

Rechtsgeschichte Legal History

www.rg.mpg.de

<http://www.rg-rechtsgeschichte.de/rg24>

Rg **24** 2016 366 – 372

Marcus Gräser

»Tocqueville’s Nightmare«? Zum Stand der Diskussion über die Genese der Wohlfahrtsstaatlichkeit in den USA

Dieser Beitrag steht unter einer
Creative Commons cc-by-nc-nd 3.0



Marcus Gräser

»Tocqueville's Nightmare«? Zum Stand der Diskussion über die Genese der Wohlfahrtsstaatlichkeit in den USA

In einem vielbeachteten Aufsatz hat die in Berkeley lehrende Rechtshistorikerin Karen M. Tani 2012 die Aufmerksamkeit auf »rights as a language of the state« gerichtet. Konträr zur gängigen These, nach der *welfare rights* erst in den 1960er Jahren in die politisch-soziale Sprache Eingang fanden, weist Tani nach, dass schon in den Jahren des *New Deal* und der Präsidentschaft Franklin Delano Roosevelts (1933–1945) von *rights* im Feld der *public assistance* die Rede war. Freilich richtete sich dieser Wortgebrauch nicht eigentlich an die Klientel und spielte auch vor den Gerichten keine Rolle, vielmehr entstand der Diskurs um ein Recht auf öffentliche Fürsorge in der rasch wachsenden staatlichen Wohlfahrtsbürokratie und hatte hier die Funktion, die *social workers* vor Ort mit einer einheitstiftenden und motivierenden Sprache auszustatten. Darüber hinaus half die Rede von den *rights* den Aktivisten in den Arbeiterorganisationen und den Organisationen der *racial minorities* dabei, das hergebrachte Denkmuster, nach dem Staatshilfe zu einer degradierenden Abhängigkeit führe, zu durchbrechen: Wer Rechte in Anspruch nimmt, sieht sich als Bürger ernst genommen und nicht als Bittsteller, der seine Unabhängigkeit verliert. *Rights language* konnte von der *New Deal*-Bürokratie zudem auch eingesetzt werden, um den *dual federalism*, der den Zentralstaat und die Einzelstaaten in einem latenten Gegensatz zueinander sah, in einen *cooperative federalism* zu verwandeln – wobei der Zentralstaat als Hauptfinanzier des entstehenden Wohlfahrtsstaates natürlich in der Vorhand war: Die Rede von den *rights* war zuallererst »the language of an ambitious national state«.¹

Tani hat mit ihrem Aufsatz auf neue Weise die zentrale Bedeutung der 1930er Jahre und des *New Deal* für die Entwicklung des amerikanischen Wohlfahrtsstaates präpariert. Zudem legte sie implizit ein Forschungsprogramm vor, das – mit dem

Fokus auf Recht, Sprache und *welfare state building* – geeignet sein könnte, die auch in der amerikanischen Forschung erkennbare Distanz zwischen Rechtswissenschaft (unter Einschluss der Rechtsgeschichte) und allgemeiner Geschichtswissenschaft im Prozess der Forschung zur Geschichte des Wohlfahrtsstaates und des Sozialrechts abzubauen. Ob das Dialogangebot angenommen wird? An Forschung, die das *welfare state building* in den Mittelpunkt rückt, fehlt es in den USA nicht und das Interesse beschränkt sich nicht nur auf die Geschichts- und weitere Sozialwissenschaften.

Der amerikanische Wohlfahrtsstaat in der vergleichenden Forschung

Ohnehin hat der amerikanische Wohlfahrtsstaat in der historisch-vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung seit jeher eine große Rolle gespielt, nicht nur aufgrund der allgemeinen Bedeutung des Landes, sondern vor allem als Folge einer Besonderheit, die – aus europäischer Perspektive – gerne als »Verspätung« akzentuiert wird: Der Aufbau eines (moderaten) Sozialversicherungsstaates erfolgte erst in den Jahren des *New Deal* – wobei der *Social Security Act* (SSA) von 1935 keine Krankenversicherung vorsah, so dass neben den Umständen der »Verspätung« auch das Kennzeichen der »Lücke« trat. Der amerikanische *welfare state* der 1930er Jahre war eine Sturzgeburt und reagierte auf das durch die Große Depression ausgelöste hohe Maß an ökonomischer und sozialer Instabilität. Eine Blaupause – etwa im Stil des »Beveridge-Plans«,² der den Ausbau des britischen Wohlfahrtsstaates nach 1945 bestimmte – lag zu Beginn der Präsidentschaft Roosevelts nicht vor, die Gesetzgebung im *New Deal* erfolgte auf der Basis einer flotten Improvisation. Der – auch – daraus resul-

