

Reinhard Flessner

Der wohlthätige Leviathan

*Wohlfahrtspolitik und Sozialstaat in den USA in der neueren Historiographie**

I. Die historische Entwicklung der Wohlfahrts- und Sozialpolitik in den USA gehörte in den letzten Jahren zu den historiographischen Wachstumssektoren. Die Gründe für diesen Boom sind dabei, wie in vergleichbaren Fällen, sicherlich vielfältig. Der Aufschwung beruht auf akademischer Spezialisierung genauso wie auf einer florierenden Interdisziplinarität, bei der die Geschichtswissenschaft theoretische Anleihen von der Politologie, Soziologie und Ökonomie nimmt, aber auch den Austausch mit vormalig exotischen Fächern wie der Ethnologie oder den Literaturwissenschaften pflegt. Motive lassen sich in der Entwicklung der Wissenschaften ebenso finden wie in der gesteigerten politischen und intellektuellen Konfrontationsatmosphäre der Ära Reagan. Immerhin gehörte die Revolte gegen den Wohlfahrtsstaat zu den zentralen Merkmalen der neokonservativen Bewegung und die Reform des Sozialstaates an Haupt und Gliedern zu den programmatischen Glaubenssätzen der Reagan Revolution.¹ Wo immer auch die Ursachen für das neu entfachte Interesse liegen, das Resultat scheint eindeutig: Nachdem die Geschichte der amerikanischen Wohlfahrts- und Sozialpolitik in den 1960er und 1970er Jahren in der Sozialgeschichte aufzugehen schien oder gar von ihr überwältigt und absorbiert zu werden drohte, zeigte sich spätestens seit Beginn der 1980er Jahren der Versuch, eine selbstbewußte und von der Strukturgeschichte eindeutig unterschiedene Fortschreibung und Weiterentwicklung einer eigenständigen historiographischen Tradition der *historical study of social policy* zu entwickeln.²

* Die Arbeiten zu diesem Aufsatz sind durch die folgenden Institutionen unterstützt worden: die Friedrich-Ebert-Stiftung, das Deutsche Historische Institut Washington, das John F. Kennedy Institut für Nordamerikastudien in Berlin und das Zentrum für Nordamerika-Forschung in Frankfurt am Main. Ihnen allen gilt mein Dank ebenso wie Matthias Hannes und Jakob Schissler für zahlreiche Anregungen und kritische Anmerkungen.

1 Beispiele hierfür liefern *Martin Anderson*, *Welfare. The Political Economy of Welfare Reform in the United States*, Palo Alto 1981; *George Gilder*, *Wealth and Poverty*, New York 1981; *Charles Murray*, *Losing Ground. American Social Policy, 1950–1980*, New York 1984; *Stuart Butler/Anna Kondranta*, *Out of the Poverty Trap. A Conservative Strategy for Welfare Reform*, New York 1988; *Nathan Glazer*, *The Limits of Social Policy*, Cambridge/London 1988. Vgl. dazu auch *Frances Fox Piven/Richard Cloward*, *The New Class War. Reagans Attack on the Welfare State and Its Consequences*, New York 1982; *John Schwarz*, *America's Hidden Success. Reassessment of Twenty Years of Public Policy*, New York 1983; *Anthony Champagne/Edward J. Harpham* (Hrsg.), *The Attack on the Welfare State*, Prospect Heights 1984; *Fred Block u. a.*, *Mean Season. The Attack on the Welfare State*, New York 1987; *David T. Ellwood/Lawrence H. Summers*, *Poverty in America. Is Welfare the Answer or the Problem?*, in: *Sheldon H. Danziger/Daniel H. Weinberg* (Hrsg.), *Fighting Poverty*, Cambridge 1986, sowie die zusammenfassende Diskussion bei *Edward J. Harpham/Richard K. Scotch*, *Ideology and Welfare Reform in the 1980s*, in: *Richard M. Coughlin* (Hrsg.), *Reforming Welfare: Lessons, Limits, and Choices*, Albuquerque 1989, S. 43–77.

2 Zugänge zu den historiographischen Entwicklungen zur Geschichte der amerikanischen Wohlfahrts- und Sozialpolitik liefern in diesem Sinne etwa: *Raymond A. Mohl*, *Mainstream Social Wel-*

Die folgende Übersicht versucht, diese Entwicklung in zweifacher Weise einzuordnen: Zum einen soll an einigen der wichtigsten neueren Arbeiten exemplarisch gezeigt werden, wie sich das Zentrum der Forschungsarbeiten zugunsten von neuen Perspektiven und Themen innerhalb der historischen Rekonstruktion des amerikanischen Sozialstaates verschob. In einem zweiten Schritt soll dann versucht werden, die Konturen jenes Gegenstandes nachzuzeichnen, der einen wachsenden Teil der Untersuchungen zusammenführt und dessen heuristischem Konzept sich diese verpflichtet sehen: der Entwicklung und den Merkmalen des modernen amerikanischen Staates. Abschließend sollen in einem Ausblick einige Konsequenzen und Möglichkeiten erörtert werden, die sich aus diesen Arbeiten für eine vergleichende Sicht auf das ergeben, was sich als der oft problematisierte amerikanische Sonderweg in die Moderne des entwickelten kapitalistischen Industriestaates bezeichnen läßt.³

II. Die neuere historiographische Diskussion zur Entwicklung der Wohlfahrts- und Sozialpolitik in den Vereinigten Staaten stellt sich auch als ein Rückgriff auf die Anfänge der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit diesem Feld dar. Wie Donald Critchlow in seiner Einleitung zu dem Band *Federal Social Policy* ausführt, stand das Interesse an der staatlichen Sozialpolitik sogar am Beginn der disziplinären Entwicklung der wissenschaftlichen Geschichtsschreibung in den USA überhaupt. Arbeiten wie Herbert Baxter Adams' *Notes on the Literature of Charities* und viele der folgenden Untersuchungen waren besonders durch die deutsche sozialökonomische Diskussion beeinflusst.⁴ Konsequenterweise beton-

fare History and Its Problems, in: *Reviews in American History* 7, 1979, S. 469–476; Gerald Grob, *Reflections on the History of Social Policy in America*, in: Ebd., S. 293–306; Clarke A. Chambers, *Toward a Redefinition of Welfare History*, in: *Journal of American History* 73, 1986, S. 407–433; E. Wayne Carp, *Old Problems, Poor Solutions*, in: *Reviews in American History* 17, 1989, S. 44–50. W. Andrew Achenbaum, *Review Essay: Whither Social Welfare History?*, in: *Journal of Social History* 24, 1990, S. 135–141. Vgl. auch die Einleitung in: Walter Trattner/W. Andrew Achenbaum (Hrsg.), *Social Welfare in America: An Annotated Bibliography*, 1983.

3 Einen Einstieg in die unüberschaubare Literatur zum amerikanischen »Exzeptionalismus« vermittelt etwa Seymour M. Lipset, *Why No Socialism in the United States?*, in: Seweryn Bialer/Sophia Sluzar (Hrsg.), *Radicalism in the Contemporary Age*, Boulder 1977 (= *Sources of Contemporary Radicalism*, Bd. 1), S. 31–149; vgl. auch Richard Rose, *How Exceptional Is American Political Economy?*, in: *Political Science Quarterly* 104, 1989, S. 91–115; Hugh Heclo, *General Welfare and Two American Political Traditions*, in: *Political Science Quarterly* 101, 1986, S. 179–196; Gary P. Freeman, *National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation*, in: *Journal of Public Policy* 5, 1986, S. 467–496; John Ikenberry/Theda Skocpol, *The Political Formation of the American Welfare State in Historical and Comparative Perspective*, in: *Comparative Social Research* 6, 1983, S. 87–147. Beispiele für die deutsche Debatte liefern etwa Axel Murswieck, *Sozialpolitik*, in: Willi Paul Adams u. a. (Hrsg.), *Länderbericht USA*, 2 Bde., Bonn 1990, hier Bd. 1, S. 160–182; Kurt L. Shell, *Amerikanische Einstellungen zur Armut und sozialen Ungleichheit*, in: Diether Döring/Richard Hauser (Hrsg.), *Politische Kultur und Sozialpolitik. Ein Vergleich der Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Armutsproblems*, Frankfurt/New York 1989, S. 9–24; mit einem »institutionellen« Akzent vgl. R. Kent Weaver, *Die Politik der Entwicklung der Sozialversicherung in den Vereinigten Staaten*, in: Ebd., S. 25–58.

4 Adams' Untersuchung war eine der ersten, die 1898 in der einflußreichen Reihe der Johns Hopkins *Historical and Political Science Monographs* erschien. Vgl. dazu Donald T. Critchlow, *Introduction*, in: Ders./Ellis W. Hawley (Hrsg.), *Federal Social Policy. The Historical Dimension*, University Park/London 1988, S. 9–31. Thomas L. Haskell, *The Emergence of Professional Social Science. The American Social Science Association and the Nineteenth Century Crisis of Authority*, Urbana 1977, S. 88–94, deutet dieses Interesse an der Sozialpolitik sozialpsychologisch als einen Ausdruck der »Statuskrise« jener Mittelklasse, der die erste Generation der amerikanischen Historiker entstammte.

ten und befürworteten sie den Aufbau einer starken, zentralisierten staatlichen Sozialpolitik als eine der Grundvoraussetzungen für die notwendige Reform der Gesellschaft im Einklang mit ihren vermeintlich natürlichen Entwicklungsgesetzen.

Diese frühen Abhandlungen leiteten ein historiographisches Interpretationsmuster ein, das im frühen 20. Jahrhundert und besonders nach dem Zweiten Weltkrieg einen dominanten Einfluß auf die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem modernen amerikanischen Sozialstaat ausübte. Die sogenannten progressiven Historiker porträtierten nun die politische, verfassungsrechtliche und administrative Expansion des Interventionsstaates als eine Fortsetzung und Weiterentwicklung jener demokratischen Reformbewegungen des 19. Jahrhunderts, die in den egalitären Idealen der *Jeffersonians* und der *Jacksonians* sowie in Lincolns Republikanismus ihren markantesten Ausdruck gefunden hatten. Diese Bewegungen hatten, wie es hieß, die Entwicklung des amerikanischen Frühkapitalismus mindestens insoweit reformistisch beeinflußt, als die sozialen Folgen des Marktes zur Stärkung und zur Ausweitung der demokratischen Partizipation breiter Teile der Nation genutzt werden konnten.⁵

Mit der generellen Kritik am harmonisierenden Optimismus der progressiven Historiographie seit den 1960er Jahren löste sich auch der Glaube an die demokratisierenden Wirkungen auf, die einem solchen Bild vom vorgeblich wohltätigen Wirken eines aufgeklärten Kapitalismus innewohnten. Statt dessen diagnostizierten die historischen Beobachter nun eine klar erkennbare und sich vergrößernde Spaltung zwischen den organisierten und sozial wie kulturell dominierenden Schichten der Bevölkerung, die von Eliten aus der oberen Mittelschicht angeführt wurden, und einem wachsenden Segment der unorganisierten einfachen Leute auf der anderen Seite, die in zunehmendem Maß wirtschaftlich, kulturell und politisch marginalisiert worden waren. Demokratisierung und soziale Reformen, so wurde argumentiert, waren vor allem Mittel der ideologischen Täuschung und Vernebelung, hinter denen sich die Anhäufung eigennütziger Klasseninteressen der Besitzenden und die Optimierung der kapitalistischen Ausbeutung des industriellen Arbeitsmarktes verbargen. Statt einer gestiegenen demokratischen Partizipation konnte man in den Augen dieser Kritiker bestenfalls eine besorgniserregende Vermehrung von Interessengruppen beobachten, die in immer größerer Zahl ihre partikularen Interessen durchzusetzen lernten und die damit jede Behauptung einer demokratischen Kontrolle der Regierung durch das Volk zu einer Farce machten. Der amerikanische Staat und mit ihm die staatliche Sozialpolitik gerieten deshalb in dieser Sicht am Ende zu antidemokratischen und antiprogressiven Instrumenten der herrschenden Klassen.⁶

Die Antwort auf diese Sichtweise und auf die radikalisierte Fundamentalkritik der Neuen Linken an der sozialen Wirklichkeit der amerikanischen Demokratie betonte dagegen die positiven Seiten der Entwicklung. Der Interessengruppenpluralismus in der moder-

5 Vgl. in diesem Sinn etwa *Frederick L. Allen*, *The Big Change. America Transforms Itself, 1900–1950*, New York 1952. Weitere Beispiele hierfür sind auch *Robert H. Bremner*, *Up from Depths. The Discovery of Poverty in the United States*, New York 1956; *ders.*, *American Philanthropy*, Chicago 1960; *Sidney Fine*, *Laissez Faire and the General Welfare State. A Study of Conflict in American Thought, 1865–1901*, Chicago 1956; *June Axinn/Herman Levin*, *Social Welfare. A History of the American Response to Need*, New York 1970. Bei manchen dieser sozialpolitischen Modernisierungstheorien verknüpft sich mit der Herausbildung des Wohlfahrtsstaates auch eine generelle Theorie über die Anfänge moderner industriekapitalistischer Staatlichkeit. Vgl. dazu die Diskussion in: *Peter Flora/Jens Alber*, *Modernization, Democratization, and the Development of the Welfare State*, in: *Peter Flora/Arnold Heidenheimer* (Hrsg.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick/London 1981, S. 37–80.

6 Vgl. etwa *John K. Galbraith*, *The Affluent Society*, Boston 1958; *Gabriel Kolko*, *Wealth and Power in America*, New York 1962; *Michael Harrington*, *The Other America*, Baltimore 1963.

nen Sozialpolitik der USA gewann für viele vor allem im Vergleich zu den totalitären Alternativen, die das 20. Jahrhundert geboren hatte, an Attraktivität. Die Chancen zu einer gleichberechtigten, demokratischen Teilnahme an Entscheidungs- und Verteilungsverfahren des politischen Systems der Vereinigten Staaten hatten sich danach nach dem »Ende der Ideologien« für alle Bevölkerungsschichten entscheidend verbessert. Und die damit einhergehenden Prozesse sozialer wie wirtschaftlicher Reformen im 20. Jahrhundert hatten auf jeden Fall das Überleben einer Form demokratischer Herrschaft ermöglicht, die anderswo an vergleichbaren Problemen gescheitert war – mit weltweit prekären Folgen.⁷ Dieses Bild von der Geschichte und Gegenwart des amerikanischen Sozialstaates durchdringt, wie Critchlow betont, noch immer einen großen Teil der Literatur. Aber weder kann man die optimistischen Annahmen über das Entwicklungspotential des Interessengruppenpluralismus für die Gesamtgesellschaft bestätigt finden, noch läßt sich der große Plan ausmachen, mit dem so viele Darstellungen der Neuen Linken den absichtsvollen und geplanten Einsatz der Sozialpolitik als Mittel der sozialen Kontrolle durch die herrschenden Klassen zu erklären trachten. Mit der erneuten Konzentration auf politische und administrative Strukturen und Akteure tritt vielmehr, so Critchlow zusammenfassend, eine in zweifacher Weise geläuterte Sicht über die Charakteristika des modernen amerikanischen Sozialstaates hinzu:

1. Der Schlüssel zum Verständnis seiner Entwicklung (zumindest im 20. Jahrhundert) wird in der Analyse jener Offiziellen gesehen, die ein klar identifizierbares, eigenes korporatives Interesse an der Formulierung und Implementierung von Sozialprogrammen entwickeln, das sich in einem Geflecht historisch wechselnder Beschränkungen bewegt. Diese Begrenzungen ihrer administrativen Autonomie leiten sich sowohl rechtlich, institutionell, kulturell und sozial als auch intellektuell und ethisch ab. Aus diesen Bedingungen lassen sich danach sowohl die Konturen der Input-Output-Verhältnisse als auch die Spannungen, Widersprüche und Ungereimtheiten erklären, die dieser Politik im Ergebnis innewohnen.

2. Die fortgesetzten Teilungen und Unterteilungen politisch-administrativer Macht unter diesen Offiziellen erklärt auch, daß die daraus erwachsende Politik weder von einem hohen Grad an innerer Kohärenz gekennzeichnet ist noch jenes Maß an Stabilität, Rationalität und Demokratisierung entstehen läßt, das etwa pluralistische Theoretiker als ihr (gewünschtes) Ergebnis ansehen. Die neue Sicht des Staates sieht ihn danach weder als Stifter noch als Förderer irgendwelcher sozialer Qualitäten, sondern betrachtet ihn nur als eine – besonders umfangreich geratene – Spielart aggregierter politischer Erfahrungen, die dem Gewinn und der Sicherung von politischen Machtbasen und dem Zuwachs eigener Entscheidungsgewalt verpflichtet sind. Der Staat, der hier »wieder hineingebracht« wird, stellt sich in einer umfassenden Weise als ein politisierter dar, der in all seinen Bestandteilen und auf allen Ebenen ein Objekt politischer Auseinandersetzungen und Kämpfe bleibt. Vor allem diese Gründe erklären die widersprüchliche und halbfertige Geschichte und Gegenwart des modernen amerikanischen Sozialstaates.⁸

7 Vgl. *Daniel Bell*, *The End of Ideology*, New York 1960 (dt. Frankfurt/Main 1971); *Robert A. Dahl*, *Pluralist Democracy in the United States*, Chicago 1967; *Richard Pells*, *The Liberal Mind in a Conservative Age*, New York 1985, S. 130–147.

