

Gewerkschaftliche Monatshefte

Herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

FÜNFZEHNTE JAHR
OKTOBER 1964

10

GÜNTHER ECKSTEIN

Armut im Überfluß

I

In den Jahren nach dem zweiten Weltkrieg schienen sich die Vereinigten Staaten in eine Gesellschaft des Überflusses („Affluent Society“¹⁾) zu entwickeln, mit einer steigenden Produktivität, die es ermöglichte, trotz hohem Militärbudget, trotz Marshallplan und sonstiger Auslandshilfe einen unerreicht hohen Lebensstandard zu sichern. Der schwelende Mittelstand, dem mehr und mehr auch die gelernten Arbeiter und kleinen Angestellten zuzurechnen waren, zog aus dem Innern der Großstädte in die Villenvororte. Damit stieg die Bautätigkeit, der Bedarf an Automobilen, Kühlschränken, Waschmaschinen usw. auf ein scheinbar unerschöpfliches Maß; das Problem schien nicht länger die Erreichung eines minimalen Lebensstandards, sondern die Verteilung des Überflusses — mehr Konsumgüter, mehr Militär- und Weltraumausgaben oder mehr öffentliche Dienstleistungen (Erziehung, Sozialfürsorge usw.). Unter Berücksichtigung der Zunahme der Lebenshaltungskosten stieg von 1941 bis 1963 das verfügbare Realeinkommen um etwa 66 vH. Infolge der starken Bevölkerungszunahme war freilich die Steigerung eine geringere, nur etwa 35 vH je Kopf. Die gelegentlichen Rezessionen hielten sich in engen Grenzen.

Mit dieser Entwicklung einher ging eine Veränderung der Lebensweise: Jungehen, gesteigerte Geburtenzahl, Freiluftleben (Sportkleidung, Gartengeräte, Motels) und diese Binnenwanderung in die Vororte wurde ein beliebtes Sujet für Literatur und Sozialwissenschaften.

Gewiß, es gab ein paar sogenannte „pockets of poverty“, Inseln der Armut in gewissen Gebieten, die von der technologischen Entwicklung hart betroffen waren (Bergbau-dörfer in Appalachia, marginale Farmgebiete in den Südstaaten und im Nordosten), neue Großstadtlums in den vom Mittelstand geräumten Stadtkernen, die sich mit ländlichen Negern und anderen Minoritäten auffüllten. Aber diese Armut war von den neuen Vororten und den neuen Autobahnen aus nicht sichtbar und nur hie und da kam die eine oder andere Spezialsituation zur öffentlichen Kenntnis; der gelegentliche Versuch einer radikalen Zeitschrift, den Umfang der bestehenden Armut festzustellen, verhallte ungehört.

1) Der originelle Nationalökonom John K. Galbraith, der diese Bezeichnung prägte, war sich übrigens ihrer Schönheitsfehler durchaus bewußt, wenn er auch wohl das Ausmaß der Armut unterschätzte.

GÜNTHER ECKSTEIN

Erst unter *Kennedy*, dessen Kandidatur durch den Vorwahlsieg im Armutsstaat West Virginia entscheidend gesichert wurde, begann man sich für diese „unsichtbare“ Armut stärker zu interessieren, und im Jahre 1962 erwarb sich ein junger Sozialist, *Michael Harrington*, mit seiner flammenden Streitschrift „The Other America“,²⁾ („Das andere Amerika“) das Verdienst, diese Armut weithin sichtbar zu machen. Heute ist, was noch vor wenigen Jahren ignoriert oder verleugnet wurde, zum beliebten Gegenstand von wissenschaftlichen Untersuchungen und zum Hauptslogan im Wahlkampf von Präsident *Johnson* geworden.

II

In den großen Umrissen steht heute das Bild Armut fest; ihr *Ausmaß* freilich hängt zum Teil von der Einstellung des Beobachters ab. Armut ist schließlich nicht ein absoluter sondern ein relativer Begriff, und was heute in den Vereinigten Staaten als Armut gelten muß, mag für einen Kuli in Hongkong oder einen Kleinpächter in Portugal einen undenkbaren Luxus darstellen. Andererseits muß sich ein Westeuropäer bei einem Vergleich vor Augen halten, daß der Umfang der Sozialversicherungen in den USA ein viel geringerer ist und gerade die ärmsten Bevölkerungsgruppen von vielen Leistungen ausgeschlossen sind. (Nur die Hälfte der Armen empfing 1960 Sozialunterstützung in irgendeiner Form.)

