

## Wohlfahrtsstaat oder Wohlfahrtsgesellschaft?

Die USA und Deutschland 1880 bis 1940

Die Wohlfahrtsstaaten in Europa und in den USA sind nicht *ohne* oder gar *gegen*, sondern mit Hilfe eine *Teils* des Bürgertums und der *middle class* entstanden. Aus ihnen rekrutierte sich nahezu das gesamte Personal der privaten und öffentlichen Fürsorge und der (im deutschen Fall) nationalen Sozialversicherungsbürokratien. Die Sozialreformer aus Bürgertum und *middle class* vermittelten zwischen ihren eigenen Normen, ihrem eigenen Lebensgefühl, der Furcht vor Revolution oder Unruhe, dem Wunsch nach Neuschaffung von Gemeinschaft und einer Reihe anderer Sentiments und den all dem zuwiderlaufenden Trends und Tendenzen einer industrialisierten und instabilen Klassengesellschaft, deren Armutsproblem offenkundig war. Diese Einsicht hatte bislang jedoch weder in der deutschen noch in der amerikanischen Forschung zur Geschichte der jeweiligen Wohlfahrtsstaaten einen gebührenden Niederschlag gefunden. Und auch die - in Deutschland ungleich elaboriertere - Forschung zur Sozialgeschichte des Bürgertums nahm dessen Rolle für die Herausbildung der Wohlfahrtsgesellschaft wie des Wohlfahrtsstaates noch nicht einmal beiläufig zum Thema. Höchste Zeit also für einen Versuch, die wechselseitige Bedeutung des Verhältnisses von Bürgertum, Armutsbekämpfung und Wohlfahrtsstaat am Beispiel zweier Staaten zu analysieren!

Um dieses Ziel zu erreichen, ist es nötig, das Phänomen der Bürgerlichen Sozialreform in seiner ganzen Breite zu erfassen und mehr zu analysieren als nur die Organisationsform bürgerlicher Fürsorge und Wohlfahrtspolitik (etwa in Gestalt der Vereine); Bürgerliche Sozialreform wird folglich als ein Ensemble aus Mentalität und Handeln verstanden, das von der Konstituierung des bürgerlichen Subjekts in der Begegnung mit dem Armen bis hin zum Einsatz der Sozialreform als Macht-Instrument der politischen Aktionsgemeinschaft Bürgertum reicht und dabei primär lokal ausgerichtet ist - nicht der Wohlfahrtsstaat, sondern

---

<sup>1</sup> Die Fußnoten beschränken sich auf den Nachweis von Zitaten. Für weitergehende Hinweise vgl. Marcus Gräser, Wohlfahrtsgesellschaft und Wohlfahrtsstaat. Bürgerliche Sozialreform und Welfare State Building in den USA und in Deutschland 1880-1940, Göttingen 2008.

die Wohlfahrtsstadt ist das gegebene – gesellschaftliche - Areal der Bürgerlichen Sozialreform und der Wohlfahrtsgesellschaft der privat vermittelten Fürsorge. Aus dieser unterschiedlichen Konstellation von Stadt (als Teil der Gesellschaft) und Staat in beiden Ländern heraus läßt sich auch die unterschiedliche Dynamik in der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung Deutschlands und der USA heraus erklären. Die Bürgerliche Sozialreform erweist sich als Schlüssel zur Deutung der so unterschiedlichen Ausprägung des Wohlfahrtsstaates in Deutschland und in den USA: In Deutschland verhandelt der Wohlfahrtsstaat zwischen Staat und Gesellschaft und hat die Bürgerliche Sozialreform früh zu seinem ‚Agenten‘ gemacht; in den USA blockierte die Wohlfahrtsgesellschaft der Bürgerlichen Sozialreform lange den Wohlfahrtsstaat, bevor der New Deal schließlich die durch die Große Depression geschwächte Wohlfahrtsgesellschaft ‚mediatisieren‘ konnte.

