dern daran, daß Unruhen, brachen sie dennoch aus, sich in einem so dünn besiedelten Land wie den USA nicht als besonders bedrohlich erwiesen.

Diese Faktoren trugen wohl dazu bei, den fanatischen Glauben an den ökonomischen Individualismus in Amerika zu nähren: die unerschütterliche, von Arm und Reich geteilte Überzeugung, daß ein Bettler sich über Nacht in einen Millionär verwandeln könne. Die Lehre von der Selbsthilfe durch eigene harte Arbeit, die den Kapitalismus des 19. Jahrhunderts auszeichnete, blühte in den Vereinigten Staaten in ihrer reinsten und ungebändigsten Form. Im Gegensatz zu anderen Ländern, in denen noch Restbestände der frühen christlichen Lehre erhalten geblieben waren, die die Armut als einen Segen betrachtete, der bei den Reichen Wohltätigkeit und bei den Armen Demut erwecken sollte, galt in den Vereinigten Staaten die Armut immer mehr als »offensichtliche Folge von Faulheit und Sündhaftigkeit. [. . .] Die Verheißung Amerikas war nicht Reichtum, sondern Unabhängigkeit; nicht Bequemlichkeit, sondern die Chance, selbständig zu arbeiten, sich selbst zu versorgen und durch harte und ehrliche Arbeit Anerkennung zu gewinnen.«[1] Schon die Vorstellung eines Fürsorgesystems schien Blasphemie. Folglich waren die wenigen Fürsorgemaßnahmen, die gelegentlich ergriffen wurden, eher bruchstückhaft. Städte und Landkreise kümmerten sich um ihre Hungrigen, wenn überhaupt, auf ihre Weise. Von Ort zu Ort verschieden, gab man den Armen zu essen, sperrte sie in Armenhäuser oder zwang sie zur Indentur.

Als der Pauperismus im Zuge der Urbanisierung und Industrialisierung vor allem in den Städten zu einem offenen Problem wurde, begannen sich auch die mannigfaltigen lokalen Fürsorgemaßnahmen zu vervielfältigen.[2] Nach und nach wurde die Praxis der Versteigerung und Indentur der Armen durch die Institution des Armen- oder Arbeitshauses ersetzt. Das erste Armenhaus wurde im Jahre 1740 in Boston eröffnet; 1884 gab es in Neu England schon nahezu 600. Schließlich verabschiedeten die meisten Bundesstaaten Gesetze, in denen die Armenhäuser als hauptsächliches Mittel zur Armenunterstützung bestimmt wurden; dabei blieb es den einzelnen Gemeinden überlassen, sie zu finanzieren und zu leiten.

Trotz der Erschütterungen durch Einwanderung, Binnen-

wanderung und zyklische Wirtschaftskrisen, die die Städte des späten 19. Jahrhunderts im Zuge der Industrialisierung heimzusuchen begannen, wurde das Prinzip beibehalten, Armenunterstützung, sofern sie überhaupt gewährt wurde, in der Kompetenz der Gemeinden, nicht aber des Bundes oder der Einzelstaaten zu belassen. Von Zeit zu Zeit wurde Bundesunterstützung bei Naturkatastrophen wie Dürre oder Überschwemmung angefordert und gewährt, nie aber bei der Katastrophe der Arbeitslosigkeit.[3] Anträge im Kongreß, während der Wirtschaftskrisen von 1893-94, 1914 und 1921 eine Arbeitslosenunterstützung durch den Bund zu erwirken, scheiterten. Präsident Pierce formulierte das fast ein Jahrhundert lang vorherrschende Dogma im Jahre 1854 wie folgt:

> [Sollte der Kongreß] Maßnahmen für solche Zwecke treffen, werden die Quellen der Wohltätigkeit zu Hause austrocknen. Statt daß die einzelnen Staaten ihre eigenen Hilfsmittel für die soziale Not ihrer eigenen Leute verwenden, würden sie dann selbst der Versuchung erliegen, Staaten wie Individuen zu behandeln, und zu demütigen Bittstellern um die Großmut der Bundesregierung werden und damit ihre eigentliche Beziehung zu dieser Union auf den Kopf stellen.«[4]

Im frühen 20. Jahrhundert begannen die Einzelstaaten, Pensionen für Blinde, Alte und Witwen (»Mütterhilfe«) einzuführen. Größtenteils waren diese Programme jedoch nicht verpflichtend; ihre Verwirklichung blieb Vorrecht örtlicher Verwaltungen (gewöhnlich des Bezirks), mit denen die Kosten zu teilen nur wenige Staaten bereit waren.[5]

Als in den dreißiger Jahren die Große Depression hereinbrach, gab es nur diese örtlichen, seit der Kolonialzeit praktisch unveränderten Fürsorgevorkehrungen. Alle alten Methoden und Instrumente, vom Armenhaus bis zur Indentur, waren noch gebräuchlich. Vielerorts konnten die Mittellosen nur auf private Wohltätigkeit zurückgreifen.[6]

Massenarbeitslosigkeit und Fürsorgerestriktionen

Schon 1928 zeichnete sich ein Anstieg der Arbeitslosigkeit ab. Zunächst wurde das Problem als zeitlich begrenzte wirtschaftliche Abschwungsphase aufgefaßt; der aus ihr resultierenden Not, so hieß es weithin, könne man durch lokale

Bemühungen Herr werden. Die Nation weigerte sich hartnäkkig, die heraufziehende ökonomische Katastrophe zur Kenntnis zu nehmen. Bis nach 1932 machten Nachrichten über die Krise nur selten Schlagzeilen. Statt dessen wurde in den Zeitungen von persönlichen Tragödien berichtet, die in der Katastrophe ihren Ursprung hatten: über den Selbstmord eines Spekulanten oder über den Mord eines arbeitslosen Arbeiters an seiner verhungernden Familie. Zeitungen forderten die wohlhabenden Bürger auf, den Arbeitslosen Gelegenheitsarbeiten zu verschaffen; Lokalpolitiker inszenierten Arbeitsbeschaffungskampagnen wie »make-a-job« und »household helper«[7]; einige Gemeinden stellten Parzellen für Gemüsegärten zur Verfügung, um die Not der Arbeitslosen zu lindern.[8] Die Lynds zitieren einen entsprechenden Leitartikel aus Middletown vom Jahre 1930:

> »Es ist ein offenes Geheimnis, daß eine beträchtliche Notlage eingetreten ist, [. . .] die sich wahrscheinlich noch mehrere Wochen lang hinziehen wird. [. . .] Jetzt ist für alle, die es sich leisten können, eine gute Zeit, all ihre Gelegenheitsarbeiten ausführen zu lassen, um den Arbeitslosen zu helfen. [. . .] Das ist viel besser als direkte Wohltätigkeit, so notwendig diese in Notfällen auch sein mag.«[9]

Man betrachtete das Problem als ein zeitlich begrenztes, dem mit den traditionellen Methoden individueller Selbsthilfe und örtlicher Wohltätigkeit beizukommen sei.

Die steigende Arbeitslosigkeit war jedoch nicht Ausdruck einer zeitlich begrenzten Abschwungsphase. Zum Frühjahr 1929, als ein saisonabhängiger Rückgang der Arbeitslosigkeit erwartet wurde, näherte sich die Zahl der Arbeitssuchenden 3 Millionen; bis zum Januar 1930 stieg sie auf über 4 Millionen, erreichte im September des Jahres 5, bis zum Frühjahr 1931 6 Millionen und stieg immer weiter, bis im Frühjahr 1933 nahezu 15 Millionen Menschen – etwa ein Drittel der erwerbstätigen Bevölkerung – ohne Arbeit waren.[10] In saisonbereinigten Indexziffern fiel der Beschäftigungsindex von 108 im August 1929 auf 61 im Juli 1932, d. h. um mehr als 40%. Gleichzeitig mußten die, die noch Arbeit hatten, Lohnsenkungen und Arbeitszeitverkürzungen in Kauf nehmen; so fielen die Löhne um ein Drittel auf durchschnittlich 17 Dollar pro Woche.[11]

Eine Wirtschaftskrise von unerhörtem Ausmaß war ausgebrochen; doch die Bundesregierung blieb untätig. Die wenigen Maßnahmen, die Hoover traf, dienten der Unterstützung von Bankunternehmen, Eisenbahngesellschaften und Farmern – derjenigen Unternehmergruppen also, die nach offizieller amerikanischer Glaubenslehre bisher die Wirtschaft in Gang gehalten hatten und sie auch wieder in Gang setzen würden. Doch selbst diese Maßnahmen wurden durch dogmatische Vorbehalte gegen staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsablauf beschnitten. Als die Börse sich nicht, wie Hoover es nach dem Krach vom Oktober 1929 vorhergesagt hatte, sofort wieder erholte, ermahnte er die Geschäftsleute, ihr Preis- und Lohnniveau beizubehalten, als ob der Börsenkrach der Wall Street hermetisch abzuriegeln wäre. Als die Preissenkungen sich dennoch verschärften und ausweiteten, vertrat Hoover den Standpunkt, die Wirtschaft befinde sich im Stadium einer heilsamen Deflation unnatürlicher spekulativer Werte und stehe kurz vor der Wiederaufnahme der Geschäfte auf einer »gesunden Basis«. In der Zwischenzeit bestand sein Hauptrezept in der Forderung nach Ausdehnung privater und öffentlicher Bautätigkeit; dabei wurde wegen seiner Vorliebe für einen ausgeglichenen Haushalt so wenig an öffentlichen Mitteln in die Bauwirtschaft investiert, daß diese während der ersten Krisenjahre in Wirklichkeit einen beträchtlichen Rückschlag erlitt. Das rapide sinkende Lohnniveau erklärte der Präsident damit, angesichts fallender Preise seien Lohnkürzungen durch die Notwendigkeit ausreichender Profitmargen für die Unternehmen gerechtfertigt. Nur so könne die Geschäftstätigkeit neu belebt werden und damit der Wohlstand bei allen Amerikanern wieder einkehren, wie es dem »American Way« entspreche. All diese Jahre hindurch wurde von Amts wegen beständig verkündet, der Aufschwung stehe bereits »hinter der nächsten Ecke«.[12]

Was die wachsenden Massen Arbeitsloser betrifft, so beschränkte sich Hoover vorzüglich darauf, örtlichen Wohltätigkeitsbemühungen seine rhetorische Unterstützung zu leihen. Außerdem ernannte er im Oktober 1930 Oberst Arthur Woods zum Vorsitzenden eines President's Emergency Committee for Employment. Oberst Woods erkundigte sich überall im Land bei den Gouverneuren telephonisch nach der

Beschäftigungssituation, versuchte, die Arbeitslosenzahlen zu schätzen und empfahl, von der Ernsthaftigkeit der Lage offensichtlich beeindruckt, dem Präsidenten, vor dem Kongreß die Bewilligung beträchtlicher Geldmittel für öffentliche Arbeitsprogramme zu beantragen. Statt dessen berichtete der Präsident dem Kongreß im Dezember 1930, »die grundsätzliche Stärke des nationalen Wirtschaftslebens ist unbeeinträchtigt«, und die Bundesausgaben für öffentliche Arbeiten lägen »bereits an der Höchstgrenze, die eine kontinuierliche und vorsichtige Finanzpolitik erlaubt«.[13] Entsprechend wurden mehrere im Kongreß eingebrachte Resolutionen zur Unterstützung von Dürreopfern abgewiesen und ein Antrag auf Bewilligung von 25 Millionen Dollar für die Unterstützung von Dürreopfern und Arbeitslosen durch das Rote Kreuz niedergestimmt.[14] Gleichzeitig forderte die Bundesregierung die Arbeitgeber auf, mehr Arbeitskräfte einzustellen und niemanden zu entlassen.

Im August 1931, bei einer Arbeitslosenzahl von über 8 Millionen, wurde das Emergency Committee for Employment durch die Organization on Unemployment Relief ersetzt, die wie ihre Vorgängerin weder Geldmittel noch Machtbefugnisse besaß.[15] Folglich beschränkte sich ihre Arbeit darauf, das Bedürfnis nach Wohltätigkeit zu publizieren, die Vorzüge örtlicher Verantwortlichkeit zu bekräftigen und zu besserer »Koordinierung« der lokalen Anstrengungen aufzurufen – als ob Massenelend hauptsächlich das Resultat administrativer Verwirrung unter den verschiedenen örtlichen Wohltätigkeitsämtern wäre. Der Standpunkt des Bundes deutet sich in einer Anzeige an, die im Herbst 1931 während einer Spendenaktion gemeinsam vom President's Committee und der Association of Community Chests and Councils* aufgegeben wurde:

> »Zwischen dem 19. Oktober und dem 25. November wird Amerika vom Gefühl einer bedeutenden geistigen Erfahrung durchdrungen werden. In jenen wenigen Wochen werden in den Städten und Gemeinden des ganzen Landes Millionen von Dollar gesammelt und die Furcht vor Kälte und Hunger aus Tausenden von Herzen gebannt werden . . .«

Im Verlauf von Hearings zu Gesetzentwürfen über Sozialfürsorge, die dem Senat zu jenem Zeitpunkt vorlagen, führte

* Eine Vereinigung privater Wohlfahrtsverbände (Hilfskassen) (Anm. d. Übers.).

die Annonce zu folgendem Wortwechsel zwischen Senator Edward Costigan und dem Vorsitzenden der Organisation on Unemployment Relief (und Präsidenten der American Telephone and Telegraph Company) Walter S. Gifford:

Senator Costigan: »Lassen Sie mich zuerst fragen, ob Sie meinen, daß die Furcht vor Kälte und Hunger aus Tausenden von Herzen verbannt worden ist?«

Mr. Gifford: »Ohne Zweifel; nicht aus jedem, aber aus Tausenden. Das ist eine sehr bescheidene Feststellung, meine ich.«

Senator Costigan: »Bleibt sie in Tausenden von Herzen weiterbestehen?«

Mr. Gifford: »Ich glaube, ja. Darüber gibt es keinen Zweifel.«

Senator Costigan: »Sollte es sich Ihrer Meinung nach unser Volk zur Gewohnheit machen, sich mit Hilfe von Anzeigen vom Gefühl bedeutender geistiger Erfahrungen durchdringen zu lassen?«[16]

Der Nationale Industrieverband (National Association of Manufacturers)[17] und die U. S. Handelskammer schlossen sich der Stimmung gegen Bundesunterstützung an und bezeichneten diese als eine Bedrohung, die die moralische Stärke von Individuen, Gemeinden und Staaten untergraben würde. »Die spontane Großzügigkeit unseres Volkes«, so versicherte die Handelskammer der Nation, »hat noch nie versagt.«[18] Trotz ständiger Verschärfung der Krise betonte Präsident Hoover wiederholt, die Bundesregierung könne es den Gemeinden nicht gestatten, das »kostbare Gut lokaler Initiative und Verantwortung« preiszugeben. In einer Botschaft an den Kongreß vom Dezember 1931 bestand er darauf, in Wirklichkeit sei »lokale Initiative« längst im Begriff, mit dem Problem fertig zu werden:

»Durch die President's Organization on Unemployment Relief wurden im letzten Winter öffentliche und private Organe erfolgreich bei der Arbeitsbeschaffung und anderen Maßnahmen gegen das Elend eingesetzt. [. . .] Komitees führender Bürger sind nun praktisch überall mit der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beschäftigt. In der großen Mehrzahl sind ihnen die nötigen Geldmittel zugesichert worden, die, zusammen mit der Unterstützung örtlicher Behörden, der Lage entsprechen. [. . .]

Ich stehe jeder direkten oder indirekten Arbeitslosenunterstützung durch die Regierung feindlich gegenüber. Der Zusammenbruch und die gestiegene Arbeitslosigkeit in Europa sind teilweise solchen Praktiken zu verdanken. Unser Volk ergreift seine Maßnahmen gegen das Elend der Arbeitslosigkeit auf echt amerikanische Art.«[19]

In der Tat fand der Präsident an dem Elend sogar Positives:

»Die Unterlagen des Öffentlichen Gesundheitsdiensts (Public Health Service) zeigen, daß Krankheiten sowie die Kinder- und allgemeine Sterblichkeitsrate unter das Niveau normaler Jahre gesunken sind. Es könnte keinen besseren Beweis dafür geben, daß unsere Menschen vor Hunger und Kälte geschützt worden sind, und daß das Gefühl sozialer Verantwortlichkeit in der Nation auf die Notlage der Unglücklichen eine Antwort gefunden hat.«[20]

Trotz eines Sieges der Demokraten bei der Kongreßwahl von 1930, der die Republikaner im Repräsentantenhaus zu einer Minderheit gemacht und den Senat in zwei gleiche Teile aufgespalten hatte, war in diesem Stadium auch der Kongreß nicht bereit, Schritte zu direkten Unterstützungszahlungen zu unternehmen.[21] Senator Robert F. Wagner brachte 1931 ein Gesetz ein, das 2 Milliarden Dollar für öffentliche Arbeiten, Stellenvermittlungsämter und Arbeitslosenversicherung durch den Bund vorsah. Der Kongreß verabschiedete die beiden ersten Maßnahmen – gegen die Hoover umgehend sein Veto einlegte –, lehnte aber die Arbeitslosenversicherung (eine Form direkter Unterstützung) ab. Im Februar 1932 legten die Senatoren Robert M. La Follette, Jr. und Edward P. Costigan einen Gesetzentwurf vor, nach dem der Bund 375 Millionen Dollar für Arbeitslosenunterstützung an die Einzelstaaten bewilligen sollte; auch dies wurde abgelehnt.[22] Senator Gore aus Oklahoma drückte die Ansicht vieler Kongreßmitglieder aus, als er bemerkte, eine Wirtschaftskrise lasse sich per Gesetz genausowenig mildern, »wie man eine Resolution zur Verhinderung einer Krankheit verabschieden kann.«[23]

Das Elend verschärfte sich jedoch immer weiter. Bei immer mehr Familien waren Sparguthaben und Kredite erschöpft. Einige waren schon drei Jahre ohne Arbeit, und die Arbeitslosigkeit nahm immer noch zu. 1932 stiegen die Anträge auf Unterstützung um schätzungsweise 40%, aber viele wurden abgelehnt, da die örtlichen öffentlichen und privaten Fürsorgestellen bereits überlastet waren. In Philadelphia und Chicago schlossen die Fürsorgeämter ganz; überall im Land wurden die kärglichen Beihilfen noch mehr gekürzt.

