

9. Macher

9.1 Patching the state

Als Goethe 1827 davon gesprochen hat, dass Amerika es besser habe, sind ihm nur Dinge eingefallen, die *nicht* zu haben ihm vorteilhaft erschienen sind: keine verfallenen Schlösser, keine unnützen Erinnerungen, kein sinnloser Streit.

Keinen »deutschen« Staat zu haben: diesen Vorteil übergeht Goethe. War es einer? Dass Gesellschaften einer zentralen *Ordnungskraft* bedürften, darüber gab es keine Debatte – sie stand ja schon von allem Anfang an auf dem Papier (der Verfassung), und die Pullmans konnten, sobald sie unter Beschuss geraten sind, verlässlich mit einer bewaffneten Staatsmacht rechnen. Für alles, was darüber hinaus ging, gab es zwar Vorbilder (England, Frankreich, Preußen, auch China), doch man hatte sich ja geschworen, es »ganz anders« zu machen. Diese Selbstbeschränkung war freilich nicht in Stein gemeißelt, Debatten kamen auf und sollten schließlich dazu führen, dass Informationsreisen amerikanischer Experten nach Europa auf die Tagesordnung gesetzt worden sind.¹

Eigentlich hätte das amerikanische Großereignis des Jahrhunderts, der Sezessionskrieg, den perfekten Anlass geboten, die »Sehnen der

¹ <https://www.ide-journal.org/article/ellis-golz-mayrhofer-education-in-19thcentury-europe-views-of-mann-and-ushinsky-countries-of-the-19th-views-of-mann-and-ushinsky/>

Macht« (Brewer 1989) auch übers rein Militärische hinaus anzuspannen. Speziell für vaterländische Helden, ob verstorben, versehrt oder verwirrt, musste man sich etwas einfallen lassen. Dafür, dass dabei eine Art Wohlfahrtsstaat herausgekommen ist, spricht die Statistik:

»Wir dürfen die schieren Dimensionen dieses militärischen Konfliktes nicht aus den Augen verlieren, denn ihretwegen ist es zur Installation eines großzügigen Versorgungssystems gekommen. Dieser Krieg hat Witwen und Waisen in großer Zahl produziert, dazu Heerscharen von Veteranen mit oder ohne Verwundung«,

allesamt ausgestattet mit moralisch gesättigten Ansprüchen auf staatliche Unterstützung (Skocpol 1992: 104).

Würde sich der moderne Staat als reine Zahlstelle selbst verwirklichen, dann wäre Amerika zweifellos »angekommen«. Doch so einfach war es dann doch nicht, vor allem darum, weil die zur Verfügung gestellten Gelder ja nicht einfach verteilt werden konnten, sondern verwaltet werden mussten.

Diese Sorge haben sich indes nicht Staatsdiener gemacht, sondern Sozialhelfer, organisiert in der »United States Sanitary Commission«. Deren freiwillig arbeitendes Personal (Ärzte, Krankenschwestern etc.) hatte schon auf den Schlachtfeldern fürs Karitative gesorgt, hat also, anders als die Washingtoner Bürokratie, über medizinische und logistische Vorkenntnisse verfügt.

Die Arbeitsteilung scheint gut funktioniert zu haben, so dass es nahegelegen hätte, sie fortzusetzen und auszuweiten. Zunächst verwahrte sich aber der »deep state« von damals dagegen, denn das Arrangement hatte einen Haken. Dass Hilfe von privaten Händen angeboten wurde, konnte als Versagen der öffentlichen gewertet werden:

»It was not pleasant for officers of Government to be constantly reminded of [...] their defective administration.« (Stillé 1866: 511)

Private Agenturen haben später auch anderswo öffentliche Aufgaben wahrgenommen, doch im vorliegenden Fall hatten offenbar alle Beteiligten ein komisches Gefühl, und das war für einen kompromittierend.

Gleichwohl hat sich die naheliegende Lösung am Ende durchgesetzt – das Problem wurde externalisiert und nach Art einer Auftragsverwaltung der »Sanitary Commission« übertragen. Konkret bestand die Aufgabe darin, an verschiedenen Standorten ein »National Asylum for Disabled Volunteer Soldiers« zu betreiben (Kelly 1997). Im Rückblick drängt sich der Eindruck auf, dass dies die Geburtsstunde eines amerikanischen Regierungsstils gewesen ist, mit Hilfe ad hoc eingerichteter »boards, commissions, and committees« auf verstreute Probleme zerstreut zu reagieren.² Allgemeiner formuliert: »Eine Welle neuer Verwaltungseinheiten« – dort eingerichtet, wo sich eine neue Aufgabe angeboten oder aufgedrängt hat – war Amerikas »sichtbarster Beitrag zur staatlichen Bürokratie im späten 19. Jahrhundert« (Keller 2007: 54). Also *state-building* als *patchwork* (vgl. Skowronek 1982: 37ff.) mit einer »Staatsunordnung« als Resultat und vielfältigen Gelegenheiten für Möchtegern-Helden, ihre Führungsqualitäten vorzuführen.

Das Veteranenthema war dringlich und symbolisch bedeutsam; funktional betrachtet standen bald andere Probleme im Vordergrund, allen voran die Organisation des nationalen Eisenbahnsystems, der sich erneut eine Kommission (»Interstate Commerce Commission«) angenommen hat (Benson 2014, Kolko 1965, Martin 1992).³ Eine schnell wachsende Industriegesellschaft musste mit »Transportadern« (für Kohle, Getreide, Stahl, Benzin etc.) durchzogen werden, weshalb speziell der Güterverkehr zum neuralgischen Wirtschaftssektor avanciert ist (Kolko 1965). Die Kommission sollte verhindern, dass dieser Wachstumsprozess chaotisch verlaufen würde; fürs erste hat sie nolens volens das Durcheinander eher noch verstärkt.