Tatsächlich läßt sich gerade vor der Hintergrund der frühen Herausbildung des deutschen Wohlfahrtsstaates die ‚Verspätung‘ des amerikanischen Wohlfahrtsstaates aus der unterschiedlichen Justierung von Gesellschaft und Staat heraus erklären. Die amerikanische Wahlverwandtschaft von Besitzindividualismus, allgemeinem Wahlrecht und der frühen Herausbildung „gesinnungsloser Parteien“<sup>2</sup> hat mindestens drei zentrale Komponenten deutscher Wohlfahrtsstaatlichkeit schwach gehalten oder gar unmöglich gemacht: eine politische Arbeiterbewegung, die auf eine nicht allein über den Markt erreichbare soziale Sicherheit für ihre Klientel setzt, die durch Klassenwahlrecht stabilisierte und durch Sozialreform kompensierte politische Herrschaft des Bürgertums und die Herausbildung starker bürokratischer Apparate. Diese Ausfälle oder ‚Leerstellen‘ spielen in den meisten, aus dem Vergleich mit Europa gewonnenen Erklärungen für die verspätete und unvollkommene Wohlfahrtsstaatlichkeit der USA die bekannte prominente Rolle. Es erstaunt, daß solche Erklärungen - die sich bisweilen dem Spott ausgesetzt sehen, hier werde aus dem ‚Nichts‘ heraus kausal erklärt - nicht stärker auf die frühe Demokratisierung als Ursache der wohlfahrtsstaatlichen Misere verweisen und der Frage nachgehen, was diese frühe Demokratisierung denn eigentlich an die Stelle gerückt habe, an der in Europa Staatlichkeit, Bürokratie und Interventionslust der Spezialisten ineinandergriffen. Ging frühe Demokratisierung in den USA einher mit einem gänzlichen fehlenden Sinn für Sicherheit abseits des Marktes? Ließ die republikanische Grundierung der amerikanischen Demokratie

---

<sup>2</sup> Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, Tübingen 1985 (5. Aufl.), S. 669 u. 847.

als community of interests, deren nationalstaatlicher Rahmen nicht mehr zu gewährleisten hatte als die optimale Entfaltung von self-interest und self-reliance keinen Raum für die Anerkennung einer sozialen Hilfeverpflichtung außerhalb des familiären Bereichs oder der rudimentären, als koloniales Erbe mitgeschleppten minimalen Armenpolitik der townships und counties?

Es scheint mindestens der Überprüfung wert, ob eine Kennzeichnung der amerikanischen Verhältnisse vor dem New Deal der Jahre nach 1933 mit dem Begriff der 'Wohlfahrtsgesellschaft' angemessen ist und ob in einer Wahlverwandtschaft zwischen früherer Demokratisierung und Wohlfahrtsgesellschaft eine Erklärung des schwierigen amerikanischen welfare state building gefunden werden kann, eine Konfiguration, die nicht nur die Übertragung europäischer Wohlfahrtsstaatsmodelle erschwerte, sondern auch - andauernd - für Fremdheiten und Mißverständnisse sorgt. Was heißt Wohlfahrtsgesellschaft? In der Abstraktion meint es den Primat der Gesellschaft über die Definition von welfare (der Bekämpfung der Risiken, die mit dem Zustand der Armut verbunden sind) und die Bereitstellung der Instrumente, mit der das Ziel zu erreichen sei. Der Begriff findet sich nicht in den historischen Quellen, sondern rührt aus den Debatten der Kommunitaristen her und bezeichnet dort, vor allem bei Michael Walzer, den Versuch einer 'Sozialisierung' der bisher nur 'nationalisierten', also staatlich dominierten Wohlfahrtspolitik. (Der Begriff hat dann in den letzten Jahren verstärkt auch Eingang in die deutsche Diskussion gefunden, vor allem dort, wo an einer Revitalisierung des Subsidiaritätsprinzips gearbeitet wird.) Welfare society meint auch Partizipation der Gesellschaft am decision making, vor allem aber „expanded participation in the actual delivery of welfare services“<sup>3</sup>, wobei Walzer eine gelungene 'Sozialisierung' des Wohlfahrtsstaates an der personalen Identität von recipients and distributors festmacht. Eine „welfare society, framed, but not controlled, by a strong welfare state“<sup>4</sup> hat natürlich im Modell der Kommunitaristen mit den staatlichen Apparaten zu interagieren, und die Entscheidung über die Qualität der Interaktion, von der die demokratische Qualität des Wohlfahrtsstaates abzuhängen scheint, fällt auf lokaler Ebene: „It appears“, so Walzer, „that if these two (welfare state und welfare society, MG) do not come into play at the minimal level, with regard to basic services, they will not come into play at all.“<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Michael Walzer. Socializing the Welfare State, in: Amy Gutmann (ed.), Democracy and the Welfare State, Princeton 1988, S. 13-26, S. 21.

