

GEORG SCHILD. *Zwischen Freiheit des Einzelnen und Wohlfahrtsstaat*. Amerikanische Sozialpolitik im 20. Jahrhundert, Paderborn/München/Wien/Zürich: Schöningh 2003, geb., 429 S., ISBN 3-506-77905-2, € 62,20

Effizienz und Legitimität einer staatlich betriebenen Sozialpolitik sehen sich in den USA seit den 1980er Jahren wieder einmal einer heftigen Fundamentalkritik ausgesetzt. Nachdem in den 1960er und 1970er Jahren die faktische Notwendigkeit und prinzipielle Berechtigung eines – freilich nur rudimentär ausgeprägten – *welfare state* als gesellschaftlich halbwegs anerkannt und gesichert gelten konnte, dominiert in den letzten Jahrzehnten eine oft ungeheuer vehement auftretende Sozialstaatspolemik, wie sie etwa in Newt Gingrichs neokonservativer Parole ‚Nothing could be less traditionally American than the modern welfare state system‘ (To Renew America, 1995) zum Ausdruck kommt.

‚That government is best which governs least‘ – in dieser frühen Überzeugung der

Gründergeneration der Vereinigten Staaten artikulierten sich die sozialstrukturellen Bedingungen eines agrarisch geprägten und noch weithin unbesiedelten Kontinents, der ‚jedem, der ins Land kam und die Strapazen der Arbeit und der Entbehrungen und Gefahren des Lebens dort auf sich nahm, Anbau- und Weideflächen zur Verfügung‘ (381f.) stellte. Darauf basiert das bis heute zentrale Legitimations- und Integrationsversprechen der amerikanischen Gesellschaft, jedermann könne hier – unbelastet von feudalgemeinschaftlichen Behinderungen – allein durch Fleiß und Tüchtigkeit binnen überschaubarer Frist sein Glück machen und zu hohem individuellen Wohlstand gelangen.

Der Zeithistoriker Georg Schild rekonstruiert in seiner Bonner Habilitationsschrift die

Geschichte der amerikanischen Sozialpolitik des 20. Jahrhunderts vor diesem Hintergrund „als Ergebnis permanenter wirtschaftlicher, intellektueller und politischer Auseinandersetzungen zwischen einer traditionellen, im 18. Jahrhundert begründeten Freiheitsauffassung, die der Bundesregierung im fernen Washington nur widerstrebend eine Ordnungsfunktion zubilligte auf der einen und neuen Regelungs- und sozialen Sicherungsbedürfnissen eines modernen Industriestaates auf der anderen Seite“ (34). Und diese ‚andere Seite‘ habe es im politisch-kulturellen Selbstverständnis der amerikanischen Gesellschaft bis heute kaum geschafft, über den inferioren Status von krisenbedingten *ad hoc*-Lösungen, von eigentlich ungewollten Zugeständnissen an reale Notlagen hinauszukommen.

Eine erste Phase staatlicher Sozialpolitik setzte ein, als es in Folge der Industrialisierung gegen Ende des 19. Jahrhunderts zu schweren sozialen Konflikten kam, städtische Slums mit unübersehbarer Armut entstanden und die zunehmende Konzentration wirtschaftlicher Macht in den Händen weniger die alten Leitbilder vom ‚hard working and entrepreneurial self made-man‘ in eine schwere Krise stürzten. Darauf reagierte die Reformbewegung der Intellektuellen des *progressive movement* mit dem Hinweis, dass Armut nicht länger als Mangel an individueller Arbeitsbereitschaft, sondern als Resultat eines unvollkommen arbeitenden Marktsystems zu verstehen sei, so dass hier eine intervenierende Wirtschaftspolitik zum Zuge kommen müsse. In der *progressive era* (unter Theodore Roosevelt und Woodrow Wilson) kam es dann zu ersten – verfassungsrechtlich heftig umstrittenen – Gesetzesinitiativen zum Wohnungsbau und zum Arbeiterschutz, zur Einführung einer nationalen Einkommenssteuer sowie zu einer Anti-Trust-Gesetzgebung, um mit Hilfe des Staates „den vermeintlich idealen Zustand bei der Gründung des Landes – soziale Sicherung durch die *fruits of labor* und Aufstiegschancen nach persönlichen Fähigkeiten – wieder herzustellen“ (85).

