

A NEW DEAL FOR AMERICAN SOCIAL POLICY

Wie die Reformen des New Deal den amerikanischen Sozialstaat für immer veränderten

KOLJA LANGNESE

26. Mai 2008

Freie Universität Berlin

hello@koljalangnese.com

1929 sahen sich die USA großen Herausforderungen gegenüber. Eine Weltwirtschaftskrise und ein Weltkrieg später bekräftigten sie als westliche Führungsmacht ihren Hegemonialanspruch in der Weltpolitik. Auch im inneren hatte sich viel getan. Ein Resultat dieser Ära sind die New Deal Gesetze, die erstmalig eine ganze Reihe von sozialen Maßnahmen und Unterstützungsprogrammen einführten. Aus ihnen geht die heutige Struktur des amerikanischen Sozialstaates hervor, anhand zweier Texte wird im folgenden beschrieben wie die New Deal Gesetze bis heute die Sozialpolitik beeinflussen.

Der Ursprung amerikanischer Sozialpolitik, der *Social Security Act* war nach Alan Brinkley¹ nur ein Bestandteil einer Welle von Reformen – aber nicht der Kern des *New Deal*, den es ohnehin nicht gab. Der *Social Security Act* hat sich aber als am Wichtigsten herauskristallisiert. Mit ihm wurden zum ersten mal Renten, Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfeleistungen eingeführt. Diese Programme galten allerdings nur für klar definierte Gruppen, wie etwa „*dependent children*“ oder Menschen mit Behinderungen. Nach Brinkley bildet dieses System von Leistungen den Rahmen, welcher das amerikanische Wohlfahrtssystem für den restlichen Verlauf des 20. Jahrhunderts entscheidend prägen sollte.

Alan Brinkley bettet die Entwicklung des „New Deal“ und der damit ins Leben gerufenen Sozialhilfeprogramme ein in den politischen Kontext der Präsidentschaft Franklin Roosevelts. Die Bedeutung des „New Deal“ fasst Brinkley nach seinen unmittelbaren Erfolgen und Misserfolgen zusammen. Für vier grundlegende Prozesse des 20. Jahrhunderts können die Maßnahmenpakete des New Deal nach Brinkley nicht verantwortlich zeichnen: Beendigung von Great Depression und Massenarbeitslosigkeit, umfassende Transformation des amerikanischen Kapitalismus (Arbeitnehmerrechte ausgeschlossen), Schmälerung der Armut und eine

¹ Brinkley, Alan „New Deal“ (1991). In: Foner, Eric and John A. Garraty [Eds.] „The Reader’s Companion to American History“. Boston: Houghton Mifflin Company, pp. 783-86.

Umverteilung des Reichtums. Genauso wenig nahmen die Gesetze die kommenden sozialen Probleme wie etwa die gesellschaftliche Stellung der Afroamerikaner und der Homosexuellen in Angriff.

Trotzdem zählen die Weichenstellungen durch das New-Deal-Paket zu den wichtigsten Veränderungen im Sozialstaatswesen der USA überhaupt. Brinkley führt für diese These drei Hauptargumente an: Als erstes hat die Einrichtung neuer bundesstaatlicher Institutionen den Aufgabenbereich des Bundes weit in das Alltagsleben der Amerikaner hinein vergrößert. Der Bund war nun zuständig für die zumindest minimale Versorgung der Bedürftigen und Arbeitssuchenden, für den Schutz gewerkschaftlicher Rechte, für die Stabilität der Zentralbanken und die Regulierung des Finanzmarktes, für den Bau und Erhalt von Sozialwohnungen, für die weitflächige Subventionierung von Agrarproduzenten, und weiteren, jetzt neu hinzugekommenen bundesstaatlichen Aufgaben. Die neu eingeführten Aufgaben und die sie verkörpernden Institutionen ermöglichten es einer ungeahnten Anzahl von Gruppen, ihre Interessen an den relevanten Stellen vorzubringen. Als Resultat verschärfte sich der Wettbewerb im politischen und wirtschaftlichen Leben, da der beschränkte Zugang zur politischen Einflussnahme, der Unternehmen bevorzugt und andere Gruppen in der politischen Entscheidungsfindung marginalisiert hatte, wegfiel. Der Staat wurde zum zentralen Verhandlungsort verschiedener gesellschaftlicher Interessen.