<sup>4</sup> Ebd., S. 26.

<sup>5</sup> Ebd., S. 20.

Gesellschaft als Netz aus „altruism and mutuality“ ist im Denken der Kommunitaristen nur lokal vorhanden und letztlich ‘Gemeinschaft’ - beides, die lokale ‘Größe’ der Gesellschaft und der Primat der affektiven Bindung stellen natürlich die dem existierenden welfare state gegenübergestellte welfare society als tatsächlich handelnde Instanz der sozialen Sicherheit auf eine schwere Probe. Aber nicht der Beitrag des Kommunitarismus zur Reform der gegenwärtigen Wohlfahrtsstaaten interessiert hier, sondern die Frage, ob Versatzstücke aus der kommunitaristischen Diskussion einen theoretisch angemessenen und heuristisch produktiven Zugang zu Problemen der Vergangenheit des amerikanischen welfare state ermöglichen, ob ein Rekurs auf Wohlfahrtsstaat und Wohlfahrtsgesellschaft als den beiden wesentlichen Organisationsformen von Wohlfahrt, die sich natürlich auch als klassischer Zielkonflikt entpuppen können, gerade auch in einem Vergleich erklärende Kraft werden kann. Ist der Begriff der welfare society, der bei Walzer eigentlich nur post-wohlfahrtsstaatlich vorkommt, eine Reaktion auf den Apparatcharakter staatlicher Wohlfahrtspolitik darstellt, auch zur Kennzeichnung vor-wohlfahrtsstaatlicher Zustände geeignet? Die beiden von Walzer genannten Kennzeichen einer welfare society - Partizipation im decision making und in der delivery of welfare services - bedürfen nicht notwendigerweise des Widerlagers staatlicher Politik insofern als decision and delivery ohne verantwortlich agierenden Staat ja ohnehin im Feld der Gesellschaft bleiben und nicht darüber hinaus treten, vor allem dann nicht, wenn man in den Kommunen nicht den verlängerten Arm des Staates, sondern Agenten der Gesellschaft sieht - und was im staatsrechtlichen Denken des deutschen 19. Jahrhundert mit Blick auf den Status der Kommunen zwischen Liberalen und Konservativen vielleicht umstritten gewesen war, wird für die USA, in denen bestenfalls der Einzelstaat, nicht aber der Zentralstaat in einem erkennbaren ‘Verhältnis’ zu Städten und counties stand, kaum bestritten werden können.

Freilich war die amerikanische ‘Gesellschaft’ nicht schon deshalb welfare society, weil sie über lange Zeit fast frei von staatlicher Intervention gewesen ist. Vielmehr scheinen drei weitere Kennzeichen wesentlich zu sein, wenn sinnvoll von welfare society gesprochen werden soll: 1. ein faktisches Handeln als eine Wohlfahrt regelnde Gesellschaft (eingeschlossen die Auswahl der entsprechenden Akteure); 2. die Entstehung eines zugehörigen intellectual framework; und 3. das Bemühen, Handeln und den Begriff, den man sich davon im intellectual framework geschaffen hat, in Übereinstimmung zu halten. Lassen sich solche Kennzeichen in der Geschichte der USA vor dem New Deal ausfindig machen?

