

## Sozialpolitik als Geschlechterpolitik: Über Ursprünge und Entwicklungen des amerikanischen Wohlfahrtsstaates

Zu den ersten Gesetzen, die der neu gewählte amerikanische Präsident Bill Clinton zu Beginn seiner Amtszeit im März 1993 unterzeichnete, gehörte das lange umstrittene Familienurlaubsgesetz (*Family Leave Bill*). Danach können Frauen und Männer in Betrieben mit mehr als 50 Beschäftigten bei der Geburt eines Kindes oder zur Versorgung von kranken Familienangehörigen künftig zwölf Wochen unbezahlten Urlaub nehmen. Erstmals wird damit auf Bundesebene geregelt, was in europäischen Ländern seit Jahrzehnten üblich ist: die Beurlaubung bei der Geburt von Kindern. Das Gesetz kommt dem Mutterschaftsurlaub nach europäischen Muster am nächsten, auch wenn es nur unbezahlten Urlaub vorsieht und nicht allein auf Mütter zugeschnitten ist. Wie ist es zu erklären, daß sich die amerikanische Politik erst so spät eines zentralen, in der europäischen Sozialpolitik vergleichsweise früh geregelten Themas annimmt? Warum erfolgt die gesetzliche Unterstützung der Mutterschaft – trotz steigender Erwerbstätigkeit von Frauen – nur gegen großen politischen Widerstand? Welche spezifischen Geschlechterrollenbilder liegen der amerikanischen Sozialpolitik zugrunde?

Das Beispiel des Familienurlaubsgesetzes verdeutlicht zwei Grundzüge der amerikanischen Sozialpolitik: die relativ späte Entwicklung von Kernbereichen moderner Wohlfahrtsstaatspolitik und die spezifische, geschlechterrollentypische Ausformung von Sozialprogrammen.

Der gängigen, in der vergleichenden Sozialstaatsanalyse weit verbreiteten Analyse zufolge ist vor allem die Schwäche der amerikanischen Gewerkschafts- und Arbeiterbewegung dafür verantwortlich, daß sich in den USA kein den europäischen Verhältnissen vergleichbarer Wohlfahrtsstaat herausbildete. Sozialstaatsentwicklung wird in diesem Erklärungsmodell in einen direkten Zusammenhang mit den Klasseauseinandersetzungen im Zuge der Industrialisierung und der Stärke der Arbeiterbewegung gestellt. Wie die neuere historische orientierte Frauenforschung jedoch herausgearbeitet hat, ist die Sozialstaatsentwicklung zugleich untrennbar verknüpft mit der Geschlechterfrage.<sup>1</sup> Als politisch Handelnde haben Frauen die Entwicklung von Sozialpolitik in allen Ländern entscheidend geprägt. Gerade für das amerikanische Beispiel läßt sich zeigen, daß Sozialpolitik aus der Aktivität von sozial, kirchlich und politisch engagierten Frauen um die Jahrhundertwende hervor-

## Sozialpolitik als Geschlechterpolitik

gegangen ist. Sozialpolitik als Geschlechterpolitik zu analysieren bedeutet daher zum einen, danach zu fragen, welchen Anteil Frauen und Frauengruppen an der Entwicklung sozialpolitischer Programme haben. Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist diese frauenspezifische, „akteurshezoegac“ Fragestellung bislang kaum entwickelt worden. Darüber hinaus müssen die unterschiedlichen Muster der Geschlechterpolitik, d.h. die Beziehung der Geschlechter in sozialen Konflikten untersucht werden. Sozialstaatsentwicklung läßt sich nicht nur aus der sozialen und politischen Aktivität einer erstarkenden Arbeiterbewegung und der Regulationspolitik des modernen Staatswesens erklären. Vielmehr sind Geschlechtsrollenvorstellungen und Geschlechterbeziehungen konstitutiv in die Institutionalisierung von Sozialpolitik eingegangen. Um diese Institutionalisierung und die zugrundeliegende Geschlechterpolitik soll es im folgenden Aufsatz gehen.