1 TANI (2012) 321, 331, 359 f., 374; TANI (2016).

2 RITTER (1989) 145–159.

tierende ›unvollkommene‹ Wohlfahrtsstaat in einer der ältesten und stabilsten Demokratien der Welt war und ist ein Widerspruch zur normativen Einschätzung, dass eine »entwickelte Demokratie ohne einen höheren Grad von Sozialstaatlichkeit schwer vorstellbar«³ sei.

Freilich: Auch wenn der Wohlfahrtsstaat eine, wie Hans-Jürgen Puhle unlängst konstatiert hat, »europäische Erfindung« gewesen ist, so gibt es doch – ungeachtet des in der Politik, aber auch in der Wissenschaft oft beschworenen »europäischen Sozialmodells«⁴ – noch nicht einmal in Europa ein »einheitliches Modell moderner Sozialstaatlichkeit«.⁵ Und auch die berühmt gewordene wohlfahrtsstaatliche Typenlehre von Gösta Esping-Andersen – der einen konservativen, einen liberalen, und einen sozialdemokratischen Typ voneinander unterschied⁶ – muss, eben weil es um ›Typen‹ geht, Vielfalt in Rechnung stellen: Die ›Abweichung‹ ist gewissermaßen ›normal‹, Sonderwege allenthalben. Schon gar nicht ist der Wohlfahrtsstaat je ›fertig‹ – er stellt eine Tendenz dar, der sich kaum ein moderner Staat entziehen kann, vor allem deshalb nicht, weil die unterschiedlichen Elemente der Wohlfahrtsstaatlichkeit Ressourcen der Legitimation von Herrschaft bieten. Das aber lässt die schöne normative Koppelung von Wohlfahrtsstaat und Demokratie nicht immer aufgehen: Der Wohlfahrtsstaat ist »regimeblind«;⁷ Demokratien sind (meistens) Wohlfahrtsstaaten (in unterschiedlichen Stärken), Wohlfahrtsstaaten sind aber nicht immer Demokratien.

Die Einsicht in die Variationenbreite der Wohlfahrtsstaatlichkeit hat in der international vergleichenden Forschung zum *welfare state building* zu einer ›Normalisierung‹ des amerikanischen Beispiels beigetragen, gewiss nicht im Sinne eines Abschleifens der Besonderheiten des amerikanischen Wegs (die nirgends so scharf herausgearbeitet werden wie in der amerikanischen Forschung), wohl aber im Sinne des Verzichts auf die Vergabe von ›schlechten Noten‹. Theda Skocpol etwa sieht in der großzügigen Versorgung der Veteranen des amerikanischen Bürgerkriegs (in den ehemaligen Nordstaaten) und in den *mothers' pensions*, die seit 1911 in einer wachsenden Zahl von Einzelstaaten für hilfsbedürftige Mütter mit minderjährigen Kin-

dern vergeben wurden, funktionale Äquivalente für Versicherungs- und Fürsorgeleistungen in europäischen Wohlfahrtsstaaten.⁸ Tatsächlich ist die Herstellung von Wohlfahrt selbst in einem Wohlfahrtsstaat nicht notwendigerweise ausschließlich vom ›Staat‹ zu gewährleisten; die historische Forschung hat die Aufmerksamkeit längst auf ein Ensemble von Akteuren gerichtet und eine Melange aus Wohlfahrtsgesellschaft (d. h. aus nicht in behördlichem Auftrag handelnden Personen, Vereinen, Institutionen) und Wohlfahrtsstaat als konstitutiv für das *welfare state building* unterstellt.⁹ Gewiss sind die Gewichte zwischen Wohlfahrtsgesellschaft und Wohlfahrtsstaat in den USA und in den meisten der europäischen Wohlfahrtsstaaten unterschiedlich verteilt, aber die Öffnung der Perspektive auf eine Vielzahl von Akteuren (im amerikanischen Fall: auf eine bis zum Anbruch der Großen Depression 1929 ausgesprochen wohlhabende private Fürsorge) hat zur Differenzierung der Sicht auf Wohlfahrtsstaaten und zur Akzeptanz der Sonderwege beigetragen. Vollends in einer globalgeschichtlichen Sicht auf das *welfare state building* (die freilich noch in den Anfängen steht) werden die Wohlfahrtsstaaten in Europa und Nordamerika näher beieinanderstehen, als es in einer strikt eurozentrischen Perspektive der Fall ist.

