

Sammelrez: Welfare in the United States

Chappell, Marisa: *The War on Welfare. Family, Poverty, and Politics in Modern America*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press 2009. ISBN: 978-0-8122-4204-1; 360 S.

Nadasen, Premilla; Mittelstadt, Jennifer; Chappell, Marisa (Hrsg.): *Welfare in the United States. A History with Documents, 1935-1996*. New York: Routledge Taylor & Francis Group 2009. ISBN: 978-0-415-98979-4; 246 S.

Rezensiert von: Isabel Heinemann, Historisches Seminar, Westfälische Wilhelms-Universität Münster

In ihrer Studie „The War on Welfare“ schlägt die amerikanische Historikerin Marisa Chappell (Oregon State University, Corvallis) eine neue Lesart des American Liberalism in den 1960er- und 1970er-Jahren vor. Chappell zeigt, wie die soziale, demokratische und ökonomische Vision der Liberalen dieser Jahre durch deren kulturellen Konservatismus unterminiert wurde. Mit Blick auf die sogenannte „antipoverty coalition“ der 1960er/1970er-Jahre, einem losen Zusammenschluss von Bürgerrechtsgruppen, Demokraten, Gewerkschaftlern, Intellektuellen und Sozialarbeitern, die vehement für eine Ausweitung des Wohlfahrtsystems eintraten, argumentiert Chappell, dass diese zugleich an traditionellen Genderrollen und Familienwerten festhielten. Am Beispiel der Auseinandersetzung um das bedeutendste US-amerikanische Wohlfahrtsprogramm „Aid to Families with Dependent Children“ (AFDC) und, daran gekoppelt, um das Konzept des „family wage“, wirft sie so einen innovativen Blick auf die Verhandlung von Wohlfahrt, Ökonomie, Rassismus, Genderrollen und Familienwerten im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts.

AFDC wurde als Ausweitung der bisherigen „mother’s pensions“ 1935 im New Deal als Bestandteil des „Social Security Act“ ins Leben gerufen, die ersten Nutznießerinnen dieser Zuwendung waren hauptsächlich weiße Witwen und ihre Kinder. Nach dem Zweiten Weltkrieg und insbesondere in den 1960er-Jahren dehnte sich der Kreis der Empfängerinnen auf alleinerziehende Mütter aus, darunter viele African Americans. Dies führ-

te zu einer intensiven Kritik am gesamten Programm und seiner vermeintlich verderblichen Wirkung auf afroamerikanische Familien, da eine Voraussetzung für den Bezug von Leistungen aus dem Programm war, als Elternteil alleinstehend zu sein, was in den Augen der Kritiker das Auseinanderbrechen vieler „black families“ begünstigte. Nach Jahrzehnten heftiger Kontroversen zwischen Liberalen und Konservativen um Gestalt und Funktion des Sozialstaates wurde AFDC 1996 in der Sozialhilfereform der Clinton-Regierung endgültig beendet.

Ausgehend von den Debatten um AFDC ist die wichtigste Prämisse von Chappells Untersuchung, dass das Ideal des „family wage“ (der Vater kann als „male breadwinner“ mit seinem Gehalt die Familie ernähren) den gesamten Zeitraum von den 1930er- bis zu den 1990er-Jahren dominierte: „In fact, the family – or more specifically, the family wage system – served as a key concept through which political elites structured racial, class, and gender relations throughout the twentieth century.“ (S. 10) Gemäß ihrem Ziel, die nachlassende politische Attraktivität von AFDC in den letzten drei Dekaden des 20. Jahrhunderts zu erklären (S. 11), untersucht Chappell die Wahrnehmung der Zeitgenossen, die Maßnahme produziere unerwünschte Familienmodelle und eine sinkende Arbeitsbereitschaft der Wohlfahrtsempfängerinnen. Ein besonderer Akzent der Analyse liegt auf der Zeit zwischen 1964 und 1984, da in diesem Zeitraum das Wohlfahrtsprogramm sowohl von der liberalen „antipoverty coalition“ als auch den „welfare conservatives“ scharf kritisiert wurde. Obwohl die Zielsetzungen unterschiedlich waren (während die „liberals“ für eine breitere Wohlfahrtspolitik plädierten, forderten die „conservatives“ eine drastische Reduktion der staatlichen Wohlfahrtsausgaben), waren sich beide Lager, so Chappell, einig im Beharren auf traditionellen Familienmodellen und Geschlechterrollen, exemplarisch verkörpert durch das Konzept des „family wage“.