1. Der Zusammenhang zwischen bürgerlicher Sozialreform und dem Aufbau starker Wohlfahrtsstaatlichkeit, der in Deutschland aufgrund des per se interventionistisch agierenden Staates offenkundig war, darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Staat nicht von vornherein der Fluchtpunkt der bürgerlichen Sozialreform gewesen ist. In Deutschland wie in den USA - und im Kern überall dort, wo der Komplexitätsgrad der Gesellschaft bürgerliche Mittelschichten zuließ - ist bürgerliche Sozialreform (in einem weiten Sinne) elementarer Bestandteil der Konstituierung des Bürgertums als sozialer Klasse, insofern als der bürgerliche Bürger nur in Abgrenzung vom unbürgerlichen Armen zu haben war, und diese Abgrenzungsarbeit natürlich dort - und stellvertretend - geleistet wurde, wo Bürgertum und Armut aufeinandertrafen: Soziale Arbeit - in einem weiten Sinne - stellt 'Gesellschaft' her, insofern als sie sie zu unterscheiden sucht. Sie kann dies aber nur im andauernden persönlichen Verkehr leisten und findet deshalb in der Stadt - die nicht mehr unbedingt individuell, wohl aber sozial überschaubar ist - den angemessenen Aktionsrahmen, wobei aus Sicht der deutschen bürgerlichen Sozialreform der Unterschied zwischen der privaten, vereinsbasierten und der öffentlichen, kommunal verantworteten Fürsorge solange nur graduell empfunden wurde, als die Stadt Agentin bürgerlicher Macht war. Für die amerikanische bürgerliche Sozialreform wäre der Unterschied zwischen privat und kommunal stärker ins Gewicht gefallen, wenn es eine kommunale Wohlfahrtspflege gegeben hätte: weil die Trägerschicht der Sozialreform, im wesentlichen die educated middle class, hier ganz anders als in Deutschland aufgrund des allgemeinen Männerwahlrechts von der politischen Klasse ausgeschlossen blieb. Eben weil bürgerliche Sozialreform und kommunale Politik aber getrennte Sphären blieben, fiel eine professionalisierte kommunale Wohlfahrtspolitik aus und blieb der Primat der privaten Fürsorge in den amerikanischen Städten bis zum New Deal fast gänzlich unangefochten. Aber das private Verhandeln von Wohlfahrt zwischen Bürgertum und Armut - ebenso wie zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer im klassischen, unternehmensbezogenen welfare capitalism war nicht die einzige Komponente einer amerikanischen welfare society. Vor allem die fraternities und mutual benefit societies der ethnischen Gemeinschaften und die Selbsthilfe-Struktur vieler Berufsverbände gaben Gelegenheit zur 'Verwechselbarkeit' von distributors und recipients - eine personale Identität, die sich auch am lumpenproletarisch ausgefransten Rand der political machines fand, die viele Städte beherrschten und ihren Erfolg unbestreitbar auch einer quasi-wohlfahrtspflegerischen Funktion - mindestens im Sinne des 'delivery' verdankten.

2. War nun diese faktische welfare society eine Summe aus lauter Verlegenheiten in Ermangelung anderer, öffentlicher Instanzen? Oder besaß die welfare society einen Begriff von sich selbst, hielt sie ein intellectual framework zusammen? Tatsächlich spielt in der Theorieproduktion der Sozialreformer, die über eine Kritik am laissez faire die Grundlagen für ein welfare state building mitschufen, der Staat eine eher geringe Rolle. Im Zentrum ihrer Theorie wohlfahrtspolitischen Handelns stand vielmehr das, was John Dewey in seiner Schrift „Liberalism and Social Action“ - die 1935 erschien, also im Jahr des Social Security Act, und gewissermaßen an der Schwelle des wirklichen welfare state noch einmal das Ideal der Reformer beschwor - als „organized society“ beschrieben hatte: „The majority who call themselves liberals today are committed to the principle that organized society must use its powers to establish the conditions under which the mass of individuals can possess actual as distinct from merely legal liberty.“<sup>6</sup> Dabei vertraute Dewey hier in der Postulierung eines Primats der Gesellschaft gar nicht einmal so sehr auf die typischen freien Assoziierungen, sondern ließ auch den Staat als Akteur zu - der freilich nur in einem „Ableitungsverhältnis“<sup>7</sup> zur civil society und zur politischen Öffentlichkeit stand, gewissermaßen, in den Worten Deweys, eine „secondary form of association“<sup>8</sup> darstellte. Jedoch blieb auch bei Dewey trotz aller theoretisch bemühten ‘Vergesellschaftung’ des Staates dieser ein Fremdkörper, der dann der gewünschten „interventionistischen Steuerungskapazität der Öffentlichkeit“<sup>9</sup> dichotomisch gegenübergestellt werden konnte: „It would be in accord with the spirit of American life if the movement were undertaken by voluntary agreement and endeavor rather than by governmental coercion.“<sup>10</sup>

3. Die in solchen Sätzen aufscheinende Spannung zwischen welfare society und welfare state, die bei Dewey auch nur hilfsweise mit dem Einsatz von ‘Wissenschaft’ und Expertenwissen als Versuch einer gesellschaftlichen Einhegung des Staates überbrückt werden konnte, ist ein generelles Kennzeichen der amerikanischen bürgerlichen Sozialreformer: Dahinter verbarg sich die Spannung zwischen demokratischem Ideal und der Bürokratie, die nicht nur real als Hort der Korruption erfahren wurde, sondern auch im Bestzustand - und gerade im professionalisierten Bestzustand - quer zum demokratischen Ideal des unbeschränkten Zugangs und der Transparenz steht. Diese Spannung markiert natürlich eine der zentralen

---

<sup>6</sup> John Dewey, Liberalism and Social Action, New York 1935, S. 27.