Die Rolle des Staates

Die in der Forschungsliteratur vollzogene relative Normalisierung der Rolle der USA im Prozess des *welfare state building* spiegelt sich in einer wachsenden Aufmerksamkeit für den ›Staat‹ in zahlreichen Neuerscheinungen zur Geschichte des amerikanischen Wohlfahrtsstaates. Nicht auszuschließen ist auch, dass die gewachsene Bedeutung des ›Staates‹ durch die Initiierung einer de facto-Krankenversicherung im Rahmen des 2010 vom Kongress verabschiedeten *Patient Protection and Affordable Care Act* (»Obamacare«) verstärkt Anlass dazu gibt, über die Rolle des Staates in den USA zu reflektieren. Denn unbestritten ist, dass das amerikanische *welfare state building* deutlicher als in den meisten europäischen Staaten von einem staatskritischen *sound* kontrapunktiert wird

3 PUHLE (2015) 364.

4 KAUFMANN (2012).

5 PUHLE (2015) 362, 365.

6 ESPING-ANDERSEN (1990).

7 PUHLE (2015) 370.

8 SKOCPOL (1992).

9 GRÄSER (2009).

– ein »antistatist body of thought«¹⁰ hält den wohlfahrtsstaatlichen Konsens in der amerikanischen Bevölkerung schmal. Dabei ist schwer einzuschätzen, was für die Kritiker schwerer wiegt in der Ablehnung des Wohlfahrtsstaates: die – vor- geblich anstrengungsfreie – individuelle Inanspruchnahme staatlicher Transferzahlungen oder die damit einhergehende Stärkung des Staates. Zugleich aber sind manche Facetten des amerikanischen Wohlfahrtsstaates paradoxerweise selbst bei seinen Kritikern populär: Gerne wird jener Anhänger der rechtsstehenden »Tea Party«-Bewegung, deren Staatskritik völlig abstrus und für Europäer kaum begreifbar ist, zitiert, der gesagt haben soll: »I guess I want smaller government and my Social Security.«¹¹ Daniel R. Ernst, der am Georgetown University Law Center lehrt, hat seine 2014 veröffentlichte Studie über das Wachstum des »Administrative State« in den Jahren zwischen 1900 und 1940 mit »Tocqueville's Nightmare« überschrieben und jene berühmt gewordene Aussage des französischen Aristokraten referiert, der in seiner Analyse der »Demokratie in Amerika«¹² in den 1830er Jahren das Ausbleiben einer zentralisierten Bürokratie als glücklichen Umstand beschrieben hatte: Bürokratie stand bei ihm – und bei vielen seiner amerikanischen Zeitgenossen – unter Despotismusverdacht. Für Ernst hat dieser Vorbehalt auch dazu geführt, dass das amerikanische Regime, der »state of courts and parties«, lange den Vorrang hat beanspruchen können und sich ein »Rechtsstaat« nach deutschem Vorbild nie gegen die »Anglo-American legal tradition: the rule of law as an appeal from government officials to independent, common law courts« habe durchsetzen können.¹³