8 Den Ausgangspunkt für diese Diskussion bildeten die Beiträge in: *Peter B. Evans/Dietrich Rueschmeyer/Theda Skocpol*, *Bringing the State Back In*, Cambridge 1985, besonders *Theda Skocpol*, *Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research*, in: Ebd., S. 3–38, sowie *Peter B. Evans u. a.*, *On The Road toward a More Adequate Understanding of the State*, in: Ebd., S. 347–66; vgl. weiter die Beiträge von *Almond*, *Nordlinger*, *Lowi* und *Fabbrini* in: *American Political Science Review* 82, 1988, S. 853–901; *Klaus von Beyme*, *The Contemporary Relevance of the Concept of the State*, in: *International Political Science Review* 7, 1986, S. 115–119; *Göran Therborn*, *Karl Marx Returning. The Welfare State and Neo-Marxist, Corporatist and Statist Theories*, ebd., S. 131–164.

III. An Michael Katz' Geschichte der amerikanischen Sozialpolitik lassen sich große Teile dieser historiographischen Entwicklung ablesen.⁹ Liest man die drei Bände zusammenhängend, dann gerät der Wandel seiner neo-marxistischen, stark an Foucault orientierten theoretischen Perspektive eindeutiger in den Blick. Katz' ursprüngliche, vor allem in Auseinandersetzung mit Rothman und Grob entwickelte Betonung der Rolle, die soziale und polit-ökonomische Veränderungen im frühen amerikanischen Industriekapitalismus für die Herausbildung einer institutionalisierten öffentlichen Fürsorge spielten, macht dabei zunehmend einem Bild Platz, das von spezialisierten und professionalisierten Sozialexperten, von einer wachsenden Zahl von Interessenorganisationen und von unkontrollierbaren staatlichen wie privaten Bürokratien beherrscht wird.¹⁰

So stellt Katz etwa seine Beschreibung der öffentlichen Fürsorgepolitik im Amerika des 19. Jahrhunderts bis zum Bürgerkrieg noch weitgehend unter den Begriff und die symbolische Bedeutung des Armenhauses. In der Weiterentwicklung der privaten, stark christlich geprägten voluntaristischen Anfänge sieht Katz, wie etwa auch in Krankenhäusern, Irrenanstalten und Gefängnissen oder im Schulsystem, die Ursprünge des institutionellen Staates angelegt. Das ordnende Prinzip war dabei die soziale Kontrolle der Armen und von abweichendem Verhalten. Armut und Pauperismus wurden, so Katz, in zunehmendem Maß durch die Auflösung traditioneller Familienstrukturen verursacht und durch die disziplinierenden Normen industrieller Lohnarbeit definiert. »Working-class experience was a continuum«, schreibt Katz. »[...] no clear line separated the respectable poor from paupers.«¹¹

Schon kurz nach dem amerikanischen Bürgerkrieg sieht Katz dann aber auch jene sozialpolitisch dominierende Allianz entstehen, die die private Philanthropie der Vorkriegszeit mit der Theorie der wissenschaftlichen Wohltätigkeit verband. Das Gewähren von Unterstützungsleistungen sollte nicht mehr vom Gefühl der Nächstenliebe, sondern von objektiven wirtschaftlichen Daten abhängig gemacht werden, nach denen die Bedürftigkeit festzustellen war. Grundsätzlich aber wurden Armut und Abhängigkeit in diesem Rahmen als unnatürlich charakterisiert und stigmatisiert. Und es war diese am Begriff der Arbeitsgesellschaft orientierte Ideologie, die die Rechtfertigung für die Isolation der Armen und für die Trennung der Kinder von ihren angeblich mutwillig nachlässigen Eltern lieferte.

Zwei Entwicklungen vor allem aber sorgten nach Katz dafür, daß sich diese Stigmatisierung der Bewohner der Armenhäuser gegen Ende des 19. Jahrhunderts aufzulösen begann: Eine fortschreitende institutionelle Spezialisierung und eine neu entstehende Sorge um die Familie, besonders um die Kinder. Die, wie Katz schreibt, sentimentale Furcht vor den Folgen, die die Auflösung der Familie (nicht zuletzt für die traditionelle Beschränkung der Frau auf ihre Rolle als Hausfrau und Mutter) mit sich bringen mußte, einte die verschiedenen Gruppen von bürgerlichen Sozialreformern mit der politischen Bewegung des Progressivismus in den städtischen Industriezentren. Diese Koalition trieb so unterschiedliche Reformprojekte wie Waisenhäuser, Kinderarbeitsschutzgesetze, Beihilfen für alleinstehende Mütter oder auch die Entwicklung der städtischen Kanalisation voran. Vor allem in kommunalen Körperschaften wie den Boards oder Departments of Public Welfare, die seit der Jahrhundertwende entstanden, sieht Katz deshalb auch die Ansätze einer übergeordneten,

9 Michael B. Katz, *Poverty and Public Policy in American History*, New York 1983; ders., *In the Shadow of the Poorhouse. A Social History of Welfare in America*, New York 1986.

10 Vgl. Rothman, *Discovery*; Gerald N. Grob, *Mental Institution in America. Social Policy to 1875*, New York 1973; ders., *Mental Illness and American Society, 1875–1940*, Princeton 1983; ders., *From Asylum to Community. Mental Health Policy in Modern America*, Princeton 1991.

11 Katz, *In the Shadow of the Poorhouse*, S. 10. Vgl. auch ders., *Origins of the Institutional State*, in: *Marxist Perspectives 1*, 1978, S. 6–22, wiederabgedruckt in: Donald T. Critchlow/Ellis W. Hawley (Hrsg.), *Poverty and Public Policy in Modern America*, Chicago 1989, S. 5–17.

versachlichten und neutralen Administration der Sozialleistungen. Außerdem schloß diese politische Koalition nach Katz nicht nur die sich rasch entwickelnden professionellen Standesorganisationen und technisch-wissenschaftlichen Experten mit ein, sondern wurde auch von einem großen Teil der Wirtschaft mitgetragen. Vor allem mit ihrer Hilfe konnte die Überzeugung überleben, daß die lokale Wohlfahrt weitgehend ohne die Hilfe der Landes- und erst recht der Bundesregierung auskommen konnte. Erst die Weltwirtschaftskrise löste diese Gewißheit auf.

Der moderne, halbfertige amerikanische Wohlfahrtsstaat ist denn auch nach Katz das Ergebnis des großen sozialpolitischen Sprungs nach vorne, den die Vereinigten Staaten unter dem New Deal taten. Die Expansion der Ausgaben, Programme und administrativen Fähigkeiten, die der New Deal sowohl auf der nationalen Ebene wie bei den Einzelstaaten und Kommunen bewirkte, hob aber die strukturellen Limitierungen der Sozialpolitik nicht auf. Die Sozialversicherung blieb lokal bezogen und tolerierte damit eine enorme Bandbreite in den Leistungen und in der Durchführung der Sozialprogramme. Auch hob sie, wie Katz betont, die archaische Unterscheidung zwischen berechtigten und unberechtigten Empfängern nicht auf.

The Undeserving Poor, der dritte und abschließende Band von Katz' Trilogie, der die sozialpolitische Entwicklung zwischen Johnsons *Great Society* der Mitsechziger und Reagans Angriff auf den Wohlfahrtsstaat in den 1980er Jahren behandelt, repräsentiert am klarsten die Betroffenheit, von der aus seine Darstellung zu weit mehr als einer akademischen Übung wird.¹² Man muß Katz' Geistesgeschichte der sozialpolitischen Spaltung der amerikanischen Gesellschaft in den wohlhabenden, versorgten und versicherten Teil und den verarmenden und politisch abgeschriebenen Teil denn auch sowohl als ein Plädoyer als auch als eine Beschreibung der Möglichkeiten lesen, die einer aktiven Regierungspolitik bei der Bekämpfung von Armut und all ihren Folgeerscheinungen offenstehen. Dies ist eine politische Frage, die am Ende einzig von einer Entscheidung abhängig bleibt, die aus mehreren Alternativen auswählt. Für Katz bietet auch Amerikas »halbfertiger Sozialstaat« (*semi-welfare state*) ein ausreichendes und taugliches Instrumentarium an, um die verhängnisvolle Ausgrenzung der Armut zu verhindern.

IV. *The Transformation of Old Age Security* baut noch viel deutlicher als Katz' Trilogie auf einer neo-marxistischen Perspektive auf.¹³ Obwohl sich Quadagnos Buch als eine historische Fallanalyse zur Geschichte der Altersversicherungssysteme gibt, will es die Autorin auch als einen umfassenden theoretischen Revisionsversuch zur Geschichte und Theorie des amerikanischen Sozialstaates verstanden wissen. Quadagno setzt sich dabei gegen diejenigen komparativen Theorien ab, die die Entwicklung des modernen Wohlfahrtsstaates entweder als die natürliche Antwort auf den Aufstieg des Industriekapitalismus, als Reaktion auf die wachsende politische Stärke der Arbeiterbewegung oder aber als Resultat eines entwickelten Kapitalismus selbst sehen.¹⁴ Dagegen betont Quadagno drei Faktoren, die nach ihrer Ansicht den amerikanischen Exzeptionalismus und seine relative Verspätung erklären: Die späte Organisation der Industriearbeiterschaft, die auch nach ihrem Scheitern in der Weltwirtschaftskrise anhaltende Bedeutung privater Sozialversicherungssysteme und das Nebeneinander zweier völlig unterschiedlicher, regional verankerter Wirt-

12 Michael B. Katz, *The Undeserving Poor. From the War on Poverty to the War on Welfare*, New York 1989.

13 Jill Quadagno, *The Transformation of Old Age Security. Class and Politics in the American Welfare State*, Chicago/London 1988.

14 Vgl. dazu ausführlicher oben S. 362 f.

schaftssysteme, nämlich des industrialisierenden Nordens und der Plantagenwirtschaft des Südens.¹⁵

Quadagno leitet aus dem weitgehenden Fehlen einer Massengewerkschaftsbewegung in den USA im 19. Jahrhundert zweierlei ab. Zum einen beraubte sich die Arbeiterbewegung damit in ihren Augen selbst des Instruments, das in einem massendemokratischen politischen System notwendig war, um sozialpolitische Forderungen effektiv vertreten zu können. Zum anderen erklärt die Facharbeiterstruktur der amerikanischen Gewerkschaftsbewegung für Quadagno auch ihren voluntaristischen Antietatismus (oder mindestens ihr ambivalentes Verhältnis zum Staat). Für sie stellt sich nämlich diese Haltung als die politische Verlängerung ihres Kampfes um die Selbstbestimmung am Arbeitsplatz dar, die von den Veränderungen in den Arbeitsprozessen selbst massiv bedroht waren. In der frühen Entwicklungsphase des amerikanischen Industriekapitalismus findet Quadagno die paternalistischen Aspekte der betrieblichen Sozialversicherung vorherrschend. Darin sieht sie die strukturelle wirtschaftliche Dominanz der klein- und mittelgroßen Betriebe reflektiert, in denen die Unternehmer weitgehend unabhängig wirtschafteten und nach eigenem Gutdünken herrschten. Versicherungsleistungen waren deshalb vor allem ein Mittel der Kontrolle, der Belohnung oder der Bestrafung. Erst mit dem Aufstieg des »Monopolkapitalismus« in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurden diese bestrafenden Bestandteile der Sozialversicherung durch ein System von Anreizen ersetzt. Aus den beitragsfreien wurden beitragspflichtige Vergütungen. Dieses System aber wurde Quadagno zufolge nicht nur als Herzstück der modernen Betriebsführung und des Wohlfahrtskapitalismus verstanden, sondern sollte auch eine effiziente amerikanische Alternative zu den staatlichen Sozialprogrammen in Europa verkörpern.

Die *Social Security Act* von 1935, der eigentliche Fluchtpunkt von Quadagnos Darstellung, spiegelte für die Autorin vor allem die »monopolkapitalistischen« Interessen der großen Firmen wider, die damit dem unkoordinierten und stabilitätsgefährdenden Wettbewerbsverhalten der kleinen und mittleren Betriebe begegnen wollten. Konzipiert als Mittel gegen die hohe Fluktuation in den Belegschaften, sollte es die sozialpolitische Einbindung der Gewerkschaften und ein höheres Maß an wirtschaftlicher Kalkulierbarkeit ermöglichen helfen. Das Sozialgesetz war aber nicht, wie Quadagno unterstreicht, das einfache Produkt dieser Wirtschaftsinteressen, sondern repräsentierte einen von den Sozialversicherungsexperten in der Regierung eingeleiteten und sorgsam ausgehandelten politischen Kompromiß. Die betrieblichen Sozialversicherungssysteme wurden darin ausdrücklich zum Musterfall erklärt und ihre Leistungen mit den staatlichen verbunden (anstatt sie einfach zu verstaatlichen). Damit wurde ein entscheidender Beitrag zum Interessenausgleich zwischen Kapital und Arbeit geleistet, diesem wesentlichen Ziel der Wirtschaftspolitik des New Deal. Der politische Kompromißcharakter der Gesetzgebung wird aber, so Quadagno, am nachdrücklichsten in den Lücken sichtbar, die das Gesetz bestehen ließ. Der Verzicht auf die Einbeziehung der Landarbeiter und Pächter sicherte die politische Unterstützung durch den Süden. Erst die forcierte Industrialisierung des Südens, der relative ökonomische Verfall der Plantagenwirtschaft, die fortschreitende Mechanisierung der Baumwollproduktion, die Bürgerrechtsbewegung und die institutionellen Reformen im Kongreß, die den disproportionalen Einfluß der Abgeordneten aus den Südstaaten im Kongreß beendeten, sorgten seit den 1950er Jahren dafür, daß heute knapp 93 % der Erwerbstätigen in der Rentenversicherung sind.

Die Kritik an Quadagnos Darstellung muß zuerst an diesem ökonomisch-regionalistischen Erklärungsmodell ansetzen. Denn, wie sie am Ende selbst bemerkt, für die These von

15 Vgl. dazu ausführlicher auch *Jill Quadagno, Theories of the Welfare State*, in: *Annual Review of Sociology* 13, 1987, S.109–128.

der ursprünglichen Obstruktionshaltung des Südens gegenüber der Sozialgesetzgebung lassen sich nur wenige historische Belege finden.¹⁶ Außerdem bleibt für die Periode nach der Verabschiedung der *Social Security Act* festzustellen, daß die politische Koalition, die die Kritik an dem Gesetzeswerk trug, geographisch wesentlich breiter gestreut war, als dies Quadagnos Theorem impliziert. In ähnlicher Weise verkürzt ist auch Quadagnos Erklärung der Nachkriegsstrategien der gespaltenen amerikanischen Gewerkschaftsbewegung. Die Konzentration von der *American Federation of Labor* (AFL) und dem *Congress of Industrial Organization* (CIO) auf betriebliche Sozialprogramme war nicht nur eine Antwort auf die restriktive Politik des Kongresses nach 1944 oder auf die allgemeine politische Schwäche der Gewerkschaften, sondern sie wurde nicht zuletzt auch von gewichtigen Teilen der Regierung Truman selbst nach Kräften befördert. Eine solche komplementäre sozialpolitische Ausweitung der Tarifverhandlungen sollte helfen, den Druck auf die staatlichen Sozialleistungen zu mindern und die Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit zu verbessern, die gerade nach dem Zweiten Weltkrieg in eine Phase dramatisch zunehmender Konflikte eingetreten waren.¹⁷

Schließlich hat Quadagnos theoretischer Anspruch, über die historische Rekonstruktion eines wichtigen, gleichwohl in vieler Hinsicht sehr spezifischen Feldes der Sozialpolitik, nämlich der Rentenversicherung, zu einer allgemeinen Erklärung des amerikanischen Exzeptionalismus zu gelangen, keinen Bestand. Dies wird etwa deutlich, wenn man die Quellen nach der politischen Unterstützung durchforsten würde, die hinter der Einführung und späteren Ausweitung der Kinderhilfsprogramme stand. Dort würde man beispielsweise vergeblich nach jenen »Monopolkapitalisten« suchen, die in Quadagnos Modell eine so zentrale Rolle spielen. Und man müßte auch anerkennen, daß die regionalistischen Momente keine große Bedeutung hatten.

V. In welcher Weise sich eine paradigmatische (Rück)-Verschiebung des Themas Sozialstaat in die Hauptverlaufslinien der historischen Forschung in den USA andeutet, läßt sich am besten und am prägnantesten in Edward Berkowitz' Überblicksdarstellung erkennen.¹⁸ Berkowitz' Geschichte des modernen amerikanischen Sozialstaates, den er mit der Einführung der Sozialversicherungsgesetze 1935 beginnen läßt, setzt sich bewußt und gezielt von einer Unterordnung dieses Gegenstandes unter die Geschichte von Klassen-, Geschlechts- oder Rassenbeziehungen ab. Statt dessen entsteht ein theoretisches Konzept, das im gleichen Maß von einer eigentümlichen Doppeldeutigkeit wie von einer methodologischen Verengung der Perspektive gekennzeichnet wird. Berkowitz stellt dazu programmatisch fest: »I believe the welfare state should be viewed both more broadly, as something that affects all of American society, and more narrowly, as a product of a constricted policy process that limits popular input.«¹⁹

Diese Konzentration auf die historische Analyse der politischen Prozesse, die im Zusammenhang mit der Herausbildung des modernen amerikanischen Wohlfahrtsstaates gesehen werden, wendet sich vor allem gegen drei prinzipielle Sichtweisen, die Berkowitz als *entwicklungsgeschichtliche* (»developmental«), als *sozialdemokratische* und als die der *Sozialkontrolle* bezeichnet. Die erste betrachtet die Herausbildung des modernen Wohl-

16 Vgl. auch W. Andrew Achenbaum, *Social Security. Visions and Revisions*, S. 201–203; Edward Berkowitz/Kim McQuaid, *Creating the Welfare State. The Political Economy of Twentieth-Century Reform*, 2. Aufl., New York 1988 (zuerst 1980), S. 121–125.

