

## The American State – symposium

Margitta Mätzke

### Amerikanische Sozialpolitik zwischen starkem Markt und starkem Staat

#### Zusammenfassung

Dieser Aufsatz nimmt schlaglichtartig einige Schlüsselaspekte der Sozialpolitik-Entwicklung in den USA in den Blick und fragt an diesen Beispielen nach der Realität und den Erscheinungsformen von staatlicher Aktivität in der Sozialpolitik und ihrem möglichen Bedeutungsgewinn oder Bedeutungsverlust. Der Schwerpunkt der Aufmerksamkeit liegt dabei auf den Sozialhilfeprogrammen, weil in ihnen der starke Staat am virulentesten Thema öffentlicher und sozialwissenschaftlicher Debatten geworden ist. Im Licht dieser Beobachtungen werden danach einige wichtige empirische und theoretische Annäherungen an das Thema staatliche vs. privatwirtschaftliche Organisationsformen der Daseinsvorsorge in international vergleichenden Gegenwartsanalysen betrachtet. Es wird deutlich, dass die durchgängig „wirtschaftsliberale“ Klassifizierung der USA im Kontrast zu den europäischen Ländern richtig sein mag, dass man mit ihr aber wichtige Aspekte US-amerikanischer Staatlichkeit – und hier vor allem die ausgeprägte Präsenz staatlicher Gebote und Vorschriften im Leben der Sozialleistungsempfänger – nur schlecht in den Griff bekommt. Das abschließende Fazit fragt nach den Implikationen für empirische Konzepte zur Erforschung von Markt und Staat in der heutigen Sozialpolitik.

*Schlagerworte:* Sozialpolitik der USA, Staatliche Interventionen, US-Welfare Reform 1996, Sozialdisziplinierung, Liberaler Wohlfahrtsstaat

#### Abstract

*Social Policy in the United States between Strong State and Strong Market*

This paper takes key elements of the United States' welfare system as examples for analyzing manifestations of "activist government" in the country's social policy processes. It asks whether we can observe growing or declining significance of the state in shaping welfare and redistribution. The focus of attention is on social assistance programs, because state intervention is most salient and most pervasive in this policy area. In light of observations in the social assistance field important theoretical and empirical approaches to the question of public or private organization of social protection, as they exist in internationally comparative studies of welfare state development, will be assessed. Classifying the United States solely as an instance of the liberal welfare regime, it turns out, may have some merit when ascertaining the contrasts between European and American cases. However, it is not well-suited for identifying important aspects of the state's role in social policy. In particular, it fails to highlight the strong interventionist presence of state rules and regulations in the lives of social assistance recipients. In closing the paper interrogates implications for the development of more suitable concepts for the study of state intervention and market coordination in today's social policy.

*Key words:* US-Social Policy, State Intervention, US-Welfare Reform 1996, Liberal Welfare Regime, Positive Aspects of Social Assistance

## 1. Einleitung

Das politische System der USA gilt in der international vergleichenden Politikforschung gemeinhin als ausgeprägteste Verkörperung liberaler Prinzipien. Das gilt auch für den Bereich der Sozialpolitik: Private Vorsorge und marktwirtschaftliche Koordination treten in vielen Bereichen der US-amerikanischen Sozialpolitik an die zentralen Stellen, die in europäischen Ländern von staatlichen Institutionen, selbstverwalteten Körperschaften oder der freien Wohlfahrtspflege eingenommen werden. Diese zentrale Stellung des Marktes ist seit dem Ende der sozialpolitischen Expansionsphase Mitte der 1970er Jahre noch weiter ausgebaut worden. So legt es der internationale Vergleich nahe, der die frühesten und entschiedensten neoliberalen Gegenbewegungen gegen den ausgebauten Sozialstaat in den angelsächsischen Ländern sah; so formuliert es auch die öffentliche Rhetorik im Land selbst, wenn der Demokratische Präsident Clinton erklärt, dass die Ära von „*big government*“ vorbei sei (zitiert in *Hacker* 2004, S. 251). In überparteilicher Geschlossenheit scheint in den USA das Bekenntnis zum residualen Wohlfahrtsstaat, zu (wirtschafts-)liberalen Grundsätzen in Wirtschaft und Gesellschaft und zur weiteren Ausdehnung der Rolle des Marktes demnach politisches Programm zu sein. In international vergleichender Perspektive scheint die Einordnung des als Paradebeispiel des liberalen Regimes entsprechend unproblematisch.

Betrachtet man die sozialpolitischen Kontroversen und die einheimische Sozialpolitikforschung in den USA jedoch näher, so ist nicht viel von dieser überparteilichen Geschlossenheit zu sehen, und die Gemeinsamkeit in der Ablehnung von „*big government*“ bleibt sehr auf der Oberfläche der politischen Rhetorik. Historische Forschung diagnostiziert ein immer schon bestehendes starkes Maß an öffentlicher Intervention in soziale Verhältnisse und wirtschaftliche Prozesse (*Novak* 2008, *King/Lieberman* 2008). Politische Gegenwartsdiagnosen sind bereits seit einiger Zeit praktisch ausnahmslos durchzogen von dem Befund tief greifender und wachsender Polarisierung (*Weir* 1998) hinsichtlich Fragen der sozialen Sicherheit, und das Bild vom Gesellschaft und Sozialpolitik durchdringenden (Wirtschafts-) Liberalismus der USA muss korrigiert werden: Der Kampf gegen „*big government*“ ist seinerseits umkämpftes Terrain, er hat an realen Ergebnissen noch nicht so viele Früchte getragen wie oft nahe gelegt wird, und „*activist government*“ (*Pierson/Skocpol* 2007a) zeigt bislang wenige Anzeichen des Niedergangs (*Pierson* 2007). Das gilt für die Realität der politischen Intervention (siehe auch *King* in diesem Heft).

Anders sieht es in der politischen Programmatik aus. Dort zeitigte das wirtschaftsliberale Programm der Re-Kommodifizierung von Arbeit und Daseinsvorsorge in den neoliberalen Attacken der Reagan-Ära zwar nicht sofort die angekündigten Wirkungen (*Pierson* 1994), doch es wurde in der Folgezeit auch von Demokratischen Präsidenten und Parlamentsmehrheiten nie mehr ganz zurückgenommen.<sup>1</sup> Es bildet eins der zentralen, einenden Elemente eines seit den 70er Jahren immer stärker werdenden Konservatismus (*Mayer* 2008), und für die kritische Reflexion der verbreiteten Amerika-Rezeption in der vergleichenden Forschung ist es von besonderem Interesse: Ungebrochen starke staatliche Aktivität wo Rückzug des Staates proklamiert wird, tief greifende politische Spaltungen in Aktionsfeldern, in denen die politische Rhetorik jegliche Präsenz des Politischen eigentlich delegitimiert – so wie die international vergleichende Klassifizierung als liberales Regime diese Präsenz eigentlich negiert – eine vielleicht sogar zunehmende Dichte an staatlichen Vorschriften im Privatleben vieler Bürger – das alles sind Anomalien, die

US-Sozialpolitik zum interessanten Testfall machen. An ihnen können einige der Kategorien und Unterscheidungsdimensionen, mit denen die international vergleichende Forschung zu sozialpolitischen Institutionen und Entwicklungen die westlichen Länder sortiert, in ihrer Anwendung erprobt und kommentiert werden.

Dies ist das Anliegen des vorliegenden Papiers: In welchem Verhältnis steht also die Programmatik vom Rückzug des Staates und Vormarsch des Marktes zum sozialpolitisch aktiven Staat der Vereinigten Staaten? Und wie kann man das Verhältnis zwischen Privatautonomie und politischer Intervention analytisch so fassen, dass man der ungebrochen großen Präsenz des amerikanischen Staates und der im internationalen Vergleich großen Rolle des Marktes gleichermaßen gerecht wird? Um diese Fragen zu beantworten, nimmt dieses Papier in den folgenden vier Abschnitten schlaglichtartig einige Schlüsselaspekte der Sozialpolitik-Entwicklung in den USA in den Blick und fragt an diesen Beispielen nach den Erscheinungsformen von staatlicher Aktivität in der Sozialpolitik und möglichen Veränderungen in ihrer Bedeutung. Der Schwerpunkt der Aufmerksamkeit liegt dabei auf den Sozialhilfeprogrammen, weil diese, obgleich sie nur einen kleinen Teil des Ausgabenvolumens ausmachen, das Bild US-amerikanischer Wohlfahrtsstaatlichkeit maßgeblich beeinflussen, und weil sich an ihnen zudem in jüngerer Zeit signifikante Veränderungen beobachten lassen. Im Licht dieser Beobachtungen werden danach einige Überlegungen zum Verhältnis von Staat und Markt in den gängigen international vergleichenden Annäherungen an die US-amerikanische Sozialpolitik angestellt. Es wird deutlich, dass die durchgängig „wirtschaftsliberale“ Klassifizierung des Landes im Kontrast zu den europäischen Ländern richtig sein mag, dass man mit ihr aber wichtige Aspekte US-amerikanischer (Sozial-) Staatlichkeit nur schlecht in den Griff bekommt. Das abschließende Fazit plädiert für theoretische Konzepte zur Erforschung von Markt und Staat in der heutigen Sozialpolitik, die es erlauben, den Rückzug des Staates aus vielen seiner umverteilenden Verbindlichkeiten *als einhergehend* mit der wachsenden Präsenz staatlicher Reglementierung im Privatleben der Bürger zu verstehen.