<sup>7</sup> Friedrich Jaeger, Amerikanischer Liberalismus und zivile Gesellschaft. Perspektiven sozialer Reform zu Beginn des 20. Jahrhunderts, Göttingen 2001, S. 127.

<sup>8</sup> John Dewey, The Public and Its Problems, New York 1927, S. 71.

<sup>9</sup> Jaeger, S. 128.

Schwächen einer progressiven Theorie wohlfahrtspolitischen Handelns, insoweit an keiner Stelle schlüssig erklärt werden kann, wie die Öffentlichkeit ohne Zwang durch die Machtmittel des Staates die zentralen Probleme einer rein privat ausgerichteten Fürsorge lösen kann: Asymmetrie zwischen Geber und Empfänger, zwischen dem Maß der Bedürftigkeit und der Unterstützungsleistung, die kaum je bedürfnis- oder flächendeckend ausfiel, vor allem: mangelnde Rechtsgarantie. Ungeachtet solcher Widersprüche kam die 'welfare society' einer regulativen Idee gleich, die für mehrere Jahrzehnte das Handeln der Sozialreformer und über sie hinaus der meisten wohlfahrtspolitischen Akteure bestimmte: Das zeigte sich nicht nur am anfänglichen oder auch andauernden Unbehagen mancher Sozialreformer wie Jane Addams, der berühmten settlement-Gründerin aus Chicago, oder Dewey an Roosevelt und dem technokratischen, 'staatshaften' Erscheinungsbild des New Deal, oder am seit der Jahrhundertwende zu beobachtenden nur zögerlichen Eintreten dieser Generation von Wohlfahrtspolitikern für staatszentrierte Sozialversicherung.

Wohlfahrtsgesellschaft aber funktionierte nur dort, wo privates Kapital und bürgerliche Tradition für Wohltätigkeit und Sozialreform mobilisiert werden konnten - das Beispiel der innovativen Wohlfahrtsgesellschaft in einer Stadt wie Chicago mit den vielen berühmten, privat finanzierten settlements, in denen ein Grundmaß an Versorgung und Bildung vor allem für die vielen Einwanderer geleistet wurde, unterstreicht das. Wo weder wohltätige Tradition noch Geld vorhanden war - im ländlichen Raum und hier vor allem in den frontier-Regionen des Westens, war das Interesse an public welfare und staatlicher Hilfe deutlich größer als an der Ostküste und im städtischen Mittelwesten. Es sind Städte wie Denver, Colorado, die funktionsfähige Departments of Public Welfare zu einer Zeit bauen, als man in Chicago und New York noch nicht viel davon wissen will. Westlich des Mississippi war Public Assistance seit den 1880er Jahren vor allem für die Farmer in Zeiten der Dürre in einer Weise selbstverständlich geworden, die den Weg bahnte für die vielen Agrarprogramme im Gefolge des New Deal (Reconstruction Finance Corporation bereits 1932, FERA, FSA, vgl. insgesamt Abbott, Public Assistance) - eine der Ursachen dafür, warum der amerikanische Wohlfahrtsstaat der Jahre nach 1933 fast gleichermaßen den städtischen und den ländlichen Raum zu bedienen suchte, was ihn von den meisten europäischen Wohlfahrtsstaaten unterschied, die - von Schweden vielleicht abgesehen - die ländliche Bevölkerung zunächst eher ignorierten. Je umfassender die staatliche Regulierung aber ausfiel, um so weniger war es möglich gewesen, dem Primat der society Geltung zu verschaffen. Spätestens der New

---

<sup>10</sup> Zit. nach ebd., S. 128.

