleicht aufgefangen werden können, wäre es den städtischen Institutionen gelungen, die neuen Bewohner zu absorbieren und zu integrieren. Statt dessen widersetzten sie sich ihnen und vergrößerten damit das Unruhepotential.

Es gab mehrere Gründe für den Widerstand der Städte gegen die Zuwanderer. Zum einen sahen sich ihre Institutionen überaus großen Menschengruppen gegenüber: annähernd 4 Millionen Schwarze kamen innerhalb von weniger als 30 Jahren in die Städte und siedelten sich vor allem in den größten von ihnen an. (Abgewanderte Weiße verteilten sich dagegen eher auf kleinere Städte und Dörfer.)[1] Im Jahr 1960 war in den sechs Städten mit der größten schwarzen Bevölkerung (New York, Chicago, Philadelphia, Detroit, Los Angeles und Washington, D. C.) jeweils die Hälfte der schwarzen Bewohner an anderen Orten, überwiegend im Süden, geboren worden.[2] Allein die Größenordnung machte die Eingliederung der Zuwanderer zu einer kaum lösbaren Aufgabe.

Darüber hinaus wurden die städtischen Institutionen – nicht zuletzt die ökonomischen – von Weißen beherrscht, die sich den Zuwanderern entgegenstellten. In vielen Berufen, die sonst ungelernte und angelernte Schwarze leicht hätten aufnehmen können, wurden die gröbsten Formen rassischer Diskriminierung beibehalten, ja sogar noch verstärkt; ein herausragendes Beispiel dafür ist die Bauwirtschaft. Die Automation vernichtete unterdessen Tausende weiterer unqualifizierter Arbeitsplätze. Noch schlimmer war, daß es in den Jahren nach dem Korea-Krieg periodisch zu Rezessionen und erhöhter Arbeitslosigkeit kam. Ein hoher Arbeitskräftebedarf hätte den Übergang in die Städte erleichtern und somit das Unruhepo-

tential mildern können, ist doch eine stabile Beschäftigung in der Geschichte stets der wichtigste Faktor sozialer Kontrolle gewesen. Die Urbanisierung der Schwarzen erfolgte jedoch zu einem Zeitraum, als Arbeitsplätze knapper wurden.[3] Selbst wer Arbeit fand, blieb oft in finanzieller Verlegenheit. Bei vielen reichte der Lohn nicht, um damit in der teuren städtischen Umgebung eine Familie ernähren zu können. Einige fanden nur Gelegenheitsarbeit und konnten nie sicher sein, wann sie den nächsten Lohn erhalten würden. Mitten in einer Hochkonjunktur waren z. B. 1963 »29,2% aller erwerbstätigen schwarzen Männer zu irgendeinem Zeitpunkt des Jahres arbeitslos. Fast die Hälfte von ihnen war 15 Wochen oder länger ohne Beschäftigung.«[4]

Die Folgen der Umsiedlung, ständigen Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung waren vorhersehbar. Eine der wichtigsten Folgen bestand in der Auflösung der Familienstruktur, die das ohnehin geschwächte System sozialer Kontrolle in den Gettos noch weiter beeinträchtigte. Die Beziehungen, die ständig arbeitslose Männer mit Frauen eingehen, führen selten zu einer stabilen Lebens- oder Ehegemeinschaft mit Frau und Kindern. Jahr für Jahr wuchs der Anteil schwarzer Familien mit weiblichem Haushaltsvorstand – von ungefähr 19% im Jahre 1949 auf beinahe 27% im Jahre 1968.[5]

Die Zerrüttung der Familie war in den Städten sehr viel stärker als auf dem Lande. Im Jahre 1960 hatten in der Stadt 23,1%, dagegen auf dem Land nur 11,1% aller schwarzen Familien einen weiblichen Haushaltsvorstand. Im Nordosten und Westen waren die Unterschiede besonders auffallend: im Nordosten waren es in der Stadt 24,2% und auf dem Lande nur 4,3%, im Westen 20,7% und 5,5%.[6] Beschränkt man die Untersuchung auf die ärmste Schicht der schwarzen Stadtbevölkerung, so steigt der Anteil von Familien mit weiblichem Haushaltsvorstand beträchtlich an; in den Gettos der größeren Städte liegt er wahrscheinlich bei über 50%, wenn auch keine genaueren Daten vorhanden sind.[7]

Die Jugendlichen waren von der Schwächung der Familie als sozialer Kontrollinstanz am stärksten betroffen[8]; sie standen daher auch bei den Unruhen in den Städten an vorderster Front. Auch unter gewöhnlichen Umständen bilden Jugendliche und junge Erwachsene die unbeständigste Altersgruppe,

weil sie nur lockere familiale Bindungen haben und noch nicht vollständig von der Beschäftigungsstruktur aufgefangen worden sind. Sie sind sozialen Veränderungen stärker als andere Altersgruppen ausgesetzt und nehmen sie auch deutlicher wahr. Welche Bedeutung familiale Desintegration und Arbeitslosigkeit für die schwarze Stadtjugend erlangt haben, läßt sich anhand vorliegender Daten leicht erkennen. In einer Untersuchung in Harlem aus den frühen sechziger Jahren stellte sich heraus, daß »nur etwa die Hälfte der Kinder unter 18 Jahren [. . .] mit beiden Elternteilen zusammenlebten, verglichen mit 83% in ganz New York City«.[9] Welche Auswirkungen die sinkenden Beschäftigungsmöglichkeiten auf schwarze Jugendliche hatten, zeigt die Arbeitslosenquote nichtweißer männlicher Jugendlicher, die sich von 7,6% im Jahre 1948 auf 25,4% im Jahre 1963 erhöhte. In einigen Gettos betrug sie über 50%.

Die lange Reihe städtischer Unruhen im Gefolge der Schwächung familialer und beruflicher Kontrollen ist uns mittlerweile vertraut geworden: gehäufte Banden- und andere Formen der Jugendkriminalität wie »Schulvandalismus«; zunehmende Drogenabhängigkeit; ein alarmierender Anstieg schwerer Verbrechen wie Raubüberfall und Einbruch. Schließlich nahm die Unruhe die Form kollektiven Aufruhrs an; die Beteiligten waren wiederum überwiegend jung, unverheiratet und nur marginal beschäftigt.[11] Sie waren eindeutig nicht integriert.

Legitimitätsverfall

In den sechziger Jahren verschärften sich die Unruhen beträchtlich. Außerdem waren sie jetzt mehr und mehr nach außen, gegen die Welt der Weißen, gerichtet. Straßenkriminalität blieb nicht auf das Getto beschränkt und gefährdete nun auch andere Stadtviertel. Die schwarzen Jugendbanden, die sich in den vierziger und fünfziger Jahren gegenseitig die territoriale Kontrolle von Gettogebieten streitig gemacht hatten, gingen jetzt zu Angriffen auf weiße Bürger über. Lehrer in den Gettoschulen wurden wesentlich häufiger als früher angegriffen; das gleiche widerfuhr Sozialarbeitern von der

Wohlfahrtsbehörde, die im Getto »Hausbesuche« machten. Für die Polizei wurde es riskant, auf den Gettostraßen Festnahmen vorzunehmen, da sie den Zorn der Menge fürchten mußte. Wenn Gettounruhen ausbrachen, zogen Gruppen schwarzer Jugendlicher nicht einfach ziellos umher, um Läden zu plündern und in Brand zu stecken; sie wählten oft gerade die Geschäfte aus, die Weißen gehörten, und verwickelten Polizei, Feuerwehr und Nationalgarde in regelrechte Schlachten, manchmal sogar in Schießereien.

Aus einer Einschätzung der Unruhen der sechziger Jahre ergibt sich als wichtigste Schlußfolgerung, daß in ihnen frühere, von sklavischer Unterwürfigkeit gekennzeichnete Verhaltensmuster weitgehend zerstört wurden. In ihnen hatten sich Wut und Empörung einer unterdrückten Bevölkerung nicht nur manifestiert, sondern gegen die Sozialstruktur selbst gekehrt. Kurz gesagt, es war zumindest teilweise zu einer Politisierung der Unruhen gekommen. Sowohl der wachsende Umfang der Unruhen als auch der Umstand, daß sie sich mehr und mehr gegen Weiße richteten, dürften Ergebnisse dieses Politisierungsprozesses sein.

An und für sich enthält ein solcher sozialer Desintegrationsprozeß nichts, das die Politisierung der schwarzen Gettobevölkerung in den sechziger Jahren erklären würde. Zwar kann die Schwächung beruflicher und familialer Rollen eine ganze Reihe abweichender Verhaltensformen hervorbringen, doch sind diese gewöhnlich unpolitisch. Hat jemand soziale Normen übertreten, heißt das weder, daß er seine Ansichten über Recht und Unrecht geändert hat, noch daß er sich gegen die Sozialstruktur als ganze wenden wird. Gesellschaftliche Regeln können vielmehr gebrochen werden, weil konformes Verhalten unmöglich erscheint (z. B. wenn Väter ihre Familien verlassen, weil sie sie nicht unterhalten können), weil es zu schlecht belohnt wird (z. B. wenn eine Arbeit aufgegeben wird, weil der Lohn zu niedrig ist), oder weil nicht-konformes Verhalten zu wenig negative Sanktionen nach sich zieht (z. B. wenn Verbrechen von Schwarzen an Schwarzen von der Polizei mehr oder weniger ignoriert werden). Sicherlich wird abweichendes Verhalten erschwert, wenn soziale Normen als angemessen und gerecht akzeptiert werden; findet diese Einstellung jedoch im alltäglichen Leben keine Bestätigung – trifft

konformes Verhalten auf keine positiven, nicht-konformes Verhalten auf keine negativen Antworten –, so reicht sie oft nicht aus, Verhaltensformen zu regulieren. Soziale Normen verlieren in diesem Fall ihre konkrete Bedeutung; ihre Legitimität anzuerkennen hieße, reinen Abstraktionen moralische Gültigkeit zu unterlegen.

Unter diesen Umständen kann Unruhe rein intrinsisch motiviert sein: sie kann Profit abwerfen, wie bei vielen Verbrechen; sie kann einen Ausweg aus der Langeweile und Frustration des täglichen Lebens weisen, wie die Rauschgiftsucht; oder sie kann Wut »ablassen«, wie oft bei Gewalttaten. Mit anderen Worten: eine Gesellschaft kann ihre Legitimität bewahren und dennoch die Kontrolle über große Menschenmassen verlieren, weil die sozialen Strukturen, die gewöhnlich Verhalten regulieren, geschwächt oder zusammengebrochen sind.

Es kann allerdings geschehen, daß die grundlegenden Bedingungen für abweichendes Verhalten auch zu einer Zurückweisung der sozialen Normen führen; in diesem Fall kommt es eher zu einer Verstärkung und Ausbreitung der Unruhen, da die abweichende Handlung als moralisch richtig, als angemessene Reaktion einer unterdrückten Gruppe gegenüber ihren Unterdrückern, angesehen wird. Die Unterscheidung ist überaus wichtig: man kann zu arbeiten aufhören, weil man aus dem einen oder anderen Grunde nicht in der Lage ist zu arbeiten; man kann aber auch die Verpflichtung zur Arbeit zurückweisen, wie es die jungen Schwarzen tun, die aus der Einsicht heraus, daß Schwarze nur die niedrigsten Arbeiten verrichten, unbeschäftigt bleiben. Diebstahl kann schlicht ein Mittel zum Überleben sein; er kann aber auch mit der Begründung gerechtfertigt werden, daß Weiße schon immer Schwarze bestohlen und ausgebeutet und deshalb Wiedergutmachung zu zahlen hätten. Wenn die These stimmt, daß eine solche Umwertung in den sechziger Jahren stattgefunden und eine Verschärfung der Unruhen bewirkt hat, dann ist nach den Faktoren zu fragen, die diese Entwicklung ausgelöst haben.

Unserer Meinung nach lag der Hauptgrund in dem gegen Rassismus und Diskriminierung gerichteten sozialen Klima, das die Bürgerrechtsbewegung hervorgebracht hatte. Zwischen 1955 und 1963 gingen verschiedene Gruppen gemein-

sam daran, den amerikanischen Rassismus auf das entschiedenste zu bekämpfen. Zur gleichen Zeit, als Bürgerrechtsaktivisten die Kastenstruktur des Südens zu Fall zu bringen suchten, kam es im Norden zu massiven Angriffen gegen Diskriminierung am Arbeitsplatz, im Wohnungs- und im Schulwesen. Die wichtigste Folge auf parlamentarischer Ebene war die Verabschiedung des Bürgerrechtsgesetzes von 1964 und des Wahlrechtsgesetzes von 1965. Beide hatten nur geringe Auswirkungen auf die bedürftige Gettobevölkerung in den nördlichen Großstädten; doch der dramatische und anhaltende Kampf, der ihrer Verabschiedung vorausging, hatte allem Anschein nach eine beträchtliche Politisierung und Entfremdung der Gettobewohner, vor allem der schwarzen Jugendlichen, zur Folge.

Daß die Bürgerrechte so nachhaltig zu einer »Frage der Nation« wurden, liegt wahrscheinlich auch an der veränderten Einstellung verschiedener weißer Eliten zur Rassenfrage.[12] In den vierziger und fünfziger Jahren hatten führende Industrielle, Philanthropen und Politiker angefangen, die Rassendiskriminierung öffentlich zu verurteilen. Ihre gewandelte Einstellung läßt sich wohl auf Veränderungen der ökonomischen Funktion der Schwarzen zurückführen: der Rassismus erfüllte nicht mehr den gleichen ökonomischen Zweck wie früher und trieb nun selbst wirtschaftliche und soziale Probleme hervor.

Das materielle Interesse der großen Unternehmen am inneren Rassismus war schon seit der Depression zurückgegangen. Davor hatte der Rassismus einen billigen schwarzen Arbeitskräfteüberschuß garantiert, der sich gegen weiße Arbeiter einsetzen ließ. Nicht nur sollten Schwarze die Löhne niedrig halten, sie wurden auch als Streikbrecher und Schläger angeheuert, um die gewerkschaftliche Organisierung aufzuhalten; dementsprechend sind viele der gewaltsamen Arbeitskämpfe in der amerikanischen Geschichte auch Rassenkämpfe gewesen.

Seit dem Zweiten Weltkrieg hat jedoch die beschleunigte Entwicklung der Automation sowie die wachsende Fähigkeit der Unternehmen zur Marktsteuerung die Bedeutung niedriger Löhne für die Profitabilität zumindest der größeren Unternehmen verringert. Ist aber die Herabsetzung der Löhne

weniger wichtig geworden, dann hat auch der Rassismus an Bedeutung verloren. Was die Behinderung gewerkschaftlicher Organisierung betrifft, so ist den großen Konzernen klargeworden, daß die großen Gewerkschaftsorganisationen, die nur noch quantitative (»Brot und Butter«) Interessen vertreten, zur Disziplinierung der Arbeitskräfte beitragen und somit eine nützliche Rolle spielen.

Mit dem Rückgang der materiellen Unternehmerinteressen am inneren Rassismus sank aber auch ihr Interesse an schwarzen Arbeitskräften. In den letzten Jahrzehnten sind die Qualifikationsanforderungen in der Industrie beständig gestiegen. Gerade in dieser Zeit wanderten ungelernte Schwarze in Massen aus der Landwirtschaft des Südens in die Großstädte ab; als Resultat davon wurden die industriellen Eliten im Norden gegenüber schwarzer Arbeitskraft genauso gleichgültig, wie es die landwirtschaftlichen Eliten im Süden bereits waren.

Als die arbeitslosen und unterbeschäftigten Schwarzen in den Städten jedoch zu einem Störfaktor heranwuchsen, war die Privatwirtschaft gezwungen, ihre Gleichgültigkeit aufzugeben. Noch störender als die Unruhe in den Gettos selbst, wie die wachsende Kriminalität, war die Reaktion der weißen Stadtbewohner, die, zumindest anfänglich, angesichts der schwarzen »Invasion« in Panik gerieten. Zwar wurden die Straßen unsicher und schien sich die Qualität öffentlicher Schulen zu verschlechtern, doch die realen Veränderungen verblaßten vor der Furcht, die allein die wachsende Anzahl von Schwarzen auf der Straße und in den Schulen hervorrief. Ob nun die Gefahren real oder eingebildet waren, jedenfalls verstärkte sich der Auszug weißer Mittelklassenangehöriger in die Vororte in dem Maße, wie sich die Gettos ausdehnten; alsbald sahen sich Wirtschaftsunternehmen vor die Entscheidung gestellt, sich entweder dem Exodus anzuschließen oder in der Innenstadt zu verbleiben und den Verlust wohlhabender Kunden zu riskieren. Schwarze Unruhe und weiße Panik zusammen waren kostspielig und drohten immer kostspieliger zu werden, nicht zuletzt, weil sie die großen Kapitalinvestitionen im Stadtzentrum gefährdeten.

Auch die Religionsgemeinschaften und karitativen Vereinigungen hatten sich auf die veränderte Zusammensetzung der Stadtbevölkerung einzustellen. Viele Kirchen und Wohl-

fahrtsverbände folgten der weißen Mittelklasse in die Vororte, viele blieben aber auch in den Städten und setzten sich mit der neuen Realität der schwarzen Armutsbevölkerung auseinander. In einigen Gebieten der Innenstädte dienten diese Institutionen bald nur noch den Schwarzen. Vor allem die protestantischen Kirchen sahen sich ihnen gegenüber zu einer liberalen Haltung gedrängt, da Schwarze überwiegend Protestanten waren und ihr Einfluß in den Kirchenräten stetig gewachsen war. Schließlich waren auch Politiker im Norden von den Veränderungen betroffen, vor allem solche, die von dem wachsenden schwarzen Wählerpotential oder von den Unternehmern, Kirchen und karitativen Vereinigungen abhängig waren, deren Widerstand gegen den Rassismus sich verhärtete. Entsprechend begannen führende Politiker aus dem Norden, rassische Reformen (die eher die Interessen der Weißen aus dem Süden als der aus dem Norden gefährdeten) zu befürworten.