## 2. Der sozialpolitisch aktive Staat in den USA und seine Zukunft

Das Bild des „liberalen“ Wohlfahrtsstaates in den USA lenkt den Blick vor allem auf das Leistungsrecht, die Finanzierungsformen und die Verteilungsaspekte der Sozialpolitik. Eine Schlüsselkategorie zur Unterscheidung von sozialpolitischen Regimes ist der Grad, in dem es den Menschen ermöglicht wird, unabhängig von den Bedingungen des Arbeitsmarktes in einem eigenen Haushalt zu leben. Dieses von *Esping-Andersen* (1990) entwickelte Merkmal, der Grad der Dekommodifizierung, zeigt für die USA das bekannte Bild eines lückenhaften und ungenerösen Wohlfahrtsstaates, der den Bürgern nur einen kümmerlichen Schutz vor den sozialen Verwerfungen des Marktes bietet. Die Entwicklungsperspektive in Zeiten von „*diminished expectations*“ (*Krugman* 1994) erscheint relativ klar in Richtung einer weiteren Intensivierung der (wirtschafts-) liberalen Charakteristika der US-Sozialpolitik zu weisen.

Amerikanische Forscher haben sich gegen die Darstellung ihres Wohlfahrtsstaates einzig als Nachzügler und unvollständigen, in Generosität und Reichweite minderwertigen „Schatten“ der großen europäischen Systeme gewehrt (*Skocpol* 1994, S. 12) und gezeigt, dass es auch vor dem New Deal der 30er Jahre, der üblicherweise als Grundsteinlegung der Sozialpolitik-Entwicklung in den USA angesehen wird, bereits generöse und

viele Menschen erfassende sozialpolitische Programme gab (Orloff 1988, S. 38-41, Amenta u.a. 2001, S. 214-217). Sie haben ferner betont, dass es qualitative Unterschiede zwischen den europäischen Wohlfahrtsstaaten und der Sozialpolitik in den Vereinigten Staaten gab (und gibt) (Alber 2010, S. 103): Sozialpolitik für „Mütter und Soldaten“ (Skocpol 1992), anstatt für die industrielle Arbeiterschaft; soziale Absicherung, die zum großen Teil über den privaten Sektor bereitgestellt und durch Steuersubventionen staatlich unterstützt wird (Hacker 2002), und die – soweit hat die „liberale“ Charakterisierung recht – auch in der Nachkriegszeit noch beträchtliche Lücken (in den abzusichernden Tatbeständen, im Kreis der Leistungsberechtigten und in der Leistungshöhe) aufweist (Skocpol 1988).

In diesen amerika-spezifischen Bestandsaufnahmen der US-Sozialpolitik spielen staatliche Institutionen und Aktivitäten eine wichtige Rolle: Sie erklären die institutionellen Besonderheiten der amerikanischen Sozialpolitik (Amenta u.a. 2001: S. 228f., Skocpol/Amenta 1986, S. 147-149); gleichzeitig wird die Expansion der sozialpolitischen Institutionen und Programme mithin als *State Formation* – als Herausbildung eines Staates und als „Transformation des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft“ (Skocpol 1994, Mettler 2007, Pierson 2007) beschrieben. Im Liberalen Wohlfahrtsstaat, am „marktorientierten“ Ende des Spektrums unterschiedlicher Konfigurationen von Markt und Staat, ist also das wissenschaftliche Interesse am Staat am größten!<sup>2</sup>

Unter den Diagnosen der aktuellen Gegenwartstrends kann man derzeit keinen tonangebenden Befund ausmachen: Lange Zeit galt der Wohlfahrtsstaat als Paradebeispiel widerstandsfähiger Institutionen (Pierson 1994), der auch den Attacken durch Republikanische Präsidenten gewachsen war.<sup>3</sup> Neuere Ansätze zum institutionellen Wandel bezweifeln das jedoch (Hacker 2005, Streeck/Thelen 2005) und erkunden die Möglichkeiten wenig sichtbarer, gradueller Transformationen, an deren Ende wohlfahrtsstaatliche Institutionen sich auch ohne dramatische, ideologisch aufgeladene Richtungsentscheidungen fundamental geändert haben. Eine Reihe von Autoren fasst eine Zurückdrängung des großen Sozialstaates zugunsten einer immer stärker privatwirtschaftlichen und marktvermittelten Organisation der sozialen Absicherung ins Auge (z.B. Katz 2001, S. 357, Mettler 2007, S. 198). Zuweilen finden sich jedoch auch Hinweise darauf, dass der sozialpolitisch aktive Staat noch über starke Abwehrkräfte verfügt (Pierson 2007), und dass zudem bei aller strukturellen Stärke der Wohlfahrtsstaats-Gegner (Hacker/Pierson 2010) das politische System auch liberalen, aktiver Sozialpolitik gegenüber positiver eingestellten Stimmen Geltung verschafft.

Realgeschichtliche Ereignisse – vor allem die 1996 verabschiedete Reform des Sozialhilfeprogramms der Vereinigten Staaten sowie überraschend weit gehende Initiativen der Bush Administration zur Privatisierung der gesetzlichen Rentenversicherung – unterminieren jedoch die Vorstellung vom robusten Wohlfahrtsstaat. Schließlich haben eine Reihe von neueren Arbeiten in detaillierten Analysen der politischen Kräfteverhältnisse in den USA auf eine Konservative Gegenbewegung zum „*Entrenched Liberalism*“ hingewiesen, die, politisch sehr schlagkräftig, in der Gesellschaft gut platziert und finanziell gut ausgestattet, ihre gemeinsame Identität vor allem in der Opposition zur großen sozialpolitisch aktiven Regierung fand, und die den Sozialstaats-Programmen der USA daher sehr gefährlich werden kann (Skocpol 2000, Hacker/Pierson 2005, Mayer 2008). Aus den Analysen des politischen Kräftefeldes lassen sich jedoch genaue Policy-Effekte kaum ablesen (Pierson/Skocpol 2007b, S. 291).

Es lohnt sich daher, die Frage nach Stabilität oder Erosion, und vor allem nach der genauen Erscheinungsform des sozialpolitisch aktiven Staates der USA konkreter zu stellen und einzelne Politikfelder in den Blick zu nehmen. Dieser Frage nähern sich die folgenden Ausführungen. Im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen Formen und Ziele staatlicher Intervention in der Sozialhilfepolitik der USA. Gemessen an ihrem Ausgabevolumen spielt diese zwar in der US-amerikanischen Sozialpolitik nur eine untergeordnete Rolle (Alber 2010, S. 107), doch sie hat das Bild vom „residualen Wohlfahrtsstaat“ der USA sehr stark geprägt und ist daher der Bereich, in dem es am meisten ins Gewicht fällt, wenn man dort aktiv gestaltende, interventionistische Politik beobachtet. Zunächst werden daher einige der längeren Linien der Armenfürsorge betrachtet. Danach geht es um die Veränderungen im Selbstverständnis (sozial-)staatlicher Intervention, wie sie die 1996er Sozialhilfe reform umgesetzt hat. Die politisch fragile Armenpolitik bietet sich für diese Analyse an, weil sich dort die größten Veränderungen in sozialpolitischen Maßnahmen und unterlegten Zielen ereignet haben.<sup>4</sup> Es wird in Bezug auf die Sozialhilfe-Reform am entschiedensten von „Vermarktlichung“, oder „Re-Kommodifizierung“ gesprochen, so dass sich dieses Politikfeld besonders gut eignet, der Frage nachzugehen, was mit dem Staat geschieht, wenn er sich aus traditionellen umverteilenden Verantwortlichkeiten zurückziehen will. Die historischen Beobachtungen helfen, das Bild von der einfach kategorisierten, „wirtschaftsliberalen Welt“ der USA zu differenzieren. Es wird deutlich, dass die Präsenz des Staates in der Sozialpolitik der Vereinigten Staaten nicht einfach einer marktformigen Steuerung des Politikfeldes Platz gemacht hat. Die fortdauernden interventionistischen Elemente verweisen auf eine andere Seite des US-Wohlfahrtsstaates, die zwar in ihren einzelnen Erscheinungen durchaus bekannt ist, jedoch meistens bei Diagnosen gegenwärtiger Trends und bei der vergleichenden Klassifizierung sozialpolitischer Regimes nicht genügend Beachtung findet.

