

# 5. Die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise auf das politische System der USA (1933–1945)

## I. Einleitung

Im Wahlkampf des Jahres 1932, inmitten der schwersten Weltwirtschaftskrise seit Beginn der industriellen Revolution, kam es zwischen dem republikanischen Präsidenten Herbert Hoover und dem demokratischen Herausforderer Franklin D. Roosevelt zu einer leidenschaftlichen Auseinandersetzung über die Frage, die das Leitmotiv der folgenden Ausführungen darstellt: ob und in welchem Maße die Bundesregierung in Washington, an ihrer Spitze der Präsident, das Recht und die Pflicht habe, regulierend und ordnend in Wirtschaft und Gesellschaft der USA einzugreifen, um die Krise und das Elend zu bekämpfen.<sup>1</sup>

Hoover hat sich nie als Vorläufer des *New Deal* verstanden, alle krisenbekämpfenden Maßnahmen seiner Amtszeit, die, institutionell betrachtet, als zaghafte Vorläufer des *New Deal* eingeordnet werden können, entsprachen einem anderen Geist. Bis zur völligen physischen Erschöpfung versuchte Hoover, die amerikanischen Wähler von der Richtigkeit seiner Regierungsphilosophie zu überzeugen und zugleich vor Roosevelts Antwort auf die Krise zu warnen: Die »revolutionären Änderungen«, die Roosevelt und die Demokraten dem amerikanischen Volk in seiner Furcht und Not anböten, würden die Grundlagen des amerikanischen Systems zerstören, das

1 Zu den folgenden Ausführungen vgl. besonders D. Junker, Franklin D. Roosevelt. Macht und Vision. Präsident in Krisenzeiten, Göttingen 1989, S. 60–96; S. I. Rosenmann (Hg.), *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, Vol. I, *The Genesis of the New Deal 1928–1932*, New York 1938; E. A. Rosen, *Hoover, Roosevelt and the Brain Trust. From Depression to New Deal*, New York 1977; H. Hoover, *American Individualism*, Garden City/New York 1922; H. Hoover, *American Ideals versus the New Deal*, New York 1936; H. Hoover, *The Memoirs of Herbert Hoover*, 3 Vols., 1951–52; eine Übersicht über Hoovers Wahlreden im Jahre 1932 in: K. Tracy (Hg.), *Herbert Hoover – A Bibliography. His Writings and Addresses*, Stanford 1977.

Die Literatur über Roosevelt und den *New Deal* ist selbst für Spezialisten kaum noch zu überblicken. Nach der jüngsten Bibliographie wurden bis 1987 1300 Bücher, 800 Dissertationen und 2500 wissenschaftliche Aufsätze in englischer Sprache identifiziert: K. D. Kyvig/M. A. Blasio (Hg.), *New Deal/New Deal: A Bibliography of the Great American Depression, 1929–1941*, Westport 1988. Zu den Klassikern zählen: W. E. Leuchtenberg, *Franklin D. Roosevelt and the New Deal, 1932–1940*, New York 1963; E. W. Hawley, *The New Deal and the Problem of Monopoly: A Study in Economic Ambivalence*, Princeton 1966; A. M. Schlesinger Jr., *The Age of Roosevelt*, 3 Vols., Boston 1956–60; J. Braeman/R. H. Bremner/D. Brody (Hg.), *The New Deal*, Vol. 1, *The National Level*, Columbus 1975; H. A. Winkler (Hg.), *Die große Krise in Amerika. Vergleichende Studien zur politischen Sozialgeschichte*, Göttingen 1973; F. Freidel, *Franklin D. Roosevelt*, Vol. 4, *Launching the New Deal*, Boston 1973; J. M. Burns, *Roosevelt: The Lion and the Fox*, New York 1956; eine neue Synthese, die die Ergebnis- und Publikationsflut der achtziger Jahre integriert, ist ein ebenso dringliches wie schwer einzulösendes Desiderat der Forschung.

*Erstveröffentlichung:* Die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise auf das politische System der USA, in: Wolfgang Reinhard/Peter Waldmann (Hg.): *Nord und Süd in Amerika*. Rombach Verlag. Freiburg 1992, S. 792–808.

die Nation in hundertfünfzig Jahren zu beispiellosen Höhen geführt habe. Die Folge werde, so Hoover, ein anderes Amerika sein, grundverschieden von dem bisher bekannten und den besten Traditionen des Landes entfremdet.

Dieses amerikanische System sei aufgebaut auf dem Prinzip der individuellen Freiheit und der Chancengleichheit, das dem tüchtigen und strebsamen Einzelnen Raum für Initiative, Wagemut und Aufstieg in der sozialen Pyramide gebe. Diese Freiheit des Individuums schaffe aus sich heraus die Notwendigkeit und die freudige Bereitschaft, sich mit anderen Individuen in tausendfacher Weise zusammenzuschließen. Individuelle Freiheit und freiwillige gesellschaftliche Kooperation zur Verbesserung der sozialen Organisation, des Wohlstandes, des Wissens, der Forschung und der Erziehung hätten das amerikanische Volk groß gemacht. »Das ist Selbstregierung durch das Volk außerhalb der Regierung.« Nur wenn in Zeiten der Krise die Ereignisse der Kontrolle des Einzelnen und der freiwilligen Zusammenschlüsse, der lokalen Organisationen und der Einzelstaaten entglitten, nur dann, so Hoover, dürfe die Washingtoner Zentrale als »Reservemacht« vorübergehend in Aktion treten, um sich so schnell wie möglich wieder überflüssig zu machen.

Wenn aber die Regierung beginne, sich dauernd in Wirtschaft und Gesellschaft der USA einzumischen, werde sie mit der Reglementierung des täglichen Lebens auch bald die Seelen und die Gedanken der Amerikaner reglementieren. Die freie Rede könne nicht überleben, wenn die freie Industrie und der freie Handel gestorben seien. Für Hoover drohte die Gefahr einer Pervertierung des amerikanischen Systems, wenn die bekanntgewordenen Vorschläge Roosevelts und anderer Demokraten Wirklichkeit würden: Eine Ausweitung der öffentlichen Ausgaben, so Hoover, werde freie Männer zur Sklavenarbeit für die öffentliche Kasse verdammen. Eine bewusste Inflationierung, gar die Ausgabe von Zahlungsmitteln ohne Golddeckung, würden das amerikanische System ebenso ruinieren wie dauernde Eingriffe des Staates in das Bankwesen. Die Übernahme von Energieversorgungsunternehmen durch die Regierung führe zur Tyrannei des Staates, der Einsatz von Arbeitslosen in öffentlichen Projekten und ihre Bezahlung durch den Staat bedeuteten die völlige Aufgabe des amerikanischen Systems.

Hoovers klassisches liberales Glaubensbekenntnis, nach dem die Summe der Energien der von Staatseinfluss möglichst freien Individuen das größte Glück der größten Zahl garantiere – was ihn in der politischen Terminologie der USA zu einem »Konservativen« stempelte –, hatte 1928 im Einklang mit dem überschäumenden Fortschrittsoptimismus der Zeit gestanden, war aber angesichts der tiefen Krise des Jahres 1932 unfähig, den von der Depression schwer getroffenen Menschen Zuversicht und Hoffnung zu geben.