Den Anfängen der *progressive era*, die abrupt mit dem ersten Weltkrieg endete – die neue Prosperität nach dem Krieg und die Angst vor dem Bolschewismus sollten nun jede weitere sozialpolitische Initiative auf Eis legen –, folgte als zweite Phase die Zeit des

*new deal* (1933–1937) unter Franklin D. Roosevelt, in der es um die Bewältigung der verheerenden Folgen der Weltwirtschaftskrise ging (96–157). Hier wurde das bis heute gültige Fundament des amerikanischen *welfare state* gelegt. Gegen radikale Umverteilungspläne, wie sie etwa von der *Share our wealth*-Bewegung propagiert wurden (vgl. 133f.), setzte Roosevelt auf ein steuerfinanziertes Arbeitslosenprogramm, auf Bundeszuschüsse für ein Sozialprogramm für alleinstehende Frauen mit minderjährigen Kindern (*relief*) sowie auf eine beitragsgestützte Rentenversicherung im Umlageverfahren (*social security*), allerdings auf einem zunächst noch unterhalb des Existenzminimums liegenden Niveau – was Kritiker freilich schon damals nicht daran hinderte, lautstark die ersten Schritte zu einer ‚Sowjetisierung des amerikanischen Wertesystems‘ (vgl. 137) zu beklagen. Während sämtliche Sozialhilfemaßnahmen in den USA bis heute stark stigmatisiert sind, wurde die *social security* in den Folgejahren, wie von Roosevelt prognostiziert, ‚sakrosankt, weil die Amerikaner es nicht als Sozialhilfe (*relief*), sondern als erworbenen Anspruch betrachteten‘ (141). Die im *new deal* ebenfalls angeordneten Versuche zur Errichtung einer allgemeinen Krankenversicherung sind jedoch (damals im Kern ähnlich wie jüngst unter der Clinton-Administration) nicht zuletzt am Widerstand von Ärzteorganisationen und Versicherungsgesellschaften gescheitert; mit der Folge, dass aktuellen Schätzungen zufolge heute 50 Mio. Amerikaner nicht krankenversichert sind.

Ihren bisherigen Höhepunkt erlebten die Bemühungen um den Auf- und Ausbau der sozialen Sicherung in den 1960er Jahren, insbesondere mit Lyndon Johnsons 1964 ausgerufenen *war against poverty* (222–260). Johnson, der in seinen Erinnerungen notiert: ‚I have never believed that those who are governed least are governed best‘, orientierte seine weniger an Verteilungs- als an Chancengerechtigkeit orientierte Sozialpolitik an der ‚Idee, die Armen an der Ausarbeitung und Implementierung von Plänen zur Überwindung der Armut zu beteiligen (*maximum feasible participation*)‘ (231), so dass neben Geld vor allem Ausbildungsmöglichkeiten, Antidiskriminierungsprogramme und Sozialarbeiterstellen zur Verfügung gestellt werden sollten. Allerdings brachte dieser ‚Fokus auf die Pro-