2 <https://www.usa.gov/boards-commissions-committees>

3 Was genau dabei, geplant oder ungeplant, abgelaufen ist, wird kontrovers diskutiert. Teils sieht man eine widerständige Kapitalfraktion am Werk, die sich politischen Einmischungsversuchen widersetzt (Benson 1955), teils herrscht der Eindruck vor, die Eisenbahnkonzerne seien an Einmischung sogar interessiert gewesen (Kolko 1965). Wieder andere wollen herausgefunden haben, dass es tatsächlich darum gegangen ist, die Eisenbahngesellschaften zu zähmen (Martin 1992).

Unter den Leidtragenden finden wir auch einen Spross des Adams-Clans: Charles Francis Jr., von 1884 bis 1890 Chef der »Union Pacific Railroad« (Athearn 1970).

Adams wusste, wie man es besser macht, nämlich so, wie es »the German mind« unter seinen Augen vorexerziert hatte:

»Ob deutsche Regierungen die Eisenbahnen in Eigenregie betreiben oder nicht – im Tagesgeschäft ist ihr Einfluss seit jeher spürbar gewesen. Sie haben einfach alles geregelt, von den Frachtraten bis hin zum Unfallschutz. Ausgehend vom deutschen Grundsatz, dass es nicht nur das Recht, sondern die Pflicht des Staates sei, überall dort zu intervenieren, wo das öffentliche Interesse betroffen ist, haben die Regierungen ihre Macht wie selbstverständlich ausgespielt.«

Insbesondere Preußen, fasst Adams zusammen, sei mit gutem Beispiel vorangegangen. Leider würde man davon wenig haben, denn:

»Die deutsche Lösung des Eisenbahnproblems lässt sich nicht nach Amerika exportieren.« (Adams 1878: 109, 111f., 206)

Jedenfalls auf diesem Feld scheinen Amerikaner nicht schon deshalb besser gefahren zu sein, weil sie etwas *nicht* hatten. Im Gegenteil, überall knirscht es: »The machine does not work well« (Adams). Der Markt hat versagt und die Ideologie den Staat daran gehindert, wirkungsvoll einzuspringen. Daher musste man wieder einmal auf einen »starken Mann« setzen, dessen Führungsqualität ausreichen würde, um die Dinge in Ordnung zu bringen.

Erschienen ist er (mit einiger Verspätung) in Gestalt von Theodore Roosevelt. Er hatte auf jeden Fall das richtige Selbstwertgefühl:

»Man neigt im Allgemeinen zur Ansicht, hundert schwache Männer könnten so viel Führungskraft aufbringen wie ein starker Mann. Das ist falsch – denn »nichts und niemand kann einen richtigen Führer ersetzen«, eben einen wie ihn (vgl. O'Toole 2012: 114). Mit dieser Sicht auf die Welt und seine eigene Wichtigkeit ausgestattet, sollte Roosevelt, das Gewicht des Präsidentenamts nutzend, einen äußerst mühsamen, von mancherlei Rückschlägen gezeichneten Weg finden, um den chaotischen Bahnmarkt ansatzweise zu ordnen (Skowronek 1982: 254ff.) Be-

obachter loben und übertreiben: Wieder einmal habe sich gezeigt, erfahren wir, dass selbst beste Intentionen nur dort das bessere Ende für sich haben, wo ein »starker, entschlossener und cleverer« Mann sie vorantreibt (Marcus/Burner 1971: 182).

Mit starker Männlichkeit allein war indes nichts zu bewegen. Gerade beim schwierigen Geschäft der Bahnregulierung musste einer *wissen*, wovon er redet: Eisenbahnlinien und -gesellschaften, Spurbreiten und Streckenlängen, Frachtraten und Rabattpolitik, Versorgungsdichte und Verkehrsanschlüsse (Kanal, Straße) – all das, aber auch manches mehr lag auf dem Verhandlungstisch. Hier den Durchblick zu behalten, war nur denen vergönnt, die Expertise mobilisieren konnten. Sie fand sich in der »Interstate Commerce Commission«, deren Dornröschen-Schlaf jetzt endlich zu Ende sein sollte.

Ihr Beispiel belege, heißt es, dass »the old model of governmental operations« einer »Reintegration des amerikanischen Staates in die moderne Industriegesellschaft« gewichen sei (Skowronek 1982: 248). Mit Adams-Augen betrachtet, würde das Fazit anders lauten: Erneut ist *am Staat vorbei* ein »Kompetenzcluster« entstanden.

9.2 No sense of the state

Rund 100 Jahre vor Roosevelt hat Preußen seine Verwaltung neu geordnet. Der Unterschied sticht ins Auge und macht noch einmal deutlich, worin sich beide Regime grundsätzlich unterscheiden: Einmal geht es hauptsächlich um *organisatorische* Stringenz, das andere Mal steht die *persönliche* Qualität im Vordergrund.

Preußens König verkündet 1808, er habe beschlossen, »den obersten Verwaltungsbehörden für das Innere⁴ und die Finanzen eine verbesserte, dem Fortschritt des Zeitgeists, der durch äußere Verhältnisse veränderten Lage des Staates und den jetzigen Bedürfnissen desselben, angemessene Geschäftseinrichtung zu geben«. Diese Reform bezwecke,

4 Bei v. Justi noch als »Policey« geführt.