

GEORG SCHILD

DER AMERIKANISCHE „WOHLFAHRTSSTAAT“ VON ROOSEVELT BIS CLINTON

Anders als in Westeuropa, wo Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherungssysteme seit etwa einem Jahrhundert Bestandteile des politischen und gesellschaftlichen Systems sind, wurden in den Vereinigten Staaten sozialstaatliche Maßnahmen erst spät ergriffen. Das amerikanische Rentensystem geht auf den Social Security Act von 1935 zurück, Ansätze zu einem allgemeinen Krankenversicherungssystem (Medicare und Medicaid) haben ihre Ursprünge in den Great Society-Reformen der sechziger Jahre. Die Bevölkerung Amerikas übt kaum Druck auf die Politik aus, staatliche Sozialleistungen zu erweitern. Im Gegenteil, das letzte große Reformvorhaben im Gesundheitssystem ging auf eine Initiative des Weißen Hauses zurück und fand wenig öffentliche Unterstützung. Als Präsident Bill Clinton im September 1993 seinen Plan für eine Reform des Krankenversicherungssystems vorlegte, nach dem alle Amerikaner Zugang zu Versicherungsleistungen haben sollten, regte sich erwartungsgemäß Widerstand seitens privater Versicherungsgesellschaften, die wirtschaftliche Einbußen erwarteten. Kritik kam jedoch auch von der Öffentlichkeit. Privat krankenversicherte Amerikaner waren nicht bereit, höhere Beiträge zu entrichten, damit alle Landsleute in den Genuß eines Versicherungsschutzes kämen. Nach zwölf Monaten erfolgloser Verhandlungen mit dem Kongreß gab die Administration im Herbst 1994 ihr Reformvorhaben auf¹.

Die Öffentlichkeit Amerikas war gegenüber staatlichen Interventionen im sozialen und wirtschaftlichen Bereich nicht immer so negativ eingestellt wie in den letzten Jahren. Mit Programmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zur Errichtung einer Rentenversicherung wurden in der Amtszeit Präsident Franklin D. Roosevelts (1933–45) zum ersten Mal weitreichende sozialstaatliche Initiativen gestartet. In der Amtszeit Präsident Lyndon B. Johnsons (1963–69) verabschiedete der Kongreß Unterstützungsprogramme für solche Gruppen innerhalb der amerikanischen Gesellschaft, die am wirtschaftlichen Aufschwung seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges nicht angemessen partizipiert hatten: Arme in den Innenstädten, Rentner und Schwarze. In den achtziger und neunziger Jahren sind jedoch viele der Reformen Roosevelts und Johnsons unter ideologischen Beschuß geraten. Präsident Ronald Reagan begann seine Amtszeit 1981 mit einem Steuersenkungsprogramm, das durch

¹ Vgl. Theda Skocpol, Boomerang: Clinton's Health Security Effort and the Turn against Government in U.S. Politics, New York 1996.

VfZ 46 (1998)
© Oldenbourg 1998

eine Erhöhung der Staatsverschuldung und eine Verringerung der Sozialausgaben mitfinanziert wurde, und Präsident Bill Clinton trat im Wahlkampf 1992 mit dem Versprechen an, den Wohlfahrtsstaat grundlegend zu reformieren. Im August 1996 hat er einer Reform der Sozialhilfe zugestimmt, die viele bundesstaatliche Programme aus den Zeiten des New Deal in die Verantwortlichkeit der Einzelstaaten überführte².

Die Entwicklung der amerikanischen Sozialpolitik ist auf intensives wissenschaftliches Interesse gestoßen. Historiker, die sich mit einzelnen Epochen und Präsidenten befassen, haben nach den Gründen gesucht, warum Roosevelt und Johnson Sozialprogramme auflegten, während Reagan und Clinton die soziale Verantwortung des Staates zu begrenzen suchten³. Untersuchungen über einzelne Administrationen betonten vornehmlich persönliche, politische und psychologische Faktoren. Der Historiker Alonzo Hamby etwa schrieb, daß sich Roosevelt wegen seiner Poliokrankheit mit dem Schicksal der weniger Glücklichen identifizieren konnte⁴. Lyndon Johnsons Erfahrungen als Lehrer in der verarmten texanischen Stadt Cotulla in den späten zwanziger Jahren haben danach zur Herausbildung seines sozialen Bewußtseins beigetragen⁵. Reagan, der in den dreißiger und vierziger Jahren ein Anhänger des New Deal gewesen war, änderte seine Auffassung über die Rolle des Staates in der Wirtschaftspolitik in der Zeit des Kalten Krieges und übertrug die damalige Auseinandersetzung zwischen staatsinterventionistisch-totalitären und marktwirtschaftlich-freiheitlichen Ländern auf die innenpolitische Diskussion Amerikas⁶. Präsident Clintons Entscheidung im August 1996, drei Monate vor der Präsidentschaftswahl, den Welfare Reform Act zu unterzeichnen, wird von Beobachtern vornehmlich als wahltaktisch motiviert angesehen. Das Land befand sich in einer konservativen Phase; im November 1994 hatte die Republikanische Partei beide Häuser des Kongresses erobert. Peter Edelman, ehemaliger Staatssekretär im Gesundheits- und Sozialministerium (Department of Health and Human Services), der im September 1996 aus Protest über die Haltung des Präsidenten in der Frage der Reform des Wohlfahrtsgesetzes zurückgetreten war, schrieb in einem Aufsatz für die Zeitschrift *Atlantic Monthly* im März 1997, Clinton habe sich einer „schlagzeilengerechten“ Sozialpolitik („two-year time limit“, „absolute lifetime li-

² Vgl. Washington Post, 23. 8. 1996, S. A 1; Axel Murswieck, Sozialpolitik unter der Clinton-Administration, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 8–9 (1996), S. 11–21.

³ Vgl. Irving Bernstein, *Guns or Butter: The Presidency of Lyndon Johnson*, New York 1996; Michael Schaller, *Reckoning with Reagan: America and its President in the 1980s*, New York 1992; Arthur M. Schlesinger Jr., *The Coming of the New Deal*, Boston 1958; ders., *The Politics of Upheaval*, Boston 1960; Richard Hofstadter, *American Political Tradition and the Men Who Made It*, New York 1955.

⁴ Vgl. Alonzo L. Hamby, *Liberalism and Its Challengers: FDR to Reagan*, New York 1985, S. 19, 234.

⁵ Vgl. William Leuchtenburg, *In the Shadow of FDR: From Harry Truman to Ronald Reagan*, Ithaca 1983, Kapitel 4; Hamby, *Liberalism and Its Challengers*, S. 234.

⁶ Vgl. Schaller, *Reckoning with Reagan*, S. 6–13; Hamby, *Liberalism and Its Challengers*, S. 340–346.

mit of five years“) zugewandt, weil Umfrageergebnisse zeigten, daß dies populär sei⁷.

Historiker und Soziologen, die sich allgemein mit Fragen der Entwicklung der Sozialpolitik befassen, haben die Frage erörtert, warum die USA nicht dem Vorbild der industrialisierten westeuropäischen Staaten gefolgt sind und ein engmaschiges soziales Netz geknüpft haben⁸. Nach Auffassung des Historikers Gaston Rimlinger hängt das Ausmaß der Sozialgesetzgebung eines Landes mit der grundlegenden Vorstellung des betreffenden Volkes über Individualismus und Kollektivismus zusammen. Die Sozialgesetzgebung des deutschen Reichskanzlers Otto von Bismarck in den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts habe Deutschlands patriarchalischen sozialen Idealen und seiner christlichen Sozialethik entsprochen. Die Werte der Vereinigten Staaten seien anders, so Rimlinger. Dort existiere ein starker Individualismus, der dem Aufbau eines umfassenden sozialen Sicherungssystems im Wege stehe⁹. Der liberale amerikanische Publizist Kevin Phillips argumentiert ähnlich. Wichtiger als soziale Sicherheit seien für die US-Bürger persönliche Aufstiegschancen: „Weil wir eine mobile Gesellschaft sind, tolerieren Amerikaner eine der größten Disparitäten der industrialisierten Welt zwischen höchsten und niedrigsten Einkommen, da Menschen aus der Mitte an die Spitze gelangen und umkehrt.“¹⁰

Für zahlreiche Autoren sind die Besonderheiten des amerikanischen Sozialsystems Ausdruck einer politischen und kulturellen Ausnahmestellung des Landes. In seinem Buch *The Liberal Tradition in America* begründete der Politikwissenschaftler Louis Hartz den „natürlichen Liberalismus“ Amerikas damit, daß es dort keine antimonarchische Bewegung gegeben habe. Ohne diesen revolutionären Aspekt habe sich ein besonderer Liberalismus herausgebildet, der eben keine sozialen Züge trage: „Es ist kein Zufall, daß Amerika, das keine feudale Tradition hat, auch keine sozialistische Tradition aufweist.“¹¹ Ähnlich lautet die Einschätzung des Soziologen Seymour Martin Lipset in seinem Buch *American Exceptionalism*. Für Lipset stehen Moral, Erfolgsstreben und Individualismus im Zentrum des amerikanischen Wertesystems. Sie lassen staatlichen Interventionen wenig Raum¹².

⁷ Peter Edelman, *The Worst Thing Bill Clinton Has Done*, in: *Atlantic Monthly*, März 1997, S. 43–58.

⁸ Vgl. Edward D. Berkowitz/Kim McQuaid, *Creating the Welfare State: The Political Economy of Twentieth-Century Reform*, New York 1988; Edward D. Berkowitz, *America's Welfare State: From Roosevelt to Reagan*, Baltimore 1991; Theda Skocpol, *Social Policy in the United States: Future Possibilities in Historical Perspective*, Princeton 1995; Margaret Weir (Hrsg.), *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton 1988.

⁹ Vgl. Gaston V. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*, New York 1971, S. 91, 62.

¹⁰ Kevin Phillips, *The Politics of Rich and Poor. Wealth and the American Electorate in the Reagan Aftermath*, New York 1990, S. 33.

¹¹ Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America*, San Diego 1991, S. 6.

¹² Vgl. Seymour Martin Lipset, *American Exceptionalism: A Double Edged Sword*, New York 1996, S. 20.

Während Rimlinger, Phillips, Hartz und Lipset die Einzigartigkeit der amerikanischen Ideologie betonen, die der Entwicklung des Sozialsystems nach europäischem Muster im Wege stehe, verweisen andere Autoren auf gesellschaftliche Bedingungen wie die ethnische Heterogenität des Landes. Die Historikerin Jill Quadagno betont in ihrem Buch *The Color of Welfare*, daß bis in die sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts sozialpolitische Maßnahmen, die besonders Schwarzen zugute gekommen wären bzw. Rassenschranken durchbrochen hätten, politisch nicht durchsetzbar gewesen wären. Roosevelt habe für seine Sozialprogramme die Unterstützung rassistischer Kongreßabgeordneter aus den Südstaaten benötigt, die keiner Aufweichung des Systems der Rassentrennung zugestimmt hätten. Der New Deal, so Quadagno, habe die Unterschiede zwischen den ethnischen Gruppen damit noch verstärkt, weil er vornehmlich der Verbesserung der Lebensbedingungen arbeitsloser Weißer gedient, jedoch die besonderen Probleme der Schwarzen, wie unzureichende Schulen und Krankenhäuser, außer acht gelassen habe¹³.

Alle bislang vorgetragenen Ansätze erklären nur Ausschnitte aus dem Bereich der Entwicklung der amerikanischen Sozialpolitik. Sie beschränken sich auf die Analyse einzelner Präsidenten oder betonen Faktoren, die einer Erweiterung wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen im Wege standen. Was bislang fehlt, ist eine Theorie, die den kontinuierlichen Wandel in der Sozialpolitik vom New Deal über die Phase der Stagnation der fünfziger Jahre zur Great Society und schließlich zum Angriff auf den Wohlfahrtsstaat in den achtziger und neunziger Jahren erklärt. Dieser Wandel steht im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung. Dabei wird Sozialpolitik als Ergebnis fortwährender intellektueller und politischer Auseinandersetzungen betrachtet. Die These ist, daß das Auf und Ab der Sozialprogramme durch eine wechselnde soziale Krisenperzeption und ein sich kontinuierlich wandelndes Verständnis von den Aufgaben des Staates zu erklären ist. Vier unterschiedliche Phasen können identifiziert werden, die in Einzelkapiteln analysiert werden sollen: 1. In den dreißiger Jahren, so der sozialistische Historiker Michael Harrington, war das „Leid so weit verbreitet“, daß man keine Bücher über Arbeitslosigkeit und Armut schreiben mußte¹⁴. Die Weltwirtschaftskrise war die entscheidende soziale Erfahrung einer ganzen Generation und zwang die Amerikaner, einschließlich der politischen Führung, dazu, ihre bisherigen sozialpolitischen Vorstellungen, die größtenteils noch auf Selbst- und Nachbarschaftshilfe beruhten, zu hinterfragen. Die soziale Krise war offenkundig und mußte politisch gelöst werden. 2. Die Sozialstaatsdiskussion der fünfziger Jahre muß vor dem Hintergrund sowohl des wirtschaftlichen Aufschwungs in Amerika als auch des Kalten Krieges gesehen werden. Sozialprogramme für die Mittelschicht erschienen überflüssig und wurden von Konservativen als zu große staatliche Einflußnahme kritisiert. 3. Trotz des Wohlstandes der Nachkriegszeit gab es auch in Amerika noch immer Inseln der Armut. Johnson gelang es Mitte der sechziger Jahre,

¹³ Vgl. Jill Quadagno, *The Color of Welfare: How Racism Undermined the War on Poverty*, New York 1994, S. 10 f.

¹⁴ Michael Harrington, *The Other America: Poverty in the United States*, New York 1993, S. 8.

in der Öffentlichkeit ein Krisenbewußtsein über diese Probleme zu erzeugen und im Rahmen der Great Society-Vision Reformen zu ihrer Bekämpfung einzuleiten. Dieser sozialstaatliche Impuls hielt bis in die siebziger Jahre hinein an, bis er zur Zeit der wirtschaftlichen Rezession ein Opfer konservativer Kritik wurde. 4. Anfang der achtziger Jahre änderte sich die Einstellung gegenüber dem Sozialstaat erneut. Die Reagan-Administration verordnete den USA einen Umbau des Sozialsystems; dabei wurden staatliche Leistungen beschnitten und Steuern gesenkt. Nachfolgende Administrationen setzten diese Politik fort. Mit der Unterzeichnung des Welfare Reform Act beendete Clinton bundesstaatliche Programme wie Hilfen für Familien mit Kindern (Aid for Families with Dependent Children, AFDC), die sein Parteifreund Roosevelt sechzig Jahre zuvor gegen den erbitterten Widerstand der Republikaner durchgesetzt hatte.

1. Krise, Krisenperzeption und Sozialpolitik: Grundlagen des amerikanischen Welfare State im 20. Jahrhundert

Die amerikanische Sozialpolitik des 20. Jahrhunderts unterscheidet sich wesentlich von der westeuropäischen Staaten. Während in Westeuropa sozialpolitische Maßnahmen wie die Gründung des National Health Service in Großbritannien, die Dynamisierung der Rente in der Bundesrepublik Deutschland und Transferzahlungen innerhalb der Europäischen Union als Maßnahmen zur sozialen Umverteilung von der Allgemeinheit akzeptiert werden, ist dies in Amerika nur begrenzt der Fall¹⁵. Zwar übernimmt auch der amerikanische Staat auf Bundes- bzw. Einzelstaatsebene sozialstaatliche Aufgaben wie Arbeitslosen- und Rentenversicherung und garantiert Armen Lebensmittelmarken und eine medizinische Versorgung im akuten Krankheitsfall. Doch steht Sozialpolitik jenseits des Atlantik unter einem dauernden Legitimationsdruck; sie bewegt sich auf einem schmalen Grat zwischen notwendigen Maßnahmen zur Überwindung aktueller sozialer Krisen und einer politisch inakzeptablen sozialen Umverteilung.

Die Verteilung der politischen Macht und der ausgeprägte Föderalismus haben sich lange Zeit als effektive Bremse für die Erweiterung des Sozialstaates erwiesen. Ein Gesetz bedarf der Zustimmung des Präsidenten, beider Kammern des Kongresses und muß, falls seine Verfassungsmäßigkeit angezweifelt wird, vor dem Supreme Court bestehen. Hinzu kommt, daß amerikanische Abgeordnete einer viel geringeren Parteidisziplin unterworfen sind als ihre europäischen Kollegen und deshalb ihr Abstimmungsverhalten stärker nach den Bedürfnissen ihres Wahlkreises ausrichten können. Dies hat sich in der amerikanischen Geschichte wiederholt als unüberwindbare Hürde für sozialpolitische Gesetzentwürfe erwiesen. Eine Initiative zur Gesundheitsreform etwa, nach der allen Amerikanern Zugang zu Krankenversicherungslei-

¹⁵ Vgl. John Stevenson, *British Society, 1914–1945*, Harmondsworth 1986, S. 452–457; Hans-Peter Schwarz, *Adenauer. Der Staatsmann: 1952–1967*, Stuttgart 1991, S. 280–285.

stungen offenstehen sollte, die Präsident Harry S. Truman in den vierziger Jahren in den Kongreß einbrachte, scheiterte am Widerstand der republikanischen Mehrheit, und auch Clintons Entwurf eines ähnlichen Gesetzes fand 1993/94 keine Zustimmung, obwohl die Demokratische Partei in beiden Häusern die Mehrheit besaß. Eine Kampagne der Gegner der Reform beeinflusste eine hohe Zahl von Demokraten, ihrem Präsidenten die Gefolgschaft zu verweigern.