Der Aufbau des Buches ist chronologisch: Kapitel 1 analysiert die „antipoverty coalition“ der 1960er-Jahre und deren Versuch, das „family wage system“ auch auf afroamerikanische Familien auszudehnen. Kapitel 2 widmet sich der Diskussion um den „Fami-

ly Assistance Plan“ (FAP) der Nixon-Regierung, der ein garantiertes Mindesteinkommen für alle amerikanischen Familien vorsah, aber nicht in die Praxis umgesetzt wurde. Am FAP zeigte sich aber, so Chappell, dass die Suggestivkraft des „male breadwinner“-Modells (verstanden als Lösung aller ökonomischen und sozialen Probleme der afro-amerikanischen Bevölkerungsminderheit) sogar einen republikanischen Präsidenten dazu bewegte, eine massive Aufstockung der Sozialausgaben vorzuschlagen. In einem dritten Kapitel untersucht Chappell die Kampagnen für „economic justice“ Mitte der 1970er-Jahre. Sie arbeitet heraus, dass die „antipoverty coalition“ aus liberalen Reformern und Grassroots-Aktivist*innen den Konservativen und ihrer großangelegten Kampagne gegen die Sozialpolitik der US-Regierung implizit in die Hände spielte, indem sie sich vom AFDC-Programm distanzierte, das in ihren Augen falsche Familienmodelle und falsche Werte förderte. Nach einer Auswertung der Diskussion um eine vermeintliche Krise der Familie in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre (Kapitel 4) nimmt Kapitel 5 die Wohlfahrtskürzungen der Reagan-Jahre in den Blick. Deren Erfolge erklärt Chappell mit der Wechselwirkung zwischen der Überzeugung vieler „antipoverty liberals“, dass AFDC einen negativen Effekt auf arme schwarze Familien hätte, und dem Ziel vieler Reagan-„conservatives“, auch nichtweiße oder arme Mütter in Zukunft zur Partizipation am Arbeitsmarkt zu bewegen und ihnen nicht mehr zu gestatten, ausschließlich von Wohlfahrtszahlungen zu leben. In diesem nicht aufgelösten Widerspruch liegt denn auch die einzige argumentative Schwachstelle der ansonsten ausgesprochen überzeugenden Studie: Wann war der Punkt erreicht, an dem die Konservativen (im Gegensatz zur „antipoverty coalition“) das Paradigma vom „male breadwinner“ fallen ließen und entschieden, auch allein erziehende Mütter hätten durch Arbeit zur Ernährung ihrer Familie beizutragen? Ohne eine sorgfältige Bestimmung und Analyse dieses Paradigmenwechsels wird „the end of welfare as we know it“ durch die Wohlfahrtsreform und die Abschaffung von AFDC unter Clinton (1996) nicht erschöpfend zu klären sein.

Dessen ungeachtet liegt mit Chappells gut

lesbarer Studie ein gewichtiges Werk vor, das geeignet ist, die gängige Lesart des Liberalismus der 1960er-Jahre fundamental herauszufordern: Ihre Grundthese, dass das Bekenntnis zum „male breadwinner“ und zur „nuclear family“ die gesamte Politik der USA von Roosevelt bis Reagan bestimmte und auch Demokraten, Bürgerrechtler und Gewerkschaftler in den 1960er-Jahren dieses Modell vehement vertraten, ist plausibel. Mit dem Verweis auf die Dominanz konservativer Familienwerte und Geschlechterrollen liefert Chappell eine prägnante Erklärung für die Grenzen des „War on Poverty“ und letztlich auch des Sozialstaates, der allein erziehende Mütter und alternative Familienmodelle bestenfalls als Zielgruppe sozialer Fürsorge, nicht aber als Bezieher sozialer Leistungen zu verstehen bereit war.