Deal führte gerade in den Programmen - wie den erwähnten Maßnahmen des Social Security Act zugunsten von Kindern und Müttern - , die grants to states in Aussicht stellten, zum Aufbau bis dahin meist nicht vorhandener oder nur rudimentär entwickelter Departments of Public Welfare in den Staaten - ein Prozeß, der dann mit leichter Zeitverzögerung auch in den Großstädten zur Herausbildung entsprechender bürokratischer Gebilde führte. Die Etablierung eines bürokratischen Netzwerkes zwischen Washington, den Einzelstaaten und den counties und Städten war mit Blick auf das notwendige Maß an Kommunikation und die gewaltigen Summen, die plötzlich ins Spiel kamen, unabdingbar - allein für Title 4 des SSA, aid to dependent children, waren im ersten Jahr 25 Millionen Dollar vorgesehen, von denen nur 250 000 Dollar für administrative expenses im Social Security Board in Washington verblieben, während der übergroße Rest an die Staaten abfloß. Zugleich verwies die Organisation des Social Security Act aber das Vereinsnetzwerk der bürgerlichen Sozialreform an den Rand, eine welfare society kommt in der Wohlfahrtspolitik des New Deal tatsächlich kaum vor.

Aus solcher Beobachtung heraus hat Walzer geschlossen, daß „the nationalization of distribution desocializes welfare“: „State action“, so formuliert er auch unter Einschluss europäischer Erfahrungen bedauernd, „is likely to make voluntary activity seem superfluous, if not positively wrongheaded.“<sup>11</sup> Gleichwohl fehlt der historisch-empirische Nachweis dafür, daß die welfare society an sich in der Lage ist, komplexe Gesellschaften mit demokratischer Verfassung vor schweren sozialen Krisen zu bewahren oder diese zu überwinden. Wer die amerikanische welfare society hierfür als Beispiel nennen wollte, müßte übersehen, daß nicht der New Deal ihr den Garaus machte, sondern daß sie den ‘Test’ der Jahre nach 1929 nicht ‘bestanden’ hatte und die Abwahl Hoovers auch, selbst wenn die Forschung inzwischen die durchaus zukunftsweisenden und latent staatsinterventionistischen Reaktionen der Administration Hoovers auf die Depression ins Licht gerückt hat, eine Reaktion auf die eminente Rolle war, die die welfare society in seiner Rhetorik auch 1932 noch spielte. Die welfare society aber scheiterte am Armutsrisiko Arbeitslosigkeit.

Sehr wohl aber kann gerade der New Deal als Beispiel dafür genommen werden, wie sehr Wohlfahrtsstaat und Regeneration der Demokratie miteinander einhergehen konnten. Kann aber zugleich davon gesprochen werden, daß eine solche Regeneration mit dem Verfall der welfare society ‘erkauft’ wurde? Stünde dies dann nicht im Widerspruch zur These, daß die



demokratische Qualität des Wohlfahrtsstaates von der Partizipation der Gesellschaft abhängt? Tatsächlich übte der New Deal einen erheblichen Druck auf die welfare society aus. Ganz ohne Zweifel verloren viele der Vereine und Institutionen einen Teil ihrer Bedeutung und Publizität: Daß das Jahr der Verabschiedung des Social Security Act 1935 auch das Todesjahr von Addams wurde, ist bloßer Zufall, lenkt aber immerhin die Aufmerksamkeit darauf, das die hohe Zeit der settlements, die einst Leuchttürme der Sozialreform gewesen waren, an ihr Ende gelangt war. Die Zunahme an Professionalität in Tateinheit mit dem Aufbau öffentlicher Bürokratien rückte fast automatisch die ehrenamtliche Wohlfahrtspflege ins Abseits des bloßen Dilettierens. Damit verlor die welfare society auch die Chance auf charismatische Repräsentanten, die sie im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts so zahlreich in ihren Reihen hatte. Der Wohlfahrtsstaat ist tatsächlich arm an Charismatikern: Rechnet man die unmittelbaren Handwerker der New Deal-Gesetzgebung wie Harry Hopkins oder Frances Perkins ab, versackt das Personal des selbstverständlich gewordenen Wohlfahrtsstaates in der Anonymität. Die große auch kulturelle Prägekraft der traditionellen Vereine, der alten Charity Organization Societies ebenso wie der spezialisierten, den Fortschritt der Sozialreform kennzeichnenden Organisationen, der Immigrant Protection Leagues, der Children's Aid Associations, ließ deutlich nach. Die welfare society verschwand nicht, erschien aber zusehends als kollektiver Angestellter des Wohlfahrtsstaates. Es war dieser Eindruck der Mediatisierung der welfare society durch den plötzlich intervenierenden Staat, der einige der alten Progressives auf Distanz zu Roosevelt gehen ließ.