In den dreißiger Jahren, der Frühzeit der Ausweitung des Sozialstaates, hatte sich besonders der Supreme Court als reformfeindlich erwiesen und zahlreiche New Deal-Gesetze als verfassungswidrig bezeichnet. So erklärte das Gericht im Mai 1935 in der Entscheidung *Schechter Poultry Corp. vs. United States*, daß die National Industrial Recovery Administration (NIRA) nicht länger Regeln über Arbeitszeit und Lohnhöhe für Arbeitnehmer ganzer Industriezweige festlegen könne. Im entschiedenen Fall ging es um einen Geflügelgroßhändler aus Brooklyn, der nach Auffassung des Gerichtes nicht der Regierungskontrolle im Rahmen des Handels über die Grenzen von Einzelstaaten hinweg (*interstate commerce*) unterworfen sei, obwohl er seine Ware von außerhalb des Staates New York bezog. Ausschlaggebend war für das Gericht, daß die Firma nur innerhalb New Yorks verkaufte. Bereits diese enge Auslegung von *Interstate Commerce* hätte viele kleinere Unternehmen der Regierungskontrolle entzogen. Noch wichtiger war jedoch, daß das Gericht die Gelegenheit benutzte, sich allgemein zum New Deal zu äußern, und der Regierung dabei generell verbot, Wirtschaftsbestimmungen zu erlassen. Richter Louis Brandeis erklärte dem Prozeßbevollmächtigten der Regierung, Thomas Corcoran, im Anschluß an die Verkündung der *Schechter*-Entscheidung, daß die Zeit der Zentralisation wirtschaftlicher Macht in den Händen der Bundesregierung vorbei sei. „Ich möchte, daß Sie zum Präsidenten gehen und ihm sagen, daß wir es nicht zulassen werden, daß die Regierung alles zentral steuern wird. Damit ist es jetzt vorbei. Was ihre Mitarbeiter betrifft, rufen Sie sie zusammen und schicken Sie sie aus Washington weg – sagen Sie ihnen, daß sie in ihre Heimatstaaten zurückkehren sollen. Dort müssen sie ihre Arbeit machen.“¹⁶

Auch nachdem der Supreme Court Anfang 1937 seine Einstellung gegenüber der Regierungsverantwortung im Wirtschaftsbereich modifiziert hatte, blieb die Frage der Zentralisation von politischer Macht in den Händen der Exekutive ein Streitpunkt zwischen Weißem Haus und Kongreß. Abgeordnete und Senatoren verstehen sich sowohl als nationale Gesetzgeber als auch als Vertreter ihrer Staaten in der Bundeshauptstadt. Deshalb betrachten sie alle Initiativen, die Regierungskompetenzen in die Hände der Exekutive legen, mit Mißtrauen. Während der Beratungen über den *Economic Opportunity Act* von 1964 etwa kritisierte der Abgeordnete Jack Flynt aus Georgia, daß das Weiße Haus mit dem *War on Poverty* eine Regierung per Erlaß anstrebe, bei der der Kongreß und die Einzelstaaten nicht ausreichend konsultiert würden¹⁷.

¹⁶ Brandeis, zit. nach Schlesinger Jr., *The Politics of Upheaval*, S. 280.

¹⁷ Vgl. John M. Carley Memorandum to Adam Yormolinsky, 30. 7. 1964, re: *Conversation with Congressman Jack Flynt, Georgia*, 29. 7. 1964, S. 1, in: Lyndon B. Johnson Library, Austin, Texas (künftig: Johnson Library), Bill Moyers Office Files, Box 39, Folder of Bill Moyers, *Poverty*, 2 of 2.

Die geringe Bereitschaft der Amerikaner, wohlfahrtsstaatlichen Maßnahmen zuzustimmen, und die institutionellen Schwierigkeiten durch die *separation of powers* erklären, warum soziale Reformmaßnahmen als Resultate von Krisenperzeptionen aufgefaßt werden müssen. Nur in Ausnahmesituationen können sich Präsident, Kongreßmehrheit, Supreme Court und öffentliche Meinung über die Erweiterung staatlicher Einflußnahme auf das Sozial- und Wirtschaftsleben verständigen.

Der klassische Fall ist die offenkundige soziale Krise, die zu größeren Unterstützungsmaßnahmen für Bedürftige führt. In anderen Fällen bemühten sich Präsidenten, die Öffentlichkeit vom Vorhandensein einer Krise zu überzeugen. Johnson etwa bezeichnete Armut in Amerika zu einer Zeit als Krise, als die Mehrheit der Bevölkerung das Problem noch nicht wahrgenommen hatte, und Clinton stellte ein Gesundheitssystem in Frage, das für große Teile der Bevölkerung wie Mitarbeiter großer Unternehmen, aber auch für Rentner und Arme, recht gute Leistungen bot.

Auch die Sozialpolitik selbst bzw. ihre hohen finanziellen Aufwendungen können als Krise dargestellt werden. Der Wirtschaftswissenschaftler Walter Heller, der Vorsitzende des Beratenden Wirtschaftsausschusses (*Council of Economic Advisors*) unter Kennedy und Johnson, prophezeite Anfang der achtziger Jahre, daß die hohe Inflationsrate des vorausgegangenen Jahrzehnts eine ähnlich konditionierende Wirkung für die Politik der Reagan-Administrationen haben werde, wie sie die Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre für Roosevelt gehabt habe. Heller glaubte, Reagan werde den Staatshaushalt ausgleichen und Steuern senken müssen, um die Inflations- und Verschuldungskrise zu lösen¹⁸. Die Höhe der Sozialausgaben war damit selbst zu einer Krise geworden.

Eine weitere Verbindung zwischen Krise und Sozialpolitik beschrieb Senator Daniel Patrick Moynihan, einer der wichtigsten sozialpolitischen Vordenker der Demokratischen Partei seit den sechziger Jahren. Er warf der Reagan-Administration Mitte der achtziger Jahre vor, durch ihr Steuersenkungsprogramm eine finanzielle Krise heraufbeschworen und dabei das Ziel verfolgt zu haben, ungeliebte Sozialprogramme senken zu können: „Die Reagan-Administration kam mit nur einem geringen Interesse ins Amt, den Staatshaushalt auszugleichen, . . . aber mit einem sehr realen Interesse, einen Großteil der Sozialgesetzgebung der letzten fünfzig Jahre zu beenden. Die Strategie bestand darin, ein Defizit zu erzeugen, das als Grundlage für die Rücknahme von Sozialleistungen dienen konnte.“¹⁹

Schließlich beeinflussen auch außenpolitische Krisen die Entwicklung des Sozialsystems. In den fünfziger Jahren dominierte die ideologische und politische Konfrontation mit der Sowjetunion die öffentliche Debatte in den USA. Konservative Publizisten warnten unter Hinweis auf den Sozialismus vor den Folgen eines zu großen Regierungseinflusses auf das Wirtschaftsleben. Sie konnten sich dabei unter anderem auf Friedrich Hayeks 1944 entstandenes Buch *The Road to Serfdom* berufen, in dem

¹⁸ Vgl. *Newsweek*, 19. 1. 1981, S. 30.

¹⁹ Daniel Patrick Moynihan, *Reagan's Inflate the Deficit Game*, in: *New York Times*, 21. 7. 1985, S. E21.

Hayek die Auffassung vertreten hatte, daß jede Form von zentraler Wirtschaftslenkung schließlich in einer Diktatur enden würde²⁰. Diese These wurde in den Vereinigten Staaten nach Kriegsende heftig debattiert. Hayek selbst führte die große Resonanz darauf zurück, daß Wirtschaftsplanung in Amerika in den späten vierziger Jahren populär gewesen sei. Im Vorwort zur Neuausgabe von *The Road to Serfdom* im Jahre 1956 schrieb er, daß das Konzept des Sozialismus „zu tief in das gegenwärtige Denken eingedrungen sei, um Selbstgefälligkeit zu rechtfertigen“. Der „Mischmasch schlecht zusammengefügt und oftmals inkompatibler Ideale, der unter dem Banner des Wohlfahrtsstaates weitgehend den Sozialismus als Ziel der Reformen abgelöst hat, muß sorgfältig betrachtet werden, damit das Ergebnis nicht das gleiche sein wird wie ein voll ausgebildeter Sozialismus“²¹.

Mit der wechselnden Perzeption sozialer Krisen gingen seit den Tagen des New Deal höchst unterschiedliche Auffassungen über die Rolle des Staates einher. Während Roosevelt und Johnson im Staat eine Institution zur Umgestaltung der Gesellschaft sahen, lehnte Reagan dies rundweg ab. Andere Präsidenten wie Dwight Eisenhower und Clinton nehmen eine Mittelposition ein. Sie sträuben sich dagegen, die Gesellschaft nach ihren Vorstellungen umzuformen, sind jedoch bereit, staatliche Instrumente dann anzuwenden, wenn Mißstände auf lokaler und Einzelstaatsebene nicht behoben werden können. Die Entsendung von Militäreinheiten nach Little Rock, Arkansas, im Jahre 1957, um die ethnische Integration der dortigen Schulen zu erreichen, und die gegenwärtige flächendeckende Ausrüstung von Schulen mit internetfähigen Computern dienen dem gleichen Ziel, ähnliche Bildungschancen für alle Amerikaner zu schaffen.

2. Soziale Krise und staatliche Verantwortung: Die Roosevelt-Administration und der New Deal

In den Jahrzehnten nach dem amerikanischen Bürgerkrieg verhärtete sich die Einstellung der amerikanischen Politik gegenüber Armen und Bedürftigen. Einwanderung, Industrialisierung und Urbanisierung hatten soziale Probleme in einem zuvor nicht gekannten Ausmaß geschaffen. Als Reaktion darauf fanden sozialdarwinistische Vorstellungen, die Einkommens- und Besitzunterschiede rechtfertigten, intellektuelle und politische Verfechter. 1883 veröffentlichte der Politikwissenschaftler William Graham Sumner von der Yale Universität das Buch *What the Social Classes Owe to Each Other*, in dem er die Doktrin des Laissez-faire zu einem Wirtschaftsgesetz gegen staatliche Einflußnahme und für „Freiheit“ erhob: „Wenn wir das Überleben des Stärkeren nicht leiden mögen, dann gibt es nur eine Alternative dazu – und das ist das Überleben des Schwächsten.“ Armut erklärte sich für Sumner ausschließlich aus persönlichen Bedingungen. Die Armen setzten sich aus „Verantwortungslosen,

²⁰ Vgl. Friedrich A. Hayek, *The Road to Serfdom*, Chicago 1994, S. 101.

²¹ Ebenda, S. xxxiv.

Unsteten und Dummen“ sowie aus „Faulen, Unzuverlässigen und Böartigen“²² zusammen. Ein Jahrzehnt später, im März 1893, erklärte Präsident Grover Cleveland in seiner Rede zur Amtsübernahme, daß „die Menschen ihre Regierung patriotisch und freudig unterstützen sollten, während es nicht zu den Aufgaben der Regierung gehört, sie [die Menschen] zu unterstützen“²³. Cleveland blieb dieser Einstellung treu, als es in seiner Amtszeit zur bis dahin schlimmsten Depression in der Geschichte der Vereinigten Staaten kam. Der Beitrag Washingtons zur Lösung der Krise beschränkte sich auf die Entsendung von Soldaten zur Niederwerfung von Streiks. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts erschien es in Amerika nicht vorstellbar, so der Historiker Rimlinger, daß ein Mensch mehr von der Gemeinschaft beanspruchen könnte als den Marktwert seiner Arbeitskraft. Regierungsausgaben für soziale Maßnahmen lagen mit etwa zwei Prozent des Sozialprodukts dementsprechend niedrig²⁴.

Erst allmählich kam es zu einer Übernahme sozialpolitischer Verantwortung durch den Staat. Im Präsidentschaftswahlkampf von 1912 forderte der ehemalige republikanische Präsident Theodore Roosevelt, der als Kandidat der progressiven Partei antrat, Schutz vor Krankheit, Arbeitslosigkeit und Altersarmut durch ein auf amerikanische Bedingungen abgestimmtes Sozialversicherungssystem²⁵. Sein demokratischer Gegenkandidat, Gouverneur Woodrow Wilson aus New Jersey, erklärte im gleichen Wahlkampf, daß die Gesetze Amerikas noch auf die Bedingungen privat geführter Kleinunternehmen zugeschnitten seien und den tatsächlichen Bedingungen einer von Großunternehmen geprägten Wirtschaft angepaßt werden müßten²⁶. Die wirtschaftspolitischen Reformen, die er nach seinem Wahlerfolg einleitete, waren mit der Einführung einer progressiven Einkommensteuer und Zollsenkungen recht weitreichend. Der Eintritt Amerikas in den Ersten Weltkrieg und die wirtschaftliche Prosperität der Nachkriegszeit beendeten jedoch den progressiven sozialpolitischen Impuls der Vorkriegsjahre²⁷.

In den prosperierenden zwanziger Jahren erschienen staatliche Unterstützungsmaßnahmen unnötig. Die Arbeitslosigkeit blieb mit Ausnahme der Rezession von 1921/22 bis zum Ausbruch der Weltwirtschaftskrise von 1929 gering. Die aufkommende Massenproduktion machte höhere Arbeitslöhne möglich, und Unternehmen richteten betriebliche Rentenfonds ein. Diese primär privatwirtschaftliche Basis der

²² William Graham Sumner, *What the Social Classes Owe to Each Other*, New York 1883, S. 21.

²³ Zit. nach Sheldon Glueck (Hrsg.), *The Welfare State and the National Welfare*, Cambridge, Mass. 1952, S. 7.

²⁴ Vgl. Rimlinger, *Welfare Policy*, S. 63; Benjamin Ward, *Die Idealwelt der Ökonomen*, Frankfurt 1986, S. 370.

²⁵ Vgl. Kirk H. Porter/Donald B. Johnson (Hrsg.), *National Party Platforms*, Urbana, Ill. 1956, S. 177.

²⁶ Vgl. Woodrow Wilson, *The New Freedom*, New York 1919, S. 33–54.

²⁷ Vgl. *Where Are the Pre-War Radicals?*, in: *The Survey*, Bd. 55, 1. Februar 1926, S. 556–566, auch abgedruckt in Otis L. Graham, *The Great Campaigns: Reform and War in America, 1900–1928*, Englewood Cliffs 1971, S. 366–377; John Milton Cooper, *Pivotal Decades: The United States, 1900–1920*, New York 1990, S. 190–220; Ronald Schaffer, *America in the Great War: The Rise of the War Welfare State*, New York 1991, S. 31–75.

Sozialversicherung sollte sich jedoch am Ende des Jahrzehnts als höchst anfällig erweisen. Private Rentenfonds brachen zusammen, als die sie tragenden Firmen in der Weltwirtschaftskrise Bankrott anmeldeten. Gleichzeitig weigerte sich die republikanische Administration unter Präsident Herbert Hoover, größere soziale Verantwortung zu übernehmen.

Die Weltwirtschaftskrise wurde zu einem der traumatischsten Ereignisse in der Geschichte der Vereinigten Staaten. Zwischen 1929 und 1933 halbierte sich das Bruttosozialprodukt von 103 auf 55,6 Milliarden Dollar; erst 1941 überschritt es wieder die 100 Milliarden Dollar Grenze. Unternehmen entließen Arbeiter und kürzten Löhne und Gehälter. Die Arbeitslosenrate stieg von drei Prozent 1929 auf 8,7 Prozent ein Jahr später und auf 16 Prozent im Jahr 1931. 1933 erreichte die offizielle Arbeitslosenquote 25 Prozent. Einige Historiker halten selbst diese Zahl noch für zu gering und gehen von einer Rate von über dreißig Prozent aus. In einigen Großstädten wie New York und Chicago lag sie mit knapp vierzig Prozent noch höher. Gleichzeitig stieg der Bedarf an privaten und öffentlichen Sozialleistungen. 1929 erhielten 334 000 Familien monatliche Zuwendungen; zwei Jahre später war die Zahl der Empfänger auf über eine Million gestiegen; 1933 waren es bereits vier Millionen Familien mit etwa 18 Millionen Personen²⁸.

Als demokratische Kongreßabgeordnete und Senatoren Präsident Hoover 1931 aufforderten, den Arbeitslosen direkte Bundeshilfe zukommen zu lassen, lehnte er dies ab. Hoover schrieb später über seine Beweggründe: „Ich bestand darauf, daß, falls regionale Wohlfahrtskomitees über keine finanziellen Mittel mehr verfügten, sie bei Länderkomitees um Mittel nachsuchen sollten.“ Nur wenn auch diese erschöpft seien, sollte die Bundesregierung finanzielle Hilfe leisten. Hoover glaubte, daß die Bundesregierung lokale Verantwortlichkeit zerstören und Verschwendung und Mißmanagement Vorschub leisten würde, falls sie einen anderen Kurs beschritt²⁹. Erst im dritten Jahr der Krise willigte Hoover in die Gründung der Reconstruction Finance Corporation ein, die Banken und Eisenbahngesellschaften zinsgünstige Kredite zur Verfügung stellte – jedoch nicht einzelnen Personen.