17 Vgl. Beth Stevens, *Labor Unions, Employee Benefits, and the Privatization of the American Welfare State*, in: *Journal of Policy History* 2, 1990, S. 233–260, insb. S. 248–254.

18 Edward D. Berkowitz, *America's Welfare State. From Roosevelt to Reagan*, Baltimore/London 1991.

19 Ebd., S. XI.

fahrtsstaates als das Resultat einer natürlichen Modernisierung der industriekapitalistischen Gesellschaften. Der Staat zwingt danach die Arbeitnehmer, sich gegen die steigenden Risiken von Unfall und Altersversorgung zu versichern, die sich parallel zur wachsenden Industrialisierung entwickeln. Der Begriff Wohlfahrtsstaat fällt hier mit dem Prinzip einer allgemeinen, staatlich organisierten und garantierten Versicherung gegen die Risiken industrieller Lohnarbeit zusammen.²⁰ Die zweite Sicht weist der organisierten Arbeiterschaft die Schlüsselrolle bei dieser Entwicklung zu. Ihre erfolgreiche Mobilisierung zwingt dem Kapital den Sozialstaat gleichsam von unten ab.²¹ In der dritten Perspektive schließlich wird der moderne amerikanische Wohlfahrtsstaat zu einem Instrument der Befriedung und der sozialen Kontrolle (und letztlich zu einem besonders ausgeklügelten System von Herrschaft) erklärt, mit deren Hilfe die Kapitalisten im Verein mit der politischen Führungselite den sozialen Frieden und das politische Einverständnis der Arbeiterschaft erkaufen.²²

Berkowitz lehnt, in Anlehnung an Daniel Levines vergleichende Studien, sowohl die mechanistische These von der Naturnotwendigkeit und Unvermeidbarkeit des modernen amerikanischen Wohlfahrtsstaates wie auch die Ableitung seiner Entstehung und Entwicklung aus basisdemokratischen Bewegungen und Forderungen aus der Bevölkerung ab. Der Behauptung von der sozial-kontrollierenden Funktionalisierung der Sozialpolitik hält er die Beobachtung entgegen, daß die größte Expansion sozialpolitischer Programme in den USA in Zeiten wirtschaftlicher Booms erfolgten, in ihren größten Teilen nicht als Antwort auf die Erfordernisse des Arbeitsmarktes taugten und schließlich in dem Maße eher Unzufriedenheiten als Zufriedenheit hervorriefen, als sich mit ihnen neue Erwartungen verknüpften.²³

Statt dessen stellt Berkowitz die Feststellung des Politologen Theodore Lowi an den Ausgangspunkt seiner Überlegungen: »Policy determines politics.« Bezogen auf die Sozialpolitik heißt dies für ihn, daß sich die Auseinandersetzungen zuerst und vor allem auf die politischen Programme beziehen, die ihnen vorausgingen, genauer: auf ihre kritisierten Unzulänglichkeiten. Das bedeutet auch, daß ihre Entstehung und Entwicklung als das Produkt eines komplizierten Prozesses verstanden werden müssen, der nur sehr bedingt einer ursprünglichen Logik gehorcht, dafür aber später um so mehr einer eigenen Entwicklungslogik und unabhängigen Gesetzen folgt.

Berkowitz' historische Perspektive rückt zu Anfang den Stellenwert der *Social Security Act* von 1935 in ein anderes Licht, und zwar in doppelter Weise: Einerseits folgt er den traditionellen Beurteilungen, die den epochalen Charakter dieser zentralen Sozialreformge-

20 Vgl. dazu die in Anm. 1 angegebene Literatur.

21 Vgl. etwa Art Preis, *Labor's Giant Step. Twenty Years of the CIO*, New York 1964; Irving Bernstein, *Turbulent Years. A History of the American Worker, 1933–1941*, Boston 1969; Rhonda F. Levine, *Class Struggle and the New Deal*, Lawrence 1988; Marvin E. Gettleman, *Charity and Social Classes in the United States, 1874–1900*, in: *American Journal of Economics and Sociology* 22, 1963, S. 313–331, S. 417–427.

22 Vgl. James Weinstein, *The Corporate Ideal and the Liberal State, 1900–1918*, Boston 1968; David J. Rothman, *The Discovery of the Asylum. Social Order and Disorder in the New Republic*, Boston 1971; Frances F. Piven/Richard A. Cloward, *Regulating the Poor. The Functions of Social Welfare*, New York 1971; Lois Banner, *Religious Benevolence as Social Control. A Critique of an Interpretation*, in: *Journal of American History* 60, 1973, S. 23–41; William A. Muraskin, *The Social Control Theory in American History. A Critique*, in: *Journal of Social History* 9, 1976, S. 559–570; Walter I. Trattner (Hrsg.), *Social Welfare or Social Control?*, Knoxville 1983.

23 Vgl. auch Michael Shalev, *The Social Democratic Model and Beyond. Two Generations of Comparative Research on the Welfare State*, in: *Comparative Social Research* 6, 1983, S. 315–351.

setzung des New Deal betonen. Das Gesetz brach mit den gut dreihundertjährigen Prinzipien der lokal verwalteten, föderalistisch abgesicherten Armenfürsorge, bei der vor Ort entschieden wurde, ob Bedürftige Leistungen verdient hatten. Diese Entscheidung war grundsätzlich an eine Mindestwohndauer gekoppelt. Die Leistungen wurden sowohl in Form von Essen und Unterkunft wie auch in bar erbracht. Nach 1935 waren diese Ansprüche objektiviert, das heißt, sie wurden an die Lebensarbeitszeit, an nationale Standards und an eine unabhängige Verwaltung gebunden. Auf der anderen Seite sicherte das Festhalten am Prinzip der Sozialversicherung und die Betonung der Rehabilitation, daß sich weder ein allgemeiner und lückenloser Anspruch auf staatliche Sozialleistungen entwickeln konnte noch die strikte Bindung an die Lohnarbeit aufgegeben wurde. In diesen beiden zentralen Punkten lebt aber, wie Berkowitz unterstreicht, die Sozialpolitik des 19. Jahrhunderts bis heute ungebrochen fort.

Berkowitz' Darstellung ist triadisch organisiert. Er variiert sein Thema »Von der Krise über den Konsens zur neuen Krise der Sozialpolitik« anhand der exemplarischen Behandlung dreier zentraler Bereiche der Sozialpolitik: der Sozialversicherung, der Sozialfürsorge und der Krankenversicherung. Dabei arbeitet er drei prinzipielle Gemeinsamkeiten in der sozialpolitischen Entwicklung heraus. Erstens betont er die durchgängige Wichtigkeit, die die wechselnden Koalitionen von Sozialreformern auf der einen und professionellen Experten auf der anderen Seite für die Herausbildung dieser drei Säulen des amerikanischen Sozialstaates hatten – und zwar in positiver wie negativer Hinsicht. Berkowitz mißt deshalb mächtigen und einflußreichen Individuen wieder eine zentrale Bedeutung bei, angefangen von Franklin Roosevelt und seiner Arbeitsministerin Frances Perkins bis hin zu zeitgenössischen Sozialpolitikern wie Wilbur Cohen und Daniel Moynihan. Perkins, Cohen und Moynihan stehen hierbei stellvertretend für das Muster einer zunehmenden Professionalisierung in der Sozialpolitik, die bis in die Vorgeschichte der Roosevelt'schen Sozialgesetze zurückreicht und deren typisches Merkmal der stete Wechsel zwischen akademischen und administrativen Berufskarrieren ist, die sich gegenseitig speisen.

Berkowitz veranschaulicht an einer erstaunlichen Vielzahl von solchen Biographien nicht nur das große Maß an personeller Kontinuität und Persistenz einer sozialpolitischen Elite, sondern er veranschaulicht auch das Auf und Ab der politischen Auseinandersetzungen über die Sozialpolitik. Dabei macht er deutlich, daß die wissenschaftlichen und bürokratischen Experten nur in der ersten Phase, d. h. bei der Einführung der Sozialgesetze 1935 einen relativ hohen Grad von Unabhängigkeit und Eigengewicht besaßen. Sowohl in der Nachkriegszeit als auch in den 1970er und 1980er Jahren reflektierten sie allgemeiner angelegte gesellschaftliche und politische Tendenzen. Von 1945 bis zum Ende der 1960er Jahre bedeutete dies, daß sie sich in einem breiten Konsens aufgehoben sahen, der vor dem Hintergrund einer beinahe ungebrochenen wirtschaftlichen Expansion die Überwindung der Armut und der Risiken von Krankheit und Alter für möglich und machbar hielt. Nach 1970 aber hieß dies zunehmend, daß mit der akuten Finanzkrise in allen drei Programmbe-
reichen der politische Generationenvertrag gefährdet schien, der weite Teile der Sozial-, Fürsorge- und Krankenversicherungsleistungen trug. Gleichzeitig brachen, wie Berkowitz betont, unter den wissenschaftlichen und politischen Experten immer härtere Meinungsverschiedenheiten darüber aus, ob dieses System nicht an seinen prinzipiellen Widersprüchen scheitern *mußte* (wie die wachsende Zahl seiner konservativen Kritiker nicht müde wurde anzumahnen), wenn man sich nicht zu einer radikalen Reform zugunsten einer strikt interpretierten Bedürftigkeit und einer Stärkung der Anreize zur Arbeit entschloß (»workfare« statt »welfare«). Nun erschien, wie Berkowitz zeigt, die ursprüngliche Kopplung der Programme an ein stetiges Wirtschaftswachstum als fahrlässig und naiv, ihre expansive Klientelwirtschaft als gefährlicher Wildwuchs und ihre wirklichkeitsfremde Ignoranz gegenüber einer »Kultur der Armut«, die sich als unempfindlich und unempfänglich gegenüber den staatlichen Reformversuchen erwies, als grundsätzliche Belastung, die auch

die gesunden Teile des Sozialversicherungssystems in den Abyssus der nicht mehr zu finanzierenden Kostenexplosion führen mußten.²⁴

Die zweite Gemeinsamkeit, die Berkowitz bei der Entwicklung dieser drei Bereiche in der Sozialpolitik entdeckt, liegt in den wiederholten – und gleichbleibend erfolglosen – Versuchen, die Sozialgesetzgebung des Landes mit einem großen und umfassenden Konzept von Grund auf zu sanieren. Dabei blieben beide Seiten gleichermaßen erfolglos: Den liberalen Linken gelang es nicht, die soziale Sicherheit zu einem Angebot für alle Teile der Bevölkerung auszuweiten. Und die konservative Rechte ließ auch unter den vermeintlich günstigen politischen Bedingungen während der Ära Reagan die Kernbestandteile des Systems sozialer Sicherheiten intakt. Schließlich sieht Berkowitz bei allen Programmen das gemeinsame Merkmal eines sich selbst erhaltenden und vorantreibenden Prozesses, mit Administratoren, Sozialexperten und dem Kongreß als den hauptsächlichen Akteuren, die durch das stetige Wachstum und die Ausweitung der Leistungsangebote dafür sorgten, daß diese Programme eine erstaunliche Widerstandskraft gegenüber radikalen Reformversuchen entwickelten.

VI. Wie weit die politisch unbeabsichtigten Konsequenzen etablierter Sozialprogramme reichen können, wird besonders in Andrew Achenbaums Beitrag zu dem Band *Social Security: The First Half-Century* deutlich. Achenbaums Rekonstruktion der normativen Debatte über die Grundlagen und die Entwicklung der Sozialversicherungsprogramme in den USA gelangt zu einem scheinbar paradoxen Befund. Während die politisch-administrativen Ursprünge des Gesetzes relativ konstant blieben und weiterhin das Prinzip galt, Versicherung als den durch die Teilnahme am Arbeitsprozeß erwirtschafteten Schutz vor Not zu verstehen, näherten sich die politischen, ökonomischen und kulturellen Vorannahmen nach 1945 unter den Bedingungen einer beispiellos langen Periode wirtschaftlicher Prosperität dem Grundsatz der staatlich garantierten sozialen Grundversicherung an. Dieser grundsätzliche Wertewandel war nicht zuletzt das Ergebnis der sukzessiven Ausweitung der Sozialleistungen, in deren Folge sich vor allem ein anderes Verständnis über Rechte und Verantwortlichkeiten entwickelte. Aus den Rechten wurden gesetzlich verbürgte Ansprüche, deren Formulierung und Durchsetzung von einer Mischung aus traditioneller kongressionaler Klientelwirtschaft und Grundsatzentscheidungen des Obersten Gerichtshofes getragen wurden. Dieser gewachsene Konflikt zwischen dem ursprünglichen, weiterhin gültigen normativen Prinzip des erarbeiteten Versicherungsschutzes und den gewachsenen Forderungen nach einem allgemeinen, staatlich garantierten Schutz vor den Risiken von Krankheit, Unfall und Alter erklärt nach Achenbaum die Widersprüche und Unklarheiten, die die Entwicklung der Programme bis in die Gegenwart begleiteten.²⁵

24 Vgl. neben Murray und Gilder etwa *Nathan Glazer*, *The Limits of Social Policy*, Cambridge/London 1988; *Andrew Hacker*, »Welfare«. The Future of an Illusion, in: *Michael K. Brown* (Hrsg.), *Remaking the Welfare State. Retrenchment and Social Policy in America and Europe*, Philadelphia 1988, S. 290–307.

25 *W. Andrew Achenbaum*, Social Security's Three R's, in: *Gerald D. Nash/Noel H. Pugach/Richard F. Tomasson* (Hrsg.), *Social Security. The First Half-Century*, Albuquerque 1988, S. 113–144. Vgl. dagegen aber *G. John Ikenberry/Theda Skocpol*, Expanding Social Benefits. The Role of Social Security, in: *Political Science Quarterly* 102, 1987, S. 389–416. Vgl. auch *Charles Lockhart*, *Gaining Ground. Tailoring Social Programs to American Values*, Berkeley etc. 1989, für eine umfassende Diskussion der Verbindungen zwischen politischer Kultur und Sozialstaat in den USA. *Lawrence M. Mead*, *Beyond Entitlement. The Social Obligations of Citizenship*, New York 1985, ist ein Beispiel für die Weiterführung dieser Diskussion in den Bereich der Demokratietheorie. *Gaston V. Rimlinger*, Capitalism and Human Rights, in: *Daedalus* 112, 1983, S. 51–79.

Achenbaum konkretisiert und veranschaulicht diese Überlegungen in seiner Untersuchung der staatlichen Rentenpolitik in seinem Beitrag zu *Federal Social Policy: The Historical Dimension*. Staatliche Sozialprogramme bereiteten hier in seinen Augen den Boden, auf dem sich erst eine Vielzahl von – am Ende äußerst einflußreichen – staatlichen Behörden und Interessengruppen bilden konnten. Medicare und Medicaid symbolisieren diese Entwicklung für Achenbaum am eindrucklichsten. An ihrem Beispiel macht er aber auch klar, wie stark die voluntaristischen, individualistischen und anti-etatistischen Traditionen waren, die für den nur schrittweisen Ausbau der Sozialgesetze und für ihre Lücken verantwortlich blieben. Achenbaum votiert vor diesem Hintergrund deshalb am Ende für die Fortschreibung des Modernisierungsmodells hin zu einem Entwicklungsmodell als dem theoretischen Kern des modernen amerikanischen Nationalstaates. Letzteres vermeide und überwinde die teleologischen und deterministischen Nachteile der Modernisierungstheorie und vermittele darüber hinaus eine Einsicht in das Problem, wie vergangene Entscheidungen zukünftige Optionen beeinflußt haben, ohne die unerwarteten und oftmals kontraproduktiven Konsequenzen aus den Augen zu verlieren, die die Geschichte der amerikanischen Sozialpolitik für Achenbaum zu allen Zeiten und in all ihren Teilen auszeichnet.²⁶

In Achenbaums Beiträgen lassen sich einige der wesentlichen theoretischen und inhaltlichen Kennzeichen wiederfinden, die die verschiedenen Arbeiten verbinden und zusammenhalten sollen, die sich unter dem Stichwort der *historical studies of public policies* gemeinsam anordnen. *Federal Social Policy* kann als ein historiographisches Wegzeichen verstanden werden, mit dem diese Historiker begannen, ein knappes Vierteljahrhundert ökonomisch, soziologisch und politologisch dominierter Arbeiten zur *Public Policy* mit den theoretischen wie praktischen Dimensionen von Zeit und Wandel zu versehen. Neben der Veröffentlichung dieses Buches versuchten sie mit der Herausgabe des *Journal of Policy History* ein weiteres Zeichen dafür zu setzen, daß sich hier eine gesonderte, theoretisch und methodologisch abgesicherte professionelle Identität zu bilden begann, die die historische Analyse politischer Programme, Institutionen oder Organisationen als einen originären Beitrag zur policy-Forschung verstanden wissen und forcieren wollte. *Federal Social Policy* bietet also deshalb auch Aufschlüsse darüber, welche Merkmale dieses Unternehmen kennzeichnen und welche Aussichten man ihm einräumen kann. Eine abschließende Antwort fällt in beiderlei Hinsicht nicht leicht. Dies läßt sich nicht nur darauf zurückführen, daß der disziplinäre Klärungs- und Definitionsprozeß der *historical studies of public policies* naturgemäß noch in seinen Anfängen steckt, obwohl, wie Robert Kelley in seinem Vorwort bemerkt, *public history* seit den Tagen des Thukydides ein zentraler Bestandteil historischer Arbeiten ist.²⁷ Aber aus dieser Selbstverständlichkeit erwachsen erst Ende der 1970er

26 W. Andrew Achenbaum, *Reconstructing the History of Federal Policies Toward the Aged Since 1920*, in: Critchlow/Hawley (Hrsg.), *Federal Social Policy*, S. 35–53, Zitate S. 50; vgl. weiter Jill Quadagno, *Generational Equity and the Politics of the Welfare State*, in: *Politics & Society* 17, 1989, S. 353–376, die den Erfolg der konservativen Interessengruppe »Americans for Generational Equity« (AGE) beschreibt bei der Einführung des Konzeptes der intergenerationalen Ungleichheit als eines Kampfbegriffes gegen die staatlichen Rentenversicherungsprogramme.