Die Auswirkungen dieses liberaler werdenden Klimas der Rassenbeziehungen lassen sich anhand einer ganzen Reihe von Ereignissen bis in die dreißiger Jahre zurückverfolgen. Da gab es 1934 und 1935 die (wenn auch vergeblichen) Bemühungen im Kongreß, ein Gesetz gegen die Lynchjustiz zu verabschieden; Bemühungen der Bundesbehörden, Schwarzen im Süden zumindest einige Vorteile der New-Deal-Programme zugute kommen zu lassen; eine Exekutivorder von 1941, die die Diskriminierung am Arbeitsplatz verbot; die Ernennung einer Bürgerrechtskommission durch den Präsidenten im Jahre 1947, gefolgt von großen Anstrengungen einer Gruppe von Kongreßabgeordneten, ein Bürgerrechtsgesetz zu erwirken; die Entscheidung des Supreme Court von 1954, die die *de-iure*-Schulsegregation für verfassungswidrig erklärte; die Verabschiedung des Bürgerrechtsgesetzes von 1957 – des ersten in diesem Jahrhundert – sowie den Einsatz von Bundestruppen in Little Rock im selben Jahr.

Es gab auch Versuche, sich mit der Unruhe in den Städten auf direkterem Wege auseinanderzusetzen und mit Hilfe verschiedener Maßnahmen die »Assimilierung« von Schwarzen zu erleichtern. Einige der großen Stiftungen, vor allem diejenigen mit bundesweiten Interessen und Perspektiven, gingen an das Problem als erste unter diesem Gesichtspunkt heran. Zum

Beispiel leitete die Ford Foundation in den späten fünfziger Jahren ein »Great Cities«-Programm ein, das städtischen Schulbehörden Geldmittel für experimentelle Projekte zur Verfügung stellte, die die hohen schulischen Ausfallquoten schwarzer Jugendlicher beheben sollten. Später finanzierte die Ford Foundation »Grey-Areas«-Projekte in verschiedenen Städten, die städtische Politiker und Honoratioren in die Lage setzen sollten, gemeinsame Pläne für eine Lösung der »städtischen Probleme« zu entwickeln. Mit anderen Worten: Stiftungsgelder wurden dazu benutzt, Angehörige beruflicher und politischer Führungsschichten zu aktivieren und sie zu mehr Konzessionsbereitschaft gegenüber der schwarzen Stadtbevölkerung zu bewegen.

Nur wenige dieser Ereignisse führten zu einer direkten und sofortigen Verbesserung im Leben schwarzer Gettobewohner. Sie machten jedoch – zumindest bei einigen Führungsschichten – eine Schwächung traditioneller rassischer Kontrollmuster und Einstellungen deutlich. Daraus sollten sich Konsequenzen ergeben, die weit über die symbolischen Aktionen der Eliten selbst hinausreichten.

In dem Maße, in dem wichtige Interessengruppen im Norden die Legitimität vieler rassistischer Einstellungen und Praktiken in Frage stellten, begannen sich in der schwarzen Gemeinde, vor allem unter der neuen schwarzen Mittelklasse, organisierte Proteste auszubreiten. Es war die Mittelklasse, die das Stadium »direkter Aktion« der Bürgerrechtsbewegung eröffnete, an dem sich Tausende schwarzer und weißer Anhänger beteiligten. Auch dieser neue schwarze Mittelstand war erheblichen ökonomischen Veränderungen unterworfen, wenn auch auf eine ganz andere Art als die schwarze Unterschicht. Zu einer Zeit, da der »Bodensatz« der schwarzen Bevölkerung von hohen offiziellen Arbeitslosen- und Unterbeschäftigungsquoten betroffen war, stieg (während und nach dem Zweiten Weltkrieg) auf Grund des wachsenden Bedarfs an qualifizierten Arbeitskräften die Nachfrage nach gut ausgebildeten Schwarzen höher als je zuvor.

»Im Jahre 1966 erzielten 28% aller schwarzen Familien Einkommen in Höhe von 7000 Dollar oder mehr, verglichen mit 55% der weißen Familien. Dies war das 1,6-fache des Anteils von Schwarzen mit vergleichbarem Einkommen im Jahre 1960 und das 4-fache des Anteils von

1947.«[13] Auf der anderen Seite »machen etwa zwei Drittel der niedrigsten Einkommensgruppe – das sind 20% aller Schwarzen – keine nennenswerten ökonomischen Fortschritte. [. . .] Die Hälfte dieses harten Kerns von Benachteiligten – das sind über zwei Millionen Menschen – leben in den Stadtzentren.«[14]

Mit anderen Worten, es lassen sich zwei entgegengesetzte Einkommenstrends in der schwarzen Gemeinde feststellen: höherer Wohlstand einer wachsenden Mittelklasse und fortdauernde Armut einer schrumpfenden Unterschicht.

Diese entgegengesetzten Einkommenstrends deuten an, warum der Protest zunächst von den Schwarzen aus höheren Einkommensschichten ausgegangen ist. Wie es oft der Fall ist, entwickelte diese Gruppe auf Grund ihres wachsenden Wohlstands Ambitionen, mit denen die tatsächliche Geschwindigkeit ihres Aufstiegs nicht Schritt halten konnte.[15] Die neuen schwarzen Mittelklassenangehörigen hatten eine ebenso gute Ausbildung wie die traditionelle schwarze Mittelklasse, doch sie waren jünger, hatten niedrigere Einkommen, und ihre Berufe genossen ein geringeres Ansehen. Verschiedene Untersuchungen über den typischen Bürgerrechtskämpfer der fünfziger Jahre aus dem Süden zeigen den

»jungen, eher unterbezahlten schwarzen Akademiker oder Freiberuflichen. Er gehört der schwarzen Mittelklasse an, doch noch gibt ihm seine berufliche Stellung weder ökonomische Sicherheit noch ausreichendes Einkommen. [. . .] Bürgerrechtsführer sind, wie Inhaber von Führungspositionen im allgemeinen, eine Gruppe von viel höherem sozialen Status als die übrige schwarze Bevölkerung. Verglichen mit anderen schwarzen Führungspersönlichkeiten ist ihr sozialer Status jedoch relativ gering. Der ›typische‹ Bürgerrechtsführer ist nicht der gutsituierte Arzt, sondern der Optiker, der noch dabei ist, sich eine gesicherte Existenz aufzubauen«.[16]

Die Bürgerrechtsbewegung des letzten Jahrzehnts läßt sich daher zum Teil als Kampf einer aufsteigenden Gruppe begreifen, die ihre eigene Position innerhalb der Mittelklasse konsolidieren will.[17]

Direkte Aktion wiederum verstärkte die Tendenz zur Liberalisierung der Rassenbeziehungen. Die Bürgerrechtskämpfer fanden unter den Weißen im Norden bereitwillige Unterstützung, vor allem unter den Söhnen und Töchtern der Wohlhabenden, die in großen Zahlen nach Süden zogen, um sich an

den »freedom rides«*, den »Mississippi-Sommern«, den Protesten und Märschen zu beteiligen, wobei sie geschlagen, ins Gefängnis geworfen, manche sogar getötet wurden. Da die Bewegung im Norden viele politischen Gruppen aufgerüttelt hatte und auf große Sympathie gestoßen war, neigten verschiedene Eliten noch stärker als vorher dazu, die rassistischen Praktiken im Lande öffentlich zu verurteilen. Es kam zu ersten Erfolgen der Bewegung, zunächst in den Gerichten, dann im Kongreß. Jeder neue Erfolg – auch wenn er nur symbolische Bedeutung hatte – zeigte an, daß Amerikas Kastensystem nicht nur illegitim war, sondern auch zu Fall gebracht werden konnte.

Das veränderte Klima der Rassenbeziehungen mußte sich auf die Masse der schwarzen Armutsbevölkerung auswirken. Zwar lockerten sich die institutionellen Kontrollen, denen sie unterworfen war, doch gleichzeitg wurde sie in ihrer Überzeugung bestärkt, von der Herrschaftsstruktur der Weißen unterdrückt und ausgebeutet zu werden. Bei dem Zusammentreffen dieser beiden Umstände wundert es nicht, daß sich die Unruhe unter den Schwarzen verstärkte. Die Unruhe an der Basis wiederum wirkte auf Bürgerrechtskämpfer zurück und brachte unter den schwarzen Aktivisten eine neue Welle der Militanz hervor. Integrationistische Ziele wichen der erhobenen schwarzen Faust und dem Ruf nach »black power«, einer Ideologie, die Rassenstolz, kollektive Wut und die Notwendigkeit des gewaltsamen Kampfs gegen die weißen Unterdrücker proklamierte.

Vor dem Hintergrund geschwächter sozialer Kontrollen und eines schwindenden Vertrauens in die gesetzliche Autorität kam es zu einer weiteren Verschärfung der städtischen Unruhen in ihren verschiedenen Ausdrucksformen. Ein Beispiel ist der erwähnte Schulvandalismus. Steine durch Schulfenster zu werfen, ist als Form der Jugendkriminalität nicht ungewöhnlich, hat sich jedoch in den letzten Jahren so sehr ausgeweitet, daß es mehr bedeuten muß als den ziellosen Zeitvertreib unbeaufsichtigter Jugendlicher. In New York

* »Freiheitsfahrten«, d. h. organisierte Bus- oder Zugfahrten in den amerikanischen Süden zur Aufhebung der Rassentrennung im Transportwesen. (Anm. d. Übers.)

City sind z. B. 1959 161 000 Fensterscheiben eingeworfen worden; 10 Jahre später waren es schon 275 000 – ein Anstieg von 71%. Andere Arten der Sachbeschädigung nahmen ebenso stark zu. Im Jahre 1959 wurden weniger als 800, 1969 schon 3000 Einbrüche in Schulgebäude registriert. Die Anzahl der Brandstiftungen in Schulgebäuden nahm im gleichen Zeitraum von 109 auf 330 zu. Angaben über die Hautfarbe der Täter liegen nicht vor, doch die Sachbeschädigungen traten unverhältnismäßig häufig in Gettoschulen auf.[18] Diese Zahlen weisen nicht nur darauf hin, daß sich die soziale Kontrolle über die Jugendlichen gelockert hatte, sondern daß diese sich ganz bewußt gegen die Institution der Schule wandten und sie zum Objekt ihrer Empörung und ihrer Frustration machten.

Ähnliches ergibt sich aus den Studien über die Gettounruhen der sechziger Jahre; ein Vergleich zwischen Beteiligten und Unbeteiligten weist große Unterschiede in ihren Einstellungen zu ökonomischen und politischen Strukturen auf. Die Aufständischen waren zunächst einmal sehr viel genauer über die ökonomische und politische Lage der Schwarzen informiert. Sie waren sich auch stärker der rassischen Diskriminierung bewußt: »69%, verglichen mit 50% der Unbeteiligten, hielten Rassendiskriminierung für das Haupthindernis auf dem Weg zu einem besseren Arbeitsplatz.«[19] Die Aufständischen hatten auch öfter an Protestaktionen (wie Bürgerrechtsversammlungen und Demonstrationen) teilgenommen; ihre Feindseligkeit gegenüber Weißen und ihr Rassenstolz waren beträchtlich größer; Maßnahmen der Lokalregierungen zugunsten der Schwarzen stießen bei ihnen auf stärkere Verachtung als bei den Unbeteiligten. Die Aufständischen teilten seltener die Meinung: »es lohnt sich, für das Land im Falle eines größeren Krieges zu kämpfen«. Sie wußten mehr über das politische System, waren aber viel seltener der Meinung, daß sich innerhalb seiner traditionellen parlamentarischen Strukturen Gerechtigkeit und Gleichberechtigung für die Schwarzen herstellen ließen. Die Teilnehmer der Unruhen waren, kurz gesagt, deutlicher politisiert, entfremdet und rebellisch als ihre unbeteiligten Mitbürger.[20]

Man sollte sich aber davor hüten, die politische Veränderung eines Teils der schwarzen Armutsbevölkerung zu übertreiben. In anderen Perioden der amerikanischen Geschichte hat es

rebellische Aktivitäten von Schwarzen gegeben, die klareren Aufstandscharakter trugen, z. B. die Sklavenaufstände im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts: Gabriel Possers Plan zur Eroberung von Richmond, Virginia; der Plantagenaufstand um New Orleans unter Führung von Deslandes; Denmark Veseys Verschwörung, die die Einnahme von Charleston, South Carolina, zum Ziel hatte; oder Nat Turners Rebellion in Southampton County, Virginia. Tausende von Schwarzen nahmen an den Aktionen teil, und obwohl sie gewöhnlich schon vorher verraten und ohne Ausnahme niedergeschlagen wurden, waren es politische Aktionen mit deutlichem Aufstandscharakter.[21]

Waren die Gettounruhen der sechziger Jahre auch keine geplanten Aufstände, bedeuten sie doch eine einschneidende Veränderung gegenüber der relativen Passivität, die schwarze Reaktion auf weiße Unterdrückung in der Zeit zwischen 1880 und dem Ersten Weltkrieg kennzeichnete. Während dieser gesamten Periode wurden die Schwarzen durch Lynchmorde im Süden und durch wiederholte Angriffe weißer Gruppen (zu denen viele Arbeitslose gehörten) auf Gettoviertel im Norden und Süden terrorisiert. Als frühes Beispiel solcher Mob-Aktionen ist Cincinnatti zu nennen, wo 1829 die Hälfte der schwarzen Bevölkerung ausgebrannt und aus der Stadt vertrieben wurde.[22] Angriffe auf die Gettos häuften sich, als die schwarze Binnenwanderung nach dem Bürgerkrieg und vor allem nach der Jahrhundertwende zunahm. Zwischen 1900 und dem Ersten Weltkrieg, einer Zeit stark beschleunigter schwarzer Binnenwanderung, gab es mindestens ein Dutzend größerer Zwischenfälle. Unter anderem wurde das Getto von Springfield, Illinois, von Weißen geplündert, in Brand gesteckt und viele seiner Bewohner getötet, so daß mehrere Tausend Schwarze aus der Stadt flüchteten und in staatlichen Auffanglagern versorgt werden mußten.

Damals leisteten die Schwarzen nur wenig Widerstand; doch das sollte sich ändern. Den Wendepunkt markierten wohl die Rassenunruhen in Chicago im Jahre 1919. Die Rassenschranken hatten sich zu diesem Zeitpunkt bereits stark gelockert – durch die wachsende schwarze Gettobevölkerung, die beispiellosen Beschäftigungsmöglichkeiten in der Kriegsindustrie und die Rückkehr vieler schwarzer Männer, die

während des Ersten Weltkriegs in den amerikanischen Streitkräften gedient hatten. Jedenfalls tauchten bei den Unruhen in Chicago bewaffnete schwarze Gruppen auf, die ihre Stadtviertel gegen weiße Angriffe verteidigten und zuweilen Gegenangriffe auf weiße Gebiete unternahmen.

Mit den Unruhen in Harlem im Jahre 1935 begann die Selbstverteidigung gegen Angriffe weißer Gruppen in schwarze Aggression gegen die Symbole und Agenturen weißer Herrschaft umzuschlagen – vor allem gegen weiße Polizei, Kaufleute und Hausbesitzer. Obwohl die Aggression selten über die Grenzen des Gettos hinausging, kam es doch innerhalb des Gettos zu häufigen direkten Angriffen auf Polizei und Feuerwehr. So wurden zum Beispiel allein in den drei Jahren zwischen 1965 und 1967 zwölf Polizeibeamte bei Gettounruhen getötet und 1200 verletzt.[23] Auch Plünderer und Brandstifter wählten vorwiegend Geschäfte aus, die Weißen gehörten, obwohl die auf weißem Besitz gelegten Brände oft außer Kontrolle gerieten und auf schwarze Geschäfte und Wohngebäude übergriffen.

Daß eine ganze Reihe der Gettounruhen der sechziger Jahre von Bürgerrechtsdemonstrationen ausgelöst wurden, weist wiederum auf ihren entschieden politischen Charakter hin. In den Jahren 1961 und 1962 wurden »freedom riders« und andere Bürgerrechtskämpfer an verschiedenen Orten im gesamten Süden von Weißen gewaltsam angegriffen, ohne daß es zunächst zu größeren Abwehrreaktionen der Schwarzen kam. Ab 1963 stieß weiße Aggression jedoch auf schwarzen Widerstand, gewöhnlich in der Form von Massenunruhen, wie in Birmingham, Savannah und Charleston (S.C.). Herausragendes Merkmal dieser Unruhen in den Südstaaten waren Angriffe auf die Polizei. Schwarze aus Jacksonville attackierten z. B. am 24. Mai 1964 die Polizei und andere Weiße, plünderten und beschädigten Eigentum und führten den Gebrauch des Molotow-Cocktails ein – all dies im Gefolge von Gerichtsurteilen gegen schwarze Teilnehmer an »sit-ins«. Die darauf folgenden Gettounruhen in den großen Städten – New York, Newark, Los Angeles, Philadelphia, Detroit u. a. – zwischen 1964 und 1968 waren ausgreifender und destruktiver, und ihr politischer Charakter lag klar zutage: sie wurden oft von realer oder vermeintlicher Brutalität staatlicher Organe ausge-

löst, die Polizei war häufiges Aggressionsobjekt, und diese Gewalt war durchaus zielgerichtet.