Die Wirtschaftskrise drohte sich zu einer politischen Krise auszuweiten. Die Öffentlichkeit begeisterte sich für radikale Pläne, die ein schnelles Ende der Depression

²⁸ Vgl. Frederick E. Hosen, *The Great Depression and the New Deal: Legislative Acts and Statistical Economic Data (1926–1946)*, Jefferson, N. C. 1992, S. 257, 268; Anthony J. Badger, *The New Deal. The Depression Years, 1933–1940*, New York 1989, S. 18; Michael E. Parrish, *Anxious Decades: America in Prosperity and Depression, 1920–1941*, New York 1992, S. 250; Michael Tanner, *The End of Welfare: Fighting Poverty in the Civil Society*, Washington, D. C. 1996, S. 45; Ballard C. Campbell, *The Growth of American Government*, Bloomington 1995, S. 83; Social Science Research Council, *Report: Planned Protection Against Unemployment and Dependency*, November 1934, in: Franklin D. Roosevelt Library, Hyde Park, New York (künftig: Roosevelt Library), John G. Winant Papers, Box 165, Folder Social Science Research Council; Committee on Economic Security, *Report to the President*, Januar 1935, S. 5–8, in: Ebenda, *President's Official Files*, Folder Committee on Economic Security, 1935–40.

²⁹ Herbert Hoover, *The Memoirs of Herbert Hoover: The Great Depression, 1929–1941*, New York, S. 54 f.

versprochen. Der Abgeordnete Jack Mott aus Oregon berichtete im April 1935 sorgenvoll im Kongreß, daß nicht weniger als zwanzig Millionen Amerikaner den Plan des kalifornischen Arztes Francis Townsend unterzeichnet hätten, der eine steuerfinanzierte Rente von monatlich 200 Dollar für jeden über 65jährigen vorsah. (Die Zahl der Unterzeichner stieg in der Folge noch auf 25 Millionen an.) Der Plan war ebenso radikal wie teuer. Der Staat würde Rentnern eine großzügige Altersversorgung auf Kosten der jüngeren Bevölkerung garantieren. Die Kosten – von Townsend selbst auf 3,6 Milliarden Dollar pro Jahr geschätzt – betragen nicht weniger als fünf Prozent des Bruttosozialproduktes des Jahres 1935, das bei 72 Milliarden Dollar lag³⁰.

Noch gefährlicher erschienen Erfolge radikaler politischer Gruppen von links und rechts. Im Dezember 1933 schrieb die Zeitschrift *New Republic*, daß der Faschismus in Amerika in Wartestellung liege. Einzig ein Führer sei noch nicht aufgetaucht³¹. Die Zahl der Mitglieder der kommunistischen Partei stieg von 9000 im Jahre 1931 auf 75000 sieben Jahre später. Der Präsidentschaftskandidat der Kommunisten, William Z. Foster, erhielt bei der Wahl 1932 mehr als 100000 Stimmen³². Wichtiger als die Wahlerfolge der Kommunisten waren aber ihre Aktivitäten auf der Straße. In den frühen dreißiger Jahren kam es in Industriestädten wie Dearborn, Michigan, und New York wiederholt zu gewalttätigen Demonstrationen. Berühmt geworden ist der „Marsch auf Washington“, an dem sich im Sommer 1932 zehntausende Veteranen des Ersten Weltkrieges beteiligten, um die vorzeitige Auszahlung eines ihnen für 1945 versprochenen Bonus für ihren Militärdienst einzufordern. Nachdem der Kongreß die Forderung Ende Juni abgelehnt hatte, vertrieb die Armee die Demonstranten mit Waffengewalt aus der Stadt³³.

Intellektuelle diskutierten in den frühen dreißiger Jahren, ob die Regierung neue Aufgaben übernehmen müsse. Der Politikwissenschaftler William B. Munro erklärte auf einer Veranstaltung der American Association for the Advancement of Science, daß die Tage des „rugged individualism“ vorüber seien. Demokratie sei in Amerika mit der Vorstellung groß geworden, daß die Regierung die beste sei, die am wenigsten regiere. Gegenwärtig werde diese Vorstellung von der Überlegung in den Hintergrund gedrängt, daß es nichts gäbe, was eine Regierung nicht tun sollte, wenn sie die Arbeit besser tun könnte als andere Institutionen. Nicholas Murray Butler, Präsident der New Yorker Columbia Universität, meinte im Sommer 1931, daß, „falls wir zu lange warten, jemand anders eine Lösung [der Wirtschaftskrise] vorschlagen wird, die wir wahrscheinlich nicht mögen werden“. Die Besonderheit am politischen System Rußlands sei nicht, daß es kommunistisch ist, so Butler, „sondern daß es auf

³⁰ Congressional Record, House, 11. 4. 1935, S. 5457; Berkowitz, *America's Welfare State*, S. 18 f.

³¹ Vgl. Harold Loeb/Selden Rodman, *American Fascism in Embryo*, in: *The New Republic*, 27. 12. 1933, S. 185–187.

³² Vgl. Michael J. Heale, *American Anticommunism, Combatting the Enemy Within, 1830–1970*, Baltimore 1990, S. 101.

³³ Vgl. Roger Daniels, *The Bonus March: An Episode of the Great Depression*, Westport 1971.

Grundlage eines Planes vollzogen wird. . . . Der, der über einen Plan verfügt, hat einen Vorteil gegenüber denjenigen, die sich über das ökonomische Wetter beschweren und sich fragen, wann der Regen wohl aufhören wird.“³⁴

Die attraktivsten Gegenentwürfe der Demokratischen Partei sowohl zu Hoovers Laissez-faire-Kapitalismus als auch zu radikalen Lösungen im Sinne der Kommunisten stammten von Politikern des industrialisierten Nordostens. Sie repräsentierten die zumeist arme, ethnisch heterogene Bevölkerung großer Städte wie New York und waren mit sozialen Problemen der Industrialisierung vertraut. Gouverneur Alfred Smith, Senator Robert Wagner und Gouverneur Franklin D. Roosevelt vertraten Public Welfare-Konzepte, die dem Staat eine aktive Rolle in der Gestaltung der sozialen Beziehungen zugestanden³⁵.

Die intellektuelle und wirtschaftliche Basis der Reformen, die Roosevelt nach 1933 durchführte, wurde von Ökonomen wie Raymond Moley, Rexford G. Tugwell und Adolf A. Berle gelegt, die an der New Yorker Columbia Universität lehrten. Im Unterschied zu Hoover glaubten sie an einen nationalen Ursprung der Weltwirtschaftskrise und sahen in den großen Einkommensunterschieden in Amerika den Hauptgrund für die Krise. In einem Memorandum für Roosevelt schrieb Berle im Mai 1932, daß Depressionen in der Geschichte zumeist durch Wirtschaftswunder oder Glücksfälle wie Goldfunde, die Erschließung neuer Territorien oder Kriege beendet worden seien, die den Bedarf nach Gütern geweckt hätten. Derzeit seien solche Entwicklungen jedoch nicht abzusehen. Das sei aber auch gar nicht so wichtig, denn solche äußerlichen Faktoren riefen nur ein Gefühl von Sicherheit in der Bevölkerung hervor: „Der Kern dieser Sicherheit ist fast abstrakt; die psychologischen Folgen dieser Sicherheit sind die wirklichen Kräfte.“ Anstatt wie die Hoover-Administration auf den Zufall zu vertrauen, regte Berle an, die Regierung sollte das Gefühl von Sicherheit schaffen, indem sie Unternehmen Kredite unter der Bedingung gewährte, daß sie Personen für eine bestimmte Zeit einstellten. Die Folge wäre, daß aus dem „sterilen“ Geld, das die Menschen besaßen, aber aus Angst vor Arbeitslosigkeit nicht ausgaben, ein „lebendiges“ werde, das in den Wirtschaftskreislauf zurückgelangen würde³⁶. Die Rolle der Regierung wäre die eines Mittlers, der Zielvorgaben und Anreize zu deren Erfüllung setzt.

Roosevelt hatte sich als Gouverneur des Staates New York und insbesondere im Wahlkampf 1932 wiederholt über Arbeitslosigkeit und Sozialfürsorge geäußert. Seine Ansichten über die Aufgaben des Staates sind anhand öffentlicher Erklärungen recht genau nachvollziehbar. Im Oktober 1932 fragte er in einer Radioansprache: „Was ist der Staat?“, und antwortete: „Er ist das ordnungsgemäß konstituierte Repräsentati-

³⁴ William B. Munro, Redemanskript „Democracy and Depressions“, 1931, S. 6, in: Roosevelt Library, Alexander Sachs Papers, Box 100; Nicholas Murray Butler, zit. nach Arthur A. Ekirch Jr., *Ideologies and Utopias: The Impact of the New Deal on American Thought*, Chicago 1969, S. 64.

³⁵ Vgl. Badger, *New Deal*, S. 51.

³⁶ Adolf Berle, *The Nature of the Difficulty*, Mai 1932, in: Beatrice Bishop Berle (Hrsg.), *Navigating the Rapids, 1918–1971: From the Papers of Adolf A. Berle*, New York 1973, S. 43.

onsorgan einer organisierten Gruppe von Menschen, von diesen gebildet mit dem Ziel der Sicherheit und des Wohlstandes. Eine der Aufgaben des Staates ist es, für diejenigen Bürger Sorge zu tragen, die Opfer solch widriger Umstände geworden sind, daß sie nicht in der Lage sind, ohne die Hilfe anderer die einfachen Grundlagen der Existenz zu sichern.“ Die Bundesregierung hatte für Roosevelt die „dauernde Verantwortung für die soziale Sicherheit der Menschen, besonders für die Sicherung der Kinder“³⁷. Im März 1933 erklärte er in seiner Ansprache zur Amtsübernahme, daß die größte Aufgabe seiner Regierung darin liege, den Menschen Arbeit zu verschaffen³⁸. Er verstand die Weltwirtschaftskrise als Herausforderung der Politik, die Rolle des Staates im Wirtschafts- und Sozialleben Amerikas grundsätzlich zu ändern.

Roosevelt begann seine Amtszeit 1933 mit Maßnahmen, die aktuelle wirtschaftliche und soziale Probleme wie die Bankenkrise und die hohe Arbeitslosigkeit lösen sollten. Zwei Jahre später leitete er Reformen ein, die die Sozialpolitik auf Dauer änderten. Beiden Reformwellen lag die Überzeugung zugrunde, daß Menschen geholfen werden müsse, die selbst arbeiten wollten, um ihren eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten, jedoch aus Gründen, die sie nicht zu verantworten hatten, dazu nicht in der Lage waren. Wenige Wochen nach seinem Amtsantritt unterzeichnete Roosevelt den Federal Emergency Relief Act, der den Einzelstaaten 500 Millionen Dollar für Wohlfahrtsmaßnahmen zur Verfügung stellte. Zum ersten Mal war Hilfe nicht auf einen bestimmten Personenkreis wie Witwen und Waisen begrenzt, sondern stand allen Bedürftigen offen. Der Civilian Conservation Corps (CCC) und die Public Works Administration (PWA) waren klassische Arbeitsbeschaffungsprogramme, da Arbeitsfähigen keine Almosen zukommen sollten³⁹. Hinter der Verabschiedung des Social Security Act (1935), des Public Housing Act (1937) und von Vorschriften über Mindestlöhne (1938) stand eine Abkehr von traditionellen Idealen des begrenzten liberalen Staates. Der einzelne Amerikaner war nach Auffassung der Administration durch die kaum kontrollierbaren Kräfte des Marktes viel bedrohter als durch die eigene Regierung⁴⁰. Zwischen 1932 und 1939 stiegen die Sozialausgaben auf allen Regierungsebenen – Bund, Länder und Städte – von 208 Millionen auf 4,9 Milliarden Dollar. 1933 machten Wohlfahrtsausgaben 6,5 Prozent des Gesamtbudgets aus, 1939 bereits 27,1 Prozent. Während 1932 der Bundesanteil an den Sozialausgaben nur zwei Prozent betrug, stieg er bis 1939 auf über sechzig Prozent⁴¹.

Konservative Gegner des New Deal verurteilten Roosevelts Vorstellungen über die aktive Rolle des Staates in der Sozialpolitik. In seinem 1934 veröffentlichten Buch *The Challenge to Liberty* beschuldigte Ex-Präsident Hoover seinen Nachfolger, die

³⁷ Roosevelts Radioansprache vom 13. 10. 1932, in: Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt, Band 1, New York 1938, S. 788 f.

³⁸ Vgl. Roosevelts Ansprache zur Amtsübernahme, in: Ebenda, Band 2, S. 13. Er wiederholte die Aussage über die überragende Bedeutung der Schaffung von Arbeitsplätzen drei Monate später anlässlich der Unterzeichnung des National Recovery Act.

³⁹ Vgl. Tanner, *The End of Welfare*, S. 49.

⁴⁰ Vgl. Ekirch, *Ideologies and Utopias*, S. 101.

⁴¹ Vgl. Tanner, *The End of Welfare*, S. 50.

Freiheit Amerikas zu bedrohen. Um die sozialen Probleme in den Griff zu bekommen, die auf den Weltkrieg zurückgingen, zerstörten Völker und Regierungen die Freiheiten, die die Grundlage des Fortschritts seit dem Mittelalter gebildet hätten. Für Hoover war der Versuch, soziale Probleme durch staatliche Intervention zu lösen, nicht mit Prinzipien der Freiheit zu vereinbaren. Die Alternativen zum amerikanischen System waren für ihn Sozialismus, Faschismus und nationale Reglementierung. Ihnen allen war „die Vorstellung der Unterwerfung des einzelnen unter den Staat gemeinsam“. Hoovers Definition von nationaler Reglementierung paßte exakt auf den New Deal: Zentralisierung von Macht in den Händen der Exekutive, Arbeitsbeschaffungsprogramme, die Festlegung von Mindestlöhnen und maximalen Arbeitszeiten⁴². Wie sich in den folgenden Jahrzehnten zeigen sollte, entsprach diese unter Roosevelt begonnene begrenzte Verantwortungsübernahme durch die Regierung genau den Wünschen der amerikanischen Mittelschicht nach größerer sozialer Absicherung, ohne daß der Umverteilungseffekt zu stark ausgeprägt war.

Den Mitgliedern der Roosevelt-Administration war sehr wohl bewußt, daß sie sich von extrem linken Positionen absetzen mußten, um auf Dauer erfolgreich zu sein. Donald Richberg, Mitglied im Direktorium der NIRA, trat im Dezember 1933 gemeinsam mit Norman Thomas, dem Präsidentschaftskandidaten der sozialistischen Partei der Jahre 1928 bis 1948, in einem Radiostreitgespräch auf. Darin machte er die Position des New Deal zwischen Laissez-faire-Kapitalismus und Sozialismus deutlich: „In einer industrialisierten Zivilisation werden wirtschaftliche Anarchie [sowie] ungeplanter, unkoordinierter [und] undisziplinierter Industrialismus jede politische Regierung zerstören, unter der sie toleriert werden. Deshalb ist es nicht nur wirtschaftlich und sozial wünschenswert, sondern auch politisch notwendig, für die Regierung jeder modernen Nation zu verlangen, daß alle wichtigen industriellen Betriebe unter bestimmten und einforderbaren Bestimmungen zum Dienst am Wohl der Allgemeinheit arbeiten sollten.“ Dann erfolgte die Abgrenzung zum Sozialismus: „Das Programm des National Recovery Act ... kann als wichtiger Schritt hin auf eine Sozialisierung der Industrie angesehen werden – wenn darunter soziale Verantwortlichkeit der Privatindustrie verstanden wird. Aber es ist einen großen Schritt entfernt von politischer Kontrolle der Industrie, was als Staatssozialismus bezeichnet wird.“ Richberg erklärte, daß die Administration eine „unmißverständlich amerikanische Lösung eines weltweiten Problems anstrebe“⁴³. Adolf Berle nahm in einem Artikel für die *New Republic* dreißig Jahre später, im März 1964, eine ähnliche Position ein. Für ihn war der New Deal eine „institutionelle Revolution“, die das Zentrum der wirtschaftlichen Macht von privaten auf öffentliche Institutionen verlagerte. „Präsident Roosevelt und seine intellektuellen und politischen Mitstreiter ent-

⁴² Herbert Hoover, *The Challenge to Liberty*, New York 1934, S. 1 f., 49, 77 f.; in: Confidential, Hoover an Sherrill Halbert, 22. 3. 1935, Roosevelt Library, Hoover Files, POF 115.

⁴³ Erklärung Donald R. Richbergs, 16. 12. 1933, NBC-Radio, S. 1, 4–5, in: Library of Congress, Washington D. C. (künftig: Library of Congress), Manuscript Division, Donald Richberg Papers, Box 19, Folder Speech File 1933.

schieden ganz bewußt, ihn nicht in eine sozialistische Revolution zu verwandeln.“ Statt dessen wollten sie die Privatwirtschaft demokratischer Kontrolle unterwerfen, sie aber als Basis der Wirtschaft erhalten⁴⁴.