27 Kelley leitet das einzige Zentrum für die historische Analyse von public policies, das Graduate Program in Public Historical Studies an der University of California, Santa Barbara. Vgl. ders., *Public History. Its Origins, Nature, and Prospects*, in: *Public Historian* 1, 1978, S. 5–22. Ein anschauliches praktisches Beispiel für die Anwendung historischer Analyse in der sozialpolitischen Diskussion liefert John Demos, *History and the Formation of Social Policy toward Children. A Case Study*, in: David J. Rothman/Stanton Wheeler (Hrsg.), *Social History and Social Policy*, New York 1981, S. 301–324; vgl. auch W. Andrew Achenbaum, *Politics, Power, and Problems. Perspectives on Writing Policy History*, in: *Journal of Policy History* 1, 1989, S. 206–231.

Jahre die Wurzeln eines kollektiven Selbstbewußtseins, das den Prozeß der Entstehung, Formulierung und Durchführung von public policies zu einem zentralen Gegenstand historischer Analyse machen wollte. Die Geschichte der amerikanischen Sozialpolitik ist dabei zwar nicht das einzige Thema, aber sie nimmt doch einen auffällig breiten Raum ein. Eine naheliegende und offensichtliche Erklärung hierfür liegt in der engen Verbindung, die zwischen der Ausweitung der sozialpolitischen Aufgaben der Bundesregierung und dem Wachstum der Regierungsbükratien gesehen wird. Hier vor allem, in seiner bürokratisierten Gestalt, begegnet man der materiellen Verkörperung jenes theoretischen Konzeptes, das, wie Kelley anmerkt, die verschiedenen Arbeiten und Ansätze verbindet und zusammenhält: dem Staat.²⁸ In den drei Fallstudien, die der Entwicklung des Staates in der Sozialpolitik nachgehen, kommt dieses Konzept aber bezeichnenderweise nur teilweise zum Tragen. Judith Sealander etwa sieht nicht den Staat, sondern ein durch den Eintritt von Millionen von Frauen in den Arbeitsmarkt der Nachkriegszeit hervorgerufenen »soziales Klima« als den wesentlichen Grund für die Veränderungen an, mit der die Bundespolitik die rechtliche und ökonomische Gleichstellung der Frau vorantrieb. Die Abhängigkeit dieser politischen Erfolge und der bürokratischen Strukturen, die ihre Festschreibung garantieren sollen, von einer solch breit angelegten sozio-kulturellen Einstellung, erklärt aber auch, so Sealander, ihren temporären Charakter. Mit der Arbeitsmarktkrise Ende der 1970er Jahre geriet auch das Projekt der wirtschaftlichen und sozialen Emanzipation der Frau in die Krise, wie die Debatten um die Lohnungleichheit oder um das Abtreibungsrecht in ihren Augen zeigen.²⁹

Brian Balogh's Untersuchung des leitenden Gremiums unter der *Social Security Act*, des *Social Security Board* (SSB), wendet das Theorem von der relativen Autonomie des Staates und seiner administrativen Institutionen am explizitesten an. Bei Balogh kommt den drei Sozialexperten, die den unabhängigen Aufsichtsrat besetzten, der über die Durchführung der Sozialprogramme zu wachen hatte, die zentrale Rolle bei der Sicherung und dem Ausbau der Leistungen zu. Die politisch erfahrenen wissenschaftlichen und technischen Experten verstanden von Anfang an, so Balogh, daß der Erfolg der Sozialgesetzgebung von ihrer Fähigkeit abhing, sich eine breit angelegte politische Unterstützung zu sichern, und zwar sowohl im Kongreß als auch in der Öffentlichkeit.

Folgerichtig entwickelte sich der SSB denn auch schnell zu einem effektiven politischen Instrument, das eine umfassende Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit in Gang setzte und eng mit organisierten Interessengruppen zusammenarbeitete. Es waren deshalb vor allem diese politischen – und weniger bloße administrative – Fähigkeiten, die dafür sorgten, daß sowohl das Programm als auch der SSB die konservativen Angriffe überlebten, die andere sozialpolitische Projekte des New Deal stark beschnitten oder sogar ganz abgeschafft hatten. Dieser Erfolg war aber nicht zuletzt auch abhängig, wie Balogh betont, von dem Eindruck der unparteiischen Effizienz, den der SSB verbreitete und besonders gegenüber dem Kongreß gezielt förderte. Auch die politisch-rhetorische wie programmatische Konzentration auf die Idee der beitragspflichtigen und sich selbst finanzierenden Sozialversicherung (statt eines allgemeinen und umfassenden Wohlfahrts-Konzeptes) half dem SSB über die frühen politischen Krisen hinweg, weil damit seinen Bemühungen nicht das Odium öffentlicher Almosendienste anhing.³⁰

28 Zu den Zusammenhängen zwischen der Sozialpolitik und dem Wachstum staatlicher Kapazität vgl. Robert Higgs, *Crisis and Leviathan. Critical Episodes in the Growth of American Government*, Oxford etc. 1987, S. 3–34; William D. Berry/David Lowery, *Understanding United States Government Growth. An Empirical Analysis of the Postwar Era*, New York etc. 1987, S. 181–190.

29 Judith Sealander, *Moving Painfully and Uncertainly. Policy Formation and »Women's Issues,« 1940–1980*, in: Critchlow/Hawley (Hrsg.), *Federal Social Policy*, S. 79–96.

30 Brian Balogh, *Securing Support. The Emergence of the Social Security Board as a Political Actor*,

Der Übergang von diesen Einzelstudien zu den übergreifenden Abhandlungen über den historischen und institutionellen Kontext des liberalen amerikanischen Staates des 19. und 20. Jahrhunderts, der in den Essays von Morton Keller, Ellis Hawley, Jack Walker und Edward Berkowitz nachgezeichnet wird, wirkt eher unvermittelt. Am ehesten gelingt diese Verbindung noch in Berkowitz' Essay, in dem die historische Analyse des modernen amerikanischen Sozialstaates zur Vorbedingung seines angemessenen Verständnisses erklärt wird. Denn, so erklärt der Autor, in der amerikanischen Sozialpolitik der Gegenwart leben die Sozialprogramme aus verschiedenen historischen Epochen fort. Berkowitz betont, daß bei der dreigeteilten Untersuchung der Verabschiedung, der Implementierung und der Modifizierung der Sozialprogramme die Einflüsse herausgearbeitet werden müssen, mit denen das dezentralisierte und föderalistische System der Gewaltenteilung diese Programme auf allen Etappen ihrer Entwicklung abändert. Daraus folgt für ihn auch, daß bei der historischen Analyse der amerikanischen Sozialpolitik keinesfalls der Staat mit der Präsidentschaft oder mit der Regierungsbürokratie gleichgesetzt werden darf.³¹

Berkowitz' Plädoyer für eine betonte Unterscheidung des amerikanischen Sozialstaates des 19. Jahrhunderts von dem des zwanzigsten wird von Keller mit Hilfe von Burnhams Diktum radikalisiert: »The chief distinguishing characteristic of the American political system before 1861 is that *there was no state*.« Auch nach dem Bürgerkrieg, so stellt Keller fest, waren es nicht der Nationalstaat, Sozialreformer oder Bürokratien, die die Sozialpolitik definierten und durchführten. Vielmehr bestimmten Politiker und die Parteiapparate in den Städten die Agenda der sozialen Fragen. Und die Rechtsprechung tat das ihre, für ein hochgradig dezentralisiertes System von mehreren *commonwealths* zu sorgen, die die nationale Regierung in diesen Fragen überflüssig machten und die mit Hilfe des Kongresses eifersüchtig darüber wachten, daß diese Vorrechte gewahrt blieben.³² Deshalb kommt Keller zu dem Schluß: »[. . .] it may be questioned whether so varied, decentralized, and responsive rather than initiatory a structure of politics and government may be called a »state« – any more than the mass of American laborers, so divided by ethnicity, religion, region, and culture, may usefully be called a »class.«³³

Für Keller sind es denn auch nicht die klassenbezogenen sozialen Fragen, die die sozialpolitischen Diskussionen des frühen 20. Jahrhunderts bestimmten, sondern die ethno-kulturellen, z. B. Prohibition und Immigration, beides direkte Abkömmlinge einer öffentlichen politischen Kultur, die gerade nicht durch die politische Ökonomie des Industriekapitalismus geprägt war. In diesem Sinne vererbte ein langes 19. Jahrhundert dem modernen amerikanischen Staat eine Staatslosigkeit, in der die Infrastruktur der Moderne unter der Aufsicht einer politischen Gesellschaft stand, die durch lokale Parteistrukturen dominiert wurde und in den Bundesstaaten dezentralistisch verankert war.³⁴

1935–1939, in: Ebd., S. 55–78. Ähnlich und bezogen auf einen größeren Zeitraum argumentieren Marta Derthick, *Policymaking for Social Security*, Washington 1979; Jerry R. Cates, *Insuring Inequality. Administrative Leadership in Social Security, 1935–1954*, Ann Arbor 1983.

31 Edward D. Berkowitz, *Social Welfare and the American State*, in: Critchlow/Hawley (Hrsg.), *Federal Social Policy*, S. 171–200.

32 Vgl. Terrence J. McDonald, *The Burdens of Urban History. The Theory of the State in Recent American Social History*, in: *Studies in American Political Development* 3, 1989, S. 3–29, und den Kommentar von Ira Katznelson, in: Ebd., S. 30–51.

33 Morton Keller, *Social Policy in Nineteenth-Century America*, in: Critchlow/Hawley (Hrsg.), *Federal Social Policy*, S. 99–114, hier S. 109. Vgl. auch Robert Harrison, *The »Weakened Spring of Government« Revisited. The Growth of Federal Power in the Late Nineteenth Century*, in: Rhodri Jeffreys-Jones/Bruce Collins (Hrsg.), *The Growth of Federal Power in American History*, DeKalb 1983, S. 62–75.

34 Critchlow/Hawley (Hrsg.), *Federal Social Policy*, S. 113.

Hawleys Erklärung für die Ausweitung der Sphäre nationalstaatlicher Politik im 20. Jahrhundert konzentriert sich dagegen auf die Funktion des modernen Staates als Mittler zwischen den öffentlichen Wohlfahrtsinteressen und den privaten Wirtschaftsinteressen. Bei dieser Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt kommt den verantwortlichen Administratoren die entscheidende Rolle zu. Hawley sieht diese Administratoren aber nicht allein durch die Regime-Imperative des modernen, liberalkapitalistischen Staates bestimmt, sondern er versteht sie ausdrücklich als politische Akteure, deren Handeln darauf gerichtet ist, politische Legitimität für Programme zu sichern, die weder dem Prinzip der unbeschränkten staatlichen Autorität noch dem der grenzenlosen wirtschaftlichen Freiheit genügen konnten. Von hier aus, so Hawley, werden zum einen die zahllosen privat-öffentlichen, subnationalen und administrativen Arrangements verständlich, die den Ausbau des amerikanischen Sozialstaates im 20. Jahrhundert kennzeichneten. Und zum anderen geraten auch die vielfältigen kulturellen und strukturellen Hindernisse und Begrenzungen in den Blick, die diesen Aufbau begleiteten und die nicht zuletzt auch die Vorbehalte eben dieser Offiziellen reflektierten, die diese selbst gegenüber der Stärkung der administrativen Kapazitäten des Zentralstaates hatten. Hier aber sieht Hawley dann auch die Notwendigkeit begründet, diese Form der politischen Geschichte mit einer sozialgeschichtlichen Analyse zu verbinden, um die anti-etatistischen Traditionen aus einer prosopographisch isolierten Sichtweise herauszuheben.³⁵

Quer zu allen Krisenanalysen, die das zeitgenössische politische System in den USA beschreiben, legt sich schließlich Walkers Beitrag. Walker wertet die vorgebliche Schwächung des amerikanischen Parteiensystems durch das wuchernde Wachstum von wohl organisierten Interessengruppen als ein Zeichen der Stärke. Weder sieht er die Parteien unter der Last der Interessengruppen zusammenbrechen, noch empfindet er diese Form der politischen Organisation als das Signum eines zunehmend undemokratischen politischen Prozesses. Im Gegenteil! Für Walker stehen diese Gruppen stellvertretend für die Ausweitung der politischen Partizipation, in der die Regierung mit so unterschiedlichen Gruppen wie privaten Stiftungen, den Kirchen, Wirtschaftsunternehmen oder den Gewerkschaften um die Ausformulierung politischer Programme wetteifern muß. Viele dieser Programme wurden von oben initiiert, wie Walker betont, mit der *Social Security Act* von 1935 als der wichtigsten Station der staatlichen Bemühungen um die Repräsentation öffentlicher Interessen durch organisierte Vertretungen. Seit den 1950er Jahren und mit der konservativen Gegenmobilisierung seit den 1970er Jahren traten immer mehr Bürgerbewegungen dazu, die allesamt in Walkers Augen das Parteiensystem ergänzen und dazu beitragen, das politische System in Amerika besser an Bedingungen anzupassen, in denen demokratische Autorität und Führung immer weniger auf dem Boden festgefügtter ideologischer Loyalitäten begründet werden kann. Dieses höhere Niveau politischer Partizipation ist nach Walker schließlich auch für die bemerkenswerte politische Stabilität in den Vereinigten Staaten verantwortlich: »Given the extreme disparities of wealth and status in the United States, it is remarkable that the level of revolutionary terrorism is as low as it is. [...] it is a remarkable political achievement that there are only rare instances of persistent internal war. There are many reasons for America's political stability, most of which have little or nothing to do with its system of government, but surely part of the explanation must be found in its permeable political institutions.«³⁶

35 Ellis W. Hawley, *Social Policy and the Liberal State in Twentieth-Century America*, in: Ebd., S. 117–139. Hawley führt seine Analyse des Anti-Etatismus und des Anti-Bürokratismus weiter aus, in: Ders., *The New Deal State and the Anti-Bureaucratic Tradition*, in: Robert Eden (Hrsg.), *The New Deal and Its Legacy. Critique and Reappraisal*, New York etc. 1989, S. 77–92.

36 Jack L. Walker, *Interests, Political Parties, and Policy Formation in American Democracy*, in: Critchlow/Hawley (Hrsg.), *Federal Social Policy*, S. 141–170.

VII. Die Erwartungen, die sich mit einer vergleichenden Darstellung der Geschichte der amerikanischen Wohlfahrts- und Sozialpolitik verbinden, zielen gewöhnlich auf zwei Bereiche: Zum einen kann man eine bessere und kritischere Bewertung der Besonderheiten und Gemeinsamkeiten in der nationalen Entwicklung erwarten. Zum anderen erscheint ein höheres Maß an Verallgemeinerung und Theoriebildung möglich. Levines *Poverty and Society* enttäuscht solche Erwartungen in beiderlei Hinsicht. Insofern hält das Buch nicht, was es im Untertitel verspricht.^{36a} Denn es ist weniger ein Vergleich, der hier vorgenommen wird, als eine Addition von nationalen Sonderwegen, die Levine anbietet. Dies entspringt und entspricht seiner eingangs formulierten Überzeugung, nach der es der Geschichtswissenschaft gerade nicht um die Verallgemeinerung als Ziel, sondern um das Herausarbeiten des Besonderen gehen muß. Was aber gewinnt man dann mit dem Versuch, vier Entwicklungsgeschichten – teilweise verbunden, teilweise unverbunden – in der Zusammenschau zu präsentieren, um damit den amerikanischen Fall zu erhellen? Levines Synopsis gibt darauf vor allem in ihren inhaltlichen und theoretischen Problemen eine möglicherweise nützliche Antwort.

Zunächst einmal bleibt allerdings festzuhalten, daß *Poverty and Society* in der Tat eine der wichtigsten Fragen thematisiert, die bei vielen Versuchen der historiographischen Rekonstruktion der amerikanischen Sozialpolitik offen bleiben. Dieses Defizit resultiert nicht zuletzt daraus, daß vielfach implizit komparative Feststellungen und Analysen betrieben werden, ohne daß man sich tatsächlich der Mühe einer vergleichenden Betrachtung unterzieht. Dabei sind solche übergreifenden, transnationalen Perspektiven in ungezählten Einschätzungen des Sonderfalls Amerika anzutreffen. Auf der Suche nach den Ursachen des amerikanischen Sonderwegs in die moderne Sozialstaatlichkeit reichen die Antworten von den anti-feudalen revolutionären Ursprüngen über die politische Gleichberechtigung (abzüglich solcher »Minderheiten« wie Frauen und Schwarzen) bis hin zu einem relativen sozialen Egalitarismus, der von einer stark individualistisch und anti-autoritär geprägten Kultur getragen wird.³⁷

Levine bietet nun auf der Basis von vier Länderuntersuchungen die Möglichkeit einer Einschätzung von Vergleichbarkeiten, Ähnlichkeiten und Unterschieden in der Entwicklung des amerikanischen Sozialstaates an. Verglichen wird dieser mit seinem deutschen, englischen und dänischen Gegenüber. Im Sinne der *intellectual history*³⁸ geht es Levine um die Wahrnehmungen, Sichtweisen und Ideen derjenigen Frauen und Männer, die die Sozialgesetzgebung in diesen Ländern dominierten. (S. 3) Indem er diese Studie damit metho-

36a Daniel Levine, *Poverty and Society: The Growth of the American Welfare State in International Comparison*, New Brunswick 1988.