In einer vergleichenden Untersuchung der historischen Entwicklung amerikanischer und britischer Sozialpolitik argumentieren die amerikanischen Sozialwissenschaftlerinnen Theda Skocpol und Gretchen Ritter, daß beide Länder trotz ähnlicher politisch-liberaler Traditionen zu Beginn des 20. Jh. verschiedene Wege in der Sozialpolitik eingeschlagen haben. Die Institutionalisierung des britischen Wohlfahrtsstaates folge einem „paternalistischen“ Muster, während sich die amerikanische Entwicklung als „maternalistisch“ bezeichnen ließe.<sup>2</sup> Das „paternalistische“ Muster in Großbritannien schrieb nicht nur die traditionelle Arbeitsteilung zwischen Frauen und Männern fest, nach der der Mann der „male breadwinner“, der Hauptverdiener war, sondern beinhaltete auch eine spezifische Beziehung zwischen Bürger und Staat. Während in Großbritannien ein zentralisierter Staat mit funktionierender Bürokratie mit einer sich politisch formierenden Arbeiterbewegung konfrontiert war, führten die dezentrale, föderale Struktur und die Schwäche des Bundesstaates in den USA zu einer anderen Verlaufsform. Die britische Sozialpolitik war im Kern „von oben“ verordnet und primär durch die Klassenauseinandersetzungen geprägt. Soziale Konflikte der Arbeitswelt bildeten die Folie der sozialpolitischen Auseinandersetzungen; wichtigste politische Akteure waren Gewerkschaften und der progressive Flügel der Liberal Party sowie später die Labour Party. Zu den ersten Sozialprogrammen gehörten daher eine Arbeiterunfallversicherung (1897) sowie eine Arbeiter-Altersversorgung (1908). Obwohl der britische und der amerikanische Wohlfahrtsstaat in der idealtypisch vergleichenden Forschung als „liberales“ Modell gelten<sup>3</sup>, führt die Geschlechterpolitik zu einer unterschiedlichen Ausformung der beiden Wohlfahrtsstaatsentwicklungen.

Die „maternalistische“ Ausprägung der amerikanischen Sozialpolitik kommt nach Skocpol und Ritter darin zum Ausdruck, daß unter dem Einfluß

einer Vielzahl von Frauengruppen auf einzelstaatlicher Ebene, d.h. in einzelnen Bundesstaaten, relativ früh frauenspezifische Gesetze durchgesetzt werden konnten, während z.B. die Arbeiterunfallversicherung sowie eine allgemeine Altersversorgung erst später gesetzlich verankert wurden. Bei den auf Frauen bezogenen Gesetzen handelte es sich zum einen um Arbeitszeitgesetze für beschäftigte Frauen, die zu ihrem Schutz Höchstarbeitszeiten vorsahen und später auch Mindestlöhne für Frauen festsetzten. Höchstarbeitszeiten für Männer wurden dagegen nur in bestimmten Branchen als rechtmäßig anerkannt, wie im Bergbau und in der öffentlichen Verwaltung.

Bemerkenswert ist dabei, daß die Verabschiedung der Gesetze, die zwischen 1890 und 1932 in zunächst acht, dann in 42 Staaten eingeführt wurden, in eine Zeit fällt, die in der politischen Geschichtsschreibung als besonders ungezügelter Phase der kapitalistischen Wirtschaftsentwicklung der USA gilt. Zwischen 1911 und 1920 wurden schließlich auch in mehreren Staaten Sozialversorgungsgesetze für bedürftige, in der Regel alleinerziehende Mütter eingeführt. Beide Gesetzgebungen, die Festlegung der Höchstarbeitszeit und die Unterstützung bedürftiger Mütter, wurden beeinflusst durch den amerikanischen Progressivismus, eine sozialreformerische Bewegung zu Beginn des 20. Jh. Getragen wurden die Gesetzesinitiativen von politisch aktiven Frauen, die es als ihre christliche bzw. soziale Verantwortung ansahen, die Lage von Frauen zu verbessern.<sup>4</sup> Verknüpft wurden diese Initiativen häufig mit der Erwartung weiterführender Reformen, die die amerikanische Gesellschaft sozial gerechter und moralisch vollkommener werden lassen würden. Skocpol und Ritter weisen darauf hin, daß die Gesetzesinitiativen häufig, wenn auch nicht ausschließlich – in den Bundesstaaten eingebracht und unterstützt wurden, in denen Frauen bereits vor der Einführung des allgemeinen, nationalen Wahlrechts im Jahre 1920 politische Rechte wie das kommunale bzw. einzelstaatliche Wahlrecht besaßen. Dabei traten politisch aktive Frauen bewußt gegen die politische Korruption der Ämterpatronage auf, die die männlich beherrschte Politik und Öffentlichkeit des späten 19. und frühen 20. Jh. in den USA kennzeichnete, was ihnen zusätzlich politische Legitimität verlieh.