In den dreißiger Jahren änderte sich die amerikanische Einstellung gegenüber dem general welfare-Gebot der Verfassung. „Aus der Weltwirtschaftskrise haben wir gelernt, daß es neue Formeln für die Sicherheit der Menschheit geben muß. Schließlich ist der Schutz der Bürger und der Schutz der Menschheit die wichtigste Aufgabe der Regierung,“ so der Abgeordnete Greenwood aus Indiana in der Debatte über die Verabschiedung des Social Security Act von 1935⁴⁵. Der Abgeordnete Doughton aus North Carolina pflichtete seinem Kollegen bei. Der Social Security Act verbessere die Sicherheit des amerikanischen Arbeiters und tue dies „innerhalb des Rahmens der bestehenden wirtschaftlichen Ordnung“. Das große Ausmaß der Not stelle ebenso eine Gefahr für die Ordnung in Amerika dar wie viele der im Lande diskutierten radikalen Vorschläge zur Lösung der Krise. Doughton sah in den Bestimmungen des Social Security Act eine Reihe von Vorzügen: Das Gesetz trage nicht das Stigma der Mildtätigkeit mit seinen schrecklichen Auswirkungen auf die Moral der Bevölkerung. Außerdem sei es abhängig von vorheriger Arbeit und von Beitragszahlungen des Empfängers, also kein Almosen, sondern eine verdiente Leistung⁴⁶.

Zusammenfassend kann man sagen, daß es Ende der zwanziger Jahre zu einer sozialen Krise gekommen war, auf die die Bevölkerung eine Antwort verlangte. Lösungsvorschläge stammten von rechten Populisten wie Senator Huey Long aus Louisiana und von Sozialisten wie Norman Thomas und William Foster. Die Roosevelt-Administration sah die Notwendigkeit einer politischen Reaktion, wollte jedoch nicht in ein linkes Extrem verfallen. Sie steigerte die Regierungsverantwortung im sozialen Bereich, sorgte jedoch dafür, daß Leistungen der Programme auf Gegenleistungen wie der eigenen Arbeitskraft (wie im CCC und in der PWA) bzw. auf vorherigen Beiträgen (wie beim Social Security Programm) beruhten. Diese Verbindung von Leistung und Gegenleistung ist in Amerika populär geworden und hat die fünfziger Jahre weitgehend unbeschadet überstanden.

3. Welfare State und nationale Sicherheit: Die Auseinandersetzung um die Sozialpolitik in den fünfziger Jahren

Konservative sahen in den fünfziger Jahren eine Chance, den im New Deal und im Zweiten Weltkrieg stark ausgedehnten staatlichen Einfluß auf das Wirtschafts- und Sozialleben zurückzudrängen. Die Steuerquote der Kriegszeit sollte gesenkt, die Kontrolle der Wirtschaft abgebaut und die private Initiative gestärkt werden. Libera-

⁴⁴ New Republic, 7. 3. 1964, auch abgedruckt in: Berle, Navigating the Rapids, S. 112–115, Zitat S. 112.

⁴⁵ Congressional Record, House, 11. 4. 1935, S. 5455.

⁴⁶ Ebenda, S. 5468.

le hofften hingegen, daß Präsident Truman das weiterführen würde, was Roosevelt begonnen hatte.

Sheldon Glueck, Professor an der Harvard Law School, beklagte in der Einleitung eines 1952 herausgegebenen Sammelbandes mit Texten konservativer Intellektueller und Politiker wie Herbert Hoover und Dwight D. Eisenhower die Höhe der öffentlichen Ausgaben und die trotz enormer Steuerlasten hohe Staatsverschuldung. Glueck warnte vor „modernen sozialen Medizinmännern“, die im sowjetischen Kommunismus den Weg zum Heil erblickten. Ein Volk, das sich statt auf eigene Fähigkeiten auf den Staat verlasse, gäbe früher oder später den Willen zur Freiheit auf⁴⁷. Die Furcht vor der als aggressiv eingestuften Sowjetunion und vor dem Sozialismus im eigenen Land führte in den fünfziger Jahren zu einer Radikalisierung auf der rechten Seite des politischen Spektrums. Zwei der wichtigsten Intellektuellen, die ein radikal anti-etatistisches Denken vertraten, waren Albert Jay Nock und Frank Chodorov. Für sie stellte der Kollektivismus den größten politischen Irrtum des 20. Jahrhunderts dar. Die Zusammenballung der Macht in den Händen des Staates beschwor eine Gefahr für die Freiheit des einzelnen herauf. Nock veröffentlichte bereits 1935 sein Buch *Our Enemy, the State*, in dem er einer Regierung mit begrenzten Kompetenzen zwar eine Reihe sozialer Aufgaben zugestand, ihm gingen die demokratischen Staaten, einschließlich der USA, jedoch in ihrem Regierungsanspruch zu weit⁴⁸. Chodorov schrieb Mitte der fünfziger Jahre, daß sich die USA in einer Revolution befänden, die 1932 begonnen habe. Diese Revolution sei der Kollektivismus, der auf der Vorstellung beruhe, daß die Rechte des einzelnen zu Gunsten der Allgemeinheit aufgegeben werden müßten⁴⁹. In Amerika sah Chodorov die Gefahr des aufkommenden Sozialismus, weil mit der Einführung der Einkommensteuer 1913 das absolute Eigentumsrecht aufgegeben worden sei. Das sei, so Chodorov in seinem Buch *The Income Tax: The Root of All Evil*, die Grundlage des Sozialismus. In Deutschland habe die Philosophie des Wohlfahrtsstaates zu moralischer Dekadenz geführt, die den Aufstieg Hitlers möglich gemacht habe; in England sei ein einstmals stolzes Volk in eine Nation von Almosenempfängern verwandelt worden. Regierungspolitik sei jedoch nur möglich mit finanziellen Mitteln. „Wir können die traditionelle amerikanische Freiheit nur dann wiederherstellen, wenn wir die Möglichkeiten des Staates, Steuern zu erheben, begrenzen.“⁵⁰

Während konservative Autoren in den späten vierziger und in den fünfziger Jahren eine Rückkehr in die Zeit vor dem New Deal forderten, gingen die Hoffnungen der Liberalen in die entgegengesetzte Richtung. Vordringlich erschien ihnen ein Beschäftigungsprogramm, das Soldaten die Eingliederung in das zivile Berufsleben erleich-

⁴⁷ Glueck, *The Welfare State*, S. 2, 5, 12 f.

⁴⁸ Vgl. Albert Jay Nock, *Our Enemy, the State*, New York 1935; Ekirch, *Ideologies and Utopias*, S. 193 f.

⁴⁹ Vgl. Charles G. Nitsche, *Albert Jay Nock and Frank Chodorov: Case Studies in Recent American Individualist and Anti-Statist Thought*, Ph. D. Dissertation, University of Maryland 1981, S. 114.

⁵⁰ Frank Chodorov, *The Income Tax: The Root of All Evil*, New York 1954, S. 12 f., 60, x.

tern würde. Außerdem gab es noch immer keinen umfassenden Krankenversicherungsschutz. Tausende Farmarbeiter, Hausangestellte und andere in gering bezahlten Berufen standen noch immer außerhalb des Social Security-Systems⁵¹.

Die Truman-Administration

Harry S. Truman, der im April 1945 nach dem Tode Roosevelts Präsident geworden war, paßt nicht leicht in das politische Schema New Deal versus Konservatismus. Truman, der seinen ersten Senatswahlkampf 1934 mit dem Slogan „Mit Herz und Seele für Roosevelt“⁵² bestritten hatte, war als Anhänger der New Deal-Reformen bekannt geworden. Er hatte 1935 für den Social Security Act gestimmt und bedauerte in seinen Erinnerungen sogar, daß das Gesetz keine Bestimmungen über einen allgemeinen Krankenversicherungsschutz enthalten habe. 1944 unterstützte Truman Roosevelts Bewerbung um eine vierte Amtszeit als Präsident. In seinen Mitte der fünfziger Jahre erschienenen Memoiren schrieb er dazu: „Ich wußte, daß es innerhalb weniger Monate nach dem Ende des Krieges zum Widerruf vieler Sozialprogramme kommen würde, für die Roosevelt und die Demokraten seit 1933 so hart gekämpft hatten. Obwohl der Präsident körperlich nicht stark war, war er dennoch ein sicherer Sieger für die Kräfte des Liberalismus, und ich wollte alles tun, was ich konnte, um ihm zu helfen.“⁵³

Trotz solcher Aussagen war das Verhältnis zwischen Roosevelt und Truman niemals eng oder gar freundschaftlich. In den dreißiger Jahren glaubte sich Roosevelt der Unterstützung des Senators aus Missouri sicher. Truman empfand dies als Mißachtung seines Amtes und beschwerte sich einmal darüber, vom Präsidenten wie ein Bürogehilfe behandelt zu werden⁵⁴. Als Vizepräsident von Januar bis April 1945 wurde Truman weder in wichtige innen- und außenpolitische Beratungen einbezogen, noch über die Forschungen zur Atombombe informiert. Zehn Tage nach seinem Amtsantritt sagte er dem liberalen Senator Claude Pepper aus Florida, daß er Roosevelt immer unterstützt habe. Nun jedoch sei er verantwortlich für die „Einheit und Harmonie des Landes“ und kündigte an, daß man ihn meistens in der politischen Mitte finden werde⁵⁵.

Als in den ersten Nachkriegsmonaten Arbeitskämpfe den Erfolg der Rekonversion der Wirtschaft von Kriegs- auf Friedensbedingungen bedrohten, griff der neue Präsident hart gegen militante Gewerkschaften durch und drohte mit dem Einsatz des Militärs gegen Streikende. Ein Jahr nach seinem Amtsantritt hatte Truman alle Mitglieder des alten Roosevelt-Kabinetts entlassen und durch politische Weggefährten aus

⁵¹ Vgl. James T. Patterson, *America's Struggle against Poverty, 1900–1980*, Cambridge, Mass. 1981, S. 45.

⁵² Leuchtenburg, *In the Shadow of FDR*, S. 4.

⁵³ Harry S. Truman, *Memoirs*, Band 1: *Year of Decisions*, Garden City 1955, S. 150, 154; Zitat in Band 2: *Years of Trial and Hope*, Garden City 1956, S. 171.

⁵⁴ Zit. nach Leuchtenburg, *In the Shadow of FDR*, S. 4.

⁵⁵ Tagebuchaufzeichnung Peppers vom 24. 4. 1945, zit. nach ebenda, S. 12.

Missouri ersetzt. Kernpunkt der Schwierigkeit, Trumans Einstellung gegenüber sozialen Reformen zu bestimmen, ist, daß das, was in den ersten Jahren seiner Präsidentschaft unternommen werden mußte, das genaue Gegenteil dessen war, was Roosevelt erreichen wollte. Nach der Zeit hoher Regierungsausgaben im Zeichen des New Deal kam es Truman darauf an, den Staatshaushalt auszugleichen. Roosevelt hatte den Einflußbereich der Regierung erweitert und einen begrenzten Wohlfahrtsstaat errichtet. Das war eine enorme Leistung, aber eine, bei der wirtschaftliche Anreize Loyalitäten schaffen konnten. Trumans Aufgabe war es, den Staat von vielen Aufgaben, die er im Krieg erfüllt hatte, zu entlasten und das Land auf den Frieden umzustellen. Roosevelt bekämpfte die Arbeitslosigkeit durch die Schaffung von Arbeitsplätzen; Truman sah sich mit dem Problem der Inflation aufgrund von Gehalts- und Preissteigerungsforderungen konfrontiert. Jede Politik, solche Forderungen niederzuhalten, weckte Widerspruch.

Befürchtungen von Liberalen, daß Truman ein Ende der New Deal-Reformen anstrebe, waren jedoch übertrieben. Truman selbst wurde nicht müde, seine Treue zum New Deal zu betonen. In seiner ersten Ansprache als Präsident erklärte er, daß die Amerikaner „lang und hart gearbeitet hätten, um eine Sozialordnung zu erreichen, die der Tradition des Landes gerecht werde. . . Lassen Sie mich den nach vorne blickenden Menschen in Amerika versichern, daß es kein Nachlassen geben wird in unseren Bestrebungen, das Los der einfachen Menschen zu verbessern.“⁵⁶ Die politischen Kräfteverhältnisse – seit 1947 stand er einem von Republikanern kontrollierten Kongreß gegenüber – ließen Hoffnungen auf eine Ausweitung der Sozialprogramme jedoch illusorisch erscheinen. Dennoch initiierte Truman eine Reihe von Gesetzesvorhaben, die einige Lücken im Social Security-System füllen sollten.

Das besondere Interesse des Präsidenten galt der Verabschiedung eines nationalen Gesundheitssystems. In seinen Erinnerungen notierte er: „Ich habe es nie verstehen können, warum sich einige Leute so über die Vorstellung aufregten, daß die Regierung etwas zur Verbesserung und zum Schutz der Gesundheit der Menschen unternehmen wollte.“ Diejenigen, die einen von der Regierung garantierten Krankenversicherungsschutz ablehnten, seien vornehmlich die, die ihn nicht benötigten. „Aber es ist eine Tatsache, daß ein großer Teil unserer Bevölkerung nicht für ausreichende medizinische und Krankenhausversorgung bezahlen kann.“⁵⁷

Am 19. November 1945 brachte Truman seinen Plan für ein nationales Krankenversicherungssystem im Kongreß ein. Der Präsident kritisierte die ungleichmäßige Verteilung von medizinischen Einrichtungen im Land, das unzureichende öffentliche Gesundheitssystem, die dürftige medizinische Forschung und Ausbildung, die hohen Pflegekosten und den Verlust des Einkommens im Falle von Krankheit. Truman schlug die Verabschiedung eines nationalen Gesundheitssystems vor, einschließlich zweier Versicherungssysteme für Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und für die Ko-

⁵⁶ Vgl. *Public Papers of the Presidents of the United States, Harry S. Truman, 1945*, Washington 1961, S. 3.

⁵⁷ Truman, *Years of Trial and Hope*, S. 17.

sten medizinischer Versorgung⁵⁸. Die anschließenden Diskussionen im Kongreß und in der Öffentlichkeit standen im Zeichen eines vermeintlichen Gegensatzes von freiheitlich-marktwirtschaftlicher Ordnung und Sozialismus. Dr. Michael M. Davis, der Vorsitzende eines von Truman einberufenen nationalen Gesundheitskomitees, wies in einer Diskussion mit Gegnern des Krankenversicherungskonzepts im Juni 1947 darauf hin, daß Millionen von Amerikanern ohne Versicherungsschutz seien⁵⁹. Senator Robert Taft aus Ohio, der Führer der republikanischen Opposition im Kongreß, erklärte, daß die im Gesetzentwurf vorgesehene Zwangsgliederschaft dem Wesen einer Versicherung widerspräche. Er sah in Trumans Vorschlag eine Steuer von vier bis fünf Milliarden Dollar, mit der alle amerikanischen Ärzte bezahlt werden sollten, um freie medizinische Versorgung zu leisten. „Das ist es, was den Sozialismus ausmacht. Warum nur freie medizinische Versorgung für jedermann auf Kosten des Steuerzahlers, warum nicht auch freie Lebensmittel, Kleidung und Wohnungen auf Kosten der Steuerzahler?“⁶⁰ Die Angst, daß durch an sich harmlos erscheinende sozialpolitische Maßnahmen dem Sozialismus unbemerkt auch in Amerika Tür und Tor geöffnet würde, war für konservative Amerikaner ein wichtiges Argument gegen einen Ausbau des Sozialstaates. Noch direkter war die American Medical Association (AMA) in ihrer eine Million Dollar teuren Kampagne gegen eine allgemeine Krankenversicherung. Die Standesorganisation der amerikanischen Ärzteschaft verwahrte sich gegen jede Einflußnahme der Regierung auf das Verhältnis von Arzt zu Patient und warnte vor den Gefahren einer, wie es in AMA-Broschüren hieß, „bolschewistischen Bürokratie“. Laut AMA war die kommunistische Partei einer der größten Anhänger eines „allgemeinverbindlichen Sozialsystems“⁶¹.

Truman lehnte die Charakterisierung seines Plans als „sozialistisch“ ab. Unter sozialistischer Medizin verstehe er, daß Ärzte Angestellte des Staates seien. Das sei jedoch in seinem Plan nicht vorgesehen. Dennoch gelang es dem Präsidenten nicht, seine Vorstellungen gegen den organisierten Widerstand der AMA durchzusetzen. Die Vereinigten Staaten blieben die einzige westliche Demokratie, in der es keinen allgemeinen Krankenversicherungsschutz gibt. „Ich habe als Präsident einige bittere Enttäuschungen erlebt,“ so Truman in seinen Erinnerungen, „aber keine hat mich mehr und in so persönlicher Weise getroffen wie das Mißlingen, den organisierten Widerstand gegen ein nationales Gesundheitssystem zu überwinden.“⁶²

Die Phase eines sozialpolitischen Konsenses, der die frühe Roosevelt-Administration gekennzeichnet hatte, war bereits in den dreißiger Jahren zu Ende gegangen. In den Jahren des *divided government* von 1947 bis 1952 mit einem demokratischen Präsidenten und einem republikanischen Kongreß wurde die Verabschiedung weite-

⁵⁸ Vgl. Truman, *Public Papers*, 1945, S. 475–491; Monte M. Poen, *Harry S. Truman Versus the Medical Lobby: The Genesis of Medicare*, Columbia, MO, 1979, S. 64.

⁵⁹ Donald T. Critchlow/Ellis W. Hawley (Hrsg.), *Poverty and Public Policy in Modern America*, Chicago 1989, S. 183.

⁶⁰ Senator Robert A. Taft, *The American Forum of the Air*, 3. 6. 1947, zit. nach ebenda.

⁶¹ *Newsweek*, 15. 6. 1953, S. 62; Critchlow/Hawley, *Poverty and Public Policy*, S. 182.