Auch das Einkommen in der Landwirtschaft, das 1929 noch 7 Milliarden Dollar betragen hatte, sank nunmehr auf 2 Milliarden Dollar im Jahre 1932[24] (obwohl die Hoover-Admini-

stration bis 1931 bescheidene Versuche unternommen hatte, landwirtschaftliche Überschüsse aufzukaufen und freiwillige Anbaubeschränkungen zu fördern). Tatsächlich fielen die Preise der landwirtschaftlichen Produkte stärker, wenn auch weniger abrupt, als die anderer Güter. Von der schweren Dürre des Jahres 1931 waren die Farmer des mittleren Westens besonders hart betroffen. Getreu ökonomischer Prinzipien schlug Hoover Regierungsanleihen für die Farmer vor, die sie aber nur zur Wiederherstellung von Eigentumswerten, für Gerätekauf und Viehfutter verwenden durften und für die sie mit ihrem Eigentum bürgen mußten. Einige Senatoren aus dem Westen wandten ein, Farmer könnten nicht ihr Vieh füttern, während ihre Familien Hunger litten; die Administration erwiderte, direkte Unterstützung obliege privaten und öffentlichen Organen auf lokaler Ebene und sei nicht Aufgabe der Bundesregierung.

Unterdessen begannen einige Staaten mit überwiegend städtischer Bevölkerung, der lokalen Not entgegenzuwirken. Eine Reihe von Staaten, deren Gesetze örtlichen Behörden die Einrichtung von Waisen-, Blinden- und Altersrenten bereits erlaubten, verlangten jetzt von den Gemeinden die Ausführung dieser Programme; einige beteiligten sich sogar an ihrer Finanzierung. Auf Initiative des Gouverneurs Roosevelt stellte der Staat New York 1931 ein Notstandsprogramm auf, das lokale Fürsorgefonds mit anfangs 20 Millionen Dollar subventionierte. New Jersey, Pennsylvania, Ohio und Wisconsin folgten bald mit ähnlichen Notstandsauslagen, und andere Staaten begannen, städtische Fürsorge-Obligationen auszustellen. Bis zum Ende des Jahres 1932 gewährten 24 Bundesstaaten den Sozialfürsorgeprogrammen der Gemeinden ihre finanzielle Unterstützung.

Im Jahre 1932 machte die Bundesregierung endlich einen kleinen Schritt hin zur Fürsorgeunterstützung. Führer der Demokratischen Partei überstimmten ein Veto des Präsidenten und verabschiedeten 1932 den Emergency Relief Act, der der Reconstruction Finance Corporation (RFC)[25] 300 Millionen Dollar zur Verfügung stellte, um damit über Anleihen an die Einzelstaaten (rückzahlbar, einschließlich Zinsen, bis Juli 1935) die lokalen Fürsorgefonds aufzubessern. Zu dieser Zeit waren etwa 12 Millionen Menschen ohne Arbeit (von denen

nach einer Studie des amerikanischen Sozialarbeiterverbands weniger als ein Viertel überhaupt Unterstützung empfingen, die außerdem kaum zum Leben ausreichte). Die Anleihen sollten es Ländern und Gemeinden erleichtern, ihre eigenen Gelder für Sozialfürsorge aufzuwenden, indem sie ihnen erlaubten, auf ihren Anteil an Mitteln zurückzugreifen, die für den Bundesstraßenbau bewilligt worden waren – eine von mehreren Einmischungsformen in lokale Verantwortlichkeiten, die die Bundesregierung ohne Zögern wahrgenommen hatte. Bis zum Ende des Jahres 1932 hatten die Einzelstaaten allerdings nur 30 Millionen Dollar geborgt, da sie selbst das Geld zu beantragen hatten, zu seiner Rückzahlung verpflichtet waren und auch von einer Hoover-orientierten RFC-Verwaltung nicht gerade zu Anträgen ermutigt wurden.[26]

Sechs Monate später gab die Bundesregierung ihre traditionelle Haltung auf und setzte ein massives Notstandsprogramm für Sozialfürsorge in Kraft. Die politischen Kräfte, die diesen Kurswechsel schließlich herbeigeführt haben, sind einer näheren Betrachtung wert.

Lokale Bemühungen zur Bewältigung der Arbeitslosigkeit

Kommunalbeamte konnten sich den Klagen der Arbeitslosen gegenüber nicht so taub stellen, wie das bundesstaatliche Politiker zunächst versucht hatten. Mit der Ausweitung der Arbeitslosigkeit wandten sich immer mehr Menschen mit der Bitte um Unterstützung an die Fürsorgeämter. Diese hätten es sicher vorgezogen, sie einfach abzuweisen, doch das war jetzt nicht mehr möglich. Zum einen strafte die allseitig erkennbare Not die herkömmliche amerikanische Auffassung Lügen, der zufolge die Bedürftigen für ihr Schicksal selbst verantwortlich seien. Solange die meisten Menschen Arbeit fanden, konnte man über die Armen leicht hinweggehen, indem man sie als faul und leichtsinnig denunzierte. Jetzt aber gab es keine Arbeit mehr. Zum anderen waren Arbeitslose auch Wähler, und vor allem in Industriestädten, wo die Arbeiter die Mehrheit darstellten, jetzt aber ohne Arbeit waren, mußten die örtlichen Politiker mit der Möglichkeit ihres politischen Abfalls rechnen. (Als allerdings zwei Jahrzehnte später, in den

fünfziger Jahren, Millionen armer Schwarzer durch die Modernisierung der Landwirtschaft aus dem ländlichen Süden in die Städte getrieben wurden, gingen die örtlichen Fürsorgebehörden auf die Bedürfnisse dieser verarmten Massen praktisch überhaupt nicht ein. Ein Grund bestand darin, daß die schwarzen Neuankömmlinge gewöhnlich nicht in den städtischen politischen Apparat integriert waren. Da sie, zumindest anfänglich, nur geringe politische Macht hatten, brauchte man ihnen auch nur wenig Konzessionen zu machen.)

Die öffentlichen und privaten Fürsorgeämter wankten unter der enormen Last, die auf ihnen lag. Die Community Chests (Hilfskassen), die private Wohlfahrtsverbände vertraten, hatten sich in ihren jährlichen Spendenaufrufen stets als Verantwortungsträger der Sozialfürsorge dargestellt und fühlten sich daher jetzt gezwungen, einen großen Teil der Bürde zu übernehmen. Während der ersten Jahre der Wirtschaftskrise bestanden die Hilfskassen in ihren öffentlichen Berichten und Verlautbarungen sogar weiter darauf, sie eigneten sich besser als staatliche Behörden zur Bewältigung der Fürsorgeproblematik. (Es war ein ziemlicher Schock für die Privatverbände, als das Büro für Sozialstatistik der Universität von Chicago 1929 in einem Bericht an die nationale Sozialarbeiterkonferenz feststellte, daß 71% der Fürsorgeausgaben im Land in Wirklichkeit von der öffentlichen Hand aufgebracht wurden.) Von den Spendenaufrufen einmal abgesehen, hatten die Privatagenturen tatsächlich eine ganze Reihe durchaus beachtlicher Einrichtungen, unter anderem zur Erziehungsberatung, Erholungs- und Gesundheitsfürsorge, unterhalten. Von ihren eigenen Erklärungen und der steigenden Arbeitslosigkeit in die Zange genommen, sahen sich die Hilfskassen nunmehr gehalten, einen größeren Teil ihrer Budgets für direkte Wohlfahrtszahlungen aufzuwenden. Vor der Wirtschaftskrise hatten sie nur 10% ihrer Mittel für direkte Unterstützungszahlungen ausgegeben; 1932 verschlangen diese in vielen Gemeinden bereits bis zu 35% der Kassenmittel. Trotz steigenden Spendenaufkommens[27] und der Umleitung von Geldmitteln aus anderen Einrichtungen in die Sozialfürsorge kamen die Wohltätigkeitsbudgets dem wachsenden Unterstützungsbedarf kaum nach.

Der größte Teil der Fürsorgelast mußte von lokalen Steuer-

einkünften getragen werden. Berichte aus mehreren größeren Städten zeigten an, daß die Ausgaben lokaler Fürsorgeämter in diesen Städten von 22 338 114 Millionen Dollar in den ersten drei Monaten des Jahres 1929 auf 73 757 300 Millionen Dollar im entsprechenden Zeitraum des Jahres 1931 gestiegen waren. Die Anzahl von der Fürsorge unterstützter Familien betrug im ersten Quartal 1929 im Monatsdurchschnitt 33 861 und stieg bis zum Beginn des Jahres 1931 auf 1 287 778.[28]

Städte, Gemeinden und Kreise hatten Mühe, diesen eskalierenden Fürsorgebudgets nachzukommen. Um mehr Geldmittel aufzubringen, wurden Ad-hoc-Pläne entwickelt, wie z. B. die Erhebung einer Sondersteuer bei städtischen Angestellten, die dem Gehalt eines Arbeitstags pro Monat entsprach. (Zuweilen wurde diese Methode sogar von Privatgesellschaften übernommen, die dadurch zur Philanthropie beitrugen, daß sie ihre eigenen Angestellten besteuerten.) In New York, wo Sozialfürsorge »außer Haus« (im Unterschied zu Arbeitshäusern) durch einen Erlaß von 1898 verboten worden war, trafen sich im Juli 1930 ortsansässige Philanthropen und sammelten 8,5 Millionen Dollar, mit deren Hilfe sie 25 000 Arbeitslosen eine Beschäftigung als städtische Lohnarbeiter verschafften. Unterdessen gewährten die Polizeireviere den ärmsten der Armen Unterstützung aus Beiträgen von städtischen Angestellten.[29]

In Illinois, wo Arbeitslosigkeit von Chicago bis zu den Bergbaugebieten im Süden des Staates herrschte, wurden die öffentlichen staatlichen Schulen beauftragt, den Fürsorgebedarf zu ermitteln. Beschäftigte von Großunternehmen und staatliche Angestellte, von deren Lohn jeden Monat ein Teil einbehalten wurde, steuerten 3 Millionen Dollar an »Spenden« bei.[30] Einige Städte versuchten, durch die Einrichtung von Magazinen, in denen man Wohlfahrtsgutscheine gegen Lebensmittel eintauschen konnte, Mittel einzusparen, doch das tatsächliche Ausmaß der Ersparnis zwar zweifelhaft; außerdem brachte diese Maßnahme die örtlichen Geschäftsleute auf, die sich vor allem durch die Abnahme der Wohlfahrtsgutscheine über Wasser hielten. Derartige Projekte erwiesen sich bei der Bewältigung der steigenden Fürsorgekosten als nicht besonders hilfreich; die Finanzierungsmethoden belasteten darüber hinaus die Kleineigentümer, Beamten und diejenigen

Arbeiter, die noch beschäftigt waren, besonders schwer.[31]

Mit dem rapiden Ansteigen der Fürsorgekosten fanden sich die Verwaltungen bald von allen Seiten unter Druck gesetzt. Die Unternehmer verlangten Einsparungen im städtischen Dienstleistungsbereich und Steuererleichterungen für sich selbst. In Chicago gingen Großeigentümer sogar bis zur Organisierung eines Steuerboykotts; die Reichen machten dort, wie auch in anderen Städten, falsche Angaben über ihren Besitzstand, hielten aber die Arbeiter weiter dazu an, einen Teil ihres kärglichen Lohns für die Arbeitslosenhilfe abzuzweigen.[32] In manchen Gebieten waren auch die Farmer, die fest an Selbstversorgung glaubten – vor allem, wenn es sich um Stadtbewohner handelte –, über die steigenden Ausgaben der Bezirke erbost.

Der »Wirtschaftsabschwung« setzte sich fort und verschärfte sich noch; das Arbeitslosenheer wuchs weiter. Das Nationaleinkommen fiel von 82 Milliarden Dollar im Jahre 1929 auf 40 Milliarden im Jahre 1932; im selben Zeitraum sank das Unternehmereinkommen von 11 auf 2 Milliarden Dollar, nahm der Aktienwert von Industrieunternehmen und Eisenbahngesellschaften um 80% ab, ging die Produktion um 50% zurück.[33] Am Rand der Städte entstanden Barackensiedlungen; in New York richteten sich die Arbeitslosen in einer aufgegebenen Konservenfabrik ein; andere bauten sich Bretterbuden in einem leeren Staubecken im Central Park und nannten es »Hoover Valley«. Noch mehr Menschen drängten sich in den Fürsorgeämtern, viele von ihnen respektable Mittelklassenangehörige, wie betäubt vom Zusammenbruch der überschäumenden Prosperität der zwanziger Jahre, der sie zu Bettlern gemacht hatte, die mit dem Hut in der Hand um Almosen flehten. Die meisten bekamen überhaupt nichts; 1932 empfing erst ein Viertel der Arbeitslosen Fürsorgeunterstützung. In New York City bekamen die Familien, die Glück hatten, durchschnittlich 2,39 Dollar die Woche, an den meisten Orten wurde nur ein wenig Verpflegung ausgegeben.[34] Dennoch stiegen die Fürsorgekosten:

Das Problem wurde durch einen scharfen Rückgang der Steuereinkünfte noch verstärkt. Die Stadtverwaltungen versuchten, zur Bezahlung ihrer Sozialfürsorge Schuldverschreibungen in Umlauf zu bringen, doch bis zum Winter 1931-32

Tabelle 1

Fürsorgeaufwendungen aus öffentlichen und privaten Mitteln in 120 Stadtgebieten, 1929-32[35]

	Beträge in 1000 Dollar
1929	43,745
1930	71,425
1931	172,749
1932	308,185

hatten viele ihren Kredit überzogen: die Banken weigerten sich selbst zu übermäßigen Zinssätzen die Schuldverschreibungen anzukaufen.[36]

Das Aufkommen von Massenunruhen

Ohne Arbeit, brach für viele eine ganze Lebensform zusammen. Menschen verloren Haus und Hof, Männer konnten ihre Familien nicht unterhalten, Jugendliche heirateten nicht mehr, viele liefen einfach davon. Die meisten litten im stillen, durch ihr Elend verwirrt und beschämt zugleich. Doch nicht alle nahmen ihr Schicksal so fügsam hin. Die ringsum erkennbaren Katastrophenanzeichen, die verzweifelte Zwangslage von Millionen, ließen die bisherigen Ansichten zur Armut vorübergehend in ihr Gegenteil umschlagen. Viele begannen, ihr eigenes Elend nicht als individuelles Schicksal, sondern als kollektive Katastrophe, nicht als Resultat persönlichen Versagens, sondern als Fehler »des Systems« zu deuten. In dem Maße, wie die Wirtschaftsordnung an Legitimität verlor, steigerten sich Wut und Protest. Auf diese Weise führte die Depression zur Entstehung der größten Arbeitslosen-Bewegung in der Geschichte des Landes.

Gruppen von arbeitslosen Männern versammelten sich auf den örtlichen Fürsorgeämtern, bedrängten das Verwaltungspersonal und besetzten die Büros, bis ihren Forderungen stattgegeben wurde – das hieß gewöhnlich, bis man ihnen Geld oder Waren aushändigte.[37] Die Fürsorgebeamten, die gewöhnlich nicht nach festen Dienstvorschriften arbeiteten und an unterwürfige Klienten gewöhnt waren, mit denen sie

nach eigenem Gutdünken verfahren konnten, waren angesichts der aggressiven Proteste meist zum Nachgeben bereit. Das Verwaltungspersonal lokaler und privater Wohltätigkeitsagenturen war entweder unfähig oder nicht willens, Taktiken »direkter Aktion« zu widerstehen; sie büßten daher nach und nach ihren Ermessensspielraum bei der Fürsorgevergabe ein und waren gezwungen, ihre hochgeschätzten Methoden zur Überprüfung und Überwachung von Fürsorgeempfängern aufzugeben. Jeder Sieg über die Fürsorgebehörden stärkte Moral und Schwungkraft der Arbeitslosenbewegung und machte das Dogma, nach dem Fürsorgeunterstützung das öffentliche Eingeständnis persönlichen Scheiterns verkörpere, noch bedeutungsloser.[38] Da es den Leuten durch diese Tumulte in den lokalen Ämtern gelang, Geld oder Waren zu bekommen, breitete sich die Bewegung über das ganze Land aus.

In Chicago, wo viele der Arbeits- und dazu noch Obdachlosen in städtischen Unterkünften Schutz gesucht hatten, organisierte der Arbeitslosenrat 5000 Menschen zu einem Marsch auf die Leitungszentrale der Obdachlosenasyle und verlangte drei Mahlzeiten pro Tag, zwei Tabakrationen pro Woche, freie Gesundheitsfürsorge, das Recht, in den Heimen Ratssitzungen abzuhalten, sowie die Zusage, keine Maßnahmen gegen Ratsmitglieder zu ergreifen. Als die Fürsorgemittel um 50% gekürzt wurden, marschierten die Arbeitslosen aufs neue, und die Kürzungen wurden wieder rückgängig gemacht. Chicago war auch Schauplatz häufiger Mieterunruhen (»rent riots«), vor allem in den von Schwarzen bewohnten Stadtteilen, wo die Arbeitslosigkeit katastrophale Ausmaße angenommen hatte und zahlreiche Familien aus ihren Wohnungen vertrieben und auf die Straße gesetzt wurden.[39] In solchen Fällen pflegten sich Gruppen von bis zu 100 Mann – oft unter der Führung von Mitgliedern der Kommunistischen Partei[40] – zu versammeln, um das Mobiliar einer auf die Straße gesetzten Familie, auch in deren Abwesenheit, wieder in ihre Wohnung oder ihr Haus zurückzutragen.[41] Diese Aktionen endeten regelmäßig mit Prügeleien, Verhaftungen, ja sogar mit Toten, zwangen die Fürsorgeverwaltungen aber auch zur Herausgabe von Mitteln zur Mietzahlung.[42] Nach einer Mieterrevolte im August 1931, in deren Verlauf drei Polizisten verletzt wurden, wurden die Wohnungsräumungen zumindest

zeitweise ausgesetzt[43], und einige der Beteiligten erhielten Arbeit unter Aufsicht der Fürsorgeverwaltung. Der Aufruhr, so berichtete ein Beamter,

»... entflammte die ganze Gemeinde. Ich brachte die nächsten 48 Stunden da unten auf den Straßen zu und versuchte, die Lage zu beruhigen.