37 Loci Classici sind neben Hartz' *Liberal Tradition* Daniel Boorstin, *The Genius of American Politics*, Chicago 1953; David M. Potter, *People of Plenty*, Chicago 1954; Richard Hofstadter, *The American Political Tradition and the Men Who Made It*, New York 1948; Samuel P. Huntington, *American Politics. The Promise of Disharmony*, Cambridge 1981. Vgl. dazu die Diskussion: Daniel Bell, *American Exceptionalism Revisited. The Role of Civil Society*, in: *Public Interest* 95, 1989, S. 38–56; J. David Greenstone, *Political Culture and American Political Development. Liberty, Union, and the Liberal Bipolarity*, in: *Studies in American Political Development* 1, 1986, S. 1–49; ders., *The Transient and Permanent in American Politics*, in: Ders. (Hrsg.), *Public Values and Private Power in American Politics*, Chicago 1982, S. 3–33.

38 Dieser Begriff ist mit dem deutschen Ausdruck Geistesgeschichte nur sehr unzureichend übersetzt und wird im folgenden deshalb weiter im Original benutzt werden. Zu den definitorischen Fragen dieses Begriffs vgl. John Higham/Paul K. Conkin (Hrsg.), *New Directions in American Intellectual History*, Baltimore 1979, insb. S. 58–63; Dominick La Capra/Steven Kaplan (Hrsg.), *Modern European Intellectual History. Reappraisals and New Perspectives*, Ithaca 1982 (dt. Frankfurt/Main 1989), insb. S. 98–106.

dologisch und epistemologisch als ein geisteswissenschaftliches – und nicht so sehr als ein sozialwissenschaftliches – Unternehmen ausweist, erhebt er denn auch nicht die Erklärung, sondern das Verstehen zu seinem Programm. (S. 2) Das Ergebnis ist, wie Levine unterstreicht, eine Bestätigung und eine sozialpolitische Anreicherung der nationalen Eigenheiten, die die Begriffe Deutschland, Dänemark, Großbritannien und Vereinigte Staaten üblicherweise anzudeuten scheinen. (S. 12, S. 283–285)

Levine stellt dabei die einkommenssichernden Sozialprogramme in das Zentrum seiner vergleichenden Untersuchungen. Diese sind für ihn das entscheidende Charakteristikum für den Wohlfahrtsstaat: »The ›welfare state‹ is a complex, interrelated system of subsidies, tax laws, protective legislation, and income maintenance. It involves political relationships, economic functions, and ideological factors. Yet central to the welfare state are the ways income that is normally generated from wages and salaries is maintained when earnings are diminished or stopped.« (S. 1) Levines Befund für die USA betont vor diesem Hintergrund die Bedeutung, die dem Eindruck zukam, daß Amerika im Vergleich zu Europa vor allem durch Überfluß und Reichtum charakterisiert war. Für die sozialpolitische Diskussion bedeutete dies, daß Armut und Verarmung als eine prinzipielle Ausnahme und nicht als eine systemische Begleiterscheinung des Industriekapitalismus galten. Der englische Poor Law Report von 1834, den Levine als die wichtigste Quelle für die amerikanische Diskussion für das 19. und das frühe 20. Jahrhundert ausmacht, führte deshalb auch den Pauperismus auf Arbeitsentwöhnung und auf die Abhängigkeit von Almosen und Spenden zurück. Hieraus leitete sich die dominante These ab, daß es »keinen Grund für die Leute gab, arm zu sein, und deshalb auch keinen Grund für mehr als nur die nötigste, überwiegend private Wohlfahrtshilfe.« (S. 23) Ausgestattet mit dem Signum der Wissenschaftlichkeit und getragen vor allem von Frauen der oberen Mittelschicht, die sich seit den 1870er Jahren in den Charity Societies zu organisieren begannen und die als *friendly visitors* Hausbesuche im Auftrag der Kommunen durchführten, beherrschten die Prinzipien von Bedürftigkeit und Kontrolle die Sozialpolitik des 19. Jahrhunderts.

Erst mit der Wirtschaftskrise von 1893–1896 sieht Levine einen Wechsel beginnen, der stärker auf Reformen setzte und auf eine Verbesserung der Lebensverhältnisse der Armen zielte. Als Teil des amerikanischen *Progressivism* forderten die zunehmend professionalisierten Sozialreformer nun bessere Wohn- und Hygieneverhältnisse, eine bessere Schulausbildung und auch höhere Löhne. Dies alles war, wie Levine unterstreicht, angelehnt an Vorstellungen über eine soziale Gerechtigkeit, die den Reichtum des Landes als Argument gegen die Notwendigkeit eines Sozialversicherungssystems nahmen, wie dies etwa im Deutschen Reich und in Dänemark seit den 1880er Jahren auf den Weg gebracht worden war. Und ohne entsprechende nationale Erhebungen über Arbeitsunfälle, arbeitsbezogene Erkrankungen usw. gab es in den USA, so Levine, große Zweifel darüber, daß es überhaupt solche Probleme wie Industrieunfälle, die medizinische Versorgung der Arbeiter und die Altersversorgung gab. Konsequenterweise blieb die Ansicht vorherrschend, daß ein nationales Versicherungssystem ein für Amerika unangemessenes und unpassendes Konzept darstelle. (S. 32–36, S. 49, S. 151 f.) All dies wurde getragen, so Levine, von der Überzeugung, daß es die soziale Frage in den USA nicht gab, jedenfalls nicht in dem Sinn, in dem sie wenigstens in Kontinentaleuropa als unausweichliche Begleiterscheinung des Industriekapitalismus verstanden wurde.

Levine verweist dabei zwar auf einige der Versicherungsgesetze, die in den Einzelstaaten vor 1935 auf den Weg gebracht wurden. Aber mit Ausnahme von einigen gesetzlichen Regelungen zur Invalidenrente und zur Arbeitsunfallversicherung, zur Witwenrente und der Pensionsansprüche von Lehrern gab es bis in die 1930er Jahre keine nationalen Sozialprogramme. Der Primat von sozialer Gerechtigkeit vor Sozialversicherung blieb bis 1935 erhalten, weil, wie Levine erklärt: »It comes down to the fact that Americans did not have social insurance before 1935 because Americans did not want social insurance. Social in-

urance was not a historical imperative. [...] Later scholars may regret that absence, but it can be attributed to the workings of democracy.» (S. 179)

Was in Amerika demokratisch wirkte und gegen die Einführung eines sozialen Leistungssystems arbeitete, wie es in den anderen angeführten Ländern spätestens nach dem Ersten Weltkrieg zur Norm wurde, waren die Wirksamkeit der föderalen Strukturen und die Prinzipien und die Praxis der Rechtssprechung. Die Gerichte zogen der Verfügungsgewalt des Bundes enge Grenzen und stellten kontinuierlich den Schutz der Eigentumsrechte vor das Prinzip ihrer Einschränkung zugunsten von sozialrechtlichen Bestimmungen. Schließlich wirkte auch der wachsende Einfluß organisierter Interessen, vor allem der Ärzteschaft und ihrer Standesorganisation, der *American Medical Association*, in dieser dezentralistischen Weise.

Welche Faktoren nun vor diesem Hintergrund letztlich die Einführung der Sozialversicherung in den USA mit der *Social Security Act* von 1935 bewirkten, darüber läßt Levine den Leser mehr oder weniger im Unklaren. Wichtig sind für Levine hier die unmittelbar Beteiligten. Franklin Roosevelt taucht auf, wirkt aber in Levines Darstellung eindeutig weniger wichtig als etwa Senator Robert Wagner oder die Regierungsmitglieder Hopkins und Perkins. Entscheidend für den legislativen Erfolg des Gesetzes bleibt für Levine aber die Tatsache, daß es auf bestehenden Ländergesetzen und privaten Versicherungsprogrammen aufbaute und alles innerhalb der Tradition des Antizentralismus beließ. Die privilegierte Stellung von Kongreß und Ländern blieb damit auch in der Sozialpolitik gewahrt. Immerhin – und dies taucht als die vielleicht wichtigste Einsicht in Levines Darstellung auf – reihen sich die USA mit dem Gesetz nicht nur in die Entwicklung der anderen Industrieländer ein, sondern in ihm enthalten ist auch die Anerkennung der positiven Möglichkeiten, die der Regierung vor allem in Zeiten wirtschaftlicher Not zukommt. Vor allem aus diesem Grund stellt 1935 für Levine eine »größere Transformation als die Bismarck'schen Reformen« dar. (S. 258)

Am Ende steht dabei für Levine neben der Feststellung, daß alle Entwicklungen ein hohes Maß an Differenzierung charakterisierte, doch die Einsicht, daß alle Länder sich in die Richtung eines mehr oder weniger kapitalistischen und demokratischen Wohlfahrtsstaates bewegten. Der ungefähre Konsens, der sich dabei zwischen der Linken und Rechten im Hinblick auf die Sozialpolitik entwickelte, war von einer so weitreichenden Ausweitung der Leistungen begleitet, daß Levine die kulturelle Verbürgerlichung des Proletariats als ein entscheidendes Ergebnis ausmacht. Als Folge davon sieht Levine nicht nur das Verschwinden der sichtbaren Klassenunterschiede in den USA, sondern auch die Aufhebung der klassenspezifischen Eigenwahrnehmung des Proletariats als Proletariat. (S. 283 ff.)

Levines Rückgriff auf eine Vielzahl von soziologischen, ökonomischen und kulturellen Erklärungen läßt einige der grundsätzlichen Probleme hervortreten, die dieser Studie anhaften. Denn Levines vergleichende *intellectual history* der Entwicklung des amerikanischen Wohlfahrtsstaates zahlt in seiner Konzentration auf die Ideengeschichte der amerikanischen Sozialpolitik einen sehr hohen Preis. Levines Darstellung haftet an zu vielen Stellen etwas Ätherisches an. Die intellektuellen Auseinandersetzungen und Diskussionen, die er beschreibt, bewegen sich in einem Raum, in dem so gut wie gar nichts von den tiefgreifenden wirtschaftlichen und demographischen Veränderungen zu spüren ist, die die USA im 19. und 20. Jahrhundert kennzeichneten. So erfährt man bei Levine beispielsweise kaum etwas über den großen Einfluß, den die verschiedenen Immigrationswellen auf die Zusammensetzung und die Diskussionen innerhalb der amerikanischen Arbeiterbewegung hatten. Seine Konzentration auf Samuel Gompers als dem Repräsentanten der amerikanischen Gewerkschaftsbewegung wirkt verzerrt und bleibt unverständlich. Bei Levine bleiben so wichtige alternative Organisationsmodelle, wie die *Knights of Labor*, die *International Workers of the World* (IWW) oder auch der *Congress of Industrial Organization* (CIO) unerwähnt. Sie alle befürworteten nicht nur eine andere, breiter angelegte Organisation der

Arbeiter, sondern sie entwickelten in ihren sozialpolitischen Forderungen ein wesentlich funktionaleres Verhältnis zur Rolle von Regierung und Staat, das sich gründlich vom anti-etatistischen Credo von Gompers *American Federation of Labor* (AFL) unterschied.

Ähnlich kurz muß aus den gleichen Gründen auch seine Beschreibung der Positionen jener Frauen aus der gehobenen Mittelschicht greifen, die eine so zentrale Rolle in der Arbeit der *Charity Societies* und, später dann, unter den sich professionalisierenden Bewegungen der Sozialarbeiter spielten. Ohne einen Verweis auf die kulturellen Unterschiede, die die Armenviertel in den Industriezentren als Orte der Einwandererkulturen erscheinen ließen, bleibt ein großer Teil der Wahrnehmungen und Urteile dieser Reformer über die soziale Frage unverständlich.³⁹

Levines Behauptung, daß es in den USA bis in die *Progressive Era* diese soziale Frage gar nicht gab, weist auf ein weiteres methodologisches Problem in seiner Abhandlung hin, das sich aus einer prinzipiell unangemessenen Perspektive ergibt, die er für sein Vorgehen wählt. Denn diese These läßt sich (wenn überhaupt) nur dann aufstellen, wenn man, wie Levine, seinen Blick vor allem auf die Diskussionen auf der zentralstaatlichen Ebene lenkt. Dort, wo er die Auseinandersetzungen in den Einzelstaaten tatsächlich zu analysieren beginnt (anstatt bloß auf sie zu verweisen), bleiben seine Befunde Episoden, bei denen er unbeantwortet läßt, wie und warum sie dann zu irgendeinem Zeitpunkt Bestandteil der nationalen Debatten wurden. Mit dem Verweis auf New York, Illinois und Wisconsin läßt sich eben nicht eine gesamtamerikanische Geschichte der Sozialpolitik schreiben. Und an keiner Stelle findet der Leser einen Hinweis auf die enorme Varianz, die nicht nur die einzelnen Politiken der Bundesstaaten – teilweise bis in die Gegenwart – charakterisiert, sondern die auch für die großen Unterschiede von Kommune zu Kommune verantwortlich ist.⁴⁰

Zu einer Ideengeschichte der amerikanischen Sozialpolitik gehörte auch in viel stärkerem Maße, als Levine dies unternimmt, eine Diskussion der rechtstheoretischen und -historischen Dimensionen, die der amerikanischen Rechtsprechung zugrunde lagen. Levine beachtet die Auseinandersetzungen um die Bedeutung von Eigentumsrechten und Vertragsfreiheit genauso wenig wie die juristischen Debatten, die im *Legal Realism* des Progressivismus die Grundlagen für die veränderte Arbeits- und Sozialrechtsprechung erst möglich machten, die die Sozialgesetze des New Deal aufrechterhielten. Ohne eine genügende Erörterung dieses Aspektes der sozialpolitischen Kontroversen bleibt aber ein zentraler Einfluß weitgehend unbehandelt, der mindestens ebenso wichtig scheint, wie die verschiedenen Diskussionen unter Sozialarbeitern oder Universitätsökonomern.⁴¹

Die gesamte Darstellung leidet dabei auch unter unvermittelt einbrechenden Arabesken des Autors, unter einer nachlässigen Editionsarbeit⁴² und unter vereinzelt ungeklärt auftauchenden Größen. So erfährt man weder etwas über die Bedeutung noch über die Funk-

39 Vgl. dagegen etwa *Gwendolyn Mink*, *Old Labor and New Immigrants in American Political Development: Union, Party, and State, 1875–1920*, Ithaca 1986.

40 Vgl. dagegen etwa *Edwin Amenta u. a.*, *The Political Origins of Unemployment Insurance in Five American States*, in: *Studies in American Political Development* 2, 1987, S. 137–182; *David B. Robertson*, *The Bias of American Federalism. The Limits of Welfare-State Development in the Progressive Era*, in: *Journal of Policy History* 1, 1989, S. 261–291.

41 Vgl. etwa *William E. Forbath*, *Law and the Shaping of the American Labor Movement*, Cambridge/London 1991; *Victoria Hattam*, *Economic Visions and Political Strategies. American Labor and the State, 1865–1896*, in: *Studies in American Political Development* 4, 1990, S. 82–129; *Susan Sterett*, *Constitutionalism and Social Spending. Pennsylvania's Old Age Pensions in the 1920s*, in: Ebd., S. 231–247; *Vivien Hart*, *Minimum-Wage Policy and Constitutional Unequality. The Paradox of the Fair Labor Standards Act of 1938*, in: *Journal of Policy History* 1, 1989, S. 319–343.

42 Man möchte dem Buch z. B. für die nächste Auflage einen Lektor wünschen, der sich besser mit der deutschen Rechtschreibung auskennt.

tionen der lokalen englischen *Board of Guardians*. Bedeutsamer und irritierender aber muß es wirken, wenn Levine etwa weder eine Begründung für seine paarweise Aufteilung der vier Untersuchungsfälle liefert (nämlich der USA und Englands auf der einen und Dänemarks und des Deutschen Reiches auf der anderen Seite), noch sich davon beeindrucken zu lassen scheint, daß die offensichtlichen Gegensätze und Unterschiede, die er innerhalb dieser Gruppen konstatiert, diese Zusammenstellung insgesamt wieder in Frage stellen.

