

Einleitung

Die USA galten lange Zeit als das Land der unbegrenzten Möglichkeiten. Hier – so ein gängiges Klischee – konnte man es unabhängig von der familiären Herkunft und der Hautfarbe vom Tellerwäscher bis zum Millionär schaffen und wie zuletzt geschehen mit viel Talent auch zum Präsidenten. Auf der Liste der reichsten Menschen der Welt, die das *Forbes Magazine* in regelmäßigen Abständen herausgibt, liegen zwei US-Amerikaner immer ganz weit vorn: Bill Gates und Warren Buffett, die zudem auch noch durch ihre vielfältigen philanthropischen Anstrengungen weltberühmt sind. Daneben existierte aber immer auch schon das andere, das arme Amerika. Wer kennt nicht die Bilder von Obdachlosen, die sich im Winter unter den Zubringerbrücken der Highways in den großen Metropolen an brennenden Ölfässern die Hände wärmen und in Pappkartons übernachten, oder Berichte von überforderten Kirchengemeinden und anderen wohltätigen Einrichtungen, die die langen Schlangen vor ihren Suppenküchen kaum mehr bewältigen können.

Die USA: das Land der extremen Gegensätze, in dem man grandiosen Erfolg haben, aber auch ganz leicht scheitern kann. Obwohl auch in Deutschland die Kluft zwischen Arm und Reich eine beunruhigende Dimension angenommen hat, repräsentieren die Vereinigten Staaten weiterhin in besonderer Weise ein Gesellschaftsmodell der wachsenden sozialen Ungleichheit. Als „Winner-Takes-All Politics“ haben zwei renommierte Sozialwissenschaftler in den USA – Paul Pierson und Jacob Hacker – jüngst das Prinzip bezeichnet, das hinter dieser Entwicklung steht. Auch in der Amtszeit von Präsident Barack Obama, der zahlreiche Sozial- und Wirtschaftsreformen angekündigt hatte, sind die Einkommen und Vermögen immer weiter auseinandergedriftet. Auf der einen Seite steigt die Zahl der Millionäre und Superreichen. Der Anteil des wohlhabendsten Fünftels der US-Bevölkerung am Gesamteinkommen ist inzwischen auf über 50 Prozent angewachsen, während sich das ärmste Fünftel mit 4 Prozent begnügen muss.

Mit Beginn der jüngsten Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2008, die hin und wieder mit der Großen Depression in den 1930er Jahren verglichen worden ist, hat sich die soziale Lage in den USA noch für mehr Menschen dramatisch zugespitzt: Millionen von Familien haben im Zuge der geplatzten Immobilienblase

ihre Wohnungen und Häuser verloren, Langzeitarbeitslosigkeit und ein mangelhaftes Krankenversicherungssystem haben die Anzahl der privaten Insolvenzen in die Höhe getrieben, die ehemals breiten und selbstbewussten Mittelschichten, die für das Selbstverständnis der US-Gesellschaft so entscheidend sind, scheinen wegzubrechen oder zumindest schwer angeschlagen zu sein. Eine weitreichende Verarmung und Verelendung bei gleichzeitiger Konzentration des Reichtums in den Händen einiger weniger, wie sie das Land seit dem Ende des 19. Jahrhunderts nicht mehr erlebt hat, wirft viele Fragen auf wie zum Beispiel die, wie es in den USA mit dem sozialen Sicherheitsnetz bestellt ist und ob bzw. wie sich dieses in den letzten Jahren verändert hat. Was passiert hier eigentlich, wenn man es nicht länger schafft, seinen Lebensunterhalt mit der eigenen Arbeitskraft zu bestreiten, wenn man krank oder zunehmend gebrechlich wird, wenn man nicht mehr die Miete bezahlen kann oder sein Haus verliert? Wie werden in den USA Familien mit Kindern unterstützt?

Vor dem Hintergrund der aktuellen Krise und ihren vielfältigen Herausforderungen haben wir uns die Aufgabe gestellt, die Sozialpolitik der USA mit ihren verschiedenen Facetten und Besonderheiten in diesem Buch einführend darzustellen, zu charakterisieren und auch ein wenig einzuordnen und zu erklären. Wie geht die Gesellschaft in den USA mit den unterschiedlichen sozialen Risiken um, die allen entwickelten kapitalistischen Systemen eigen sind? Wann und wie springt der Staat ein, wenn der Markt versagt und nur unzureichende Erwerbsmöglichkeiten bietet? Wie versucht der Staat den Armen zu helfen? Wie wird der soziale und wirtschaftliche Status verschiedener Bevölkerungsgruppen gesichert? Wie also werden soziale und ökonomische Ressourcen innerhalb der Vereinigten Staaten, die ja trotz aller Rückschläge und Probleme noch immer zu den reichsten Ländern der Welt zählen, verteilt und eventuell auch umverteilt?