Ich suchte Ryerson und das Komitee führender Geschäftsleute auf. [...] Ich sagte, die einzige Methode, die Angelegenheit zu beenden, bestehe darin, den auf die Straße gesetzten Menschen sofort Arbeit zu geben. Das war am Samstag. Sie sagten: ›Wir haben das Geld nicht.‹ Ich sagte: ›Dann besorgt euch welches.‹ Am Montag morgen hatten sie das Geld und an diesem Tag gaben wir 300 jener Männer Arbeit in den Parks.«[44]

In New York begannen kollektive Aktionen der Arbeitslosen mit dem Widerstand gegen Wohnungsräumungen auf der Lower East Side. In den Jahren 1930-31, als die Zahl der Räumungen täglich anstieg, begannen kleine Gruppen von Männern, die Polizeibeamten mit Gewalt daran zu hindern, Mobiliar aus den Wohnungen zu entfernen und auf die Straße zu stellen. Den Menschen, die auf die Straße gesetzt werden sollten, war der physische Widerstand als einziges, bisweilen erfolgreiches, Mittel gegen die Räumungen geblieben. Eine Protestversammlung am Union Square wurde von der Polizei mit beträchtlicher Brutalität aufgelöst. Als Folge breiter Publizität in der Presse kamen etwa 100 000 Menschen mehrere Wochen später zu einer zweiten Versammlung. Diesmal gab es keine Polizeibrutalität; der Bürgermeister sagte sogar die Bildung eines Komitees zu, das Geld für die Arbeitslosen sammeln sollte.[45]

Eine zu einem späteren Zeitpunkt der Depression durchgeführte Umfrage enthüllte, daß die Fürsorgeverwaltungen fast aller Bezirke in New York City nach eigenen Angaben häufig mit Arbeitslosengruppen zu tun hatten, daß diese Gruppen sich aufsässig verhielten und häufig ihre Forderungen durchsetzten.[46] Fünf Fürsorgeämter standen 30 Tage lang unter ständiger Beobachtung; in diesem Zeitraum wurden 196 Forderungen von Arbeitslosengruppen registriert, 107 Forderungen wurde stattgegeben.

Die Störungen blieben keineswegs auf Fürsorgeämter und deren Verwaltungspersonal beschränkt. Bis zum Frühjahr

1930 waren Märsche und Demonstrationen in den Gemeinden und Hauptstädten der Bundesstaaten unter Beteiligung Tausender von Menschen alltäglich geworden.[47] Im Dezember 1931 wurden die Teilnehmer des ersten von zwei kommunistisch geführten nationalen Hungermärschen auf Washington auf den Stufen des Kapitol von Polizisten erwartet, die mit Gewehren und Spezialwaffen ausgerüstet waren (verstärkt von im Gemäuer versteckten Maschinengewehrposten).[48]

Von Fürsorgekürzungen aufgebracht, endeten die Demonstrationen oft gewalttätig und hatten Festnahmen und Haftstrafen zur Folge. Im März 1932 marschierten Tausende von Arbeitslosen von der Innenstadt Detroits zur Ford River Rouge Fabrik in Dearborn, wo sich ihnen die örtliche Polizei entgegenstellte. Als die Demonstranten entgegen dem Befehl der Polizei weitermarschierten, eröffnete diese das Feuer, tötete vier und verwundete weitere Teilnehmer, bevor die Menge auseinanderbrach. Die Leichen wurden unter einem roten Banner mit dem Porträt Lenins aufgebahrt; später folgten Tausende Detroiter Arbeiter den Särgen zu den Klängen des russischen Trauermarsches von 1905.[49]

Im Mai machte sich eine Gruppe von Veteranen aus dem Ersten Weltkrieg von Portland aus auf den Weg nach Washington, um vom Kongreß die vorzeitige Auszahlung einer Prämie (Bonus) für Kriegsdienstleistungen zu erwirken, die ihnen laut Gesetz erst 1945 zustand. Es war dies das bekannte Bonus-Expeditionskorps. Der Treck durch das ganze Land erregte, vor allem nach einem Geplänkel mit der Nationalgarde in East St. Louis, nationales Aufsehen, und auch aus anderen Regionen machten sich Veteranen auf den Weg. Im Juni kampierten 20 000 Veteranen an den sumpfigen Ufern des Anacostia-Flusses in Washington und warteten auf eine Audienz bei Präsident Hoover. Am 17. Juni wurde das Bonusgesetz vom Senat abgewiesen, doch die Männer, denen sich inzwischen viele ihrer Frauen und Kinder angeschlossen hatten, blieben und warteten weiter. Am Abend des 28. Juli befahl eine entnervte Administration der Armee, das Lager unter Zuhilfenahme von Kavallerie, Infanterie und Panzern zu räumen. Männer, Frauen und Kinder ergriffen die Flucht, als ihre Baracken hinter ihnen abbrannten. Kein Schuß fiel, die Veteranen leisteten keinen Widerstand. Sie rebellierten ja

nicht, forderten nur ihr Recht. Doch die Unzufriedenheit hatte gefährliche Ausmaße angenommen und begann, ebenso gefährliche Ausdrucksformen zu finden.

Aufruhr und die Umgruppierung der Wählerschaft

Im Jahre 1932 ließ sich die Krise der Nation nicht länger durch Zweckoptimismus vertuschen; auch die RFC-Anleihen vermochten nicht, die Situation halbwegs zu entschärfen. Die Krise besaß drei Hauptelemente. Das erste bestand in Massenelend und der mit ihm einhergehenden Desintegration gewohnter Lebensformen. Nur 4 Millionen Menschen bekamen irgendeine Unterstützung – ein Bruchteil der Millionen arbeitslosen Familien. An den meisten Orten bestand die Unterstützung lediglich aus Lebensmitteln, und auch davon gab es nicht viel. Der Gemeinderat von Philadelphia beschrieb die Auswirkungen der Situation als »langsames Verhungern und fortschreitende Desintegration des Familienlebens«. Unzählige Menschen verloren Haus und Hof. Es gab Anzeichen für ein alarmierendes Ansteigen von Tuberkulosefällen und Mangelerkrankungen.[50]

Mit dem Massenelend verband sich die Finanznot der Gemeinden; viele waren durch die Fürsorgekosten bis an den Rand des Bankrotts getrieben worden. Manche bezahlten ihre städtischen Angestellten nicht mehr[51]; viele stellten andere öffentliche Dienstleistungen ein; andere lösten ihre Schuldverschreibungen nicht mehr ein.[52] Im Februar 1932 sandte Senator La Follette, der für ein Gesetz über die Bereitstellung von Bundesanleihen zur Arbeitslosenunterstützung Stimmung zu machen versuchte, einen Fragebogen an Bürgermeister im ganzen Land, worin er sich nach der augenblicklichen Anzahl von Fürsorgeempfängern, erwarteten Zuwachsraten und dem Umfang der geleisteten Unterstützung erkundigte. Weiterhin wollte er wissen, ob die betreffende Stadt Schuldverschreibungen in Umlauf setzen könne, um die Fürsorgekosten besser zu bewältigen, und ob der jeweilige Bürgermeister Bundesmittel zur »Ermöglichung einer angemesseneren Unterstützung der Bedürftigen oder Verminderung der auf den örtlichen Steuerzahlern liegenden Last« befürworte. In ihren Antworten[53]

schilderten die Bürgermeister die weitverbreitete Not und riefen lautstark nach Bundesunterstützung. Nicht nur reichten die Fürsorgerationen kaum zum Lebensunterhalt; fast jede einzelne Stadt machte darüber hinaus deutlich, daß sie am Rande des Bankrotts stehe und voraussichtlich dazu gezwungen sein werde, die Sozialfürsorge überhaupt einzustellen.

Obwohl die Mehrheit der Bevölkerung resigniert, verwirrt und verzweifelt schien, verdichtete sich die Unzufriedenheit. Unzufriedenheit aber konnte leicht in offenen Aufstand umschlagen. Die wirtschaftliche Not brachte beispielloses Chaos hervor und ließ das Gespenst eines Umsturzes entstehen. An Versammlungen und Märschen unter Leitung der Kommunisten nahmen in New York City Tausende von Menschen teil, schlicht deshalb, weil sie hungrig waren und Arbeit suchten. Farmer in Iowa, die verlangten, der Milchpreis, den sie auf dem Markt erzielten, solle zumindest ihre Produktionskosten decken, stürzten zur Verdeutlichung ihrer verzweifelten Lage Milchwagen um.[54] In Chicago, wo die Hälfte der erwerbstätigen Bevölkerung arbeitslos war und Sozialisten und Kommunisten Massendemonstrationen organisierten, bat der Bürgermeister die Bundesregierung händeringend, besser sofort 150 Millionen Dollar zur Sozialfürsorge als später Bundestruppen zu schicken. Bis zum Frühjahr 1932 waren auch in den Bergbaugebieten Kentuckys Unruhen ausgebrochen; die Regierung wurde vor einer unmittelbar bevorstehenden Ausbreitung der Gewalt – und des Kommunismus – in den Bergen Kentuckys gewarnt. Der Kongreßabgeordnete Hamilton Fish erklärte vor dem Repräsentantenhaus, »wenn wir unter dem bestehenden System keine Sicherheit gewähren, werden die Menschen das System ändern. Geben Sie sich darüber keinen Illusionen hin«. Selbst die American Legion verkündete, die Krise lasse sich nicht »prompt und effizient mit den bestehenden politischen Methoden bewältigen«.

Zusammengenommen signalisierten diese Ereignisse eine politische Entfremdung in einem in der amerikanischen Geschichte bislang ungekannten Ausmaß. Die Menschen stellten sich gegen ihre Führer und gegen das Regime – gegen Hoover, gegen die Unternehmer, selbst gegen das Credo des »American Way«. Welche Richtung die Entfremdung nehmen würde, sollte von der Anpassungsfähigkeit des Regimes sowie von

dem Verständnis abhängen, mit dem die politischen Führer auf die Probleme der Bevölkerung einzugehen bereit waren. Konkret sollte es von der Fähigkeit des parlamentarischen Systems abhängen, Unzufriedenheit zu registrieren, die politischen Führungskader aufzurütteln, sowie diejenigen Regierungsmaßnahmen herbeizuführen, die zur Wiederherstellung der Ordnung nötig waren.

Die Republikanische Partei war 1854 als Koalition von Unternehmer- und Arbeiterinteressen in den Nordstaaten gegründet worden, eine Zeitlang hatten sich ihr auch Bauernverbände aus dem Mittleren Westen angeschlossen. Sie alle waren zusammengeschweißt durch den gemeinsamen Kampf gegen die südstaatlichen und agrarischen Interessen, die zu jener Zeit die Demokratische Partei beherrschten. Seitdem wurde die Partei von Geschäftsleuten der Ostküste dominiert, abgesehen vom kurzlebigen Versuch Theodore Roosevelts, Arbeiter und Landwirte in die Koalition zurückzuführen. Von Geschäftsinteressen der Ostküste gesteuert, kam die Partei 1920 nach dem Sturz der Wilson-Administration an die Macht. In der Folgezeit blieb ihre Herrschaft ungefährdet, die gesamten zwanziger Jahre hindurch erzielten die Republikaner beträchtliche Stimmenmehrheiten, besonders in den Industriegebieten des Nordens. Hoover trat 1928 sein Amt bei einem Vorsprung der Republikaner von 17 Stimmen im Senat und 100 im Repräsentantenhaus an.

In Hinblick auf Klassen- oder Gruppeninteressen ließ sich jedoch auch die Demokratische Partei kaum als Partei der Opposition begreifen. 1924 hatte der agrarische Populistenflügel der Partei gegen die konservative Fraktion aus den östlichen Bundesstaaten, vertreten durch führende Geschäftsleute wie John J. Raskob und Männer des Parteiapparats wie Alfred E. Smith, eine schwere Niederlage erlitten; diese Männer kontrollierten die Partei noch 1932. Doch vor dem Hintergrund einer sich verschlechternden wirtschaftlichen Lage und wachsender Unzufriedenheit leitete der Kampf um das Präsidentenamt 1932 die dramatischste Veränderung des Wahlverhaltens in der politischen Geschichte der USA ein.

Der hauptsächliche Katalysator dieser Veränderung war Franklin Delano Roosevelt, der im Zuge seiner Bemühungen um die Nominierung durch die Demokratische Partei und um

den Gewinn der Wahlen von 1932 die Parole vom New Deal schuf und die zu seiner Implementierung notwendige Koalition. Von seiner Position als Gouverneur des Staates New York aus begann er 1931, bundesweiten politischen Rückhalt zu suchen. Das folgende Jahr hindurch entwickelte er seine populären Thesen – wenn auch noch nicht die Programme –, mit denen er zunächst in der Partei und dann im ganzen Land großen Anklang finden sollte: die Nation befinde sich in einer schweren Notlage, die nach kühnen öffentlichen Programmen zugunsten der Armen, nicht der Reichen, verlange – Programme, die »von unten nach oben und nicht umgekehrt aufgebaut« sein müßten und »ihr Vertrauen einmal mehr auf den vergessenen Mann am unteren Ende der wirtschaftlichen Pyramide setzten«.[55]

Roosevelt, dem die meisten älteren Parteiführer, von Al Smith aus dem städtischen Osten bis zu William Gibbs McAdoo aus dem ländlichen Westen des Landes, feindlich gegenüber standen, gewann die Nominierung der Demokratischen Partei erst im vierten Wahlgang. Im Anschluß an Roosevelts Nominierung erhob sich James Reed, einer seiner Gegner, und erklärte:

> »Es ist die vornehmste Pflicht der Demokratischen Partei, zu den alten Grundsätzen und Methoden zurückzukehren. Die Wirtschaftsphilosophie von John Stuart Mill [. . .] ist bisher noch nicht verbessert worden, und wird auch nie verbessert werden.«[56]

Roosevelt nahm die Herausforderung an: er begann die Rede, in der er seine Annahme der Nominierung bekanntgab, mit der Versicherung, die Auflösung der Traditionen habe bereits begonnen, und kündigte an, als Präsident werde er zur Erzielung höherer Preise die landwirtschaftliche Produktion verringern, die Schwindeleien der Männer der Hochfinanz aufdecken, Arbeitslose bei Aufforstungsarbeiten einsetzen sowie mehr Verantwortung für die Arbeitslosenunterstützung übernehmen.

Diese Uneinigkeit innerhalb der Demokratischen Partei über die angemessene Rolle der Bundesregierung durchzog auch den Wahlkampf und trug zu seiner Verwirrung bei. Selbst Roosevelts Mitkämpfer und Bewerber um die Vizepräsidentschaft, John N. Garner, erklärte:

»Hätte es nicht die ständige Beschneidung der Rechte und Pflichten der Einzelstaaten durch die Bundesregierung gegeben, würden wir heute vielleicht nicht das Schauspiel erleben, daß alle Welt von Washington verlangt, Abhilfe zu schaffen, wann immer etwas falsch läuft.«

Andere Parteiführer der Demokraten ließen sich ähnlich vernehmen: der Gouverneur von Maryland, Albert C. Ritchie, versicherte der Nation, »daß man sich auf die Demokratische Partei verlassen könne, den Übergriffen des Bundes auf die Rechte der Einzelstaaten ein Ende zu bereiten«, und John W. Davis klagte Hoover öffentlich an, »den Weg zum Sozialismus einzuschlagen«.[57]

Roosevelt blieb jedoch bei seinen Thesen, die sich von den obigen deutlich unterschieden. In seinen Wahlkampfreden verlangte er Produktionssteuerung, öffentliche Arbeitsprogramme des Bundes und Arbeitslosenversicherung. Darüber hinaus versprach er, die Bundesregierung würde dort einspringen, wo örtliche Unterstützungsprogramme zusammenbrächen.

Roosevelt gewann die Wahl mit einer Mehrheit von fast 7 Millionen Stimmen. Die Demokraten siegten überall, mit Ausnahme weniger östlicher Bundesstaaten, die noch von der gut organisierten Republikanischen Parteimaschinerie gehalten wurden, und gewannen die größte Mehrheit unter den Wahlmännern seit 1864. An der Wahl von 1932 beteiligten sich 3 Millionen mehr Menschen als 1928. Die ökonomische Katastrophe hatte zur massenhaften Ablehnung der an der Macht befindlichen Partei geführt: die unteren Mittelschichten schlossen sich den Einwanderern und Industriearbeitern des städtischen Ostens an[58], die Farmer aus den westlichen Bundesstaaten gingen mit dem agrarischen Süden zusammen, und alle zusammen schwenkten sie ins Lager der Demokraten. Kurz nach der Wahl wurde ein neues bedeutendes Bundesprogramm in Gang gesetzt – ein Programm, das für kurze Zeit die überkommenen Grundsätze amerikanischer Sozialfürsorge auf den Kopf stellen sollte.

In der Zeit zwischen der Wahl und Roosevelts Amtsantritt trat eine weitere Verschlechterung der Wirtschaftslage ein. Der Produktionsindex sank auf seinen Tiefpunkt; in Washington wurden weitere Hungermärsche veranstaltet; Farmer rotteten sich zusammen, um Widerstand gegen Zwangsvollstrek-

kungen zu leisten. Am Tage des Amtsantritts der neuen Administration im März 1933 hatten sämtliche Banken in Amerika ihre Tore geschlossen, was einer verblüfften Öffentlichkeit und dem Kongreß die Vollständigkeit des Zusammenbruchs verdeutlichte. Roosevelt verkündete in seiner Antrittsrede, »die Geldwechsler haben fluchtartig ihre Machtpositionen im Tempel unserer Zivilisation verlassen«, und in der Grabesstille einer in panischen Schrecken versetzten Öffentlichkeit ergriff er erste Maßnahmen. Am 9. März unterzeichnete er den Emergency Banking Act, der in einem ergebenen Kongreß innerhalb eines einzigen Tages und ohne Gegenstimmen durchgebracht worden war; am 20. März unterzeichnete er den Economy Act; am 31. März wurde das Civilian Conservation Corps gegründet, am 19. April der Goldstandard abgeschafft; am 12. Mai unterzeichnete der Präsident den Agricultural Adjustment Act und den Federal Emergency Relief Act; am 18. Mai den Tennessee Valley Authority Act; am 27. Mai den Truth-In-Securities Act; am 13. Juni den Home Owners Loan Act und am 16. Juni den National Industrial Recovery Act, den Glass-Steagall Banking Act, den Farm Credit Act und den Railroad Coordination Act.