Am Ende bleiben nach der Lektüre erhebliche Zweifel über den Ertrag dieser Studie zurück. Als ein systematischer Vergleich kann Levines Buch nicht überzeugen, denn dazu verfährt es zu additiv und unverbunden. Und auch mit dem Blick auf die Informationen, die der Leser über die einzelnen Nationalgeschichten der sozialpolitischen Ideen erhält, bleiben viele Fragen offen.⁴³

VIII. Zu den vielleicht innovativsten Ansätzen in der Historiographie über den amerikanischen Sozialstaat zählen Arbeiten, die sich unter der Perspektive der Geschlechtsspezifität mit dieser Entwicklung beschäftigt haben. Linda Gordon hat dieses Unternehmen an führender Stelle mitangestoßen und beeinflusst. *Women, the State, and Welfare* bietet nun zwar keinen Überblick über die gesamte Entwicklung jener Arbeiten, die begonnen haben, mit Hilfe eines mittlerweile weit ausgreifenden und differenzierten theoretischen Konzepts diese Geschichte neu zu schreiben.⁴⁴ Aber die Anthologie zeigt doch, an welchen wichtigen Stellen diese Arbeiten Erweiterungen und Uminterpretationen der bisherigen Darstellungen vorantreiben und in welcher Art und Weise dieses inter- und multidisziplinäre Unternehmen beginnt, sich auch einer umfassenden Diskussion über die Geschichte und die Charakteristika des modernen amerikanischen Sozialstaates zu nähern.⁴⁵ Daß nur fünf von den hier versammelten zwölf Beiträgen explizit historische Untersuchungen darstellen, ist auch ein Kennzeichen für die Interdisziplinarität und für die aktuellen Bezüge, aus denen sich das historische Interesse an der Geschichte des amerikanischen Sozialstaates unter dem Aspekt von *Gender* speist.⁴⁶ Gordons einleitender bibliographischer Essay klärt über die Notwendigkeiten auf, die diesen Zustand begründen.⁴⁷ Gordon betont die Bedeutung, die historischen Arbeiten für die Soziologie, Politologie, die Ökonomie und die Philosophie der geschlechtlichen Dimensionen von Sozialpolitik und Sozialstaatlichkeit zukommt. Gordon stellt hierbei fest, daß sich nicht wenige historische Untersuchungen den ursprünglichen Anregungen feministischer Theorie verdanken. So hat diese nach ihrer Ansicht entscheidend dazu beigetragen, das Theorem der sozialen Kontrolle in seiner simplen Ausformulierung aufzulösen. Außerdem wurde der Blick freigelegt auf die Fähigkeit und die eigenständige politische Macht von Frauen, die innerhalb verschiedener sozialer Gruppierungen und Klassen zu verschiedenen Zeiten öffentliche und staatliche Mittel für ihre Zwecke und zu ihren Gunsten einzusetzen lernten. Frauen erscheinen hier, kurz gesagt, weder als passiv noch als bloße Opfer von Kontrolle und Unterdrückung durch eine männlich

43 Vgl. dagegen Gerhard A. Ritter, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München 1989, der den deutschen Fall durch eine wesentlich sparsamer und prägnanter erscheinende internationale Kontrastierung viel eindeutiger hervortreten läßt. Gänzlich unberücksichtigt bleiben bei Levine etwa auch die Arbeiten von Saul und Hentschel zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik.

44 Linda Gordon (Hrsg.), *Women, the State, and Welfare*, Madison 1990.

45 Einen Überblick gibt Mimi Abramovitz, *Regulating the Lives of Women. Social Welfare Policy from Colonial Times to the Present*, Boston 1988.

46 Bis auf den einleitenden Essay von Gordon und die Artikel von Mink und Amott handelt es sich bei den Beiträgen um Wiederveröffentlichungen von Arbeiten, die bis 1984 zurückreichen.

47 Linda Gordon, *The New Feminist Scholarship on the Welfare State*, in: *Dies.* (Hrsg.), *Women, the State, and Welfare*, S. 9–35.

bestimmte und definierte Herrschaft, sondern treten als selbständige und selbstbewußte Akteure auf. Dies konnte dabei auch bedeuten, wie Gordon unterstreicht, daß Frauen gegen Frauen Position bezogen, wie dies etwa im Verhältnis zwischen Sozialreformerinnen der *Progressive Era* und bedürftigen Frauen zum Ausdruck kam. Umgekehrt trugen Sozialleistungen auch dazu bei, wie Frances Piven in ihrem Beitrag zeigt, Frauen gegenüber Männern und gegenüber dem Staat in eine Lage zu versetzen, in der sie überhaupt erst politische Macht erwerben und zur Geltung bringen konnten.⁴⁸

Im engen Zusammenhang damit steht der zweite wichtige Beitrag, den Gordon der historischen Analyse von *Gender* im amerikanischen Sozialstaat beimißt. Die kritische historische Rekonstruktion dieser Geschichte muß nämlich, wie sie zeigt, den Mythos der geschlechtsneutralen Entwicklung der Sozialpolitik aufheben. Dies läßt sich, wie Gordon ausführt, an vielen Stellen demonstrieren, durchzieht die ideengeschichtlichen Annahmen über die arbeitsteilige Rolle der Frau als Hausfrau und Kindererzieherin genauso wie die Beurteilung dessen, was eine respektable und bedürftige von einer unberechtigten Empfängerin öffentlicher Beihilfen unterscheidet. Die politische Debatte über das *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC) Programm, einem Herzstück der *Social Security Act*, macht dies besonders deutlich. In dem Maße, in dem die normativen Annahmen vom Bild der Mutter, die zu Hause für den Zusammenhalt der Familie sorgt, sich hin zu der Forderung veränderte, daß auch für Frauen der normale Arbeitsplatz außerhalb des Zuhauses liegt, wandelte sich auch die Einschätzung, ob der Verbleib der Mutter bei den Kindern unter allen Umständen und mit Hilfe von Sozialleistungen gefördert werden müsse. Im Falle der Auseinandersetzungen über AFDC, dem bevorzugten *bête noire* der konservativen Kritik an den Auswüchsen wohlfahrtsstaatlicher Programme in den USA, vermischt sich dieses Bild mit den Merkmalen eines geschlechtsspezifisch aufgeteilten Arbeitsmarktes, der Frauen den unteren Lohnklassen zuordnet, und mit Rassismen, da gleichzeitig mittlerweile über achtzig Prozent der Leistungsempfänger aus schwarzen und hispanischen Familien kommen.⁴⁹

Diesen Aspekt arbeitet Gwendolyn Mink in ihrem Beitrag noch deutlicher heraus.⁵⁰ Mink betont, daß sowohl unter dem Gesichtspunkt von Herrschaft als auch unter dem der sozialpolitischen Aktivität von Frauen rassistische und geschlechtsspezifische Merkmale zusammenfallen. Mink sieht deshalb den Fokus der frühen amerikanischen Sozialpolitik auf die Situation von Frauen und das Ideal der Mutterschaft als eine Weiterführung der revolutionären Geschlechterideologie, die die politische Demokratie zu einer Angelegenheit von weißen Männern gemacht hatte. Verknüpft mit einer protestantisch geprägten Arbeitsmoral und dem republikanischen Ideal der Unabhängigkeit als den Voraussetzungen für Bürgerschaft und Bürgerrechte bedeutete dies, daß Frauen als Abhängige wirtschaftlich wie politisch diskriminiert blieben, solange sie weder Zugang zum Arbeitsmarkt noch vollständige Eigentumsrechte besaßen. Die ideologischen Voraussetzungen und Prioritäten der amerikanischen Sozialpolitik seit dem 17. Jahrhundert basierten, wie Mink argumentiert,

48 Vgl. Frances Fox Piven, *Ideology and the State. Women, Power, and the Welfare State*, in: Ebd., S. 265–279.

49 Vgl. Richard M. Coughlin, *Welfare Myths and Stereotypes*, in: Ders. (Hrsg.), *Reforming Welfare. Lessons, Limits, and Choices*, Albuquerque 1989, S. 79–106, hier S. 88. Gordon hat jüngst in ihrer Analyse der verschiedenen Reformbewegungen, professionellen Organisationen und Expertengruppen, die mit ihrer Arbeit die Prinzipien der Social Security Act anleiteten, die geschlechtsspezifischen Einflüsse detailliert und multivariabel herausgearbeitet. Vgl. Linda Gordon, *Social Insurance and Public Assistance. The Influence of Gender in Welfare Thought in the United States, 1890–1935*, in: *American Historical Review* 97, 1992, S. 19–50.

50 Gwendolyn Mink, *The Lady and the Tramp. Gender, Race, and the Origins of the American Welfare State*, in: Gordon (Hrsg.), *Women, the State, and Welfare*, S. 92–122.

auf der männlich dominierten Definition derjenigen, die würdig waren, öffentliche und private Fürsorge zu erhalten. Und Männer bestimmten auch die Annahmen, die die Bedeutung und die Normativität jenes Begriffs von Unabhängigkeit begründeten, der sowohl die politischen Kriterien für die soziale Förderung abgab als auch den Widerstand gegen die Ausweitung staatlicher Sozialprogramme legitimieren konnte. Diese männliche Unabhängigkeit aber war nicht zuletzt auch weiß besetzt und schloß die Afro-Amerikaner aus. Auch die Programme des New Deal waren, wie Mink richtig herausstellt, in diesem Sinne rassistisch exklusiv. Und der sozialpolitische Ausschluß der Schwarzen stellte umgekehrt eine der wesentlichen Grundlagen für die politische New Deal-Koalition dar, die damit eben auch die konservativen weißen Männer aus den Südstaaten einschließen konnte. Diana Pearce schreibt deshalb in ihrem Beitrag, daß sich aus diesen historischen Ursachen erklärt, warum sich die Programme von Lyndon Johnsons War on Poverty als strukturell unfähig erwiesen, die Feminisierung der Armut, also den disproportionalen Anstieg von Beihilfeempfängerinnen, aufzuhalten oder gar umzukehren.⁵¹

Daß die Geschichte der amerikanischen Politik aber nicht allein unter einer eindimensionalen Betrachtungsweise der Dominanz und Ausgrenzung von Frauen durch Männer gelesen werden darf, belegt Paula Bakers Aufsatz.⁵² Unter Hinzunahme eines weit gefächerten Konzepts von politischer Kultur geraten bei ihr auch und gerade die unbeabsichtigten Aspekte jener Zuweisung von Frauenrollen auf das Ideal der *Republican Motherhood* in den Blick, die in den meisten Darstellungen der nach-revolutionären Entwicklungen unterschlagen werden. Baker zeigt, daß gerade die sozialen Fragen wichtig für die kontinuierlich wachsende politische Emanzipation der Frauen im 19. Jahrhundert waren. Frauen nutzten somit die öffentliche Ideologie der separaten Sphären, die ihnen die Bereiche von Politik und Wirtschaft vorenthielt, mit Hilfe der Sozialarbeit politisch aus, lange bevor das Frauenwahlrecht zu der dominierenden politischen Frage der Frauenbewegung wurde. Baker geht in ihrer Analyse aber über diese Feststellung und über die sozialhistorische Restitution der politischen Agentur von Frauen hinaus. Für sie nämlich übten Frauen, vor allem auf Länder- und lokaler Ebene und durch ihre führende Rolle in der Temperenzbewegung, einen entscheidenden Einfluß auf die Ausweitung staatlicher Verantwortlichkeit und damit auf die Gestaltung des modernen amerikanischen Staates aus. Damit endete in der *Progressive Era*, so Baker, nicht nur die traditionelle Aufteilung in eine weibliche und eine männliche politische Kultur. Vielmehr hielten mit den von Frauen entwickelten und von Frauen getragenen politischen Mobilisierungsstrategien der *single-issue* und der außerparlamentarischen Kampagnen auch neue Formen des politischen Kampfes Einzug in die politische Kultur und Praxis der USA. Deren aktuelle Bedeutung bleibt augenfällig.⁵³

Jane Jenson's vergleichende Untersuchung der Mutter- und Kinderarbeitsschutzgesetze in den USA und Frankreich im 19. und frühen 20. Jahrhundert verdeutlicht in exemplarischer Weise, wie ein komparativer historischer Ansatz genutzt werden kann.⁵⁴ Die französische Sozialgesetzgebung räumte Frauen im Vergleich zu den USA frühzeitiger und umfassender Arbeitsschutzrechte ein, obwohl deren politischer und kultureller Status eher un-

51 Diana Pearce, Welfare Is Not for Women. Why the War on Poverty Cannot Conquer the Feminization of Poverty, in: Ebd., S. 265–279.

52 Paula Baker, The Domestication of Politics. Women and American Political Society, 1780–1920, in: Ebd., S. 55–91.

53 Vgl. auch Judith Ann Trolander, Professionalism and Social Change: From the Settlement House Movement to Neighbourhood Centers, 1886 to the Present, New York 1987; Allen F. Davis, Spearheads for Reform. The Social Settlements and the Progressive Movement, 1890–1914, New York 1967.

54 Jane Jenson, Representations of Gender. Politics to »Protect« Women Workers and Infants in France and the United States, in: Gordon (Hrsg.), Women, the State, and Welfare, S. 152–177.

ter dem der amerikanischen Frauen lag. Entscheidend aber wurde, so Jenson, daß Frauen in Frankreich schneller und zahlreicher ein Teil der industriellen Arbeiterschaft wurden und dort, wie auch in der französischen Arbeiterbewegung, rascher Anerkennung erlangten.

IX. An kaum einer anderen Arbeit läßt sich der Zusammenhang zwischen der politischen Legitimationskrise der liberalen amerikanischen Sozialpolitik und ihren stimulierenden wissenschaftlichen Folgen so gut ablesen, wie an der von Margaret Weir u. a. herausgegebenen Studie zu den *Politics of Social Policy in the United States*, die aus dem *Project on the Federal Social Role* hervorgegangen ist.⁵⁵ Dieses 1983 gegründete, gemeinnützige und parteiunabhängige Unternehmen wies den historischen Untersuchungen zur Sozialpolitik eine klare Aufgabe zu, nämlich die Aufklärung über die destruktiven Mythen und Mißverständnisse, die bei der konservativen Kritik auf so fruchtbaren Boden gefallen waren. Der größte und zerstörerischste Mythos war dabei, wie das Vorwort informiert, daß es eindeutige Grenzen für das gibt, was eine aktive Regierungspolitik bewirken kann. Statt dessen wird festgestellt: »If our national history teaches us anything, it is that each generation is capable of accomplishing far more through the use of government than previous generations would have dreamed possible.« (S. X)

Weir und ihre Mitautoren führen in ihrem Beitrag nun anschaulich aus, wie unter solchen Gesichtspunkten eine historische Analyse des amerikanischen Sozialstaates zu verfahren hat und welche Art von historisch informiertem Verständnis über seine Gegenwart sich damit verknüpft.⁵⁶ Die Autorinnen unterscheiden drei prinzipielle Untersuchungsgebiete, in denen sie die wesentlichen Merkmale der amerikanischen Sozialpolitik aufgehoben sehen und deren Interpretation sie unter das Theorem des *institutional-political process* stellen: Den Prozeß der Staatsbildung, die politischen Nachwirkungen einzelner *policies* und das institutionelle Eigengewicht administrativer Organisation. Es ist dabei offensichtlich der erste Bereich, den sie als denjenigen verstanden wissen wollen, den es historisch zu analysieren gilt. Hier entwerfen sie vor dem Hintergrund des antikolonialen und antifeudalistischen Erbes der amerikanischen Revolution das Bild eines *state of courts and parties*⁵⁷, in dem im 19. Jahrhundert die Gerichte und die städtischen »Parteimaschinen« als Mobilisierungs- und Distributionsapparat nicht nur an die Stelle einer nationalen öffentlichen Verwaltung traten, sondern diese auch dort, wo sie sich entwickelten (etwa bei dem System der Entschädigungen für die Veteranen des Bürgerkriegs), qua Patronage kolonisierten.⁵⁸

55 Die zweite, parallel erschienene Studie bleibt hier unberücksichtigt, da sie keine explizit historischen Arbeiten enthält. Die Ausnahme bildet Kelleys Untersuchung zur Ablösung der New Deal Mehrheitskoalition und zur sogenannten Realignment-These. Sein – in beiden Fällen eingeschränkt negativer – Befund orientiert sich vor allem an der Periode von 1952–1984. Vgl. *Stanley Keller Jr.*, *Democracy and the New Deal Party System*, in: *Amy Gutman* (Hrsg.), *Democracy and the Welfare State*, Princeton 1988, S. 185–205. Dennoch bieten die Einleitung und der Beitrag von Michael Walzer einen guten Überblick über die hauptsächlichen Diskussionslinien, die zwischen »konservativen«, »radikalen« und »liberalen« Kritikern des amerikanischen Sozialstaates in den achtziger Jahren verliefen. Vgl. Introduction, in: Ebd., S. 3–12; *Michael Walzer*, *Socializing the Welfare State*, in: Ebd., S. 13–26.

56 Vgl. *Margaret Weir/Ann Shola Orloff/Theda Skocpol*, Introduction. Understanding American Social Politics, in: *Dies.* (Hrsg.), *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton 1988, S. 3–27.

57 Diesen Ausdruck hat *Stephen Skowronek*, *Building a New American State. The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920*, New York 1982, geprägt (vgl. insb. S. 39–162).

58 Vgl. *Martin Shefter*, *Party, Bureaucracy, and Political Change in the United States*, in: *Louis Maisei/Joseph Cooper* (Hrsg.), *Political Parties. Development and Decay*, Beverly Hills 1978,

Die fragmentierte und dezentralisierte Struktur administrativer politischer Souveränität bleibt für die Autorinnen auch in den Perioden prägend, in denen sich die Reformschübe in der amerikanischen Sozialpolitik vollzogen, nämlich in der *Progressive Era* zwischen 1906–1920, im *New Deal* Mitte der 1930er Jahre und in den Reformen der *Great Society* sowie in der Ära Nixon zwischen 1965–1975, den drei »Big Bangs« der amerikanischen Sozialpolitik. Die föderalisierte Struktur diagnostizieren sie nicht nur in den Beziehungen zwischen dem Zentralstaat und den Einzelstaaten, sondern sie weiten dieses Merkmal auf alle Bereiche der politischen Entscheidungsverfahren aus, also auf das Verhältnis von Exekutive, Legislative und Judikative genauso wie auf die Koalitionsbildungen im Kongreß selbst und auf die Entwicklung der politischen Parteien.⁵⁹ Dieser Föderalismus begründete in ihren Augen dann auch die folgenreiche Zweiteilung der politischen Entwicklung zwischen einem tatsächlich undemokratischen, bis in die 1960er Jahre auch formal rassistischen und ökonomisch vergleichsweise unterentwickelten »Einparteien-Süden« und dem Rest des Landes. Darin finden sie auch die Erklärung für die Persistenz der lokalen und bundesstaatlichen Differenzen in der Ausstattung und der Durchführung der nationalen Sozialprogramme. Zusammen mit der Diskreditierung, die der öffentlichen Verwaltung seit ihrer ursprünglichen Verquickung mit der Vetternwirtschaft der lokal herrschenden Parteien im 19. Jahrhundert anhaftet, sorgten diese Bedingungen dafür, daß sich auch im Zuge einer umgreifenden Professionalisierung der wachsenden zentralstaatlichen Bürokratie weder Konsistenz noch Kohärenz herstellen konnten. Dies gilt, so die Autorinnen, auch für die Entwicklung einer einheitlich sozialdemokratisch ausgerichteten Industriearbeiterklasse. Hier sorgte nicht zuletzt das allgemeine Wahlrecht dafür, daß eine Trennung zwischen den Forderungen nach politischen und denjenigen nach wirtschaftlichen Rechten entstand. Zusammen mit der multiethnischen Zusammensetzung der Arbeiterschaft hatte dies zur Folge, daß die amerikanische Arbeiterbewegung zersplittert und politisch weitgehend einflußlos blieb.⁶⁰ Schließlich sehen die Autorinnen das föderalisierte politische System der USA auch als dafür verantwortlich an, daß agrarwirtschaftliche Interessen über einen unverhältnismäßig langen Zeitraum ein disproportional großes politisches Gewicht beibehielten, das gerade im Bereich der Sozialpolitik oft zu der Obstruktion von Reformvorschlägen führte.