Abschließend läßt sich feststellen, daß die Gettounruhen wahrscheinlich dort am heftigsten gewesen sind, wo die sozialen Kontrollen am schwächsten waren. Einer der Unterschiede zwischen den Städten, die schwere Unruhen erlebten, und anderen, in denen es keine gab, bestand in der Zuwachsrate der schwarzen Bevölkerung. Ein steiler Bevölkerungsanstieg, vor allem, wenn er zu einem großen Teil durch Zuwanderung verursacht worden ist, stellt wahrscheinlich einen groben Maßstab für gelockerte soziale Kontrolle dar: je größer der Zuwachs und je rascher er erfolgt, desto größer auch die soziale Desintegration. Unter den 50 größten Städten der Vereinigten Staaten erlebten neunzehn zwischen 1940 und 1960 weniger als eine Verdoppelung ihrer schwarzen Bevölkerung; nur in drei von diesen (13%) traten schwere Unruhen auf. Von den 31 Städten, in denen sich der schwarze Bevölkerungsanteil im selben Zeitraum mindestens verdoppelte, kam es dagegen allein in zwanzig (60%) zu schweren Unruhen.[24] Wie sah nun die staatliche Reaktion auf die wachsende Unruhe in amerikanischen Städten aus? Dieser Frage wollen wir uns im folgenden zuwenden.

Lokale Reaktionen auf Unruhen

Angesichts dessen, daß durch die Abwanderung in die Städte Schwarze in großen Zahlen wahlberechtigt geworden waren, erscheint die anfängliche mangelnde Konzessionsbereitschaft der Lokalregierungen bemerkenswert (auch wenn die Wahlbeteiligung unter Schwarzen nie sehr hoch gewesen ist). In den Gebieten, aus denen sie kamen, war den Schwarzen gewöhnlich das Wahlrecht entzogen; in den Städten wurden sie durch das Wahlrecht zumindest nominell Teilnehmer am politischen Prozeß. Im Jahre 1960 bestand die Bevölkerung der 50 größten Städte schon zu mindestens 20% aus Schwarzen. Einige dieser Städte hatten nur wenige schwarze Einwohner (El Paso z. B. weniger als 10 000), doch andere (wie Newark, Cleveland, Detroit und Philadelphia) waren auf dem direkten Weg zu einer schwarzen Mehrheit. Trotz ihres wach-

senden Stimmenpotentials hatten die schwarzen Stadtbewohner jedoch nur wenig vom lokalen politischen System – weder Arbeitsplätze noch Wohnungen, noch Gesundheitsfürsorge, nicht einmal besonders viel Wohlfahrtsunterstützung. Man könnte sogar sagen, daß sich die Lage der schwarzen Stadtbewohner gerade deshalb verschlechterte, weil sich ihr Bevölkerungsanteil ständig vergrößerte. Als die Gettos der Innenstädte, durch Tausende von Zuwanderern (sowie eine hohe Geburtenrate) übervölkert, auf weiße Gebiete, Schulen, Parks und Krankenhäuser überzugreifen begannen, kam es zu dem erbitterten Widerstand der länger ansässigen Stadtbevölkerung. In der Öffentlichkeit wurde der Widerstand der Weißen häufig dem Verfall von Wohnungen oder der sinkenden Qualität der öffentlichen Schulen zugeschrieben; der wichtigste Grund lag jedoch in der Empörung der Weißen über die Ausbreitung schwarzer Stadtviertel. Selbst die Finanznot der Städte, so deutlich sie war, verschärfte noch die Empörung über den Zustrom der schwarzen Armutsbevölkerung, der für die steigenden Kosten verantwortlich gemacht wurde.

Die extreme Bitterkeit dieser Gefühle resultierte zum Teil aus Veränderungen in Stil und Methode städtischer Politik. In der Ära der politischen »Maschine« ließ sich ein gewisses Maß an Konsens dadurch erlangen, daß öffentliche Leistungen als private Begünstigungen auf die konkurrierenden Gruppen verteilt wurden. Was eine Gruppe erhielt, beeinträchtigte gewöhnlich nicht direkt (zumindest nicht offensichtlich) die Interessen anderer Gruppen. Doch mit dem Anwachsen bürokratisch organisierter Dienstleistungen der Städte – im Schul- und Wohnungswesen, bei der Stadtsanierung, der Polizei und den Gerichten – wurden die Entscheidungen über die Allokation dieser Dienstleistungen zum Hauptproblem städtischer Politik. Öffentliche Dienstleistungen lassen sich nicht einfach wie private Zuwendungen aufteilen; erhält eine Gruppe Schulen oder Wohnungen, dann geht das in der Regel – und ganz offensichtlich – auf Kosten einer anderen. Daher ist die Allokation städtischer Dienstleistungen unter konkurrierende Gruppen zum Mittelpunkt politischer Konflikte geworden.

Bürgermeister, die sich den miteinander unvereinbar scheinenden Forderungen unterschiedlicher Gruppen über Allokation und Kontrolle städtischer Dienstleistungen ausgesetzt

sahen, bevorzugten die weißen Wählergruppen, mit denen sie sich verbündet hatten, und ließen die neu zugezogenen schwarzen Stadtbewohner außer acht. Der soziale Wohnungsbau, zum Beispiel, wurde trotz verfügbarer Bundesmittel verschwindend gering gehalten, weil die Bauprojekte auf energischen Widerstand von Weißen stießen, die eine Invasion durch die schwarze Armutsbevölkerung befürchteten. Andere Bundesprogramme, wie die Stadtsanierung, wurden sogar offen gegen die Schwarzen gekehrt; in den meisten größeren Städten zielten die Sanierungsprojekte darauf ab, die schwarze Invasion durch »Slumbereinigung« aufzuhalten, indem sie Grund und Boden am Rande der expandierenden Gettos übernahmen und ihn wieder »höherem ökonomischen Nutzen« zuführten (in der Absicht, bessergestellte Weiße und Geschäfte in den Stadtzentren zu halten). 70% aller Familien, die ihre Wohnungen für Sanierungsprojekte aufgeben mußten, waren schwarz.

Als die Schwarzen in den frühen sechziger Jahren jedoch unruhig wurden und deutlicher Forderungen stellten, begannen die Stadtregierungen, einige Konzessionen zu machen. Ein Beispiel dafür ist wieder die Stadtsanierung. Zu Beginn der sechziger Jahre wuchsen die Proteste gegen die Vertreibung von Schwarzen aus ihren Wohngebieten unter dem Vorwand einer »Slumbereinigung«, und einige Lokalpolitiker in Städten mit großem schwarzen Bevölkerungsanteil wurden nervös. Sie hielten allerdings die Zerstörung schwarzer Stadtviertel nicht auf, um sich nicht die kommerziellen und anderen Nutznießer der Stadtsanierung zum Gegner zu machen.

Um die Schwarzen zu beschwichtigen und dennoch die Sanierungsprojekte fortführen zu können, begannen diese Politiker, neue Bundesrichtlinien anzuwenden, die vorsahen, daß Familien, die aus Sanierungsvierteln ausziehen mußten, Umsiedlungshilfen und -zuschüsse gewährt werden sollten. Mit anderen Worten: obwohl schwarze Wählerstimmen und Proteste noch nicht genügend Kraft hatten, die Zerstörung ihrer Wohnungen und die Übernahme ihrer Stadtviertel zu verhindern, bewirkten sie zumindest bescheidene Dienstleistungen und finanzielle Unterstützung für einige der Vertriebenen.

Während der frühen sechziger Jahre, als sich die Anzahl

schwarzer Wähler in den Städten weiter vergrößerte und die verstärkte Unruhe unter den Schwarzen ihren Stimmen einiges Gewicht verlieh, reagierten die Stadtverwaltungen schneller. Einigen der aufgestellten Forderungen – Stadtsanierungsstop, Schulintegration, Zugang zu weißen Stadtvierteln und zu weißen Gewerkschaften – nachzugeben, hätte allerdings für viele Politiker, die an traditionelle weiße Wählergruppen gebunden waren, den Untergang bedeutet; auf diesen Gebieten bekamen die Schwarzen daher nur wenige Zugeständnisse.

Dafür erhielten sie mehr öffentliche Unterstützung: mehr Menschen begannen Anträge auf Sozialfürsorge zu stellen, und ein größerer Teil der Anträge wurde von nun an bewilligt. Ganz offensichtlich geschah das, weil es leichter war, Fürsorge zu gewähren als andere Konzessionen. Sicher stieß auch die steigende Anzahl der Wohlfahrtsempfänger auf den Widerstand von Weißen, doch lange nicht in dem Ausmaß wie die Errichtung von Sozialwohnungen in weißen Stadtvierteln, die Rassenintegration in öffentlichen Schulen oder Maßnahmen gegen die Diskriminierung am Arbeitsplatz. Stadtpolitiker erlaubten, anders ausgedrückt, bescheidene Konzessionen in der öffentlichen Wohlfahrt als Mittel zur Befriedung der Unzufriedenen.[26]

Auf diese Weise kam es in den frühen sechziger Jahren vor allem im Norden zu einer beträchtlichen Zunahme der Zahl städtischer Unterstützungsempfänger. Die 78 städtischen Bezirke des Nordens, in denen der Empfängerkreis in der vorhergehenden Dekade nur um 41% zugenommen hatte, erlebten allein in den folgenden vier Jahren einen Zuwachs von 53%.[27] An einigen Orten war die Zunahme besonders stark; in Baltimore stieg die Zahl der Empfänger zum Beispiel um 128%, in Hartford um 120%, in Newark um 98%, in Cleveland um 96% und in Kansas City (Kan.) um 80%.

Auch im Süden waren jetzt einige Städte konzessionsbereit. In diesem Zeitraum erreichte die Bürgerrechtsagitation dort ihren Höhepunkt: an vielen Orten antworteten weiße Einwohner auf sit-ins, Demonstrationen und Boykotte mit Mord, Verhaftungen, Brandstiftung und Bombenanschlägen. Zur gleichen Zeit begann sich im Süden, wenn auch in bescheidenem Ausmaß, das schwarze Wählerpotential zu regen – teilweise ein Verdienst der Bürgerrechtskämpfer, die Kampagnen

zur Wählerregistrierung durchgeführt hatten. Noch vor der Verabschiedung der Bürgerrechtsgesetze von 1964 und 1965 durch den Kongreß hatte die Registrierung schwarzer Wähler klar zugenommen – zwischen 1962 und 1964 allein um 800 000.[28] Diese neuen Wahlberechtigten waren durch die Bürgerrechtskämpfe beeinflußt und aktiviert worden, und aus diesem Grunde erlaubten einige Politiker in den Südstaaten eine Liberalisierung der Wohlfahrtspraxis, obwohl sie weiterhin öffentlich die Unterdrückung von Bürgerrechtsdemonstrationen befürworteten. Zwischen 1960 und 1964, als die Zahl der Wohlfahrtsempfänger im gesamten Süden nur um 7% anstieg, betrug der Zuwachs in den 43 städtischen Bezirken 24%.[29] In einigen Städten war der Zuwachs groß genug, um den starken Rückgang aus den fünfziger Jahren mehr oder weniger auszugleichen. In New Orleans hatte der Rückgang in den fünfziger Jahren 48% betragen, dafür stieg die Zahl der Empfänger zwischen 1960 und 1964 wieder um 35% an; in Atlanta betrug der Rückgang in den fünfziger Jahren 30%, der Zuwachs in den frühen sechziger Jahren wieder 19%; in Savannah, wo die Zahl der Empfänger in der vorhergehenden Dekade um 40% gesunken war, zog sie in nur vier Jahren wieder um 50% an. Gemessen an dem verschärften Elend der schwarzen Armutsbevölkerung im Süden war der Zuwachs allerdings eher bescheiden.

All dies darf nicht so aufgefaßt werden, als ob in den frühen sechziger Jahren die Wohlfahrtrestriktionen plötzlich verschwunden wären. Auch weiterhin wurden viele Familien, die sich um Unterstützung bewarben, abgewiesen. Einige Gebietskörperschaften sahen sich sogar durch die wachsende schwarze Zuwanderung und den dagegen gerichteten weißen Widerstand dazu veranlaßt, neue restriktive Bedingungen zu erlassen. Im Jahre 1962 verabschiedete zum Beispiel der Staat New York ein Gesetz über »Wohlfahrtsmißbrauch«, das eine besondere Art von Wohnsitzbestimmung enthielt, nach der einem Antragsteller die Unterstützung verweigert werden konnte, wenn sich der Nachweis erbringen ließ, daß er mit der ausdrücklichen Absicht, diese zu erhalten, in den Staat gezogen war. Obwohl das Gesetz die Beweislast bezüglich der Motive der Antragsteller den lokalen Wohlfahrtsämtern auferlegte, wurde oft allein die Tatsache, daß Bewerber von außer-

halb des Staates zugezogen waren, als Indiz dafür ausgelegt, daß sie in der Absicht, Wohlfahrt zu beziehen, abgewandert waren; daher wurden viele Tausende von Familien von der Unterstützung ausgeschlossen und mit kostenlosen Fahrscheinen für die Heimreise versehen.[30] Trotz solcher Versuche, neue restriktive Bedingungen einzuführen, läßt sich doch bundesweit der Beginn eines allgemeinen Liberalisierungsprozesses feststellen. In den 121 städtischen Bezirken des Landes wuchs die Zahl der Wohlfahrtsempfänger innerhalb von vier Jahren um 47%, verglichen mit einem Zuwachs von nur 35% in der gesamten vorhergehenden Dekade.

Fiel die Expansion der Sozialfürsorge schon in den frühen sechziger Jahren mit der wachsenden Unruhe zusammen, so war dieses Verhältnis in den Jahren nach 1964 noch ausgeprägter. In der Zeit, als Proteste, Demonstrationen, Massenaufruhr und andere Formen der Unruhe zwischen 1965 und 1968 ein beispielloses Ausmaß erreichten, stieg die Zahl der Fürsorgeempfänger noch einmal um 58%, nach dem bereits beträchtlichen Zuwachs von 31% in den vorhergegangenen vier Jahren. In den 121 städtischen Bezirken betrug der Zuwachs nach 1964 80%, in den fünf bevölkerungsreichsten sogar 105%. Auch im Süden kam es nach 1964 zu einer Zunahme von 43%, der ersten bedeutenden Ausweitung der Sozialfürsorge in fünfzehn Jahren.

Auf den ersten Blick scheinen diese Daten auf eine direkte Beziehung zwischen wachsender schwarzer Unruhe auf der einen und stärkerer Konzessionsbereitschaft der Lokalregierungen auf der anderen Seite hinzudeuten. Doch die Stadtverwaltungen wurden in den sechziger Jahren noch von einer anderen Seite her unter Druck gesetzt, den Schwarzen Zugeständnisse zu machen: von der Bundesregierung. Zur gleichen Zeit, als viele Lokalpolitiker den Schwarzen im Namen ihrer weißen Wähler weitere Rückzugsgefechte lieferten, wurden auf nationaler Ebene schon Programme ausgearbeitet, die den Schwarzen Zugeständnisse einräumten. Die zentrale Bedeutung dieser neuen Programme – vor allem des Anti-Armuts-Programms von 1964 – liegt darin, daß sie die Stadtverwaltungen zu einer »Reform« zwangen, durch die die Allokation städtischer Dienstleistungen zugunsten der Schwarzen verändert wurde. Wie wir im folgenden darstellen werden, gelang es

den Bundesprogrammen vor allem nach 1964, eine lokale Fürsorgerestriktion nach der anderen zu Fall zu bringen. Um zu verstehen, warum die Bundesregierung die Struktur lokaler Dienstleistungen zu verändern suchte, ist es unerläßlich, die Auswirkung sowohl des wachsenden Stimmenpotentials als auch der zunehmenden Unruhe der schwarzen Bevölkerung auf nationale politische Bündniskonstellationen zu untersuchen.

Anmerkungen

1 Im Jahre 1965 lebten ungefähr 33% aller Schwarzen in den zwanzig größten Städten der Vereinigten Staaten, verglichen mit nur 13% der Weißen (Center for Research in Marketing, S. 1).

2 Bureau of Labor Statistics 1968, S. 15.

3 In einem Vergleich der Lage europäischer Einwanderer mit derjenigen der abgewanderten schwarzen Landbevölkerung kommt Silberman zu der folgenden Einschätzung: »Zum einen haben die Vereinigten Staaten heute sehr viel weniger Bedarf an ungelernten Arbeitskräften als zu der Zeit, da europäische Immigranten das Land überschwemmten [. . .] Die Kluft zwischen Schul- und Berufsausbildung der Schwarzen auf der einen und den Erfordernissen des Arbeitsmarkts auf der anderen Seite erweitert sich [. . .] Die ökonomische Lage der Schwarzen hat sich, verglichen mit der der Weißen, in den letzten zehn Jahren verschlechtert« (S. 40 f.).

4 Moynihan, S. 21.

5 Ein etwas größerer Teil dieses Anstiegs fand in den sechziger Jahren statt: zwischen 1960 und 1968 nahm der Anteil nichtweißer Haushalte mit weiblichem Familienvorstand von 22,4 auf 26,4% zu (Bureau of Labor Statistics 1969, S. 22).

6 Moynihan, S. 17.

7 Im Jahre 1966 hatten im Bundesdurchschnitt – einschließlich ländlicher Gebiete, wo es anteilmäßig weniger schwarze Familien mit weiblichem Haushaltsvorstand gibt – 42% aller schwarzen Familien mit einem Jahreseinkommen unter 3000 Dollar einen weiblichen Haushaltsvorstand (Bureau of Labor Statistics 1967, S. 71).

8 Wir wollen kein Urteil über Vor- und Nachteile verschiedener Familientypen – mit weiblichem oder männlichem Haushaltsvorstand etc. – abgeben. Unsere These ist eine andere: *jeder* Familientypus, der rasche Veränderungen durchmacht, ist wahrscheinlich zumindest zeitweise in seiner Effektivität als soziale Kontrollinstanz behindert.

9 Clark, S. 47.

10 Bureau of Labor Statistics 1968, S. 83 f.

11 Obwohl unter den Teilnehmern der Gettounruhen prozentual nicht mehr Arbeitslose waren als unter den Unbeteiligten, waren sie doch nach dem *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders* in der Vergangenheit häufiger zeitweilig arbeitslos gewesen (S. 132). Der Report enthält eine detaillierte Beschrei-

bung der spezifischen Merkmale und Einstellungen von Beteiligten und Unbeteiligten.