Roosevelt dagegen bot ihnen, trotz aller Taktik, Rhetorik und einem krassen Widerspruch in seinen Aussagen<sup>2</sup>, eine Alternative in der Sache. Hoovers Wirtschaftsphilosophie des *Laissez-faire* liege, so Roosevelt, ein falsches Menschenbild zugrunde, nach dem der Mensch unfähig sei, in die angeblich unwandelbaren Gesetze des Marktes einzugreifen und periodisch auftretende Depressionen eben hinnehmen müsse. »Aber

2 Während der propagierte New Deal höhere Staatsausgaben zur Folge haben musste, versprach Roosevelt gleichzeitig, Hoovers bescheidene defizitäre Ausgabenpolitik zu beenden und wieder zu einem ausgeglichenen Haushalt zurückzukehren.

während sie von ökonomischen Gesetzen schwätzen, sterben Frauen und Männer.« Eine solche unschöpferische Regierungsphilosophie verbreite nur Verzweiflung, Hoffnungslosigkeit und Furcht, sei zutiefst unamerikanisch, begünstige eine Minderheit von Selbstsüchtigen (*the selfish few*) an der Spitze der sozialen Pyramide und vergesse die Millionen von Menschen, die ohne Geld, Macht und sozialen Status an ihrer Basis hausten (*the forgotten man*). Man dürfe nicht erlauben, dass das ökonomische Leben von einer kleinen Gruppe von Männern beherrscht werde, deren Ansichten über soziale Wohlfahrt durch die Tatsache gefärbt sei, dass sie durch das Verleihen von Geld und Vermarkten von Wertpapieren riesige Profite machen könnten. Hoover und die Republikaner hätten vergessen, dass die Nation eine Interessengemeinschaft (*community of interest*) sei, in der alle wechselseitig voneinander abhingen (*interdependent*). Der Präsident, für Roosevelt zugleich Führer, Sprecher und vor allem Erzieher der Nation, dürfe sich daher nicht als Sachverwalter einer privilegierten Minderheit begreifen, sondern habe das Wohl auch des gemeinen Mannes (*common man*) zu fördern.

Diese Grundüberzeugung war für Roosevelt nicht nur eine situationsangemessene Antwort auf die Große Depression, sondern auch das Ergebnis einer Ortsbestimmung seiner Gegenwart, die er aus seiner Interpretation der amerikanischen Geschichte ableitete. »Ich werde Hoover nicht erlauben, mein Amerikanertum in Zweifel zu stellen«, erklärte er ärgerlich nach einer Attacke Hoovers. Ein Angelpunkt seiner Interpretation der amerikanischen Geschichte war die Überzeugung, dass durch den Sieg Jeffersons im Wahlkampf von 1800 gegen die »aristokratischen« Föderalisten die Freiheit und Wohlfahrt aller Amerikaner zum Ausgangs- und Endpunkt des US-Regierungssystems in einer im Wesentlichen gleichen, agrarisch strukturierten und durch die offene Grenze im Westen als Sicherheitsventil begünstigten Gesellschaft gewesen sei.

Diesem System sei aber seit der Mitte des 19. Jahrhunderts gleichsam die ökonomische Basis entzogen worden, und zwar durch die industrielle Revolution, die zu einer beispiellosen Konzentration von Macht, Kapital und Einfluss in der Hand von wenigen »Titanen«, von Konzernbildnern und Finanzmagnaten, geführt habe. Im Jahre 1932 werde das ökonomische Leben der Nation von ungefähr 600 Konzernen bestimmt, die zwei Drittel der US-Industrie beherrschten. Das letzte Drittel teilten sich zehn Millionen kleine Geschäftsleute. Lange habe man, so Roosevelt, die Gefahren nicht sehen wollen, die aus dieser Entwicklung erwachsen: den Gebrauch ökonomischer Macht ohne Rücksicht auf das Gemeinwohl, den Verlust der Freiheit und der Chancengleichheit für den kleinen Mann, der umso schwerer wiege, weil diejenigen, die durch die »großen ökonomischen Maschinen« im Osten arbeitslos geworden seien, im Westen schon längst keine offene Grenze mehr fänden; schließlich Überproduktion, Unterkonsumtion und Arbeitslosigkeit.

Angesichts dieser Analyse sah sich Roosevelt in einer ähnlichen Situation wie einst Jefferson. So wie dieser die Gefahren einer zu starken Regierungsgewalt gebannt habe, ohne das Prinzip der nationalen Regierung aufzugeben, so müsse nun die Regierung die neuen wirtschaftlichen Gefahren meistern, ohne das Prinzip starker ökonomischer Einheiten in Frage zu stellen. Die neue Aufgabe sei eine wirtschaftliche Menschenrechtserklärung, ein neuer Sozialkontrakt, der jedem Amerikaner das Recht auf Eigentum und ein anständiges Leben ohne Furcht und Hunger garantiere.

Angesichts der schwersten Wirtschaftskrise in der Geschichte der USA warb Roosevelt in nichtrevolutionärer Absicht für das radikalste staatsinterventionistische Planungsprogramm, das bisher in Friedenszeiten von einem Präsidentschaftskandidaten formuliert wurde. Schon im Frühjahr 1930 hatte er geschrieben: »Es steht für mich außer Frage, daß das Land für mindestens eine Generation ziemlich radikal werden muß. Die Geschichte lehrt, daß Nationen, in denen das gelegentlich passiert, Revolutionen erspart bleiben.« Er verstand sich als Bewahrer und Veränderer, als Traditionalist und Progressiver zugleich. Er dachte nie daran, die Grundlagen des amerikanischen Systems wie das Privateigentum, das Profitmotiv, die regionale und funktionale Gewaltenteilung, die freie Presse und die freie Religionsausübung in Frage zu stellen. Trotz scharfer Angriffe gegen die wenigen Selbstsüchtigen an der Spitze der sozialen Pyramide war er kein Ideologe des Klassenkampfes. Das hätte seiner Grundüberzeugung vom Präsidentenamt als Sachverwalter der *community of interests* zutiefst widersprochen. Mit Unternehmern und Bankiers, die sich ihrer sozialen Verantwortung für das Ganze bewusst blieben, pflegte er gute Kontakte, er behandelte sie nicht als Charaktermasken. Er war selbstverständlich kein Marxist oder Sozialist, wie Hoover in der Endphase des Wahlkampfes behauptete. Ebenso wenig wollte er sich aber als Kapitalist eingeordnet wissen. Nach seinen politischen Grundüberzeugungen gefragt, konnte er mit entwaffnender Schlichtheit sagen, er sei Christ und Demokrat. Falls das amerikanische System aber nicht leiste, was es nach Roosevelts Auffassung leisten musste, nämlich dem Gemeinwohl zu dienen und jedem Amerikaner einen anständigen Lebensunterhalt zu ermöglichen, dann müsse allerdings die Regierung reformierend, planend und mit unorthodoxen Mitteln eingreifen. Das geböten schon der gesunde Menschenverstand und der mitmenschliche Anstand.

In diesem Kampf zwischen Hoover und Roosevelt über die Grundlagen des amerikanischen Systems kündigte sich fast die ganze Wirkungsgeschichte der Großen Depression von den dreißiger Jahren bis zur Gegenwart an. Der geläufige Begriff »Wirkungsgeschichte« sei benutzt, obwohl er lediglich auf sprachlich elegante Weise das geschichtstheoretisch ungelöste Problem kausaler Zurechnung in historischen Prozessen – in Ereignisfolgen und Strukturzusammenhängen – verdeckt.