An dieser Stelle bietet sich ein Hinweis auf den instruktiven Quellenband „Welfare in the United States“ an, den Chappell bereits 2009 vorgelegt hat. Gemeinsam mit zwei anderen Historiker*innen, allesamt Spezialist*innen für die Geschichte des amerikanischen Wohlfahrtsstaates, analysiert sie hier die Bedeutung des prominentesten amerikanischen Wohlfahrtsprogramms, AFDC, in einer längeren zeitlichen Perspektive. Indem die Autor*innen AFDC, das von 1935 bis 1996 bestand, mit „welfare“ als solcher gleichsetzen, reproduzieren sie ein wichtiges zeitgenössisches Vorurteil, allerdings in historisch-analytischer Absicht. So setzen die meisten Zeitgenossen wohlfahrtstaatliche Zahlungen mit Armenfürsorge gleich, nicht aber mit „verdienten“ Leistungen wie Arbeitslosenfürsorge oder Rentenzahlungen, was zu einer verzerrten Wahrnehmung des amerikanischen Wohlfahrtsstaates in der öffentlichen Diskussion führte. Tatsächlich überstiegen zu Beginn der 1980er-Jahre die Ausgaben für die übrigen sozialpolitischen Transferleistungen diejenigen für AFDC um ein Vielfaches.

Zwei Aspekte des AFDC-Programms stellen sie besonders heraus: Erstens wurde stets zwischen Armen, die öffentliche Unterstützung verdienten („deserving poor“), und solchen Bedürftigen, die qua Rassen- oder Klassenzugehörigkeit, sozialem Verhalten oder moralischen Standards als solcher Zuwendungen „unwürdig“ galten („idle poor“, „un-

worthy poor“), differenziert. Zweitens führte diese Differenzierung dazu, dass AFDC stets zur Kontrolle des Lebenswandels der Empfängerinnen, zumeist allein erziehende Mütter, eingesetzt wurde, was zugleich der Verfestigung von Vorurteilen über Wohlfahrtschmarotzerinnen in der öffentlichen Debatte Vorschub leistete. Völlig korrekt betonen die Autorinnen in Ihrer Einleitung die „racial and gendered dimensions of welfare alongside class“ (S. 5) sowie die zugrunde liegenden Vorstellungen von Heterosexualität und traditionellen Familienwerten, die einen Großteil der Wohlfahrtsempfängerinnen diskriminierten und vielen Frauen und Familien die Gewährleistung von Wohlfahrtsleistungen generell versagten.

Der Band selbst ist übersichtlich angelegt: Vier thematische Kapitel skizzieren die Geschichte der AFDC von 1935 bis 1996, bevor dann der ausgiebige Dokumententeil folgt. Ausgehend von den Überlegungen zur Einrichtung der AFDC im Rahmen des New Deal thematisiert Kapitel eins die Frühzeit dieser zentralen Wohlfahrtsmaßnahme in den 1930er- und 1940er-Jahren. Kapitel zwei erläutert die in den 1950er- und 1960er-Jahren geführten Debatten um Mutterschaft und Frauenarbeit und den Anstieg des Anteils von African Americans unter den AFDC Empfängerinnen, während Kapitel drei den Konflikt zwischen der liberalen „welfare coalition“ und Konservativen in den 1960er- und 1970er-Jahren untersucht, der sich unter anderem um Vorschläge für ein garantiertes Grundeinkommen drehte. Ein viertes Kapitel präsentiert die sukzessive Unterhöhung des Wohlfahrtsystems durch die Reagan-Regierung und anschließend die Wohlfahrtsreform Clintons, die mit ihrer Arbeitspflicht für Wohlfahrtsempfängerinnen das Ende der bisherigen Maßnahmenstruktur besiegelte. Dieser Überblick ist solide und auf dem neuesten Stand der Forschung, sind doch alle Autorinnen in den letzten Jahren mit einschlägigen Studien zur Wohlfahrtspolitik der USA hervorgetreten.¹ Besonders wichtig und wertvoll ist hingegen die konzise Auswahl,