Der Leser sollte beachten, daß unsere Interpretation der Gettounruhen der sechziger Jahre scharf von herrschenden Meinungen abweicht, vor allem bezüglich der großen Bedeutung, die wir dem Zusammenbruch von Kontrollmechanismen (vor allem dem Fehlen ständiger Arbeit) beimessen. Andere haben die Unruhen eher den Ungerechtigkeiten, die die Schwarzen erlitten, oder der mangelnden Erfüllung ihrer Erwartungen, die mit der Abwanderung nach Norden angeblich gestiegen waren, zugeschrieben. Keiner von diesen Erklärungsansätzen erscheint uns ausreichend. In der gesamten bisherigen Geschichte haben die meisten Menschen unter der Herrschaft einiger weniger gelitten; will man diesen Umstand als Ungerechtigkeit bezeichnen, so erklärt man damit noch lange nicht die seltenen historischen Momente, in denen sich Menschen gegen ihre Unterdrückung erheben; solch eine Erklärung macht in Wirklichkeit für gelegentliche Ereignisse einen allgemeingültigen Zustand verantwortlich. Auch durch nicht erfüllte Erwartungen der Armen lassen sich unserer Meinung nach die Unruhen der letzten Zeit nicht erklären. Nach den vorliegenden Erkenntnissen stiegen nach dem zweiten Weltkrieg die Erwartungen nicht unter der schwarzen Armutsbevölkerung, sondern unter Teilen der schwarzen Mittelklasse stark an. Wie wir im folgenden darlegen werden, hatten steigende Erwartungen allerdings etwas mit den zunehmenden Bürgerrechtsaktivitäten in der schwarzen Mittelklasse zu tun; diese wiederum wirkten auf die schwarze Armutsbevölkerung zurück und politisierten die Unruhe, die durch die Schwächung der Gemeinschaftsstrukturen und der Kontrollinstanz Arbeit entstanden war.

12 Über die Rolle von Eliten bei der Herbeiführung von Legitimitätskrisen ist schon viel geschrieben worden. Edward C. Banfield nennt zum Beispiel die folgenden Ursachen für die gewalttätigen »draft riots« von 1863 (gegen die Einberufung zum Kriegsdienst gerichtete Unruhen in New York, Anm. d. Übers.): »Woher kam dieses Gefühl moralischer Unangreifbarkeit der aufständischen Massen? Zum Teil von der Anwesenheit einiger Anführer unter ihnen, die politische Vorstellungen hatten oder zumindest von berechtigter (wie sie meinten) Empörung getrieben wurden. (Einen Monat vorher war eine Vereinigung von Hafenarbeitern gegründet worden, deren annähernd 300 Mitglieder allem Anschein nach die Vorhut der Aufständischen bildeten). Zum Teil durch das Versäumnis der Behörden, härter gegen sie vorzugehen – ein Versäumnis, das auf ein gewisses Einverständnis schließen läßt. (Die Weigerung des Erzbischofs, in den ersten Tagen der Tumulte vor den Aufständischen zu reden, scheint eine besonders bedeutende Rolle gespielt zu haben.) Zum Teil – meiner Meinung nach zum größten Teil – durch die Tatsache, daß ihnen führende Politiker monatelang immer wieder versichert hatten, sie seien die Opfer empörender Ungerechtigkeiten und würden sich deshalb wahrscheinlich (war dies eine Vorhersage oder eine Aufforderung?) in gerechtem Zorn erheben. (Man höre nur die Worte von Gouverneur Seymour: ›Einer von etwa zweieinhalb unserer Bürger ist für das Leichenhaus von Mr. Lincoln und Co. vorgesehen‹, sowie die Warnung – oder war es ein Wink? –, die er ein paar Tage vor den Unruhen aussprach, daß ›die blutige, verräterische und revolutionäre Doktrin von der öffentlichen Notwendigkeit ebensogut von einem Mob wie von einer Regierung verkündet werden kann‹.) Wie Orestes Brownson schrieb, setzten die Aufständischen ›nur die Meinungen, die sie von Männern aus höherer religiöser und sozialer Stellung erhalten hatten, in die Tat um‹« (Banfield, S. 57).

13 U.S.National Advisory Commission on Civil Disorders, S. 251.

14 Ebd., S. 252.

15 Vergleiche die Bemerkungen von Alexis de Tocqueville zu ökonomischem Fortschritt und den Ursprüngen der Französischen Revolution: »Je mehr sich in Frankreich der soeben geschilderte Wohlstand entwickelt, um so unbehaglicher und unruhiger scheinen sich gleichwohl die Gemüter zu fühlen; die öffentliche Unzufriedenheit wird bitterer, der Haß gegen alle alten Institutionen wird immer heftiger. Die Nation schreitet offenbar einer Revolution entgegen.

Mehr noch: Die Teile Frankreichs, die der Hauptherd dieser Revolution werden sollten, sind gerade diejenigen, wo sich der Fortschritt am deutlichsten bemerkbar macht« (S. 217 f.).

16 Ladd, S. 255. Vgl. auch Killian, Smith und Burgess.

17 Innerhalb dieser aufsteigenden Gruppe wurde die Neigung zu Aktivismus stark durch den Beruf und die Herkunft des Einkommens beeinflußt. In dem Maße, wie sich die ökonomische Lage eines Teils der schwarzen Gemeinde verbesserte, war eine wachsende Zahl von Geschäftsbesitzern und Fachleuten (wie Ärzten, Zahnärzten, Geistlichen) in der Lage, ihr Einkommen aus der schwarzen Gemeinde selbst zu beziehen, wodurch sich für sie die Gefahr weißer Vergeltungsmaßnahmen verringerte. Andere, wie Sozialarbeiter, Lehrer und Beamte, waren sehr viel stärker von dem guten Willen der Weißen abhängig. Die Bürgerrechtsführer rekrutierten sich vor allem aus denen, die ihre Einkünfte aus »unabhängigeren« Quellen bezogen, denn im Süden, und nicht nur dort, ist es immer »ein grundlegender Lebensumstand für Schwarze gewesen [. . .], daß niemand sich aktiv an der Organisierung von Protesten beteiligt, wenn er nicht vor ökonomischen Sanktionen sicher ist« (Ladd, S. 254).

18 Die Angaben stammen vom New York City Board of Education.

19 U.S.National Advisory Commission on Civil Disorders, S. 133.

20 Ebd., S. 133-35.

21 Vgl. die Darstellung dieser Aufstände vor allem bei Franklin, sowie Aptheker.

22 U.S.National Advisory Commission on Civil Disorders, S. 209.

23 Allerdings forderten die früheren Pogrome von Weißen gegen Schwarze sehr viel mehr Menschenleben.

24 Bei der Bewertung der Schwere der Unruhen folgten wir den Kriterien der National Advisory Commission on Civil Disorders (vgl. Report, S. 112 f.). Die Commission macht eine Unterscheidung zwischen »größeren« (major) und »schweren« (serious) Unruhen; unser Begriff der »schweren« Unruhe schließt beide Kategorien ein – also Unruhen, die länger als einen Tag dauern, in denen es zu einer Reihe von Brandstiftungen und Plünderungen kommt, zur Ansammlung mindestens einer größeren Menschenmenge oder vieler kleinerer Gruppen, und zum Einsatz zumindest der Länderpolizei (zusätzlich zur lokalen Polizei), um den Aufruhr niederzuschlagen. Beschreibungen der einzelnen Unruhen erhielten wir vorwiegend aus einer Chronologie des *Congressional Quarterly* von 1967, dem Report der National Advisory Commission, sowie aus Zeitungsberichten. Vorfälle nach dem Sommer 1968 wurden nicht mehr aufgenommen. Hier unsere Klassifizierung der Städte in solche mit »schweren« und »kleineren oder keinen« Unruhen:

Schwere Unruhen

Atlanta	Dayton	Oakland
Baltimore	Detroit	Philadelphia
Birmingham	Jersey City	Phoenix
Boston	Los Angeles	Rochester
Buffalo	Miami	San Francisco
Cincinnatti	Milwaukee	Tampa

Chicago	Newark	Washington
Cleveland	New York	
	Kleinere oder keine Unruhen	
Akron	Long Beach	St. Louis
Columbus	Louisville	St. Paul
Dallas	Memphis	San Antonio
Denver	Minneapolis	San Diego
El Paso	New Orleans	Seattle
Fort Worth	Norfolk	Pittsburgh
Houston	Oklahoma City	Toledo
Indianapolis	Omaha	Tulsa
Kansas City	Portland	Wichita

25 Center for Research in Marketing, S. 9.

26 Wohlfahrtsprogramme werden gewöhnlich auf Bezirks-, nicht auf Gemeindeebene verwaltet. In größeren Städten sind die Bezirksprogramme jedoch meistens den Wechselfällen der Lokalpolitik unterworfen. Wo die Stadt einen sehr großen Teil der Bezirksbevölkerung umfaßt, wird die politische Organisation des Bezirks häufig von den Stadtpolitikern beherrscht oder zumindest weitgehend beeinflußt.

27 Diese Zuwachsraten sind allerdings auf Grund des ab 1961 hinzukommenden AFDC-UP Programms übertrieben. Wir schätzen, daß 29% des gesamten, bundesweiten Zuwachses zwischen 1960 und 1964 dieser neuen Kategorie zuzuschreiben ist (vgl. Anhang, Tabelle 3). Da die meisten der AFDC-UP Programme in den nördlichen Bundesstaaten eingerichtet worden sind, kann ihr Anteil an dem dortigen Zuwachs bis zu einem Drittel betragen, ja in den großen städtischen Zentren des Nordens sogar noch höher liegen. (Dieses allgemeine statistische Problem haben wir in Kapitel 6 behandelt.) Selbst ohne AFDC-UP war jedoch der prozentuale Zuwachs der Wohlfahrtsempfänger in den frühen sechziger größer als in den fünfziger Jahren.

28 1952 waren 1 Million, 1962 erst 1,4 Millionen schwarzer Wähler registriert; allein in den beiden nächsten Jahren kamen 800 000 dazu. (Diese Zahlen beziehen sich auf die elf Bundesstaaten, die gewöhnlich in politischen Analysen als Südstaaten geführt werden, nicht jedoch auf die siebzehn Staaten umfassende Region des Statistischen Amts, die an anderen Stellen dieses Buches benutzt wird. Die ausgelassenen Staaten sind Delaware, Maryland, Oklahoma, West Virginia und der District of Columbia.) Vgl. die Pressemitteilung des Southern Regional Council vom 15. November 1964.

29 Da AFDC-UP nur in einer Handvoll Südstaaten eingerichtet wurde, sind diese Zuwachsraten bedeutender, als sie im Vergleich mit dem Zuwachs in nördlichen Städten, an dem AFDC-UP in den frühen sechziger Jahren einen großen Anteil hatte, zunächst erscheinen mögen.

30 Ein solches Vorgehen herrschte besonders in New York City vor, wo die Stadtverwaltung eine große Zahl »nicht-ansässiger« Familien abwies, bis sie 1964 durch eine Klage von Sozialanwälten dazu gezwungen wurde, diese Praxis aufzugeben.

Kapitel 9
Fürsorge und das Great Society-Programm. Die Intervention des Bundes

In der Mitte der sechziger Jahre wurde im ganzen Land damit begonnen, das Recht auf Wohlfahrt zu debattieren.

Eine Vielzahl unterschiedlicher Gruppen – Sozialarbeiter, Geistliche, Rechtsanwälte, Angestellte der öffentlichen Wohlfahrtsämter, Mitarbeiter des Anti-Armutsprogramms, private Stiftungen, Bürgerinitiativen, radikale Studenten, Bürgerrechtsorganisationen, Wohnungsvermittlungs- und Familienberatungsstellen, von den Organisationen der Armen selbst gar nicht zu reden – fingen an, Druck auf das Wohlfahrtssystem auszuüben. Dabei wird jedoch oft übersehen, daß der Druck zu einem erheblichen Teil durch die Great Society-Programme der Bundesregierung selbst gefördert wurde.[1]

Es war auch nicht das erste Mal in der Geschichte, daß eine Bundesregierung eine Fürsorgeexplosion herbeigeführt hatte. In den zwanziger Jahren des 17. Jahrhunderts untersuchte in England der Privy Council die Fürsorgeadministration der Gemeinden und bestand daraufhin auf einer Verbesserung der Fürsorgeleistungen; das Resultat war ein beispielloser Anstieg der Zahl der Unterstützungsempfänger. Millionen erhielten Sozialfürsorge, als 1933 die New Deal-Administration ein vom Bund subventioniertes massives Unterstützungsprogramm ins Leben rief und die Teilnahme von Ländern und Gemeinden erforderte. Zu Beginn der sechziger Jahre zeigte sich die Bundesregierung wieder einmal um die Armen (und Schwarzen) besorgt und rief im Namen dieser »vergessenen Menschen« nach institutionellen Reformen.

Die Bundesregierung, die in den sechziger Jahren in die lokalen Fürsorgestrukturen eingriff, tat dies auf ungewöhnlichem Wege: sie vermied die direkte Liberalisierung des existierenden Wohlfahrtssystems, etwa durch eine Novellierung des Social Security Act, und erließ eine Reihe neuer Maßnahmen (vor allem das Anti-Armutsprogramm), die indirekt Druck auf lokale Fürsorgerestriktionen ausübten. Im nach-

hinein lassen sich drei verschiedene Ebenen der Bundesintervention erkennen:

– Die Einrichtung neuer, öffentlicher wie privater Betreuungsstellen, die den Armen Informationen über ihre Unterstützungsberechtigung und die Hilfe von Experten bei der Durchsetzung ihrer Wohlfahrtsansprüche anboten.

– Die Einleitung von Klagen gegen eine Reihe lokaler Gesetze und Verfahren, welche den Zugang zur Sozialfürsorge versperrten.

– Die Unterstützung neuer Organisationen der Armen, die potentielle Bewerber über ihren Anspruch auf öffentliche Wohlfahrt aufklärten und die Behörden unter Druck setzten, den Unterstützungsanträgen stattzugeben.

Diese stattliche Reihe von Aktivitäten hatte unserer Meinung nach einiges mit der Wohlfahrtsexplosion nach 1964 zu tun. In der Folge von Massenprotesten, gerichtlichen Klagen und der Einrichtung neuer Betreuungsstellen für die Armen, die alle auf Wohlfahrtsunterstützung abzielten, sahen sich die Fürsorgeämter einer Vielzahl von Anträgen sowie beispiellosem Druck zu deren Bewilligung ausgesetzt. In diesem Kapitel werden wir uns mit den politischen Problemen befassen, die die Bundesregierung dazu veranlaßten, diese Programme vorzustellen; im nächsten Kapitel soll dann untersucht werden, wie die neuen Programme ihrerseits die Wohlfahrtsexplosion produzierten.

Die Auswirkungen von Binnenwanderung und Unruhe auf das Wahlverhalten

In Kapitel 8 haben wir die Auswirkungen der schwarzen Wanderbewegung auf die städtische Politik analysiert und die bescheidenen Zugeständnisse dargestellt, die die Lokalregierungen Anfang der sechziger Jahre (vor allem bezüglich der Wohlfahrtsunterstützung) zu machen begannen. Als noch wichtiger sollten sich schließlich die Auswirkungen der Wanderung auf die Bundespolitik erweisen. Schwarze Stadtbewohner wählen bereits seit fast vierzig Jahren die Demokratische Partei; auf nationaler Ebene begannen sie jedoch erst nach der Binnenwanderung und den städtischen Unruhen,

bedeutsamen Einfluß auf die Partei auszuüben – dann aber auf eine Art, die die Partei buchstäblich zerriß.

Nach der Reorganisierung der Demokratischen Partei während der Wahlen von 1928 und 1932, in deren Verlauf sich eine Allianz zwischen den ethnischen Gruppen aus den Städten des Nordens und dem traditionell demokratischen Süden herausbildete, errang die Partei 1936 zum ersten Mal eine Mehrheit der schwarzen Wählerstimmen. Diese schwarzen Wähler wohnten jedoch im Norden und waren dort eine winzige Minderheit der gesamten Wählerschaft; die meisten Schwarzen wohnten noch immer im Süden, wo ihnen das Wahlrecht weitgehend versagt blieb. Daher hatten die Schwarzen von ihrer Beteiligung an der New-Deal-Koalition wenig Vorteile. Im Jahre 1935 kämpften einige Demokraten aus dem Norden vergeblich für ein Anti-Lynchgesetz; 1940 erklärte ein mit Roosevelt sympathisierender Oberster Gerichtshof den Ausschluß der Schwarzen von den Vorwahlen für verfassungswidrig; 1941 richtete Roosevelt schließlich die Fair Employment Practices Commission ein, die jedoch nur Alibicharakter hatte. Eine jede dieser Gesten gegenüber der schwarzen Bevölkerung traf aber auf den Widerstand von Demokratischen Parteipolitikern aus den Südstaaten oder den Führern weißer ethnischer Gruppen in den Großstädten, die sich Versuchen zur Durchsetzung größerer Reformen – des Wahlrechts im Süden oder der Gleichberechtigung am Arbeitsplatz im Norden – erfolgreich widersetzten.