Unter Berufung auf die wahren amerikanischen Tugenden der Freiheit, Gerechtigkeit und Moralität füllten sie einen öffentlichen Raum, in dem sie eine Vielzahl von gemeinnützigen Aktivitäten entfalteten. Schon vor dem amerikanischen Bürgerkrieg traten Frauengruppen beispielsweise für die Abschaffung der Sklaverei ein, traten gegen Prostitution auf, engagierten sich in evangelischen Erneuerungsbewegungen oder leisteten kirchliche Sozialarbeit, häufig im Namen christlicher Tugenden und „wahrer“ weiblicher Werte. Die 1873/74 in Massachusetts gegründete, in der Wohlfahrtspolitik

besonders einflußreiche „Women's Christian Temperance Union“ (WCTU) zählte 1879 bereits 27 000 Mitglieder in 25 Bundesstaaten und hatte um die Jahrhundertwende 168 000 zahlende Mitglieder mit Unterabteilungen in allen Bundesstaaten.<sup>5</sup>

Für die Formulierung und Umsetzung von Sozialprogrammen erwies sich der wachsende Bildungsstand von Frauen als gewichtiger Faktor. Da es für Frauen im Gegensatz zu europäischen Ländern bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jh. möglich war, Universitäten und Colleges zu besuchen, verließ eine gut ausgebildete Generation von Frauen die Einrichtungen der höheren Bildung gerade in der historischen Phase amerikanischer Entwicklung, die durch die krassen Auswirkungen der rapiden Industrialisierung und Urbanisierung charakterisiert war. Bereits 1870 stellten Frauen ein Fünftel aller Studierenden in höheren Bildungseinrichtungen bzw. Colleges und Universitäten, 1880 stieg ihr Anteil auf ein Drittel und betrug 1920 die Hälfte.<sup>6</sup> Die Frauen wurden häufig als Sozialarbeiterinnen, Erzieherinnen und Lobbyistinnen im politischen, sozialen und wohlfahrtsstaatlichen Raum tätig. Professionelle Netzwerke von Frauen entwickelten sich in Bildungseinrichtungen, Berufsverbänden und in der Öffentlichkeit. Bildung verlieh den Sozialreformerinnen eine beeindruckende Professionalität und förderte ihre politische Aktivität, so daß sie sich bereits öffentliche Räume erschlossen, bevor sie das Wahlrecht auf nationaler Ebene erhielten.

Zugleich lassen sich in der Geschlechterpolitik während der Entstehungsphase von Sozialpolitik klar umrissene Geschlechterstereotypen feststellen. Die Trennung verschiedener „Räume“ für Frauen und Männer und die Zuweisung von Geschlechtsrollen kommt in der „maternalistischen“ Sozialpolitik der Frühphase um die Jahrhundertwende deutlich zum Ausdruck.<sup>7</sup> Die Festsetzung einer Höchstarbeitszeit für Frauen wurde damit begründet, daß es der Natur der Frau widerspreche, sich während der außerhäuslichen Berufsarbeit übermäßig zu verausgaben. Frauengruppen wie Sozialreformer hoben vielmehr die besondere und gesellschaftlich wichtige Rolle der Frauen als Mütter hervor.<sup>8</sup> Die gesellschaftspolitische Rolle der Frauen galt primär dem Familien- und im weiteren Sinne dem Nachbarschaftsverband („community“). In dieser gesellschaftlichen Funktion konnten sie daher die größte politische Unterstützung erwarten.

In der Begründung von sozialpolitischen Programmen standen sozialreformerische, sozialistische und progressiv-feministische Argumente häufig neben christlich-weiblichen Frauenbildern. Im Unterschied zur Frauenbewegung in Europa blieben ideologisch begründete Flügelkämpfe und Polarisierungen nach Klassenlage jedoch weitgehend aus; im politischen Tagesgeschäft prägten Koalitionsbildungen und ein pragmatisch ausgerichte-

tes Politikverständnis das Vorgehen der Frauengruppen. Nach Skocpol und Ritter war ein frauenspezifisches Bewußtsein und Engagement bei den politisch aktiven Frauengruppen in der Frühphase der Entwicklung von Sozialpolitik stark ausgeprägt. Nicht Klassenherkunft und Klassenlage bildeten Motor und Basis für das Engagement, sondern „sisterhood“, ein geschlechtsspezifisch begründeter Zusammenhalt. Auch gelang es, in vielen Fragen eine klassenübergreifende Unterstützung von Arbeiterinnen, Mittelklassefrauen sowie akademisch gebildeten Frauen herzustellen, während in der europäischen Arbeiterbewegung in dieser Zeit die Geschlechterfrage der Klassenfrage untergeordnet wurde. So kommt es – zumindest auf bundesstaatlicher Ebene – bereits zu Beginn dieses Jahrhunderts zur Einrichtung von besonders auf die Bedürfnisse und die Lebenslage von Frauen zugeschnittenen Sozialprogrammen.