historische Einbettung und Kommentierung der Dokumente. Neben Politikern und Sozialwissenschaftlern, die an der Konzeption der Wohlfahrtspolitik mitwirkten, und Befürwortern und Gegnern von AFDC kommen auch betroffene Frauen zu Wort wie etwa die allein erziehende Lehrerin Barbara Omolade, die 1986 den langwierigen Weg vieler „single mothers“ zur Unabhängigkeit von Wohlfahrtsleistungen beschrieb und aufzeigte, wie sehr die Gewähr von AFDC am traditionellen Konzept der „nuclear family“ mit zwei heterosexuellen Elternteilen ausgerichtet war – ein Ideal, das die Lebensrealität vieler afroamerikanischer Familien verkannte und vielfach diskriminierend wirkte (S. 201-207). Gleichzeitig wird auch die Entstehung von Vorurteilen gegen das AFDC-Programm plastisch, wenn beispielweise ein Country-Song den „Welfare Cadillac“ besingt und anschließend Präsident Reagan die Trope der „Welfare Queen im Cadillac“ konstruiert und rhetorisch ausschaltet (S. 189-91).

Die Quellen selbst stammen aus unterschiedlichen Gattungen, neben Wissenschaftler-Expertisen und Politiker-Statements sind Presseartikel und Statistiken ebenso vertreten wie Fotos, Karikaturen und Flugblätter oder das „Welfare Rights Handbook“ einer Selbsthilfeorganisation von Wohlfahrtsempfängern aus den 1960er-Jahren (S. 150-153). Einige der Quellen sind auch bereits bei Chappell abgedruckt, andere findet man in der umfassenden Quellenedition von Rickie Solinger und Gwendolyn Mink aus dem Jahr 2003.² Doch es ist gerade die mutige Auswahl und knappe Kommentierung der Dokumente, die diesen kleinen Quellenband für Studierende und Lehrende sehr hilfreich macht.

Insgesamt liegen mit Chappells Buch und dem Quellenband sowie den Studien von Nadasen und Mittelstadt wichtige neue Arbeiten zur Geschichte des amerikanischen Sozialstaates vor, deren Schwerpunktverschiebungen von den Auswirkungen von sozialer Ungleichheit („class“) hin zur Berücksichtigung von rassistischer und geschlechtlicher Diskriminierung den Anschluss an die moderne Sozialgeschichtsschreibung vollzieht und diese

¹Premilla Nadasen, *Welfare Warriors: The Welfare Rights Movement in the United States*. New York 2005; Jennifer Mittelstadt, *From Welfare to Workfare. The Unintended Consequences of Liberal Reform, 1945-1965*. Chapel Hill 2005.

²Gwendolyn Mink / Rickie Solinger (Hrsg.), *Welfare. A Documentary History of U.S. Policy and Politics*. New York 2003.

zugleich entscheidend inspiriert und weiterbringt. Insbesondere die Wirkmächtigkeit traditioneller Familienvorstellungen und Genderstereotypen („family wage“) auch unter liberalen „welfare activists“ liefert ein neues, gleichwohl zentrales Element für die Erklärung der sukzessiven Aushöhlung des amerikanischen Wohlfahrtsstaates im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts unter den Bedingungen einer rückläufigen Ökonomie.

HistLit 2011-2-098 / Isabel Heinemann über Chappell, Marisa: *The War on Welfare. Family, Poverty, and Politics in Modern America*. Philadelphia 2009, in: H-Soz-u-Kult 05.05.2011.

HistLit 2011-2-098 / Isabel Heinemann über Nadasen, Premilla; Mittelstadt, Jennifer; Chappell, Marisa (Hrsg.): *Welfare in the United States. A History with Documents, 1935-1996*. New York 2009, in: H-Soz-u-Kult 05.05.2011.