Freunde des »Rechtsstaates« gab es vor allem unter den *progressives*, den Vertretern der bürgerlichen Reformbewegung, die an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert eher neidvoll nach Europa schauten und gerne das eine oder andere Stück europäischer Staatlichkeit importiert hätten, vor allem, weil die sozialen Folgen von Industrialisierung und Urbanisierung nur mit einer Bürokratie beherrschbar schienen. Nicht die Bürokratie an sich war dabei in den Augen der *progressives* freiheitsgefährdend, sondern ihr Gebrauch – und der

hing davon ab, *wer* sich der Bürokratie bemächtigen konnte. Solange nicht fachgeschulte Experten, sondern korrupte *politicians* über den Einsatz der Bürokratie (und die Vergabe der *jobs* an Parteigänger) entscheiden konnten, plagte auch die *progressives* Tocquevilles Alptraum. Der »administrative state« aber war unaufhaltsam – die Staatsinterventionen in Wirtschaft und Gesellschaft im *New Deal* der Jahre nach 1933 waren nur »bürokratisch« ausführbar und sorgten natürlich für ein Wachstum der Bürokratie. Dem Vorwurf zeitgenössischer Kritiker von rechts, die sich heute in den *statements* der »Tea Party«-Bewegung spiegeln, mit dem *progressivism* und vollends mit dem *New Deal* sei ein »wrong turn« in der Geschichte der amerikanischen Nation vollzogen worden, hält Ernst entgegen, dass die Bürokratie sich den amerikanischen Traditionen unterordnete und nicht umgekehrt: »Administrators exercised great discretionary power but only if they treated individuals fairly and kept within limits imposed by Congress and the Constitution. ... The reformers ... actually designed the principles of individual rights, limited government, and due process into the administrative state.«¹⁴

Das Narrativ vom unaufhaltsamen Aufstieg des »Staates« wird auch dort geteilt, wo man diesem Prozess skeptischer gegenübersteht: Paul Moreno, der am Hillsdale College Verfassungsgeschichte lehrt, verfolgt in seinem 2013 erschienenen Buch »The American State from the Civil War to the New Deal«¹⁵ die »legacy of statism« zurück bis zum amerikanischen Bürgerkrieg (1861–65) und die anschließenden Jahre der *Reconstruction*, der militärischen Besetzung der Südstaaten (mit dem Ziel einer gesellschaftspolitischen Reform in den ehemaligen Sklavenhalterstaaten). Moreno, dem man wohl nicht Unrecht tut, wenn man ihn als *libertarian* kennzeichnet, unterscheidet sich in seiner Erzählung von der »ever-extending power of the central government«¹⁶ aber nicht nur durch die Einordnung des Präsidenten Herbert Hoover (Amtszeit 1929–1933) in das progressive Narrativ¹⁷ – in der klassischen progressiven Erzählung spielt Hoover eher die Rolle des »Ausreißers«, der mit einem altmodischen *laissez faire*-Liberalismus nur unzureichend auf die Große Depression rea-

10 ERNST (2014) 5.

11 Ebd., 146.

12 TOCQUEVILLE (1976) 302 f.

13 ERNST (2014) 2.

14 Ebd., 7 f.

15 MORENO (2013).

16 Ebd., 3.

17 Ebd., 210–227.

gieren konnte und folgerichtig 1932 abgewählt wurde. Viel zentraler ist Morenos Einschätzung, dass der »Triumph of Progressivism«, wie es im Untertitel seines Buches heisst, die USA in eine »twilight zone between constitutional and unlimited government«¹⁸ geschoben habe. Nicht nur der *progressivism*, sondern der *New Deal* trägt in den Augen Morenos dafür die Verantwortung und bildet die Drehscheibe in der Geschichte der USA im 20. Jahrhundert: »Liberalism has ever since been principally concerned with the completion of the *New Deal* revolution.«¹⁹ Barack Obama erscheint ihm von daher nur als gelehriger Schüler.

Die Verfassung als Problem

Einen *mainstream* in der historischen Forschung zum amerikanischen Staat bildet Morenos Position aber nicht. Viel eher schon ist Michele Landis Daubers 2013 erschienenes Buch »The Sympathetic State. Disaster Relief and the Origins of the American Welfare State«²⁰ repräsentativ, nicht nur, weil es nach einer *longue durée* des Wohlfahrtsstaates sucht, sondern auch, weil es Staatlichkeit in den USA für selbstverständlicher hält, als es bei Moreno der Fall ist, denn der fürsorgliche Staat agiere, so die Quintessenz der Forschung Daubers, nicht in einer »twilight zone«, sondern verfassungsgemäß. Nicht nur die *Civil War pensions* und die *mothers' pensions*, sondern auch die Katastrophenhilfe bildeten eine frühe Spur des amerikanischen Wohlfahrtsstaates ab. Dauber, die Rechtsgeschichte in Stanford lehrt, hält dafür, dass die *general welfare clause*, die in der Präambel als auch in Article 1, Section 8 (Beschreibung der Rechte des Kongresses) der amerikanischen Verfassung aufscheint, dem Kongress schon seit der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert im Fall von Naturkatastrophen, Feuersbrünsten, Kriegen (1812!) etc. Anlass gab, *cash relief* an Bedürftige auszuzahlen.