Vom Kongreß ging nur geringer Widerstand aus. Der Zusammenbruch der Wirtschaft und die politische Kehrtwendung des Jahres 1932 hatten für kurze Zeit zu einer Flaute im Gesetzgebungsprozeß und zu einer Desorientierung seiner Akteure geführt: die neue Administration konnte die Initiative übernehmen. Der Wahlausgang bedeutete den eindeutigen Auftrag, den Wirtschaftsaufschwung einzuleiten und die Not zu lindern; doch indem er diese Aufgaben in Angriff nahm, konnte Roosevelt die politische Situation praktisch selbst gestalten.[59] Von etablierten Bindungen an Wählerinteressen unbelastet, setzte er eine Vielzahl von Maßnahmen in Gang, von denen jede sich mit einem anderen Aspekt des wirtschaftlichen Zusammenbruchs befaßte und jede auf einen anderen Wählerkreis zielte, dessen Ergebenheit zu festigen war: Farmer und Arbeiter, Bankiers und Geschäftsleute, und die Arbeitslosen. Die Farmer erreichten mit dem Agricultural Adjustment Act den Triumph in ihrem 50jährigen Kampf um staatliche Garantie der Erzeugerpreise, billige Kredite und erhöhten Geldumlauf.[60] Unternehmer und Gewerkschaften

bekamen den National Industrial Recovery Act, der den Unternehmern Produktionsbeschränkung und Preisbindung erlaubte, auf der anderen Seite den Gewerkschaften gesetzliche Regelungen über Löhne und Arbeitszeit offerierte und das Recht auf Tarifverhandlungen zugestand.[61]

Die Expansion direkter Unterstützung

Die Bedürftigen und Arbeitslosen bekamen Sozialfürsorge. In einer Botschaft an den Kongreß vom 21. März, drei Wochen nach seinem Amtsantritt, verlangte der Präsident die Errichtung eines Civilian Conservation Corps*, ein öffentliches Arbeitsbeschaffungsprogramm und sofortige Fürsorgeunterstützung durch den Bund. Die ersten beiden Projekte trugen wenig zur Überwindung des Elends im Lande bei. Durch das Ende März gegründete Civilian Conservation Corps erhielten von den 15 Millionen Arbeitslosen etwa 250 000 in den Wäldern des Landes Arbeit zu Subsistenzlöhnen.[62] Die im Juni unter dem National Recovery Act gegründete Public Works Administration hatte auf Grund gewaltiger Ausgaben (6 Milliarden Dollar bis zum Jahre 1939) eine deutlich größere Wirkung; sie kam jedoch nur zögernd in Gang und setzte sich überdies nicht so sehr die Arbeitsplatzbeschaffung als vielmehr die Wiederbelebung der Wirtschaftstätigkeit zum Ziel. Zum Beispiel fehlte eine Bestimmung, nach der nur Arbeitslose bei den Projekten angestellt werden durften.[63] Inzwischen bereiteten die Senatoren Edward P. Costigan, Robert F. Wagner und Robert N. La Follette, Jr. den Federal Emergency Relief Act vor, der gleich zu Anfang den Einzelstaaten 500 Millionen Dollar an Zuschüssen für die Arbeitslosenunterstützung gewährte, davon die Hälfte als Finanzierungsanteil des Bundes im Verhältnis 1 zu 3 zu den Ausgaben der Staaten.

Viele Arbeitslose kamen unverzüglich in den Genuß dieser Regelung. Der Emergency Relief Act wurde am 12. Mai unterzeichnet; Harry Hopkins, ein Fürsorgebeamter, der schon unter dem Gouverneur Roosevelt das Unterstützungsprogramm des Staates New York verwaltet hatte, wurde zum

* Eine Art freiwilliger Arbeitsdienst (Anm. d. Übers.).

Leiter des Projekts ernannt. Am 23. Mai empfingen die ersten Staaten ihre Zuschüsse; bis Anfang Juni hatten 45 Einzelstaaten bereits Bundeszuschüsse zur Sozialfürsorge erhalten. Bei Abschluß des Projekts im Juni 1936 hatte der Bund die beispiellose Summe von 3 Milliarden Dollar für direkte Sozialfürsorge aufgewendet.[64]

Die Federal Emergency Relief Administration (FERA) brach mit allen bisherigen Regeln amerikanischer Sozialfürsorge. Zum ersten Mal übernahm die Bundesregierung Verantwortung für die Unterstützung und bewilligte beträchtliche Mittel zur Erfüllung dieser Aufgabe. Zwar war die Hälfte der Gelder zur Komplementierung entsprechender Ausgaben der Einzelstaaten vorgesehen, doch hatte der Kongreß der Bundesverwaltung freie Hand gegeben, mit dem Rest uneingeschränkt solchen Staaten zu helfen, die großen finanziellen Bedarf hatten, deren eigene Ressourcen jedoch erschöpft waren. Darüber hinaus beschränkten sich die Fürsorgezuschüsse nicht auf die traditionellen Gruppen der Arbeitsunfähigen – wie Witwen und Waisen –, sondern gingen »an alle bedürftigen arbeitslosen Personen und/oder ihre Familienangehörigen. Darin sind diejenigen eingeschlossen, deren Beschäftigung oder verfügbaren Mittel nicht ausreichen, den nötigsten Lebensunterhalt für sich und/oder ihre Angehörigen zu bestreiten.«[65] Außerdem ging das Gesetz zwar davon aus, daß die Bundesverwaltung mit den Länder- und Gemeindebehörden zusammenarbeiten würde, sah aber auch die Möglichkeit der Umwandlung von Länder- in Bundesprogramme vor, sofern sie dem Bundesstandard nicht entsprachen.

Mit ihren beträchtlichen Geldmitteln und relativer Autonomie bei ihrer Verteilung übte die FERA Druck auf die Staaten aus, ihre Fürsorgeausgaben zu verstärken, war aber nicht überall gleich erfolgreich. Einige Staaten gaben auch weiterhin keinen Cent für Sozialfürsorge aus; andere übernahmen bis zu 50% der Gesamtkosten. Solange die FERA existierte, bestritt die Bundesregierung insgesamt 70% aller Fürsorgeausgaben.

Elizabeth Wickenden, eine Mitarbeiterin von Harry Hopkins, erinnert sich an den Geist, der damals die FERA beseelte: »Wir kannten nur eine Sorge – so viel Geld wie möglich so schnell wie möglich an so viele Menschen wie möglich zu verteilen.«[67] Im Winter 1934 bezogen 20 Millionen Menschen

Tabelle II
Eingegangene Verbindlichkeiten für Sozialfürsorge, nach Jahr und Herkunft der Mittel – Januar 1933 bis Dezember 1935 (in 1000 Dollar)[66]

Kalenderjahr		Bund		Einzelstaaten		Gemeinden	
	Gesamt	Betrag	Anteil (%)	Betrag	Anteil (%)	Betrag	Anteil (%)
1933	794	494	62,2	104	13,0	197	24,8
1934	1489	1066	71,6	189	12,7	234	15,7
1935	1834	1358	74,0	226	12,3	250	13,7
Gesamt	4119	2918	70,9	519	12,6	681	16,5

Anmerkung: Zahlen schließen Ausgaben für das allgemeine Fürsorgeprogramm, für Spezialprogramme sowie Verwaltungskosten ein; ab April 1934 beinhalten die Angaben auch den Ankauf von Versorgungsgütern, Ausrüstung und anderen Materialien, Anmietung von Geräten, Gehälter von Nicht-Fürsorgeempfängern und andere Kosten des Arbeitsbeschaffungsprogramms.

(etwa ein Sechstel der Bevölkerung) Unterstützung; die durchschnittlichen Monatsbezüge waren von 15,15 Dollar pro Familie im Mai 1933 über 24,53 Dollar im Mai 1934 auf 29,33 Dollar im Mai 1935 gestiegen.[68] In einer Rede vor dem Kongreß unterstrich Roosevelt die veränderte Haltung des Bundes:

»Wenn unsere Bundesregierung, wie uns die Verfassung lehrt, unter anderem deshalb ins Leben gerufen wurde, um ›die allgemeine Wohlfahrt zu fördern‹, dann ist es unsere offenkundige Pflicht, die Sicherheit zu gewährleisten, von der die Wohlfahrt abhängig ist.«

Von allen neugeschaffenen Regierungsprogrammen erreichte die FERA die Bedürftigen noch am ehesten. In Wirklichkeit gingen die meisten New-Deal-Programme mit den Ärmsten höchst rücksichtslos um, da sie vor allem den Wirtschaftsaufschwung betrieben und die stärker artikulierten und gut organisierten Interessen zu beschwichtigen suchten. Die Landwirtschaftspolitik des Bundes war z. B. darauf ausgerichtet, landwirtschaftliche Erzeugerpreise durch Reduzierung der Anbaufläche zu erhöhen; als Folge davon verloren viele Pächter und »sharecropper« ihre Arbeitsplätze. Die National Re-

covery Administration, die sich mit Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften gut stellen wollte, erlaubte das Fortbestehen rassischer Lohnunterschiede. Die Tennessee Valley Authority stellte mit Rücksicht auf lokale Vorurteile keine schwarzen Arbeitskräfte ein. All dies geschah nicht etwa unbewußt, sondern in der ausdrücklichen Absicht, eine breite Basis politischer Unterstützung für die neu anlaufenden Programme zu schaffen. Es war der FERA überlassen, den Opfern der pragmatischen New-Deal-Politik beizustehen. Da die meisten Programme den Schwarzen keine Vorteile brachten (eher sogar Schaden zufügten), bestand die schwarze Bevölkerung bis zum Januar 1935 schon zu 30% aus direkten Fürsorgeempfängern.[69]

Immerhin war ein erheblicher Teil der Armen in den Genuß der Sozialfürsorge gekommen. Es muß jedoch festgehalten werden, daß sie ihnen nicht ohne weiteres zugestanden worden war. Der Umfang des Massenelends allein hatte keine besonderen Wirkungen gezeigt; längere Zeit waren die Eliten vom gesellschaftlichen Leiden mitten unter ihnen unberührt geblieben. Doch dann wurden die Bedürftigen unruhig, und Unfrieden breitete sich im ganzen Land aus.[70] Erst als das wiederum zu einer massiven Erschütterung des Wahlverhaltens führte, sah sich der Staat veranlaßt, zu reagieren.

Anmerkungen

1 Bremner, S. 16-17.

2 Bevor diese lokalen Fürsorgestrukturen in den dreißiger Jahren des 20. Jahrhunderts schließlich umorganisiert wurden, besaß New Hampshire 700 verschiedene Fürsorgestellen in 245 einzelnen Land- und Stadtbezirken; Pennsylvania hatte in 425 Distrikten 967 solcher Stellen; Ohio besaß allein 1535 verschiedene Sozialfürsorgebezirke (Brown, S. 14-15).

3 Nach einer Feststellung im Sitzungsbericht des Senats 1933 bewilligte der Kongreß seit 1827 Katastrophenhilfe (für die Opfer von Bränden, Überschwemmungen, Erdbeben, Wirbelstürmen und Heuschreckenplagen). Diese Bewilligungen erfolgten auf Druck von Farmern, die angesichts »höherer Gewalt« ihren unerschütterlichen Glauben an die Selbsthilfe zu modifizieren bereit waren.

4 Aus einer Botschaft des Präsidenten, in der er sein Veto gegen ein Gesetz einlegte, das den Bundesstaaten Ländereien zum Bau von Heilstätten für Geisteskranke überlassen hätte. Geisteskranke wurden im allgemeinen mit den Armen zusammen untergebracht. Tatsächlich waren etwa ein Viertel der Armenhausinsas-

sen Neu-Englands Geisteskranke (*Congressional Globe,* 1854, S. 1061-1063, zitiert in Breckenridge, S. 226-227).

5 Noch 1934, nach fünf Jahren Depression, hatten zwar 24 Staaten Pensionen für die Blinden eingerichtet, doch nur 11 die entsprechenden Gelder bewilligt; von den 28 Staaten mit Altersversorgung hatten nur 16, von den 45 mit »Mütterhilfe«-Programm hatten nur 14 überhaupt Mittel bewilligt (Douglas, S. 7; Brown, S. 26-28).

6 Während der schweren Depression von 1914-1915, z. B. blieb es der New York Association for Improving the Condition of the Poor überlassen, Beschäftigungsprogramme für die Arbeitslosen in New York City zu entwickeln (Colcord, S. 13).

7 In diesen »make-a-job« oder »man-a-block« Kampagnen wurden arbeitslose Männer zum Schneeschaufeln und Ähnlichem eingesetzt, und die Anwohner um kleinere Spenden gebeten. In den Jahren 1929-1930 wurden solche Programme unter anderem in Buffalo, Cincinnati, Kansas City, Milwaukee und Louisville eingerichtet. In Philadelphia setzte der Bürgermeister ein Komitee ein, das den Straßenverkauf von Früchten organisieren sollte (ebd., S. 166).

8 Nach einem Verfahren, das in Chickasha, Oklahoma, gebräuchlich gewesen sein soll und später von Kriegsminister Patrick Hurley anderen Gemeinden zur Anwendung empfohlen wurde, wurden in Restaurants die Essensreste von den Tellern eingesammelt, in große Behälter gefüllt und den Arbeitslosen übergeben – unter der Bedingung, daß sie von Farmern gestiftetes Holz hackten (vgl. Hopkins, S. 26-28).

9 Lynd und Lynd, S. 105.

10 Die angegebenen Zahlen stammen von Nathan. Die Schätzungen der Arbeitslosenzahlen durch autoritative Stellen waren jedoch höchst unterschiedlich. Auf ihrem Höhepunkt im März 1933 wurde die Arbeitslosigkeit von der National Research League auf 17 920 000, vom National Industrial Conference Board dagegen auf 13 300 000 geschätzt.

11 U. S. Bureau of the Census 1941, S. 340, 346.

12 Dr. John A. Ryan von der Catholic University berichtete, er habe Hoover im Juni 1930 als Ausschußmitglied aufgesucht und ihn aufgefordert, sich für ein öffentliches Arbeitsbeschaffungsprogramm von 3 Milliarden Dollar einzusetzen; der Präsident habe entgegnet: »Meine Herren, Sie kommen sechzig Tage zu spät. Die Depression ist vorüber« (Hopkins, S. 88).

13 Ebd., S. 18-25.

14 Ebd., S. 33-36.

15 Will Rogers beschrieb den Vorsitzenden der neuen Notstands-Kommission als »der jovialste Mensch der Welt, ein sehr guter Mann von hohem Kaliber, aber was für einen Job hat er bekommen! Mr. Hoover sagte ihm einfach, ›Gifford, ich habe einen ungewöhnlichen Job für Sie; Sie haben die Aufgabe, den Millionen Arbeitslosen zu Essen zu geben.‹ ›Womit denn?‹, fragt Gifford zurück. ›Das macht den Job ja gerade ungewöhnlich. Wenn Ihnen dafür Mittel zur Verfügung ständen, wäre er ja nicht mehr ungewöhnlich‹« (ebd., S. 62-63).

16 Siehe U. S. Senate 1932, S. 327. Vgl. auch Gifford, S. 466.

17 In der *Plattform der Amerikanischen Industrie,* die 1932 vom Nationalen Industrieverband herausgegeben wurde, hieß es: »Wir widersetzen uns dem Erlaß von Zwangsgesetzen, die dem arbeitslosen Individuum ein Recht auf finanzielle Unterstützung aus einem Fonds gewähren, der durch Anordnung der Legislative ins Leben gerufen wird und ständigem Druck auf Ausweitung unterliegt, ohne daß eine Beziehung zu periodischen Veränderungen der Beschäftigung und Beitragszahlungen besteht. Die Erfahrung zeigt, daß solche öffentlichen Almosen das Übel eher

verlängern und verstärken, indem sie die unrentablen Wirtschaftsfaktoren noch unterstützen« (Hopkins, S. 74).

18 Nachdem die U. S. Handelskammer über die Frage eine Probeabstimmung durchgeführt hatte, schrieb ihr Präsident Silas Strawn im Februar 1932 an ein Kongreßkomitee: »Mit der Begründung, die nötige Sozialfürsorge müsse durch private Beiträge, sowie durch Länder- und Gemeindeverwaltungen geleistet werden, wurden 2534 Stimmen gegen die Bewilligung von Bundesmitteln und nur 197 dafür« abgegeben, (ebd., S. 74-75).

19 Brown, S. 98-99. Während der irischen Great Potato Famine der 1840er Jahre, als über eine Million Bauern verhungerten, wurden ähnliche Fürsorgerestriktionen mit einer ähnlichen Besorgnis über die moralische Stärke des irischen Volkes gerechtfertigt: »Einem laissez faire Dogmatismus verhaftet, argumentierten britische Politiker [. . .], Hilfe gegen die Hungersnot dürfe nicht den normalen Handelsverkehr beeinträchtigen, mit der Privatwirtschaft konkurrieren, persönliche Initiative hemmen, zur psychologischen Abhängigkeit der Iren von staatlichen Almosen führen und das Privateigentum oder die private Verantwortlichkeit beeinträchtigen« (McCaffery, S. 65).

20 U. S. Senate 1932, S. 116.

21 Unter den Senatoren waren 48 Demokraten, 48 Republikaner und ein Unabhängiger. Im Repräsentantenhaus hatten die Demokraten eine Mehrheit von 50 Sitzen. Die Demokratische Partei wurde jedoch von Konservativen aus den östlichen Bundesstaaten beherrscht, die gewöhnlich mit der Hoover Administration zusammenarbeiteten. Die Führer des National Democratic Comittee versicherten nach ihrem Sieg bei den Kongreßwahlen von 1930 dem Präsidenten sogar, sie würden sich nicht parteilich verhalten (vgl. Rauch, S. 16).

22 Schlesinger, 1957, S. 225-26. Die Senatoren La Follette und Costigan brachten auch weiterhin in jeder Sitzungsperiode des 72. Kongresses Gesetzentwürfe zur Arbeitslosenunterstützung ein; sie wurden jedoch alle entweder schon im Ausschuß abgeblockt oder im Plenum niedergestimmt.