⁶² Truman, *Years of Trial and Hope*, S. 23.

rer sozialpolitischer Gesetze unwahrscheinlich. Im Ergebnis erscheint die Phase von 1945 bis 1952 deshalb als Stagnation. Das gilt auch für die folgende Phase von 1953 bis 1960, in der eine republikanische Administration konservativem Druck ausgesetzt war, Sozialleistungen stärker zu begrenzen.

Die Eisenhower-Administration

Während die Demokraten 1945 über Trumans Einstellung zum New Deal unsicher waren, sorgten sich viele Republikaner 1952 über Eisenhowers Konservatismus. Sein Karrieresprung in die militärische Führungsspitze des Landes hatte unter Roosevelt stattgefunden. Als Präsidentschaftskandidat hatte Eisenhower einmal erklärt, daß die Probleme, mit denen die USA konfrontiert seien, 1945 in Washington begonnen hätten. Hieß das, daß er Truman tadeln, Roosevelt jedoch von seinem Tadel ausnehmen wollte?⁶³ Kritiker lasen jedoch zu viel in solche Erklärungen hinein, denn es kann kaum Zweifel daran bestehen, daß Eisenhower in fiskalischen Angelegenheiten ein Konservativer war, der viele New Deal-Gesetze rundweg ablehnte. In seinem Tagebuch notierte er 1959, daß er die Nominierung für das Amt des Präsidenten durch die Republikaner angenommen habe, weil ein demokratischer Wahlsieg eine Fortsetzung des New Deal bedeutet hätte: „Ich glaube, daß das Argument für mich am wichtigsten war, daß alle deutlichen Wahlsiege von 1936, 1940, 1944 und Trumans Sieg über Dewey 1948 unter der Doktrin des ‚Ausgebens und Ausgebens und Wählens und Wählens‘ standen. Es erschien mir nötig, daß das gestoppt würde, wenn das Land nicht zu sehr von dem Kurs abgleiten sollte, auf den wir unsere Hoffnungen gesetzt hatten – den Mut und die Selbstverantwortlichkeit jedes Bürgers, die Bedeutung der Möglichkeiten im Gegensatz zu einfacher materieller Sicherheit, und unsere Überzeugung, daß der Fortschritt in Amerika auf der Arbeit und dem Schweiß aller Bürger beruht, die versuchen, die eigenen Bedürfnisse und die der Familie zu befriedigen –, und daß wir statt dessen an einem Punkt angelangt waren, von dem aus wir uns zu einem paternalistischen Staat wandelten, der uns von der Wiege bis ins Grab begleitete.“⁶⁴ Eisenhower mißfiel, daß der Staat zu viele Aufgaben übernahm, die von privaten Unternehmen besser ausgeführt werden konnten. Krankenversicherung war für ihn eine Angelegenheit privater Versicherungsunternehmen. Ein besonderes Ärgernis stellte für Eisenhower die Tennessee Valley Administration (TVA) dar, ein von Roosevelt initiiertes Staudammprojekt, das privaten Stromerzeugern Konkurrenz machte. Auf einer Reise durch den Mittleren Westen im Juni 1953 bezeichnete er die TVA als Beispiel für den „schleichenden Sozialismus“ in Amerika⁶⁵.

In einer Rede vor der American Bar Association, der Landesorganisation amerikanischer Rechtsanwälte, hatte Eisenhower, damals Präsident der New Yorker Colum-

⁶³ Vgl. Leuchtenburg, *In the Shadow of FDR*, S. 48.

⁶⁴ Tagebuchaufzeichnung Eisenhowers vom 28. 11. 1959, in: *The Eisenhower Diaries*, hrsg. von Robert H. Ferrell, New York 1981, S. 374.

⁶⁵ *New York Times*, 18. 6. 1953, S. 1, 23.

bia Universität, im September 1949, seine Vorstellungen einer zukünftigen amerikanischen Wirtschafts- und Sozialpolitik erläutert. Er selbst nannte sie eine „Politik der Mitte“. Von der Regierung könne erwartet werden, daß sie Regeln aufstelle, die gleiche Chancen für alle gewährleiste. „Im Gegenzug verfolgen wir alle Aktivitäten der Regierung – besonders der sich stark ausdehnenden Bundesregierung – sehr genau, um sicherzustellen, daß sie, während sie ihre Aufgaben erfüllt, nicht mehr als unbedingt notwendig in unser Leben eingreift.“ Die Grundlage für den wirtschaftlichen Erfolg Amerikas seien die Kooperation zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und die Tatsache, daß es in Amerika keine bevorzugte Kaste gäbe. Eisenhower glaubte, daß sich die Bundesregierung aus allen Bereichen heraushalten sollte, die Einzelstaats- und lokale Regierungen angemessen regeln könnten, darunter die Bildungs- und Sozialpolitik⁶⁶.

Eisenhower ging trotz seiner Abneigung gegenüber dem Sozialismus in Amerika nicht so weit, populäre Sozialprogramme wie Social Security zu beenden: „Sollte eine politische Partei versuchen, das Social Security Programm abzuschaffen und Arbeitsschutzgesetze zu eliminieren, so würde man von dieser Partei in unserer politischen Geschichte sehr bald nichts mehr hören. Es gibt eine kleine Splittergruppe, die glaubt, daß dies zu machen sei. . . . Ihre Zahl kann vernachlässigt werden und sie sind dumm,“ schrieb er seinem Bruder Edgar im November 1954⁶⁷. Im Sommer 1953 kündigte Eisenhower sogar eine Erweiterung der Rentenversicherung für Selbstständige wie Ärzte, Architekten, Anwälte, Farmer sowie Farm- und Hausbedienstete (insgesamt etwa zehn Millionen Personen) an⁶⁸. Gleichzeitig lehnte er jedoch eine staatliche Krankenversicherung ab, da die damit verbundenen Kosten für Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu hoch seien. In seinen Erinnerungen beklagte er die Höhe des Haushaltsdefizits, das den Wert der Währung beeinträchtigte⁶⁹.

In den fünfziger Jahren verlor Sozialpolitik die eigenständige Bedeutung, die sie im Jahrzehnt zuvor besessen hatte. Der wirtschaftliche Aufschwung und die Konfrontation mit der Sowjetunion führten zu einer politischen Konzentration auf andere Gebiete. Dennoch war Eisenhower kein Gegner der Sozialpolitik per se; er akzeptierte das Social Security Programm und verlieh ihm damit, wie der Historiker Stephen Ambrose es genannt hat, das „republikanische Siegel der Zustimmung“⁷⁰.

⁶⁶ Ansprache vor der American Bar Association, St. Louis, 1. 9. 1949, in: Glueck, *The Welfare State*, S. 137, 140 f.

⁶⁷ Dwight Eisenhower an Edgar Eisenhower, 8. 11. 1954, zit. nach Hamby, *Liberalism and Its Challengers*, S. 121.

⁶⁸ Vgl. *Congressional Digest*, Februar 1954, S. 43.

⁶⁹ Vgl. Dwight D. Eisenhower, *The White House Years: Mandate for Change, 1953–1956*, New York 1963, S. 3.

⁷⁰ Stephen Ambrose, *Eisenhower: Soldier and President*, New York 1990, S. 545.

4. Die Entdeckung der Armut in Amerika: Die Johnson-Administration und der War on Poverty

Dreißig Jahre nach dem New Deal kam es unter Präsident Lyndon B. Johnson zu einer zweiten Phase sozialpolitischen Aktivismus. Auf den ersten Blick haben diese zwei Perioden nur sehr wenig Gemeinsamkeiten. Die Grundlage für den New Deal war die Weltwirtschaftskrise; die Jahre der Great Society-Reformen unter Johnson waren demgegenüber eine Phase wirtschaftlichen Aufschwungs mit geringer Arbeitslosigkeit, wachsender Wirtschaftsproduktion und Preisstabilität. Wichtiger als diese wirtschaftlichen Bedingungen waren aber die zu beiden Zeiten bestehenden Krisenperzeptionen. Sowohl in den dreißiger als auch in den sechziger Jahren wiesen Intellektuelle und Politiker auf soziale Probleme hin und drängten auf ihre Lösung.

In den späten fünfziger und frühen sechziger Jahren begannen amerikanische Intellektuelle, die sozialen Auswirkungen der wirtschaftlichen Entwicklungen nach dem Zweiten Weltkrieg zu überdenken. Den Amerikanern ging es besser als jemals zuvor. Autos, Kühlschränke und Radios waren für fast alle erschwinglich geworden. Der Wirtschaftswissenschaftler John Kenneth Galbraith war jedoch über ein wachsendes Ungleichgewicht zwischen expandierendem privaten Konsum und stagnierenden öffentlichen Investitionen besorgt. Eine Zunahme der Zahl der Autos bedürfe einer parallelen Zunahme der Ausgaben für Straßenbau und Verkehrspolizei, zu der es jedoch in den fünfziger Jahren nicht gekommen sei. Die Bedingungen in Los Angeles stellten für ihn ein gutes Beispiel für dieses Ungleichgewicht dar. Effiziente Fabriken und Ölraffinerien, ein großes Angebot an Autos und ein enormer Verbrauch an schön verpackten Produkten führe mit dem Fehlen einer öffentlichen Müllabfuhr dazu, daß Abfall zu Hause verbrannt werde und daß die Luft in Los Angeles für mehrere Monate im Jahr verpestet sei⁷¹. Galbraith forderte deshalb, daß die Politik den Umfang der öffentlichen Ausgaben im gleichen Masse steigern müsse, wie auch private Ausgaben stiegen.

Der sozialistische Historiker Michael Harrington stimmte vielen Forderungen Galbraiths zu, war jedoch vor allem über die Lage der Menschen besorgt, die nicht am Boom steigenden privaten Verbrauchs teilnehmen konnten. Die Armen, so schrieb er in seinem 1962 veröffentlichten Buch *The Other America: Poverty in the United States*, hatten von der sozialen und wirtschaftlichen Gesetzgebung der dreißiger Jahre nicht profitiert. Sie waren die ersten Minderheitsarmen in der Geschichte, die ersten Armen, die man nicht sah, die ersten Armen, die die Politik ignorieren konnte. Sie hatten nichts von sozialen Sicherungsprogrammen, die nur organisierten Gruppen wie Arbeitern Unterstützung zukommen ließen. Harrington nannte es das Paradoxon des Wohlfahrtsstaates, daß er denen am wenigsten helfe, die die Unterstützung am meisten brauchten⁷².

⁷¹ Vgl. John Kenneth Galbraith, *The Affluent Society*, New York 1958, S. 13, 202, 204.

⁷² Vgl. Harrington, *The Other America*, S. 9–11.

Galbraith, Harrington und andere Autoren wie Richard A. Cloward und Lloyd E. Ohlin und Oskar Lewis erzeugten unter Sozialwissenschaftlern und Politikern das Bewußtsein, daß das Land auf einem falschen sozialpolitischen Kurs sei, da bestimmte Gruppen vom Wohlstand ausgeschlossen blieben. Sie erkannten unter Armen Verhaltensänderungen wie zunehmende Gewaltbereitschaft, Alkoholismus, Fatalismus und einen Zusammenbruch von Familienstrukturen, die den sozialen Frieden in Amerika gefährden könnten⁷³. Zwischen Ende 1962 und Anfang 1964 kamen die Kennedy- und Johnson-Administrationen zu der Überzeugung, daß politisch etwas getan werden mußte. Noch 1964 gab es aber unter der amerikanischen Bevölkerung kein ausgeprägtes Krisenbewußtsein in dieser Frage. Der Gouverneur des Staates North Carolina, Terry Sanford, erklärte in einer Anhörung vor dem Kongreß 1964, daß eine Mehrheit der Amerikaner noch immer keine genauen Vorstellungen über das Ausmaß der Armut im Land habe⁷⁴. Die Politik mußte deshalb darauf ausgerichtet sein, zunächst in der Öffentlichkeit Verständnis für Initiativen gegen die Armut zu schaffen.

Die Kennedy-Administration

Als John F. Kennedy im Januar 1961 Präsident wurde, war keineswegs klar, ob er auf sozialpolitischem Gebiet aktiv werden würde. Seine gesetzgeberische Tätigkeit im Repräsentantenhaus und im Senat von 1947 bis 1961 gab nur wenige Hinweise darauf, ob er an sozialen Fragen interessiert war. Einzig für die Erhöhung der Mindestlöhne hatte er sich eingesetzt. Beobachter werteten dies jedoch vornehmlich als Initiative, um den industrialisierten Nordosten, dem er entstammte, gegenüber den Südstaaten mit ihren berüchtigt niedrigen Löhnen und Gehältern wettbewerbsfähig zu halten.

Mitte der fünfziger Jahre hatte sich der Historiker Arthur M. Schlesinger, Jr. mit einem Vorschlag an den damaligen Senator Kennedy gewandt, der darauf hinauslief, mit einem neuen Gesetzesvorhaben über den New Deal, der ganz auf die Bedürfnisse der dreißiger Jahre zugeschnitten war, hinauszugehen. Während Roosevelt das Problem der Arbeitslosigkeit habe bekämpfen müssen, stünden nun andere Probleme wie Bildung, medizinische Versorgung und die Bürgerrechtsfrage auf der Tagesordnung. Das Land werde reicher, doch gleichzeitig wende es einen immer geringeren Teil seines Reichtums für Gemeinschaftsaufgaben auf. Kennedy widersprach dem nicht; er glaubte jedoch, daß ein solches Programm am Widerstand konservativer Südstaatenpolitiker scheitern mußte⁷⁵.

⁷³ Richard A. Cloward/Lloyd E. Ohlin, *Delinquency and Opportunity*, New York 1960; Oskar Lewis, *The Children of Sanchez*, New York 1961.

⁷⁴ Gouverneur Terry Sanford vor dem House Committee on Education and Labor, *Economic Opportunity Act of 1964, Hearings*, 88th Congress, 2nd Session, Bd. 2, S. 924.

⁷⁵ Georg Schild, John F. Kennedy, Göttingen 1997, S. 18–20; Arthur M. Schlesinger, *A Thousand Days*, Boston 1965, S. 99, 100.

Kennedys Initiativen auf dem Gebiet der Sozialgesetzgebung blieben bis 1963 begrenzt. In seiner Ansprache zur Lage der Nation rief er im Januar 1961 zu einer Erhöhung der Mindestlöhne auf, die in abgeschwächter Form noch im gleichen Jahr zustande kam. Im folgenden Monat forderte er den Kongreß zur Verabschiedung eines Gesetzes zur Verbesserung der Krankenversorgung von Rentnern und Kindern auf. Ein Jahr später, im Februar 1962, sprach er zum ersten Mal das Problem der Armut an. Sein Gesetzentwurf vom 26. Mai 1962 – er wurde später Teil des War on Poverty – sah ein Programm zur Verbesserung der Infrastruktur und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze vor. Diese Sozialprogramme waren jedoch im Vergleich zu Kennedys Außenpolitik nur von geringer Bedeutung. Erst im letzten Jahr seiner Amtszeit forderte er bei seinen Mitarbeitern detaillierte Studien zur sozialen Lage ein.

Die Frage, warum Kennedy und nach ihm Johnson schließlich doch Sozialprogramme zugunsten der Armen auflegten, wird höchst unterschiedlich beantwortet. Zwei grundsätzliche Positionen können unterschieden werden: Die Reform durch Druck von unten und die Reform von oben. Anhänger der ersten Vorstellung argumentieren, daß der War on Poverty aus der Angst vor Rassenunruhen resultierte. Mitte 1963 hatten Bürgerrechtsführer begonnen, auf die wirtschaftliche und soziale Diskriminierung Schwarzer hinzuweisen. Adam Walinsky, ein Berater des Weißen Hauses, meinte in einem Memorandum im Sommer 1964, es sei mittlerweile deutlich geworden, daß gewalttätige Unruhen das zentrale Thema der bevorstehenden Wahl sein würden. „Jeder Aufstand der Schwarzen steht für Zehntausende Stimmen für [Barry] Goldwater“, den republikanischen Präsidentschaftskandidaten von 1964⁷⁶.

Anhänger der Theorie der Reform von oben sehen in der Furcht vor militanten Auseinandersetzungen mit Schwarzen hingegen erst ab 1965 einen politischen Faktor. Zuvor hätten Bürgerrechtsführer den offenen Rassismus in der amerikanischen Gesellschaft als Quelle der Armut von Schwarzen angesehen. Als wichtigstes Mittel, die Armut zu beseitigen, sei eine Bürgerrechtsgesetzgebung angesehen worden, nicht jedoch wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen. Anhänger dieser Auffassung glauben, daß Liberale im Weißen Haus Armut als politisches Problem selbst entdeckt hätten. „Die Initiative für ein Programm zur Bekämpfung der Armut kam aus den Reihen der Regierung,“ so Robert Lampman, der in der Johnson-Administration Mitglied des Council on Economic Advisors war. Die Administration wollte damit den Social Security Act von 1935 und den Employment Act von 1946 weiterführen⁷⁷.

Für Liberale erschienen die Kosten einer sozial heterogenen Gesellschaft enorm hoch. „Die Gründe für den Wunsch, Armut zu beseitigen, benötigen keine weiteren Ausführungen,“ so ein Memorandum des Council on Economic Advisors vom Dezember 1963. „Es ist klar, daß Armut Kosten verursacht nicht nur für den einzelnen, sondern auch für die Gesellschaft.“ Kriminalität, Krankheit und hohe Kindersterb-

⁷⁶ Adam Walinsky Memorandum, August 1964, in: Johnson Library, S. Douglass Cater Papers, Folder Miscellaneous Correspondence, S. 1.