Als zweites Ergebnis beschreibt Brinkley eine langfristige Verschiebung in der politischen Tektonik zugunsten der Demokratischen Partei, die nun für mehr als eine Generation zur führenden politischen Kraft aufstieg. Und schließlich erblickte eine Reihe politischer Ideen das Licht – später als „*New Deal Liberalism*“ bekannt – die für nachfolgende Generationen gleichermaßen zu einer Quelle der Inspiration wie des Konflikts wurden, und welche die Vorstellung von der Rolle des Staates in den USA nachhaltig beeinflussten.

Etwas weiter geht Theda Skocpol in ihrem Text „The Limits of the New Deal System“². Sie sieht die New-Deal-Gesetze als Gründungsurkunde für Amerikas Sozialversicherungs- und Sozialhilfesysteme. Als Weiterentwicklung des New Deal beschreibt sie die Sozialgesetzgebung während der 60er und 70er Jahre, als sich die USA scheinbar auf dem Weg in Richtung europäischer Wohlfahrtsstaat befanden. Präsident Lyndon B. Johnsons Postulat einer „Great Society“, in der alle Amerikaner beteiligt werden und Armut Vergangenheit war, bildete dafür die politische Grundlage. Mit Hilfe von Sozialprogrammen auf bundesstaatlicher Ebene sollten durch Stimulation der Nachfrage Arbeitslosigkeit und Armut bekämpft werden.

In den späten 70er und 80er Jahren kam es zur Gegenbewegung und die Entwicklung zu einem umfassenden Wohlfahrtssystem wurde zum Halten gebracht. Keynesianische Nachfragepolitik war nicht länger en vogue, die Monetaristen verorteten Wachstumsbremsen unter anderem in den gestiegenen Aufwendungen für Sozialhilfeprogramme. Die Sozialversicherungsprogramme, die vor allem der weißen Mittelklasse zugute kamen und darum sehr beliebt waren, blieben unangetastet. Bestehende Sozialhilfeprogramme allerdings wurden gekürzt, neue wurden nicht mehr zugelassen. Diese neue Ausrichtung amerikanischer Sozialpolitik flankierten konservative Regierungsmitglieder mit einer Rhetorik, die vor allem das Problem der Sozialhilfeabhängigkeit in den Mittelpunkt stellte, und die Rolle der Bundesregierung in der Sozialpolitik für überdimensioniert ausgab.

Skocpols These, wie diese fortwährenden Umstürze zu betrachten sind, zielt ab auf die durch den New Deal vorgegeben strukturellen Vorbedingungen der amerikanischen Sozialpolitik. Dieses unstete, unkonstante, fast pendelartige Voranschreiten in der amerikanischen Sozialpolitik seit den 60er Jahren muss laut Skocpol in der Relation zu den Erfolgen und Misserfolgen, sowie dem gesamten Strauß an ökonomischen wie sozialen Reformen, die den New Deal kennzeichnen, gelesen und

² Skocpol, Theda „The Limits of the New Deal System“ (1995). In: Skocpol, Theda „Social Policy in the United States – Future Possibilities in Historical Perspective“. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 207-27.

verstanden werden. Die Triumphe genau so wie die Unzulänglichkeiten des New Deal bilden den prägenden Rahmen für die nachfolgenden Wirren um die Sozialpolitik der USA. Skocpol wählt daher eine historisch vergleichende Analyse, um aufzuzeigen, wie die Prozesse, die durch den New Deal ins Leben gerufen wurden, bis heute die Gegenwart beeinflussen, die Problemfelder abstecken und die gegenwärtige Diskussion verständlicher machen.