Auch der amerikanische welfare state des New Deal hat natürlich ein 'lokales' Gesicht, insofern als er 'unten' mit seiner Klientel in Interaktion zu treten hatte und Washington meist sogar auf die Initiative mindestens der Einzelstaaten warten mußte, bis Gelder in Bewegung gesetzt werden konnten. Aber in vielem ähnelte das ad hoc errichtete bürokratische Gefüge der Wohlfahrtspolitik nach 1935 dem Zerrbild, das die Altliberalen ebenso wie die Sozialreformer von der Übertragung wohlfahrtspolitischer Aufgaben an die Instanz des Staates immer entworfen hatten - wenn nicht ohnehin, wie in Chicago, der neue welfare state aus wahlstrategischen Gründen die Zusammenarbeit mit der political machine einerseits, mit den katholischen charities andererseits vorzog und manche Befürchtung der eingesessenen (protestantischen) Reformer wahr werden ließ. Der technokratische Charakter der New Deal-Wohlfahrtspolitik - als dessen Kennzeichen das Desinteresse an der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung gelten kann - kann nur erklärt werden vor dem Hintergrund des Versagens

---

<sup>11</sup> Walzer, S. 20.

der traditionellen welfare society, das den Planern in den Roosevelt'schen thinks tanks deutlich vor Augen stand - wenngleich das 'Versagen' hier unpathetisch zu konstatieren war, denn die welfare society kann zur Not hungrige Kinder füttern, aber sie kann nicht Arbeit schaffen oder ein Geldäquivalent auszahlen und hatte auch nie ein entsprechendes Ziel. Hinzu trat freilich aber auch das Interesse der Roosevelt-Administration nicht an planwirtschaftlicher, wohl aber an plantechnischer Lenkung - auch von dieser Warte aus lag es näher, von anderen, in dieser Hinsicht fortgeschritteneren Gesellschaften zu lernen und das Lernen aus der eigenen, in dieser Hinsicht traditionslosen Gesellschaft für unergiebig zu halten. Die Spezialisten der deutschen Sozialversicherung waren nach 1880 in der exakt gegenteiligen Situation: Ihnen blieb gar nichts anderes übrig, als der Rückgriff auf Ressourcen der Gesellschaft und es lag nahe, das Funktionieren der Sozialversicherung zu einem großen Teil an diese Gesellschaft zu delegieren. Freilich, und das ist gerade im deutsch- amerikanischen Vergleich ganz entscheidend, fehlten in der amerikanischen Szenerie wichtige Scharniere zwischen Staat und Gesellschaft - wie etwa die aktiven deutschen Kommunen -, die zur Verkoppelung von Staat und Gesellschaft, wie zur Interaktion von öffentlicher und privater Fürsorge hätten beitragen können. Diese Scharniere sind eine der Ursachen für die besondere Dynamik im deutschen welfare state building, die nicht nur den Wohlfahrtsstaat, sondern auch die Wohlfahrtsgesellschaft wachsen ließ. Freilich übte auch in Deutschland der Wohlfahrtsstaat Druck auf die Wohlfahrtsgesellschaft aus: Die Herausbildung großer Wohlfahrts-Trusts, vor allem der Inneren Mission und der Caritas, ist nicht denkbar ohne das Vorbild zentralisierter Bürokratien und war notwendig, um auf gleicher Augenhöhe mit öffentlichen Instanzen kooperieren zu können - nicht zuletzt bei der Vergabe öffentlicher Mittel. Das Anschmiegen der Wohlfahrtsgesellschaft an staatliche und kommunale Bürokratien blieb nicht ohne Probleme für das Selbstverständnis vor allem der konfessionellen Wohlfahrtspflege und erleichterte die partielle Gleichschaltung nach 1933, ermöglichte andererseits aber überhaupt erst die Fortexistenz der Wohlfahrtsgesellschaft nachdem der Inflationsprozeß der Jahre zwischen 1914 und 1923 einen erheblichen Teil der alten Stiftungen - des bürgerlichen Vermögens überhaupt - und damit der Finanzierungsquellen der privaten Fürsorge ausgetrocknet hatte.