Dieser elaborierten Theorie des *institutional-political process approach* lassen sich die folgenden Fallstudien in dieser Anthologie allerdings nur zum Teil unterordnen. Orloffs

S. 211–265; ders., *Party and Patronage*, in: *Politics and Society* 7, 1977, S. 404–451; Richard F. Bensel, *Sectionalism and American Political Development, 1860–1980*, Madison 1984, S. 61–73; Morton Keller, *Affairs of State. Public Life in Late Nineteenth Century America*, Cambridge 1977, S. 272–275, S. 310–312.

59 Vgl. dagegen die Diskussion bei Richard Oestreicher, *Urban Working-Class Political Behavior and Theories of American Electoral Politics, 1870–1940*, in: *Journal of American History* 75, 1988, S. 1257–1289, der sektionale Differenzen weitgehend unberücksichtigt läßt.

60 Vgl. dazu in ähnlichem Sinn Amy Bridges, *Becoming American. The Working Classes in the United States before the Civil War*, in: Ira Katznelson/Aristide R. Zolberg (Hrsg.), *Working Class Formation. Nineteenth Century Patterns in Western Europe and the United States*, Princeton 1986, S. 157–196; Martin Shefter, *Trade Unions and Political Machines. The Organization and Disorganization of the American Working Class in the Late Nineteenth Century*, in: Ebd., S. 197–276. Dagegen messen andere Analysen der »patronage democracy« im Amerika des späten 19. Jahrhunderts eine bloß »symbolisch-expressive« Bedeutung zu, werten sie als »Unterhaltung« und unterschlagen damit ihre »materialen« sozialpolitischen Aspekte. Vgl. Theda Skocpol/John Ikenberry, *The Political Formation of the American Welfare State in Historical and Comparative Perspective*, in: *Comparative Social Research* 6, 1983, S. 87–148; Theda Skocpol/Ann Shola Orloff, *Why Not Equal Protection? Explaining the Politics of Public Social Spending in Britain, 1900–1911, and the United States, 1880–1920*, in: *American Sociological Review* 49, 1984, S. 726–750.

Beitrag über die verspäteten Anfänge des amerikanischen Wohlfahrtsstaates rückt etwa den Zusammenhang von elektoraler Demokratisierung und einer nachfolgenden Bürokratisierung in das Zentrum der Antworten auf die Frage, warum die Reformkräfte in den USA nicht ein umfassendes nationales sozialpolitisches Programm anstrebten.⁶¹ Ohne eine – den europäischen Staaten vergleichbare – administrative Kapazität bot sich, so Orloff, hierfür keine Aussicht. Auf der anderen Seite erklärt dieses Defizit für Orloff auch, Warum sich – wieder im Vergleich zu Europa – keine politische Koalition entwickeln konnte, die den Aufbau einer umfassenden und autonomen Bürokratie hätte vorantreiben können. Und schließlich fehlten in den USA auch die Stimulans, die Kriege in Europa für den Prozeß der Bürokratisierung bedeutet hatten.⁶²

Für Orloffs Behauptung, daß sich die Ziele und Forderungen von bestimmten Gruppen und Akteuren nicht allein aus deren zeitgenössischer politischer Position oder aus ihren ideologischen Präferenzen erklären lassen, bieten die sozialpolitischen Debatten bis zum New Deal (und darüber hinaus) ein reichhaltiges Anschauungsmaterial. Wie sie am Beispiel der Debatten über Alters- und Sozialversicherungsprogramme in der *Progressive Era* sowie anhand der Analyse der sozialpolitischen Kompromisse zwischen dem Bund und den Einzelstaaten zeigt, lassen sich die begrenzten und teilweise unverbundenen Ergebnisse besser verstehen, wenn man sie als Antworten auf begrenzte lokale und einzelstaatliche Programme begreift, die teils übernommen, teils verbessert werden sollten. Diese Art von politischem Lernen sieht Orloff als einen wesentlichen Grund dafür an, daß umfassende und grundsätzliche Antworten auf ein soziales Problem politisch kaum oder gar nicht angestrebt wurden. Es muß deshalb, so betont sie, als negative Lernerfahrung auch im Hinblick auf das politische Zutrauen in Rechnung gestellt werden, das in die administrativen Fähigkeiten der nationalen Regierung gesetzt wurde.

Orloffs Hinweis auf die zahlreichen politischen Forderungen, die auch in den USA für staatliche Sozialprogramme vor dem New Deal aufgestellt wurden, trifft zweifelsohne die geistesgeschichtliche Erklärung, die die historische Verspätung der amerikanischen Sozialpolitik mit dem Fortwirken der Traditionen des Lockeschen Liberalismus begründet. So effektiv diese Kritik aber auch erscheint, so problematisch fällt ihre Gegenrechnung aus. Zwar lassen sich in der Tat wichtige und politisch einflußreiche Reformvorstellungen finden, die von Teddy Roosevelts *Progressive Party* 1912 bis zu einzelnen Gewerkschaften reichen. Aber in beiden Fällen handelte es sich eben auch um Minderheitenpositionen, und zwar sowohl innerhalb der Parteien als auch innerhalb der Gewerkschaftsbewegung. Warum sie dies – bis weit über den New Deal hinaus – blieben, darüber sagt Orloff nichts aus.

Einige dieser Schwierigkeiten, die sich in Orloffs Beitrag auch bei ihrer abschließenden Bewertung der Social Security Act von 1935 wiederfinden, offenbaren sich auch in Amenta und Skocpols Versuch, den Neuanfängen und gescheiterten Unternehmungen auf dem Weg zum amerikanischen Sozialstaat im und nach dem Zweiten Weltkrieg nachzugehen.⁶³

61 Ann Shola Orloff, The Political Origins of America's Belated Welfare State, in: *Weir u. a.* (Hrsg.), *The Politics of Social Policy*, S. 37–80.

62 Vgl. dagegen Richard F. Bense, Yankee Leviathan. The Origins of Central State Authority in America, 1859–1877, Cambridge etc. 1990, insb. S. 94–237. In Bensels Darstellung erscheint der »Verlierer« des amerikanischen Bürgerkrieges, der konföderierte Süden, als das Beispiel eines relativ »modernen«, d. h. weitgehender zentralisierten politischen Systems, das mit Hilfe einer vergleichsweise umfangreichen Bürokratie eine staatliche Regelung sozialer Konflikte betrieb.

63 Edwin Amenta/Theda Skocpol, Redefining the New Deal. World War II and the Development of Social Provisions in the United States, in: *Weir u. a.* (Hrsg.), *The Politics of Social Policy*, S. 81–122. Die Autoren haben ihre Interpretation des amerikanischen »Sonderwegs« im 19. Jahr-

Hier greifen die Autoren auf Großbritannien als einem naheliegenden und plausiblen Vergleichsbeispiel zurück. Und ihre Antwort auf die Frage »Warum gab es in den USA keinen Beveridge Plan?« liefert u. a. eine sehr anregende Diskussion einiger geläufiger Theorien über das Modernisierungspotential, das Kriege in der industrialisierten Massengesellschaft darstellen. Aber ähnlich wie bei Orloff bleibt auch hier die empirische Auffüllung der theoretischen Fragestellungen lückenhaft und unbefriedigend. Beispielhaft bleibt hierfür ihre unzureichende Erklärung dessen, was sie die administrative Kapazität des Staates nennen, immerhin einer zentralen Kategorie nicht nur dieser Untersuchung.⁶⁴

Der Vergleich mit den staatlichen Kontroll- und Regulierungsinstitutionen im England des Zweiten Weltkriegs erhellt sicherlich den Unterschied zu den USA. Aber er wirkt auf der Suche nach den Gründen für die unterschiedliche Kriegs- und Nachkriegsentwicklung auch irreführend, und zwar in zweierlei Hinsicht: Zum einen versäumen es die Autoren, der Frage nachzugehen, warum die Regierung Roosevelt und die Mehrheit im Kongreß so weit wie möglich auf freiwillige, öffentlich-private Arrangements in der Sozial- und Arbeitspolitik zurückgreifen wollten, um die Kriegsanstrengungen zu organisieren. Zum zweiten unterlassen sie es auch, den Kongreß selbst als eine kontinuierliche und institutionalisierte Interessenvertretung umfassender Sozialreformen zu behandeln und ernst zu nehmen. Wenn die Legislative in diesen Darstellungen auftaucht, dann fast ausschließlich in Verbindung mit den Namen, die die entsprechenden Gesetzesvorschläge auf den Weg brachten. Es greift aber wesentlich zu kurz, sich allein auf die konservative Obstruktionsrolle der Legislative in diesen Diskussionen zu beschränken. Ideen und Reformvorschläge zur Sozialpolitik hatten auch zwischen 1937 und den *Great-Society-Programmen* der 1960er Jahre ihre kongressionale »Behausung«.

Amenta und Skocpol ziehen die Konfliktlinien zwischen den sozialreformerischen Regierungen Roosevelt und Truman hier, und einem konservativen Kongreß dort denn auch zu einfach. Und sie mißachten einen der wesentlichen Aspekte, der so vieles von den Anfängen der Rooseveltschen Sozialgesetzgebung erklärt, aber eben auch die politischen Legitimationsprobleme beinhaltet, in die die Politik beider Präsidenten immer dann geriet, wenn die Notstandssituation beendet schien. Daß es sich dabei nicht nur um bloße Rhetorika handelte, dazu hätte ein exemplarischer Blick in die entsprechenden Parlamentsprotokolle des *Congressional Record* genügt. Darin zeigt sich nämlich nicht zuletzt, daß der Kongreß zwar bereit war, Roosevelt und der Zentralverwaltung Sondervollmachten einzuräumen – aber eben nur auf Zeit. Das galt für die Notversorgungsmaßnahmen unmittelbar nach 1933 genauso wie für die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der *Public Works Administration* (PWA) oder der *Works Progress Administration* (WPA). Und über den temporären Charakter dieser Gesetze herrschte weitgehende Einigkeit zwischen Roosevelt und dem Kongreß. Deshalb ist es beispielsweise irreführend, wenn die Autoren die Abschaffung der WPA als Indiz für die Macht eines konservativ gesinnten Kongresses aufführen. Weder im Kongreß noch in der Regierung Roosevelt war diese Maßnahme wirklich umstritten. Und schließlich bleibt bei Amenta und Skocpol in ihrer Diskussion der Rolle der Gewerkschaften auch unerwähnt, daß eine große Zahl von Arbeitnehmern und Unternehmen im und nach dem Zweiten Weltkrieg begannen, private Versicherungsprogramme auszuhandeln, die eine attraktive und, wie es schien, billigere, weil unbürokratischere Alternative boten.

hundert skizziert in: Edwin Amenta/Theda Skocpol, *Taking Exception. Explaining the Distinctiveness of American Public Policies in the Last Century*, in: Francis G. Castles (Hrsg.), *The Comparative History of Public Policies*, London 1989.

64 Zu Skocpols frühem (ebensowenig überzeugenden) Versuch, Kriterien und Maßstäbe für die Bemessung staatlicher »administrativer Kapazität« anzugeben, vgl. Theda Skocpol/Kenneth Finegold, *State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal*, in: *Political Science Quarterly* 97, 1982, S. 255–278.

Beth Stevens' Beitrag über die Beziehungen zwischen öffentlicher und privater Sozialversicherungspolitik füllt diese Lücke.⁶⁵ Für Stevens mündet diese Gabelung der Sozialpolitik in jenen zweigeteilten öffentlichen und privaten Sozialstaat, der Amerikas sozialpolitische Gegenwart charakterisiert. In diesem dualen Wohlfahrtssystem bleiben der öffentlichen Hand die Armen, Arbeitslosen, Alten und Kranken überlassen, während sich die privaten Versicherungsleistungen um die oberen Einkommensgruppen, Jungen und relativ Gesunden anordnen. Stevens historische Rekonstruktion dieser Entwicklung läßt eine steigende Tendenz zugunsten der privaten Programme erkennen. Ihr sehr anregender Beitrag weist dabei auf die vielen, sehr unterschiedlich angelegten Etappen hin, in denen die staatliche Politik und Sozialpolitik diesen Trend, gewollt oder ungewollt, auf den Weg brachte und verstärkte. Ihre Darstellung der Auswirkungen, die die Steuerpolitik während und nach dem Zweiten Weltkrieg auf den Ausbau privater Sozialleistungen hatte, arbeitet dabei beispielsweise nicht nur einen oft unbeachteten, gleichwohl zentralen Aspekt der Sozialpolitik heraus. Vielmehr stellt sie auch völlig richtig heraus, wie und aus welchen politischen Zwängen heraus sich die zögerliche Unterstützung der Gewerkschaften für die private Alternative nach 1946 im Angesicht eines sozialpolitisch restriktiv eingestellten Kongresses soweit änderte, daß sie diese den öffentlichen Programmen sogar vorzuziehen begannen.⁶⁶

Stevens' zusammenfassende Bewertung der Folgen, die diese Entwicklung nicht nur für die Sozialpolitik, sondern für die Gesamtentwicklung des politischen Systems in den USA hatte, enthält eine Reihe weitreichender Perspektiven. Dies trifft etwa für ihren Befund zu, daß die private Sozialpolitik über Generationen nicht nur dazu beigetragen hat, das öffentliche Image der Privatwirtschaft zu verbessern, sondern auch den Eindruck verbreiten half, daß die Sozialversicherung insgesamt in privaten Händen besser aufgehoben sei. Genauso wichtig erscheint ihre Beobachtung, daß dieses duale Sozialsystem die Bewegung hin zu einer »Brot-und-Butter«-, und weg von einer politischen Arbeiterbewegung verstärkte. Und schließlich lassen sich in den Anfängen dieses Systems nach dem Zweiten Weltkrieg auch die Wurzeln für jene Spaltung der Arbeiterschaft wiederfinden, die den gegenwärtigen Tarifauseinandersetzungen einerseits zunehmend den Anstrich von Besitzstandskämpfen auf Kosten der schlechter Versorgten zu geben scheinen und die auf der anderen Seite die Verbreiterung der Organisationsbasis der Arbeiterbewegung erschweren.

Allgemein hat sich hierdurch, wie Stevens betont, die politische Debatte um die Sozialpolitik verbreitert. Sie konzentriert sich nicht mehr allein auf die Inhalte und Reichweite der Sozialprogramme, sondern thematisiert zusehends die Grundsatzfrage, ob der Staat oder die Wirtschaft die sozialen Probleme verwalten soll. Und schließlich zeigt sich eine Wechselbeziehung zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor in der Sozialpolitik: Beide entlasten sich gegenseitig von sozialen Verpflichtungen (Beispiel: Sozialhilfe für Niedriglohnarbeiter). Unterlassungen werden in dieser Konstellation nun genauso wichtig wie Handlungen und Programme, erhöhen sie doch den Druck auf die Gegenseite, kompensatorische Politik zu betreiben (Beispiel: private Rentenpläne).

Theda Skocpol's einleitender Essay zum dritten Teil dieser Studie unterstreicht dann den grundlegenden Wert, den die *Social Security Act* von 1935 sowohl für den Aufbau als auch für die Lücken hatte, die der amerikanische Sozialstaat in dem halben Jahrhundert danach entwickelte.⁶⁷ Skocpol beschreibt dabei die weitreichenden Folgen, die die Aufteilung in

65 Beth Stevens, *Blurring the Boundaries. How the Federal Government Has Influenced Welfare Benefits in the Private Sector*, in: Weir u. a. (Hrsg.), *The Politics of Social Policy*, S. 123–148.

66 Vgl. auch Ann Shola Orloff/Eric Parker, *Business and Social Policy in Canada and the United States, 1920–1940*, in: *Comparative Social Research* 12, 1990, S. 295–339.

67 Theda Skocpol, *The Limits of the New Deal System and the Roots of Contemporary Welfare Dilemmas*, in: Weir u. a. (Hrsg.), *The Politics of Social Policy*, S. 293–312.

den legitimen, weil durch Beiträge verdienten Anspruch auf soziale Sicherheit einerseits und in die unverdienten Forderungen der Arbeitslosen und Armen nach Wohlfahrt auf der anderen Seite hatte. Skocpol verknüpft dies mit der historischen Rekonstruktion des Scheiterns einer auf Vollbeschäftigung zielenden Wirtschaftspolitik in den USA, die sich an den Ideen des sozialen Keynesianismus orientierte. Der kommerzielle Keynesianismus, der mit seinem Schwergewicht auf den finanz-, steuer- und geldmengenpolitischen Instrumenten der makroökonomischen Steuerung seit dem Scheitern der *Full Employment Bill* von 1945 die Wirtschaftspolitik der demokratischen wie der republikanischen Regierungen zu bestimmen begann, verstärkte diese ungleiche Gabelung in der Sozialpolitik. Er begründete auch, wie Skocpol argumentiert, daß sich die Verteidigung der Sozialprogramme unter den sich verschlechternden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen seit dem Ende der 1970er Jahre besonders dort als schwierig erwies, wo sich ein offensichtlicher Zusammenhang zwischen unregelmäßigen Arbeitseinkommen oder Arbeitslosigkeit und Bedürftigkeit und Armut entwickelte.