23 Schlesinger, 1957, S. 226.

24 Die Preise für landwirtschaftliche Produkte waren schon vor der Depression stark gesunken. Zu Beginn des Jahrhunderts hatte sich die landwirtschaftliche Produktion ungeheuer ausgeweitet, teils als Reaktion auf die durch Einwanderung geschaffene Nachfrage, teils im Gefolge des ersten Weltkriegs, als die Vereinigten Staaten sowohl ihre eigenen Armeen als auch die ihrer Alliierten verpflegten. Nach Beendigung des Krieges und durch den Rückgang der Einwanderung fielen die Preise landwirtschaftlicher Produkte in den zwanziger Jahren auf ein extrem niedriges Niveau, um dann nach 1929 vollends zusammenzubrechen (vgl. U. S. Bureau of the Census, 1941, S. 310-346, 496, 804).

25 Die RFC wurde zu Beginn des Jahres 1932 vor allem in der Absicht gegründet, Banken Darlehen zu gewähren – getreu Hoovers Doktrin, als Mittel wirtschaftlicher Erholung die Privatwirtschaft zu unterstützen. Wie sich herausstellte, wurde drei Banken allein die Hälfte des Geldes geliehen (vgl. Schlesinger, 1957, S. 238).

26 Vgl. Brown, S. 126, und Schlesinger, 1957, S. 241. Im Prinzip konnten sowohl Gemeinden als auch Einzelstaaten diese Fürsorgemittel borgen, jedoch nur aufgrund eindeutig lokaler Schuldverschreibungen, für die auf normalem Wege gebürgt werden mußte. Viele Ortschaften hatten ihre verfassungsmäßigen Anleihevollmachten bereits überschritten. Was die Staaten betrifft, so widerstrebte es einigen überhaupt, die Verantwortung für Sozialfürsorge zu übernehmen; andere blieben in den Bemühungen stecken, legislative Autorisierung zu erreichen und einen admini-

strativen Apparat zur Verteilung der Gelder aufzustellen. Selbst die Verteilung der gesamten bewilligten Mittel wäre jedenfalls dem Bedarf auch nicht im entferntesten nahegekommen. Gouverneur Pinchot von Pennsylvania berechnete, jeder Arbeitslose würde bei einer Ausgabe von 60 Millionen Dollar allein in seinem Staat ein Jahr lang täglich Nahrungsmittel im Wert von dreizehn Cents bekommen können (Hopkins, S. 92).

27 Der Anstieg war teilweise der Vermehrung der Hilfskassen zu verdanken. Bei einer Analyse der selben 171 Kassen ergibt sich ein Spendenaufkommen von 60 678 000 Dollar im Jahr 1929 und 78 542 000 Dollar im Jahr 1932 (Brown, S. 412).

28 Wenn diese Zahlen auch private Sozialfürsorge einschließen, wurde der überwältigende Teil doch von staatlichen Stellen bestritten (Brown, S. 73-74). Der Arbeitslosigkeitsausschuß des Bürgermeisters von Detroit sandte im Juli 1931 eine Petition an Präsident Hoover, in der darauf hingewiesen wurde, daß das Gesamtbudget des Detroit Community Fund [der entsprechenden Privatagentur, Anm. d. Übers.] noch unter den Fürsorgeausgaben lag, die die Stadt Detroit allein in den Monaten Februar und März getätigt hatte (Hopkins, S. 48).

29 Brophy und Hallowitz, S. 43.

30 Brown, S. 72.

31 »Lokale Fürsorge«, bemerkte Gouverneur Pinchot von Pennsylvania verbittert in der Zeitschrift *Survey*, »bedeutet: der arme Mann muß zahlen [. . .] Lokale Fürsorge bedeutet Entlastung für die Reichen, nicht Erleichterung für die Armen.« Den gleichen Effekt hatte offensichtlich der Vorschlag zur »Streuung« der Arbeit (d. h. zur Kürzung der Arbeitswoche, so daß mehr Leute eingestellt werden konnten), der von der Hoover-Administration in den Jahren 1931-32 vertreten wurde.

32 Schlesinger, 1957, S. 253.

33 U. S. Bureau of the Census, 1941.

34 In Baltimore z. B. hatte die durchschnittliche, in Waren ausgegebene Fürsorgezuteilung einen Wert von wöchentlich achtzig Cent (Greenstein).

35 Winslow, S. 26.

36 Auf 1000 Dollar persönlichen Einkommens berechnet stiegen die Zinskosten der Länder und Gemeinden von 7.34 Dollar im Jahr 1927 auf 14.79 Dollar im Jahr 1932 (Maxwell, S. 182).

37 In früheren Wirtschaftskrisen führten ähnliche Bedingungen zu ähnlichen, wenn auch niemals so weit verbreiteten, Protesten. Zum Beispiel wurden in den 1850er Jahren Arbeitslosenversammlungen durchgeführt, um Arbeitsplätze bei der Stadtverwaltung zu fordern; während der Depression von 1873-79 beteiligten sich in New York City zehn- bis fünfzehntausend Menschen an Demonstrationen, die von der Polizei zerstreut werden mußten. Zur selben Zeit organisierten Anarchisten in Chicago einen Marsch auf die dortige Relief and Aid Society, überrannten die Annahmestelle und erreichten eine »beispiellose Ausweitung der Sozialfürsorge« (Seymour, August 1937, S. 8).

38 Zu solch unruhigen Zeiten, und nur zu solchen Zeiten, werden Fürsorgemaßnahmen und Fürsorgepersonal gewöhnlich von den Empfängern verurteilt. In der Ausgabe vom 20. Juli 1933 des *Call to Action* (Organ des Arbeitslosenrats und angeschlossenen Aktionskomitees von Port Angeles, Wash.) findet sich folgende Feststellung: »›Hausbesucher‹ oder ›Schnüffler‹ betreiben Sozialarbeit nur aus finanziellen Erwägungen. Sie werden nur auf Grund ihrer Schnüffler- und Spitzelqualitäten ausgewählt. Sie stellen dir so verdammt viele Fragen, daß dir sowieso kein Privatbereich mehr bleibt.«

39 Gosnell gibt für 1931 in einigen Teilen von Chicagos South Side Getto eine Arbeitslosenquote von über 85% an. Zwischen dem 11. August und 31. Oktober 1931 lagen dem Mietgericht 2185 Fälle vor; in 38% davon waren Schwarze verwikkelt (1937, S. 321-29).

40 Die Kommunisten agitierten besonders lebhaft und energisch vor den Essensausgabe-Stellen, in den Obdachlosenasylen, unter den Arbeitslosen vor den Fabriktoren und in den Annahmestellen der Fürsorgeämter (Seymour, August 1937, S. 11).

41 Abbott, Kap. 14.

42 Seymour, Dez. 1937, S. 14. Seymour berichtet, daß in Chicago im Verlauf von sechs Monaten des Jahres 1932 fünfundsechzig Verhaftungen wegen Beteiligung an Mieterunruhen vorgenommen wurden.

43 Gosnell, 1937, S. 330-31.

44 Dr. Martin Bickham, zitiert nach Terkel, S. 396.

45 Brophy und Hallowitz, S. 5-6.

46 Von 42 befragten Verwaltungsbeamten berichteten 39 von mindestens zwei Mal wöchentlich stattfindenden »Kontakten« mit solchen Gruppen; 33 berichteten, daß die Gruppen lärmten, Streikposten aufstellten und sich weigerten, die Fürsorgebüros zu verlassen (ebd., S. 63-65).

47 Am 6. März, der zum »Welt-Arbeitlosentag« erklärt worden war, sollen sich eine Million Menschen bei Demonstrationen im ganzen Land versammelt haben (Seymour, August 1937, S. 12).

48 Im Dezember 1932 wurden die etwa dreitausend Teilnehmer des zweiten, von Herbert Benjamin, dem Vorsitzenden der von den Kommunisten organisierten Arbeitslosenräte, angeführten Marsches drei Tage lang durch Truppen und Polizei in den Außenbezirken von Washington festgehalten, bis sie endlich, von Polizei und Panzern begleitet, durch die Hauptstadt marschieren durften.

49 Schlesinger, 1957, S. 255-56.

50 Präsident Hoover führte Stellungnahmen des Gesundheitsministeriums an, wonach sich der öffentliche Gesundheitszustand im Gefolge der Depression verbessert habe; daraufhin legte der United Hospital Fund von New York City Statistiken vor, die ein anormales und progressives Ansteigen von Krankheitsfällen nachwiesen; der Gesundheitsminister von Pennsylvania berichtete einen alarmierenden Zuwachs von Unterernährung und Tuberkulose (Schlesinger, 1957, S. 241-250; Brown, S. 138).

51 Zum Beispiel schuldete die Stadt Chicago ihren Lehrern 20 Millionen Dollar an Gehältern (Hopkins, S. 92-93).

52 In den fünf Jahren vor 1932 betrug die durchschnittliche Anzahl städtischer Insolvenzen etwa 45 pro Jahr. Am 1. November 1932 waren schon 678 Gemeinden zahlungsunfähig; zwei Jahre später hatte sich ihre Anzahl auf 2654 erhöht (Maxwell, S. 181-82).

53 Senator La Follette ließ die Antworten in den *Congressional Record* aufnehmen (S. 3099-3260).

54 Bis zum Sommer 1932 hatten sich die Proteste der Farmer ständig verschärft. Um ein weiteres Absinken der Preise für die landwirtschaftlichen Produkte zu verhindern, organisierten einige Farmer Streikaktionen mit dem Ziel, ihre Produkte den Märkten zu entziehen. Lastkraftwagen wurde der Weg zum Markt durch Nagelbretter und Dreschflegel versperrt, an vielen Orten erklärten Farmer, die auf Milchprodukte spezialisiert waren, ein Milchembargo, stürzten Lastkraftwagen um und leerten Milchkannen aus.

55 Roosevelt, Bd. I, S. 159-206, 625.

56 Schlesinger, 1957, S. 311.

57 Ebd., S. 416-17.

58 In seiner Untersuchung des Parteiapparats von Chicago weist Gosnell darauf hin, daß die größten Veränderungen in den von der unteren Mittelschicht bewohnten Außenbezirken zu verzeichnen waren. Immigranten und Arbeiterschaft hatten schon lange vorher zur Demokratischen Partei geneigt (1937, S. 125).

59 »Während der ganzen Einhundert Tage von 1933 wußten weder der Kongreß noch die Bevölkerung, was vor sich ging; die Öffentlichkeit konnte diese Dinge, die da so schnell verabschiedet wurden, einfach nicht verstehen. Die Menschen wußten aber, daß etwas passierte, etwas Gutes für sie« (Raymond Moley, zitiert nach Terkel, S. 250).

60 Als einzige dieser frühen Initiativen kamen die Maßnahmen im Agricultural Adjustment Act zur Erhöhung des Geldumlaufs nur gegen den Widerstand der Regierung durch. In der Finanzpolitik war Roosevelt kein Radikaler. Was jedoch den Argumenten der Agrarlobby Dringlichkeit verschaffte, waren die wachsenden Unruhen in den landwirtschaftlichen Gebieten. Im Winter 1932-33, während der Debatte über das Gesetz, erreichten die Unruhen in den Getreideanbaugebieten einen neuen Höhepunkt. Die Farm Holiday Association organisierte Streiks, bei denen sich Farmer aufs neue weigerten, ihre Produkte zu verkaufen, andere am Verkauf hinderten und in Massen die Sheriffs dazu zwangen, bei Zwangsversteigerungen Gebote von einem Dollar zu akzeptieren (Rauch, S. 70-71).

61 Die Regierung forderte Gewerkschaften wie Unternehmer auf, bei der Formulierung des Gesetzes mitzuhelfen. Als eine frühe Version des Gesetzes auf den Widerstand führender Unternehmer traf, entzog ihr die Regierung ihre Unterstützung und legte statt dessen einen Unternehmerplan vor, der zwei Jahre vorher offiziell von der U. S. Handelskammer angenommen worden war (ebd., S. 76).

62 1933 marschierte ein weiteres Expeditionskorps auf Washington. Hatte Hoover sie mit Kavallerie attackiert, ließ Roosevelt sie verpflegen, befahl dem Marineorchester, für sie aufzuspielen, schickte seine Frau zu Besuch und zu gemeinsamem Gesang und gab ihnen anschließend Arbeit im Civilian Conservation Corps. Elizabeth Wickenden, Vertreterin der Regierung bei den Verhandlungen mit den Anführern des Expeditionskorps, berichtete uns, ihre Instruktionen hätten einfach gelautet: »gebt ihnen alles, was sie wollen« (natürlich abgesehen vom Bonus selbst).

63 Der Leser sollte sich nicht durch die Unmenge ähnlich lautender New Deal Behörden verwirren lassen. Die Public Works Administration (PWA) war recht verschieden von der Civil Works Administration (CWA) und der Works Progress Administration (WPA), die wir im nächsten Kapitel behandeln werden. Die beiden letzteren Behörden waren im wesentlichen Instrumente der Fürsorge. Im Gegensatz dazu waren die PWA-Projekte, unter der energischen und standfesten Leitung von Harold Ickes, sowohl in ihrem Entwurf als auch in der Ausführung auf die Verbesserung und Verschönerung öffentlicher Anlagen gerichtet – und das ohne einen Anflug von Korruption. Daher wurden die Projekte nur langsam und vorsichtig entwickelt; sie stützten sich vor allem auf Facharbeiter, die nicht arbeitslos waren.

64 Mit anderen Worten: Die Bundesausgaben betrugen durchschnittlich etwa eine Milliarde Dollar pro Jahr, zu einer Zeit, als das gesamte Nationaleinkommen bei nur 48 Milliarden Dollar lag. Zum Vergleich: während die Wohlfahrtsausgaben des Bundes heute etwa sechs Mal so hoch sind, ist das Nationaleinkommen auf das Zwanzigfache gestiegen.

65 Zitiert nach Brown, S. 231.

66 U. S. Federal Works Agency (wiederabgedruckt in Brown, S. 204).

67 Persönliche Mitteilung.

68 Getreu der amerikanischen Fürsorgetradition gab es jedoch von Staat zu Staat große Unterschiede. Zum Beispiel erhielt im Mai 1934 eine Familie in Kentucky nur 6,78 Dollar pro Monat, eine Familie im Staat New York hingegen 45,12 Dollar (Brown, S. 249).

69 Vgl. Schlesinger, 1960, S. 433. Weil die Schwarzen Sozialfürsorge erhielten, stieß die FERA im Süden auf gewaltige Empörung. Ein FERA-Beobachter berichtete zu Beginn des Jahres 1934 aus Georgia, die Tatsache, daß Neger »12 Dollar pro Woche erhalten – mehr als doppelt soviel, wie einfache Arbeiter dort unten jemals bekommen haben – ist eine äußerst bittere Pille, die die Menschen in Savannah schlucken müssen.«

70 In die gleiche Richtung zielen die vielen Berichte über Irlands Great Potato Famine in den 1840er Jahren, die die weitgehenden Fürsorgemaßnahmen der britischen Regierung der Furcht zuschreiben, die wachsende Unruhe unter den verhungernden Bauern könnte zu einer Revolution führen. Noch stärker war die Furcht, eine Revolte der Iren könne ebensolche Revolten unter den arbeitenden Klassen in England hervorbringen, die zu jener Zeit alles andere als gefügig waren.

Kapitel 3
Fürsorge im New Deal

Niemand hatte eine besondere Vorliebe für direkte Unterstützung – weder der Präsident, der nach ihr verlangt hatte, noch der Kongreß, der ihr Gesetzeskraft verlieh, noch die Verwaltungen, die sie in die Praxis umsetzten, noch die Menschen, die sie schließlich empfingen. Direkte Unterstützung erschien als eine Notlösung, als ein Mittel, um den Körper, nicht aber die Würde eines Menschen zu erhalten; um die Bevölkerung zumindest zeitweilig vor völliger Verzweiflung, Unzufriedenheit und Unruhe zu bewahren, nicht aber ihr den Stolz wiederzugeben, ihren früheren Lebensstil wiederherzustellen. Da ihr Lebensstil in der Arbeitsdisziplin verankert gewesen war, galt es, diese Disziplin zu rekonstituieren. Das Mittel dazu lag auf der Hand: es bestand in der Abschaffung direkter Unterstützung und im Einsatz der Arbeitslosen in staatlich geförderten Arbeitsprojekten. Bald wurden entsprechende Reformen in die Wege geleitet – und erzielten dramatische Ergebnisse. Eine kurze Zeit lang wurde die Bundesregierung zum Arbeitgeber für Millionen von Menschen (wenn auch weitere Millionen arbeitslos blieben).

Zum Teil als Ergebnis der massiven Arbeitsbeschaffung gingen die Unruhe, Verwirrung und Panik, die die Nation ergriffen hatten, zurück; der New Deal schien fest im Sattel. Dann aber wurde plötzlich das Arbeitsbeschaffungsprogramm wieder eingeschränkt. Millionen, die keine Arbeit finden konnten, mußten zusammen mit Millionen, die nicht in der Lage waren zu arbeiten, abermals besorgt sein, von Landes- und Gemeindebehörden und privaten Stiftungen Fürsorge zu erlangen.

Von der direkten Unterstützung zur Arbeitsbeschaffung

Seit dem Beginn bundesstaatlicher Sozialfürsorge hatte es Bemühungen gegeben, von direkter Unterstützung zur Ar-

beitsbeschaffung überzugehen. Mit der Zeit schien die Notwendigkeit einer solchen Umstellung immer dringender zu werden. 1933 meldete das FERA-Außenpersonal kommunistische Aktivitäten an so ungeeignet scheinenden Orten wie Aberdeen, South Dakota. 1934 jedoch, als schon viele Menschen direkte Unterstützung erhielten, entschied der Stab, die größere Dringlichkeit liege weniger darin, »eine ›rote Gefahr‹ abzuwehren, [. . .] als Hoffnungslosigkeit, Verzweiflung, ein gefährliches Gefühl der Hilflosigkeit und Abhängigkeit zu bekämpfen«.[1] Nach einer FERA-Umfrage war der durchschnittliche arbeitslose Fürsorgeempfänger in den Städten schon länger als zwei Jahre ohne Arbeit[2]; nach Aussage des FERA-Stabs lagen Anzeichen für das Umsichgreifen eines »Her damit«-Syndroms vor: mehr und mehr Menschen waren der Meinung, »daß ihnen die Regierung in Wirklichkeit [Fürsorge] schuldet. Und sie wollen mehr«.[3] Viele Politiker und einflußreiche Bürger zeigten sich besorgt, daß Fürsorge allein den Niedergang von Menschen, Familien und Gemeinden nicht aufhalten könne. Wo jemand lange Zeit stempeln gegangen sei, so hieß es, seien die Familienbeziehungen zerrüttet und der Wunsch oder die Hoffnung, wieder zu arbeiten, verschwunden.[4]

Erste Versuche

Die erste Maßnahme zur Arbeitsplatzbeschaffung wurde nur wenige Monate nach der Einrichtung der FERA ergriffen. Im November 1933 kündigte der Präsident die Errichtung der Civil Works Administration (CWA) an, deren Aufgabe es war, mit Hilfe von FERA- und PWA-Geldern Menschen bei öffentlichen Arbeitsprojekten zu beschäftigen.[5] Harry Hopkins versprach, bis Mitte Dezember vier Millionen Arbeitsplätze zu schaffen. Er verfehlte den Stichtag nur um einen Monat; Mitte Januar arbeiteten bereits über vier Millionen Menschen beim Bau von Straßen und Schulen in den Städten des ganzen Landes.