Die Ursprünge der amerikanischen Sozialpolitik gehen also zurück auf die zweite Hälfte des 19. Jh. Zur Entwicklung eines modernen Wohlfahrtsstaates mit einheitlichen, bundesweiten Sozialprogrammen kam es jedoch erst Mitte der dreißiger Jahre, während der Amtszeit des Präsidenten Franklin D. Roosevelt. Als Reaktion auf die schwere Wirtschaftskrise wurden schließlich bundesstaatliche Programme institutionalisiert, die mit einer größeren politischen Verantwortung des Staates für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik verbunden waren. Sozialpolitik war Teil des von Roosevelt initiierten „New Deal“-Reformprogramms. Es legte die institutionellen Grundlagen für die Struktur des „liberalen“ Wohlfahrtsstaates der Vereinigten Staaten, die bis in die heutige Zeit prägend ist.

Das liberale Wohlfahrtsstaatsregime der USA ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet. *Erstens*: Sozialpolitik gewährt nur geringen Schutz gegen Marktkräfte, d.h. der „de-commodification effect“ nach Esping-Andersen ist gering. *Zweitens*: Der Staat ist bestrebt, soziale Sicherung dem Markt und damit privaten Sozialversicherungsträgern zu überlassen. Ein schlagendes Beispiel ist hier die Krankenversicherung. Trotz mehrfacher Reformansätze existiert in den USA keine universelle, nationale Krankenversicherung, so daß heute rund 34 Millionen Amerikaner nicht krankenversichert – darunter viele Kinder und Frauen – und weitere schätzungsweise 30 Millionen unterversichert sind. *Drittens*: Die Transferleistungen bleiben mittelmäßig, und Sozialversicherungspläne („social security“) bei Arbeitsunfähigkeit oder im Alter sind nur begrenzt vorhanden. *Viertens*: Sozialleistungen („benefits“) werden vor allem an niedrige Einkommensbezieher gezahlt. *Fünftens*: Der Staat gewährt in der Sozialpolitik überwiegend Einzelfallhilfe („means tested assistance“), d.h. die rechtsförmige Grundlage der staatlichen Sozialhilfe erfolgt fallweise und aufgrund von Bedürftigkeit. *Sechstens*: Bedürftigkeit ist

und bleibt ein Stigma, da sie der vorherrschenden Arbeitsethik („work ethic“) widerspricht.<sup>9</sup>

Bei der bundesstaatlichen Institutionalisierung während der dreißiger Jahre kam es zu einer deutlichen Ausprägung einer „dualen Struktur“ des Wohlfahrtsstaates. Auf der einen Seite wurden die durch eigene Arbeitsleistungen und Beiträge erworbenen Versorgungsansprüche in einer nationalen Sozialversicherung zusammengefaßt (*Social Security*). Im Kern handelt es sich dabei um eine gesetzliche Rentenversicherung (1935), die das alte System der Kriegsveteranen-Pension um eine Arbeitslosenversicherung (1935) und eine Arbeiter-Unfallversicherung (1902–1948) ergänzt. Auf der anderen Seite übernimmt jetzt der Bundesstaat auch Verantwortung für Sozialhilfeprogramme für Bedürftige, die „Welfare“ im engeren Sinne. Zu dieser zweiten Säule des Wohlfahrtsstaates gehören vor allem die Familienfürsorge (1935) sowie die Alten- und Blindenfürsorge (1935). Erst in den sechziger Jahren kommen dann die Krankenfürsorge für Arme und Bedürftige (*Medicaid*) sowie für Rentenbezieher (*Medicare*) hinzu.