Zu diesen Wirkungen gehört auch die Tatsache, dass die Debatte um die Grundlagen des amerikanischen Systems bis heute nicht zum Abschluss gekommen ist. Zwar verlor Hoover den Wahlkampf des Jahres 1932, aber seine Grundüberzeugungen sind in den Herzen und Gehirnen eines großen Teils des amerikanischen Volkes weiter lebendig. Denn selbst die Weltwirtschaftskrise hat das liberale Wertesystem des überwiegenden Teiles der amerikanischen Ober- und Mittelklasse – Individualismus, Eigeninitiative, Konkurrenz, wenig Staat und wenig Steuern – nicht revolutionieren können. Man kann sogar die Vermutung wagen, dass nach dem Ende der Ära Reagan, der sich ironischerweise ständig mit seinem Übervater Roosevelt identifizierte und zugleich Hoovers Überzeugungen predigte<sup>3</sup>, im Jahre 1992 eine Neuauflage des Wahlkampfes von 1932 bevorstünde, wenn die führungslose Demokratische Partei

3 Vgl. das überaus lesenswerte und quellengesättigte Werk von W. E. Leuchtenburg, *In the Shadow of FDR. From Harry Truman to Ronald Reagan*, revised edition, Ithaca/London 1985, S. 209–35.

gegen Präsident Bush einen Kandidaten von Rooseveltischem Format präsentieren könnte. Das Land ist reif für einen zweiten *New Deal*. Dieser Kandidat hätte eine Chance, wenn er sich erstens eine Ausgabe von Roosevelts »Public Papers« besorgte und die besten Texte, leicht modifiziert, zur Grundlage des Wahlkampfes machte; und wenn zweitens der Kongress per Gesetz den durch den Markt und das Medium Bild heruntergekommenen öffentlichen Diskurs dadurch wiederherstellte, dass alle Fernsehsender gezwungen wären, beiden Präsidentschaftskandidaten zur besten Sendezeit unentgeltlich ungefähr sechsmal eine halbe Stunde Zeit zur Darlegung ihrer Position einzuräumen.<sup>4</sup>

Zwei Wirkungen der Weltwirtschaftskrise, die die Lebenswirklichkeit der Amerikaner, ihr politisches System eingeschlossen, bis zur Gegenwart nachdrücklich geprägt haben, sollen im Folgenden besonders hervorgehoben werden: der Bedeutungszuwachs der bundesstaatlichen Regierung im Allgemeinen, des Präsidentenamtes im Besonderen; die Begründung des US-amerikanischen Interventionsstaates im Allgemeinen, des sozialpolitischen Eintritts der USA in das 20. Jahrhundert im Besonderen.

## II. Der Bedeutungszuwachs der bundesstaatlichen Regierung im Allgemeinen, des Präsidentenamtes im Besonderen

In seltener Einmütigkeit teilen Historiker und Politikwissenschaftler die Ansicht, dass Roosevelt der Begründer der modernen amerikanischen Präsidentschaft sei.<sup>5</sup>

In der langen Entwicklung des Präsidentenamtes seit 1789 habe es unter Roosevelt einen qualitativen und quantitativen Sprung gegeben. In weitaus stärkerem Maße als

4 Zum Verfall des öffentlichen Diskurses vgl. N. Postman, *Amusing Ourselves to Death. Public Discourse in the Age of Show Business*, New York 1985. Während die Wahlkämpfer Lincoln und Stephen A. Douglas ihren Wählern im Jahr 1854 insgesamt sieben Stunden an Argumenten und Gegenargumenten zumuteten, fiel der Durchschnitt der nicht unterbrochenen Rede für Präsidentschaftskandidaten in den drei großen Fernsehanstalten ABC, CBS und NBC von 42,3 Sekunden im Wahlkampf des Jahres 1968 auf 9,8 Sekunden im Wahlkampf des Jahres 1988. Vgl. K. Adatto, *Sound Bite Democracy: Network Evening News Presidential Campaign Coverage, 1968 and 1988*. Research Paper R-2. The Joan Shorenstein Barone Center on the Press, Politics and Public Policy. John F. Kennedy School of Government, Harvard University, June 1990, S. 4 ff.

5 Aus der Überfülle der Literatur zur »modernen« amerikanischen Präsidentschaft seit Roosevelt waren für das Thema dieses Beitrages besonders wichtig: A. M. Schlesinger Jr., *The Imperial Presidency*, Boston 1973; R. E. Neustadt, *Presidential Power. The Politics of Leadership from FDR to Carter*, New York 1980; M. Shaw (Hg.), *Roosevelt to Reagan. The Development of the Modern Presidency*, London 1987; H. D. Rosenbaum/ E. Barthelme (Hg.), *Franklin D. Roosevelt. The Man, The Myth, The Era, 1882–1945*, New York/London 1987; darin besonders die Beiträge von M. J. Frisch, *Franklin D. Roosevelt and the Modern American Presidency*, S. 231–38; A. J. Wann, *Franklin D. Roosevelt's Administrative Contributions to the Presidency*, S. 239–53; F. I. Greenstein (Hg.), *Leadership in the Modern Presidency*, Cambridge/London 1988; darin besonders W. E. Leuchtenburg, *Franklin D. Roosevelt. The First Modern President*, S. 7–40; und F. I. Greenstein, *In Search of a Modern Presidency*, S. 296–418.

Aus der deutschsprachigen Literatur vgl. die Ausführungen in E. Hübner, *Das politische System der USA. Eine Einführung*, München 1991; P. Lösche, *Amerika in Perspektive. Politik und Gesellschaft der Vereinigten Staaten*, Darmstadt 1989; H. Mewes, *Einführung in das politische System der USA*, Stuttgart 1975; und die Beiträge in K. L. Shell und A. Falke in: W. P. Adams/E.-O. Czempiel/B. Ostendorf/K. L. Shell/P. B. Spahn/ M. Zöllner (Hg.), *Länderbericht USA*, 2 Bde. (Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe 293/I-II, Bonn 1990, Bd. 1), S. 303–53.

selbst unter Theodore Roosevelt und Woodrow Wilson wurde das Weiße Haus zum Energiezentrum des gesamten amerikanischen Regierungssystems, zur Quelle neuer Ideen, zur Antriebskraft des Handels, zum Motor sozialen Wandels, und damit in der Vorstellung Roosevelts zur Verkörperung des Gemeinwohls. »No modern president has been more nearly master in the White House«.<sup>6</sup>

Für die Masse der amerikanischen Bevölkerung wurden Bundesregierung und Präsident – und das ist vielleicht der wichtigste Aspekt dieses qualitativen Wandels – zum ersten Male ein erfahrbarer Bestandteil ihres Alltagslebens, zum Mittel- und Fluchtpunkt ihrer Erwartungen und Hoffnungen; für kritische Interpreten sogar in einem Ausmaß, das notwendigerweise zur Enttäuschung und Desillusionierung führen muss. Der moderne Präsident könne grundsätzlich nicht leisten, was alle vier Jahre aufs Neue von ihm erwartet werde.<sup>7</sup>

Die Herausbildung der modernen amerikanischen Präsidentschaft unter Roosevelt ist insgesamt ohne Zweifel darauf zurückzuführen, dass der 32. Präsident der USA sein Land nacheinander aus der Weltwirtschaftskrise heraus- und in den größten Krieg der Geschichte hineinführte. In einem gewissen Sinne befanden sich die USA während dieser zwölf Jahre immer im Krieg, erst gegen die wirtschaftliche Not, dann gegen den deutschen Nationalsozialismus, japanischen Imperialismus und italienischen Faschismus. Der doppelte Ausnahmezustand wurde auch in diesem Fall zur Stunde der Exekutive, allerdings im Rahmen des amerikanischen Verfassungssystems. Es ist bezeichnend, dass auch bei der Bekämpfung der wirtschaftlichen Not die Metapher vom »Krieg« eine überragende Rolle spielte.<sup>8</sup>

Dennoch gehört der Verfasser zu jenen Historikern, die den qualitativen Sprung zur modernen Präsidentschaft in hohem Maß auf den *New Deal* zurückführen, weil die von Roosevelt angetriebene Bundesregierung zum ersten Male in Friedenszeiten massiv in die Wirtschaft eingriff und damit eine neue Normalität begründete. Trotz des wechselnden Schicksals bundesstaatlicher Gesetzgebung in den verschiedensten Bereichen gehört der Interventionsstaat seit der Weltwirtschaftskrise zum *American Way of Life*. Der in allen westlichen Demokratien feststellbare Wandel vom liberalen Nachtwächterstaat des 19. Jahrhunderts zum Vorsorge- und Maßnahmestaat des 20. Jahrhunderts ist in den USA durch die Weltwirtschaftskrise und den *New Deal* erheblich beschleunigt worden.