Im Laufe der letzten Jahre haben verschiedene Studien die Demarkationslinie und, auf der Basis der Bevölkerungsstatistiken, den Umfang der Armut festzustellen versucht³⁾. Naturgemäß schwanken die Zahlen; aber im allgemeinen gruppieren sie sich um die 20 vH der Gesamtbevölkerung, oder 38 Mill. Personen, von denen Präsident Johnson in seinem „Krieg gegen die Armut“ spricht. Diese Zahl basiert auf einem Jahreseinkommen unter 3000 Dollar für eine Familie von vier, unter 1500 Dollar für Einzelpersonen. (Harrington und vor ihm eine Untersuchung der AFL-CIO, kommt zu einer höheren Ziffer, 24 bis 25 vH oder etwa 45 Millionen.)

Gleichviel, ob ein Viertel oder ein Fünftel der Bevölkerung — wie ist es möglich, daß ein so hoher Prozentsatz von Armut in einem so reichen Land so lange ertragbar bleibt? Um das zu verstehen, müssen wir uns die Zusammensetzung des Armutsektors ansehen.

III

Diese *Zusammensetzung* steht heute ziemlich eindeutig fest. Die folgenden Zahlen basieren im wesentlichen auf den Angaben im Jahresbericht des *Council of Economic Advisers* (zitiert in *Fortune*, März 1964), die sich weitgehend mit denen der *Lampmanschen* Studie decken. Sie geben die wichtigsten Gruppen wie folgt (infolge der häufigen Überschneidung ist die Summe natürlich höher als 38 Millionen):

Niedriges Bildungsniveau: 21 Millionen in Familien, deren Oberhaupt nicht mehr als 8 Jahre Schulbildung hatte.

Ländlicher Wohnsitz: 15 Millionen, davon aber nur etwa die Hälfte in der Landwirtschaft tätig (6 Millionen als Kleinbauern, und die gesamten 2 Millionen Wanderarbeiter).

Rasse: 8 bis 9 Millionen, oder 44 vH der farbigen Bevölkerung, doppelt soviel wie für die Gesamtbevölkerung. Von dieser Zahl sind der größte Teil Neger, aber auch eine

2) Macmillan Company, New York 1962; als Taschenbuch im Pinguin Verlag 1963.

3) Zu erwähnen sind, neben Harringtons Buch: Gabriel Kolko „Wealth and Power in America“ (Praeger, N. Y. 1962); Herman Miller (Census Bureau) „Rich Man, Poor Man“ (Crowell, New York 1964); E. K. Faltmeyer „Who are the American Poor“ (Fortune, März 1964); Robert Lampman „Low Income Population and Economic Growth“ (U.S. Congress Joint Economic Committee Study Papers, U.S. GOT. Printg. Office Washington 1959).

halbe Million Indianer, fast ebensoviel Portoricaner in den Nordstaaten, eine kleinere Zahl Mexikaner im Westen und Südwesten.

Alter: 7 bis 9 Millionen Personen über 65, je nach Festsetzung der Einkommensgrenze. Diese Gruppe wuchs nicht nur durch die Verlängerung der Lebenserwartung, sondern durch die steigende Tendenz zur eigenen Haushaltsführung unter älteren Leuten.

Zerrüttete Familien: 9 Millionen in Familien ohne Vater, fast die Hälfte aller Familien, deren Oberhaupt die Mutter ist, zumeist natürlich Nichtweiße.

Arbeitslosigkeit: 2,5 Millionen. Diese erstaunlich niedrige Zahl dürfte sich mit der Zunahme der technologischen Dauerarbeitslosigkeit erhöhen; auch ist die Zahl der Gelegenheitsarbeiter unter den Armen oder der „unterbeschäftigten“ Kleinbauern statistisch bisher nicht erfaßbar. Mit ihnen dürfte sich diese Gruppe verdoppeln.

Geographisch konzentriert sich 'die Armut in den Südstaaten und Gebieten wie den Appalachischen Bergen; dort wohnt die Hälfte der Armen, aber nur 30 vH der Gesamtbevölkerung. Was die *Alterszusammensetzung* betrifft, so ist zu berücksichtigen, daß zwar über ein Drittel der über 65jährigen in die Kategorie der Armen fällt, daß aber deren Einkommen teilweise ergänzt wird durch Zuwendungen von Familienangehörigen oder durch Aufzehrung von Ersparnissen. Andererseits gehören mindestens 12 bis 13 Millionen Jugendliche unter 18 Jahren zum Armutsektor. Gehandikapt nicht nur materiell, sondern vor allem auch in ihrer Erziehung, wird für diese Kinder armer Eltern die Armut zur erblichen Krankheit; die meisten haben wenig Aussicht, ihr zu entinnen.