Geschlechterpolitik prägte die Institutionalisierung des amerikanischen Wohlfahrtsstaates in dieser Formationsphase der dreißiger Jahre. Zwei für das männliche Lebensmuster typische Zusammenhänge legten den Grundstein für den Anspruch auf bundesstaatliche Sozialversicherung: Militärdienst (ursprünglich für Veteranen des Bürgerkriegs) und Berufsarbeit – während die für den weiblichen Lebenszusammenhang wichtige Mutter- und Versorgerinnenrolle den Anspruch auf „Welfare“ bei Bedürftigkeit begründeten. Barbara Nelson spricht in diesem Zusammenhang von einem zweigleisigen Wohlfahrtsstaat, dem „two-channel welfare state“.<sup>10</sup> „Workmen’s Compensation“ (Unfallversicherung) und „Mother’s Aid“ (Familienfürsorge), die zu Kernstücken des Roosevelt’schen Sozialreformpakets wurden, begründeten zwei unterschiedliche, geschlechtsspezifisch geprägte Programme. Die Unfallversicherung, die im Fall einer Arbeitsunfähigkeit oder -behinderung eintrat, ergab sich aus Ansprüchen, die aufgrund eigener Lohnarbeit erworben wurden und zunächst beschäftigten, weißen Männern zugute kam. Frauen waren aufgrund der Bereiche, in denen sie zu Beginn des 20. Jh. vorwiegend tätig waren, von diesem Versicherungstyp ausgeschlossen. Die Struktur dieser Programme beschreibt Nelson als im Ursprung „männlich, rechtlich, öffentlich und routinemäßig“ („male, judicial, public, and routinized in origin“). Im Gegensatz dazu läßt sich „Mother’s Aid“ – die zweite Wurzel des Sozialstaates – als „weiblich, administrativ, privat und nicht-routiniert“ bezeichnen („female, administrative, private, and nonroutinized in origin“). So genügte für die Beantragung der Unfallversicherung ein standardisiertes, kurzes Formular, während die Familienfürsorge ausführliche, komplizierte, die persönlichen

Lebensumstände erfassende und von der örtlichen Verwaltung geprüfte Formulare erforderte.

Während die Unfallversicherung also aus den durch Lohnarbeit erworbenen, „wohlverdienten“ Ansprüchen begründet werden konnte, beruhte die Familienfürsorge auf der besonderen Rolle der Frauen als Mütter. Witwen sollten im Fall des Todes der erwerbstätigen Ehemänner nicht gezwungen sein zu arbeiten, sondern sich der Erziehung der Kinder widmen. Da es während der rapiden und ungezügelteten Industrialisierung Nordamerikas vor allem beim Eisenbahnbau und in der Schwerindustrie häufig zu tödlichen Arbeitsunfällen kam, gerieten die Frauen dieser Arbeiter in eine Notsituation, die diese Familienfürsorge lindern sollte. Da das Programm auf einer traditionellen Definition der Frauenrolle in der Familie beruhte, wurde „Mothers' Aid“ auch von konservativ orientierten Frauenorganisationen, wie der *Women's Christian Temperance Union*, dem *National Congress of Mothers* und anderen Wohlfahrtsorganisationen unterstützt. Während der „New Deal Ära“ unter der Roosevelt-Administration wurde die Familienfürsorge 1935 unter Bundesaufsicht gestellt und später in „Aid to Families with Dependent Children“ (AFDC) umbenannt. Witwen ehemals lohnabhängiger Männer wurden dabei günstiger eingeordnet als die übrigen bedürftigen Frauen, so daß hier bereits die Weichen gestellt wurden für die Feminisierung der Armut in der neueren Zeit.

Der Anspruch auf Sozialversicherung leitete sich also aus der eigenen Berufsarbeit ab. Er entsprach damit der amerikanischen Arbeitsethik. Die Legitimität der Sozialversicherungsprogramme wurde daher selbst in der neo-konservativen Reagan-Ära, die von einschneidenden Kürzungsmaßnahmen gekennzeichnet war, nicht angetastet. Dagegen bleibt Bedürftigkeit, die den Anspruch auf Welfare begründete, ein Stigma. Die Legitimität von Welfare wurde immer wieder in Zweifel gezogen, ja sie wurde von neo-konservativen Ökonomen sogar als eigentliche Ursache für die fortbestehende Armut weiter Teile der amerikanischen Bevölkerung gebrandmarkt.<sup>11</sup> Da der Sozialstaat in den USA sowohl institutionell als auch politisch-kulturell schwächer verankert ist als in westeuropäischen Ländern, war der Abbau von Sozialleistungen in der Reagan-Ära politisch leichter durchzusetzen.