### 3. Armenpolitische Traditionslinien: Der Staat als Erzieher

Man kann die Armenpolitik der Vereinigten Staaten kaum verstehen, wenn man sich nicht die zentrale Rolle der Familie im Verständnis der dortigen Sozialpolitik vergegenwärtigt. In der sozialpolitischen Stellung der Familie verdichtet sich wie in einem Brennglas die ganze Widersprüchlichkeit des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft, welche die Sozialpolitik der USA im größeren Maßstab auch prägt: Wie in vielen Wohlfahrtsstaaten beruhen viele öffentliche Dienstleistungen, sozialpolitische Programme oder gesetzliche Regelungen in den USA auf der Familie als soziale Einheit. Die Familie liefert in vielen sozialpolitischen Bereichen Kriterien für den Leistungsbezug (etwa bei Steuerfreibeträgen, Hinterbliebenenrenten etc.), sie wirkt bei der Umsetzung mancher sozialpolitischer Maßnahmen (wie etwa der Bildungspolitik) mit, und sie ist der normative Bezugspunkt für viele Vorstellungen über wünschenswerte soziale Beziehungen (Strach 2007, S. 2). Im Gegensatz zu den meisten anderen westlichen Wohlfahrtsstaaten wird in der öffentlichen Rhetorik (wie auch in vielen wissenschaftlichen Analysen) die Familie jedoch als privater, „staatsfreier Raum“ dargestellt.<sup>5</sup> Mit dieser Haltung wird auch das Fehlen universalistischer Unterstützungsprogramme für die Familie erklärt. Dass man sie im privaten, staatsfreien Raum ansiedelt, ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass Familien öffentliche Funktionen ausführen (Strach 2007, S. 161), und es hindert politische Entscheidungsträger nicht daran, hohe Erwartungen an „intakte“ Familien zu formulieren.

Und dementsprechend streng werden die Demarkationslinien zu den defekten Familien gezogen, die sozialpolitisch betreut werden.

„Intakte“ Familien, in denen es zwei Elternteile und mindestens ein Erwerbseinkommen gibt, erhalten in den USA sehr wenig Unterstützung durch den Staat (*Swan* 1986); dies würde, so das (weithin geteilte) Argument, in den „privaten Raum“ der Familien unangemessen weit eindringen (*Morgan* 2001, S. 237). Eine Initiative Demokratischer Kongressabgeordneter aus dem Jahr 1971, in der ein für alle Kinder offenes Programm öffentlich finanzierter Kinderbetreuung angestrebt wurde, scheiterte am Veto Präsident Nixons, der die „kollektivistischen Ansätze“ solcher Einrichtungen ablehnte (*Morgan* 2001, S. 215),<sup>6</sup> und stattdessen lieber die steuerliche Begünstigung von Elternpaaren, die für ihre Kinder privat Betreuungsmöglichkeiten organisieren, weiter ausbaute. Öffentlich finanzierte Betreuungsangebote stehen seither vorwiegend für arme Familien und benachteiligte Kinder zur Verfügung, und es werden mit ihnen immer auch bildungs- und integrationspolitische Ziele verfolgt (*White* 2002, S. 739).<sup>7</sup>

Was finanzielle Unterstützung betrifft, so war das amerikanische Sozialhilfeprogramm *Aid for Families with Dependent Children* (AFDC) in den 30er Jahren als Programm für Witwen mit minderjährigen Kindern ausgestaltet worden, und ein Programm für Alleinerziehende blieb es (abgesehen von kleineren Ausnahmen, die sich kaum verallgemeinerten) bis zu seinem Ende. Daraus folgte unter anderem, dass Leistungsbezieherinnen sich Prüfungen, ob tatsächlich kein Mann im Haushalt lebte, unterziehen mussten. Zu einem sehr frühen Zeitpunkt wurde für die Sozialhilfebezieherinnen bereits Erwerbstätigkeit begrüßt und sozialpolitisch gefördert (*White* 2002, S. 730). Bereits in den 60er Jahren, also noch während der starken Expansion der Armenfürsorgeprogramme und der insgesamt liberalen, permissiven Grundhaltung gegenüber der Sozialhilfe, wandelte sich die Auffassung über Müttererwerbstätigkeit dahingehend, dass für die Armenbevölkerung die Betreuung (kleiner) Kinder als kein hinreichender Grund mehr galt, zuhause zu bleiben (*Swan* 1986, S. 748). Sozialdisziplinierende Absichten waren bereits in einigen Programmen aus Präsident Johnsons *War on Poverty* unverkennbar, obwohl diese eigentlich mit großen sozialarbeiterischen Hoffnungen angetreten waren (*Berkowitz* 1991, S. 115). Universalistische Ansätze (wie etwa öffentliche Kinderbetreuung oder direkte finanzielle Unterstützung aller Familien durch ein Kindergeld) stießen hier, wie auch in anderen Bereichen der Sozialpolitik, bei den ethnischen und kulturellen Unterschieden in der amerikanischen Gesellschaft immer wieder an ihre Grenzen, und Armenprogramme waren seit spätestens Mitte der 60er überschattet von stereotypen Auffassungen über inadäquates und unmoralisches Verhalten ethnischer Minderheiten und insbesondere der schwarzen Bevölkerung (*Benson-Smith* 2005, S. 125).

Angesichts steigenden Sozialhilfebezugs verschwand aus der Armenpolitik der 1970er Jahre bereits das aus dem New Deal noch stammende Prinzip, dass allein Bedürftigkeit und Zugehörigkeit zum Kreis der Leistungsberechtigten ausreichten, um einen Leistungsanspruch zu rechtfertigen. Erst im Gefolge der *Civil Rights* Bewegung der 1960er Jahre zu einer Realität für die zum großen Teil afroamerikanische Armenbevölkerung geworden, wurde es seit dem ersten *Work Incentive Programm* von 1967 bereits ersetzt durch verschiedene Formulierungen von zu erbringenden Gegenleistungen – zumeist Arbeit –, die man von den Sozialhilfebezieher\*innen fortan erwartete (*White* 2002, S. 736, *Bertram* 2006). In ihrer Ausgestaltung variierten diese Gegenleistungen zwar über die Zeit, aber sie blieben grundsätzlich ein Element der armenpolitischen Konzeptionen (vertreten von Politikern aller Couleur). Lange Zeit (praktisch bis 1996) wurden sie

noch nicht systematisch und effektiv eingefordert, doch das ursprüngliche Projekt Liberaler Sozialpolitik hatte sich in der Praxis stark gewandelt: Autonomie und Selbstbestimmung, zentrale Werte im Selbstverständnis der amerikanischen Öffentlichkeit, zentrale Werte auch in der liberalen politischen Grundüberzeugung, sollten nun nicht mehr durch monetäre Unterstützungsleistungen an arme Familien – Dekommodifizierung – gefördert werden. Das sozialpolitische Ziel *materielle Teilhabe* wurde vom Schreckgespenst der langfristigen Abhängigkeit von Geldtransfers (*dependency*) verdrängt, und wandelte sich zur *Arbeitsmarkt-Teilnahme* als Garant für Autonomie und Selbstbestimmung.<sup>8</sup>

Im amerikanischen Sozialhilfeprogramm häuften sich nun Maßnahmen, die Leute aus dem Leistungsbezug herausholen und in die Erwerbstätigkeit vermitteln sollten. Während das in den 1960ern und 1970ern noch durch verschiedene Programme zur beruflichen Rehabilitation erreicht werden sollte (*Berkowitz* 1991, S. 109-111), so nahm die Sozialhilfe im Laufe der 1980er Jahre immer stärker den Charakter residualer, temporärer Grundsicherung an. Der sozialarbeiterische Ansatz positiver Anreize (*Glazer* 1988, S. 42f.), der für den *War on Poverty* charakteristisch gewesen war, wurde damit ersetzt durch eine Armenpolitik, die die Norm der Erwerbstätigkeit setzte und als einzige Maßnahme, auf diese Norm hinzuarbeiten, Leistungskürzungen vorsah: „The incentive-based approach has been abandoned in favor of what we may well call moralism and traditionalism.“ (*Glazer* 1988, S. 47). Dieser Ansatz, wie auch verstärkte *Welfare-to-Work*-Elemente, die mit dem *Family Support Act* von 1988 in das AFDC-Programm eingeführt wurden, konnten nicht verhindern, dass die Zahl der Leute im Sozialhilfebezug weiterhin anstieg (*King* 1999: S. 274-277, *Katz* 2001: S. 74). Jedoch verstärkten sie die staatlichen Verhaltensanforderungen und auch die zentralstaatliche Reglementierung der Umsetzung des Programms in den einzelnen Bundesstaaten.

#### 4. Zurückweisung staatlicher Verantwortlichkeit für die Armen in der 1996er Welfare Reform

Im Jahr 1996 unterzeichnete Präsident Clinton den *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA), der so etwas wie eine Kulmination all dieser Entwicklungen in der Armutspolitik markierte. Die Reform knüpft an eine lange *Welfare-to-Work* Tradition an, die im Sozialhilfeprogramm bis in die 60er Jahre zurückreicht. Neu an der 1996er Reform sind somit nicht so sehr die sozialpolitischen Ziele selbst, sondern vielmehr die Entschiedenheit, mit der sie von nun an, notfalls unter Einsatz von Sanktionen, durchgesetzt werden würden. Neu ist auch eine Lebenszeit-Begrenzung des Sozialhilfebezugs (mit dem neuen Namen *Temporary Assistance for Needy Families*, TANF) auf fünf Jahre, wodurch die 60 Jahre alte staatliche Garantie auf finanzielle Unterstützung bei Bedürftigkeit, die bei allen Kürzungen immer ein Teil von AFDC geblieben war, zurückgenommen wurde (*Wiseman* 2007, S. 979).