Tatsächlich also entscheidet nicht von vornherein die frühe oder späte Demokratisierung des zugehörigen politischen Systems über die Möglichkeit der Partizipation der Gesellschaft am Wohlfahrtsstaat. Ganz entscheidend hierfür sind die Instanzen, die Staat und Gesellschaft miteinander verkoppeln. Es ist nicht zu leugnen, daß der deutsche Wohlfahrtsstaat seinen

Stärke zu einem erheblichen Teil auch der Stärke des Obrigkeitsstaates verdankte und es ist ebensowenig in Abrede zu stellen, daß der Wohlfahrtsstaat - ebenso wie auch die Wohlfahrtsstadt mit ihren sozialen Leistungen - eine Kompensation für vorenthaltene politische Partizipationsrechte darstellt. Zugleich bezog der deutsche Wohlfahrtsstaat aber Kraft aus den vielen Fäden, die ihn mit der Gesellschaft verbanden - sei es über die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, die öffentliche Finanzierung der großen Wohlfahrtsverbände oder die Schlüsselstellung der Kommunen. In Deutschland verhandelt der Wohlfahrtsstaat zwischen Staat und Gesellschaft, er stellt für sich genommen ein Scharnier da: die Gesellschaft kommt in ihm zu ihrem Recht - das sie aus sich selbst heraus nicht durchsetzen kann - , und der Staat zu seinem überlebenssichernden modernen Ausdruck. In den USA aber blockierte die welfare society lange den Wohlfahrtsstaat und die Implementation europäischer Muster staatlicher Sozialpolitik und dies zu ihrem Nachteil: Ausgerechnet in dem Land, in dessen intellektuellem Gepäck, wie Friedrich Jaeger unlängst nachgewiesen hat, die deutsche Antinomie zwischen zweckrational strukturiertem Staat und einer kulturell definierten wertbasierten Gesellschaft kaum aufzufinden ist und der Staat der civil society nachgeordnet erscheint, wird die welfare society den plötzlichen welfare state des New Deal als Mediatisierung erfahren - aufgrund der geringen Fäden, die bis dahin zwischen Gesellschaft und staatlicher Bürokratie geknüpft worden waren, vor allem aber auch deshalb, weil der New Deal auf einen extremen Notstand reagiert und die welfare society gar keine Chance hat und nicht gegen den Staat mobilisieren kann oder Rivalitätsgewinne einstreichen kann - ganz anders etwa als die deutsche Gesellschaft, die in den Jahren der Entstehung des Wohlfahrtsstaates gar nicht besonders krisengeschüttelt war und kritisch, aber vor allem selbstbewußt auf die neue Rolle des Staates reagieren konnte. Freilich war das Erbe des lange anhaltenden demokratischen Desinteresses für den dann einmal etablierten Wohlfahrtsstaat nicht per se negativ oder belastend: Die welfare society war ganz anders als die frühe deutsche Wohlfahrtsstaatlichkeit allein schon aufgrund der prekären Form der privaten Finanzierung dazu gehalten, sich am Markt zu orientieren und dies zwang zur Innovation, mindestens im Sinne einer annähernden Gleichzeitigkeit von Problemlage und Therapiehorizont. Das ließ die Vorherrschaft vorindustrieller Leitbilder, die den deutschen Wohlfahrtsstaat bisweilen von einer Lösungskompetenz für Probleme des urbanen und industriellen Raumes entfernt hielt, erst gar nicht aufkommen. Der Spannungszustand zwischen Gemeinschaft und Gesellschaft, den das intellectual framework der deutschen Wohlfahrtspolitik bereithielt, führte dazu, daß 'Gemeinschaft' aus Fürsorge und Klientel oft als Opposition zur problembeladenen 'Gesellschaft' verstanden wurde und folglich nur mit

dem Rücken zu ihr Bestand haben konnte. Eine solche Dichotomisierung aber war dem Protagonisten der amerikanischen welfare society fremd gewesen, hier war Gemeinschaft nur in Gesellschaft denkbar, folglich mußte Fürsorge als Instrument so modern sein, wie die Gesellschaft, aus der das zu bearbeitende Problem erwuchs.