⁷⁷ Zit. nach Irwin Unger, *The Best of Intentions: The Triumph and Failure of the Great Society Under Kennedy, Johnson and Nixon*, New York 1996, S. 51.

lichkeit seien die Folge. „Armut ist keine Privatangelegenheit. Sie ist ein soziales Problem.“⁷⁸ Eine Studie des National Policy Committee on Pockets of Poverty kam Ende 1963 zu der Überzeugung, daß die Armen von normalen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen kaum profitierten: „Ihre Armut ist viel mehr das Ergebnis besonderer Umstände als die Folge des normalen Wirtschaftslebens. Ihr Schicksal kann nicht als das Ergebnis unzureichender wirtschaftlicher Wachstumsraten bezeichnet werden, da sie nicht Teil der Wirtschaftsbeziehungen sind. Es wird nicht ausreichen, zu argumentieren – wie die meisten Politiker und Ökonomen dies im Augenblick tun –, daß die Armut durch Arbeitsmarktpolitik beseitigt werden kann.“⁷⁹

Mitte der sechziger Jahre bestand in amerikanischen Regierungskreisen die Überzeugung, daß für die Armut erst in zweiter Linie das Individuum verantwortlich sei. Vielmehr ging die Johnson-Administration bei der Planung des War on Poverty davon aus, daß es Umstände gäbe, die den einzelnen daran hinderten, aus eigener Kraft die Armut zu überwinden. Deshalb müsse der Staat einschreiten. Einige Menschen in Amerika sähen Armut als Schicksal eines Teils der Bevölkerung an, andere hielten sie für das Ergebnis individuellen Tuns, so Robert Lampman im Juni 1963: „Eine dritte Sichtweise, die von der Administration geteilt wird, ist die, daß es zum großen Teil eine Angelegenheit des sozialen Willens ist, einen großen oder kleinen Teil der Gesellschaft in Armut zu belassen.“⁸⁰ In einem weiteren Memorandum zeigte sich Lampman im November darüber besorgt, daß sich das Verhältnis der Einkommen zwischen Weißen und Schwarzen von 1950 bis 1960 nicht geändert habe. „Unsere größte Sorge sollte jedoch den Lebensbedingungen und der Eliminierung der Armut dienen. Ich behaupte, daß das Problem der Armut ähnlich dem einer Krankheit ist und deshalb kontrolliert und, wenn möglich, beseitigt werden muß.“⁸¹

Die Johnson-Administration

Gegen Ende der Amtszeit Kennedys hatte sich die Auffassung durchgesetzt, daß ein Teil der Bevölkerung besonderer Förderung bedürfe, um am allgemeinen Wohlstand teilhaben zu können⁸². Diese Vorstellung von Armut als gesellschaftlicher Krise fand Ausdruck in Präsident Johnsons War on Poverty-Ansprache im Januar 1964.

⁷⁸ Memorandum „The Problem of Poverty in America“, Draft, 28. 12. 1963, S. 1 f., in: Johnson Library, Legislative Background, Economic Opportunity Act 1964, „CEA Draft History of War on Poverty“.

⁷⁹ Zit. nach Douglass Cater, *The Politics of Poverty*, *The Reporter*, 13. 2. 1964, S. 16–20, Zitat S. 17.

⁸⁰ Memorandum Robert J. Lampman an Walter Heller, 3. 6. 1963, *An Offensive Against Poverty*, in: Johnson Library, Legislative Background, Economic Opportunity Act 1964, „CEA Draft History of War on Poverty“.

⁸¹ Entwurf Lampmans für Ansprache Walter Hellers, 'The Costs of Slack', 10. 6. 1963, in: Ebenda, LBJLib Special File, Legislative Background, Economic Opportunity Act 1964, „CEA Draft History of War on Poverty“.

⁸² Memorandum Walter Hellers an den Landwirtschaftsminister u. a., 5. 11. 1963, S. 1, in: Ebenda, Special File, Legislative Background, Economic Opportunity Act, Box 1.

Im August des gleichen Jahres unterzeichnete er den Economic Opportunity Act, der das Office of Economic Opportunity ins Leben rief. Auf lokaler Ebene sollten Arme bei dem Versuch, sich selbst zu helfen, unterstützt werden. Mit knapp einer Milliarde Dollar pro Jahr wurden berufliche Weiterbildungsprogramme wie Job Corps angeboten.

Im folgenden Jahr ging Johnson noch einen Schritt weiter und rief zur Errichtung der Great Society auf. Über den War on Poverty hinaus sollten die vernachlässigten Innenstädte revitalisiert werden. Johnson forderte den Kongress auf, ein Programm zur medizinischen Versorgung armer (Medicaid) und alter Menschen (Medicare) zu verabschieden. Sozialhilfe verlor so das lange Zeit mit ihr verbundene Stigma, und die Zahl der Empfänger erhöhte sich drastisch. 1966 empfingen allein in New York 550 000 Personen Sozialhilfe, 1988 erhielten 45 Prozent der schulpflichtigen Kinder der Stadt öffentliche Unterstützung. Von 1965 bis 1975 verdreifachte sich die Zahl der Familien, die durch das AFDC-Programm unterstützt wurden, von 4,4 auf 11,4 Millionen⁸³.

Vergleiche des War on Poverty mit dem New Deal bieten sich an. Während es sich auf den ersten Blick in beiden Fällen um Änderungen der amerikanischen Sozialpolitik handelt, unterschied sich der War of Poverty jedoch in zwei wichtigen Aspekten vom New Deal. Anders als Roosevelts Programm, das eine Reaktion auf weit verbreitete soziale Not darstellte, war der War on Poverty eine Antwort auf eine von der Administration erklärte Krise⁸⁴. Mitte der sechziger Jahre bestand keine allgemeine Krisenstimmung, die zur Reaktion gezwungen hätte. Ebenso bedeutsam war, daß Johnson auch inhaltlich über Roosevelts Vorstellungen hinausging. Der New Deal diente vornehmlich der Unterstützung arbeitsloser weißer Männer; der War on Poverty wollte denjenigen helfen, die strukturell benachteiligt waren. „Es werden Maßnahmen ergriffen,“ so der New Dealer Adolf A. Berle im Jahre 1965 über den War on Poverty, „um einen erheblichen Teil der persönlichen Einkommen in Amerika in die Taschen der ärmsten, am schlechtesten bezahlten Teile der Bevölkerung zu lenken.“ Diese Zielsetzung läßt den War on Poverty als prinzipiell weitergehender erscheinen als den New Deal, wenngleich Berle selbst die Kontinuität in den Mittelpunkt stellte: „Falls [der War on Poverty] erfolgreich ist . . . wird sich eine neue Ära der Weltgeschichte aufgetan haben. Die soziale und wirtschaftliche Revolution, die von Präsident Franklin D. Roosevelt begonnen worden war, wird vollendet worden sein – so weit Wirtschaftspolitik dies zu tun vermag.“⁸⁵ Der War on Poverty stellte den entschiedensten Versuch in der amerikanischen Geschichte dar, über die Schaffung gleicher Möglichkeiten hinaus allen Amerikanern ähnliche Lebensbedingungen zu ermöglichen.

⁸³ Lawrence Podell, *Social Characteristics of Welfare Families in New York City*, 14. 8. 1968, S. 1, in: Ebenda, White House Central Files, Box 2; Lawrence M. Mead, *The New Politics of Poverty: The Nonworking Poor in America*, New York 1992, S. 28 f.

⁸⁴ Vgl. Unger, *Best of Intentions*, S. 50.

⁸⁵ Adolf A. Berle, „The Changing Economy: Corporations Big and Small“, S. 2, in: Roosevelt Library, Adolf A. Berle Papers, Box 155, Folder Speeches October–December 1965.

Diese für amerikanische Verhältnisse radikale Zielsetzung war umstritten. Genau wie der New Deal wurde auch der War on Poverty von heftiger konservativer Kritik begleitet. In der Debatte um die Verabschiedung des Economic Opportunity Act erklärte Senator John Tower aus Texas, mit der Sozialpolitik sei man bereits zu weit in Richtung auf finanzielle Umverteilung gegangen. Amerikanische Lokal- und Einzelstaatsregierungen gäben bereits 66 Milliarden Dollar im Jahr für Wohlfahrts- und Bildungsmaßnahmen aus. „Es erscheint mir, daß die Regierung, falls sie wirklich etwas gegen die Armut unternehmen wolle, sicherstellen würde, daß die Privatwirtschaft in einem gesunden Wirtschaftsklima arbeiten kann und daß sie nicht durch Regulierungen, konfiskatorische Besteuerung und bedrückende Regeln gehemmt wird. Falls die freie Wirtschaft so arbeiten könnte, wie sie wollte, würde dies sehr weit in Richtung auf ein Ende der Armut in den Vereinigten Staaten gehen.“⁸⁶

Der War on Poverty endete unter der Last wachsenden finanziellen Bedarfs zu einer Zeit, als der Krieg in Vietnam eine Konzentration Amerikas auf die Außenpolitik erzwang. Der Direktor des Budgetbüros des Executive Office, Charles L. Schultze, schrieb im November 1966 an Johnson, daß es in der Vorbereitung des Budgets für 1968 – eines Wahljahres – ein Problem gebe: „Das Problem ist einfach, daß wir nicht in der Lage sein werden, Great Society-Programme ausreichend zu finanzieren. Gleichzeitig haben sich die Staaten, Städte, Problemgebiete und Einzelpersonen in einem Ausmaß an Leistungen aus dem Great Society-Programm gewöhnt, das unrealistisch ist.“ Schultze warnte vor weiteren finanziellen Zusagen, da sie nicht zu bezahlen seien und nur zu einem Glaubwürdigkeitsverlust führen würden⁸⁷.

Der Erfolg des War on Poverty ist heute unter Historikern und Wirtschaftswissenschaftlern umstritten. Gemessen an den großen Erwartungen der Jahre 1964 bis 1966 erscheint er als Fehlschlag. Der Wirtschaftswissenschaftler Walter E. Williams schrieb 1996, daß trotz der 5,4 Billionen Dollar, die der Staat seit 1965 für Programme zur Bekämpfung der Armut ausgegeben habe, die Probleme heute schlimmer seien als Mitte der sechziger Jahre⁸⁸. Verteidiger der Politik Johnsons führen andere Zahlen an. Der Kolumnist der *Washington Post*, Colman McCarthy, meinte 1982, daß die Armutsrate von 22 Prozent im Jahre 1959 auf zwölf Prozent 1969 gesunken sei. Diese Abnahme sei als Erfolg der Great Society-Programme zu werten⁸⁹.

Unter Johnsons Nachfolger Richard Nixon kam es zu einer ersten Modifizierung der in den sechziger Jahren aufgelegten Programme. Als Hauptproblem erschien ihm die Höhe der finanziellen Zuwendungen an Bedürftige. Eine Studie über die Lage der Armen in New York City kam zu dem Ergebnis, daß eine vierköpfige Fa-

⁸⁶ Congressional Record, Senate, 22. 7. 1964, S. 16613.

⁸⁷ Charles Schultze Memorandum an Präsident Johnson, „Great Expectations vs. Disappointments“, 7. 11. 1966, in: Johnson Library, White House Central Files, Box 28, WE9; Shriver an Califano, 13. 6. 1966, in: Ebenda, Gaither Papers, Box 378, Folder New Ideas; Council of Economic Advisors, Memorandum „Post-Vietnam Fiscal Policy Choices“, 5. 8. 1968, in: Ebenda, Confidential File, Box 3, Folder Economic Planning at the End of Hostilities, BE5.

⁸⁸ Vgl. Walter E. Williams, *The Welfare Debate*, in: *Society* 33 (1996), No. 5, S. 14.

⁸⁹ Vgl. Colman McCarthy, *Blaming LBJ*, in: *Washington Post*, 25. 9. 1982, S. A25.

milie knapp 6100 Dollar Sozialhilfe im Jahr erhielt. Das war mehr als ein zum Mindestlohn arbeitender Vollzeitbeschäftigter verdienen konnte. Konservative kritisierten, daß der Staat damit die Arbeitsethik der Armen untergrabe. Außerdem werde die Institution Familie gefährdet, da eine Eheschließung zum Verlust des Anspruchs auf Sozialhilfe führen konnte. Nixon legte dem Kongreß den Gesetzesvorschlag eines Family Assistance Plan (FAP) vor. Nicht nur Arbeitslose, sondern auch beschäftigte Arme sollten danach finanziell unterstützt werden. Nixon hoffte, daß sich, falls eine Eheschließung und die Übernahme einer geringfügigen Arbeit nicht zu finanziellen Nachteilen führen würde, Arme verstärkt um die Aufnahme einer Beschäftigung bemühen würden. Im Gegenzug verlangte das Gesetzesvorhaben aber, daß jeder, der Hilfe erhielt, arbeiten bzw. sich fortbilden müsse. Das Ergebnis, so Nixon in seinen Erinnerungen, sollte die Gleichung „keine Arbeit, keine Sozialhilfe“ sein⁹⁰. Der FAP scheiterte jedoch 1971 am gemeinsamen Widerstand der Konservativen, die finanzielle Leistungen an Arbeitende ablehnten, und der Liberalen, denen die Verpflichtung zur Arbeit zu weit ging.

Johnson hat die Tradition Roosevelts weitergeführt und stark ausgebaut, zugleich aber durch die damit verbundenen hohen Kosten seinen innenpolitischen Gegnern Gelegenheit gegeben, die sozialpolitischen Maßnahmen in Frage zu stellen. Nixons Family Assistance Plan stellte einen ersten Modifizierungsversuch der Great Society dar; in den achtziger Jahren kam es zu offener Kritik.

5. Ending Welfare as We Know It: Kritiker der Sozialpolitik in den achtziger und neunziger Jahren

Die Reagan-Administration

Die siebziger Jahre wurden zu einem frustrierenden Jahrzehnt für die Vereinigten Staaten. Der Watergate-Skandal unterminierte das Vertrauen der Amerikaner in ihre politische Führung, der Krieg in Vietnam schädigte das Ansehen des Militärs, und der Ölpreisschock führte zu einem Gefühl der wirtschaftlichen Verwundbarkeit. Das Nachrichtenmagazin *Newsweek* schrieb im Januar 1981, der neue Präsident Ronald Reagan habe die „bedrohlichste wirtschaftliche Krise seit Franklin D. Roosevelt vor 48 Jahren“ übernommen. Der Präsident müsse vordringlich die Inflation bekämpfen, die sowohl Ursache als auch Folge der wirtschaftlichen Probleme des Landes sei⁹¹.

Reagan trat mit dem Ziel an, Amerika zu seiner „verdienten Größe“ zurückzuführen. Er wollte Ausgaben im sozialen Sektor verringern und staatliche Regelungen, die die freie Entfaltung des einzelnen beeinträchtigten, strikt begrenzen. Er blieb damit seiner Auffassung treu, die er seit den frühen fünfziger Jahren vertreten hatte, daß

⁹⁰ Richard Nixon, RN: *The Memoirs of Richard Nixon*, New York 1978, S. 426; vgl. auch John M. Blum, *Years of Discord: American Politics and Society, 1961–1974*, New York 1991, S. 345.

⁹¹ *Newsweek*, 19. 1. 1981, S. 30–40.

die Regierung den Bürgern zu viel Geld nehme und zu viel in ihr Leben hineinregiere. Er versprach, das Social Security-Programm unangetastet zu lassen, kündigte aber an, jedes andere Sozialprogramm, das in den letzten zwanzig Jahre initiiert worden war, zu überprüfen. Der Erfolg der Reagan-Administration auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet war gemischt: Zwar sank von 1982 bis 1989 die Arbeitslosenquote von zehn auf fünf Prozent, die Armutsrate fiel jedoch nur geringfügig von 15 auf 13 Prozent, und die Staatsverschuldung nahm enorm zu⁹².

Bis Anfang der fünfziger Jahre war Reagan ein typischer antikommunistischer Liberaler gewesen. Er war Mitglied der sozialliberalen Americans for Democratic Action (ADA) und setzte sich im Senatswahlkampf von 1950 für die linke demokratische Kandidatin Helen Gahagen Douglas gegen den republikanischen Bewerber Richard Nixon ein⁹³. Reagans politische Überzeugungen änderten sich mit Beginn seiner Tätigkeit als Sprecher für die Firma General Electric Anfang der fünfziger Jahre. Zu seinen Aufgaben gehörte es, vor Mitarbeitern der Firma und vor anderen Geschäftsleuten über politische und wirtschaftliche Themen zu sprechen. Der rote Faden, der sich seither durch seine Reden zog, war die Warnung vor der Gefahr einer zu großen und zu bestimmenden Regierung. Er beklagte die Höhe der Steuern, betonte die Gefahren des Kommunismus und kritisierte Fehlentwicklungen im Wohlfahrtsystem⁹⁴. Im März 1961 etwa warnte er vor der Handelskammer in Phoenix, Arizona, vor den Gefahren eines allgemeinen Gesundheitssystems: „Traditionell war es immer eines der einfachsten Mittel, die Regierungsverantwortung zu vergrößern, indem eine öffentlich finanzierte medizinische Versorgung versprochen wurde. Es ist einfach, dies als humanitäres Projekt darzustellen.“⁹⁵ Ein halbes Jahr später erklärte er, daß die Idee der progressiven Einkommensteuer auf Karl Marx zurückgehe. Damit stand für Reagan fest: „Es kann keine moralische Rechtfertigung der progressiven Steuer geben.“⁹⁶

1966 wurde Reagan zum Gouverneur des Staates Kalifornien gewählt. In seiner Amtszeit und als republikanischer Bewerber um das Amt des Präsidenten 1976 und 1980 betonte er besonders, daß sein Staat gegen den Mißbrauch von Wohlfahrtsleistungen vorgegangen sei. Er habe die Zahl der Sozialhilfeempfänger um 300 000 reduziert und so zwei Milliarden Dollar eingespart⁹⁷.