Wie schon erwähnt, sind verschiedene dieser Gruppen untereinander verkettet. Wo mehrere Faktoren zusammenkommen, erhöht sich entsprechend die Wahrscheinlichkeit der Armut. So sind 84 vH der Nichtweißen auf dem Land unter die Armen zu zählen. Der Gesamtumfang der Armut scheint sich in den letzten Jahren nicht wesentlich geändert zu haben. Manche Faktoren gehen etwas zurück: die ländliche Armut mit der Schrumpfung der Landbevölkerung, die Armut unter Negern durch Fortschritte in der Gleichberechtigung. Andere Faktoren gewinnen an Bedeutung: technologische Dauerarbeitslosigkeit; jugendliche „ererbte“ Armut.

Ein Überblick über die einzelnen Gruppen der Armut macht klar, warum sie trotz ihres Gesamtumfangs für die Masse der amerikanischen Bevölkerung so lange unsichtbar blieb. Die meisten Gruppen leben am Rande einer immer mehr mittelständischen, städtischen und vorstädtischen Gesellschaft, in welcher die Absolvierung der Mittelschule und mehr und mehr auch Collegebildung zum Eintrittspreis gehören. Die ländlichen Armutsgebiete liegen abseits der großen Verkehrsstraßen; die Großstadtneger leben weitgehend in Gettos, zum Teil in den durch den Zug in die Vorstädte freigewordenen Stadtteilen, zum Teil diesen Trend durch ihren Zuzug vortreibend; die Alten vegetieren in ihren Häuschen oder möblierten Zimmern. Keine dieser Gruppen hatte genügend soziale Kohäsion und Konzentration, um politisch einen nennenswerten Druck auszuüben. Selbst die neue Negerbewegung entstand typischerweise ursprünglich nicht so sehr aus der wirtschaftlichen Situation als aus der moralischen Revolte der Negerjugend und dem Mittelstand im Süden. Seitdem freilich hat sie, vor allem im Norden, starken Auftrieb aus der ökonomischen Situation der Neger erhalten und eine immer schärfere ökonomische Zielsetzung angenommen. Von dieser Seite her ist denn auch der energischste Angriff auf die bestehende Armut im Gang, und insofern als die Neger unter den meisten Armutsgruppen stark vertreten sind, besteht immerhin Aussicht, daß sich Umfang und Zusammensetzung des Armutsektors in den kommenden Jahren etwas ändern werden.

IV

So ist es auch aus politischen Gründen kein Zufall, daß Präsident *Johnson* dem „Krieg gegen die Armut“ eine solche Bedeutung beimißt. Bekanntlich hat er *Sargent Shriver*,

den Schwager *Kennedys* und bisherigen Leiter des Peace Corps, zum Oberbefehlshaber in diesem Krieg ernannt. Shivers Aufgabe, die vor allem anregender und koordinierender Natur sein soll, befindet sich noch im Stadium der Vorbereitungen. Sie kann und wird natürlich nur einen Teil der Anstrengungen darstellen, die nötig sein werden, um den Sektor der Armut ernsthaft zu reduzieren. Ein erstes Gesetz unter Bereitstellung von 1 Md. Dollar wurde vom Senat angenommen und wird wohl auch im Abgeordnetenhaus passieren. Welche *Maßnahmen* sind in diesem Zusammenhang vorgeschlagen, und was sind ihre Aussichten auf Durchführung bzw. Erfolg?

Ein internes *Friedenscorps* soll, ähnlich wie seinerzeit *Roosevelts* CCC, arbeitslose Jugendliche für öffentlich nützliche Arbeiten einsetzen, sei es zur Entwicklung von Naturschutzparks und dergleichen, sei es in Sozialarbeit in Großstadtlums. Ein erweitertes *Umschulungsprogramm* soll durch technologische Entwicklung arbeitslos Gewordenen für neue Jobs trainieren. Der Erfolg solcher Programme war bisher in keinem Verhältnis zu ihren erheblichen Kosten. Sie stoßen sich vor allem an zwei Umständen: die meisten freigesetzten Arbeiter sind entweder zu alt oder haben ein zu niedriges Bildungsniveau für eine Umschulung, und es gibt kaum Gebiete, die für ungelernete Arbeiter offen wären.

Erweiterte *Sozialfürsorge*: Notstandsmaßnahmen für Notstandsgebiete sind bereits im Gang; sie haben den großen Vorteil, daß sie im Kongreß politisch populär sind, vor allem wenn sie, wie die freie Verteilung von Lebensmitteln, gleichzeitig der Landwirtschaft zu Hilfe kommen, die unter chronischer Überproduktion leidet. Schwieriger ist schon der Ausbau der Sozialversicherungen, vor allem die überfällige Einführung der staatlichen Krankenversicherung für alte Leute, die bisher am hartnäckigen Widerstand der zentralen Ärzteorganisation und ihrer erfolgreichen Lobby im Kongreß gescheitert ist. Statt dessen will man sich fürs erste mit einer leichten Erhöhung der Altersrente begnügen.