Zuerst ist da die unterschiedliche Vorstellung von Wohlfahrt und Sozialversicherung in der breiten Öffentlichkeit und in der Wissenschaft. Amerikaner empfinden Wohlfahrt nicht als gesamtheitliches System, das von ausnahmslos allen Bürgern in Anspruch genommen werden kann, sondern als klar abgegrenztes Programm für Arme, im scharfen Gegensatz zu den Sozialversicherungsprogrammen. In der Tagesdiskussion meint *Welfare* (Wohlfahrt) Programme, die Bedürftigen das Existenzminimum sichern, es stellt Mittel für Arme bereit, die ihren Lebensunterhalt nicht eigenständig finanzieren können. Das umfasst unter anderem die Ausgabe von Lebensmittelmarken oder staatliche Hilfen für alleinerziehende Mütter ohne Job. Diese Programme werden in der Öffentlichkeit häufig despektierlich behandelt, unter der Vermutung, dass die Leistungsempfänger kaum bedürftig seien oder das Notleiden auf persönliche Verfehlungen zurückzuführen ist und für die meisten Empfänger daher keinerlei moralischer Anspruch auf Sozialhilfe bestehe. Dagegen steht *Social Security* (Sozialversicherung) für die staatlichen Programme, für die ältere und behinderte Menschen anspruchsberechtigt sind, wie etwa die Renten- und Krankenversicherung. Diese Leistungen sind als fundamentale staatliche Sozialleistungen angesehen, da die Bezieher durch jahrelanges Einbezahlen in Form von Sozialabgaben ihre Berechtigung zum Empfang erworben haben.

Skocpol führt diese Zweiteilung auf die Ausarbeitung und Umsetzung der verschiedenen Programme des *Social Security Acts* zurück. Während die Versicherungen für Rentner als universale, auf bundesstaatlicher Ebene angelegte Programme gedacht waren, blieb die Finanzierung und

Ausgestaltung der Sozialhilfeleistungen zum größten Teil Aufgabe der Einzelstaaten. In der öffentlichen Darstellung war es attraktiver für die Regierung, die Trennung zwischen den Programmen weiter zu vertiefen, und die nationalen Programme für ältere Menschen als Grundfesten darzustellen, während die Sozialhilfeprogramme für Arbeitslose und Geringbeschäftigte stiefmütterlich behandelt wurden. Die Trennung war also schon in der Magna Carta der amerikanischen Sozialgesetzgebung – dem *Social Security Act* – angelegt.

Als Erklärung für die im Vergleich zu europäischen Wohlfahrtssystemen rudimentär ausgeprägte Beschäftigungspolitik sieht Skocpol die Tatsache, dass sich in den USA Vollbeschäftigung als Ziel in der Sozialpolitik nie völlig durchsetzen konnte. Nach dem Zweiten Weltkrieg erlebte die Wirtschaft eine Phase ungebremsten Wachstums, was wenig Anlaß bot, beschäftigungspolitische Programme weiter auszubauen, oder bestehende Kapazitäten zur gezielten Maßnahmenenergreifungen angesichts struktureller Veränderungen des Arbeitsmarktes zu vergrößern. Monetaristische Ideen setzten sich Ende der 70er Jahre durch, als keynesianische Theorien das gleichzeitige Auftreten von Rezession und Inflation nicht mehr erklären konnten und besiegelten endgültig das Ende des „keynesianischen Sozialismus“ und der meisten Beschäftigungsprogramme. Die Belange der Arbeitnehmer gerieten damit ins Hintertreffen. Danach hatten diese politischen Maßnahmen dann ein Imageproblem. Präsident Ronald Reagan setzte zwar gezielt keynesianische Stimuli um die Nachfrage zu vergrößern – wie etwa der *Military-buildup*, der zur Explosion des Verteidigungsetats führte – stellte diese Maßnahmen aber nicht in diesen Zusammenhang, sondern betrieb eine Rhetorik des geschrumpften Staates.