Nicht zuletzt auch auf der Basis dieser Tradition haben Roosevelt und die Wohlfahrtspolitiker des *New Deal* die Große Depression rhetorisch als Naturkatastrophe behandelt – letztlich konnte die Erwerbslosigkeit als ebenso unverschuldete Notlage angesehen werden wie der Erwerbsausfall durch Feuer oder Dürre.²¹

Dauber weist daraufhin, dass die konservative bzw. zurückhaltende Interpretation der Interventionskompetenz des *federal government* in den 1930er Jahren (im Gegensatz zu heute) auf ein festes Widerlager reformfreudiger Juristen gestossen sei, von denen nicht wenige stolz darauf waren, »government lawyer« zu sein. Sie zitiert einen von ihnen, Jerome Frank, der auf einer Tagung der American Association of Law Schools in den 1930er Jahren einer »experimental jurisprudence« das Wort redete, die sorgfältig auf die Folgen ihres Tuns zu achten habe und es vermeiden müsse »to adopt a judicial stance that is aloof and indifferent to the ill effects of an adverse conclusion«. Viel eher müsse der Jurist seinen Verstand nutzen und »deliberately selecting and creating those premises which justified results that they considered desirable.«²² Frances Perkins, *secretary of labor* in der Roosevelt Administration und eine der Autorinnen des SSA von 1935, berichtete lange nach der erfolgreichen Durchsetzung des Gesetzes davon, wie sie einmal, beiläufig bei einem privaten Besuch seiner Frau, den *Supreme Court Justice* Harlan Fiske Stone danach gefragt habe, wie man denn einen solchen Act durchsetzen könne, ohne mit der Verfassung in Konflikt zu geraten: »Then he put his hand up like this, confidentially, and he said, ›The taxing power, my dear, the taxing power. You can do anything under the taxing power.«²³

Stone behielt Recht, die »Taxing and Spending Clause« in Artikel 1 der Verfassung – »to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States«²⁴ – war ein zentrales Vehikel, mit dem die Wohlfahrtsgesetz-

18 Ebd., 1.

19 Ebd., 3. Die unbestreitbare Zentralität des *New Deal* im amerikanischen welfare state building hat inzwischen in der Forschung auch zur Frage geführt, inwieweit der *New Deal* (verstanden als Versuch einer Antwort auf die Krisen des Kapitalismus und der Demokratie in der Zwischenkriegszeit) ein weltweite Vorbildfunktion in

den »Global 1930s« hatte, vgl. PATEL (2016).

20 DAUBER (2013).

21 Dauber beschäftigt sich in einem chapter ihres Buches auf höchst instruktive Weise mit dem Einsatz der Fotografie als propagandistische »Waffe« des Wohlfahrtsstaates: Die Fotografien vor allem der *Farm Security Administration* trugen dazu bei,

(potentielle) Wohlfahrtsempfänger als »icons of blameless suffering« darzustellen und die Hilfe des Staates erst recht als *disaster relief* verständlich werden zu lassen, vgl. DAUBER (2013) 79–125.