Die Sozialreform der Clinton-Zeit ist hinsichtlich der Frage der Präsenz des Staates im Leben der Bürger (oder eines Teils der Bevölkerung) besonders interessant, weil sie sehr klar die doppelte Stoßrichtung der Kürzungspolitik im Wohlfahrtsstaat verkörpert: Auf der einen Seite ging es durchaus um Privatisierung von Lebensrisiken, um Re-Kommodifizierung, und es ist somit richtig, den *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* als Rückzug des Staates aus hergebrachten Verantwortlichkeiten zu

beschreiben. Schon der Name des Gesetzes deutet ja an, dass von nun an persönliche Verantwortung statt staatliche Garantien zentrales Element der Armutspolitik sein soll. Auf der anderen Seite enthält das neue Sozialhilfeprogramm jedoch viele Elemente, die ein erhebliches Maß an staatlichen Eingriffen in das Leben der Leistungsempfänger bedeuten. Zudem bekamen die Einzelstaaten zwar mehr finanziellen Spielraum bei der Umsetzung der neuen Richtlinien, doch das Netz von Richtlinien, zentralstaatlichen Kontrollen und Auflagen, die die Bundesstaaten erfüllen müssen, ist viel dichter geworden, so dass auch im Hinblick auf einzelstaatliche Autonomie der Beitrag von PRWORA zweischneidig, in vielerlei Hinsicht zentralisierend, ist.

Die Finanzierungsstruktur von TANF bietet den Bundesstaaten erheblich größere Freiräume bei der Implementation des Sozialhilfeprogramms als es bei AFDC der Fall war. Anstelle der Zuweisung von Mitteln aus dem Bundeshaushalt für jeden Sozialhilfebezieher bekommen die Bundesstaaten nun Pauschalsummen (*Block Grants*), und sie können – in Grenzen – selbst entscheiden, wie sie diese Mittel verwenden, wie sie also das TANF-Programm organisatorisch ausgestalten und umsetzen. Es steht den Bundesstaaten frei, über die in PRWORA festgelegten Standards hinaus Sozialleistungen anzubieten.<sup>9</sup> Die Verwendung der Block Grants ist jedoch an eine Fülle von organisatorischen und administrativen Auflagen gebunden, aus denen sich vier breit formulierte Ziele herauskristallisierten. Diese Ziele vermitteln einen guten Eindruck darüber, wie eng die Armutspolitik an eine Vorstellung über die intakte Familie angebunden ist, und wie speziell diese Vorstellung ihrerseits ist. Die vorgegebenen Ziele von TANF sind:

- „to support children from destitute families, so they can be raised at home by their parents;
- to help families achieve independence from welfare through work and marriage;
- to increase the percentage of children being reared in married, two-parent families; and
- to reduce the incidence of nonmarital births.“(vgl. *Haskins* 2006, S. 364)<sup>10</sup>

Teilweise stehen alle diese Ziele natürlich im Zeichen der Kosteneinsparung; sie sollten die Zahl der Leistungsbezieher im TANF-Programm begrenzen. Doch zum großen Teil waren die Reformimpulse auch ideologischer Natur (*Haskins* 2006, S. 296), und diese schlugen sich in den Reformmaßnahmen nieder. Wie ernst es dem (maßgeblich Republikanischen) Gesetzgeber mit der Konzeption der intakten Familie war, davon vermitteln die Bestimmungen, mit denen PRWORA versucht, uneheliche Geburten zu verhindern, zu allen Kindern möglichst die Väter zu lokalisieren und diese zu Unterhaltszahlungen zu verpflichten, einen Eindruck. Uneheliche Kinder und ohne Vater aufwachsende Kinder war neben den *Welfare-to-Work*-Elementen das zentrale Thema, welches aus republikanischer Sicht unbedingt in TANF behandelt werden sollte.

Die Bestimmungen von PRWORA beinhalten eindeutige Festlegungen darüber, welches die beste und angestrebte Lebensform für die Erziehung von Kindern ist. Eine anlässlich der anstehenden Verlängerung des Programms im Jahr 2001 durchgeführte Studie formuliert dies explizit, und denkt sogar über finanzielle Anreize (Prämien) nach, die Eltern zur Eheschließung bewegen sollen (*Horn/Sawhill* 2001, S. 432). Ein anderer Versuch, die Geburt von unehelichen Kindern zu verhindern, ist ein (mit \$ 50 Mio. pro Jahr finanziertes) Aufklärungsprogramm, vor allem an Schüler und Jugendliche gerichtet, welches durch Bildungsmaßnahmen auf sexuelle Enthaltbarkeit unter Minderjährigen hinarbeiten soll. Die Vorgaben für die Verwendung dieser Gelder sind im Gesetz sehr

speziell formuliert: „Abstinence programs (...) must teach that ‘sexual activity outside ... marriage is likely to have harmful psychological and physical effects’ and ‘that bearing children out-of-wedlock is likely to have harmful consequences for the child, the child’s parents, and society.’“ (Haskins 2006, S. 366f.)<sup>11</sup> Die Republikanische Parlamentsmehrheit hatte Gesetzentwürfe eingebracht, die Zwangsmaßnahmen enthielten, nach denen Mütter für Kinder, die sie während des Leistungsbezugs bekommen, keine Sozialhilfe erhalten (die sog. *Family Cap*); diese Entwürfe enthielten auch Vorschläge, nach denen unverheiratete minderjährige Mütter keine oder reduzierte Sozialhilfe bekommen sollten. Diese Bestimmungen scheiterten im Senat und wurden nicht Teil des Gesetzes. Etwa die Hälfte aller Bundesstaaten haben jedoch die *Family Cap* in ihren eigenen Umsetzungsrichtlinien enthalten (Haskins 2006, S. 366).

Die 1996er Reform sieht Maßnahmen vor, die alleinerziehende Mütter (mit der Drohung der Kürzung oder Streichung von Leistungen) dazu nötigen sollen, die Identität der Väter ihrer Kinder preiszugeben, damit von denen Unterhaltszahlungen verlangt werden können. Wenn alleinerziehende Mütter Unterhaltszahlungen bekommen, dann werden diese im Gegensatz zur Rechtslage unter AFDC in voller Höhe auf die Sozialhilfe angerechnet, während es früher einen Freibetrag von \$ 50 pro Monat gegeben hat (Haskins 2006, S. 368f.). Unterhaltsrecht und Sozialhilfe werden hierdurch eng miteinander verquickt. Unterhaltszahlungen werden für die Sozialhilfe-Bezieher „verstaatlicht“, und der Bereich Unterhalt aus dem Bereich privater Beziehungen zwischen Müttern und Vätern herausgehoben (Kurz/Hirsch 2003, S. 398f.). Finanzielle Autonomie der Mütter und Armutsvermeidung der Kinder spielen bei dieser Praxis keine Rolle; es geht eher darum, einen Teil der Sozialhilfe-Kosten durch elterliche Unterhaltszahlungen aufzufangen. Die Bestimmungen zum Unterhalt zeigen nicht nur ein drastisch gestiegenes Maß an staatlichen Eingriffen in die Privatsphäre der Leistungsempfänger. Sie zeigen auch, in welchem Ausmaß die Aktivitäten der Bundesstaaten durch zentrale Vorgaben reglementiert werden: Staaten sind verpflichtet, zentral Daten (Name, Adresse, Sozialversicherungsnummer und Arbeitgeber) unterhaltspflichtiger Elternteile zu sammeln, und eine Fülle von Regeln und Sanktionen soll bewirken, dass Eltern ihren Unterhaltsverpflichtungen auch nachkommen.

In *Welfare-to-Work* Elementen, d.h. dem Bestreben, möglichst alle Leistungsbezieher so schnell wie möglich in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln, liegt die zweite große Zielsetzung von PRWORA, diejenige, die zwischen Republikanern und Demokraten in viel stärkerem Maße konsensfähig war. Wie oben ausgeführt, gibt es hier eine bis in die 1960er Jahre zurückreichende Tradition in der US-amerikanischen Armenpolitik (Bertam 2006), und viel bekannt ist auch über die vielfältigen Faktoren, die diese Aufgabe erschweren. PRWORA betritt neues Terrain in der Entschiedenheit, mit der zu Zwangsmaßnahmen gegriffen wird, die die Umsetzung erzwingen sollen. Wie bei den Unterhaltszahlungen auch richten sich diese Zwangsmaßnahmen teilweise auf die Bundesstaaten, teilweise auf die Leistungsbezieher. Im Gesetz selber gibt es eine Klausel, die von den Bundesstaaten verlangt, dass mindestens die Hälfte der Sozialhilfebezieher in eine Arbeitsstelle vermittelt werden müssen. Wenn diese Norm nicht erfüllt wird, drohen den Bundesstaaten finanzielle Sanktionen (Haskins 2006, S. 365). Sanktionen gegenüber Leistungsempfängern, die mit den *Workfare*, oder *Welfare-to-Work*-Bestimmungen Probleme haben (d.h. Arbeitsstellen nicht annehmen, unentschuldigt nicht erscheinen etc.) haben die Form von Kürzungen oder Streichungen der Geldleistungen. Diese Sanktionen sind ein wichtiger Grund dafür, dass Leute aus dem Leistungsbezug herausfallen, obwohl

sie bedürftig sind (*Pavetti/Bloom* 2001, S. 258f.). Bemerkenswert an der Arbeitsmarkt-Aktivierungspolitik ist auch hier wieder, wie weit sie inhaltlich klare und enge Zielvorgaben umsetzt, und wie weit das Bundesgesetz in das Leben der Leistungsempfänger wie auch in die Umsetzung der Maßnahmen in den Bundesstaaten hineinregieren kann und dies auch tut. Das ist kein Staat, der sich zugunsten dezentraler und privatwirtschaftlicher Organisationsformen auf einen kleineren Aufgabenbereich zurückzieht.