Für Skocpol ist die gescheiterte Institutionalisierung des Vollbeschäftigungsideals sowie der keynesianischen Nachfragemassnahmen während der Umsetzung des New Deal die Grundlage für das Fehlen von beschäftigungspolitischen Maßnahmen in der heutigen Sozialgesetzgebung. Gerade weil das Ziel dieses liberalen Keynesianismus die Verkleinerung der Rolle des Staates war, diskreditierte er sich selbst und verlor gegen die

Angebotspolitik der Monetaristen im Feld politischer Ideen, und damit schrumpften auch die Kapazitäten für beschäftigungspolitische Maßnahmen.

Als weiteres Problemfeld beschreibt Skocpol die marginalisierte Position der Afroamerikaner und anderer Minderheiten in der amerikanischen Sozialpolitik. Da die ursprünglichen New-Deal-Versicherungen auf Arbeitnehmer und deren Familien abzielten, viele Afroamerikaner aber in Branchen arbeiteten, die nicht durch die Sozialversicherung abgedeckt waren, fielen sie aus diesem System heraus, und in den Bereich der *Welfare* hinein. Skocpol beschreibt, wie damit ein Stigma des unberechtigten Leistungsbezugs verbunden ist. Einmal in diese Ecke gedrängt, sahen sich die Afroamerikaner der Kritik am *Welfare*-System gegenüber, das Bild der (implizit schwarzen) „*welfare queen*“ wurde zur Begründung von Kürzungen immer öfter herangezogen. *Welfare* wurde zum Umweg, über den sich die vermeintliche Rückständigkeit der Schwarzen dämonisieren ließ, ohne sich dem Vorwurf des Rassismus aussetzen zu müssen.

Als letztes Problem erkennt Skocpol die fehlende Ideologie hinter der Sozialgesetzgebung. Als pragmatisches Maßnahmenbündel eingeführt, wurden die New Deal Gesetze nie als Vision eines amerikanischen Wohlfahrtsstaates verteidigt. Sie blieben immer nur Instrumente, die es amerikanischen Bürgern ermöglichten, uneingeschränkt am wirtschaftlichen Leben und an der Konkurrenz um gesellschaftlichen Erfolg teilzunehmen.

Zusammengefasst leiden die New Deal Reformen für Skocpol am Fluch des eigenen Erfolgs. Die Teile, die umgesetzt wurden, verhindern die Neugestaltung des alten Systems der Zweiteilung von *Social Security* und *Welfare*. Gerade diese Zweiteilung befördert aber die Marginalisierung einiger Bevölkerungsteile gegenüber dem Mainstream. Gekoppelt mit den Veränderungen in der amerikanischen Gesellschaft nach dem Zweiten Weltkrieg ergibt sich folgendes Bild: Der Versuch eine „*Great Society*“ Realität werden zu lassen, und sein Scheitern, hat Legitimationsprobleme für die Vertreter einer umfassenderen Sozialpolitik, vor allem die Demokratische Partei, zur Folge, an denen die öffentliche Debatte bis heute leidet.

Um zum Anfang zurückzukehren: Brinkley wählt eine rein historisch-politische Analyse eingebettet in den Kontext der Weltwirtschaftskrise und der Präsidentschafts Roosevelts und versucht so, die unmittelbaren Umstände der Entstehung aufzuzeigen. Seine Thesen zum Fortbestand des Systems aus dem *Social Security Act* führen zwar aus, welche Teile noch Bestand haben, können aber keine schlüssigen Gründe dafür liefern. Skocpol dagegen bezieht die gesellschaftlichen Veränderungen und die öffentliche Wahrnehmung der Sozialpolitik in ihre Analyse mit ein. Dadurch gelangt sie zu dem Schluss, dass die New Deal Gesetze nur durch das Kräftezerren zwischen sozialen und marktliberalen Ideologien noch Bestand haben, da keine der beiden Richtungen sich in der Sozialpolitik durchzusetzen vermochte. Ob diese Analyse vor dem Hintergrund der *Welfare*-Reform von 1996 weiter haltbar ist, wird zu diskutieren sein.