Zurzeit liegt auf Deutsch kein aktueller und umfassender Überblick zur US-amerikanischen Sozialpolitik vor, der zudem auch noch eine vergleichende und transatlantische Perspektive einnimmt und sich darum bemüht, den spezifischen nationalen historischen, gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen und Rahmenbedingungen gerecht zu werden. Dies mag auch daran liegen, dass das Thema Sozialpolitik in den USA in gewisser Weise sperrig und schwer zugänglich ist. Die USA sind ein riesiges Land, haben ein stark dezentralisiertes politisches System mit einer kaum überschaubaren Vielfalt an Akteuren und sozialen Programmen auf ganz unterschiedlichen Ebenen und zudem noch eine überwältigende Forschungsliteratur zu einzelnen Spezialgebieten. Das erschwert einen strukturierten und fokussierten Überblick. Es besteht die Gefahr, sich einerseits zu sehr in Eigenarten und Details zu verlieren oder andererseits nach allzu simp-

len Erklärungsmustern zu suchen, mit denen man die zum Teil recht widersprüchlichen empirischen Befunde zu historischen und aktuellen Aspekten amerikanischer Sozialpolitik interpretieren kann.

Der Anspruch, den wir mit unserem Einführungswerk verfolgen, ist daher zuallererst, Interessierten einen Einblick in die äußerst komplexe und fragmentierte Realität des US-Wohlfahrtsstaates zu geben und zudem – basierend auf dem aktuellen Stand der Forschung – einige Hinweise darauf, welche Faktoren für die spezifische Ausgestaltung der dort vorherrschenden Politik verantwortlich sind. Dabei kommt es uns auf mehrere Punkte an, die diese Darstellung sowohl von älteren deutschsprachigen, aber auch vielen internationalen Publikationen zum Thema unterscheiden: Erstens beschränken wir uns nicht nur auf die im engeren Sinne staatlichen Wohlfahrtsleistungen wie die Sozialversicherungssysteme und Einkommenshilfen, sondern beziehen auch die vielfältigen privatwirtschaftlichen Arrangements sozialer Absicherung mit ein, genauso wie steuerpolitische Instrumente, mit denen zum Beispiel Familien mit Kindern, Hausbesitzer, aber auch Bezieher von Niedriglöhnen gezielt vom Staat finanziell gefördert werden. Dies ist ein wichtiger Aspekt von wohlfahrtsstaatlicher Umverteilung, gerade in den USA, und darf daher in einer modernen Abhandlung zur Sozialpolitik nicht fehlen. Zweitens ist uns wichtig, die aktuellen sozialpolitischen Strukturen und Programme nicht isoliert, sondern aus ihrer historischen Entwicklung heraus abzuleiten und zu betrachten, was auch zeigt, dass wir stark von Ansätzen und Arbeiten aus der Schule des historischen Institutionalismus geprägt sind, die in der US-amerikanischen Forschung zum Wohlfahrtsstaat seit den 1980er Jahren eine zentrale Rolle spielt.

Dieser Anspruch spiegelt sich dann auch in der Gliederung und Struktur des Buches wider. Dabei ist es dem Leser bzw. der Leserin freigestellt, ob er oder sie sich auf unsere Gesamtargumentation einlässt, die diesem Buch zugrunde liegt, oder es eher als eine Art Nachschlagewerk zu ausgewählten Themen und Fragestellungen nutzt. Die Kapitel sind so konzipiert, dass sie einzeln gelesen werden können, vielfältige Querverweise machen aber deutlich, dass diese in einem inhaltlichen und argumentativen Zusammenhang stehen. Insgesamt ist das Buch zweigeteilt: In einem ersten Block, der Kapitel eins bis vier umfasst, geht es darum, die theoretischen und empirischen Grundlagen zu legen für ein besseres Verständnis der gegenwärtigen Sozialpolitik und der anhaltenden gesellschaftlichen und politischen Kontroversen und Auseinandersetzungen, die sie begleiten. Das erste Kapitel nähert sich der Sozialpolitik in den USA aus einer konzeptionell-vergleichenden Perspektive. Hier werden zentrale Begriff und Konzepte, aber auch gängige sozialwissenschaftliche Erklärungsansätze zur Sozialpolitik

und zum Wohlfahrtsstaat vorgestellt. Das zweite Kapitel widmet sich der empirischen Dimension der US-amerikanischen Sozialpolitik, erneut aus einer international vergleichenden Perspektive, und klärt darüber auf, wie viele Ressourcen in die verschiedenen Bereiche (Gesundheit, Altersvorsorge, Sozialhilfe etc.) fließen und wie sich diese Verteilung auf die Einkommen, den Wohlstand und die Armut auswirkt. Mit diesen beiden Kapiteln wird ein erster analytischer Rahmen für die folgenden Ausführungen vorgegeben und werden zugleich auch einige gängige und aus unserer Sicht zu simple Annahmen und Ansätze zur Erklärung US-amerikanischer Sozialpolitik infrage gestellt. Im dritten Kapitel beschreiben wir – ausgehend davon, dass neben Interessen auch Ideen und Ideologien einen erheblichen Einfluss auf die Ausprägung von Wohlfahrtsstaatlichkeit nehmen – dann die für die Sozialpolitik der USA wesentlichen politischen Traditionen, Leitbilder sowie gesellschaftlichen und politischen Konflikte. Es ist nämlich nicht nur – wie häufig angenommen wird – der ausgeprägte Liberalismus, der die Entwicklung und Ausrichtung der amerikanischen Sozialpolitik bestimmt, sondern es spielen auch andere ideengeschichtliche Strömungen wie der Republikanismus oder anti-egalitäre Traditionen eine beträchtliche Rolle. In Kapitel vier werden dann die historischen Entwicklungsphasen skizziert, in denen die Grundpfeiler des heutigen Systems der sozialen Absicherung in den USA entstanden sind und die Aufschluss darüber geben können, warum sich bestimmte Bereiche der sozialen Absicherung in den USA in vielerlei Hinsicht anders entwickelt haben, als uns das aus Deutschland oder Westeuropa vertraut ist. Auch hier wollen wir einigen weitverbreiteten Grundannahmen, wie zum Beispiel, dass die USA in jeder Hinsicht ein sozialpolitischer Nachzügler waren und sind, eine etwas weniger eurozentristische Perspektive entgegensetzen.