## 5. Normalitätsannahmen und staatliche Präsenz in anderen sozialpolitischen Feldern

Die verhaltensregulierende Präsenz des Staates ist in der Armenfürsorge nicht völlig überraschend; *Piven* und *Cloward* (1971) haben bereits früh auf die regulative Funktion der Sozialpolitik hingewiesen, und Forschungen im Gefolge von Foucault haben die „dunkleren“ Seiten der Sozialpolitik, den Grenzbereich zwischen sozialen Rechten und dem Umgang mit abweichendem Verhalten, genauer betrachtet (*Orloff* 2005, S. 193). Auch dass diese Verhaltensregulierung in der Fürsorgepolitik zwar in allen Wohlfahrtsregimes im Prinzip existiert, in den USA jedoch vergleichsweise strikte Formen annimmt, wurde verschiedentlich hervorgehoben: Unter dem Einfluss einer reformiert-protestantischen Tradition mit ihrem hohen Stellenwert der (Erwerbs-) Arbeit (*Kahl* 2005, S. 106-111), wirft die Poorhouse-Tradition (*Katz* 1996) einen langen Schatten auf die Sozialhilfeprogramme der USA. Die verhaltensregulierenden Funktionen der Sozialpolitik verdienen es jedoch, betont zu werden, denn in den Konzepten und Theorien der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung werden sie wenig beachtet. Unterscheidungsmerkmale beziehen sich dort zumeist auf soziale Rechte. Dieser Fokus auf die „freundliche Seite“ des Wohlfahrtsstaats neigt jedoch dazu, die etwas unfreundlichere, reglementierende Seite (die „*illiberal social policies*“, wie *Desmond King* (1999) sie nennt) zu sehr an den Rand der Aufmerksamkeit zu drängen. In der Sozialpolitikforschung ist ein Aspekt des vergleichenden Interesses immer auch auf das emanzipatorische Potenzial verschiedener Arten der Daseinsvorsorge gerichtet,<sup>12</sup> und dieses wird von der reglementierenden Sozialpolitik stark eingeschränkt. Verhaltensmodifizierende Ambitionen treten in den Armenfürsorgeprogrammen am nachdrücklichsten zutage. Sie werden direkt an die Leistungsempfänger herangetragen, und denen bleibt wenig Spielraum, sich dazu zu äußern oder zu verhalten. In dem Sinne findet sich in der Sozialhilfepolitik der „sozialpolitisch aktive Staat“ in seiner deutlichsten Ausprägung.

Verhaltensnormierende Forderungen des Staates an seine Bürger durchziehen jedoch auch die anderen sozialpolitischen Felder. Sie kommen dort nur zumeist weniger direkt, und weniger unmittelbar mit Zwangsmaßnahmen verbunden zum Ausdruck. Verhaltensannahmen, die der beitragsfinanzierten Rentenversicherung zugrunde liegen unterscheiden sich in den USA nicht stark vom Sozialversicherungsgedanken in anderen Ländern. Man sah in den beitragsbasierten Leistungen gegenüber steuerfinanzierten Leistungen den Vorteil, dass sie individuelle Lebensleistungen honorieren (*Derthick* 1979, S. 256f., *Béland* 2005, S. 74), und dass sie mit Werten wie „*self-reliance and thrift*“ (*Béland* 2005, S. 176) in Verbindung gebracht werden können. Gleichzeitig fungierte das öffentlich finanzierte Alterssicherungssystem aber auch als „Kontrollinstitution“, welches den Zugang von älteren Menschen zum Arbeitsmarkt regulierte (*Graebner* 1980, S. 184).

Auch in der (rudimentären) Familienpolitik werden über die staatlichen Politiken weitreichende Verhaltenserwartungen transportiert. Wie *Ann Orloff* zeigt, sind Veränderungen im Erwerbsverhalten von Müttern durch staatliche Politiken und „*conscious social engineering*“ (*Orloff* 2006, S. 232) gefördert worden. Dass es keine öffentlichen Betreuungsangebote für alle Kinder gibt, sollte nicht zu der Auffassung verleiten, die Familienpolitik der USA überließe alles dem Markt (*Orloff* 2006, S. 254), denn anstelle der sozialen Rechte und öffentlich bereitgestellten Dienstleistungen hat hier ein gut entwickelter Apparat von arbeitsrechtlichen Regeln und Antidiskriminierungsrichtlinien Müttern den Eintritt ins Erwerbsleben erleichtert und auch die Einkommensdiskriminierung der Frauen verringert. Die Betreuungskosten wurden zum Teil über Steuersubventionen aufgefangen, und im Einklang mit den Arbeitsmarkt-Aktivierungsmaßnahmen im TANF-Programm wurde Erwerbstätigkeit auch für die Mütter kleiner Kinder zur sozialpolitisch unterstützten Norm.

Gegenüber verschiedenen Lebensentwürfen nicht neutral ist der amerikanische Staat auch bei der Unterstützung von Geringverdienern über das Steuersystem. Üblicherweise als Paradebeispiel für re-kommodifizierende Sozialpolitik, als Rückzug des Staates aus sozialpolitischen Verantwortlichkeiten angeführt, hat die steuerliche Unterstützung von Geringverdienern durch den *Earned Income Tax Credit* (EITC) schon in seiner Entstehung in den 1970er dazu beigetragen, eine Demarkationslinie zwischen den *deserving poor* und den *undeserving poor* zu ziehen (*Bertram* 2006). *Michael Katz* weist darauf hin, wie stark in diesem Instrument eine bestimmte Auffassung über den Wert der Arbeit transportiert und kommuniziert wird: „The EITC won wide support because it resolved the contradictions between the virtue of work and falling wages by partially socializing the cost of labor. Work remained the ultimate goal of welfare reform; from work flowed independence, personal responsibility, and citizenship. Work policed the border between the deserving and the undeserving poor.“ (*Katz* 2001, S. 296).

Nicht nur in der Armutspolitik, sondern auch in anderen sozialpolitischen Feldern basieren öffentliche Sozialleistungen somit auf Normalitätsannahmen und sehr dezidierten Vorstellungen über „intakte Familien“, „produktive Lebensentwürfe“ und erwünschtes Verhalten auf dem Arbeitsmarkt (vgl. auch *Mätzke* 2011a). Die Tatsache, dass diese Vorgaben in den meisten sozialpolitischen Feldern nicht, wie in der Fürsorgepolitik, mit direkten Zwangsmaßnahmen durchgesetzt werden, sollte nicht zu einer zu starken gedanklichen Trennung zwischen den „sozialen Rechten“ für die (arbeitende) Mitte der Gesellschaft und den sozialpolitisch erzieherisch wirkenden Maßnahmen im Bereich von Armut und abweichendem Verhalten verführen. Soziale Rechte und *Social Engineering* gehen für die meisten Mitglieder der Gesellschaft Hand in Hand. Konzepte zur empirischen Untersuchung verschiedener Wohlfahrtsstaaten oder aktueller sozialpolitischer Entwicklungen täten gut daran, diese *beiden* Aspekte sozialpolitischer Aktivität im Auge zu behalten. Tut man es nicht, dann kann man einen wichtigen Programmbestandteil der Wohlfahrtsstaatsforschung, das emanzipatorische Potenzial der öffentlichen sozialen Sicherungssysteme, auch nur schlecht in die Betrachtung einbeziehen. Man würde Motive der kollektiv organisierten Daseinsvorsorge, soziale Interessen an diesen Programmen und mithin Erklärungen sozialpolitischer Entwicklungen nur noch sehr verzerrt darstellen können.

## 6. Markt, Staat und Amerika-Rezeption in empirischen vergleichenden Analysen

Klar definierte Unterscheidungskategorien zur empirischen Erfassung von Ähnlichkeiten und Unterschieden sind in der international vergleichenden Forschung von großem Wert. Und auch Diagnosen aktueller Gegenwartstrends gewinnen sehr, wenn sie die Richtung der Entwicklungen genau angeben und einer vergleichenden Betrachtung oder verallgemeinernden Aussage zugänglich machen. Dennoch bleibt die Frage notwendig und sinnvoll, wie gelungen diese Unterscheidungsdimensionen sind, und ob nicht die analytischen Instrumente unsere Aufmerksamkeit sehr einseitig nur auf bestimmte Unterschiede und Entwicklungen lenken, während andere relevante Aspekte am Rande des wissenschaftlichen Geschehens ihr Dasein fristen. Die international vergleichenden Einordnungen der US-Sozialpolitik basieren zumeist auf Konzeptualisierungen, denen der Aspekt zunehmender staatlicher Präsenz entgeht. Sie betonen den Charakter der Sozialpolitik als Garantie bestimmter sozialer Rechte, doch sie sehen nicht die verhaltensnormierenden, erzieherischen Aspekte, die in den sozialen Rechten auch transportiert werden.