bleme der Armen .. dem Wohlfahrtsstaat innerhalb weniger Jahre den Ruf ein, nur für die da zu sein, die nicht arbeiteten“(232), zumal die Begriffe *welfare* und *welfare state* seit den 1950er Jahren – im Kontext des Kalten Krieges – immer mehr „eine kommunistische Aura“ (vgl. 172) angenommen hatten. Als dann zusätzlich „der Krieg in Vietnam mit dem Krieg gegen die Armut um finanzielle Mittel konkurrierte“(236), verbreitete sich insbesondere in den weißen unteren Mittelschichten seit den frühen 1970er Jahren zusehends die Vorstellung, Sozialpolitik sei für sie eine einseitige Belastung, da sie höhere Steuern zu bezahlen hätten und im Gegenzug schwarze Kinder bessere Studienchancen erhielten als ihre eigenen. Und auch wenn nach dem Demokraten Johnson auch der Republikaner Richard Nixon die Linie einer sozialpolitischen Bekämpfung der Armut durchaus fortzusetzen versuchte, so stimmen mittlerweile die beiden großen Parteien in der Ablehnung des Wohlfahrtsstaatsmodells des *great society*-Liberalismus der 1960er Jahre schon seit langem weithin überein.

Insbesondere unter der Reagan-Administration (265–315), deren sozialstaatsfeindliche Rhetorik freilich erheblich fulminanter ausfiel als die real durchgesetzten Kürzungsprojekte, sollte dann massiv die neokonservative Grundmelodie von den bedrohten Werten des traditionellen Amerika angestimmt werden, die bis heute das politische Meinungsklima der USA beherrscht – und der sich auch die Präsidentschaft Clintons (316–380) mit ihrem gescheiterten Projekt einer bundesweiten Krankenversicherung und den in mancherlei Hinsicht hinter den *new deal* zurückfallenden Verschärfungen der *welfare reform* von 1996 nicht entziehen konnte. Stattdessen findet in Amerika seit den späten 1970er Jahren in konjunkturell schwankender Heftigkeit ein *race to the bottom* statt, in dem sich – parallel zu einer seit 1973 massiv ansteigenden Einkommensspreizung – der rudimentäre Wohlfahrtsstaat wieder zurückentwickelt zum *small government* und zur Renaissance eines cal-

vinistisch-puritanischen Liberalismus der Eigenverantwortung, der den Staat von den Aufgaben der Armutsbekämpfung möglichst vollständig entbinden will. Damit ist festzuhalten, so resümiert Schild, „dass es in der Wohlfahrtsstaatsdiskussion in den Vereinigten Staaten noch nicht gelungen ist, eine positive Vision des Staates und seiner sozialen Aufgaben zu entwerfen“(400).

Nicht zuletzt entfaltet Schild in diesem Zusammenhang die plausible These, dass Wohlfahrtsstaat und Sozialpolitik stets dann und nur dann mit einer hohen gesellschaftlichen Zustimmung rechnen können, wenn nicht nur marginalisierte Minderheiten am Rande der Gesellschaft, sondern – wie etwa in der europäischen Wohlfahrtsstaatstradition – auch und gerade die breiten Mittelschichten zu den Profiteuren (sozial-)politischer Aktivitäten des Staates gehören. In Europa „profitieren Facharbeiter und Angestellte von einem System von Familienleistungen, von medizinischer Versorgung und Zugang zu Universitäten, bei dem am *point of sales* – dem Besuch einer Arztpraxis bzw. der Einschreibung an der Hochschule – keine Kosten entstehen“(386). Die Sozialpolitik der USA wolle dagegen möglichst geringe Steuern, damit die Bürger ihre Gesundheits- und Bildungsleistungen auf einem freien Markt selbst ‚einkaufen‘ können – und genau dadurch büße sie ihren politisch-normativen Rückhalt in den Mittelschichten ein. Schilds durchgängig gut lesbare, ebenso detaillierte wie prägnante Studie ist deshalb nicht nur für Zeithistoriker und USA-Forscher von erheblichem Interesse; sie hätte auch hierzulande in der – zur Zeit nicht selten polemisch überhitzten – Debatte um die Legitimität und Dignität staatlicher Sozialpolitik hohe Beachtung verdient.

Hermann-Josef Große Kracht

Dr. H.-J. G. K., Universität Münster, Institut für Christliche Sozialwissenschaften, Hüfterstr. 27, 48149 Münster