Wenn aber direkte Unterstützung die Masse der Amerikaner und ihre politischen Führer unbefriedigt ließ, weil sie der amerikanischen Ideologie in ihrem Kern entgegenstand, so schienen Arbeitsbeschaffungsprogramme das System freien

Unternehmertums selbst zu bedrohen. Zum einen waren sie sehr viel teurer als die direkte Unterstützung, denn die gezahlten Löhne lagen über dem Niveau direkter Unterstützungsbeträge; für Verwaltung und Material wurden beträchtliche Mittel benötigt. Zum andern beschwor die öffentliche Arbeitsbeschaffung das Gespenst staatlicher Aktivitäten auf Gebieten, die bis dahin der Privatwirtschaft vorbehalten waren, ebenso wie die festgesetzten Mindestlöhne der CWA staatliche Einmischung in die Führung von Privatunternehmen anzukündigen schien.[7]

Verärgert durch das Arbeitsbeschaffungsprogramm begann die Privatwirtschaft bald, bundesstaatliche Fürsorgemaßnahmen jeder Art zu bekämpfen, obwohl kurz vor der Wahl von 1932, in einer Zeit akuter wirtschaftlicher Lähmungserscheinungen und Panik, führende Unternehmer schließlich selbst bundesstaatliche Notmaßnahmen zur Sozialfürsorge verlangt hatten.[8] Ohne Zweifel wurde der Widerstand der Privatwirtschaft durch Anzeichen wirtschaftlicher Erholung im Jahre 1933 und zu Beginn des Jahres 1934 neu belebt. Mit Protest schnell bei der Hand, argumentierten die Unternehmer nach dem bekannten Schema: Fürsorge, meinten sie, solle unter lokale Verantwortlichkeit fallen. Wahrscheinlich waren sie sich der Tatsache wohlbewußt, daß unter solchen Umständen nur wenig Sozialfürsorge stattfinden würde. Nach den Kindern gefragt, die ohne ein Dach über dem Kopf auf den Güterzügen umherfuhren, antwortete Henry Ford: »Nun, dieses Umherziehen ist doch die beste Erziehung, die die Jungen auf dieser Welt bekommen können.«[9] Kurzfristig hatten die Kritiker Erfolg, denn Roosevelt war darauf erpicht, die Unterstützung der Privatwirtschaft zu erlangen. Im Frühjahr 1934 wurde die CWA aufgelöst (obwohl einige Arbeitsbeschaffungsprojekte unter einem von der FERA finanzierten und den Bundesstaaten verwalteten Programm weiterliefen).[10] Ohnehin sollte das massive Arbeitsbeschaffungsprogramm, das die Regierung für wesentlich hielt, erst dann möglich werden, als die Privatwirtschaft, die sich durch Roosevelts Einsatz für eine immer militanter werdende Arbeiterbewegung und andere rebellische Gruppen vor den Kopf gestoßen fühlte, mit dem Präsidenten gebrochen hatte und damit seine fortgesetzten Bemühungen um Aussöhnung zunichte machte.

Roosevelts Wahlsieg von 1932 bedeutete noch lange nicht die Wiederherstellung politischer Stabilität im Land. Eher signalisierten die massiven Wählerverschiebungen eine außerordentliche Instabilität, eine weitverbreitete, krampfartige Zurückweisung der an der Macht befindlichen Partei. Noch war nicht klar, welche Gruppen die Wählerschaft der Demokratischen Partei umfaßte und welche sie ausschloß; jedenfalls mußten Loyalitäten gefestigt und eine politische Organisation geschaffen werden, um die Wählerblöcke bei der Stange zu halten.

Roosevelts erste Maßnahmen waren auf diese Ziele hin gerichtet. Darauf bedacht, in allen Bereichen politischen Rückhalt zu gewinnen und vor allem das Vertrauen der Wirtschaft wiederherzustellen, versuchte Roosevelt bei der Ausarbeitung seiner Gesetzesvorschläge, den Geschäftsleuten entgegenzukommen; erschüttert von den Anzeichen einer bevorstehenden Katastrophe, setzten sie zunächst seinen Maßnahmen auch keinen Widerstand entgegen, unterstützten sie sogar. Nicht nur hatten angesehene Geschäftsleute öffentlich Notstandsmaßnahmen zur Sozialfürsorge unterstützt; selbst die U.S. Handelskammer bekannte sich zu einer »Philosophie der Planwirtschaft«, und im Jahre 1933 brachten ihre Delegierten Roosevelt eine Ovation dar.[11] Noch im Oktober 1934 appellierte Roosevelt an die American Bankers Association, »eine Allianz aller Kräfte zur wirtschaftlichen Erholung herzustellen [. . .] von Unternehmen und Banken, Landwirtschaft und Industrie, Arbeit und Kapital. Welch eine allamerikanische Mannschaft das gäbe!«[12] Als es zum Bruch kam, war Roosevelt außer sich, sah er sich und seine Administration doch als Retter des Kapitalismus und der besitzenden Klassen – wenn nötig auch gegen ihren Willen.[13]

Die wichtigste Maßnahme zur Beschwichtigung der Privatwirtschaft war der National Industrial Recovery Act aus dem Jahre 1933, der die Festsetzung von Preisen und Produktionsmengen erlaubte, um deflationären Tendenzen entgegenzuwirken. Der Präsident bemerkte 1934 selbst, daß »die Vertreter von Handel und Industrie ihre eigenen Ideen in die gesetzlichen Bestimmungen hineinschreiben durften«.[14] Die Wirtschaft wußte offensichtlich solche Arrangements zu

schätzen; als die National Recovery Administration im Januar 1935 eine Reihe von Anhörungen über Preise veranstaltete, erschienen zweitausend Geschäftsleute, von denen (laut *Time Magazine*) fast alle nach Preisgarantien verlangten.

Doch die Administration versuchte, auch zu anderen Gruppen gute Beziehungen zu unterhalten – zu Farmern, zu Arbeitern, zu Hausbesitzern. Obwohl die Wirtschaft den meisten Maßnahmen zur Unterstützung dieser Gruppen relativ indifferent gegenüberstand, erregten doch einige ihre Besorgnis – ganz besonders der Abschnitt 7a des National Recovery Act, der der organisierten Arbeiterschaft das Recht auf Tarifverhandlungen zugestand. Im Sommer und Herbst 1933 versuchten Unternehmen überall im Land, Abschnitt 7a durch den Aufbau von Betriebsgewerkschaften zu unterlaufen. Doch die Gewerkschaftsbewegung war störrisch; angespornt durch das Versprechen in Abschnitt 7a, breitete sich 1933 und 1934 eine Streikwelle über das ganze Land aus, die das Recht auf gewerkschaftliche Organisierung durchzusetzen suchte. Die Streikenden legten ganze Städte lahm – Minnesota, San Francisco und Toledo – und lieferten sich regelrechte Schlachten mit Polizei und Nationalgarde, bei denen viele Tote und Verwundete auf der Strecke blieben. Zwischen Kapital und Arbeit war, teilweise ausgelöst durch Abschnitt 7a, eine Art Bürgerkrieg ausgebrochen. Auch konnte sich die Administration aus der Arena der Kontrahenten Arbeit und Kapital, in die sie sich hineingedrängt hatte, nun nicht mehr zurückziehen. Der Krieg zwischen den beiden, in dessen Verlauf staatliche Vermittler des öfteren zur Schlichtung aufgerufen wurden, hatte viel mit dem rasch wachsenden Widerstand der Privatwirtschaft gegen den New Deal zu tun.[15]

Stand die Industrie im Kampf mit einer aufrührerischen Arbeiterbewegung, so sah sich Wall Street dem Angriff einer noch umfassenderen Front ausgesetzt: der amerikanischen öffentlichen Meinung. Das ganze Jahr 1933 über machten im Gefolge von Untersuchungen des Senatsausschusses zu Bank- und Währungsfragen (Banking and Currency Committee) die gerissenen Praktiken der nationalen Finanzmagnaten täglich Schlagzeilen. Als der Präsident im Februar 1934 eine Börsenkontrolle verlangte, brach in Finanzkreisen ein Sturm der Entrüstung los. Als dann noch der Kongreß im Frühjahr 1934

mit der überwältigenden Mehrheit der Stimmen die Securities Exchange Commission ins Leben rief, herrschte an der Wall Street praktisch Kriegszustand.

Wall Streets Wut wurde zweifellos durch die Anzeichen bescheidener wirtschaftlicher Erholung, vor allem der Erholung der Unternehmerprofite (die teilweise den Preiskontrollen der NRA zu verdanken war), noch angefacht. Im Frühjahr 1934 schien der jähe Sturz der Wirtschaft aufgefangen zu sein. Der Produktionsindex stieg wieder leicht an (von 71 im November 1933 auf 86 im Mai 1934); industrielle und landwirtschaftliche Preise stabilisierten sich. Das Nationaleinkommen stieg 1933 um 9 Milliarden auf insgesamt 48,6 Milliarden Dollar; die Zahl der Beschäftigten stieg um 2,5 Millionen, die der Arbeitslosen fiel um 2 Millionen. Auch in der Landwirtschaft stieg das Einkommen wieder (obwohl ein Viertel des Anstiegs aus staatlicher Unterstützung herrührte). Darüber hinaus zogen, als zur Mitte des Jahres 1934 Produktion, Beschäftigung und Löhne wieder rückläufig wurden, die Preise bei Industrieerzeugnissen dennoch weiter an.[16] Mit dem Gefühl wiedergewonnener Stärke rüstete die Privatwirtschaft zum Kampf gegen die doppelte Bedrohung durch gewerkschaftliche Organisierung und staatliche Regulierung.

Kurz vor den Kongreßwahlen von 1934 gründeten führende Industrielle – unter ihnen Alfred P. Sloan und William S. Knudsen von General Motors, Edward F. Hutton und Colby M. Chester von General Foods, J. Howard Pew von Sun Oil, Sewell L. Avery von Montgomery Ward, die DuPonts und andere – zusammen mit mehreren konservativen Demokraten, die vom New Deal entthront worden waren – wie Alfred Smith, John J. Raskob, Jouett Shouse und John W. Davis[17] – die American Liberty League, die sich dem Kampf gegen »Radikalismus« und dem Schutz des Rechts auf Eigentum verpflichtete. Die Zwischenwahlen sollten zeigen, wie wenig öffentliche Unterstützung diese Kräfte genossen.

Von 35 Senatssitzen, die zur Verteilung standen, gewannen die Demokraten 25. Im Repräsentantenhaus erhöhte sich die Zahl der demokratischen Abgeordneten von 312 auf 322. In den Einzelstaaten fielen 39 Gouverneursposten an die Demokratische Partei. Diese Gewinne bei einer Zwischenwahl veranlaßten Arthur Krock von der *New York Times* zu der

Bemerkung, der New Deal habe »den überragendsten Sieg in der Geschichte amerikanischer Politik« errungen. Der bescheidene, wenn auch befristete wirtschaftliche Aufschwung, die Linderung der Not durch direkte Unterstützung und die Hoffnung erweckenden Leitsätze des New Deal hatten große Teile der Öffentlichkeit hinter dem neuen Präsidenten vereint. Die Demokraten hatten nicht nur in den traditionell republikanischen Gebieten des städtischen Nordens, sondern auch in den agrarischen Staaten Gewinne zu verzeichnen. Dazu blieb ihnen natürlich der Süden voll erhalten: 24 der 69 demokratischen Senatoren und 108 der 322 Mitglieder des Repräsentantenhauses kamen aus dem Süden. Die Koalititon des New Deal nahm Umrisse an: sie umfaßte Arbeiterschaft und ethnische Gruppen aus den Städten des Nordens, Farmer und den Süden.

Die Eindämmung des Aufstands

Hatten schon die Wahlen gezeigt, daß sich bedeutende Klassen- und Gruppeninteressen hinter den New Deal, die Privatwirtschaft aber gegen ihn gestellt hatten, so verdeutlichten die anschließenden Maßnahmen der Roosevelt-Administration die neue Frontstellung und erweiterten die Kluft. Befreit vom bindenden Einfluß der Wirtschaft ging Roosevelt nach 1934 mit kühnen Schritten daran, seine Wählerschaft zu festigen. Dazu brachte er eine Reihe von Gesetzen ein, die die Machtbasis einiger Rebellenführer, die die Unruhe der Depressionsjahre nach oben gespült hatte, aushöhlen sollten. Tatsächlich war deren Gefolgschaft bis 1934 in den verschiedenen Gruppen der entstehenden New-Deal-Koalition recht bedeutend geworden – da waren die militanten Kader der Gewerkschaftsbewegung, die Gefolgsleute von Huey Long, die Arbeitslosenorganisationen, die Townsend-Anhänger, die Coughlin-Anhänger. Die Unzufriedenheit war mit den Wahlen von 1932 nicht einfach verschwunden; sie war nur für einen Augenblick durch das Versprechen einer neuen politischen Führung und das Vertrauen, das ein neuer »Führer« erweckte, zum Schweigen gebracht worden. Als sich die Depression jedoch fortsetzte und die Lebensbedingungen sich nur wenig verbesserten, tauchte auch Unruhe wieder auf. 1934

hatte schon eine ganze Reihe von Dissidentenführern diese Unruhe ausgenutzt, gaben ihr organisatorische Form und Zusammenhalt und gingen an den Aufbau von politischen Bewegungen, die das Antlitz Amerikas verändern sollten.

An sich waren diese Bewegungen keineswegs kraftvoll. Was ihnen Einfluß verschaffte, waren ein Klima der Ungewißheit und die Realitäten wirtschaftlicher Instabilität. Die Wahlergebnisse waren beruhigend; andere Anzeichen aber, die vielleicht mehr über die Zukunft aussagten, waren es nicht. Im Frühjahr 1934, als sich die Geschäftswelt durch die Erholung von Produktion und Preisen ermutigt fühlte, war das Nationaleinkommen noch immer nur halb so hoch wie 1929, und noch immer war ein Viertel der Erwerbstätigen ohne Arbeit (obwohl nun viele wenigstens direkte Unterstützung erhielten). Im Herbst 1934 machte ein weiterer wirtschaftlicher Abschwung die Fortschritte seit 1933 wieder zunichte und verstärkte zweifellos das Lager der Rebellen. Denn nach fünf Jahren Elend und Konfusion schien nichts mehr unmöglich; Heilige und Opportunisten, Reformer und Revolutionäre, Rechte wie Linke – alle glaubten sie, den Augenblick nutzen zu müssen, um die Zukunft Amerikas zu gestalten.

Um diese dissidenten Bewegungen einzudämmen und ihr Einschwenken auf den New Deal zu erreichen, verkündete Roosevelt eine Reihe von Reformen, die zwar kaum die Forderungen der Rebellenführer erfüllten, aber immerhin ausreichten, ihnen den Wind aus den Segeln zu nehmen und ihre Gefolgsleute abzuwerben.[18] Wichtiger war jedoch, daß sich Roosevelt nun wesentlich entschiedener der eigentlichen Ursachen von Unruhe und Aufruhr annahm: des Zusammenbruchs der Wirtschaft und der darauf folgenden Schwächung der Familie, des Gemeinwesens, ja, der gesamten Lebensform. Die Wiederherstellung der Stabilität erforderte die Wiederherstellung der Arbeitsrolle: langfristig lag die Lösung im wirtschaftlichen Aufschwung, kurzfristig in der Arbeitsplatzbeschaffung.

Die Botschaft des Präsidenten an den Kongreß vom 4. Januar 1935 hatte in ihrer Thematik den Zweck, die durch die katastrophale wirtschaftliche Entwicklung erzeugte Unzufriedenheit zu besänftigen. Die Nation leide noch immer unter den alten Strukturen der Ungleichheit: weder seien die Über-

privilegierten gezähmt, noch die Unterprivilegierten auf eine wirklich höhere Stufe gehoben worden. Das Problem der Arbeitslosigkeit lasse sich nicht einfach, wie es die National Recovery Administration versucht habe, durch Unterstützung der Privatwirtschaft lösen; statt dessen habe die Regierung die Kaufkraft der am stärksten unterprivilegierten Gruppen zu erhöhen. In die gleiche Richtung ging Roosevelts Forderung, Maßnahmen zu beschließen, zu deren Anwälten sich die Rebellen selbst gemacht hatten: Gesetze zum Schutze gewerkschaftlicher Organisierung, Steuerreform, Kontrolle der öffentlichen Versorgungseinrichtungen, Sozialversicherungsprogramme sowie ein umfassendes System der Arbeitsplatzbeschaffung.[19]

Der Kampf der organisierten Arbeiterschaft um Durchsetzung des Rechts auf Tarifverhandlungen, das eigentlich durch Abschnitt 7a bereits garantiert war, hatte in den beiden ersten Jahren des New Deal Rückschläge erlitten. Den Bemühungen des Senators Robert F. Wagner, im Verlauf des Jahres 1934 durch gesetzliches Verbot von Betriebsgewerkschaften eine Stärkung von Abschnitt 7a zu erreichen, setzten Unternehmergruppen heftigen Widerstand entgegen, und auf Druck des Präsidenten gab Senator Wagner zunächst auf. Als dann 1935 die Wagner-Connery Labor Relations Bill eingebracht wurde, hatte sich die Haltung der Administration gegenüber der Privatwirtschaft verhärtet. Roosevelt, der sich aus der heftigen Debatte zwischen den Interessenvertretern der organisierten Arbeiterschaft auf der einen und der Privatwirtschaft auf der anderen Seite heraushielt[20], unterzeichnete jedoch den National Labor Relations Act und machte sich 1936 zum Verfechter eines durchgreifenden Gesetzes zur Lohn- und Arbeitszeitregulierung.[21]

Der Präsident hatte im Januar 1935 auch von einer Steuerreform gesprochen. Mehrere Monate später übergab er dem Kongreß eine Steuervorlage, die, wie manch einer meinte, darauf aus war, die Reichen zu schröpfen (»soak the rich«). Zweck der Reform war nach Darstellung des Präsidenten die Umverteilung der Steuerlast gemäß der Zahlungsfähigkeit. Er verlangte höhere Steuern auf Erbschaften und Schenkungen, höhere individuelle Einkommenssteuern, eine gestaffelte anstelle der bisherigen einheitlichen Körperschaftssteuer sowie

eine Dividendensteuer, mit deren Hilfe Holdinggesellschaften aufgebrochen werden sollten.