Die Beispiele aus der sozialpolitischen Kürzungspolitik der USA haben jedoch gezeigt, dass beim Rückzug des Staates aus sozialpolitischen Verantwortlichkeiten öffentliche Ziele, die mit sozialpolitischen Maßnahmen verfolgt werden, keineswegs aufgegeben werden. Normative Ansprüche an individuelles Verhalten werden nicht liberaler, sondern im Gegenteil strikter, wenigstens für Teile der Bevölkerung. Insofern bleibt die Präsenz staatlicher Vorgaben im Leben von Privatleuten und Wirtschaftssubjekten in vollem Umfang erhalten. Staatliche Vorgaben treten Bürgern, Firmen und bürokratischen Einheiten in unterschiedlicher Form entgegen, doch in sehr vielen Maßnahmen schwingt der Versuch des Bundesgesetzgebers mit, das Verhalten dieser Subjekte durch Anweisungen und Sanktionen zu steuern und zu kontrollieren:

- Gegenüber den Sozialhilfeempfängerinnen äußert sich das in einem „Neuen Paternalismus“ (*Haskins* 2006, S. 34), in dem das Verhalten nicht nur auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch in privaten Nahbeziehungen ziemlich weitgehend reglementiert werden soll.
- Im Verhältnis zwischen Washington und den Bundesstaaten nimmt zentralstaatliche Reglementierung die Form von extensiven prozeduralen und inhaltlichen Vorgaben sowie Informationspflichten an. Besonders deutlich wurde das am Beispiel der Durchsetzung von Unterhaltsverpflichtungen, doch auch die *Welfare-to-Work*-Programme sind durchzogen von „do’s und don’ts“, denen die Umsetzung auf Ebene der Bundesstaaten genügen muss (Vgl. *Haskins* 2006, S. 368-369).

Dieser sozialpolitisch aktive Staat, wie auch die wichtige Rolle des US-amerikanischen Zentralstaates auf dem Feld der Regulation privatwirtschaftlicher Tätigkeit, sind international vergleichenden Institutionenanalysen nicht entgangen (siehe auch den Aufsatz von *King* in diesem Heft), doch gibt es in den gängigen makro-typologischen Vergleichskonzepten keine sehr gute Möglichkeit, sie systematisch in die Betrachtung einzubeziehen.

Im wichtigsten Ansatz der international vergleichenden Betrachtung von Wohlfahrtsstaaten, *Esping-Andersens* Regime-Typologie, ist der Aspekt „Intervention in privatautonomes Verhalten“ allenfalls indirekt – im Schlüsselkonzept „Dekommodifizierung als Emanzipation“ – angesprochen. Insgesamt jedoch sind Markt und Staat gegensätzliche Pole einer Triade (aus Markt, Staat und Familie), durch die das Spektrum der jeweils

wichtigsten soziale Sicherheit produzierenden Institutionen in unterschiedlichen Wohlfahrtsregimes abgesteckt wird. Autonomie oder Fremdbestimmung werden hier demnach als Teil einer Unterscheidungsdimension (Dekommodifizierung) erfasst, der es jedoch im Kern um Umverteilung geht – um Einkommensersatzleistungen, die Unabhängigkeit von Marktzwängen ermöglichen sollen. Sie sind also *nicht unabhängig* von den Verteilungs- und Finanzierungsmerkmalen bestimmbar,<sup>13</sup> und sie sind letztlich auch in den binären Konzepten „staatliche Intervention *versus* Marktkoordination“ oder „Rückzug des Staates *versus* Zunahme des umverteilenden Engagements“ gefangen.<sup>14</sup>

Doch es gibt auch seit langem schon Einwände gegen solche binären Sichtweisen. Karl Polanyi hat bereits Mitte des 20. Jahrhunderts darauf hingewiesen, dass die Verallgemeinerung der marktförmigen Koordination in vielen gesellschaftlichen Bereichen historisch nichts Naturgesetzliches hatte, sondern eine extrem voraussetzungsreiche, *staatlich inszenierte* Veranstaltung war (Polanyi 1944, S. 57-67), dass, mehr noch, die Ausdehnung der Marktkoordination vor allem auf Arbeitsmärkte bereits im 19. Jh. eine Abwehrreaktion hervorrief, in der Umverteilung und staatliche Regulierung die Betroffenen vor den sozialen Verwerfungen des Marktes schützen sollten (Polanyi 1944, S. 76; 145-149). Von besonderem Interesse ist in unserem Zusammenhang weniger die Diskussion um mögliche Zukunftsprognosen, die hierin angelegt sind, als vielmehr die *konzeptionelle* Implikation von Polanyis Denkfigur: Sie kritisiert die Gegenüberstellung von Markt und Staat als entgegengesetzte Pole eines Kontinuums unterschiedlicher Koordinationsmechanismen. Gemäß dieser Vorstellung eines Kontinuums kann man sich zwar verschiedene Mischungsverhältnisse marktförmiger und staatlich vermittelter Koordination und Verteilung vorstellen, nicht jedoch Situationen, in denen die Ausdehnung marktförmiger Koordination einhergeht mit einer wichtigen und ggf. sogar wachsenden Bedeutung staatlicher Intervention.

Doch genau das haben wir in der US-amerikanischen Sozialpolitik-Entwicklung beobachtet, und genau das wäre auch die Konsequenz aus der extrem fragilen, voraussetzungsreichen Natur funktionierender Märkte (Polanyi 1944, S. 149). Und es ist eigentlich in der Forschung zur Regulierung von Märkten eine bekannte Beobachtung (Vogel 1996). Wenn Märkte staatlich reguliert sind – und, wie Polanyi argumentiert, sein *müssen* – kann bei Deregulierung und selbst bei Privatisierung vormals staatlicher Unternehmen und Aufgabenbereiche von einem Rückzug des Staates nicht die Rede sein, auch dann nicht, wenn in der öffentlichen Rhetorik genau dieser Rückzug sehr dezidiert proklamiert wird. Statt von einer abnehmenden, muss man demnach über eine *veränderte* Rolle des Staates nachdenken (vgl. auch Genschel/Zangl 2007). Tatsächlich gehen viele sozialwissenschaftliche Analysen nicht von im internationalen oder intertemporalen Vergleich unterschiedlichen *Ausmaßen* staatlicher Präsenz in Wirtschaft und Gesellschaft aus, sondern vielmehr von unterschiedlichen Prioritäten<sup>15</sup>, Zielsetzungen<sup>16</sup> oder Formen<sup>17</sup> solch einer Präsenz.

## 7. Sozialpolitische Intervention und Kürzungspolitik

Das in der US-Sozialpolitik beobachtbare Phänomen, dass zunehmende staatliche Reglementierung des Privatlebens von Leistungsempfängern einhergeht mit dem Rückzug des Staates aus verteilungspolitischen Verpflichtungen erfordert Konzepte, die es erlauben, sozialpolitischen Interventionismus auf Beobachtungsebene *unabhängig* von anderen Dimensionen wie z.B. Generosität oder Finanzierungsmodus zu erfassen. Das würde die

Aufmerksamkeit zurück auf den Staat und den Wandel von dessen Kapazitäten, Funktionen und Aktivitäten lenken. Es gibt durchaus international vergleichende Forschungen, (anknüpfend an *Nettl* 1968) Staatlichkeit als auf unterschiedlichen Dimensionen variabel auffassen und dabei die Möglichkeit erwägen, dass Veränderungen sich auf den unterschiedlichen Dimensionen nicht notwendigerweise synchron abspielen (*Zürn/Leibfried* 2005), man es also nicht mit einem Kontinuum zwischen Intervention und *Laissez Faire* zu tun hat.

Ernst genommen hat diesen Befund *Jonah Levy* in seinen konzeptionellen Ausführungen zum Sammelband „The State after Statism“ (*Levy* 2006). Es geht in dem Sammelband vor allem um die Entwicklungstendenzen in den ehemals stark in die Wirtschaft intervenierenden Staaten Europas und Japans. *Levy* weist energisch die Vorstellung zurück, dass Vermarktlichung gleichbedeutend mit dem Rückzug des Staates sei. Neue Formen staatlicher Intervention sind ähnlich einschneidend, zuweilen sogar aggressiver als die traditionellen Formen der Regulation oder staatlichen Bereitstellung von Infrastruktur, Dienstleistungen und sozialer Absicherung. Während also ökonomische Liberalisierung einen der zentralen Veränderungsimpulse in der Rolle des Staates darstellt (*Levy* 2006, S. 19), so erschöpft sich das Verhältnis von Staat und Markt hierin nicht. Stattdessen verändern sich, wie *Levy* es ausdrückt, die „Missionen“, die von Staaten verfolgt werden. Es geht nun nicht mehr vorwiegend um die Regulierung von Märkten, sondern um Beschäftigungsförderung, die Beseitigung institutioneller Dysfunktionen in den hochregulierten europäischen Marktwirtschaften sowie um die Erschließung neuer Märkte, in anderen Worten, um „*Market Support*“ statt, wie früher „*Market Direction*“ (*Levy* 2006, S. 367).