Die „duale Struktur“ des amerikanischen Wohlfahrtsstaates ist einer der wichtigsten Gründe dafür, daß Armut heute in den USA „weiblich“ ist. Rund zwei Drittel aller offiziell als arm eingestuftten Amerikaner sind Frauen, Sie stellen in den achtziger Jahren 81 Prozent derjenigen, die Unterstützung aus der Familienfürsorge (AFDC) erhalten, 70 Prozent derjenigen, die als Bedürftige ein Wohngeld beziehen, 65 Prozent der Anspruchsberechtigten für die Krankenversicherung für ältere Menschen (*Medicare*), 62 Prozent derjenigen,

die staatliche Sozialunterstützung für Witwen und Hinterbliebene bekommen. 57 Prozent derjenigen, die Ernährungsbeihilfen erhalten (*Food stamps*) und schließlich 56 Prozent der Anspruchsberechtigten für die staatliche Krankenversicherung für die Armen (*Medicaid*).<sup>12</sup> Die Familienfürsorge „Aid to Families with Dependent Children“ bleibt dabei eines der am ungenügendsten finanzierten, ständig von Kürzungsmaßnahmen bedrohten Programme. Als Fürsorgeprogramm zur Linderung temporärer Not (Tod eines Ehepartners, Scheidung o.ä.) vorgesehen, versagt es jedoch, wenn es darum geht, die Betroffenen mittelfristig aus der Armut zu befreien und sie in die Lage zu versetzen, mit eigenen Leistungen einen angemessenen Lebensstandard zu erreichen. Vielmehr zeigen eine Reihe von Untersuchungen aus den vergangenen zwanzig Jahren, daß sich der Zirkel der Armut bei den Familien, die Sozial- und Familienhilfe erhalten, ständig fortsetzt. Über die Ursachen dieser sich progressiv fortsetzenden Armutsproblematik wird unter Politikberatern, Sozialarbeitern, Frauengruppen und Ökonomen weiter gestritten. Soziologische Entwicklungen wie die Zunahme der Zahl alleinerziehender Mütter und gestiegene Scheidungsraten und wirtschaftliche Probleme wie schlechtere Arbeitsmarktbedingungen werden als Erklärungsursachen herangezogen.

Auffällig ist aber auch, daß der Anteil der afro-amerikanischen Familien, die aus dem Armutsprogramm unterstützt werden, besonders hoch ist. Während der Anteil den Afro-Amerikaner unter den Empfängern der Familienfürsorge AFDC bis in die sechziger Jahre hinein aufgrund verschiedener, diskriminierender Ausschlußmechanismen verschwindend gering blieb und sich erst – unter dem Druck der schwarzen Bürgerrechtsbewegung und besonders der *National Welfare Rights Organization* – zu ihren Gunsten veränderte, stellen sie heute die Mehrzahl der rund 10 Millionen Empfänger der staatlichen Sozialleistungen aus dem AFDC-Programm.<sup>13</sup> In der Öffentlichkeit hat sich daher das Bild der schwarzen Wohlfahrtsempfängerinnen festgesetzt, das als Stereotyp in der neo-konservativen Reagan- und Bush-Ära dazu benutzt wurde, die Akzeptanz dieser Programme zu untergraben und ihre Legitimität in Frage zu stellen, um so drastische Kürzungen durchsetzen zu können. Rassenfragen haben seit den sechziger Jahren in vielen politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Fragen Konfliktstoff gebildet, so auch im Bereich der Sozialpolitik. Dies gilt insbesondere dann, wenn Ressourcen der Gesellschaft zu verteilen sind. Der politische Wille zur Umverteilung zugunsten von Armen scheint besonders dann blockiert bzw. – wie in der Reagan-Ära – in sein Gegenteil umzuschlagen, wenn sozialpolitische Probleme nicht nur mit der Geschlechterproblematik, sondern auch mit Rassenfragen verknüpft sind.

Grundsätzlich ist aus europäischer Sicht zu fragen, warum es trotz der bereits in den dreißiger Jahren erfolgten Einrichtung einer Familienfürsorge in den USA nicht zu einer eigenständigen, bundesstaatlich institutionalisierten Familienpolitik gekommen ist, die mit der europäischen Familienpolitik vergleichbar wäre. So fällt auf, daß es in den USA beispielsweise kein Familienministerium gibt. Auch wird kein Kindergeld gezahlt wie in der Mehrzahl der europäischen Länder. Es existieren lediglich eine Reihe von Unterstützungsprogrammen für arme Familien, wie die Ernährungsfürsorge in Form von Lebensmittelmarken, ein Wohngeldzuschuß und das als eigentliches Wohlfahrtsprogramm bekannte „Aid to Families with Dependent Children“, das heute als Prototyp amerikanischer Welfare gilt. Lediglich auf der Ebene von Gemeinden oder „local communities“ und in den Einzelstaaten gibt es Ansatzpunkte für eine aktive Familienpolitik, so daß es ihnen überlassen bleibt, familienbezogene Programme zu entwickeln und zu finanzieren. Hier existiert ein ganzes Bündel von Programmen, Gesetzen und Einrichtungen auf der kommunalen und einzelstaatlichen Ebene, während die Bundesregierung sich weitgehend aus der aktiven Familienpolitik herausgehalten hat. Eine (bundes-) einheitliche „Familienpolitik“ als policy-Bereich hat sich daher nicht herausgebildet.