»Roosevelt ran the show« bis an die Grenzen der Möglichkeit, die auch einem führungsstarken Präsidenten durch das amerikanische Verfassungssystem gezogen sind.<sup>9</sup> Wie kein Präsident vor ihm entriß er dem Kongress die Gesetzgebungsinitiative und weitete in diesem Sinne die legislative Funktion des Präsidentenamtes aus. Roosevelt brach alle Rekorde im Gebrauch seiner Veto-Macht, insgesamt legte er sein

6 Neustadt, *Presidential Power* 1980, S. 119.

7 G. Hodgson, *All Things to All Men: The False Promise of the Modern American Presidency*, New York 1980.

8 W. E. Leuchtenburg, *The New Deal and the Analogue of War*, in: I. Braeman/R. H. Bremner/E. Walters (Hg.), *Change and Continuity in Twentieth-Century America*, ohne Ortsangabe 1964, S. 81–144.

9 Zum Folgenden vgl. Junker, *Roosevelt* 1989, S. 60 ff.

Veto 635-mal ein.<sup>10</sup> Er umwarb die entscheidenden Abgeordneten und Senatoren im persönlichen Gespräch, nutzte seine Möglichkeiten zur Ämterpatronage und setzte, wenn nötig, den Kongress durch die öffentliche Meinung unter Druck. Roosevelt konzentrierte die öffentliche Aufmerksamkeit und die Erwartungen auch deshalb auf das Präsidentenamt, weil er es verstand, die beiden Massenmedien seiner Zeit, die Presse und das Radio, in unvergleichlicher Weise als Instrument seiner Politik zu nutzen. Roosevelt war der erste Medien-Präsident. Er beherrschte die Schlagzeilen wie kein Präsident vor ihm, nicht zuletzt aufgrund seiner souveränen Politik der »Offenen Tür« gegenüber den in Washington tätigen Journalisten. Jahrein, jahraus gruppierte der von der Hüfte an abwärts gelähmte Präsident bis zu 200 Journalisten zweimal wöchentlich um seinen Schreibtisch. Sie durften ihm ohne schriftliche Voranmeldung jede Frage stellen, die sie wollten. Diese Konferenzen waren Kabinettsstücke im Umgang mit der freien Presse. Man hat sie in ihrer Bedeutung mit der Fragestunde im britischen Unterhaus verglichen.<sup>11</sup> Das Geheimnis des Erfolges seiner Kaminplaudereien (*firesight chats*) über das Radio, die ein Millionenpublikum gewannen, lag darin, dass dieser Dialog mit dem Volk für Roosevelt keine manipulative Masche war, sondern den Kern seines Demokratieverständnisses berührte.

Die Scherpunktverlagerung der Politik auf den Präsidenten und die Washingtoner Exekutive zeigte sich auch personell und institutionell. Besonders zwischen 1933 und 1935, dann wieder ab 1939<sup>12</sup> schossen immer neue Behörden, Ämter, Ausschüsse und Kommissionen wie Pilze aus der Erde, die sich in ständiger Verwandlung, Auflösung und Neuordnung befanden, sich nicht selten überlappten und die Anhänger klar abgegrenzter Kompetenzen und eines geordneten Instanzenweges zur Verzweiflung treiben konnten. Während Roosevelts Amtszeit verdoppelte bis verdreifachte sich das Personal der Exekutive: 1933 beschäftigte die Bundesregierung knapp 600.000 Personen, 1939, vor Ausbruch des europäischen Krieges, ca. 920.000. Als die Japaner Pearl Harbor angriffen, war die Zahl auf über 1,5 Millionen gestiegen, um dann, kriegsbedingt, noch einmal rasant anzusteigen. Unter keinem seiner Nachfolger sank die Zahl jemals wieder unter zwei Millionen.<sup>13</sup> Auch Reagans Kampf gegen »big government« hat sich, wenn man auf die Zahlen blickt, als eine Scheinkonterrevolution erwiesen.

Schließlich gehörten die Reorganisation und die personelle Ausweitung des Präsidentenamtes selbst zu den vermutlich folgenreichsten Wirkungen der Weltwirtschaftskrise auf das politische System der USA. Roosevelt erkannte nach 1933 schnell, dass sein Büro den enormen Aufgaben und Ansprüchen institutionell nicht gewachsen war. Er setzte einen Ausschuss ein, das berühmte *Brownlow Committee*. Dieser Ausschuss kam 1937 zu dem Schluss: »The president needs help.«<sup>14</sup> Er schlug

10 R. J. Spitzner, *The Presidential Veto. Touchstone of the American Presidency*, Albany 1988, S. 72.

11 F. I. Greenstein, *Leadership* 1988, S. 18.

12 Vgl. D. Junker, *Zur Struktur und Organisation der amerikanischen Rüstungswirtschaft 1939–1945*, in F. Forstmeier/H.-E. Volkmann (Hg.), *Kriegswirtschaft und Rüstung 1939–1945*, Düsseldorf 1977, S. 314–32; D. Junker, *The Impact of Foreign Policy on the United States Domestic Scene*, in: M. Vaudagna (Hg.), *The United States in the Late Thirties. Special Issue of »Storia Nordamericana«*, Vol. 6, nos. 1–2, Torino 1989, S. 17–34.

13 Wann, *Administrative Contributions* 1987, S. 16 ff.

14 Greenstein, *In Search* 1988, S. 301.

die Schaffung eines *Executive Office of the President* vor, unter dessen Dach auch ein *White House Office* mit kompetenten, energischen Mitarbeitern eingerichtet werden sollte, die sich vor allem durch eines auszeichnen sollten: »durch eine Leidenschaft für Anonymität«. Nach heftigem politischen Tauziehen verabschiedete der Kongress, der verfassungsrechtlich die Organisationsgewalt hat, 1939 ein Gesetz zur Reorganisation des Präsidentenamtes, das Roosevelt durch die präsidentiale Verordnung (*executive order*) Nr. 8248 in die Tat umsetzte.<sup>15</sup>

Als Roosevelt diesen Plan dem Kongress und dem amerikanischen Volk vorlegte, argumentierte er außerordentlich geschickt. Am Vorabend des Ausbruches des europäischen Krieges, am 25. April 1939, erinnerte er daran, dass auch eine Demokratie die nötigen Mittel für eine effiziente Regierung brauche. Die vorgeschlagene Reform habe nur ein Ziel: »... to make democracy work – to strengthen the arms of democracy in peace or war and to ensure the solid blessings of free Government to our people in increasing measure.« Und dann folgte ein Schlüsselsatz zum Verständnis Roosevelts: »We are not free if our administration is weak.«<sup>16</sup> Er erklärte den Amerikanern, dass die vorgeschlagene Reorganisation die Regierung effektiver und billiger machen werde, und versicherte ihnen, dass seine persönlichen Mitarbeiter im Weißen Haus sich auf keinen Fall zu »Assistant Presidents« entwickeln würden, keine Autorität über irgendjemanden in irgendeinem Ministerium hätten und sich auf keinen Fall zwischen den Präsidenten und die Spitzen von Ministerien und Ämtern stellen sollten.<sup>17</sup>

Von den fünf besonderen Verwaltungseinheiten, die 1939 in das *Executive Office* eingelagert wurden, waren das *White House Office* und das *Bureau of the Budget* die mit Abstand wichtigsten. Sie haben auch, bei aller inneren Entwicklung, bis heute überlebt, wobei das Büro für Haushaltsfragen seit 1970 *Office of Management and Budget* (OMB) heißt.