Den zweiten Block des Buches stellt Kapitel fünf mit seinen zahlreichen Unterkapiteln dar, das sich mit ausgewählten Feldern von Sozialpolitik befasst. Hier haben wir uns dafür entschieden, auch solche Themen wie Bildungs-, Wohnungs- oder Gleichstellungspolitik in den Überblick aufzunehmen, die in traditionellen sozialstaatlichen Betrachtungen meist ausgeblendet oder vernachlässigt werden, aber für das Verständnis der US-Gesellschaft und ihres Sozial- und Wirtschaftsmodells unseres Erachtens unverzichtbar sind. In jedem Unterkapitel gehen wir nach einer kurzen Einführung zu den Besonderheiten des jeweiligen Politikfeldes auf seine spezifischen historischen Entstehungsbedingungen und Dynamiken ein, einschließlich der konstitutiven rechtlichen Grundlagen und Reformen, bevor dann die aktuellen Strukturmerkmale der sozialpolitischen Vorkehrungen, darunter die wichtigsten Programme, ihre Finanzierung und Leistungen, darge-

stellt werden und am Ende ein Ausblick gegeben wird auf zukünftige Entwicklungsperspektiven.

Im Schlusskapitel verzichten wir weitgehend auf eine zusammenfassende Präsentation aller Ergebnisse und Erkenntnisse der vorangegangenen Kapitel. Wir diskutieren hier vielmehr, aufbauend auf diesen, die zentralen Probleme und Herausforderungen, vor denen unserer Einschätzung nach die Sozialpolitik in den USA infolge der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise und deren Auswirkungen steht. Die Fertigstellung des Manuskripts fiel in die Phase des Präsidentschaftswahlkampfes von 2012, in dem auch sozialpolitische Themen wie die Zukunft und Finanzierbarkeit der öffentlichen Gesundheitsprogramme oder der gesetzlichen Rentenversicherung von Bedeutung waren. Uns geht es aber weniger darum zu spekulieren, wie sich ein Sieg der jeweiligen Kandidaten auf die weitere Sozialpolitik konkret auswirken könnte. Hier sollen vielmehr die grundsätzlichen Reformperspektiven bzw. die strukturellen Hindernisse und Probleme ausgelotet werden, mit denen Sozialpolitik in den USA gegenwärtig zu tun hat, unabhängig vom Personal, das in den nächsten Jahren im Weißen Haus, in den Ministerien oder auf der subnationalen Ebene in diesem Bereich aktiv sein wird. In diesem Zusammenhang sei auch noch auf das verwiesen, was in diesem Buch ganz offensichtlich fehlt: Wir konzentrieren uns auf die Bundesebene und vernachlässigen weitgehend die föderale Komponente von Sozialpolitik sowie auch das weite Feld der karitativen und philanthropischen Einrichtungen und Aktivitäten, die beide die sozialpolitischen Entwicklungen in den USA nachhaltig beeinflusst haben. Eine stärkere Berücksichtigung dieser Aspekte hätte den Rahmen eines Einführungswerkes aber bei Weitem gesprengt.

Die Idee zu diesem Buch ist entstanden, weil wir uns seit Längerem in Lehre und Forschung mit Sozialpolitik in den USA auch in vergleichender Perspektive beschäftigt haben und Lust dazu hatten, die so gewonnenen Erkenntnisse und Einsichten zusammenzutragen, gemeinsam zu diskutieren und einem interessierten Publikum zur Verfügung zu stellen. Wir hoffen, dass unsere Ausführungen dabei helfen, manche Aspekte der US-Gesellschaft besser zu verstehen, und Anregungen bieten für weiterführende Recherchen und Debatten über die Geschichte, Gegenwart und Zukunft von Sozialpolitik in den USA und anderswo.

Berlin, September 2012

Britta Grell

Christian Lammert



<http://www.springer.com/978-3-531-18133-2>

Sozialpolitik in den USA

Eine Einführung

Grell, B.; Lammert, C.

2013, XI, 293 S. 16 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-531-18133-2