Die Modernisierung der Landwirtschaft unterminierte jedoch mehr und mehr die Politik der Anpassung an die Rassendiskriminierung des Südens und zerstörte sie schließlich. Wir haben bereits darauf hingewiesen, daß in dem Maße, wie die Schwarzen in großen Gruppen aus den ländlichen Gebieten vertrieben wurden, ihr Stimmenpotential in den nördlichen Städten zunahm. Überdies siedelten sich die Schwarzen in solchen Bundesstaaten an, die bei den Präsidentschaftswahlen höchste strategische Bedeutung hatten. Im Jahre 1960 konzentrierten sich 90% aller im Norden lebenden Schwarzen in 10 der bevölkerungsreichsten nördlichen Bundesstaaten – d. h. Staaten mit der höchsten Zahl von Wahlmännern.[3] Sicherlich hatten die Schwarzen bei den Wahlen aus verschiedenen Gründen nicht die Bedeutung, die ihrem Bevölkerungsanteil

im Norden entsprochen hätte: Schwarze ließen sich seltener als Wähler registrieren, weil sie zum einen jünger waren als Weiße, zum anderen Wahlen eher skeptisch oder gleichgültig gegenüberstanden; manipulierte Wahlkreiseinteilungen und andere Kunstgriffe verringerten das Gewicht ihrer Stimmen; außerdem hatten die schwarzen Gettos oft keinerlei politische Organisation. Dennoch nahm der Einfluß schwarzer Wähler bei nationalen Wahlen ständig zu, schon auf Grund ihrer steigenden Anzahl und strategischen Konzentration. Ihr Einfluß an der Wahlurne sollte schließlich eine scharfe und unkontrollierbare Spaltung zwischen dem südlichen und dem nördlichen Flügel der Demokratischen Partei sowie zwischen Schwarzen und Weißen in von Demokraten regierten Städten hervorrufen. Die Zersplitterung der Demokratischen Partei wurde jedoch nicht nur von dem schwarzen Stimmenpotential ausgelöst, sondern war auch das Resultat der massiven Straßenunruhen. Eine Auswirkung der Unruhen bestand in der Auflösung der Nord-Süd-Koalition innerhalb der Demokratischen Partei. Trotz der Bemühungen nationaler demokratischer Parteiführer, den Süden zu beschwichtigen, wurde die Loyalität des südlichen Parteiflügels durch die Agitation der Schwarzen langsam ausgehöhlt. Die ersten offenen Anzeichen für eine mögliche Aufkündigung der Partnerschaft traten während des Präsidentschaftswahlkampfs von 1948 auf. Anfang Februar dieses Jahres sah sich Präsident Truman durch die Bewerbung von Henry Wallace als Präsidentschaftskandidat einer aufstrebenden dritten Partei dazu veranlaßt, um die wachsende Zahl schwarzer Einwohner der großen nördlichen Bundesstaaten zu werben, indem er den Kongreß aufforderte, die im Untersuchungsbericht des President's Committee on Civil Rights vom Vorjahr enthaltenen Empfehlungen in die Tat umzusetzen. Als der Süden prompt und verärgert reagierte, mäßigte der Truman-Flügel seine Position und suchte bezüglich der Bürgerrechtsaussagen in der Wahlplattform einen Kompromiß zu finden. Der Parteikonvent stimmte jedoch für eine eindeutige Aussage, worauf sich die erzürnten Delegierten aus den Südstaaten von der Partei lossagten und die States' Rights Party (»Dixiecrats«) gründeten. Ein erregter Kongreßabgeordneter aus Georgia brachte die Gefühle des Südens in der Erklärung zum Ausdruck, daß »Harlem mehr

Einfluß ausübt [. . .] als der gesamte weiße Süden«. In den darauf folgenden Präsidentschaftswahlen gaben vier Staaten aus dem tiefen Süden – Louisiana, South-Carolina, Alabama und Mississippi – ihre Wahlmännerstimmen dem Kandidaten der States' Rights Party. Seitdem hat der Süden nie mehr geschlossen hinter der Demokratischen Partei gestanden. Unterdessen verhalfen die schwarzen Wählerstimmen aus Kalifornien, Illinois und Ohio Truman zu seinem knappen Sieg.

Auf dem Konvent von 1952 zogen sich die demokratischen Parteiführer jedoch von der Bürgerrechtsfrage zurück. Nach langwährenden innerparteilichen Auseinandersetzungen erlaubten sie den »Dixiecrat«-Delegierten auch ohne Loyalitätsversprechen die Teilnahme am Parteikonvent und nahmen (1952 ebenso wie 1956) nur zurückhaltende Bürgerrechtsforderungen in die Wahlplattform auf. Während des Wahlkampfs schwankte Adlai E. Stevenson, der sich zunächst gegen Gesetze zur »zwangsweisen« Aufhebung der Diskriminierung am Arbeitsplatz wandte, dann aber seine Meinung änderte und schließlich diese und andere Bürgerrechtsmaßnahmen unterstützte. Schließlich kehrten 1952 zwar die »Dixiecrat«-Staaten pflichtgemäß in die Reihen der Demokratischen Partei zurück, South Carolina und Louisiana jedoch nur nach knapper Abstimmung; im übrigen Süden erhielten die Republikaner großen Zuwachs: Florida, Virginia, Tennessee und Texas fielen 1952 an Eisenhower. Auf der anderen Seite gaben 79% der Schwarzen Stevenson ihre Stimme.

Die Beschwichtigung des Südens blieb auch weiterhin das wichtigste Vorhaben der Demokratischen Partei. Im Wahlkampf von 1956 setzte sich Stevenson für eine langsame und wohlüberlegte Aufhebung der Rassentrennung ein. Dennoch wählten jetzt zusätzlich zu Florida, Virginia, Tennessee und Texas auch Louisiana und Kentucky republikanisch; außerdem stimmten von den Schwarzen nur noch 61% für die Demokraten.

Veränderungen des Wahlverhaltens – Veränderungen, für die das Auftreten der Bürgerrechtsbewegung verantwortlich zeichnete – zwangen schließlich die Demokratische Partei zum Handeln. Die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs von 1954 über die Aufhebung der Rassentrennung im Schulwesen und der Busboykott in Montgomery gegen Ende des

Jahres 1955 erregten die Aufmerksamkeit der ganzen Nation und trafen im Norden bei vielen Wählern auf starke Sympathie, im Süden jedoch auf erbitterten Widerstand. Das spätere Vorgehen der Bürgerrechtsbewegung verschärfte diese Spaltung noch. Die Dramatik »direkter Aktion« und Gegenaktion – der Märsche und Demonstrationen auf der einen, der Bombenanschläge und Verhaftungen auf der anderen Seite – sowie die umfassende Berichterstattung über diese Vorgänge trugen zur Polarisierung der regional unterschiedlichen Auffassungen bei. In dieser Atmosphäre schlug der nördliche Parteiflügel als Zugeständnis an schwarze Stadtbewohner und ihre Sympathisanten im Norden eine Reihe von Bürgerrechtsmaßnahmen vor; diese fanden zwar im Kongreß keine Unterstützung, erregten aber die Empörung der Südstaaten.

In der Folge begann der Einfluß der Partei auf den Süden zu schwinden. Die Konfusion des südlichen Parteiflügels war bis 1960 deutlich sichtbar geworden, hatten doch in den drei vorhergehenden Präsidentschaftswahlen nur Georgia, Arkansas und North Carolina ihre Wahlmännerstimmen ohne Ausnahme dem Kandidaten der Demokratischen Partei gegeben. Damit wurden die politischen Konsequenzen der Modernisierung und Binnenwanderung immer deutlicher; den Bemühungen der Gesamtpartei gelang es nicht mehr, die konkurrierenden regionalen Kräftegruppierungen zu versöhnen. Die schwarze Wanderbewegung gen Norden hatte die Macht, die der Süden zumindest bei Präsidentschaftswahlkämpfen über die Demokratische Partei ausübte, entscheidend geschwächt. Konnte man sich nämlich nicht länger auf die Loyalität des Südens verlassen, so war auch seine Fähigkeit, Konzessionen an die wachsende schwarze Wählerschaft zu vereiteln, geschwunden.

Doch die Schwierigkeiten waren nicht auf den weißen Süden beschränkt. In dem Maße, wie die Unterstützung des Südens ausblieb, wuchs die politische Bedeutung der großen Städte für den Ausgang der Präsidentschaftswahlen; hier beeinträchtigten nun aber rassische Spannungen die Fähigkeit der Stadtpolitiker, der nationalen Partei die gewohnten Stimmenmehrheiten der ethnischen Gruppen und der Arbeiterschaft zu verschaffen. In einer Stadt nach der anderen hatten Rassenkonflikte Polarisierung und Spaltung innerhalb der Partei zur

Folge. Die Auseinandersetzungen in der Wählerschaft nahmen für lokale demokratische Parteiführer in einigen Städten so bedrohliche Formen an, daß sie, um sich weitere Unannehmlichkeiten zu ersparen, kontroverse nationale Kandidaten einfach ignorierten und sich nur noch auf lokaler Ebene engagierten; unter diesem Umstand hatte Stevenson in den Wahlkämpfen von 1952 und 1956 beträchtlich zu leiden. Aus der Perspektive der Bundespolitik war es ebenso bedeutend, daß viele demokratische Lokalpolitiker keinerlei Anstrengungen unternahmen, politische Partizipation und Wahlbeteiligung der Schwarzen zu fördern. Alle diese Entwicklungen waren für die Bundespartei von höchster Wichtigkeit, da nach dem Abfall des Südens ihre Chance, die Präsidentschaftswahl zu gewinnen, von den Städten abhängig geworden war, die jedoch von Konflikten geplagt und häufig politisch funktionsunfähig waren.

Der demokratische Präsidentschaftskandidat von 1960 war sich der Schwierigkeiten der Städte wohlbewußt. Unsicher über seine Chancen, die Loyalität der Südstaaten zurückzugewinnen, zeigte sich Kennedy sehr um die schwarzen Wähler aus den industrialisierten Bundesstaaten bemüht und führte seinen Wahlkampf mit festen Versprechungen, Bürgerrechtsmaßnahmen zu treffen und gegen die Armut anzugehen.[4] Wie erwartet, schnitt die Demokratische Partei im Süden äußerst schlecht ab. Die States' Rights Party gewann Mississippi und Alabama; Florida, Tennessee, Kentucky und Virginia fielen an die Republikaner. Unter den Schwarzen erhielt Kennedy auf Grund ihrer fortdauernden Skepsis gegenüber der Demokratischen Partei zwar nur insgesamt 69% der Wählerstimmen, doch in mehreren der wichtigsten Städte des Nordens erbrachten die Gettos überwältigende Mehrheiten für die Demokraten; es waren die Stimmen der Schwarzen, die den Kampf in mehreren Schlüsselstaaten entschieden und damit Kennedys Wahl sicherstellten.

Trotz der Bedeutung der schwarzen Wählerstimmen blieb Kennedy in seinen beiden ersten Amtsjahren auf dem Gebiet der Bürgerrechte weitgehend untätig. Er war nur mit hauchdünnem Vorsprung gewählt worden; jetzt sabotierte die traditionelle Koalition aus konservativen Republikanern und südstaatlichen Demokraten, die bei den Kongreßwahlen von 1962

noch stärker zu werden versprach, sein allgemeines Gesetzgebungsprogramm.[5] Dementsprechend unterzeichnete er zwar eine Exekutivorder, mit der die Diskriminierung in dem mit Bundesmitteln finanzierten sozialen Wohnungsbau untersagt wurde, tat aber nichts, die Anordnung auch durchzusetzen; auch unterstützte er zwar einen Gesetzentwurf, der den bei der Wählerregistrierung häufig verlangten Bildungsnachweis erleichterte, brachte aber im Kongreß keine Bürgerrechtsgesetzregelung ein. Gleichzeitig begann die Kennedy-Administration, sich umzusehen, wie sie ihre Basis in den Städten verbreitern könnte.

Dies war keine leichte Aufgabe: es mußte ein Weg gefunden werden, der den lokalen demokratischen Parteiapparat dazu veranlaßte, durch Zuweisung eines größeren Anteils städtischer Dienstleistungen an die schwarze Stadtbevölkerung ihr loyales Wahlverhalten zu sichern, ohne den Widerstand weißer Wählergruppen hervorzurufen. Es war dieser politische Imperativ, der schließlich die Intervention der Kennedy- und Johnson-Regierungen in den Städten herbeiführte – eine Intervention, die einiges mit der nachfolgenden Wohlfahrtsexplosion zu tun hatte.

Die Strategie des Bundes in den Städten

Stockend zuerst, dann in rascher Abfolge, wurde eine Reihe von Dienstleistungsprogrammen für die Bevölkerung der Innenstädte eingerichtet. Von ihnen ist ohne Zweifel, weil er so viele Kontroversen hervorrief, der »Krieg gegen die Armut« am bekanntesten geworden, dessen »*community-action*«-Programmen unter anderem finanzielle Mißwirtschaft, Veruntreuung sowie Anstiftung zu Demonstrationen, Protesten, ja sogar Gettounruhen vorgeworfen worden ist. Das Anti-Armutsprogramm war jedoch nur eine – und nicht die erste – gesetzgeberische Maßnahme aus einer umfassenden Strategie des Weißen Hauses zur Bewältigung städtischer Probleme, die sich langsam entwickelte und die gesamten sechziger Jahre hindurch immer wieder modifiziert, ausgeweitet und verstärkt wurde.

Im Jahre 1961 wurden unter dem Juvenile Delinquency and

Youth Offenses Control Act anfangs 10 Millionen Dollar für die Finanzierung von »Jugendförderungs«-Projekten bewilligt, die der Vorbeugung und der Abwehr von Jugendkriminalität in den Innenstädten dienen sollten. 1963 sah der Community Mental Health Centers Act die Ausgabe von 150 Millionen Dollar zur Einrichtung von Sozialstationen in den Innenstädten vor, die nach Präsident Kennedy »einen kühnen neuen Ansatz« bei der Behandlung psychischer Erkrankungen verkörpern sollten. Eine Reihe weiterer Programme lief unter Präsident Johnson an. 1964 stellte Abschnitt II des Economic Opportunity Act (das Anti-Armutsprogramm) 350 Millionen Dollar für »community action«-Programme zur Verfügung, die nach den Worten von Präsident Johnson »sich der Hilfsmittel, die der Gemeinde zugänglich sind – bundesstaatliche und einzelstaatliche, lokale und private, menschliche und materielle – bedienen« sollten, um die Armut an ihrer Quelle, auf den Straßen der Städte, zu bekämpfen. 1966 verlangte Abschnitt I des Demonstration Cities and Metropolitan Development Act nach einem

> »umfassenden Angriff auf die sozialen, ökonomischen und physischen Probleme ausgewählter Slums und anderer Elendsviertel mit Hilfe der effektivsten und wirtschaftlichsten Konzentration und Koordination von Bund, Ländern und Gemeinden sowie der Privatwirtschaft, [. . .] um in den zerrütteten Stadtzentren ›Modellgemeinden‹ aufzubauen«.

Schließlich wurde 1967, nachdem Präsident Johnson in einer weithin beachteten Rede in Syracuse ein neues koordiniertes Bundesprogramm zur Sanierung der Slums angekündigt hatte, das Neighborhood Service Program eingerichtet.

Jede dieser Maßnahmen, wurden sie auch später im Einklang mit Vorstellungen des Kongresses und verschiedener Wählergruppen modifiziert, war als spezifische Initiative des Weißen Hauses entstanden, und jede von ihnen wurde einem Kongreß und einer Öffentlichkeit aufgedrängt, die sich zu Anfang kaum für Einzelheiten interessierten.[6] Mit anderen Worten: der administrative Apparat des Präsidentenamts wurde dazu benutzt, Programme zur Bewältigung der politischen Probleme des Amtes zu entwickeln; erst dann wurde der Propagandaapparat des Präsidentenamts in Gang gesetzt, um zur Rechtfertigung der Programme die öffentliche Diskus-

sion der entsprechenden Problembereiche zu entfachen.[7]

Wie läßt sich diese präsidentielle Initiative erklären? Die Antworten, die gewöhnlich auf diese Frage gegeben werden, sind nicht ausreichend. Zum Beispiel wird oft behauptet, die Great Society-Programme seien zur Bewältigung des einen oder anderen »städtischen Problems« notwendig gewesen – Kriminalität, psychische Erkrankungen, Armut, verfallende Wohngebiete etc. Doch einige dieser Probleme waren in ländlichen Gebieten ebenso weit verbreitet, und trotzdem zielten die Programme überwiegend auf die Städte. Die vom Community Action Program (CAP) des Office of Economic Opportunity (OEO) verteilten Mittel sind dafür ein Beispiel:

»Im Bundesdurchschnitt betrugen die CAP-Zuschüsse in den letzten vier Jahren ungefähr 97 Dollar für jede arme Person. Der vergleichbare Betrag in den 10 Städten, die die größten Zuschüsse erhielten, lag fast um das Dreifache über dem Bundesdurchschnitt . . .«[8]

Diese Städte waren New York, Chicago, Los Angeles, Philadelphia, Detroit, St. Louis, Washington, D.C., Boston, Atlanta und Pittsburgh, d. h. die zehn größten Stadtgebiete des Landes. Hätte man nichts weiter als die Armut bekämpfen wollen, dann hätte die geographische Verteilung der Armen, der auf dem Lande wie der in den Städten, das Kriterium für die Zuteilung von OEO-Mitteln sein müssen.

Daß den Städten Vorrang eingeräumt wurde, ist nur ein Teil des Rätsels. Für alle Probleme, von denen Stadt oder Land heimgesucht wurden, bestanden nämlich schon ältere Bundesprogramme, die den Lokalregierungen (von denen angenommen wurde, daß ihnen die finanziellen Mittel und Kompetenzen zu ihrer Bewältigung fehlten) ihre Hilfe, wenn nicht gar finanzielle Unterstützung zukommen ließen. Es bestanden Gesetze zur Linderung der Armut (öffentliche Wohlfahrt, Sozialversicherung, Vollbeschäftigung), zum Bau von Wohnungen (sozialer Wohnungsbau, Bundeshypothekenversicherung) und zur Bereinigung von Slumgebieten (Stadtsanierung).[9] Warum wurden dann diese Programme nicht dem Bedarf angepaßt und mit Hilfe größerer Bundesmittel beträchtlich erweitert?[10] Warum wurden Programme, bei denen die Geldmittel über Länder- und Gemeindebehörden liefen, durch Maßnahmen ersetzt, die sie auf direktem Wege in die Innenstädte lenkten?