Man hat gezählt, dass es von 1939 bis 1981 unter dem Schirm des *Executive Office* insgesamt 44 verschiedene Organisationseinheiten gegeben hat. Heute haben zehn Abteilungen mit jeweils vielen Unterabteilungen eine besondere Bedeutung. Neben den beiden genannten gehören dazu seit 1946 der *Council of Economic Advisers*, seit 1949 der *National Security Council* (NSC), seit 1963 das *Office of the Special Representative for Trade Negotiations*, seit 1969 der *Council on Environmental Quality*, seit 1970 bzw. 1978 der *Domestic Council* bzw. *Domestic Policy Staff*, seit 1976 der *Intelligence Oversight Board* und das *Office of Science and Technology* und seit 1977 das *Office of Administration*.<sup>18</sup> Von besonderer politischer Bedeutung war die Verlagerung des *Bureau of the Budget* aus dem Finanzministerium, wo es eine Art Buchhalterfunktion innehatte, in das

15 Rosenman (Hg.), *Public Papers* (1939 Vol.) 1941, S. 490–96; der von Roosevelt autorisierte Kommentar ebd., S. 496–506.

Zur Reorganisation vgl. K. Barry, *Executive Reorganization and Reform in the New Deal: The Genesis of Administrative Management, 1909–1939*, Cambridge 1963; R. Polenberg, *Reorganizing Roosevelt's Government: The Controversy over Executive Reorganization, 1936–1939*, Cambridge 1966.

16 Rosenman (Hg.), *Public Papers* (1939 Vol.) 1941, S. 246.

17 ebd., S. 247, 492.

18 Wann, *Administrative Contributions* 1987, S. 244.

Zentrum der Macht. Erst seitdem kann der Präsident eine überragende politische Rolle bei der Aufstellung des Budgets spielen.

Durch die Rooseveltsche Reform erhielt die verfassungsrechtlich festgelegte Exekutivgewalt des Präsidenten eine eigenständige Bürokratie, die dem Präsidentenamt im Rahmen des gewaltenverschränkenden Systems der USA sein Gewicht beileiß und ihm heute die Möglichkeit gibt, mit den Bürokratien der Ministerien und dem ebenfalls erheblich angewachsenen bürokratischen Apparat des Kongresses zu konkurrieren. Zugleich liegt in dieser Ausweitung immer die Möglichkeit des Missbrauchs beschlossen, die Versuchung, eine vom Kongress und der Öffentlichkeit nur unzureichend kontrollierte Machtelite im Weißen Haus zu versammeln, damit das konstituierende Prinzip der Gewaltenverschränkung aus den Angeln zu heben und eine »imperiale Präsidentschaft« zu begründen.

Nur mit dieser eigenständigen Verwaltung kann der Präsident, wenn überhaupt, seinen vielfältigen Aufgaben und den Erwartungen der Bevölkerung gerecht werden: als Chef der Exekutive, in der Gesetzgebung, in der Außen- und Sicherheitspolitik, als oberster Befehlshaber und als Programmpolitiker, der seine Wahlversprechen einlösen muss und dabei immer stärker unter dem Diktat mediengerechter Präsentation steht. Die »Entourage« des Präsidenten ist ständig gewachsen. Die Zahl der persönlichen Mitarbeiter im *White House Office* – die Zahl derjenigen mit der angeblichen Leidenschaft für Anonymität, die in ihrer Ernennung nicht der Zustimmung des Senats bedürfen – wuchs von 37 im Jahre 1939 auf mehr als 900 im Jahre 1988, die Zahl der Mitarbeiter in den anderen Abteilungen, in der sogenannten institutionalisierten Präsidentschaft, ist von null auf mehrere Tausend gewachsen. Es gehört zur wichtigsten Aufgabe eines Präsidenten, nach seiner Wahl diese Stellen mit eigenen Leuten zu besetzen. Die oft kritisierte Kehrseite dieses »Beutesystems« liegt auf der Hand: Im Falle der Neuwahl eines Präsidenten verliert die Regierungszentrale mit ihrem Gedächtnis einen Teil ihrer politischen Kontinuität.

Innerhalb dieser präsidentiellen Bürokratie herrscht ein ständiger, erbittert geführter Kampf um das knappste Gut der amerikanischen Demokratie – um das Auge und Ohr des Präsidenten. Es war leichter für einen Günstling am Hof Ludwig XIV., an das Bett seines Königs zu gelangen, als für einen einfachen Mitarbeiter im Weißen Haus, das *Oval Office* zu einem persönlichen Gespräch mit seinem Präsidenten zu betreten.

### **III. Der Beginn des Interventionsstaates im Allgemeinen, der sozialpolitische Eintritt der USA in das 20. Jahrhundert im Besonderen**

Die Große Depression und Roosevelts Grundüberzeugung von der Verantwortlichkeit des Staates begründeten den amerikanischen Interventionsstaat und führten zum sozialpolitischen Eintritt der USA in das 20. Jahrhundert. Zwar intervenierte die Bundesregierung auch schon im 19. Jahrhundert fallweise in die Friedenswirtschaft der USA, zum Beispiel beim Ausbau eines Transportsystems zu Wasser und zu Lande,

aber auch in diesem Bereich kam es durch die Weltwirtschaftskrise zu einem qualitativen und quantitativen Wandel, zur Herausbildung einer »mixed economy«, in die der Staat regulierend, steuernd, planend und verwaltend eingreift. Unter Roosevelts Nachfolgern Truman (*Fair Deal*), Eisenhower, Kennedy, Johnson (*The Great Society*), Nixon, Ford und Carter führten zwar die jeweiligen Herausforderungen der Zeit immer aufs Neue zu einem politischen und programmatischen Kampf über die Weisheit und Wünschbarkeit bestimmter staatlicher Interventionen, aber keine dieser Administrationen – ob demokratisch oder republikanisch – stellte die Legitimität staatlicher Interventionspolitik grundsätzlich in Frage. Selbst Reagans Plädoyer für die Rückkehr zu der liberalen (in amerikanischer Terminologie: konservativen) Tradition des Landes, für Steuersenkung, eine Deregulierung vieler Wirtschaftsbereiche und die Einschränkung der Staatsausgaben für Wohlfahrtsprogramme, hat an der Realität des Interventionsstaates und der »mixed economy« nichts Wesentliches verändert. Zurzeit (Dezember 1991) deuten viele Anzeichen darauf hin, dass das katastrophale Erbe der »Reaganomics« und der sogenannten angebotsorientierten Wirtschaftspolitik (*supply side economics*) die Strukturschwächen der amerikanischen Wirtschaft und Gesellschaft sowie die drastisch gesunkene internationale Konkurrenzfähigkeit vieler Teile der amerikanischen Wirtschaft einen neuen staatsinterventionistischen Zyklus der amerikanischen Geschichte, einen zweiten *New Deal*, erzwingen werden.

Um den qualitativen Wandel während der Amtszeit von Präsident Roosevelt zu veranschaulichen und zu begründen, seien die wichtigsten Interventionsbereiche des *New Deal* knapp zusammengefasst, die die drei von Roosevelt im Wahlkampf 1932 versprochenen Ziele in unterschiedlicher Mischung widerspiegeln: kurzfristige Hilfe (*relief*), eine Erholung der Wirtschaft (*recovery*) und langfristige Reformen (*reform*).<sup>19</sup>

Eines der Gebiete, in das die Regierung Roosevelt sofort nach Amtsantritt durch die Verkündung von viertägigen »Bankferien« eingriff, war das Geld- und Kreditwesen der USA. Alle Maßnahmen in diesem Bereich dienten drei Zwecken: einer durchgreifenden Reform des ziemlich chaotischen Bankwesens, einer Überwachung und Kontrolle des Handels mit Wertpapieren und, was besonders in der Anfangsphase wichtig war, der Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für eine Inflationspolitik des Staates, um durch Geldschöpfung die Deflation zu bekämpfen.