Diese Vorstellung von einer neuen, statt kleineren, staatlichen Rolle ist insgesamt sehr gelungen. Sozialpolitische Veränderungen lassen sich allerdings wahrscheinlich nicht erschöpfend in der Perspektive „*Market Support*“ verstehen. Die Beobachtungen aus der US-amerikanischen Sozialpolitik-Entwicklung haben vielmehr unterschiedliche Quellen gezeigt, aus denen sich sozialpolitische Ziele speisen. Doch wichtig ist, dass Sozialpolitik nicht nur Ansprüche befriedigt und nicht nur soziale Rechte umsetzt, sondern ein Stückweit immer instrumentell und damit gegenüber verschiedenen Lebensentwürfen nie vollkommen neutral ist (*Mätzke* 2011b). Allerdings gibt es Abstufungen in dem Ausmaß der gängelnden Einflussnahme: Es gibt mehr oder weniger Commitment zur Wahlfreiheit in der Entscheidung über Kinderbetreuung, und die Ausgestaltung sozialpolitischer Maßnahmen spiegelt dies auch wider (*Orloff* 2006, S. 252). Es gibt mehr oder weniger einschneidende Maßnahmen, die die Einhaltung der Verhaltensvorgaben – etwa aktive Suche nach Arbeit – erzwingen. Und es gibt Unterschiede in dem Ausmaß, in dem öffentliche Normen selektieren, Leute von Sozialleistungen ausschließen und nach meist undurchsichtigen Kriterien Ressourcen umverteilen. Die Präsenz staatlicher Verhaltensvorgaben in der Gesellschaft ist eine Funktion der konkreten Sozialpolitik; sie ist somit variabel, und dies sowohl in ihrem Ausmaß, als auch in ihrer Erscheinungsform und inhaltlichen Ausrichtung. Und vielleicht ist ein System, welches die Organisation und Koordination großer Bereiche dem Markt – der Interaktion privatautonomer Individuen und Wirtschaftssubjekte – überlässt, ja in besonderem Maße darauf angewiesen, dass die Bürger als Marktteilnehmer funktionieren. Es reagiert gerade deshalb besonders empfindlich auf abweichendes Verhalten, während europäische Wohlfahrtsstaaten „in der Mitte der Gesellschaft“ stärker regulierend eingreifen, dadurch aber die Möglichkeit zu einem permissiveren Umgang mit Randgruppen und sozial Benachteiligten haben.

## Anmerkungen

- 1 In der Verschiebung des diskursiven Feldes, nicht so sehr in den direkten Auswirkungen auf staatliche Aktivitäten, liegt nach *Béland/Waddan* (vgl. 2007) die nachhaltige Wirkung der konservativen Attacken gegen den Wohlfahrtsstaat.
- 2 Und das, obwohl *J.P. Nettl* (vgl. 1968) noch so weit ging, zu sagen, dass angelsächsischen Ländern ein Konzept aktiver Staaten abgehe und in der, wie er sagt, „relative statelessness of the United States“ eine der Ursachen sah, warum sich auch in der sozialwissenschaftlichen Forschung der USA nur langsam eine Konzeption des Staates herausbilden konnte (Vgl. S. 561f.).
- 3 In einer neuen Erscheinungsform dieses Arguments beschreibt *Teles* (vgl. 2007) sehr überzeugend die Institutionen und Akteurskonstellationen von „*Entrenched Liberalism*“, bleibt aber am Ende dennoch skeptischer über deren zukünftige Stabilität als *Pierson* es 1994 noch war.
- 4 Abgesehen von Barack Obamas großer Gesundheitsreform, über deren Umsetzung sich jedoch zurzeit noch wenig sagen lässt.
- 5 Vgl. stellvertretend für viele Aussagen dieser Art *Swan* (1986, S. 746): „The question of US family policy is a delicate one, because the family relationship fundamentally is private“.
- 6 Konservative Sozialpolitiker erhoben den Vorwurf in drastischen Kategorien: „such programs [Betreuungsangebote] would Sovietize American children and destroy the traditional family.“ (vgl. *Morgan* 2001, S. 234)
- 7 Historisch ging es in der Kinderbetreuung immer auch um die Assimilation der (schwarzen) Armenbevölkerung in einen Mainstream angelsächsischen Wertekanon (vgl. *White* 2002, S. 714-716).
- 8 Auf die doppelte Bedeutung von Inklusion als (materielle) *Teilhabe* und (Arbeitsmarkt-) *Teilnahme* hat *Kronauer* (vgl. 2002) hingewiesen.
- 9 Lokale Idiosynkrasien sind in der US-Sozialpolitik nichts Neues und nichts Ungewöhnliches, wenngleich die Bundesstaaten häufiger von der im Gesetz vorgesehenen Möglichkeit, nach unten von den zentralen Vorgaben abzuweichen, Gebrauch machten.
- 10 Die Zusammenfassung der verschiedenen Bestandteile der Reform und ihrer Ziele beruht auf der Darstellung von *Ron Haskins*, der als „architect, strategist, tactician, contractor, and day-and-night laborer“ (vgl. *Wiseman* 2007, S. 975) die Reform von Republikanischer Seite aus begleitet und wesentlich geformt hat. Seine Zusammenstellung (vgl. *Haskins* 2006, S. 364-376) der Policy Änderungen (in PRWORA und in parallel verabschiedeten Gesetzen zu welfare-relevanten Themen) beruht auf der Darstellung des für das Gesetz maßgeblichen Parlamentsausschusses (House Committee on Ways and Means, *Summary of Welfare Reforms made by Public Law 104-193, The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*, WMCP 104-115, Government Printing Office 1996) (vgl. *Haskins* 2006, S. 427).
- 11 *Haskins* beeilt sich hier, hinzuzufügen, dass er den Gesetzestext zitiert (vgl. *Haskins* 2006, S. 427).
- 12 Die zentrale Unterscheidungskategorie Dekommodifizierung spricht diesen Aspekt implizit an.
- 13 Gefahren werden vor allem in den Zwängen des Arbeitsmarktes gesehen.
- 14 *Peter Evans* hat 1997 diesen Gedanken ähnlich formuliert, als er sagte, die Gefahr an der Vorstellung einer Erosion staatlicher Funktionen (unter dem Einfluss der Globalisierung) lenke uns ab von dem wichtigeren Thema, dass wir es mit einer dürftigeren, repressiveren Vision staatlicher Aktivitäten zu tun haben, nicht mit einem schwächeren Staat (vgl. *Evans* 1997, S. 84). Das Argument geht in die gleiche Richtung wie die exzellente Kritik an binären Konzepten von Staatlichkeit durch *Peter Baldwin* (vgl. 2005).
- 15 *Peter Baldwin* denkt an unterschiedliche Prioritätensetzungen, die, wenn man sie ernst nimmt, die generelle Unterscheidung zwischen starken und schwachen Staaten obsolet machen (*Baldwin* 2005).
- 16 *Jonah Levy* spricht von einem „shift in the purposes and modalities of contemporary state intervention“ (S. 11), doch er lässt keinen Zweifel daran, dass der Staat auch nach „statism“ ein aktiver Staat bleibt (*Levy* 2006, S. 368).
- 17 *Majone* (1994) stellt fest, dass der vermeintlich „schwache“ Staat der Vereinigten Staaten von Amerika schon viel früher als Europäische Staaten ein dichtes Netz an Regulation entwickelt hat, und er sagt eine steigende Bedeutung regulativer Aktivitäten für Europa vorher. Dabei besteht er darauf, dass wir es nicht mit einem „retreat of the state“ zu tun haben (S. 80).

## Literatur

- Alber, Jens*, 2010: What the European and American Welfare States Have in Common and where they Differ: Facts and Fiction in Comparison of the European Social Model and the United States, in: *Journal of European Social Policy* 20 (2), S. 102-125.
- Amenta, Edwin/Bonastia, Chris/Caren, Neal*, 2001: US Social Policy in Comparative and Historical Perspective: Concepts, Images, Arguments, and Research Strategies, in: *Annual Review of Sociology*, 27, S. 213-234.
- Baldwin, Peter*, 2005: Beyond Weak and Strong: Rethinking the State in Comparative Policy History, in: *The Journal of Policy History*, 17 (1), S. 12-33.
- Béland, Daniel*, 2005: *Social Security. History and Politics from the New Deal to the Privatization Debate*, Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Béland, Daniel/Waddan, Alex*, 2007: Conservative Ideas and Social Policy in the United States, in: *Social Policy and Administration*, 41 (7), S. 768-786.
- Benson-Smith, Dionne*, 2005: Jezebels, Matriarchs, and Welfare Queens: The Moynihan Report of 1965 and the Social Construction of African-American Women in Welfare Policy, in: *Schneider, Anne L./Ingram, Helen M.* (Hrsg.), *Deserving and Entitled. Social Constructions and Public Policy*, Albany: State University of New York Press, S. 243-259.
- Berkowitz, Edward D.*, 1991: *America's Welfare State. From Roosevelt to Reagan*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press.
- Bertram, Eva C.*, 2006: The Institutional Origins of "Workfarist" Social Policy (1971-1975), *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Philadelphia.
- Derthick, Martha*, 1979:  *Policymaking for Social Security*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Esping-Andersen, Gøsta*, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, Peter B.*, 1997: The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization, in: *World Politics*, 50 (1), S. 62-87.
- Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard*, 2007: Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates, *Translate Working Papers* 62, Bremen; Sonderforschungsbereich 597.
- Glazer, Nathan*, 1988: *The Limits of Social Policy*, Cambridge, Ma/London: Harvard University Press.
- Graebner, William*, 1980: *A History of Retirement. The Meaning and Function of an American Institution, 1885-1987*, New Haven/London: Yale University Press.
- Hacker, Jacob*, 2005: Bringing the Welfare State Back In: The Promise (and Perils) of the New Social Welfare History, in: *Journal of Policy History*, 17 (1), S. 125-154.
- Hacker, Jacob*, 2002: *The Divided Welfare State. The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Hacker, Jacob*, 2004: Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States, in: *American Political Science Review*, 98 (2), S. 243-260.
- Hacker, Jacob/Pierson, Paul*, 2005: *Off Center. The Republican Revolution and the Erosion of American Democracy*, New Haven/London: Yale University Press
- Hacker, Jacob/Pierson, Paul*, 2010: Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Income in the United States, in: *Politics and Society*, 38 (2), S. 152-204.
- Haskins, Ron*, 2006: *Work over Welfare. The Inside Story of the 1996 Welfare Reform Law*, Washington DC: Brookings Institution Press.
- Horn, Wade F./Sawhill, Isabel V.*, 2001: Fathers, Marriage, and Welfare Reform, in: *Blank, Rebecca/Haskins, Ron* (Hrsg.), *The New World of Welfare*, Washington DC: Brookings Institution Press, S. 421-439.
- Kahl, Sigrun*, 2005: The Religious Roots of Modern Poverty Policy: Catholic, Lutheran, and Reformed Protestant Traditions Compared, in: *European Journal of Sociology*, 46 (1), S. 91-126.