Ein Sturm der Entrüstung brach los. William Randolph Hearst erzählte seinen Redakteuren, das »Programm des Präsidenten ist reiner Kommunismus«, und bezeichnete Roosevelt als »eine zusammengesetzte Persönlichkeit, die man Stalin Delano Roosevelt nennen könnte«. Die bereits gegen ihn aufgebrachten Geschäftsleute beschuldigten Roosevelt nun, einen persönlichen Rachefeldzug zu führen. Selbst ein so guter Freund des New Deal wie der Gouverneur von New York, Herbert H. Lehmann, stellte die Steuerpläne in Frage. Auf der anderen Seite war die Steuerreform die hauptsächliche Forderung von Huey Longs Bewegung zur Aufteilung des Reichtums »Share Our Wealth«, einer der bedeutendsten rebellischen Gruppen, die Roosevelts politische Vormachtstellung bedrohten. Raymond Moley, einer der führenden Berater Roosevelts, bemerkte zur Rolle Longs im Kampf um die Steuerreform:

> »Huey war ein guter Freund von mir. Er drohte, sich 1936 um die Präsidentschaft zu bewerben. Meinungsumfragen ergaben, daß Huey zehn Prozent der Wählerstimmen erhalten würde; ich bin sicher, Farley könnte das bestätigen. Er wäre überall im Land in das demokratische Wählerreservoir eingedrungen. Um das zu verhindern, bewegte sich Roosevelt auf Longs Programm zu. Sein Steuerprogramm [...] war typisch Huey: schröpft die Reichen. Roosevelt benutzte die gleiche demagogische Taktik. Möglicherweise hätte Huey Long – wäre er nicht ermordet worden – dennoch die Demokratische Partei kaputtmachen können.[22]

Den Reformvorschlägen war im Kongreß kein Erfolg beschieden; sie wurden im Senat regelrecht verstümmelt.[23] Wie energisch die Regierung für ihre Reformen gekämpft hatte, ist unklar, aber auch nicht sonderlich wichtig. Das Schlagwort Reform hatte im ganzen Land ein Echo gefunden, und hatte auch das resultierende Gesetz wesentlich symbolischen Charakter, so waren sich doch die Anhänger der »Share Our Wealth«-Bewegung dieses Symbolismus wohlbewußt.

Das Demokratische Parteiprogramm von 1932 hatte die Einrichtung einer Arbeitslosenversicherung wie auch einer Altersversorgung auf Länderebene gefordert; die folgenden tastenden Versuche, entsprechende Gesetze durch den Kon-

greß zu bringen, schlugen jedoch fehl. Die Botschaft an den Kongreß vom 4. Januar 1935 kündigte dann einen neuen Vorstoß zugunsten der Sozialversicherung an; sie führte »Sicherheit« sogar als zentralen Schwerpunkt auf und fand damit natürlich großen Anklang bei den Millionen, die sechs Jahre lang Elend und angstvolle Unsicherheit erlebt hatten. Am 17. Januar wurde die Social Security Bill, die durch ein von Roosevelt selbst ernanntes Komitee ausgearbeitet worden war, mit einer Sonderbotschaft des Präsidenten dem Kongreß vorgelegt. Sie enthielt drei Hauptvorschläge. Der erste sah die Einrichtung einer Arbeitslosenversicherung vor, die durch bundesstaatliche Lohnsteuer finanziert, aber von den Einzelstaaten in Abstimmung mit lokalen Bedürfnissen geplant und verwaltet werden sollte. Daran schloß sich der Vorschlag einer durch Lohnsteuer zu finanzierenden Altersversorgung an; ab 1942 sollten über 65 Jahre alte Personen, die in einer unter das Gesetz fallenden Beschäftigung gestanden hatten, monatliche Renten zwischen 10 und 85 Dollar erhalten. Schließlich bot das Gesetz den Staaten die Mitwirkung des Bundes an, wenn sie verschiedenen Kategorien von Arbeitsunfähigen – Alten[24], Blinden und Waisen – direkte Unterstützung zukommen lassen wollten. Wie schon gesagt, besaßen viele Bundesstaaten solche gruppenspezifischen Unterstützungsprogramme *de jure* bereits, und als die Depression sich verschärfte, hatten einige auch begonnen, die entsprechenden Mittel bereitzustellen. Im Grunde schlug die Bundesregierung also vor, jetzt einen Anteil dieser Kosten zu übernehmen. In den folgenden Jahrzehnten sollte sich dieses gruppenspezifische Unterstützungsprogramm als entscheidend für die Sicherheit – oder Unsicherheit – vieler Amerikaner herausstellen. Zunächst freilich schien es nicht annähernd so wichtig zu sein wie die Maßnahmen zum Schutz der Beschäftigten vor Armut im hohen Alter und vor den Gefahren zeitweiliger Arbeitslosigkeit.[25]

Insgesamt gesehen waren die Vorschläge zur sozialen Sicherheit relativ bescheiden, gemessen an den Forderungen, die viele Gruppen erhoben hatten: Hunderttausende alter Menschen, die sich in der Townsend-Bewegung organisiert hatten, forderten für *jeden*, der über sechzig Jahre alt war, eine monatliche Rente von 200 Dollar; die organisierte Arbeiter-

schaft wandte sich gegen die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung durch die Lohnsteuer. Zugleich gab es selbst gegen diese bescheidenen Maßnahmen, die die Administration angekündigt hatte, mächtigen Widerstand. Der Nationale Industrieverband kritisierte, daß die Industrie dazu verpflichtet werden sollte, für die Sozialversicherung ihrer Beschäftigten Steuern zu zahlen. Alfred P. Sloan verkündete, die »Industrie hat allen Grund, über die sozialen, ökonomischen und finanziellen Implikationen beunruhigt zu sein. [. . .] Die Gefahren liegen offen zutage«.[26] Dennoch wurde das Gesetz im April 1935 vom Repräsentantenhaus mit 371 gegen 33, einige Monate später vom Senat mit 79 gegen 7 Stimmen verabschiedet.[27]

Später sollte sich herausstellen, daß einige dieser Maßnahmen für die Masse der Amerikaner allenfalls symbolische Bedeutung hatten. Die ersten Zahlungen an die unter das Social-Security-Gesetz fallenden Alten sollten z. B. nicht vor 1942 erfolgen. Das, was vielen der Armen jedoch schnell und in beispiellosem Ausmaß Hilfe brachte, war das Programm der Arbeitsbeschaffung.

Die Works Progress Administration

Im Januar 1935 waren die politischen Umstände für die Ersetzung direkter Unterstützung durch Arbeitsbeschaffung günstiger geworden. Im Oktober 1934 hatte Roosevelt öffentlich zum ersten Mal erklärt, daß die direkte Unterstützung beendet werden solle. In seiner Botschaft an den Kongreß vom 4. Januar 1935 gab er einige der weitverbreiteten Meinungen über direkte Unterstützung wieder:

> »Fortdauernde Fürsorgeabhängigkeit führt auf geistigem und moralischem Gebiet zu einer äußerst schädlichen Zersetzung der Willensstärke unseres Volkes. [. . .] Wir müssen nicht nur die Körper der Arbeitslosen vor dem Elend bewahren, sondern auch ihre Selbstachtung, ihr Selbstvertrauen, ihren Mut und ihre Entschlossenheit.« Daraus folgt: »Die Bundesregierung muß und wird dieser Praxis direkter Unterstützung ein Ende machen.«[28]

Statt dessen sollten, genau wie vor dem New Deal, die Alten, Krüppel, Waisen und andere Arbeitsunfähige – es gab damals ca. 1,5 Millionen solcher Familien oder Personen, die

Hilfen vom Bund erhielten – zum Zweck ihrer Unterstützung wieder auf die Länder und Gemeinden verwiesen werden.[29] Ein Unterschied bestehe jedoch: unter den vorgeschlagenen Bedingungen des Social Security Act würde der Bund einen Teil der lokalen Fürsorgekosten für Arbeitsunfähige tragen.

Im Anschluß an seine Vorschläge, wie mit den Arbeitsunfähigen zu verfahren sei, verlangte der Präsident ein öffentliches Arbeitsprogramm, das jedem körperlich gesunden Arbeitslosen einen Arbeitsplatz verschaffen solle. Zu diesem Zweck forderte er in seinem jährlichen Budgetvorschlag vom 3. Januar 1935 die Bereitstellung von 4 Milliarden Dollar, die durch 880 Millionen Dollar, die bereits früher bewilligt, aber nicht ausgegeben worden waren, ergänzt werden sollten.[30] Das hieß, daß die Regierung die Bewilligung eines Betrages für Arbeitsbeschaffung vorschlug, der 10 Prozent des gesamten Nationaleinkommens vom Vorjahr entsprach.[31]

Obwohl der Emergency Relief Appropriation Act von 1935 viele Aspekte des Arbeitsbeschaffungsprogramms ungeklärt ließ, spiegelte er die deutliche Absicht, die Not zu lindern und die Unruhe zu dämpfen, ohne jedoch – ob das die Unternehmer nun einsahen oder nicht – die »naturgegebenen« Abläufe des Marktes zu beeinträchtigen. Dreieinhalb Millionen Menschen, die direkte Unterstützung erhielten, sollte Arbeit zu »Garantielöhnen« – höher als die Unterstützungsbeträge, doch niedriger als durchschnittlich gezahlte Löhne – gegeben werden, um sie nicht von der Suche nach privater Anstellung abzuhalten. Dementsprechend variierten nach Anlaufen des Programms die Garantielöhne ebenso stark wie die des privaten Arbeitsmarkts: im ersten Jahr erhielten Landarbeiter bei öffentlichen Arbeitsvorhaben im Süden 15 Dollar, akademisch ausgebildete Angestellte an Projekten in New York City dagegen 90 Dollar im Monat.[32] Auch sollten die auszuführenden Arbeiten dem Land von bleibendem Nutzen sein, nicht aber mit der Privatwirtschaft in Wettbewerb treten.[33] Von diesen Richtlinien der Legislative abgesehen, blieb die Durchführung des Programms in das Ermessen der Administration gestellt. Nach einer ausführlichen Debatte im Senat, in deren Verlauf die Konservativen den Zerfall der amerikanischen Regierungsform prophezeiten, und die Progressiven eine Verdoppelung der bewilligten Mittel zu erreichen suchten, wurde

die Gesetzesvorlage verabschiedet und vom Präsidenten Anfang April unterzeichnet.

Harry Hopkins wurde zum Leiter der neugeschaffenen Works Progress Administration (WPA) ernannt.[34]. Da er bereits Vorsitzender der FERA war, hatte er die Aufgabe, die Auflösung dieser Behörde zu beaufsichtigen und Millionen Arbeitslose von der Liste direkter Unterstützungsempfänger in die neugeschaffenen WPA-Projekte zu überführen[35] sowie die Arbeitsunfähigen den lokalen Fürsorgebehörden zu übergeben. Unterdessen wurden die ersten Arbeitsprojekte eingerichtet; viele von ihnen wurden von bestehenden Verwaltungsbehörden der Bundesregierung in den ihnen jeweils zustehenden Bereichen organisiert. Neue Behörden, wie die Agricultural Resettlement Administration[36], die Rural Electrification Administration und die National Youth Administration, wurden gegründet. Innerhalb von fünf Jahren hatte die WPA erhebliche Erfolge zu verzeichnen, einschließlich der Errichtung oder Renovierung von 110 000 öffentlichen Gebäuden, 600 Flughäfen, 600 000 Meilen Landstraße und 116 000 Brücken und Überführungen. Und obwohl an einigen der bekanntesten Projekte Künstler, Schauspieler und Lehrer beteiligt waren, bestand der größte Teil der durch die WPA Beschäftigten aus ungelernten Arbeitern.

Man erinnert sich an die Arbeitsbeschaffungsprogramme vor allem wegen dieser Erfolge – der Dämme, Straßen, Schulen, Krankenhäuser und anderer öffentlichen Einrichtungen, die von so vielen Menschen in so kurzer Zeit erbaut wurden. Man sollte sich ihrer jedoch aus einem ganz anderen und wichtigeren Grund erinnern. Indem sie die Menschen einmal mehr an die Arbeitsrolle, den Eckpfeiler sozialer Kontrolle in jeder Gesellschaft, banden, trugen sie zur Eindämmung der Unruhen bei. Hätte es keine Arbeitsbeschaffung zur Befriedung der Bevölkerung gegeben, ist es schwer (selbst in der Rückschau) zu sagen, ob nicht die ausbrechenden Unruhen die wirtschaftlichen und politischen Institutionen des Landes in Gefahr gebracht hätten. Doch die Menschen waren der Arbeitsbeschaffung als Form öffentlicher Unterstützung durchaus gewogen, verlangten nach ihr, »mochten« sie doch, wie Harry Hopkins beobachtete, die »Gewohnheit« regelmäßiger Arbeit:

»Direkte Unterstützung kann einem über einige Monate, ein Jahr oder noch länger hinweghelfen. Doch Millionen waren schon über mehrere Jahre hinweg ohne Arbeit gewesen. Zusätzlich zu ihrer Notlage sahen sich die Arbeitslosen einer noch zerstörerischeren Kraft gegenüber: einem Leben ohne Arbeit. Diese Ansicht wurde in vielen Kreisen ausgesprochen, vor allem aber unter den Arbeitslosen selbst. Briefe wurden geschickt, Delegationen trafen ein, um gegen die Schmach öffentlicher Wohlfahrt zu protestieren. [. . .] Sie waren daran gewöhnt, sich ihren Lebensunterhalt selbst zu verdienen. Es war die Gewohnheit [der Arbeit], die sie mochten, und aus der sie vor allem ihre Selbstachtung bezogen. Die Familie eines Mannes, der bei einem Projekt der Works Progess Administration beschäftigt ist, sieht auf die Nachbarn herab, die ihre Unterstützung in direkter Form beziehen.«[37]

Die Arbeitsbeschaffung, in ihrem Ausmaß ohne Beispiel, war dennoch dem Umfang des Elends nicht annähernd gewachsen. Der Präsident hatte 3,5 Millionen Arbeitsplätze versprochen; in den ersten fünf Jahren ihrer Existenz stellte WPA nur durchschnittlich zwei Millionen zur Verfügung. Darüber hinaus fluktuierte das Arbeitsangebot von Monat zu Monat, ohne erkennbare Beziehung zur Arbeitslosigkeit, so daß die Arbeiter in den Projekten nie sicher sein konnten, ob und wann man sie entlassen würde. Auf jeden Fall konnten sich die glücklich schätzen, die überhaupt bei der WPA Arbeit fanden. Auf ihrem Höhepunkt beschäftigte sie nicht mehr als ein Viertel der geschätzten Arbeitslosen.[38]

Die restlichen Millionen von Arbeitslosen wurden zusammen mit den Millionen Arbeitsunfähigen an Länder- und Gemeindebehörden verwiesen. Ihr Elend fand jedoch nur geringes Interesse bei der Regierung, zum Teil, weil die Arbeitsbeschaffungsprogramme ihre Anzahl beträchtlich vermindert hatten. Noch wichtiger war, daß viele der früher unzufriedenen Gruppen inzwischen durch die Arbeitsbeschaffung sowie durch die Anzeichen eines erheblichen Wirtschaftsaufschwungs besänftigt schienen. Bis 1936 war das Nationaleinkommen auf 64,7 Milliarden Dollar gestiegen, gegenüber 39,6 Milliarden im Jahre 1933; rund sechs Millionen mehr Menschen waren erwerbstätig; der *New York Times*-Index der Wirtschaftstätigkeit erreichte im Mai 1936 zum ersten Mal seit 1930 wieder 100.[39] Zusammengenommen führten diese Veränderungen zu einer beispiellosen Sympathiekundgebung für den Präsidenten. Die Wahl des Jahres 1936

bewirkte einen Erdrutsch, wie Amerika ihn noch nie erlebt hatte. Die Republikaner führten mit ihrem Kandidaten Alfred Landon einen planlosen Wahlkampf und traten von Anfang an wie die Verlierer auf. Das republikanische Wahlprogramm begann mit den Worten »Amerika ist in Gefahr«, schlug aber keine Rücknahme von New-Deal-Gesetzen vor. Es ging sogar so weit, zu geloben, »die Rechte der Arbeiterschaft auf Organisierung und Tarifverhandlungen durch Vertreter ihrer eigenen Wahl ohne jegliche Beeinflussung durch Andere zu schützen«[40], und unterstützte die staatliche Wirtschaftskontrolle, einschließlich der öffentlichen Versorgung und des Börsenhandels.[41] Kurz vor der Wahl sammelten sich jedoch die Republikaner zu einem Angriff auf den Social Security Act; die Verordnung einer zusätzlich erhobenen Lohnsteuer sollte im Januar 1937 in Kraft treten. In den Fabriken tauchten Plakate auf, die die Aufschrift trugen: »Sie sind Ihr ganzes Arbeitsleben lang zu einer wöchentlichen Lohnsenkung verurteilt. Sie werden die Strafe absitzen müssen, wenn sie uns am 3. November nicht helfen, sie aufzuheben.« Botschaften ähnlichen Inhalts wurden von Unternehmern den Lohntüten ihrer Arbeiter beigefügt, und im Radio teilten republikanische Werbespots den Werktätigen Amerikas mit, sie würden künftig keinen Namen, sondern nur noch eine New-Deal-Nummer tragen.[42]

Roosevelts Antwort erfolgte am 31. Oktober in einer Rede, die er vor einer jubelnden Menschenmenge im Madison Square Garden hielt. »1932 ging es um die Wiederherstellung der amerikanischen Demokratie«, führte Roosevelt aus. »Das amerikanische Volk wollte gewinnen, und es hat gewonnen. 1936 handelt es sich nun um die Bewahrung seines Sieges.« Niemals zuvor seien Unternehmer und Finanzkapital, seit jeher miteinander verfeindet, »so vereint gegen einen Kandidaten gewesen wie heute. Ihr Haß gegen mich ist einmütig – doch er ist mir willkommen. Ich würde es begrüßen, wenn es über meine erste Amtsperiode hieße, daß in ihr die Kräfte des Egoismus und Machthungers ihren Meister gefunden haben.«[43]

Als die Wahl vorüber war, hatten die Demokraten 5 Millionen mehr Stimmen als 1932 erhalten und bei den Stimmen für die Präsidentschaft die größte Mehrheit in der Geschichte, bei

den Wahlmännern den höchsten Anteil seit 1820 erreicht. Nur Maine und Vermont fielen an die Republikaner, was James Farley zu der ironischen Bemerkung veranlaßte: »Wie Maine, so auch Vermont.«[44] Im Kongreß waren drei Viertel der Senatoren und fast vier Fünftel der Mitglieder des Repräsentantenhauses Demokraten: die größte Senatsmehrheit seit 1869 und die größte Repräsentantenhausmehrheit sei 1855.