Nach den Bankengesetzen konnten staatliche Konservatoren die Liquidität und realisierbare Substanz der Banken prüfen. Eine schon unter Hoover ins Leben gerufene Wiederaufbaufinanzierungsgesellschaft begann im großen Stil Vorzugsaktien der privaten Banken zu kaufen, um so deren Kapitaldecke zu stärken und über die damit verbundenen Aktionärsrechte Einfluss auf die Geschäftspolitik und das Management zu nehmen; die Befugnisse der Bundesreservebanken (*Federal Reserve System*), auch der Einfluss der Regierung auf diese Institution, wurden entscheidend erweitert, erst jetzt wurde so etwas wie eine nationale Geldmengenpolitik möglich; die bisherige Universalbank wurde geteilt, fortab durften normale Handelsbanken nicht mehr im Wertpapiergeschäft tätig sein. Die für den Durchschnittsbürger

19 Vgl. Anm. 1, besonders Junker, Roosevelt 1989, S. 77 f.; D. Junker, Die unteilbare Weltmacht. Das ökonomische Interesse in der Außenpolitik der USA, Stuttgart 1975, S. 43 ff.

psychologisch wichtigste Bestimmung war eine begrenzte Garantie- und Versicherungsspflicht für alle privaten Einlagen, ab 1. Juli 1937 wurde die Depositenversicherung für alle Banken des Landes verpflichtend. Auch die Börse spürte die regulierende Hand des Staates, die Ausgabe von Aktien unterlag fortan einem von der Regierung kontrollierten Meldeverfahren, um einer zu hohen Dotierung von Aktien oder gar Spekulationen mit Scheinfirmen – trüben Erfahrungen aus der Krise – vorzubeugen.

Neben der Wiedereröffnung der Banken musste Roosevelt, wenn er das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung zurückgewinnen wollte, sofort handeln, um das dringendste soziale Problem anzupacken und das Los zumindest eines Teiles der über zwölf Millionen Arbeitslosen und ihrer Angehörigen zu verbessern. Man konnte und durfte nicht warten bis die Reformgesetzgebung die erhofften wirtschaftlichen Früchte trage würde. Die Mittel vorläufiger Besserung waren direkte Fürsorgezahlungen des Bundes an die Einzelstaaten und Gemeinden, vor allem aber ein großangelegtes öffentliches Arbeitsbeschaffungsprogramm, das im März 1933 als befristete Notmaßnahme begann und entgegen der ursprünglichen Absicht erst mit dem Eintritt der USA in den Zweiten Weltkrieg auslief, weil der *New Deal* das Arbeitslosenproblem in Friedenszeiten zwar erheblich lindern, aber nicht beseitigen konnte. So verwirrend das äußere Bild der sich ablösenden und ergänzenden Programme und Organisationen (CCC, FERA, PWA, CWA, WPA) auch erschien, wie sehr auch kapitalintensive (Innenminister Ickes) und arbeitsintensive (Harry Hopkins) Projekte miteinander rivalisierten, die Grundidee war einfach: Man wollte diejenigen erwerbsfähigen Arbeitslosen von der Straße bringen, die in der privaten Wirtschaft keinen Arbeitsplatz fanden, sie vor Verelendung und Verzweiflung bewahren und ihnen das Selbstwertgefühl durch die Gewissheit zurückgeben, nicht von der Fürsorge zu leben, sondern den Lebensunterhalt durch sinnvollen Einsatz in öffentlichen Arbeiten zu verdienen.

Die Unterstützungszahlungen des Bundes erreichten in den Jahren von 1933 bis 1935 zeitweise bis zu vier Millionen Familien. Das größte Beschaffungsprogramm unter Leitung des ehemaligen New Yorker Sozialarbeiters Harry Hopkins – nach dem Tode von Louis Howe im Jahre 1936 wurde er zu einem der engsten Vertrauten Roosevelts – beschäftigte von 1935 bis 1941 insgesamt acht Millionen Menschen, ab August 1935 im Monatsdurchschnitt über zwei Millionen. Rechnet man deren Angehörige hinzu, dann profitierten 25 bis 30 Millionen Menschen von den, allerdings bescheidenen, Löhnen aus öffentlicher Arbeit. Die *Works Progress Administration* (WPA) unter Hopkins errichtete 122.000 öffentliche Gebäude, baute 664.000 Meilen neuer Straßen, 77.000 Brücken und 285 Flugplätze. Doch auch Lehrer, Wissenschaftler, bildende Künstler und Schriftsteller erhielten Arbeit, womit Roosevelt eine wichtige meinungsbildende Schicht für den *New Deal* gewann. Es gab fast kein Programm von »öffentlichem Interesse«, das nicht ausgeführt wurde.

Zu den tiefsten Eingriffen des Staates in die amerikanische Marktwirtschaft gehörten die Hilfsmaßnahmen für die Landwirtschaft, die mit Abstand der am schwersten betroffene Wirtschaftszweig war. Gestützt auf vom Kongress in aller Eile erlassene Gesetze, unternahm die Regierung Roosevelt den großangelegten Versuch, in diesem Sektor der amerikanischen Wirtschaft Produktion und Preise zu

regulieren. Die Quintessenz des *Agricultural Adjustment Act* (AAA) lag darin, durch freiwillige – in späteren Jahren auch gesetzliche – Anbaubeschränkungen die Preise in die Höhe zu treiben. Für das, was der Farmer nicht anbaute oder aufzuchtete, erhielt er überdies Ausgleichsprämien. Baumwolle, Weizen, Mais, Tabak, Schweine- und Rindfleisch, Milchvieh, Roggen, Gerste und Zuckerrüben zum Beispiel wurden in dieses Programm zur Verknappung des Angebots einbezogen. Als Sofortmaßnahmen pflügte man im August 1933 zehn Millionen Morgen Baumwolle unter und schlachtete sechs Millionen Ferkel.

Neben dieser Politik, deren erklärtes Ziel es war, die Einkommen der Farmer im Verhältnis zu anderen Sektoren der Wirtschaft wieder auf ein Niveau zu bringen, wie es die Farmer in den Jahren von 1909 bis 1914 besessen hatten, wurde eine ganze Reihe von Gesetzen erlassen, um die Kreditmöglichkeiten der Farmer zu vergrößern, ihre Schulden zu senken und den Schutz vor Hypothekenkündigungen zu verstärken. Umsiedlungsprojekte und Strukturhilfen, wie das Bodenerhaltungsgesetz und die Elektrifizierung der Landwirtschaft, ergänzten diese Maßnahmen. 1938 schließlich wurde per Gesetz eine staatliche Aufkaufstelle geschaffen, um zur Stützung des Preisniveaus Überschüsse aus dem Markt zu nehmen.

Der Fluch der Überproduktion trieb auch zu Eingriffen auf dem industriellen Sektor. Mit dem Bundesgesetz über den industriellen Wiederaufbau (*National Industrial Recovery Act* = NIRA) verband man die Hoffnung, durch eine Art korporativer Selbstregulierung unter lockerer Aufsicht und Mitwirkung der Regierung den »ruinösen Wettbewerb« und seine Folgen für Preise, Löhne und Arbeitsbedingungen zu unterbinden und durch Regeln für einen »fairen Wettbewerb« zu ersetzen. Regierung, Unternehmer und Arbeiterschaft sollten freiwillig zusammenarbeiten, um Produktion, Preise und Löhne zu stabilisieren. Das bedeutete für Industrie und Handel die Ermächtigung zu Produktions- und Preisabsprachen und damit *de facto* das Unterlaufen der Anti-Trust-Gesetze, die allerdings schon bisher ziemlich wirkungslos geblieben waren.