Die Ursache dafür, daß es keine „Familienpolitik“ im europäischen Sinne gibt, dürfte wohl vor allem darin liegen, daß die Familie einem breiten gesellschaftlichen Konsens zufolge eine gesellschaftliche Einrichtung ist, auf die der Staat möglichst keinen Einfluß nehmen sollte. Es fehlt die paternalistische Tradition in der Beziehung zwischen Staat, Familie und Gesellschaft, die für Europa charakteristisch ist, während dessen die „community“ oder das Gemeindeleben in der politisch-kulturellen Tradition Amerikas in den Vordergrund gestellt wird. Historisch korrespondiert der „schwache“ Staat mit einem starken und aktiven Gemeindeleben. Der Familienverband nimmt einen wichtigen Platz in der Gesellschaft ein, der in der Nachbarschaft (*neighborhood*), verwurzelt ist und nicht von einem starken Staat gegängelt oder funktionalisiert werden soll.

Die Rolle von Frauen als HauptversorgerInnen von Abhängigen, i.H. als Versorgerin von Kindern, Senioren und berufstätigen Männern blieb lange Zeit ein marginales policy-Thema.<sup>14</sup> Die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit, die seit den sechziger Jahren kontinuierlich gestiegen ist – mehr als zwei Drittel aller Frauen im erwerbsfähigen Alter sind berufstätig, hatte jedoch zwei Effekte. Zum einen waren Frauen nur immer weniger in der Lage, die im Rahmen der nicht-staatlichen Wohlfahrtsorganisationen geleistete freiwillige Sozialarbeit zu erbringen, die hauptsächlich auf ihren Schultern ruht und die einen Eckpfeiler des amerikanischen Sozialsystems ausmacht. Dadurch wur-

de, auch vor dem Hintergrund der längeren Lebenserwartung, der Druck verstärkt, staatliche Versorgungsprogramme zu entwickeln und dies, obwohl die Reagan- und Bush-Administrationen offen gegen den Ausbau des Sozialstaates eintraten.

Zum anderen führte die wachsende Zahl arbeitender Ehefrauen und Mütter zu einer immer deutlicher artikulierten und von verschiedenen gesellschaftlichen und politischen Gruppen unterstützten Forderung nach einer gesetzlich geregelten Freistellung von Schwangeren und Müttern, einem Elternurlaub sowie nach einer staatlichen Unterstützung von Kinderbetreuung. Die in der Frauenbewegung der sechziger und siebziger Jahre sozialisierten Politikerinnen bzw. mit der amerikanischen Gleichberechtigungspolitik vertrauten Frauen waren hier besonders aktiv. Mehrere Gesetzesvorlagen zu diesen Themen wurden in den siebziger und achtziger Jahren von engagierten Frauen und Abgeordneten der Democratic Party auf der Bundesebene eingebracht, jedoch ohne Erfolg. Trotz veränderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen hielt die Bundesregierung daran fest, daß es nicht Aufgabe des Bundesstaates sei, gesetzliche Regelungen zu treffen und öffentliche Mittel für Programme mit familienbezogenen Problemen wie der Betreuung von Kindern bereitzustellen. Insofern stellt das von Präsident Clinton zu Beginn des Jahres 1993 unterzeichnete Gesetz zum Familien- bzw. Mutterschaftsurlaub (*Family Leave Bill*), das kurz zuvor vom Kongreß mit großer Mehrheit verabschiedet worden war, einen Durchbruch dar. Immerhin werden schätzungsweise die Hälfte aller amerikanischen Werkstätigen von dieser neuen Regelung der unbezahlten Freistellung betroffen sein. Das Gesetz selbst ist schließlich ein Kompromiß, der nicht nur darin zum Ausdruck kommt, daß die Beurlaubung unbezahlt gewährt wird, sondern auch in der Tatsache, daß diese Regelung nur für Beschäftigte in Betrieben mit mehr als 50 Beschäftigten gilt. Zugleich bleibt die medizinische Betreuung von Frauen im Fall von Schwangerschaft und Geburt ein Schwachpunkt des amerikanischen Sozialsystems, da bis heute noch keine allgemein zugängliche Krankenversicherung existiert, die eine universelle Versorgung aller Frauen gewährleistet.