Und wie konnten so unterschiedliche Programme zur Bewältigung der gleichen politischen Probleme konzipiert werden? Eins der Great Society-Programme bezog sich auf Jugendkriminalität, ein anderes auf Armut, wieder andere auf psychische Erkrankungen und verfallene Stadtviertel – eine bunte Mischung aus sozialen Mißständen und Programmen zu ihrer Aufhebung. Doch die Verschiedenheit der Etikette täuscht. Zwar erfüllten die Programme unterschiedliche Funktionen, doch ihre Methoden wiesen erstaunliche Ähnlichkeiten auf. Jedes Programm wählte die Innenstadt als hauptsächliches Zielgebiet; jedes bot einen Korb voll Dienstleistungen an; jedes leitete einen Teil seiner Mittel auf mehr oder weniger direktem Wege an neugegründete Organisationen der Innenstadt, unter Umgehung bestehender Stadtbehörden, die seit jeher die Allokation von Dienstleistungen kontrollierten; und, was am wichtigsten war, jedes machte die Dienstleistungsbehörden der Lokalregierungen – ob in der Gesundheitsfürsorge, im Schul- oder Wohnungswesen oder in der öffentlichen Wohlfahrt – zum Gegenstand der Reformen.

Um die Bedeutung dieser Ähnlichkeiten zu verstehen, ist es geboten, an den Gesetzestexten vorbei den politischen Kontext zu analysieren, in dem die Great Society-Programme entwickelt wurden. Die Gesetze und Verfahrensrichtlinien bezogen sich auf das, was sie die »Innenstadt«, »slums« oder den »städtischen Kern« nannten. Jeder dieser Ausdrücke war jedoch nur ein Euphemismus für das Getto; denn es waren Gettogebiete, an die sich die erwähnten Programme überwiegend richteten.[11] Durchgeführt wurden die Programme mit Hilfe von Taktiken, die an die traditionelle politische »Maschine« erinnerten. In den Städten wurden Büros, häufig in Ladenräumen, eingerichtet. Ausgebildetes Personal wurde eingestellt, das den Anwohnern bei der Arbeitssuche, beim Verkehr mit der Wohlfahrtsbehörde und beim Zugang zu einer Reihe anderer städtischer Dienstleistungen Rat und Hilfe anbot. In den betreffenden Stadtvierteln wurden Führungskader gefördert, die man »Gemeindearbeiter« (community workers) nannte (sie waren den früheren Stadtteilbetreuern sehr ähnlich).[12] Über diese Führungskader wurden wiederum größere Gruppen von Anwohnern in die neugeschaffenen Programme einbezogen und so die Gaben der Bundesre-

gierung verteilt. Dabei war es nur von geringer Bedeutung, ob die Mittel zur Bekämpfung der Kriminalität, zur Heilung von psychischen Erkrankungen, zur Beseitigung von Armut oder für das model-cities-Programm bewilligt worden waren: auf den Straßen der Gettos verschmolzen diese Programme.

Neue Koordinationsstrukturen auf Stadtebene, wie Armutsausschüsse und Berufsausbildungsstellen, wurden ebenfalls geschaffen. Mit Hilfe von Bundesbestimmungen, die die »Beteiligung« der Armen forderten, gelang es den Schwarzen, viele dieser Organe zu kontrollieren und mit eigenem Personal auszustatten, ähnlich wie Italiener, Iren oder Juden einzelne Abteilungen der Stadtverwaltung beherrschten. Anders ausgedrückt: mit ihren Organisationsstrukturen sowohl auf Stadtebene als auch in den einzelnen Stadtvierteln belebte die Bundesadministration die herkömmlichen Prozesse städtischer Politik: das Angebot von Arbeitsplätzen und Dienstleistungen für den Aufbau von Parteiloyalität.

Voraussetzung für die Wiederbelebung dieser herkömmlichen Prozesse durch die Bundesregierung war jedoch die Einführung völlig ungewöhnlicher und einzigartiger Verwaltungsstrukturen: *das spezifische Merkmal der Great Society-Programme war die direkte Beziehung zwischen der nationalen Regierung und den Gettos, eine Beziehung, die sowohl Länder- als auch Gemeinderegierungen unterlief.* Es war diese Verschiebung im Verhältnis zwischen den einzelnen Regierungsebenen, die so viele Kontroversen hervorrief. Daß die von der Demokratischen Partei geführten Bundesregierungen sich nicht an die Länderregierungen wandten, um die schwarze Gettobevölkerung zu erreichen, bedarf keiner längeren Erklärung. Eine Reihe nördlicher Bundesstaaten wurde von den Republikanern kontrolliert; in den Südstaaten konnte man von den an der Regierung befindlichen Demokratischen Parteisektionen kaum erwarten, daß sie sich an der Durchführung neuer Programme für die schwarze Armutsbevölkerung beteiligten. Doch auch die Stadtverwaltungen wurden umgangen oder unterlaufen, darunter viele in den großen Städten des Nordens, den traditionellen Hochburgen der Demokratischen Partei. Daß man auch sie, zumindest in den frühen Jahren der Great Society, umging, zeigt die Besorgnis der Bundespolitiker über die wachsende Zahl schwarzer Stadtbewohner und

das Versäumnis der städtischen Parteiapparate, auf sie angemessen zu reagieren.

Von Anbeginn der Great Society-Programme wurden die Stadtverwaltungen von vielen Bundesbeamten als ein großes Hindernis aufgefaßt, das man überwinden oder umgehen müsse, um sicherzustellen, daß die Bundesmittel die Schwarzen auch erreichten. Das Problem wurde zum einen dadurch gelöst, daß man einen großen Teil der bewilligten Mittel an eine Reihe von Zwischenstellen außerhalb der Stadtverwaltungen lenkte, einschließlich privater Sozialverbände, Universitäten und neuer, extra für diesen Zweck eingerichteter Gettoämter; zum anderen, daß man genaue Richtlinien für die Verwendung derjenigen Geldmittel aufstellte, die noch durch die etablierten Kanäle der städtischen Behörden liefen.[13] Wie einer der Urheber des Anti-Armutsprogramms, William F. Haddad, sagte: »Wir versuchten, Institutionen zu schaffen, die mit der herkömmlichen Verwaltung der Dienstleistungen in Konkurrenz treten.«

Viele der frühen Kontroversen über die Great Society-Programme erwuchsen aus diesen ungewöhnlichen Verwaltungsstrukturen, konnte es doch den Lokalpolitikern kaum gefallen, bedeutende neue Quellen der Ämterpatronage und Propaganda außerhalb ihrer Kontrolle zu wissen. Doch das Risiko, sich diese lokalen politischen Kräfte zum Gegner zu machen, mußte eingegangen werden; gab man nämlich die Mittel einfach an die weißen Politiker der verschiedenen ethnischen Gruppen, dann war kaum damit zu rechnen, daß die schwarze Armutsbevölkerung von ihnen profitieren würde.

Dies war nicht das erste Mal, daß veränderte parteipolitische Loyalitäten Maßnahmen des Bundes bewirkten, die das etablierte Verhältnis zwischen den einzelnen Regierungsebenen außer acht ließen: auch die demokratische New-Deal-Administration hatte widerstrebende Länderregierungen umgangen, die den Zustrom der Bundeszuschüsse an die weißen ethnischen Gruppen in den Städten zu behindern suchten. Die Great Society-Administration der sechziger Jahre hatte allerdings die Stadtverwaltungen zu umgehen, um sicherzustellen, daß ihre Unterstützung die Gettowähler auch erreichte; jetzt waren es nämlich die Lokalregierungen, die Widerstand leiste-

ten und den Zustrom von Dienstleistungen an die im Getto konzentrierten schwarzen Wähler behinderten.

Daß den Schwarzen die Kontrolle über einige der neuen Dienststellen überlassen wurde, war weder die wichtigste Folge der Bundesintervention in den Städten noch der Hauptgrund für die dann folgenden Kontroversen. Wie sich herausstellte, wurden die neugeschaffenen Programme mehr und mehr zum Instrument, mittels dessen die Bundesregierung die Stadtbehörden (und die privaten Wohlfahrtsverbände) zu bewegen suchte, den Schwarzen entgegenzukommen. Waren weiße Lokalpolitiker zu Anfang verärgert gewesen, weil ein großer Sektor der Ämterpatronage nicht länger unter ihrer Kontrolle stand, reagierten sie geradezu hysterisch, als die Bundesregierung ihren neuerrichteten lokalen Dienststellen erlaubte, sie oft sogar dazu ermutigte, selbst auf die öffentlichen Dienstleistungen Druck auszuüben, mit dem Ziel, mehr Vorteile für die schwarze Bevölkerung zu erwirken. Ihre Erregung hatte gute Gründe, sind doch Dienstleistungen heute zum Angelpunkt städtischer Politik geworden. Ob Lokalpolitiker an der Macht bleiben können, hängt weitgehend von der Zuteilung dieser Dienstleistungen an ihre traditionellen weißen Wählergruppen ab. Indem sie sich in die Allokation städtischer Dienstleistungen einmischten – in die entscheidende Frage: wer erhält was? –, brachten die Great Society-Programme die etablierten Beziehungen zwischen städtischen Wählergruppen durcheinander. Die entrüstete Reaktion von Stadtpolitikern und Bürokraten überrascht daher kaum.

Die Überlegungen, aus denen heraus die Bundesregierung nach städtischen Reformen drängte, sind unschwer zu erkennen. Gemessen an bestehenden Programmen im Erziehungs-, Wohnungs- und Gesundheitswesen waren die Great Society-Ämter in den Gettos relativ unbedeutende und kurzlebige politische Instrumente. Sollten die Schwarzen bedeutsamere und beständigere Konzessionen erhalten, war eine Neuorientierung der bestehenden Dienstleistungsstrukturen der Lokalregierungen, die den Löwenanteil der von Bund, Ländern und Gemeinden bewilligten Geldmittel kontrollierten, notwendig.[14] Wie sich herausgestellt hat, sind es vor allem – wenn auch nicht ausschließlich – die Wohlfahrtsbehörden gewesen,

die eine Umorientierung erfuhren.

Verschiedene Taktiken wurden angewandt, um städtische Reformen herbeizuführen, zunächst unter der Parole des »institutionellen Wandels«. Mit diesem Slogan machten die Behörden aus Washington, die (unter Robert Kennedys Leitung) das Jugendkriminalitätsprogramm verwalteten, als Voraussetzung für den Erhalt von Bundeszuschüssen den Gemeinden zur Auflage, nach einer Planungsphase Pläne vorzulegen, aus denen hervorging, wie sie mit Hilfe eines »umfassenden Plans« ihre Dienstleistungen »koordinieren« wollten. »Koordinierung« bedeutete einfach, daß sich die zahlreichen Beamten aus den verschiedenen Behörden und Abteilungen zusammensetzen und beschließen mußten, etwas zugunsten der Gettos zu unternehmen (»Slums, Arbeitslosigkeit und Jugendkriminalität lassen sich nur als Ergebnis vieler zusammenhängender sozialer Faktoren verstehen«). Der »umfassende Plan« hieß, daß sie alle einem unter Bundesaufsicht stehenden Plan zur Bereitstellung von Dienstleistungen an die Schwarzen zustimmen sollten (»Abhilfe kann nur mit entsprechend vielschichtigen Maßnahmen geschaffen werden«).[15] Doch die Existenz vervielfältigter Pläne zur Reallokation von Dienstleistungen allein konnte deren Verwirklichung noch nicht erzwingen; als die Proteste und Unruhen in den nördlichen Gettos eskalierten, bedienten sich die Bundesprogramme daher einer anderen Taktik zur Förderung institutioneller Veränderungen – der Bürgerbeteiligung«.[16]

Der Streit um die städtischen Great Society-Programme wird oft diesem Beteiligungsaspekt zugeschrieben – dem Abschnitt des Economic Opportunity Act, der die »größtmögliche Beteiligung von Anwohnern der Gebiete und Angehörigen der Zielgruppen« verlangte. Eigentlich liegt in diesen Worten nichts, das besondere Beachtung verdiente; derartige Partizipationsklauseln zieren eine ganze Reihe von Bundesgesetzen zur Innenpolitik[17], ebenso wie »Vertreter der Öffentlichkeit« in öffentlichen Organen, die mit der Ausführung von Gesetzen betraut sind, Alibifunktion erfüllen. Der »Bürgerbeteiligung« Achtung zu erweisen, ist in den Vereinigten Staaten ein wichtiges Mittel zur Legitimierung von Regierungsmaßnahmen.[18] Die Great Society-Programme gingen jedoch weit über die üblichen Legitimationsrituale hinaus.

Anstatt sie mit einigen Posten abzuspeisen, lenkten die Bundesprogramme ihre Geldmittel direkt an die in den Gettos entstehenden Gruppen; diese wiederum benutzten die Mittel häufig dazu, gegen Stadtbehörden anzugehen. Wie wir im nächsten Kapitel aufzeigen werden, bestürmten die Gemeindearbeiter, Rechtsanwälte und Sozialarbeiter aus ihren Ladenräumen im Getto heraus die Wohnungsämter, verfallende Gebäude zu inspizieren, und die Wohlfahrtsbehörden, mehr öffentliche Unterstützung zu zahlen. Später begannen sie mit den Armen zusammen vor öffentlichen Wohlfahrtsämtern Streikposten zu stehen oder Schulen zu boykottieren. Den Gemeindebeamten verging Hören und Sehen; eine Stufe der Regierungs- und Parteihierarchie finanzierte die Belästigung einer anderen.

Noch beunruhigender war es für einige weiße Stadtpolitiker, daß in den Gettos mit Hilfe von Geldmitteln aus den Great Society-Programmen Kampagnen eingeleitet wurden, die zur »parteiunabhängigen« Wählerregistrierung aufriefen. Sicherlich bedeutete eine größere Zahl schwarzer Wähler bei Bundeswahlen auch größere Mehrheiten für die Demokratische Partei in den Städten; für weiße Stadtpolitiker und Amtsinhaber bedeuteten mehr schwarze Wähler jedoch ein neues bedrohliches Stimmenpotential bei Gemeindewahlen.[19] Für Lokalpolitiker war es unglaublich, daß Wählerregistrierung in den Gettos als Technik zur Bekämpfung von Jugendkriminalität, psychischen Erkrankungen oder Armut ausgegeben wurde, und sie scheuten sich nicht, ihre Kritik offen auszusprechen. Sie war jedoch alles andere als unglaublich, wenn man die Wählerregistrierung als Mittel begreift, eine Verschiebung im politischen Gleichgewicht zwischen Wählergruppen zu erreichen. Obwohl dieses Vorgehen nur zu einem geringen Teil vorher geplant wurde, war es auch nicht zufällig. Überaus vorsichtig und nur schrittweise gingen die Bundespolitiker an die politischen Schwierigkeiten in den Städten heran.[20] Kamen Konflikte auf, versuchte die Bundesregierung, städtische Politiker zu besänftigen, indem sie ein oder zwei Schritte zurücknahm, vor allem in solchen Städten, wo Parteiapparate, die weiße ethnische Wählergruppen vertraten, noch immer fest im Sattel saßen. Das Leitungspersonal der siebzehn großstädtischen Jugendkriminalitätsprojekte, die

dem OEO-Programm vorausgingen, wurde ungewöhnlich häufig abgelöst, wenn es mit den Stadtverwaltungen in Konflikt geriet; am Ende wurden die meisten dieser Projekte stillschweigend aufgegeben. Doch sie wurden von einer ähnlichen, aber viel umfassenderen Reihe von Betreuungsstellen unter dem Anti-Armutsprogramm abgelöst. Als daraufhin Bürgermeister und Gemeindebeamte im ganzen Land noch lauter Protest anmeldeten, wich die Administration zurück, schloß einige der anstößigen Projekte und gestand neue Verwaltungsrichtlinien zu, die eine stärkere Kontrolle durch Lokalpolitiker erlaubten. (Der Kongreß verabschiedete 1967 verärgert das Green Amendment, nach dem das Personal lokaler Armutsstellen von Länder- oder Gemeinderegierungen ernannt werden mußten. Zu dieser Zeit gab es jedoch schon Anzeichen dafür, daß die Bundesstrategie Wirkung zeigte; konfliktscheu geworden, hatten Bürgermeister und andere Gemeindebeamte ihren Streit mit den Projekten bereits beigelegt, und nur eine Handvoll Gemeinden nutzte die Möglichkeit, ihre Kontrolle über die Behörden zu erweitern.)[21] Als später das model-cities-Programm entworfen wurde, konnten die schärfsten Konflikte durch die Vorschrift vermieden werden, daß Bundesmittel nur über die Stadtverwaltungen in die Gettos gelenkt werden dürften. So waren Lokalpolitiker und Gemeindebeamte zwar von Anfang an einbezogen, sahen sich aber dennoch der Bedingung unterworfen, Stadtsanierungsprojekte vor der Bewilligung von Bundesmitteln erst mit der ansässigen Gettobevölkerung abzusprechen. Modifiziert und angepaßt wurde das Great Society Programm fortgeführt.