Die Unfähigkeit und die politische Unwilligkeit, diesen Zusammenhang zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik herzustellen, machte, so Skocpol, in den 1970er und 1980er Jahren den Weg frei für die konservative Kritik am Sozialstaat, nach der Arbeitslosigkeit und Armut durch individuelles Verhalten verschuldet seien. Besonders im Hinblick auf die schwarze Bevölkerung bedeutete dies, daß die Behauptung der Konservativen, die staatliche Sozialpolitik sei nicht das Gegenmittel, sondern vielmehr die Ursache für eine unkorrigierbare Armut, leichter verfangen konnte, solange die gravierenden Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, die die Schwarzen disproportional trafen, unthematisiert blieben.⁶⁸

Gary Orfield ergänzt diesen Befund mit einem Blick auf die politischen Koalitionen zwischen den urbanen liberalen Demokraten und den organisierten Schwarzen des Nordens.⁶⁹ Er zeigt, wie die Hautfarbe bzw. wie *Race* (in der umfassenden Bedeutung, die dem Begriff im amerikanischen Englisch zukommt) von den Anfängen in der Protestbewegung der sogenannten *Dixiecrats* 1948 über die Präsidentschaftskandidatur des rassistischen Populisten Wallace 1968 zu der entscheidenden Frage wurde, die die demokratische Partei seit der Mitte der 1960er Jahre zu spalten begann. Orfield fixiert den Zeitpunkt dieses liberalen Schismas relativ genau auf das Jahr 1965, wo er mit dem Beginn von Johnsons expansiven Sozialprogrammen die Ansätze zu der Möglichkeit erkennt, einen sozialpolitischen Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktpolitik, Stadtentwicklung, Aufhebung der schwarzen innerstädtischen Ghettos und der Bürgerrechtsbewegung herzustellen. Mit den blutigen Rassenunruhen in den großen Städten des Nordens im gleichen Jahr bricht in seinen Augen nicht nur diese politische Koalition zusammen, sondern hier setzt auch der erfolgreiche Widerstand des Kongresses gegen Johnsons Vision des sozialpolitischen Aufbaus der *Great Society* ein. Gleichzeitig beginnt sich eine Obstruktionsbewegung gegen die staatlichen Bemühungen um eine soziale Rassenintegration in der weißen Mittelschicht abzuzeichnen. Prominentestes Beispiel dafür wurde der Kampf von weißen Eltern in Boston gegen die Politik der forcierten Schulintegration durch das Zusammenführen von farbigen und weißen Schülern (»busing«) Mitte der 1970er Jahre.⁷⁰ Der »Verrat« und die Aufgabe der Schwar-

68 William J. Wilson, *The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, Chicago 1987, S. 56 f., stellt die Arbeitslosigkeit unter schwarzen Männern in den Mittelpunkt und sieht die Ursache dafür in den Strukturveränderungen des Arbeitsmarktes seit den frühen sechziger Jahren.

69 Gary Orfield, *Race and the Liberal Agenda. The Loss of the Integrationist Dream, 1965–1974*, in: Weir u. a. (Hrsg.), *The Politics of Social Policy*, S. 313–356.

70 Vgl. Ronald P. Formisano, *Boston Against Busing. Race, Class, and Ethnicity in the 1960s and 1970s*, Chapel Hill/London 1991, der die Übernahme der politischen Strategien der Bürgerrechts- und Studentenbewegung durch die weißen Gegner des »forced busing« betont.

zen durch die demokratischen Liberalen, so schließt Orfield, führte zu dem gleichen Ergebnis, das die Konservativen verfolgten, nämlich zu der Ignorierung der rassistischen Hintergründe von Armut und Abhängigkeit und zu einer Individualisierung des Problems.

Aus den abschließenden Beiträgen von Slessarev, Bane und Neckermann läßt sich nicht nur herauslesen, wie wenig die Sozialprogramme des New Deal und der *Great Society* tatsächlich in der Lage waren, die Probleme der neuen Armut der 1970er und 1980er Jahre anzugehen. Sie verdeutlichen auch, in welcher Weise das Zusammenwirken der historischen Erbschaft von Rassen- und Geschlechterdiskriminierung diese Probleme verstärkte.⁷¹ Ihre verdeckte ideologische Herrschaft lieferte die intellektuelle Legitimation für die Kürzungen der Sozialleistungen unter Reagan. Ihre fortwirkenden Spannungen und Konflikte bewirkten das Auseinanderfallen der progressiven sozialpolitischen Koalition in den 1970er und 1980er Jahren. Und wenn die Autoren umgekehrt betonen können, daß die Verbindung eines geschlechtsneutralen Sozialprogrammes mit der richtigen Hautfarbe dieses davor zu bewahren vermochte, dem Rotstift einer kongressionalen Mehrheit zum Opfer zu fallen, wie *Medicaid* und die *Housing Act* von 1986 veranschaulichen, dann ist damit keine hoffnungsvolle Aussicht für die zukünftige Entwicklung der staatlichen Sozialpolitik in den USA verknüpft.⁷²

IX. Versucht man anhand der hier besprochenen Arbeiten eine Bestandsaufnahme der Historiographie über den amerikanischen Sozialstaat, so scheint am Ende ein paradoxer Befund zu stehen. Denn obwohl sich ein großer Teil der Untersuchungen einem (komparativ gewonnenen) einheitlichen Verständnis über die Bedeutung und die Merkmale des modernen Wohlfahrtsstaates verdankt, bricht diese Einheitlichkeit im Verständnis und in den Annahmen im Hinblick auf den amerikanischen Fall – und wohl nicht nur dort – zusammen. Die historische Analyse des amerikanischen Sonderwegs löst dabei nicht nur die rückwärtsgewandten entwicklungslogischen Voraussetzungen präsentistischer sozialwissenschaftlicher Theorien auf. Vielmehr scheint sie auch eine methodologische Vervielfältigung des Nachdenkens über das zwingend zu machen, was sich etwa im historischen Verständnis von Begriffen wie öffentliche Fürsorge oder Sozialstaat verbarg. Erst wenn sich ein geschärftes methodologisches Bewußtsein dafür etabliert, daß innerhalb einer vergleichbaren Entwicklung industriekapitalistischer Gesellschaften eine enorme Breite unterschiedlicher Definitionen von sozialem Wandel und seiner politischen Organisation möglich ist, entgeht man der unfruchtbaren Fixierung auf den Typus des verzögerten oder zu spät gekommenen Wohlfahrtsstaates. Wie wenig dieses Konzept für den amerikanischen Fall taugt, verrät schon ein kurzer Blick auf das nahezu avantgardistische Selbstbewußtsein, mit dem amerikanische Sozialpolitiker und Manager die Mischsysteme öffentlicher und privater Sozialversicherung in den 1920er oder auch in den 1950er Jahren priesen.⁷³

71 Helen Slessarev, Racial Tensions and Institutional Support. Social Programs during a Period of Retrenchment, in: *Weir u. a.* (Hrsg.), *The Politics of Social Policy*, S. 357–380; Mary Jo Bane, Politics and Policies of the Feminization of Poverty, in: Ebd., S. 381–396; Kathryn Neckerman/Robert Aponte/William J. Wilson, Family Structure, Black Unemployment, and American Social Policy, in: Ebd., S. 397–419.

72 Vgl. auch Linda Gordon, Black and White Visions of Welfare. Women's Welfare Activism, 1890–1945, in: *Journal of American History* 78, 1991, S. 559–590. Donald R. Kinder, The Contusive American Dilemma. White Resistance to Racial Change 40 Years After Myrdal, in: *Journal of Social Issues* 42, 1986, S. 151–171, beschreibt sowohl die Persistenz als auch den (geringen) Wandel der Einstellung in der weißen Bevölkerung.

73 Vgl. in diesem Sinn Douglas E. Ashford, The Whig Interpretation of the Welfare State, in: *Journal of Policy History* 1, 1989, S. 24–43.

Methodologische Folgen muß auch die Einsicht in die Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen haben, wie sie etwa im Blick auf die fortdauernde Bedeutung des Strafcharakters der Armengesetze, auch unter vollkommen veränderten Bedingungen der Armut, auftaucht. Das amerikanische Beispiel belegt vor allem dreierlei:

1. Die Reichweite und Bedeutung des Wohlfahrtsstaates wird bis heute sowohl von politisch-institutionellen als auch von intellektuellen Entscheidungen (bzw. Unterlassungen) getragen, die schon am Anfang des 19. Jahrhunderts und damit noch vor dem industriekapitalistischen Take-off getroffen wurden.

2. Die Ideen, die diesen Entscheidungen zugrunde lagen, waren weder ideologisch neutral noch das einfache Produkt sozio-ökonomischer Bedingungen eines sich entwickelnden industriekapitalistischen Systems und sie verdankten sich auch nicht einer abstrakten philanthropischen Vorstellung über die soziale Gerechtigkeit.

3. Der Aufbau staatlicher Sozialpolitik in den USA vollzog sich inkremental, d. h. er fußte eher auf einer Vielzahl von unterschiedlichen, auf verschiedenen politischen Ebenen angesiedelten, öffentlichen wie privaten Mustern. Diese Modelle waren nur zu einem geringen Teil miteinander verbunden bzw. miteinander vereinbar. Sie widersprachen sich eher öfter als weniger. Und diese Entwicklung vollzog sich in Auseinandersetzung mit einer durchgehend wichtigen, institutionell, konstitutionell und kulturell verankerten Tradition der Dezentralisierung und des Anti-Etatismus.

Dies zusammen beschreibt und erklärt Amerikas halbfertigen Wohlfahrtsstaat der Gegenwart nicht nur angemessener, sondern es macht auch besser verständlich, warum diese Eigenarten in so hohem Maße nicht nur als Probleme, sondern positiv als das sozialpolitische Äquivalent in einer politischen Kultur verstanden werden, die zwischen individualistischen und egalitären Vorstellungen zu oszillieren scheint.⁷⁴

Morton Kellers wissenschaftsgeschichtliche Beobachtung schließlich scheint zum anderen ein weiteres nützliches Caveat für das neu entstandene Interesse an einer Aufwertung des Staates für die historischen Arbeiten zur Sozialpolitik darzustellen: »It is only as the twentieth century draws to a close and decades of regulation welfare, and warfare, ever-larger bureaucracies, ever-greater government taxation and expenditure, and ever more active and assertive economic and social policymaking have become a conspicuous part of the Anglo-American experience that ›bringing the state back in‹ has come to be an attractive intellectual enterprise.«⁷⁵

Trotzdem bleibt, wiederum mit Keller, festzuhalten: »Jede Diskussion über die Sozialpolitik in der Geschichte der Vereinigten Staaten muß heutzutage mit einer Erörterung des Wesens des amerikanischen Staates beginnen.«⁷⁶ Dessen Unterschiede gegenüber den westeuropäischen Vergleichsfällen gehören aber zu den entscheidenden Merkmalen, die gemeinhin zur Beschreibung wie Erklärung eines amerikanischen Exzeptionalismus angeführt werden. Der Rückgriff auf die liberale Tradition Amerikas bedeutet hier, bezogen auf die Entwicklung staatlicher Sozialpolitik, daß die Trennung zwischen einem ökonomisch dominierten Markt und einem politisch kontrollierten sozialen Bereich verfassungsrechtlich-normativ und in der Praxis zugunsten des ersten ausfällt. Die Rolle des liberalen Staates in den Vereinigten Staaten scheint in der sozialen Sphäre vor allem auf die Wahrung

74 Vgl. *Charles Lockhart*, *American Exceptionalism and Social Security. Complementary Cultural and Structural Contributions to Social Program Development*, in: *Review of Politics* 53, 1991, S. 510–529; *Reeve Vanneman/Lynn W. Cannon*, *The American Perception of Class*, Philadelphia 1987; *Harold Wilensky*, *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley 1975.

75 *Morton Keller*, *Social Policy*, in: *Critchlow/Hawley* (Hrsg.), *Federal Social Policy*, S. 99–115, hier S. 100.

76 Ebd., S. 99.

von sozialer Ordnung, die pragmatische Lösung sozialer Konflikte und die Bereitstellung sozialer Serviceleistungen, weniger auf eine planvoll angeleitete und zusammenhängende Strategie zu zielen, an deren Ende die Realisierung des Sozialstaates stünde. Die Rolle des amerikanischen Sozialstaates bleibt weitgehend beschränkt und in hohem Maße abhängig von Entwicklungen und Entscheidungen, die der Markt bestimmt.⁷⁷

Es scheint eindeutig, daß sich die historiographische Wiederbesinnung auf eine sozialgeschichtlich gesättigte und selbstkritische Politikgeschichte in diesem Sinne auch selbst zu historisieren hat. Das heißt, daß die gebetsmühlenhafte Wiederholung der Forderung, den Staat wieder hineinzubringen in das Zentrum der Historiographie zur politischen Entwicklung der USA im späten 19. und im 20. Jahrhundert, nicht genügen darf, um die Relevanz dieses Themas zu legitimieren. Im Gegenteil! Eine gesunde Skepsis gegenüber dem verständlichen Bemühen, am Ausgang des 20. Jahrhunderts die historischen Anfänge eines der wichtigsten und prägendsten Phänomene in den entwickelten Industriegesellschaften immer weiter zurückzuverlagern, scheint besonders im Falle der Vereinigten Staaten angebracht. Das mag sich besonders für eine kontinentaleuropäisch geprägte, an die überragende Bedeutung staatlicher Administration und Bürokratie gewöhnte Perspektive als hilfreich erweisen. Es könnte aber auch verhindern helfen, daß der eine Shibboleth der Staatslosigkeit bloß durch den anderen des zeitlosen Leviathan ersetzt würde.⁷⁸

Am Ende dieser historiographischen Diskussion über die Ursprünge, die Entwicklung und Charakteristika des modernen amerikanischen Sozialstaates scheint außerdem ein auffälliges Merkmal zu stehen, das eine eher disziplinär angelegte Frage aufwirft. Man kann als den theoretischen bzw. theoriebildenden Fluchtpunkt vieler der zitierten Arbeiten eine historisch gereinigte Theorie des modernen Sozial- und Wohlfahrtsstaates annehmen. Und nicht wenige der neueren Ansätze in der historischen Forschung sind methodologischen und konzeptionellen Anleihen verpflichtet, die bei den sozialwissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit der historischen wie aktuellen Sozial- und Wohlfahrtspolitik gemacht wurden. Dennoch scheint gerade an dieser Stelle ein offenkundiges Ungleichgewicht in den disziplinären Beziehungen zutage zu treten. Der Beitrag der Historie zur Theorie des Sozial- und Wohlfahrtsstaates erschöpft sich weitgehend in einer eher rituell anmutenden Beschwörung der Dimensionen von »Zeit«, »Wandel« und, darauf fußend, »Kontingenz«, die es bei diesen Diskussionen zu berücksichtigen gelte. Das taugt, auch dies machen viele der hier besprochenen Arbeiten eher ungewollt deutlich, zweifelsohne zur kritischen Auflösung jener präsentistischen Verdinglichung, zu der etwa strukturorientierte Darstellungen neigen. Geschichtsschreibung käme hier und innerhalb einer sozialwissenschaftlichen Interdisziplinarität eine wichtige kritische Dimension zu.

Weniger überzeugend aber scheint mir die Bestandsanalyse auszufallen, wenn man nach den produktiven Bestandteilen zu fragen beginnt, die die historische Forschung zu einer Theorie des Sozial- und Wohlfahrtsstaates beizusteuern hätte. Der einfache Verweis auf die verschiedenen und vielfältigen Kräfte, die im Durchlauf durch die Geschichte die Gegenwart geformt und beeinflußt haben, bleibt vage und greift schließlich dort zu kurz, wo es um die Diskussion der Ausgangsfrage gehen muß, nämlich in welcher Weise die gegenwärtige amerikanische Sozialpolitik historisch verstanden werden muß.⁷⁹ Dies bleibt nicht nur

77 Vgl. *Stephen L. Elkin*, Pluralism in Its Place. State and Regime in Liberal Democracy, in: *Roger Benjamin/Ders.* (Hrsg.), *The Democratic State*, Lawrence 1985, S. 213–265. Diese Argumentation folgt vor allem *Clarence Stone*, Systemic Power in Community Decision Making, in: *American Political Science Review* 74, 1980, S. 978–990.

78 Vgl. *Theda Skocpol*, A Society without a »State«? Political Organization, Social Conflict, and Welfare Provision in the United States, in: *Journal of Public Policy* 9, 1989, S. 349–371.

79 Vgl. *Christopher Lloyd*, The Methodologies of Social History. A Critical Survey of Structurism, in: *History and Theory* 30, 1991, S. 180–219.

eine Frage der Relevanz historischer Studien, sondern würde sich auch dem Problem stellen, wie das Verhältnis von Ereignissen, Handlungen und bewußten Deutungen prozessual gegenüber Strukturen wie Klassen, der Familie, Institutionen, Mentalitäten und dem Staat verstanden werden muß. Der historische Beitrag zu einer Schärfung dieses Problembewußtseins im Hinblick auf die Geschichte der amerikanischen Sozialpolitik steht, so scheint mir, noch aus.