22 Ebd., XV.

23 Ebd., 1.

24 NORTON (1941) 45.

gebung des *New Deal* vor Gericht standhalten konnte. Und der Republikaner Stone gehörte zu den *Supreme Court Justices*, die mit dazu beitrugen, dass die *New Deal* Gesetzgebung (meistens) die Herausforderung durch die Gegner überstand.²⁵ Die Unsicherheit unter den *New Dealers* über die Art und Weise der Implementation einer wohlfahrtsstaatlichen Gesetzgebung trug mit zum improvisatorischen Duktus der *New Deal*-Gesetzgebung bei, mindestens in den Anfangsjahren. Das inkrementelle Wachstum der Wohlfahrtspolitik aber führte spätestens mit dem *Fair Labor Standards Act* von 1938 zu einer stärkeren Systematisierung der Gesetzgebung und des zugehörigen *intellectual framework* – ein Prozess, der mit der von Roosevelt in einer Rede am 11.1.1944 angekündigten *Second Bill of Rights*, die dem etablierten Katalog politischer Rechte soziale und ökonomische Rechte an die Seite stellen wollte, einen Höhepunkt erreichte. Der blieb freilich rhetorisch, die Umsetzung des Rechtekatalogs in Gesetzgebung großen Stils gelang durch das Ende der Präsidentschaft Roosevelt und das gewandelte politische Klima im beginnenden Kalten Krieg nicht mehr; Cass Sunstein sprach von »Roosevelts unfinished revolution«.²⁶

Die GI Bill

(Mindestens) ein Gesetz aber transportierte den Gestus des *New Deal*, und in Maßen auch jenen der Roosevelt'schen Programmklärung vom Januar 1944, in die Nachkriegszeit: der *Servicemen's Readjustment Act* von 1944, der unter dem Namen *GI Bill* populär wurde. Kathleen J. Frydl hat in ihrer 2009 erschienenen Studie »The GI Bill«²⁷ (die 2010 mit dem Louis Brownlow Book Award der National Academy of Public Administration ausgezeichnet wurde) en detail – aber zugleich auch mit einem Gespür für die breiten Linien der Entwicklung amerikanischer Staatlichkeit – die Genese und die Wirksamkeit des Gesetzes, mit dem heimkehrende Soldaten nicht nur reintegriert, sondern auch vielfältig gefördert wurden, nachgezeichnet. Die *GI Bill* hat die Versorgung der Kriegsheimkehrer auf eine ganz neue Grundlage gestellt:

Nicht mehr nur die durch Verwundung dauernd oder temporär Hospitalisierten und beschränkt Erwerbsfähigen standen im Vordergrund der Aufmerksamkeit, sondern alle Kriegsheimkehrer. Und nicht mehr, wie noch im Fall des Ersten Weltkriegs, ein finanzieller Bonus bildete den Kern der Versorgung, sondern ganz unterschiedliche *benefits*, mit denen auch eine Krise durch das sofortige Einströmen der heimkehrenden Soldaten auf den Arbeitsmarkt abgewehrt werden sollte: Neben der kostenlosen medizinischen Versorgung, einer Arbeitslosenunterstützung und der Bereitstellung von Krediten für den Hauskauf, die Farm und das *business* bot die *GI Bill* die Finanzierung der Studiengebühren und Stipendien an, die nicht nur für berufsbegleitende Kurse und Zusatzausbildungen, sondern auch für einen *College*-Besuch zur Verfügung gestellt wurden. Exemplarisch lässt sich an der *GI Bill* nachweisen, wie sehr eine solche Expansion des Wohlfahrtsstaates zugleich wieder gesellschaftlich eingeehgt wurde und damit viel an Dynamik und Effekt verlor. »Congressional stewardship of federal power«²⁸ führte zur Dezentralisierung – keine demokratische Mehrheit im Kongress kam ohne die Abgeordneten der Südstaaten zusammen, für die ein Unterlaufen des Zentralstaates immer auch ein Aufrechterhalten des rassistischen Regimes in ihren Einzelstaaten ermöglichte. Gravierender für das *welfare state building* aber war, dass die *GI Bill* mit ihrem Fokus auf die Veteranen die alte, aus der Armenpolitik des 19. Jahrhunderts herrührende Spaltung zwischen *deservedness* und *undeservedness* reproduzierte, die dem Gedanken der Universalität im Wohlfahrtsstaat einen Bärendienst erwies. Gleichwohl: Reichweite des Gesetzes – rund 16 Millionen Soldaten kehrten 1945 in das Zivilleben zurück – und Großzügigkeit der Leistungen waren nicht zu unterschätzen: »the Bill must be judged a stunning success.«²⁹