Die ökonomische *Gleichberechtigung der Neger* in der im Juli endlich verabschiedeten Civil Rights Gesetzgebung wird der Negerbewegung die gesetzliche Handhabe bieten, sich gegen noch bestehende Diskriminierung auf dem Arbeitsplatz durch Unternehmer oder Gewerkschaften zu wehren. Hier sind aber freilich Grenzen gesetzt: durch die allgemeine Konjunktorentwicklung überhaupt; durch die technologische Entwicklung mit ihrer ständigen Schrumpfung der Produktionsarbeiter im allgemeinen und der Freisetzung der ungelerneten Arbeiter im besonderen; schließlich durch die mangelnde Schulbildung vieler Neger, die ihnen den Zugang zu vielen besseren Arbeitsstellen, etwa als Angestellte, erschwert.

Wie die Zusammensetzung des Armutsektors zeigt, liegt der Kernpunkt für ihre Überwindung eben letzten Endes auf dem Gebiet der *Erziehung*. Erst wenn die Mittel- und Hochschulbildung allen Bevölkerungsgruppen nicht nur gleichermaßen zugänglich ist — das ist heute wenigstens im Norden offiziell weitgehend der Fall —, sondern durch eine positive Schulpolitik auf die bisher benachteiligten Schichten ausgedehnt wird: erst dann werden auch diese Schichten instand gesetzt, ihre Situation in einer Gesellschaft zu verbessern, in der die Produktionsarbeiter mehr und mehr von automatischen Maschinen ersetzt werden, und in der die technische und Verwaltungsbürokratie (einschließlich Lehrer) neben einem Teil der Dienstleistungsgewerbe der einzige sich noch ausdehnende Sektor ist. Eine solche positive pädagogische Politik mußte freilich, um einigermaßen erfolgreich zu sein, viele Maßnahmen auf anderen Gebieten (Sozialfürsorge, Psychiatrie, Städteplanung, öffentliche Gesundheitspflege usw.) einschließen. Nur dann wäre das Handikap des sozialen Ghettos, der zerrütteten Familien, der mangelnden Motivierung, der psychischen Labilität wettzumachen.

Allein etwa das Problem der „Dropouts“, der vor Vollendung der Schulzeit auscheidenden Schüler, von denen viele bald in Arbeitslosigkeit, Rauschgift und Krimi-

nalität enden, erfordert in den Großstädten im Norden intensive Behandlung und enorme Mittel. Die Bundesregierung wird im Rahmen von Shivers Programm einige bahnbrechende Projekte auf diesem Gebiet finanzieren. Dabei erweist sich, wie etwa bei dem bisher besten und umfangreichsten Projekt dieser Art (HARYOU im New Yorker Harlemviertel), daß sich einflußreiche Politiker im Kongreß sogleich in die Kontrolle dieser Pfründen einschalten und sie für ihre politischen Zwecke ausnutzen wollen. Umgekehrt wird es schwierig sein, vom Kongreß auch nur einen wesentlichen Teil der für ein erfolgreiches Programm nötigen Summen (erforderlich wären mindestens 3 Md. Dollar jährlich), bewilligt zu bekommen, ohne den Abgeordneten wenigstens einen Teil der Kontrolle über ihre Verwendung zuzugestehen.

Schulzerziehung ist im besten Fall ein langfristiges Unterfangen. Sie geht vor sich nicht in einem luftleeren gesellschaftlichen Raum, sondern in einem Gewebe ökonomischer, sozialer und psychologischer Bedingungen, die sich gegenseitig stützen und; wie gesagt, ihrerseits vom Stand der Schulbildung abhängig sind. Manche Bedingungen, etwa die wichtige der Motivierung, haben sich bereits durch die Öffnung neuer Arbeitsgebiete für Neger gebessert. Es war von jeher einer der Vorzüge der amerikanischen Gesellschaft, ihre Probleme gleichzeitig von mehreren Seiten her, auf verschiedenen Ebenen, in oft unorthodoxer Weise anzupacken, wenn nur erst einmal der Anstoß und Ansporn für solche Initiative gegeben waren. Mancherlei Initiative ist bereits am Werk, öffentlich und privat, zentral und lokal. Aber die Widerstände und Schwierigkeiten sind enorm.

Das kommende Jahrzehnt wird erweisen, ob diese Initiative, im Bund mit und getrieben von dem politisch erwachten Willen der am stärksten betroffenen Armenschicht, stark genug sein wird, um sowohl den Widerstand der Konservativen wie die selbstverewigenden Tendenzen eines zwanzigprozentigen Armutsektors zu überwinden.