Als Präsident entwarf Reagan Anfang der achtziger Jahre ein doppeltes Krisenszenario. Zum einen erklärte er, daß sich die USA Sozialpolitik nicht mehr im bisherigen

⁹² Vgl. Mead, *Politics of Poverty*, S. 45.

⁹³ Vgl. Hamby, *Liberalism and Its Challengers*, S. 340–346.

⁹⁴ Vgl. Max J. Skidmore, *Social Security in the United States*, in: John Dixon/Robert P. Scheurell (Hrsg.), *Social Security Programs: A Cross-Cultural Comparative Perspective*, Westport, CT 1995, S. 25.

⁹⁵ Ronald Reagan, *Encroaching Control: Keep Government Poor and Remain Free*, 1. 9. 1961, zit. nach Skidmore, *Social Security*, S. 25.

⁹⁶ Ebenda.

⁹⁷ Vgl. Davis W. Houck/Amos Kiewe (Hrsg.), *Actor, Ideologue, Politician: The Public Speeches of Ronald Reagan*, Greenwood, CT 1993, S. 154, 161.

Ausmaß leisten könnten. Zum anderen betonte er, daß Johnsons Great Society-Maßnahmen für die Armen des Landes kontraproduktiv gewesen seien. Reagan sah in der Regierung nicht eine übergeordnete Instanz, die gleiche Möglichkeiten für alle schuf, sondern eine Bürokratie, die durch Wohlfahrtszahlungen persönliche Initiative und Unternehmergeist erdrückte. In seiner Ansprache zur Amtsübernahme erklärte er im Januar 1981: „In der gegenwärtigen Krise ist die Regierung nicht die Lösung unseres Problems; die Regierung ist das Problem. . . Es ist meine Intention, Größe und Einfluß der Bundesbehörden einzuschränken und eine Unterscheidung zwischen den Befugnissen der Bundesregierung und solchen der Einzelstaaten und der Menschen vorzunehmen.“⁹⁸

Genau so bedeutsam war Reagans zweiter Punkt, daß die Great Society-Reformen den Schwarzen zum Nachteil gereicht hätten. Der Trend zur wirtschaftlichen Besserung der Armen sei in dem Moment zum Stillstand gekommen, so der Präsident im September 1982, als die Auswirkungen der Programme deutlich wurden⁹⁹. Er gab damit eine Auffassung wieder, die zur selben Zeit von konservativen Intellektuellen wie Nathan Glazer und George Gilder publizistisch vertreten wurde. Glazer, Gründungsherausgeber der Zeitschrift *The Public Interest*, forderte Einschränkungen im AFDC-Programm, indem er statistisch zu belegen versuchte, daß das Programm, das auf den Erhalt von Familien ausgerichtet war, den gegenteiligen Effekt habe. AFDC führe in armen Familien zur Erosion der Familienstruktur, da es für eine Frau wirtschaftlich vorteilhafter sein konnte, Kinder allein zu erziehen, als gemeinsam mit einem Partner zu leben, der nur über ein geringes Einkommen verfügte. Gilder schrieb in seinem 1980 erschienenen Buch *Wealth and Poverty*, daß man der Armut nur entkommen könne, wenn man sie spüre. Sozialprogramme machten es den Armen unmöglich, aus eigener Kraft und aus eigenem Antrieb ihr Schicksal zu verbessern. Der Sozialstaat schuf folglich Abhängigkeiten und zerstörte Eigeninitiative¹⁰⁰. Damit unterschied sich zur Zeit Reagans die öffentliche Perzeption von Armut und Sozialhilfe fundamental von den Ansichten, die in der Ära Johnson geherrscht hatten. Arme galten nicht mehr als Opfer eines Wirtschaftssystems, sondern die Unabhängigkeit von Wohlfahrt galt als angestrebte Lebensform. Änderungen der Sozialgesetze vorzunehmen, war nicht länger herzlos, sondern der erste Schritt zur Hilfe durch Selbsthilfe.

Sofort nach seiner Amtsübernahme im Januar 1981 forderte Reagan Kürzungen bei „Welfare“-Programmen. In seinem ersten Haushaltsplan strich er im Sozialsektor, einschließlich Lebensmittelmarken und Medicaid, über 10 Milliarden Dollar¹⁰¹. An-

⁹⁸ Public Papers of the Presidents of the United States: Ronald Reagan 1981, Washington, D. C. 1982, S. 1 f.

⁹⁹ McCarthy, Blaming LBJ, S. A25.

¹⁰⁰ Vgl. Nathan Glazer, Paradoxes of American Poverty, in: *The Public Interest*, H. 1 (1966), S. 71–81; ders., The Social Policy of the Reagan Administration: a Review, in: Ebenda, H. 75 (1984), S. 76–98; George Gilder, *Wealth and Poverty*, New York 1980; Daniel Patrick Moynihan, One-Third of a Nation, in: *The New Republic*, 9. 6. 1982, S. 18–21.

¹⁰¹ U. S. News and World Report, 2. 3. 1981, S. 22; vgl. Nick Kotz, The War on the Poor, in: *The New Republic*, 24. 3. 1982, S. 18–23.

dere Posten wie der Verteidigungsetat wurden gleichzeitig erhöht. Als Folge stellte sich das bisherige Verhältnis von Sozial- zu Militärausgaben innerhalb weniger Jahre auf den Kopf. Während 1980 etwa 28 Prozent des Bundeshaushalts in den Sozialbereich und 22 Prozent in den Verteidigungsetat gingen, waren es gegen Ende seiner Amtszeit 22 Prozent für Sozialausgaben und 28 Prozent für das Pentagon.

Zwar nahm Reagan das populäre Social Security-Programm von seinen Budgetkürzungen aus, doch sind hierbei zwei Aspekte zu betonen. Zum einen beauftragte der Präsident das Finanzministerium, Überlegungen anzustellen, um Social Security zu einem freiwilligen System zu machen. Dies war ein langgehegter konservativer Wunsch, der es Besserverdienenden ermöglichen würde, Geld privat zu investieren, statt an die Social Security Administration abzuführen¹⁰². Die Folge wäre eine Begrenzung des dem Social Security System immanenten Umverteilungseffekts von oben nach unten gewesen. Das Finanzministerium argumentierte, falls der demographische Trend geringen Bevölkerungszuwachses anhalten sollte, würde die durchschnittliche Wertsteigerung der Social Security-Beiträge auf zwei Prozent sinken. Das war eine signifikante Verschlechterung gegenüber den Zahlungen an die im Jahre 1917 Geborenen, die im Durchschnitt sieben Prozent mehr erhielten, als sie einzahlten. Für Besserverdienende mit mehr als 29 700 Dollar Jahreseinkommen bestand sogar die Gefahr eines finanziellen Verlustes. Sie würden mehr in das System einzahlen, als sie bei durchschnittlicher Lebenserwartung zurückerhalten könnten¹⁰³. Aus dem gleichen Grunde strebte die Reagan-Administration zunächst die Umwandlung der Social Security-Finanzierung von einem pay-as-you-go-System – laufende Ausgaben werden durch gleichzeitige Beitragseinnahmen gedeckt – in ein Fonds-System an, in das die Baby Boom-Generation der Nachkriegsjahre Überschüsse einzahlte, die ihr beim Eintritt ins Rentenalter zur Verfügung stehen sollen. Die Raten der Social Security-Abgaben stiegen von 6,05 Prozent 1978 auf 7,51 Prozent zehn Jahre später. Der Fonds erwirtschaftete damit erwartungsgemäß hohe finanzielle Überschüsse, die in Staatsanleihen angelegt wurden, d. h. in den regulären Staatshaushalt einfließen. Die Folge war, daß ein wachsender Teil der Staatseinnahmen (36 Prozent im Jahre 1988 gegenüber 31 Prozent 1981) durch die regressive Social Security-Steuer statt durch die progressive Einkommensteuer beglichen wurde¹⁰⁴.

Erste zugängliche Dokumente zur sozialpolitischen Diskussion der Reagan-Administration zeigen außerdem, daß Anfang der achtziger Jahre auch tiefgreifende Schnitte im Social Security System diskutiert wurden. Darunter waren unter anderem die Eliminierung von Kinderbeihilfen bei Frühverrentung, eine Änderung des Begriffs „Arbeitsunfähigkeit“ in dem Sinne, daß eine Person völlig arbeitsunfähig sein

¹⁰² Craig Roberts Memorandum an Finanzminister Regan, „Presidential Thinking on Social Security“, 5. 8. 1981, in: Library of Congress, Manuscript Division, Donald Regan Papers, Subject File Social Security, Box 170.

¹⁰³ Craig Roberts an Donald Regan, „Social Security Request by Secretary Baldrige“, 18. 6. 1981, S. 1, in: Ebenda, Regan Papers, Subject File Social Security, Box 170.

¹⁰⁴ Vgl. Phillips, *Politics of Rich and Poor*, S. 80.

mußte, um in den Genuß von Social Security zu gelangen, und eine Verschiebung von Inflationsanpassungen¹⁰⁵. Craig Roberts, ein ehemaliger *Wall Street Journal*-Journalist, der sich der Administration angeschlossen hatte, warnte Finanzminister Donald Regan im Juli 1981 vor den politischen Folgen solcher Einschnitte: „Die Leistungskürzungen – einige von ihnen relativ umfangreich – träten sofort in Kraft, ohne eine Übergangszeit, in der Vorbereitungen getroffen werden könnten.“ Außerdem seien die Vorschläge auf eine „Maximierung kurzfristiger Budgeteinsparungen“ anstatt auf eine Lösung langfristiger wirtschaftlicher Probleme des Social Security Programms und seiner Beziehungen zum Rest der Wirtschaft ausgerichtet. Mit Übergangsfristen bzw. anderen Modifizierungen verdiene das Programm jedoch Beachtung¹⁰⁶.

Reagan verfehlte das Ziel, die Staatsausgaben zu senken. Im Gegenteil, von 1980 bis 1988 verdoppelten sich die Staatsausgaben fast von 615 Milliarden auf 1,1 Billionen Dollar. Eine weitere Folge der Politik der Reagan-Administration war eine Vergrößerung der Einkommensunterschiede zwischen Wohlhabenden und Armen. Der Anteil der reichsten 20 Prozent der Bevölkerung am Gesamteinkommen stieg von 41,6 Prozent 1980 auf 44 Prozent acht Jahre später. 1991 lag er sogar bei 46,5 Prozent. Zur gleichen Zeit verfügten die ärmsten zwanzig Prozent der Bevölkerung nur über 3,8 Prozent des Einkommens¹⁰⁷.

Die politische Bewertung der Reagan-Administration fällt unterschiedlich aus. Der liberale Wirtschaftswissenschaftler Paul Samuelson kritisierte Reagans Vorstellungen schon 1981: „Seit vierzig Jahren, seit Roosevelts New Deal, haben die Amerikaner eine humanere Gesellschaft angestrebt – einen Wohlfahrtsstaat. Die Konservativen haben das gehaßt. Jetzt versucht Ronald Reagan diesen Trend zu beenden. Ja, Reagans Programm bemüht sich um einen radikalen Bruch mit der Vergangenheit. Ein radikal rechter Kreuzzug wird als Lösung für eine Wirtschaft, die sich angeblich in einer Krise befindet, ausgegeben. . . . [Die Amerikaner] sollten sich nicht durch unglaubliche Versprechungen blenden lassen, daß eine Wiederherstellung der Ungleichheiten wie in den zwanziger Jahren das Problem der Inflation lösen würde.“¹⁰⁸ Sein konservativer Kollege Milton Friedman lobte demgegenüber Reagans Vorstellungen als ersten ernstzunehmenden Versuch zur Kostenreduktion im Sozialwesen.

Spätere Einschätzungen etwa des konservativen Publizisten Paul Weyrich und von Reagans Haushaltsdirektor David A. Stockman kritisieren den Präsidenten wegen seiner Zugeständnisse an den politischen Gegner. In einem Interview mit dem Journalisten Godfrey Hodgson erklärte Weyrich 1993, daß sich der Charakter der Regierung unter Reagan nicht signifikant verändert habe. Keine der staatlichen Einrichtungen, deren Schließung er versprochen hatte, habe wirklich aufgehört zu existieren.

¹⁰⁵ Memorandum „Description and Rationale for Proposals in Administration's Social Security Package“, in: Library of Congress, Regan Papers, Subject File Social Security, Box 170.

¹⁰⁶ Craig Roberts an Donald Regan, „Administration Package on Social Security“, 22. 7. 1981, S. 1, in: Ebenda.

¹⁰⁷ Vgl. Phillips, *Politics of Rich and Poor*, S. 16; Robert Pear, *Ranks of U. S. Poor Reach 35.7 Million, the Most Since '64*, in: *New York Times*, 4. 9. 1992.

¹⁰⁸ *Newsweek*, 2. 3. 1981, S. 28.

Stockman hatte bereits 1986 resignierend festgestellt, daß die fehlgeschlagene Reagan-Revolution beweise, daß die amerikanische Bevölkerung eine moderate, sozialdemokratische Regierung wünsche, die sie vor den Auswüchsen des Kapitalismus schütze. Zwar habe Reagan zunächst vorgehabt, den Staatshaushalt durch Ausgabenkürzungen auszugleichen. Als aber Kürzungen im Sozialhaushalt fällig gewesen wären, sei die Administration nicht bereit gewesen, einen politischen Konflikt zu riskieren¹⁰⁹.

Weyrich und Stockman beschreiben Aspekte des Dilemmas, in dem sich Konservative seit dem Zweiten Weltkrieg befanden. Ihre Ziele Steuersenkungen, ausgeglichene Staatshaushalte und äußere Sicherheit waren in der Zeit des Kalten Krieges kaum miteinander zu vereinbaren. Darüber hinaus befürworteten sie Einschränkungen im Sozialsystem, befürchteten jedoch die politischen Folgen eines offenen Angriffs auf den Wohlfahrtsstaat.

Erfolgreicher als Reagans Politik war seine Rhetorik. In seiner Rede zur Amtsübernahme hatte er erklärt: „Wir sind eine Nation mit Regierung und nicht umgekehrt. Dies unterscheidet uns von anderen Staaten der Erde. Unsere Regierung besitzt keine Macht außer der, die ihr von den Menschen zugewiesen worden ist. Es ist Zeit, das Wachstum der Regierung einzuschränken, die Anzeichen dafür trägt, daß sie über das von allen akzeptierte Maß hinaus angewachsen ist.“ Ein gutes Jahrzehnt später bediente sich der neugewählte Sprecher des amerikanischen Abgeordnetenhauses, Newt Gingrich, einer ähnlichen Rhetorik. In seinem Buch *To Renew America* schrieb er, daß in Amerika, im Unterschied zu anderen Ländern, in denen der Staat die Macht besäße und sie seinen Bürgern leihe, dem einzelnen die Macht von Gott verliehen sei; erst der einzelne übertrage sie dem Staat. Was zunächst als eine staatsrechtliche Spitzfindigkeit erscheint, hat ganz praktische Konsequenzen. Gingrich schrieb: „Gerade weil unsere Rechte direkt vom Schöpfer stammen, ist die individuelle Last der Verantwortung, die jeder Bürger zu tragen hat, größer als in anderen Staaten. Das ist der Grund, weshalb unser neuerliches Anspruchsdenken und unsere Opfermentalität falsch sind und eine Gefahr für den Geist Amerikas darstellen.“ In Eigenverantwortung zu handeln, sei die Erfüllung eines göttlichen Mandats. Die nach Gingrichs Auffassung unter Liberalen verbreitete Tendenz, die Gesellschaft für Unrecht und Mißstände verantwortlich zu machen, sei deshalb zutiefst unamerikanisch. Nirgendwo werde dieser gottgegebene, amerikanische Charakter offener verletzt als im modernen Sozialstaat: „Nichts könnte weniger traditionell amerikanisch sein als das moderne Wohlfahrtssystem.“ Es belohne das Nichtstun und schaffe damit eine Abhängigkeit des Wohlfahrtsempfängers vom Staat¹¹⁰.

Die Wahl einer radikal-libertären Kongreßmehrheit im November 1994 erscheint heute als Höhepunkt einer Entwicklung, die in den siebziger Jahren begann und die

¹⁰⁹ Vgl. Godfrey Hodgson, *The World Turned Rights Side Up: A History of the Conservative Ascendancy in America*, Boston 1996, S. 249; David Stockman, *The Triumph of Politics*, New York 1986, S. 422.

¹¹⁰ *Public Papers of the Presidents of the United States*, Ronald Reagan, 1981, Washington 1982, S. 2; Newt Gingrich, *To Renew America*, New York 1995, S. 38 f.

Reduzierung von ausgedehnter Regierungsverantwortung und die Verlagerung von Kompetenzen auf Einzelstaaten zum Ziel hatte. In ihrem Contract With America legten republikanische Kandidaten für die Wahl 1994 ein Programm für den drastischen Abbau der Staatsausgaben vor. Im Kapitel „Reform der Sozialhilfe“ verlangten sie ein Ende der „Wohlfahrtsfalle“, die ihrer Meinung nach Millionen Amerikaner in Armut halte. Ziel sei es statt dessen, die persönliche Initiative des einzelnen zu wecken.