Der Niedergang der Protestbewegungen

Die Jahre der Unzufriedenheit und politischen Entfremdung, des Protests und der offenen Entwicklungsmöglichkeiten, waren vorüber; die Bevölkerung hatte sich hinter den New Deal gestellt. Was an Störungen und Unruhen noch andauerte, genügte nicht, den New Deal zu erschüttern oder seinen Kurs zu ändern. Das zu erkennen, genügt ein kurzer Blick auf das Schicksal der rebellischen Bewegungen, die sowohl die Fürsorgepraxis zu liberalisieren als auch die Kürzungen nach 1936 zu verhindern suchten: teils beschwichtigt, teils entwaffnet, letztlich aber, weil ihnen die Erfolge des New Deal den Boden entzogen, schlugen sie sämtlich fehl.

Die Bewegung der Alten

Die größte Fürsorgebewegung wurde von Dr. Francis E. Townsend ins Leben gerufen. Bis zum Ende des Jahres 1934 hatten sich Hunderttausende alter Menschen hinter seine Forderung nach einer monatlichen Rente von 200 Dollar gestellt, die alle über sechzigjährigen Bürger unter der Bedingung erhalten sollten, auf jegliche Erwerbstätigkeit zu verzichten und den gesamten Betrag innerhalb von dreißig Tagen auszugeben.[45] Daß die Bewegung unter den Alten eine derart deutliche Zustimmung fand, lag zum Teil daran, daß alte Menschen besonders hart von der Arbeitslosigkeit betroffen waren. 1928 waren etwa 30 Prozent der Personen im Alter von fünfundsechzig und mehr Jahren von der Unterstützung anderer abhängig; 1935 wurde der Anteil schon auf 50 Prozent geschätzt – und das zu einer Zeit, als ihr Anteil an der

Gesamtbevölkerung zunahm und sich seit 1900 bereits verdoppelt hatte.

Bis 1936 soll es bereits rund 7000 Townsend-Vereine mit einer durchschnittlichen Mitgliederzahl von etwa 300 im ganzen Land gegeben haben – insgesamt 2 Millionen Mitglieder, wenn man den Schätzungen Glauben schenken darf. Die meisten von ihnen hatten ihr ganzes Leben lang gearbeitet und sahen sich als »anständige Leute«, die die Depression ins Elend gestürzt hatte. Ihr Hilferuf fand in der Bevölkerung großen Anklang; 25 Millionen Menschen unterzeichneten Petitionen zugunsten des Townsend-Plans.[46] Es kennzeichnet die Stärke der Bewegung, daß 1934, als der Townsend-Plan in Form eines Gesetzentwurfs dem Repräsentantenhaus vorgelegt wurde, fast zweihundert Abgeordnete der Abstimmung fern blieben, während diejenigen Parlamentarier, die, mutig genug, erschienen waren, das Gesetz ohne namentliche Abstimmung niederstimmten.[47] Statt dessen gewährte man den Alten das Gesetzeswerk zur sozialen Sicherheit, das nur diejenigen umfaßte, die in bestimmten Berufen und Industriezweigen beschäftigt gewesen waren, und das ohnehin erst 1942 in Gang kommen sollte – es stellte zwar nicht die Alten selbst zufrieden, beschwichtigte aber immerhin ihre öffentlichen Verteidiger. Diese magere Gesetzeskonzession kündigte den Verfall der Bewegung an, obwohl die Townsend-Anhänger erst nach längerem Kampf aufzugeben bereit waren.

Im Jahre 1936 schloß sich die Bewegung der Alten mit Pater Charles E. Coughlin und den Anhängern von Huey Long zur Union Party zusammen. Zunächst war unklar, wieviel Unterstützung diese neue Koalition finden würde. Coughlin, der bekannte »Radio-Priester«, hatte mit der Verschärfung der Wirtschaftskrise an Popularität gewonnen[48] – ob trotz oder wegen seiner undurchsichtigen und wechselnden politischen und wirtschaftlichen Ansichten, sei dahingestellt. Coughlin hatte zunächst dem New Deal als »Christus-Deal« applaudiert, wandte sich aber 1934 gegen Roosevelt und beschuldigte ihn, Hoover »noch übertroffen« zu haben. »Ich werde«, verkündete er aufgebracht, »keinen New Deal unterstützen, der Plutokraten schützt und Kommunisten entgegenkommt.«[49] Später griff er die Regierung an, weil sie zwar Unternehmen, aber keine Banken nationalisierte. Sofern

Coughlin überhaupt ein konkretes Programm besaß, war es inflationistisch – eine Position mit starker Anziehungskraft für Farmer, kleine Hausbesitzer und andere Schuldner. Zu Beginn des Jahres 1936 warb er für ein Gesetz, das die Ausgabe von acht Milliarden Dollar Papiergeld zur Refinanzierung von Farmhypotheken vorsah. Als diese Vorlage niedergestimmt wurde, begann Coughlin verärgert, mit Townsend über die Bildung einer dritten Partei zu verhandeln.

Was die Anhänger Huey Longs betrifft, so ist ihre Stärke noch schwerer zu beurteilen, denn Long war einer der charismatischen Dissidentenführer jener Zeit. Als Senator aus Louisiana, wo er eine machtvolle, autokratische politische Maschinerie aufgebaut hatte, war er anfangs für die Kandidatur Roosevelts eingetreten, und seine Unterstützung hatte den Ausschlag bei der Nominierung des Präsidenten gegeben. Doch gegen Ende 1933 brach der »schlaue Fuchs« mit Roosevelt und begann mit dem Aufbau der »Share Our Wealth«-Bewegung, die ein durch den Bund garantiertes Familieneinkommen von 5000 Dollar pro Jahr forderte.

Long kam in Louisiana auf Grund seiner Popularität bei den »rednecks« an die Macht, deren Sympathien er nicht nur durch seinen rauhen und auffälligen Umgangsstil, sondern auch dadurch gewann, daß er (zumindest in der Öffentlichkeit) heftig gegen die »Auspresser« zu Felde zog und Straßen, Krankenhäuser und Schulen bauen ließ. Seine Gefolgschaft war nicht auf Louisiana beschränkt; er traf bei vielen Armen in den ländlichen Gebieten auf Zustimmung, vor allem bei denen aus den Südstaaten.

Im März 1934 verkündete Long: »254 000 ernsthafte Männer und Frauen haben sich jetzt einem unerbittlichen Kampf verschrieben, den Reichtum dieses reichlich gesegneten Landes aufzuteilen, so daß keine Kinder mehr hungern und ihre Eltern nicht länger um Brosamen betteln müssen.«[50] Die »Share Our Wealth«-Bewegung blühte in den Jahren 1934 und 1935 auf; manche Beobachter sind der Meinung, Longs Aussichten auf die Nominierung als Präsidentschaftskandidat der Demokratischen Partei für 1936 seien nicht unbedeutend gewesen, hätte ihn nicht 1935 ein politischer Gegner aus Louisiana ermordet. Doch 1936 hatte Roosevelt bereits sein eigenes Steuerprogramm vorgelegt (das später in reduzierter

Form als Wealth Tax Act verabschiedet wurde). Long selbst lobte Roosevelts Vorschläge und bot an, die seiner Bewegung angeschlossenen Vereine ins Lager des Präsidenten zu überführen. Wie sich später herausstellen sollte, war es nicht das Unglück in Louisiana, das Longs Bewegung sowie seine politischen Ambitionen im nationalen Rahmen zu Fall brachte, sondern vielmehr die versöhnliche und ausgleichende Politik des New Deal.[51]

Die Führungsposition in der »Share Our Wealth«-Bewegung fiel nach Longs Ermordung an Gerald L. K. Smith, der sich Townsend und Coughlin bei der Bildung der Union Party anschloß; zu ihrem Präsidentschaftskandidaten für 1936 wurde das Mitglied des Repräsentantenhauses William Lemke bestimmt. Es war in mancher Hinsicht eine seltsame Allianz; zum Beispiel war Coughlin zu einem früheren Zeitpunkt ein Gegner des Townsend-Plans gewesen. Aber die programmatischen Differenzen rückten angesichts der gemeinsamen politischen Enttäuschungen in den Hintergrund. Hatte man vorher das »System« als Kapitalismus, Kommunismus oder beides zugleich denunziert, so ging es nun gegen Franklin D. Roosevelt, den »Verräter« (»Franklin Double-crossing Roosevelt«).[52]

Die politischen Aussichten der Bewegung wurden in den Wahlen von 1936 zunichte gemacht. Gegenüber den überwältigenden Millionen, die für Roosevelt stimmten, wurden für die Union Party nur 882 479 Wählerstimmen abgegeben. Die Partei brach auseinander und löste sich auf. Obwohl die Townsend-Klubs sich noch viele Jahre durch den Verkauf von Vitamintabletten und von Karten für Tanzveranstaltungen am Leben erhielten, gingen ihre Mitgliederzahlen in der Folgezeit ebenso wie ihr politischer Einfluß stark zurück.[53]

Die Bewegung der Arbeitslosen

Die Alten – mit ihren Träumen von ausreichenden Pensionen für alle, ihren Gesängen und ihrem geliebten Anführer – waren mehr Heilige als Reformer und Coughlin, Smith und Long eher Opportunisten als Revolutionäre. Die militanten Arbeitslosenorganisationen und ihre radikalen Führer waren da, so schien es zumindest, aus ganz anderem Holz geschnitzt.

Dennoch traf sie ein ähnliches Schicksal wie die Bewegung der Alten.

In Kapitel 2 beschrieben wir die Massenproteste der Arbeitslosen auf den Fürsorgeämtern während der ersten Jahre der Depression. In den Jahren 1934 und 1935 agitierten die Arbeitslosengruppen weiter; zumindest teilweise war ihnen zu verdanken, daß viele Länder und Gemeinden sich an den Fürsorge-Notprogrammen des Bundes beteiligten. Als der Bund im Winter 1934 die Überweisung von Fürsorgemitteln an den Bundesstaat Colorado einstellte, weil dieser es mehrmals versäumt hatte, den ihm zufallenden Anteil an den Geldmitteln auch zu bewilligen, kam es zu Tumulten von Arbeitslosengruppen in Fürsorgezentren und Lebensmittelläden, schließlich sogar zu einem Sturm auf das Parlament. Zwei Wochen später sandte das Unterhaus dem Gouverneur ein Fürsorgegesetz, und der Bund nahm seine Zahlungen wieder auf.[54] In Chicago führte im November 1934 ein Versuch, die Lebensmittelrationen um 10% zu kürzen, zu einer massiven Arbeitslosendemonstration, woraufhin das Stadtparlament die Kürzung wieder rückgängig machte. Im Frühjahr 1935 hielt die Bundesregierung ihre Fürsorgezahlungen zurück, als Illinois seinen Eigenanteil nicht übernahm. Als daraufhin die Fürsorgeämter geschlossen wurden, marschierten und demonstrierten die Arbeitslosen in Chicago und Springfield, bis das Parlament von Illinois wieder neue Mittel bewilligte. Als im späteren Verlauf des Jahres in Kansas City, Kansas, die Fürsorge gekürzt wurde, versammelten sich zweitausend Arbeitslose vor dem Rathaus, wo sie beteten und Lieder sangen, bis ein neues Fürsorgeprogramm bewilligt wurde.[55]

Die frühen Arbeitslosenproteste zogen schnell eine Reihe von Leuten mit Führungsambitionen und Organisationstalent an, vor allem aus der Linken, die der Bewegung einen größeren Rahmen geben wollten. Die ersten Arbeitslosenräte, für ihre ziemlich rauhen Methoden beim Angriff auf Fürsorgezentren bekannt, wurden 1930 von den Kommunisten organisiert.[56] Im Jahr darauf waren bereits verschiedene andere radikale politische Gruppen aktiv geworden. A. J. Muste bildete den Congress for Progressive Labor Action, der in Ohio, West Virginia, Kentucky, North Carolina und Pennsylvania eine gewisse Bedeutung erlangte; seine Ortsgruppen

waren als Unemployed Leagues oder Unemployed Citizens Leagues bekannt. Die Leagues forderten die Armen auch zur Selbsthilfe und zum Tauschhandel auf – anstatt immer wieder nur gegen das Fürsorgesystem anzurennen.[58] In einigen Bergbaugebieten wurden die Arbeitslosen von der Bergarbeitergewerkschaft (United Mine Workers) angeführt, die zum Beispiel in Charleston, West Virginia, zwei Hungermärsche leitete und in Gallup, New Mexico, zusammen mit dem dortigen Arbeitslosenrat massenhaften Widerstand gegen die Vertreibung von Bergbauarbeitern aus Häusern organisierte, deren Grund und Boden sich im Besitz von Bergbaugesellschaften befand. Vertreter verschiedener Versionen des Sozialismus wurden ebenfalls aktiv, vor allem in New York, Chicago und Baltimore; ihre Organisationen sollten später den Kern der Workers Alliance of America bilden – vielleicht der wichtigsten Arbeitslosenorganisation in der amerikanischen Geschichte.[59]

In vielen Städten tauchten weitere Gruppen auf, und nicht nur solche radikaler politischer Provenienz. Zum Beispiel gründeten Lokalpolitiker in ihren Wahlkreisen Organisationen, die Fürsorgeanträge und -beschwerden einzelner Bürger bearbeiteten.[60] An einigen Orten wurden die Arbeitslosen von Gewerkschaften unterstützt, vor allem in den Bergbaugebieten, wo die Arbeitslosigkeit regional bedingt war (obwohl im großen und ganzen die Gewerkschaftsbewegung den Arbeitslosen aus dem Weg ging und sich damit begnügte, ihren Versammlungen Grußbotschaften zu übermitteln.)

Die Mitgliederzahlen der Arbeitslosengruppen lassen sich nicht genau berechnen; wahrscheinlich fluktuierten sie erheblich. Es war die Aussicht auf Unterstützung, die die Menschen anzog; hatten sie die benötigte Hilfe einmal erhalten, traten viele wieder aus.[61] Verläßt man sich auf die eigenen Angaben der Gruppen, so waren die Zahlen für die Basisorganisationen erstaunlich hoch. Die Unemployed League von Ohio gab 1933 ihre Mitgliederschaft mit 100 000 an, verteilt auf 187 Ortsgruppen im gesamten Bundesland. In Pennsylvania gab 1935 die Unemployed League für 12 Distrikte 25 000, die Security League sogar 70 000 Mitglieder an. In Chicago, New York und anderen Industriestädten, in denen mehr als ein Drittel der Bevölkerung von der Fürsorge abhängig war,

dürften die Gruppen beträchtlich stärker gewesen sein.

Die Arbeitslosenbewegung war im lokalen Bereich entstanden; erste Aktivitäten bestanden in Agitation und Störungen in den örtlichen Fürsorgeämtern mit dem Ziel, Geld und Waren zu erhalten. Die radikalen Führungskader glaubten jedoch, die Bedeutung der Bewegung hänge von einem einheitlichen Vorgehen auf der Grundlage einer nationalen Struktur und Programmatik ab; ihnen schwebte eine machtvolle Vereinigung der Armen vor, die den Kongreß zu radikalen Reformen zwingen sollte. Die Wahl eines für ihre Forderungen empfänglicheren Präsidenten bestärkte sie darin. Ihrer Meinung nach war nun die Zeit gekommen, eine Organisation aufzubauen, die grundlegende wirtschaftliche Reformen erzwingen konnte, anstatt die einzelnen Fürsorgeämter um weitere Almosen zu bitten.

Der erste Versuch zur Bildung einer nationalen Organisation wurde im Herbst 1932 unternommen, als das Chicago Workers' Committee eine Zusammenkunft »aller uns bekannten Unemployed Leagues« mit Ausnahme der »Arbeitslosenräte der Kommunistischen Partei« einberief.[62] Daraus entstand die Federation of Unemployed Workers Leagues of America, die den neugewählten Präsidenten und den Kongreß dazu aufforderte, direkte Unterstützung, öffentliche Arbeiten und Slumbereinigung, Arbeitslosen- und Altersversicherung, Verkürzung der Arbeitszeit und Verbot von Kinderarbeit gesetzlich abzusichern. Ähnliche Veranstaltungen gab es das ganze Jahr 1933 hindurch: einen Bundeskongreß der Arbeiter und Bauern (einberufen auf Anregung von Funktionären der Sozialistischen Partei), eine Konferenz der Arbeitslosenföderation in Chicago sowie eine Versammlung der Unemployed Leagues aus den Appalachen.[63]

Die Bemühungen um die Bildung einer nationalen Organisation wurden 1934 fortgesetzt. Im März bildeten führende Mitglieder sozialistisch beeinflußter Organisationen die Eastern Federation of Unemployed and Emergency Workers; im Juni traf sich die Eastern Federation mit der Illinois Workers' Alliance, um ein Provisorisches Nationalkomitee zu gründen. Schließlich wurde auf einer Konferenz in Washington vom Januar 1935 eine »ständige überparteiliche Föderation der meisten großen Arbeitslosenorganisationen in den Vereinigten