Die Arbeiterschaft erhielt in dieser konzertierten Aktion als Gegenleistung zum ersten Mal in der Geschichte der USA das Recht zu freier überbetrieblicher Organisation und zu kollektiven Tarifverhandlungen. Ferner wurden Höchstarbeitszeit und Mindestlöhne versprochen, Kinderarbeit unter 16 Jahren wurde verboten. In sämtlichen Betrieben sollten Arbeitszeit- und Normenbestimmungen (*codes*) getroffen werden, die durch eine neue Behörde, die *National Recovery Administration* (NRA), überwacht, vorangetrieben und im Konfliktfall durch Schiedsspruch entschieden werden sollten. Der Präsident selbst erließ eine Rahmenbestimmung, in der zum Beispiel Mindestlöhne festgelegt und die Arbeitswoche für Industriearbeiter auf 35, für Angestellte auf 40 Wochenstunden begrenzt wurden.

Die ersten *New Deal*-Maßnahmen fanden in der Anfangsphase allgemeine Zustimmung und große propagandistische Unterstützung, stießen aber in der Folgezeit auf zunehmende Kritik in der Geschäftswelt wie auch bei der Arbeiterschaft, die sich bei der Durchführung von den Unternehmern hintergangen, benachteiligt und unter schweren Druck gesetzt fühlte. Überdies erklärte der Oberste Gerichtshof im Mai 1935 die Gesetzgebung im Wesentlichen aus folgenden Gründen für verfassungswidrig: Der

Kongress habe zu große Befugnisse an die Exekutive delegiert, und außerdem sei er nicht befugt, lokales und regionales Wirtschaftsleben durch nationale Gesetze zu regeln.

Damit war das Konzept einer umfassenden und freiwilligen Zusammenarbeit zwischen der Regierung Roosevelt, der Industrie und der Arbeiterschaft gescheitert. Von 1935 bis 1938 veränderte sich das Verhältnis dieser drei Faktoren zueinander erheblich. Während es der Regierung ab 1935 mit Hilfe des Kongresses gelang (*Wagner Act*), die Errungenschaften der organisierten Arbeiter durch eine Serie neuer Gesetze zu sichern, kam es besonders 1938 zu einer zumindest verbal scharfen Konfrontation zwischen Regierung und Geschäftswelt, als ein Untersuchungsausschuss die durch die NIRA-Politik noch verstärkte Monopolbildung durchleuchtete. Die Botschaft Roosevelts an den Kongress vom 29. April 1938, in der er einen solchen Ausschuss forderte, ist vielleicht die härteste Anklage gegen die Macht der Monopole und Kartelle sowie gegen die ungleiche Vermögensverteilung in den USA, die je von einem amerikanischen Präsidenten öffentlich erhoben wurde. Doch diese Anklage blieb Rhetorik. Je mehr sich die Vereinigten Staaten dem Zweiten Weltkrieg näherten, desto näher kamen sich auch wieder Regierung und Geschäftswelt, obwohl Roosevelt für einen Teil der Unternehmer der meistgehasste Mann im Lande blieb.

Neben den Gesetzen zur Stärkung der organisierten Arbeiterschaft, die gegen den heftigen Widerstand der Unternehmer und über schwere, mit Gewalttätigkeiten verbundene Streiks zur Konsolidierung der beiden großen Gewerkschaften *American Federation of Labor* (AFL) und *Congress of Industrial Organisations* (CIO) führten, dienten besonders zwei andere Initiativen des *New Deal* der sozialen Sicherheit der Arbeitnehmer: das schon genannte, als befristete Notmaßnahme ins Leben gerufene Arbeitsbeschaffungsprogramm und die auf Dauer gedachten, allerdings noch sehr unzulänglichen Gesetze zur Arbeitslosenversicherung und Altersversorgung.

Der erste Schritt der USA auf dem Weg zum Sozialstaat wurde durch das Gesetz über die soziale Sicherheit von 1935 getan, durch das eine Arbeitslosenversicherung und eine Altersrente eingeführt wurden. Das Gesetz bedeutete nicht nur eine Abkehr vom liberalen Nachtwächterstaat, sondern auch einen Bruch mit dem tiefverwurzelten Pioniergeist Amerikas, der auf Individualismus, Eigenverantwortlichkeit und Eigeninitiative vertraut und den Schutz vor sozialer Not in privater Mildtätigkeit sieht. Diese Anfänge der sozialen Sicherheit waren allerdings außerordentlich bescheiden. Vom Genuss der ohnehin geringen Zahlungen blieb fast die Hälfte der Amerikaner ausgeschlossen. Eine Krankenpflichtversicherung wurde nicht eingeführt.

Der vielleicht erfolgreichste Versuch des Staates, im großen Stil planend in die Wirtschaft einzugreifen, war die Sanierung eines alten Notstandsgebietes, des Tennessee-Stromtales. Durch die im Rahmen des *New Deal* geschaffene Bundesbehörde, die *Tennessee Valley Authority* (TVA), wurden Wasserkraftwerke gebaut, billige Energie bereitgestellt, Flüsse reguliert, Bodenerosion gehemmt, die Malaria ausgerottet, die Landwirtschaft modernisiert, Industrie angesiedelt, die Schifffahrt aktiviert und neue Arbeitsplätze geschaffen. Der Erfolg dieser Regionalplanung blieb aber ein Beispiel ohne Nachahmung. Roosevelt appellierte 1937 in einer Sonderbotschaft an den Kongress vergeblich, sechs weitere regionale Planungsprojekte zu bewilligen, die den größten Teil der USA umfasst hätten.

Es ist im Rahmen dieses Beitrages unmöglich, die wechselvolle Geschichte des US-Interventionsstaates in diesen verschiedenen Politikbereichen seit den dreißiger Jahren bis zur Gegenwart zu verfolgen; auch nicht die Geschichte der Gewerkschaften oder der landwirtschaftlichen Interessenorganisationen, die sich in der Amtszeit Roosevelts und als Folge der Großen Depression als Gegengewalten zur Geschäftswelt etablierten. Es seien lediglich einige Anmerkungen zur Wirkungsgeschichte des Sozialstaates vorgetragen.<sup>20</sup>

Es ist des Öfteren und zu Recht gesagt worden, dass der »große Knall«, der »big bang« für den amerikanischen Sozial- und Wohlfahrtsstaat 1935 mit der Verabschiedung des Sozialversicherungsgesetzes erfolgt sei.<sup>21</sup> Im Vergleich zu anderen industrialisierten Staaten – etwa Deutschland, England, Frankreich, den Niederlanden und Schweden – waren die USA auf dem Felde der Sozialpolitik ein »Johnny-come-lately«, und bis heute ist das soziale Netz in den USA sehr viel weitmaschiger, ja löchriger als in den west- und nordeuropäischen Staaten. Obwohl seit der Jahrhundertwende durch die politisch-soziale Reformbewegung des *Progressive Movement* auch sozialpolitische Programme vorgedacht wurden, hat der Bundesstaat vor der Weltwirtschaftskrise nur ein einziges Mal sozialpolitische Verantwortung übernommen, und zwar durch Zahlungen an die Veteranen des Bürgerkrieges und ihre Angehörigen, die für diesen Personenkreis praktisch auf eine Altersrente hinausliefen.<sup>22</sup> Es ist bezeichnend, dass die Reformer diese Kriegsrente nicht zum Vorbild für eine Sozialpolitik in Friedenszeiten nahmen, die im Übrigen im Kongress nicht allein aus sozialpolitischer Verantwortung durchgesetzt wurde, sondern weil die Patronage-Parteien mit diesen Zahlungen Stimmen kauften. Es bedurfte der Not der Weltwirtschaftskrise, der Führungskraft und des taktischen Geschicks des Präsidenten sowie des sozialpolitischen Ethos von Intellektuellen und Bürokraten, die Roosevelt in seinen Bannkreis zog, um die starken Widerstände der amerikanischen Tradition gegen den interventionistischen Sozialstaat zu überwinden; zugleich begrenzte das traditionelle Wertesystem – besonders der südstaatlichen Demokraten, auf deren Stimmen Roosevelt bei der Verabschiedung des Gesetzes im Kongress angewiesen war – die Qualität und die Quantität der Intervention.