Erstaunlich aber ist, dass die amerikanischen Gewerkschaften, die in den 1940er Jahren beileibe nicht schwach waren, was den Organisationsgrad und die Vernetzung in die Politik hinein betraf, in der Genese der *GI Bill* – die schließlich auch viele Arbeiter-Soldaten betraf und große Auswirkungen

25 NASH (2005).

26 SUNSTEIN (2004).

27 FRYDL (2009).

28 Ebd., 11.

29 Ebd., 358.

auf den Arbeitsmarkt hatte – nicht stark involviert waren. Das rührt an ein Themenfeld, das in der Debatte um die ›Verspätung‹ oder die Eigenart des amerikanischen Wohlfahrtsstaates seit jeher eine starke Rolle gespielt hat: die Schwäche der amerikanischen Arbeiterbewegung. Mit Blick auf die Stärke sozialdemokratischer/sozialistischer Parteien und Gewerkschaften in west- und nordeuropäischen Ländern lag es nahe, von einer simplen Gleichung auszugehen: Je früher und stärker sich eine Arbeiterbewegung bemerkbar machen kann und soziale Sicherheit einfordert, um so früher und stärker tritt der Wohlfahrtsstaat auf die Bühne. Aus einer solchen Sicht war die Schwäche des amerikanischen Wohlfahrtsstaates immer schnell erklärt: Eine nur kleine sozialistische Partei ohne Wahlerfolge und Gewerkschaften, die nur an ›bread and butter‹ interessiert waren, übten offenbar nicht den politischen Druck aus, der zur Errichtung eines ›vollen‹ Wohlfahrtsstaates notwendig gewesen wäre. Tracy Roof wirft in ihrem 2011 erschienenen Buch »American Labor, Congress, and the Welfare State, 1935–2010«³⁰ einen kritischen Blick auf diese Interpretation. Sie argumentiert, dass dieses übliche Bild eines amerikanischen *exceptionalism* auf die 1930er und 1940er Jahre nicht zutrefte: Die Gewerkschaften hätten in jenen Jahren nicht nur enorm an Mitgliedern gewonnen, sondern sich auch politisiert; und die Demokratische Partei habe während der Präsidentschaften von Roosevelt und Harry Truman (1945–1953) de facto agiert wie eine reformistische sozialdemokratische Partei in Europa – eigentlich also beste Voraussetzungen, um eine wohlfahrtsstaatliche Dynamik auf Dauer zu stellen. Aber schon unter Truman war nicht mehr wirklich viel zu erreichen, und in den 1950er Jahren konnte von einer Expansion des Wohlfahrtsstaates nicht mehr gesprochen werden.

Nicht selten wird – neben anderen Faktoren wie der Fragmentiertheit der politischen Institutionen, den konservativen Mehrheiten in den Gerichten etc. – auch ein ›Versagen‹ der Führung der Gewerkschaften dafür verantwortlich gemacht: Gerade in der Hoch-Zeit des Einflusses der Arbeiterbewegung – zwischen 1935 und 1948 – hätten sich die Gewerkschaften auf eine »barren marriage«³¹

mit der Demokratischen Partei eingelassen, die der Partei im Augenblick des sinkenden Organisationsgrades unter den Arbeitern immer weniger Veranlassung gegeben habe, auf die wohlfahrtspolitischen Wünsche der Gewerkschaften einzugehen. Dieser Analyse widerspricht Roof, die Politikwissenschaft an der University of Richmond lehrt, und weist darauf hin, dass gerade die flexible Kooperation mit der Demokratischen Partei über die Jahrzehnte hinweg moderate Fortschritte im Ausbau des Wohlfahrtsstaates gebracht habe. Ganz überzeugend ist diese These nicht, denn der ja unbestreitbare Rückgang des Organisationsgrades der Gewerkschaften und damit auch ihrer Bedeutung für die Mobilisierung der Wählerschaft der Demokratischen Partei macht es problematisch, die tatsächlich erkennbaren Fortschritte – etwa *Medicare* und *Medicaid*, die medizinische Grundversorgung für Alte und Arme, die 1965 eingeführt wurde – primär auf den Einfluss der Gewerkschaften zurückzuführen. Tatsächlich war die Bilanz gerade im Bereich der Gesundheitsversorgung – gemessen am erklärten Ziel der Arbeiterbewegung, der Einführung eines *single payer health care system* – über Jahrzehnte hinweg eher ernüchternd und ›Obamacare‹ ist, ungeachtet des Umstands, dass es sich dabei natürlich um eine Verbesserung handelt, eben keine *allgemeine* Krankenversicherung.