Einige Leser mögen unsere Analyse der politischen Impulse, die den Great Society-Programmen zugrunde lagen, in Frage stellen. Andere Beobachter sind der Meinung, weder Kennedy noch Johnson noch der Kongreß hätten jemals beabsichtigt, daß die Armen bedeutenden Einfluß auf diese Programme gewinnen, noch weniger, daß die Programme gegen die Lokalregierungen gewendet werden sollten – alles sei vielmehr ein entsetzlicher Fehler gewesen, vor allem, weil die daraus resultierende rassische Polarisierung angeblich wichtigere sozialreformerische Vorhaben (wie z. B. ein massives Beschäftigungsprogramm) gefährdete.[22] Unter anderem schreibt Moynihan, daß seiner

»Erinnerung nach [die Vorschrift über größtmögliche Bürgerbeteiligung] nur sicherstellen sollte, daß Personen, die im Süden und anderswo vom politischen Prozeß ausgeschlossen waren, trotzdem an den *Vorteilen* der community action-Programme teilhaben konnten.«[23]

Für Nathan Glazer war die Agitierung der Armutsbevölkerung allerdings ein bewußtes Mittel, um Reformen zu erzwingen, wie seine Stellungnahme aus dem Jahre 1965 verdeutlicht:

»Eins der charakteristischen Merkmale der Community Action-Programme zur Bekämpfung der Armut liegt in dem Versuch, Verwaltungsbürokratien einem verstärkten Druck auszusetzen. Wir sind alle mit den entsprechenden Unternehmungen vertraut, die die verarmte Bevölkerung organisieren, um massive Forderungen an die Schulen, die Wohnungsaufsicht, die Polizei etc. zu stellen. [. . .] Die beste Methode, Dienstleistungen zu verbessern, liegt im Angriff von außen, nicht in der Reform von innen. Wenn die Lokalregierungen dagegen protestieren, daß sie und ihre Dienstleistungen mit Hilfe von Bundesmitteln angegriffen werden, wird die Bundesverwaltung erklären müssen: das ist die einzige Methode, die euch veranlassen kann, eure Arbeit zu tun.«[24]

Andere Beteiligte stimmen zu und weisen darauf hin, daß die leitenden Beamten aus der Washingtoner Bürokratie, die die Great Society-Programme kontrollierten, ihre Aufgaben darin sahen, die Stadtverwaltungen zu reformieren. Ein Beobachter meint, das OEO-Bundespersonal

»ging von der Voraussetzung aus, daß die Einbeziehung der Armen in die Entscheidungsprozesse für die Umverteilung der politischen Macht in den Städten notwendig war; ohne Umverteilung der Macht, so glaubten sie, gäbe es keine Verbesserung im Los der schwarzen Armutsbevölkerung.«[25]

Richard W. Boone, einer der Berater des »Kriegs gegen die Armut«, dem oft zugeschrieben wird, den »community action-Ansatz« vom Jugendkriminalitätsprogramm, bei dem er zuerst angewandt, auf das Anti-Armutsprogramm, in dem er dann sehr viel weitgehender verwirklicht wurde, übertragen zu haben, erklärte den Ansatz wie folgt:

»Es war ein Versuch, die Regierungsgewalt näher an die Menschen heranzurücken, die direkt von der Bundesgesetzgebung betroffen waren. Er erlaubte nicht nur, die Bundesstaaten zu umgehen, sondern förderte auch die Entstehung neuer Verwaltungsinstrumente auf lokaler Ebene und bot somit die Möglichkeit, die herkömmlichen Kanäle der Stadtverwaltungen außer acht zu lassen. Dementsprechend finden wir Bestim-

mungen, die die Einrichtung privater, gemeinnütziger, lokaler Verwaltungsstrukturen vorsehen und von der Überzeugung getragen waren, daß viele Lokalregierungen der Lage der Armen teilnahmslos gegenüberstanden. Auch gegen die privaten Wohlfahrtsverbände, von denen man bisher angenommen hatte, daß sie den Armen »dienten«, gab es Mißtrauen. Es war die Besorgnis über die Vernachlässigung der Armutsbevölkerung durch öffentliche und private Programme, ihre planvolle politische Unterdrückung und die Gleichgültigkeit der Dienstleistungssysteme gegenüber ihren Interessen, die dazu führte, die Einrichtung neuer und umfassender politischer und administrativer Strukturen zu erlauben, ja zu ermutigen.«[26]

Auch Robert Kennedy wies anläßlich seines Erscheinens vor einem Ausschuß des Repräsentantenhauses darauf hin, daß die Absichten der Regierung über die reine Verteilung von mehr Bundesmitteln und -dienstleistungen an die Armen hinausgingen:

»Die Institutionen, von denen das Leben der Armen bestimmt wird – Erziehungswesen, öffentliche Wohlfahrt, Erholungsstätten, Unternehmen, Gewerkschaften – sind riesige komplexe Strukturen weit außerhalb ihrer Kontrolle. [. . .] Die community action-Programme müssen diese Institutionen von Grund auf verändern, indem sie eine echte Einflußnahme der Armen in den Programmen verankern. Dieses Gesetz erfordert die größtmögliche Beteiligung der Anwohner. Das bedeutet, die Einwohner in die Planung und Durchführung der Programme einzubeziehen, ihnen ein echtes Gewicht in ihren Institutionen zu verschaffen.«[27]

Der Economic Opportunity Act, so meinte Sargent Shriver 1966 vor der Yale Law School, war »für die Armen, was der National Labor Relations Act für die Gewerkschaften war. [. . .] Er schafft eine neue Beziehung und ein neues Beschwerdeverfahren zwischen den Armen und der übrigen Gesellschaft.« Ein frühes Handbuch für Gemeindearbeit, das von Shrivers Stab angefertigt wurde, wies darauf hin, eine Methode, die größtmögliche Beteiligung der Armen sicherzustellen, bestehe darin, ihnen »bei der Entwicklung autonomer und selbstverwalteter Organisationen, die fähig sind, zugunsten ihrer eigenen Interessen politischen Einfluß auszuüben, behilflich zu sein.«[28]

Zwar sollten Kritiker und Kommentatoren später behaupten, völlig von der Aggressivität, mit der sich die neuen Dienststellen gegen die Lokalregierungen wandten, überrascht

worden zu sein, doch es gab zumindest einige Bürgermeister großer Städte, die sich dessen von Anfang an bewußt gewesen waren. In einer Aussage vor dem Repräsentantenhaus im Jahre 1964 forderte Bürgermeister Wagner von New York City (der bereits einige unangenehme Erfahrungen mit aggressiven Projekten unter dem Juvenile Delinquency Act von 1961, wie z. B. Mobilization For Youth auf der Lower East Side von Manhattan, gemacht hatte)

»mit Nachdruck, daß die souveräne Regierung einer jeden Gemeinde, in der [. . .] ein community action-Programm vorgeschlagen wird, die Möglichkeit haben muß, Zusammensetzung und Struktur der Planungsgruppe sowie den Plan selbst zu billigen oder abzulehnen.«[29]

Bürgermeister Richard J. Daley von Chicago, der ebenfalls Erfahrungen mit Projekten zur Bekämpfung der Jugendkriminalität gesammelt hatte, verdeutlichte vor dem Kongreß seine Ansichten über die Notwendigkeit lokaler Kontrolle wie folgt:

»Wir glauben fest daran, daß ein jedes Projekt dieser Art, um Erfolg zu haben, von den rechtmäßig gewählten Vertretern der Gebiete in Zusammenarbeit mit den privaten Verbänden verwaltet werden muß.«[30]

Bürgermeister William F. Walsh von Syracuse meinte kurz und bündig: »Können wir das Programm nicht direkt kontrollieren, wollen wir es gar nicht erst haben.«[31] Bürgermeister Shelley von San Francisco bemerkte kurz nach der Einrichtung des Anti-Armutsprogramms:

»Ich habe das ganz bestimmte Gefühl, daß dieses Programm in eine Richtung läuft, die wir nicht wünschen, [. . .] es hat die Möglichkeit, eine bedeutende politische Organisation zu schaffen; aber nicht die meine, denn ich habe darauf keinen Einfluß gehabt.«[32]

Damit soll nicht bestritten werden, daß vieles von dem, was im Namen der Great Society geschah, sowohl unbeabsichtigt als auch unvorhergesehen war. Das Ziel der Programme war es, Schwarze zu erreichen und in das städtische politische System zu integrieren; die Methode bestand darin, Bundesmittel in die Gettos zu lenken und mit ihrer Hilfe Druck auszuüben, um eine Umverteilung städtischer Dienstleistungen zu bewirken. Soviel war Absicht, und sowohl Ziel als auch Methode stimmten mit der amerikanischen politischen Tradition überein.

Indem sie sich aber in die Stadtzentren begab, sollte es die Bundesregierung mit einer äußerst unruhigen und rebellischen Bevölkerung zu tun bekommen – nicht weil diese, wie Moynihan und andere wissen wollen, durch Geld und schöne Worte der Bundesbehörden aufgehetzt worden wäre, sondern weil sie einen traumatischen Entwurzlungsprozeß durchlaufen hatte. Oft griffen gerade die militantesten Führer, die die Unruhe im Getto hervorgebracht hatte, nach der ausgestreckten Hand der Bundesregierung.

»Es waren die Militanten in den Gettos, die das Konzept der ›Beteiligung‹ auf die Spitze trieben und nach politischer Macht verlangten. Das waren nicht die repräsentativen Wortführer der Armen; es waren die aus der Bürgerrechtsbewegung übriggebliebenen schwarzen und spanischsprechenden Aktivisten. Sie repräsentierten, genauer gesagt, den neueren, jüngeren, militanteren und chauvinistischeren Flügel der Bürgerrechtsbewegung. [. . .]

Zunächst konnten es die ehemaligen Bürgerrechtskämpfer kaum glauben. Sie witterten Verrat. Doch jedesmal, wenn sie lautstark ›mangelnde Partizipation‹ beklagten, winkte die Bundesregierung mit ihrem Geld.«[33]

Selbst einige Stellen mit eher prosaischen Aufgaben, wie Kindertagesstätten oder Beratungsstellen zur Familienplanung, sahen sich gezwungen, eine aggressive Haltung einzunehmen und Agitation zu betreiben, wollten sie nicht angesichts der Herausforderung durch die Militanten, deren Ansehen in dem Maße stieg, wie die Gettomassen unruhiger wurden, ihre Glaubwürdigkeit verlieren.[34]

Die Bundesregierung hätte sich sicherlich ein ruhigeres Klima für ihre Programme gewünscht; da sie aber nun einmal im Getto aktiv war, konnte sie sich nicht einfach – zumindest nicht, ohne ihre gesamten Anstrengungen zu diskreditieren und den eigenen politischen Absichten zu schaden – zurückziehen, als der Sturm losbrach.

»Das OEO sah sich in zwei entgegengesetzte Richtungen gedrängt. Auf der einen Seite verlangten immer militanter werdende Reformer die radikale Veränderung bestehender politischer und sozialer Dienstleistungsstrukturen. Auf der anderen Seite verhielten sich etablierte politische Gruppen abwechselnd konzessionsbereit und feindselig. [. . .] In dem Maße, in dem das OEO auf ›größtmöglicher Beteiligung‹ bestand, [. . .] traf es auf die Feindschaft der Stadtverwaltungen und des Kongresses. In dem Maße, in dem es sich auf politische Realitäten einstellte und

Kompromisse schloß, sah es sich der Ablehnung durch die Militanten ausgesetzt.«[35]

Mit anderen Worten: neben dem Problem, mit den Stadtverwaltungen und dem Kongreß auszukommen, sah sich das OEO vor der noch größeren Schwierigkeit, mit den militanten Anführern einer immer unruhiger werdenden Gettobevölkerung fertig zu werden.[36]

Wenngleich die Bundesregierung die verschiedenen Aktivitäten, die sie in Gang gesetzt hatte, nicht vollständig vorausplante und beaufsichtigen konnte, so wies sie ihnen doch die allgemeine Richtung – und die war alles andere als neu. Kurzfristig konnten die Bürgerrechtsaktivisten zwar oft Bundesmittel für ihre eigenen Zwecke verwenden, doch langfristig wurden sie zu Direktoren von »model-cities« oder Leitern der community-action Programme – d. h. zu Regierungsangestellten oder staatlichen Vertragspartnern, deren Handlungsfreiheit durch die mit der Finanzierung verbundenen staatlichen Auflagen eingeschränkt wurde. In vielen Städten entstanden auf der Grundlage der Great Society-Ämter neue schwarze politische Organisationen, deren Aktivitäten trotz häufig aggressiver Rhetorik überwiegend darin bestanden, um Positionen und Ämterpatronage innerhalb des städtischen politischen Systems zu wetteifern[37] (wobei sie automatisch Teil der Konkurrenzmechanismen zwischen politischen Gruppen wurden, die dieses System fördert). In einigen Städten mit einem großen Anteil schwarzer Wähler begannen die Leiter dieser neuen Organisationen, für öffentliche Ämter zu kandidieren, und machten damit deutlich, wie sehr die Great Society-Programme die Integration der Schwarzen in das parlamentarische System erleichtert hatten. Zum Beispiel begann der schwarze Bürgermeister von Newark, Kenneth Gibson, seine politische Karriere als stellvertretender Leiter des dortigen community action-Programms.[38] In Boston (wo Schwarze eine relativ kleine Minderheit darstellen) hält es der model cieties-Direktor für das Verdienst seines Projekts, daß ein Schwarzer ins Stadtparlament gewählt wurde. In New Haven besteht die Greater New Haven Black Coalition aus 49 Bürgerrechtsorganisationen und community action-Stellen, von denen über die Hälfte aus Mitteln des OEO finanziert werden. Im Jahre 1969 trat der Vorsitzende der Coalition zurück,

um sich an Vorwahlen für das Bürgermeisteramt zu beteiligen; zum neuen Vorsitzenden wurde der Leiter eines Anti-Armutsprogramms gewählt. In Durham gelang es Mitarbeitern der dortigen community action-Stelle des OEO in Zusammenarbeit mit Liberalen, den demokratischen Parteiapparat auf Bezirksebene zu übernehmen.[39] In Oakland ist der schwarze »Muleskinners Democratic Club« aus den model cities- und community action-Programmen hervorgegangen und hat nun das Bürgermeisteramt ins Auge gefaßt. (Wie vorauszusehen war, ist das community action-Programm inzwischen zum Zankapfel zwischen den demokratischen und republikanischen Parteiorganisationen geworden).[40]

Mit anderen Worten: die Intervention des Bundes hatte auf lange Sicht den Effekt, viele der radikalen Gruppen in der schwarzen Bevölkerung zu absorbieren und ihnen eine neue Richtung zu weisen. Sie war kein »großer Wurf«, und ihr fehlte die Transparenz; wie im herkömmlichen politischen Prozeß der Vereinigten Staaten – deren Produkt sie war – üblich, war sie weit verzweigt und verwirrend. Vom Gesichtspunkt der Integration von Schwarzen in das politische System aus gesehen, war die Great Society ein überraschender Erfolg; wer diese Ansicht nicht teilt, wird ihre Ergebnisse mit Zufälligkeiten erklären müssen. Wer darüber hinaus die entsprechenden Aktivitäten der Bundesregierung als unbeabsichtigt oder als Fehler deutet, wird zu begründen haben, warum der Fehler im Laufe der sechziger Jahre von einem Gesetzgebungsprogramm zum nächsten wiederholt und vergrößert worden ist.

Das geschilderte Vorgehen der demokratischen Administration auch in ihren eigenen Hochburgen konnte für sie gefährlich werden. Da die Bundesmittel direkt in die schwarzen Stadtviertel fließen sollten, war aus den Städten nicht ohne Grund eine negative Reaktion der weißen Wähler zu erwarten, die bisher treu zur Demokratischen Partei gestanden hatten. Diese Gefahr wurde mittels verschiedener Methoden, zumindest zeitweilig, abgewendet; wahrscheinlich gelang es den Great Society-Programmen nur auf Grund dieser Manöver, so viel für die schwarze Armutsbevölkerung zu tun – sowenig das im ganzen gesehen auch gewesen sein mag.

Eine Taktik bestand in der Betonung der »Gemeindeent-

wicklung«. Diese Konzeption hatte auf die Weißen eine beruhigende Wirkung, entnahmen sie ihr doch, daß die Programme sich gegen die »Pathologie des Gettos«, nicht gegen ihre eigenen Interessen in den schwarzen Stadtvierteln, in den Schulen, Arbeitsplätzen und städtischen Dienstleistungen richteten. Auch die Einrichtung besonderer Koordinationsstrukturen auf Stadtebene (wie den Armutsausschüssen) entschärfte den Widerstand der Weißen, da Schwarzen wohl ein gewisser Einfluß über völlig neue Strukturen verliehen werden sollte, nicht jedoch größere Kontrolle über die herkömmlichen und von Weißen beherrschten Stadtbehörden.

Vielleicht am beruhigendsten von allem waren die offiziellen Begründungen für die neuen Aktivitäten. Jugendkriminalität, Familienzerrüttung, schlechte Arbeitsmoral und Wohlfahrtsabhängigkeit: das waren gerade für viele Weiße die wesentlichen Bestandteile der ganzen »städtischen Krise«. Indem sie versprachen, diese Probleme mit Hilfe schwarzer, auf die Gettos beschränkter »Selbsthilfe«-Projekte zu lösen, konnten die Programme nicht nur Schwarze für sich gewinnen, sondern auch bei Weißen Anklang finden und erleichterten es somit der Bundesregierung, vor dem Hintergrund wachsender politischer Konflikte in den Städten zu intervenieren.

Es gab noch andere Gründe, warum die politischen Interessen, die dabei auf dem Spiele standen, zumindest anfänglich nur von wenigen erkannt wurden. Einer lag in dem großen Gewicht von Fachleuten, vor allem von Sozialarbeitern und Sozialwissenschaftlern, bei der Formulierung und Begründung der Programme. Jede Maßnahme wurde zunächst als politisch neutrales »wissenschaftliches Heilmittel« zur Behandlung störender sozialer Krankheiten vorgestellt.[41] Jedes konkrete Programm, das entwickelt wurde, war in eine undurchsichtige, esoterische Fachterminologie gekleidet, die Klassen- und rassische Interessen verschleierte, so daß keine der Gruppen sicher sein konnte, wer von den Programmen profitieren und wem sie schaden würden, und auch, welche Nutzen sie selbst aus ihnen ziehen könnte.[42] Schließlich verliehen die Fachleute und Sozialwissenschaftler Programmen eine Aura wissenschaftlicher Autorität, die man sonst möglicherweise als reine politische Rhetorik verstanden hätte. Indem sie so die Tatsache verschleierten, daß die Bundesregierung sich

anschickte, den Schwarzen Vorteile zu verschaffen, gelang es ihnen, den Widerstand weißer Interessengruppen zu entschärfen.