Die Clinton-Administration

Bill Clinton, ein konservativer demokratischer ehemaliger Südstaatengouverneur, akzeptierte die in den frühen neunziger Jahren weit verbreitete Kritik am Wohlfahrtsstaat und legte den bisher weitgehendsten Ansatz zum Umbau der amerikanischen Sozialpolitik nach dem Ende der Great Society vor. Seine Politik erscheint auf den ersten Blick widersprüchlich. So regte er zunächst die Errichtung eines Krankenversicherungssystems an, akzeptierte dann aber weitgehende Kürzungen in Sozialstaatsprogrammen. Die gemeinsame Klammer beider Vorschläge war, daß sie im Interesse der amerikanischen Mittelschicht lagen. Arbeiter und Angestellte mittleren Einkommens sind diejenigen, die die größten Probleme haben, für sich und ihre Familien in den Genuß eines Krankenversicherungsschutzes zu gelangen. Für Wohlhabende sind Versicherungsleistungen kein Problem; Arme und Alte sind durch Medicare und Medicaid abgedeckt. Eine Familie jedoch, die von Arbeitslosigkeit betroffen ist, muß in vielen Fällen ohne Krankenversicherungsschutz auskommen. Die Einschnitte im Wohlfahrtsprogramm betreffen vornehmlich solche Langzeitempfänger, für die die amerikanische Mittelschicht derzeit nur geringe Sympathien hat.

Als Clinton im Oktober 1991 seine Kandidatur für das Amt des Präsidenten ankündigte, versprach er, daß er dem Kongreß nach seiner Wahl einen Plan unterbreiten werde, der allen Amerikanern kostengünstigen und umfassenden Krankenversicherungsschutz bieten sollte. Er blieb aber Details seines Reformvorhabens schuldig. Als er, mittlerweile Präsident, Ende September 1993 sein Konzept vorlegte, begründete er dessen Notwendigkeit mit der weitverbreiteten Furcht der Amerikaner, ihren Versicherungsschutz im Fall von Arbeitslosigkeit zu verlieren. Clinton beschrieb das amerikanische Gesundheitssystem als hochgradig reformbedürftig; er nannte es „zu teuer, zu bürokratisch, zu verschwenderisch“. Während die USA mehr Geld als jedes andere Land für ihr Gesundheitswesen aufwendeten, sei der Grad der medizinischen Versorgung für viele Menschen schlecht. Siebenunddreißig Millionen Amerikaner, so der Präsident – zumeist arbeitende Menschen und Kinder –, hätten überhaupt keinen Krankenversicherungsschutz¹¹¹.

Zunächst wurde Clintons Plan von Kongreßabgeordneten wohlwollend aufgenommen. Senator John Danforth aus Missouri erklärte 1993, er gehe davon aus, daß

¹¹¹ Ansprache Bill Clintons vor dem Kongreß, 22. 9. 1993, U. S. Policy Information and Texts, 27. 9. 1993, S. 3f.

im folgenden Jahr ein Gesundheitsreformgesetz verabschiedet werde. Andere republikanische Abgeordnete wie die Konservativen Dick Armey aus Texas und Newt Gingrich aus Georgia äußerten sich jedoch weit zurückhaltender¹¹². Die Unterstützung der amerikanischen Öffentlichkeit für den Plan war nie besonders groß und nahm in den Wochen nach Clintons Ankündigung weiter ab. Die Gründe für die geringe positive Resonanz waren vielfältig: Es dauerte viel länger als erwartet, bis das Reformkonzept vorlag, und die Details des mehr als 1300 Seiten umfassenden Konzepts waren extrem kompliziert. Nicht zuletzt wandten sich viele Amerikaner gegen die Vorstellung, durch eigene höhere Beiträge den Versicherungsschutz für andere mitfinanzieren zu müssen. Die Versicherungsgesellschaften hoben mögliche Beitragserhöhungen in unzähligen Fernsehspots hervor. Die Health Insurance Association of America gab Anzeigen in Auftrag, in denen „Harry und Louise“, ein etwa vierzig-jähriges Ehepaar der oberen Mittelklasse, Einzelheiten des Plans diskutierten. Sie betonten immer wieder, daß sich für Amerikaner, die bereits über einen Krankenversicherungsschutz verfügten – über neunzig Prozent der Bevölkerung –, die Bedingungen verschlechtern würden: zunehmende Bürokratisierung, höhere Kosten und eine Einschränkung der freien Arztwahl seien zu erwarten. Innerhalb von zwölf Monaten hatte sich die Stimmung in der Öffentlichkeit und im Kongreß so deutlich gegen den Plan gewendet, daß Clinton ihn aufgab.

Die Gesundheitsreform bietet ein aktuelles Beispiel für die Schwierigkeiten, sozialpolitische Programme in den USA durchzusetzen. Die Sozialhistorikerin Theda Skocpol, die die bislang genaueste Untersuchung über das Gesundheitsreformvorhaben vorgelegt hat, hat ihr Buch *Boomerang* genannt. Das Reformkonzept sei nicht zum erhofften Meilenstein der amerikanischen Sozialpolitik im 20. Jahrhundert geworden, sondern habe alle Konservativen, denen der Einfluß des Staates in sozialen und wirtschaftlichen Belangen zu weit ging, in ihrem Widerstand dagegen geeint¹¹³. Clinton war sich bewußt, daß ein Gesundheitsreformkonzept riskant war, da wichtige Interessengruppen wie Versicherungsgesellschaften und die organisierte Ärzteschaft dagegen waren. Der Präsident wußte auch, daß in den zwanziger, fünfziger und sechziger Jahren bereits ähnliche Konzepte gescheitert waren. Clinton bediente sich deshalb einer Rhetorik, die die Krise des Gesundheitssystems in den Mittelpunkt stellte. Eine Reform erschien nur möglich, wenn in der Öffentlichkeit das Gefühl der Notwendigkeit einer Änderung geweckt würde. Die Reform scheiterte daran, daß Clinton dies nicht gelang. Die traditionelle amerikanische Zurückhaltung bezüglich des Ausbaus sozialer Sicherungssysteme und das Krisenszenario der Versicherungsgesellschaften standen dem im Wege.

Dieselbe konservative sozialpolitische Tendenz zeigte sich auch, als der amerikanische Kongreß im Sommer 1996 eine Kürzung der Sozialhilfesätze beschloß. Alle Leistungen wurden auf maximal fünf Jahre begrenzt, und das Unterstützungsprogramm

¹¹² New York Times, 3. 10. 1993, S. E3; Wall Street Journal, 13. 10. 1993.

¹¹³ Skocpol, *Boomerang*, S. 172; „Are U. S. Taxpayers Ready for Health-Care Reform?“, in: Congressional Quarterly Weekly Report, 17. 4. 1993.

für Familien mit Kindern (Aid for Families with Dependent Children), das zuletzt über fünf Millionen Familien finanziell unterstützt hatte, wurde ganz eingestellt und durch Temporary Assistance to Needy Families ersetzt. Es ging kein Aufschrei der Empörung durch die amerikanische Gesellschaft, als Clinton das Gesetz im August 1996 unterzeichnete. Einzig Wohlfahrtsgruppen und linksliberale Kommentatoren kritisierten das Gesetz und prophezeiten eine soziale Katastrophe für arme und kinderreiche Familien. Senator Edward Kennedy nannte das Ende des AFDC-Programms „gesetzgeberischen Kindesmißbrauch“, und Peter Edelman monierte in einem Artikel unter der Überschrift *The Worst Thing Bill Clinton Has Done*, daß in Zukunft nicht mehr bundesstaatlich einheitliche Bedürftigkeitsbestimmungen festgesetzt würden. Staaten könnten fast willkürlich Bedürftige ausschließen, solange keine verfassungsmäßigen Rechte verletzt würden¹¹⁴.

Der Journalist Mickey Kaus dagegen hielt Edelman Daten über positive Entwicklungen im amerikanischen Wohlfahrtssystem seit Unterzeichnung des Welfare Reform Act entgegen. Die Zahl der Sozialhilfeabhängigen sei um 18 Prozent gesunken, und die als „drakonisch“ bezeichnete Leistungsbegrenzung auf fünf Jahre sei durch eine Reihe von Schlupflöchern praktisch entwertet worden. Außerdem sei es besser, daß 50 Staaten und der District of Columbia nach Lösungen suchten, als nur eine Zentralregierung¹¹⁵. Für eine abschließende Bewertung des Welfare Reform Act ist es noch zu früh, da die neuen Bestimmungen sich noch nicht in einer Rezession bewähren mußten und noch niemand aufgrund des Erreichens des zeitlichen Limits von fünf Jahren von Sozialhilfeleistungen ausgeschlossen worden ist.

Ein weiteres Beispiel für die Wiederentdeckung der Mittelschicht in der amerikanischen Politik war der im Mai 1997 geschlossene Kompromiß zwischen Weißem Haus und Kongreß über einen Ausgleich des Staatshaushaltes bis zum Jahre 2002. Auch Clinton hat sich mittlerweile der Auffassung angeschlossen, daß ein ausgeglichener Staatshaushalt die beste Garantie für Wirtschaftswachstum sei. In einer Radioansprache erklärte er am 17. Mai: „Als ich vor viereinhalb Jahren ins Amt gekommen bin, stand Amerika Defiziten gegenüber, so weit das Auge sehen konnte. Es war eine Zeit der wirtschaftlichen Stagnation und wachsender Arbeitslosigkeit. Wir handelten schnell und begannen eine Politik von Investitionen und Wachstum – Verkleinerung des Defizits, Investitionen in unsere Menschen und die Öffnung neuer Märkte überall auf der Welt durch neue Handelsabkommen. Und die Ergebnisse dieser Strategie sind nun offenkundig: 12 Millionen neue Arbeitsplätze, das größte Wirtschaftswachstum in einem Jahrzehnt, die geringste Arbeitslosenrate seit 24 Jahren, die geringste Inflation in 30 Jahren und die bedeutendste Abnahme der Einkommensunterschiede seit den sechziger Jahren.“ Clinton kündigte an, daß das Sparprogramm mit dem Ziel eines ausgeglichenen Budgets fortgesetzt werde. Gleichzeitig machte er jedoch auch deutlich, daß im Bereich Bildung höhere Ausgaben vorgesehen seien. Nutznießer sollen Mittelklassefamilien sein, die nun die Möglichkeit erhal-

¹¹⁴ Vgl. Edelman, *The Worst Thing*, S. 45; Congressional Record, Senate, 18. 7. 1996, S. 8074–8076.

¹¹⁵ Mickey Kaus an Peter Edelman, in: *Slate* (<http://www.slate.com>), 7. 4. 1997.

ten, 10 000 Dollar Ausbildungskosten steuerlich abzusetzen. Armen Familien in ländlichen Regionen werde dadurch geholfen, daß alle Schulen an das Internet angeschlossen würden, um ihnen so alle Ressourcen dieses Mediums zu bieten. Die Grundintention seines Haushaltsentwurfes sei es, allen Amerikanern die besten Bildungschancen zu eröffnen: „Nichts wird mehr dafür tun, jedem Amerikaner die Türen der Möglichkeiten zu eröffnen und sie für heute kaum vorstellbare Arbeiten und Karrieren vorzubereiten.“¹¹⁶

Statt sich wie Roosevelt auf Arbeitsbeschaffungs- und Alterssicherungsprogramme zu beschränken, sieht die Clinton-Administration im Bereich Bildung und Ausbildung ihre sozialpolitischen Hauptziele. Armen soll dabei direkt, der Mittelklasse indirekt durch die steuerliche Absetzbarkeit von Studiengebühren geholfen werden. Im Unterschied zu den Great Society-Reformen der sechziger Jahre sieht das gegenwärtige Amerika Rassismus nicht länger als ein Problem an, das besondere Programme für Minderheitengruppen notwendig macht. Nach den Ausschlägen nach links unter Johnson und rechts unter Reagan beruht die amerikanische Sozialpolitik – im Gegensatz zur europäischen – im Augenblick auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens darüber, daß der Staat nur einen Rahmen für die Selbsthilfe leisten solle.

Soziale Krise und politische Verantwortung

Kennzeichen des amerikanischen Sozialstaats sind die häufig erfolgten Neudefinitionen der Aufgaben des Staates. Franklin D. Roosevelt hatte den arbeitslosen, arbeitswilligen Weißen im Auge, als er Beschäftigungsprogramme und den Social Security Act in den Kongreß einbrachte. Beitragsbezogene Sozialprogramme, wie sie der Social Security Act vorsah, waren mit Vorstellungen von individueller Verantwortung zu vereinbaren. Johnson hatte eine andere Vorstellung vom Sozialstaat. Er wollte die Not und Benachteiligung (zahlenmäßig großer) sozialer Randgruppen beenden und weitete Programme aus, die den Bewohnern der Innenstädte und ländlicher Gebiete zugute kommen sollten. Seine Great Society scheiterte daran, daß der Staat selbst aktiv in die Sozialstruktur eingriff („social engineering“). Als es im Rahmen des War on Poverty nicht gelang, trotz hoher Ausgaben die Armut zu eliminieren, bot er Konservativen eine breite Angriffsfläche. Ronald Reagan nutzte dies und wies auf die Kosten und fraglichen Resultate des War on Poverty hin. Für Reagan standen die Wohlhabenden im Zentrum seiner Politik. Sie profitierten von den Steuersenkungen der frühen achtziger Jahre. Unter Clinton liegt der Fokus wie zu Roosevelts Zeiten auf der Mittelklasse. Arbeitsplätze gelten damals wie heute als das beste Sozialprogramm. Im Jahre 1942 schrieb der Staatssekretär im Arbeitsministerium Arthur Altmeyer an Franklin Roosevelt: „Wir können keine wirkliche soziale Sicherheit für die Menschen dieses Landes haben, sofern wir die Massenarbeitslosigkeit nicht abschaffen. Richtige soziale Sicherheit hängt davon ab, genügend Jobs zur Verfügung zu stellen für all diejenigen, die arbeiten können und arbeiten wol-

¹¹⁶ Ansprache Bill Clintons, 17. 5. 1997, U. S. Information and Texts, 21. 5. 1997, S. 2f.

len.¹¹⁷ Im Mai 1997 notierte Janet Schrader, eine Sozialarbeiterin in Alexandria, Virginia, daß die wirkliche Bedeutung des Welfare Reform Act von 1996 nicht in einer Reform der Sozialhilfe liege, sondern darin, Wohlfahrtsempfängern Arbeit zu verschaffen¹¹⁸. Anders als Johnson glaubt Clinton nicht, daß es eine inhärente Benachteiligung Schwarzer gibt, die ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt verwehrt. Clintons Initiativen zu Beginn seiner zweiten Amtszeit konzentrieren sich deshalb auf eine Verbesserung der Schulen und die Bekämpfung der Drogenkriminalität, von der sich das weiße Amerika bedroht sieht. Social Security, das beitragsbezogene Rentensystem, erscheint derzeit in der amerikanischen Politik sakrosankt, da sich die Empfänger darauf mit ihren Beiträgen einen Anspruch erworben haben¹¹⁹.

Auch die gegenwärtige Phase der amerikanischen Sozialpolitik spiegelt nur einen zeitlich befristeten Diskussionsausschnitt wider. Wegen der günstigen Konjunktur Mitte der neunziger Jahre ist die Arbeitslosenquote zum ersten Mal seit zwanzig Jahren unter fünf Prozent gefallen. Hohe Inflationsraten, die die Wirtschaft der siebziger Jahre heimgesucht hatten, sind derzeit kein Problem. Die amerikanische Industrie hat seit 1980 43 Millionen Arbeitsplätze verloren, gleichzeitig jedoch 71 Millionen neue Stellen geschaffen. Der Netto-Gewinn von 28 Millionen Jobs liegt sieben Mal so hoch wie der Arbeitsplatzzuwachs in ganz Westeuropa zusammengenommen¹²⁰. Doch jeder Einbruch auf dem Arbeitsmarkt wird sich besonders für ethnische Minderheiten auswirken.

Auch ohne ein solches Krisenszenario ist nicht zu leugnen, daß sich in den USA auch heute noch höchst ungleiche Startchancen bieten. Gerade darauf jedoch beruht das Ziel der amerikanischen Sozialordnung: jedem die Möglichkeit zu eröffnen, das zu tun, wozu er willens und in der Lage ist. Solange jedoch Schwarze und andere Minderheitengruppen in politischen und wirtschaftlichen Leistungspositionen so stark unterrepräsentiert sind wie bisher, ist die Sozialpolitik noch nicht am Ziel. Und solange wird es kontroverse Diskussionen darüber geben, wie den Problemen der Armut und ethnischen Benachteiligung beizukommen ist.

¹¹⁷ Memorandum Arthur J. Altmeyers an Präsident Franklin D. Roosevelt, 29. 12. 1942, S. 1, in: Roosevelt Library, President's Secretary's File, Box 165, Folder Social Security.

¹¹⁸ Janet Schrader, *Lost on the Road to Reform*, in: *Washington Post*, 11. 5. 1997, S. C1.

¹¹⁹ Campbell, *Growth of American Government*, S. 140.

¹²⁰ U. S. News and World Report, 20. 5. 1997 (U. S. News Online).