Bemerkenswert in der amerikanischen Forschungsliteratur ist immer wieder die engagierte Haltung, meistens pro Wohlfahrtsstaat: Frydl schließt ihre Studie zur *GI Bill* mit der Frage »is this the America we want?« und fährt fort: »When we think about our nation and future, what is bad and what is best about the GI Bill are worth bearing in mind.«³² Und Dauber widmet ihr Buch Stephen Reinhardt, prominenter *Circuit Judge* am *U.S. Court of Appeals for the Ninth Circuit* (mit Sitz in Los Angeles), der in ihren Augen dazu beiträgt »to keep the New Dealers' ›experimental jurisprudence‹ alive into the next generation.«³³ Derlei Emphase ist in der deutschsprachigen Literatur zu europäischen Wohlfahrtsstaaten in aller Regel nicht zu finden. Darin kommt aber nicht nur ein Stilunterschied in den akademischen Kulturen zum Ausdruck, sondern vor allem der Umstand,

30 ROOF (2011).

31 Ebd., 8.

32 FRYDL (2009) 374.

33 DAUBER (2013) XVI.

dass der Wohlfahrtsstaat einen unterschiedlichen Rang beanspruchen kann: In den USA ist er eben doch noch umstritten und reizt zur Parteinahme, in Europa ist er eine selbstverständlich gewordene

Innenausstattung des Staates, die eine eher distanzierte Wissenschaftssprache zulässt. ■

Bibliographie

- ERNST, DANIEL R. (2014), *Tocqueville's Nightmare: The Administrative State Emerges in America, 1900–1940*, Oxford
- DAUBER, MICHELE LANDIS (2013), *The Sympathetic State: Disaster Relief and the Origins of the American Welfare State*, Chicago
- ESPING-ANDERSEN, GOSTA (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton
- FRYDL, KATHLEEN J. (2009), *The GI Bill*, New York
- GRÄSER, MARCUS (2009), *Wohlfahrtsgesellschaft und Wohlfahrtsstaat. Bürgerliche Sozialreform und Welfare State Building in den USA und in Deutschland 1880–1940*, Göttingen
- KAUFMANN, FRANZ-XAVER (2012), *National Welfare State Traditions and the European Social Model*, in: DERS. (2012), *European Foundations of the Welfare State*, New York, 225–247
- MORENO, PAUL D. (2013), *The American State from the Civil War to the New Deal*, New York
- NASH, KEIR A. E. (2005), *Stone, Harlan Fiske*, in: HALL, KERMIT L. (ed.), *The Oxford Companion to the Supreme Court of the United States*, New York, 979–982
- NORTON, THOMAS JAMES (1941), *The Constitution of the United States: Its Sources and Application*, Cleveland
- PATEL, KIRAN KLAUS (2016), *The New Deal: A Global History*, Princeton
- PUHLE, HANS-JÜRGEN (2015), *Die ›Konstruktion‹ neuer Sozialstaaten in der Auseinandersetzung mit alten Modellen: Pfadabhängigkeiten, Entscheidungen und Lernprozesse*, in: DERS., *Protest, Parteien, Interventionsstaat. Organisierte Politik und Demokratieprobleme im Wandel*, Göttingen, 362–378
- RITTER, GERHARD A. (1989), *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München
- ROOF, TRACY (2011), *American Labor. Congress, and the Welfare State, 1935–2010*, Baltimore
- SKOCPOL, THEDA (1992), *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge
- SUNSTEIN, CASS R. (2004), *The Second Bill of Rights: FDR's Unfinished Revolution and Why We Need It More Than Ever*, New York
- TANI, KAREN M. (2012), *Welfare and Rights Before the Movement: Rights as a Language of the State*, in: *The Yale Law Journal* 122, 314–383
- TANI, KAREN M. (2016), *States of Dependency: Welfare, Rights, and American Governance, 1935–1972*, Cambridge
- TOCQUEVILLE, ALEXIS DE (1976), *Über die Demokratie in Amerika*, München