Allerdings gab es auch Gruppen, die von Anfang an auf der Hut waren, vor allem die Behörden und privaten Verbände, auf deren Terrain sich die Bundesregierung vorwagte. Auch hier halfen die Definitionen der Experten, Befürchtungen zu zerstreuen. Jedem wurde zu verstehen gegeben, es bestehe kein Anlaß zu der Besorgnis, daß dauerhafte Dienstleistungs- oder administrative Strukturen geschaffen oder aufgezwungen werden würden. Sobald die aus Bundesmitteln finanzierten Projekte die Effizienz einer neuen Verfahrenspraxis »demonstriert« hätten, läge es bei den regulären Verwaltungsbehörden, in ihren eigenen Programmen die entsprechenden Veränderungen vorzunehmen; danach würden die bedrohlichen »Pilot«-Projekte eingestellt werden.[43]

Die etablierten Stellen akzeptierten solche Zusicherungen um so bereitwilliger, als ihnen selbst eine Beteiligung an den Aktivitäten der Great Society angeboten wurde.[44] Was für einige Kritiker ein unglaublich weitverzweigtes Netz von Great Society-Organen mit einer Unmenge von Kontrakten und Nebenkontrakten ist, die jedem Rechnungsprüfer Tränen der Verzweiflung in die Augen treiben, spiegelte in Wirklichkeit das politische Erfordernis wider, viele interessierte Parteien – Stadtverwaltungen, private Sozialverbände, Universitäten, neue Gettoorganisationen, Wirtschaftsunternehmen etc. – in die Programme zu kooptieren.[45] Auch das konnten die Fachleute rechtfertigen. Soziale Probleme wurden als »vielschichtig« dargestellt, die »umfassende« und »koordinierte« Lösungen erforderten; allem Anschein nach wurde die Durchführung der Programme von den Gesetzen der Wissenschaft bestimmt. Was die Fachleute selbst betrifft, so boten sie gern ihre politischen Dienste an, da die städtischen Aktivitäten der Bundesregierung auch Mittel und Möglichkeiten zur Erweiterung ihrer eigenen beruflichen Ambitionen boten.[46]

Wenn solche Manöver zur Dämpfung und Aufschiebung von Konflikten beitrugen und die Intervention des Bundes daher reibungsloser vor sich ging, heißt das nicht, daß sich der Konflikt ganz vermeiden ließ. Da ein bestehendes Geflecht politischer Beziehungen ausgehöhlt wurde, war er praktisch

unumgänglich. Auf dem Spiel stand die Allokation städtischer Dienstleistungen, und wenn Schwarze begannen, von öffentlichen Organen mehr zu verlangen und auch mehr zu bekommen, ließ sich das auf die Dauer nicht verbergen.

In unserer bisherigen Betrachtung haben wir uns auf den Norden bezogen und uns dort mit den politischen Schwierigkeiten in den städtischen Hochburgen der Demokratischen Partei sowie mit den Versuchen der Bundesadministration zur Bewältigung dieser Schwierigkeiten befaßt. Die Unruhe der Schwarzen im Norden führte aber auch zu Konzessionen an die Schwarzen im Süden. Eine Konzession war die Verleihung des Wahlrechts. Das Bürgerrechtsgesetz von 1964 und das Wahlrechtsgesetz von 1965 waren dadurch ermöglicht worden, daß die Kennedy-Johnson-Regierung siegreich aus den Kongreßwahlen von 1962 hervorgegangen war[47] und danach begann, die Bürgerrechtsgesetzgebung zu stützen.

Obwohl diese gesetzlichen Maßnahmen im wesentlichen eine Reaktion auf die in den nördlichen Städten konzentrierten schwarzen Wähler darstellten, waren sie auch darauf angelegt, politische Loyalitäten in den Südstaaten zu verändern. Je mehr weiße Wähler im Süden von der Demokratischen Partei abfielen, desto mehr schwand auch die Hoffnung auf ihre Rückgewinnung, und desto weniger hatte die Partei zu verlieren, wenn sie den Schwarzen aus den Südstaaten das Wahlrecht verlieh. Überdies begannen die Schwarzen auch ohne die Unterstützung der Bundesregierung, im Süden ein bescheidenes Stimmenpotential zu entwickeln. Sie stellten 1962 11% der registrierten Wähler in den Südstaaten, 1964 schon 14% (und bis zum Ende des Jahres 1967 17%).[48] Von einer Gesetzgebung, die die Ausweitung des Wahlrechts beschleunigte, ließ sich erwarten, daß sie die Loyalität der Schwarzen zur nationalen Demokratischen Partei verstärkte und das demokratische Wählerreservoir in einer Reihe von Grenzstaaten, die in den fünfziger Jahren zwischen Demokraten und Republikanern geschwankt hatten, vergrößerte.

Daher schuf die Demokratische Partei, angetrieben durch Demonstrationen in Tausenden von Städten des Nordens und des Südens, die Bürgerrechtsgesetzgebung der sechziger Jahre.

Die Abwanderung von Schwarzen nach Norden hatte also geholfen, den Zurückgebliebenen das Wahlrecht zu verschaf-

fen. Aus dem feudalen Plantagensystem vertrieben, wurden die Schwarzen endlich in das parlamentarische System, des Nordens wie des Südens, aufgenommen.

Als Reaktion auf eine so umfangreiche Veränderung der Wahlstrukturen war allerdings die Verabschiedung von Bürgerrechtsmaßnahmen nicht ausreichend. Die Schwarzen im Süden forderten auch eine Verbesserung ihrer Lebensbedingungen; doch unter den bestehenden Kastenstrukturen stellten die Lokalregierungen nicht die geforderten Dienstleistungen und Geldmittel zur Verfügung. In verschiedener Hinsicht ähnelte daher die Schwierigkeit, Schwarze im Süden zu erreichen, der in den Stadtgebieten des Nordens, denn im Süden saßen die demokratischen Parteiapparate auf Länder- und Gemeindeebene fest im Sattel, widersetzten sich den wachsenden Forderungen der Schwarzen und waren kaum zu einer Umverteilung von Dienstleistungen bereit, um sich ihre Loyalität zu erhalten.

Dementsprechend wurde die Strategie der Great Society auch im Süden angewandt, wenngleich der mächtige Block der Kongreßabgeordneten aus den Südstaaten auf der Hut war und zumindest teilweise die Durchführung der Programme in seiner Heimat behindern konnte. Dennoch wurde mit Hilfe gesetzlicher Bestimmungen, die es der Bundesregierung erlaubten, Länder- und Gemeinderegierungen zu umgehen, eine direkte Beziehung zwischen dem Bund und einzelnen schwarzen Gruppen im ganzen Süden aufgebaut. Gerade diese Art Beziehung wurde zum Mittelpunkt einer längeren Kontroverse über die Mississippi Child Development Group, ein »head start«-Programm (ein Programm zur kompensatorischen Vorschulerziehung; Anm. d.Übers.), das schwarze Bewohner ländlicher Gebiete in Mississippi zum Kampf gegen die von Weißen beherrschten Bezirksverwaltungen organisierte; die Forderungen reichten von Bürgerrechten über sanitäre Anlagen bis zur Erweiterung der Wohlfahrtsunterstützung.

Wir haben bereits festgestellt, daß die Great Society-Programme zu einer Neuorientierung der Aktivisten in den nördlichen Gettos führten. Das gleiche läßt sich über die Bürgerrechtsbewegung des Südens sagen. Mit der Vermehrung der Dienststellen des Office of Economic Opportunity wurden den Bürgerrechtskämpfern Tausende von Arbeitsplätzen an-

geboten, und viele akzeptierten sie auch bereitwillig. Tatsächlich ging die Bewegung zur Organisierung der Wohlfahrtsempfänger im Süden zum größten Teil von OEO-Mitarbeitern aus, die zu Beginn der sechziger Jahre in der Bürgerrechtsbewegung aktiv gewesen waren. Die Schlüsselfigur der Bewegung in New Orleans im Jahre 1968 war z. B. Isaiah Reynolds, ein OEO-Angestellter, der 1964 für seine früheren Bürgerrechtsaktivitäten von CORE den »Gandhi-Preis« empfangen hatte. Noch deutlicher als im Norden wurden Protest und Aufruhr im Süden von den Great Society-Programmen aufgesogen, mit dem Ergebnis, daß ein großer Teil der Bürgerrechtsaktivitäten praktisch gleichbedeutend mit Anti-Armutsaktivitäten wurde.

Damit ist unsere Hauptthese deutlich geworden: um eine unruhige schwarze Wählerschaft zu erreichen, zu befrieden und zu integrieren, ergriff die demokratische Bundesregierung in den sechziger Jahren Maßnahmen, um den Schwarzen dabei zu helfen, mehr Vorteile von den Lokalregierungen zu erlangen. Um dieses Ziel zu erreichen, umging sie Länder- und Gemeinderegierungen – einschließlich solcher, die von der Demokratischen Partei gestellt wurden – und förderte die schwarzen Ansprüche auf vermehrte Dienstleistungen[49]; im Verlaufe dieses Prozesses lenkte sie die wachsende schwarze Unruhe in Proteste gegen das geringe Dienstleistungsangebot der Lokalregierungen. Auf diese Weise dienten die relativ begrenzten Geldmittel der Great Society-Programme als Hebel zur Umverteilung (und Vermehrung) der Gelder, die durch die Lokalbehörden ausgegeben wurden. Indem er seine Dienstleistungen stärker als zuvor den Schwarzen zukommen ließ, arbeitete der lokale Verwaltungsapparat der nationalen Demokratischen Partei in die Hände. Wie das auf dem Gebiet der öffentlichen Wohlfahrt vor sich ging, ist das Thema des nächsten Kapitels.

1 Die folgende Interpretation der Ursprünge und Ergebnisse der Great Society Programme unterscheidet sich scharf von anderen Analysen aus jüngster Zeit, darunter den bemerkenswerten Veröffentlichungen von Donovan, Moynihan (1969), und Marris und Rein. Donovan geht, wie mehrere andere Politikwissenschaftler, die im folgenden noch zitiert werden, von der Perspektive der allgemein akzeptierten Interessengruppentheorie aus; es bleibt ihm nur der Schluß, daß die Initiierung der Programme mehr oder weniger ein Rätsel ist, da keine bedeutenden pressure groups tätig geworden waren. Zur Erklärung der politischen Schwierigkeiten, von denen die Programme im folgenden befallen wurden, führt er dann die mangelnde aktive Unterstützung von Interessengruppen an. Auf der anderen Seite macht Moynihan die Vorstellungen von Experten, vor allem sozialwissenschaftlichen Beratern von Bundespolitikern – »diesen liberalen, praxis-orientierten Intellektuellen, die sich Anfang der sechziger Jahre in Washington versammelten und in einem bedeutenden Sinn an die Macht kamen« – für den Ursprung der Programme verantwortlich. Die Schwierigkeiten der Programme schreibt er der Tatsache zu, daß diese Vorstellungen, ebenso wie die Politiker, die von ihnen »eingenommen« wurden, töricht waren. Marris und Rein haben eine ähnliche Einschätzung, stehen aber den Fachleuten sympathischer gegenüber. Ihrer Meinung nach hat ein Aufblühen reformerischer Ideale, vor allem unter Experten aus Stiftungen, Universitäten und der Bundesregierung, zu den Programmen geführt. Nach ihrer Einrichtung seien die Great Society-Programme jedoch auf Grund des Widerstands von Lokalpolitikern und Bürokraten gescheitert.

Wir glauben dagegen nicht, daß sich Ursprung und Ergebnis von Programmen dieser Reichweite und Dauer mit der Dummheit oder irgendwelchen Idealen bestimmter politischer Führungskräfte oder ihrer Berater erklären läßt. Auch glauben wir nicht, daß sich die Initiierung der Gesetzesmaßnahmen besonderen Interessengruppen zuschreiben läßt. Statt dessen meinen wir, daß die Great Society-Programme von Bundespolitikern entwickelt wurden, um den politischen Problemen zu begegnen, die von einer neuen und unsicheren Wählergruppe, nämlich den Schwarzen, geschaffen wurden – und um nicht nur auf ihre ausdrücklichen Interessen zu reagieren, sondern ihre politische Zukunft zu gestalten. Die Great Society Programme waren, kurz gesagt, Reflex einer Politik, die spezifische Lenkungsaufgaben verfolgte. Welches die Probleme waren, die der Lenkung bedurften, und wie die Great Society-Programme auf diese Aufgaben zugeschnitten waren, ist Thema dieses Kapitels.

Die zentralen Argumente des Kapitels sind in einer Reihe früherer Artikel von Piven entwickelt worden (1967a, 1967b, 1968 und 1970).

2 Bis dahin waren die Schwarzen natürlich zuverlässige Republikaner gewesen – ein Vermächtnis des Bürgerkriegs. Seit 1868 nahmen Schwarze an den Parteikonventen der Republikaner teil und waren in kritischen Augenblicken, wie auf dem Konvent von 1912, von entscheidender Bedeutung. In der Lokalpolitik zählten die Schwarzen auch zu den Republikanern, außer in einigen Städten wie New York, wo die Republikanische Partei keinerlei Basis hatte (Gosnell, S. 8-10).

3 California, New York, Pennsylvania, Ohio, New Jersey, Michigan, Illinois, Massachusetts, Indiana und Missouri.

4 Theodore H. White schreibt über Kennedys Wahlkampfstrategie: »Er glaubte, mit seinem persönlichen Einsatz besonders um die großen industrialisierten Staaten des Nordostens kämpfen zu müssen [. . .] Diese Gesamtstrategie zahlte sich aus.

Von den neun großen Bundesstaaten gewann Kennedy sieben: New York, Pennsylvania, Michigan, Illinois, Texas, New Jersey, Massachusetts. Nixon gewann nur zwei [. . .] Die eindeutigste Antwort auf die Strategie kam jedoch von den Negerstimmen [. . .] Fast alle Analysen der Negerstimmen kommen zu dem gemeinsamen Ergebnis, daß sieben von zehn Negern für Kennedy als Präsidenten gestimmt haben [. . .] Es ist schwer zu sehen, wie Illinois, New Jersey, Michigan, South Carolina, oder Delaware (mit 74 Wahlmännern) hätten gewonnen werden können, wäre die Stimmenverteilung zwischen Republikanern und Demokraten in den Wahlkreisen und Stimmbezirken der Negerbevölkerung so geblieben, wie sie 1956 unter der Anziehungskraft Eisenhowers ausgesehen hatte« (S. 384-86).

5 Die Lage der Demokraten im Kongreß hatte sich durch die Wahl von 1960 verschlechtert, die sie im Repräsentantenhaus 21 Sitze kostete, »alle aus dem Norden, fast alle vom liberalen Flügel. [. . .] Ohne sie war [Kennedy] mehr denn je vom Süden abhängig . . .« (Schlesinger, S. 708).

Wenn er auch die Konfrontation über Bürgerrechte im Kongreß vermied, förderte Kennedy doch die Einstellung von Schwarzen in die Bundesverwaltung und mobilisierte über seinen Bruder den Einfluß und die Hilfsmittel des Justizministeriums, um Druck gegen die Segregationspolitik des Südens auszuüben. Vgl. die detaillierte Untersuchung der Aktivitäten der Bundesexekutive auf dem Bürgerrechtssektor zwischen 1961 und 1965 bei Fleming.

6 Das Fehlen von Interessengruppen, die sich für eine Gesetzgebung einsetzten, wie sie von der Bundesregierung vorgeschlagen wurde, ist häufig festgestellt worden, oft mit offensichtlicher Verwunderung. Moynihan sah darin sogar ein neues und höheres Stadium im politischen Leben der USA, das er als »Professionalisierung der Reform« bezeichnete. (1965, S. 6-16) Der Economic Opportunity Act von 1964 wurde zum Beispiel im Weißen Haus entworfen und mit nur geringfügigen Zusätzen in weniger als sechs Monaten durch den Kongreß gebracht – zu einer Zeit, da Armut nur auf geringes öffentliches Interesse stieß (abgesehen von der Sorge um Arbeitsplätze, die der Marsch auf Washington im August 1963 ausdrückte). Die ersten Hearings im Kongreß zu dem Gesetz wurden vom Ad Hoc Subcommittee on the Poverty Program des Repräsentantenhauses abgehalten. Am stärksten vertreten war dort die Lobby des Weißen Hauses, das eine lange Reihe von Verwaltungsbeamten, einschließlich sieben Kabinettsmitgliedern, schickte, die sich für die Gesetzgebung einsetzten. Der einzige Widerstand kam von Gruppen, die sich seit jeher und ohne Unterschied Wohlfahrtsausgaben widersetzten, wie der Farm Bureau Federation, der Handelskammer und einer Ländervertretung des Nationalen Industrieverbandes (Donovan, S. 73 f.; Sundquist, S. 7; Levitan, S. 38 f.; Graham, S. 256-59). Bibby und Davidson (S. 236) schreiben: ». . . der Kongreß wurde nicht gebeten, den »Krieg gegen die Armut« selbst auszuarbeiten, sondern statt dessen ein vollständig vorbereitetes Programm der Administration zu ratifizieren und aufgefordert, wenn auch kaum dazu ermutigt, marginale Veränderungen vorzuschlagen.« Das Gesetz wurde im Repräsentantenhaus mit 226 gegen 185, im Senat mit 61 gegen 34 Stimmen verabschiedet.

Die Bestimmungen des Gesetzes stellten sicher, daß das Weiße Haus auch nach seiner Verabschiedung die Initiative behielt. »Das Gesetz wurde absichtlich so entworfen, daß der Verwaltung der größtmögliche Ermessensspielraum blieb. Die Form der Gemeindeorganisation, der Inhalt ihres Programms, die Definition der Gemeinde selbst, sie alle blieben vage. Die Bundesstaaten erhielten keine Rolle in der community action [. . .] auch den Städten wurde keine Rolle zugesichert« (Sundquist, S. 27). Donvan bemerkt, daß die etablierten Bundesbehörden mit dem