Während die Konservativen die Verabschiedung des Gesetzes von 1935 kritisierten, wollte Roosevelt mit diesem Schritt auch populistischen Massenbewegungen den Wind aus den Segeln nehmen, deren Hoffnungen durch den *New Deal* zwar geweckt,

20 Vgl. A. Murswieck, Sozialpolitik in den USA, Opladen 1988; A. Murswieck, Sozialpolitik, in: Adams et al., Länderbericht USA 1990, Bd. II, S. 160–82; A. Murswieck, Sozialversicherung und Sozialfürsorge, in: C.-L. Holtfrerich (Hg.), Wirtschaft USA: Strukturen, Institutionen und Prozesse, München/Wien 1991, S. 105–30 (mit weiterführenden Literaturhinweisen); A. Windhoff-Heritier, Sozialpolitik unter der Reagan-Administration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament B44/88 (1988), S. 25–35; G. D. Nash/N. H. Pugach/R. T. Tomasson (Hg.), Social Security. The First Half-Century, Albuquerque 1988; M. Weir/ A. S. Orloff/T. Skocpol (Hg.), The Politics of Social Policy in the United States, Princeton 1988; J. T. Patterson, America's Struggle Against Poverty 1900–1985, enlarged edition, Cambridge 1986; A. Gutman (Hg.), Democracy and the Welfare State, Princeton 1988.

21 Murswieck, Sozialpolitik 1990, S. 160; Weir/Orloff/Skocpol (Hg.), The Politics 1988, S. 6.

22 A. Orloff, The Political Origins of America's Belated Welfare States, in: Weir/Orloff/Skocpol (Hg.), The Politics 1988, S. 37 ff.

aber nicht erfüllt worden waren. Der für Roosevelt politisch gefährlichste Mann war Senator Huey P. Long aus Louisiana, der die Politik dieses Staates beherrschte und auf nationaler Ebene mit seiner radikalen Parole »Teilt den Reichtum« Massengefolschaft gewann, indem er jedem Bürger ein Heim im Werte von 6000 Dollar und ein garantiertes jährliches Einkommen von 2500 Dollar versprach. Die Demokratische Partei traute ihm zu, dass er mit seiner beabsichtigten Präsidentschaftskandidatur drei bis vier Millionen Stimmen auf sich vereinigen könnte. Doch das blieben Mutmaßungen, denn im Sommer 1935 wurde Long Opfer eines Attentats, und seine Bewegung zerfiel.

Für Roosevelt zwar weniger bedrohlich, aber für die soziale Unruhe im Lande ebenso bezeichnend war die Bewegung des kalifornischen Arztes Dr. Townsend, der das Problem der Altersarmut mit dem Versprechen lösen wollte, jedem Bürger über 60 Jahre 200 Dollar monatlich aus der Staatskasse unter der Bedingung zu zahlen, dass das Geld bis zum Monatsende ausgegeben werden müsse. Die von ihm gegründeten 4500 Clubs brachten es fertig, an einem Tage 500.000 Menschen in dreißig Städten der USA zu versammeln.

Die Gesetzgebung des *New Deal* hat die doppelte Struktur der bundesstaatlichen Sozialpolitik bis heute geprägt. Beide Grundprinzipien des Sozialstaates, die beitragsfinanzierte Sozialversicherung (*social security*) und die steuerfinanzierte Sozialhilfe oder Sozialfürsorge (*welfare*) gehen auf die dreißiger Jahre zurück. Heute sind auch in den USA die Sozialausgaben der größte Einzelposten im Etat des Bundeshaushaltes, 1989 betrug er 41%.<sup>23</sup> Die beitragsfinanzierten Sozialversicherungen werden heute von den Amerikanern als Ergebnis eigener, individuell verdienter Arbeit akzeptiert. Der *New Deal* stand am Anfang einer mentalen Revolution. Das gilt besonders für die 1935 eingeführte, durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge finanzierte Altersrentenversicherung, die 1939 auf Hinterbliebene und 1956 auf Erwerbsunfähige ausgedehnt wurde; aber auch für die Bundeszuschüsse zur Arbeitslosenversicherung (1935), für die seit 1948 in allen Einzelstaaten eingeführte Unfallversicherung und für die seit 1965 geltende Krankenversicherung für Rentenbezieher (*Medicare*). Die sozialpolitische, von der Mehrheit der Amerikaner akzeptierte Konsequenz dieser Entwicklung ist, dass in der amerikanischen Gesellschaft nicht die Ärmsten, sondern die Alten die vergleichsweise am besten geschützte Gruppe sind. Sie dürfen im Alter genießen, was sie mit eigener Arbeit verdient haben. Während der Präsidentschaft Eisenhowers hat besonders Nelson D. Rockefeller dafür gesorgt, dass dieses System erhalten blieb; als Reagan 1981 den Versuch machen wollte, die »heilige Kuh« der amerikanischen Sozialpolitik, die Altersrente, anzutasten, wurde er von seinen republikanischen Parteifreunden umgehend eines Besseren belehrt.<sup>24</sup>

Auch die steuerfinanzierten Sozialhilfeleistungen des Bundes (*welfare*) gehen auf den *New Deal* zurück, die 1935 mit Einkommensbeihilfen für bedürftige Alte, Blinde und bedürftige Familien mit minderjährigen Kindern begannen, 1950 durch Beihilfe für Behinderte, im Rahmen des »Krieges gegen die Armut« unter Präsident Johnson

23 Holtfrerich (Hg.), *Wirtschaft USA 1991*, S. 264.

24 Nash et al., *Social Security 1988*, S. 77 ff.; eine vorzügliche Übersicht über die amerikanischen Sozialgesetze in: Murswieck, *Sozialpolitik 1990*, S. 162–66.

durch Ernährungsbeihilfen (*Food Stamp Program*), 1965 durch die Kostenübernahme für die medizinische Versorgung Bedürftiger (*Medicaid*), schließlich 1974 um eine Einkommenssicherungshilfe ergänzt wurden. Heute gibt es im Bereich der Sozialhilfe über 70 Einzelprogramme, deren Inanspruchnahme von einer individuellen Prüfung des Einkommens und der Bedürftigkeit abhängig ist.

Reagans Attacken gegen die – aus seiner Sicht – Übertreibungen des Sozialstaates und seine Vorschläge zur Einsparung richteten sich in erster Linie gegen diesen Bereich. In seinem Kampf gegen die Auswüchse des Sozialstaates konnte er sich auf ein verbreitetes Meinungsmuster stützen, wonach diese Programme an Korruption und bürokratischer Inkompetenz litten und vor allem die »wahrhaft Bedürftigen« nicht von den Schmarotzern und Faulenzern schieden. Heute oszilliert die öffentliche Debatte zwischen dem Bedürfnis der Bürger, sich gegen die Risiken von Alter, Krankheit, Unfall und Arbeitslosigkeit zu schützen sowie die Not des unteren Drittels der amerikanischen Bevölkerung zu lindern, und dem Ruf nach weniger Staat, weniger Steuern, mehr Eigeninitiative, mehr Eigenverantwortlichkeit und der Rückkehr zu den traditionellen amerikanischen Werten. Im Prinzip liegt den gegensätzlichen Positionen, wie 1932, ein unterschiedliches Menschen- und Gesellschaftsbild zugrunde. Der Wahlkampf zwischen Hoover und Roosevelt ist nicht beendet.