- Katz, Michael B., 1996: *In the Shadow of the Poorhouse. A Social History of Welfare in America*, New York: Basic Books.
- Katz, Michael B., 2001: *The Price of Citizenship. Redefining the American Welfare State*, New York: Metropolitan Books.
- King, Desmond, 1999: *In the Name of Liberalism. Illiberal Social Policy in the USA and Britain*, Oxford/New York: Oxford University Press.
- King, Desmond/Lieberman, Robert C., 2008: Finding the American State: Transcending the "Statelessness" Account, in: *Polity*, 40 (5), S. 368-378.
- Kronauer, Martin, 2002: *Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus*, Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag.
- Krugman, Paul, 1994: *The Age of Diminished Expectations*, Cambridge, Ma: The MIT Press.
- Kurz, Demie/Hirsch, Amy, 2003: Welfare Reform and Child Support in the United States, in: *Social Politics*, 10 (3), S. 397-412.
- Levy, Jonah D., 2006: *The State after Statism. New State Activities in the Age of Liberalization*, Cambridge, Ma/London, England: Harvard University Press.
- Majone, Giandomenico, 1994: The Rise of the Regulatory State in Europe, in: *West European Politics*, 17 (3), S. 77-101.
- Mätzke, Margitta, 2011a: Individuelles Verhalten und sozialpolitische Anreize: Das fordernde Element im Wohlfahrtsstaat, in: *WSI Mitteilungen*, 2011 (1), S. 3-10.
- Mätzke, Margitta, 2011b: Staatsbürger als Wirtschaftssubjekte und als demografische Ressource. Die Ziele staatlicher Akteure in der Sozialpolitik, in: *Leviathan*, 39 (3), S. 385-406.
- Mayer, Victoria, 2008: Crafting a New Conservative Consensus on Welfare Reform: Redefining Citizenship, Social Provision, and the Public/Private Divide, in: *Social Politics*, 15 (2), S. 154-181.
- Mettler, Suzanne, 2007: The Transformed Welfare State and the Redistribution of Political Voice, in: *Pierson, Paul/Skocpol, Theda* (Hrsg.), *The Transformation of American Politics. Activist Government and the Rise of Conservatism*, Princeton, NJ: Princeton University Press, S. 191-222.
- Morgan, Kimberly J., 2001: A Child of the Sixties: The Great Society, the New Left, and the Politics of Federal Child Care, in: *The Journal of Policy History*, 13 (2), S. 215-250.
- Nettl, J. P., 1968: The State as a Conceptual Variable, in: *World Politics*, 20, S. 559-592.
- Novak, William J., 2008: The Myth of the "Weak" American State, in: *The American Historical Review*, 113 (3), S. 752-772.
- Orloff, Ann Shola, 2006: From Maternalism to "Employment for All". State Policies to Promote Women's Employment Across the Affluent Democracies, in: *Levy, Jonah D.* (Hrsg.), *The State after Statism*, Cambridge, Ma/ London, England: Harvard University Press, S. 230-268.
- Orloff, Ann Shola, 1988: The Political Origins of America's Belated Welfare State, in: *Weir, Margaret/Orloff, Ann/Skocpol, Theda* (Hrsg.), *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton, NJ: Princeton University Press, S. 37-80.
- Orloff, Ann Shola, 2005: Social Provision and Regulation: Theories of States, Social Policies, and Modernity, in: *Adams, Julia/Clemens, Elisabeth S./Orloff, Ann Shola* (Hrsg.), *Remaking Modernity. Politics, History, and Sociology*, Durham/ London: Duke University Press, S. 190-224.
- Pavetti, Ladonna/Bloom, Dan, 2001: State Sanctions and Time Limits, in: *Blank, Rebecca/Haskins, Ron* (Hrsg.), *The New World of Welfare*, Washington DC: Brookings Institution Press, S. 245-264.
- Pierson, Paul, 1994: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul, 2007: The Rise and Reconfiguration of Activist Government, in: *Pierson, Paul/Skocpol, Theda* (Hrsg.), *The Transformation of American Politics. Activist Government and the Rise of Conservatism*, Princeton, NJ: Princeton University Press, S. 19-38.
- Pierson, Paul/Skocpol, Theda, 2007a: American Politics in the Long Run, in: *Pierson, Paul/Skocpol, Theda* (Hrsg.), *The Transformation of American Politics. Activist Government and the Rise of Conservatism*, Princeton, NJ: Princeton University Press, S. 3-16.

- Pierson, Paul/Skocpol, Theda*, 2007b: Political Development and Contemporary American Politics, in: *Pierson, Paul/Skocpol, Theda* (Hrsg.), *The Transformation of American Politics. Activist Government and the Rise of Conservatism*, Princeton, NJ: Princeton University Press, S. 283-294.
- Piven, Frances Fox/Cloward, Richard A.*, 1971: *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, New York: Vintage Books.
- Polanyi, Karl*, 1944: *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of our Time*, Boston: Beacon Press.
- Skocpol, Theda*, 1988: The Limits of the New Deal, and the Roots of Contemporary Welfare Dilemmas, in: *Weir, Margaret/Orloff, Ann/Skocpol, Theda* (Hrsg.), *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton, NJ: Princeton University Press, S. 293-312.
- Skocpol, Theda*, 2000: *The Missing Middle. Working Families and the Future of American Social Policy*, New York/London: W.W. Norton & Company.
- Skocpol, Theda*, 1992: *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Massachusetts/London, England: Harvard University Press.
- Skocpol, Theda*, 1994: State Formation and Social Policy in the United States, in: *Skocpol, Theda* (Hrsg.), *Social Policy in the United States. Future Possibilities in Historical Perspective*, Princeton, NJ: Princeton University Press, S. 11-36.
- Skocpol, Theda/Amenta, Edwin*, 1986: States and Social Policies, in: *Annual Review of Sociology*, 12, S. 131-157.
- Strach, Patricia*, 2007: *All in the Family. The Private Roots of American Public Policy*, Stanford, Ca: Stanford University Press.
- Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen*, 2005: Institutional Change in Advanced Political Economies, in: *Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen* (Hrsg.), *Beyond Continuity: Explorations in the Dynamics of Advanced Political Economies*, Oxford/New York: Oxford University Press, S. 1-39.
- Swan, George Steven*, 1986: The Political Economy of American Family Policy 1945-85, in: *Population and Development Review*, 12 (4), S. 739-758.
- Teles, Steven M.*, 2007: Conservative Mobilization against Entrenched Liberalism, in: *Pierson, Paul/Skocpol, Theda* (Hrsg.), *The Transformation of American Politics. Activist Government and the Rise of Conservatism*, Princeton, NJ: Princeton University Press, S. 160-188.
- Vogel, Steven*, 1996: *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*, Ithaca/London: Cornell University Press.
- Weir, Margaret*, 1998: American Politics and the Future of Social Policy, in: *Weir, Margaret* (Hrsg.), *The Social Divide. Political Parties and the Future of Activist Government*, Washington DC/New York: Brookings Institution Press, S. 506-530.
- White, Linda A.*, 2002: Ideas and the Welfare State. Explaining Child Care Policy Development in Canada and the United States, in: *Comparative Political Studies*, 35 (6), S. 713-743.
- Wiseman, Michael*, 2007: Memoirs of a Welfare Warrior, in: *Journal of Policy Analysis and Management*, S. 975-980.
- Zürn, Michael/Leibfried, Stefan*, 2005: A New Perspective on the State, in: *Leibfried, Stefan/Zürn, Michael* (Hrsg.), *Transformations of the State?*, Cambridge, UK/New York: Cambridge University Press, S. 1-39.

*Adresse der Autorin:*

Prof. Margitta Mätzke Ph.D., Johannes Kepler Universität Linz, Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik, Altenbergerstr. 69, A-4040 Linz  
E-Mail: [margitta.maetzke@jku.at](mailto:margitta.maetzke@jku.at)