Die „starken“ Staaten Europas, die bereits frühzeitig eine umfassende Sozialpolitik entwickelt haben, waren historisch in der Regel von konservativen bzw. status-bewahrenden Geschlechtsstereotypen gekennzeichnet, wie beispielsweise Deutschland, oder sie trugen starke paternalistische Züge wie im britischen Sozialstaat. Aneh im amerikanischen Kontext ist Sozialpolitik Geschlechterpolitik. Allerdings fehlen die europäisch-konservativen institutionellen und politisch-kulturellen Voraussetzungen, die in Europa eine Festschreibung traditioneller, paternalistisch geprägter „männlicher“ und „weiblicher“ Lebensläufe fordern und begünstigen. Der amerikanische Staat

spielt eine schwächere Rolle im Bereich der Familienpolitik und im Schutz der Mutterrolle. Er stigmatisiert zugleich arme Frauen, die staatliche Fürsorge beziehen. Obwohl sich durch die aktive Gleichberechtigungspolitik die beruflichen Chancen von Frauen in den letzten zwanzig Jahren vergrößert haben, die sie in die Lage versetzen, durch eigene Arbeit Ansprüche auf Versorgung zu erwerben, bleiben Armut und Notlagen gerade für Frauen weiter bestehen, wie die Feminisierung der Armut zeigt. Sozialpolitik bleibt daher auch in Zukunft eine Arena des Konflikts, die durch den Geschlechterkampf geprägt ist.

- 1 Zur Sozialpolitik als Geschlechterpolitik vgl. insbesondere L. Gordon (Hrsg.), *Women, the State, and Welfare*, Madison 1990. Aus vergleichender Perspektive siehe auch den Band von I. Ostner (Hrsg.), *Mutter, Ehefrau, Erwerbstätige. Sozialpolitik als Geschlechterpolitik*, Frankfurt a. M. 1993.
- 2 Vgl. Th. Skocpol/ G. Ritter, *Gender and the Origins of Modern Social Policies in Britain and the United States*, in: *Studies in American Political Development*, 1991, H. 5, S. 36-93.
- 3 Vgl. G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton 1990.
- 4 Über die vielschichtigen historischen Aktivitäten von amerikanischen Frauengruppen gibt das exzellente Werk von Anne Fiore Scott Aufschluß. Vgl. A. F. Scott, *Natural Allies. Women's Associations in American History*, University of Illinois Press 1992.
- 5 Vgl. Th. Skocpol/ G. Ritter, *Gender and the Origins of Modern Social Policies* (wie Anm. 2), S. 76.
- 6 Vgl. ebenda, S. 78.
- 7 Vgl. den kritischen Vergleich der Geschlechtsstereotypen bei J. Jenson, *Representation of Gender: Policies to „Protect“ Women Workers and Infants in France and the United States*, in: L. Gordon, *Women, the State, and Welfare* (wie Anm. 1), S. 152-177; S. Koven/ S. Michel, *Womanly Duties. Maternalist Policies and the Origins of Welfare States in France, Great Britain, and the United States, 1880-1920*, in: *American Historical Review*, 1990, H. 4, S. 1076-1108.
- 8 In der Urteilsbegründung des Obersten Gerichtshofs zu *Muller vs. Oregon* aus dem Jahr 1908, in der die Verfassungsmäßigkeit der Arbeitszeitbegrenzung anerkannt wird, heißt es hierzu: „That woman's physical structure and the performance to maternal functions place her at a disadvantage in the struggle for subsistence is obvious. This is especially true when the burdens of motherhood are upon her. Even when they are not, by abundant testimony of the medical fraternity continuance for a long time on her feet at work, repeating this from day to day, tends to injurious effects on the body, and as healthy mothers are essential to vigorous offspring, the physical well-being of women becomes an object of public interest and care in order to preserve the strength and vigor of the race... Differentiated by these matters from the other sex, she is properly placed in a class by herself, and legislation designed for her protection may be sustained, even when like legislation is not necessary for men, and could not be sustained.“ Zitiert nach Th. Skocpol/ G. Ritter, *Gender and the Origins of Modern Social Policies* (wie Anm. 2), S. 60.
- 9 Vgl. G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (wie Anm. 3) sowie A. Murswiek, *Sozialpolitik*, in: W. P. Adams (Hrsg.), *Länderbericht USA. Bd. 2*, Bonn 1992, S. 160-182.
- 10 Vgl. B. Nelson, *The Origins of the Two-Channel Welfare State. Workmen's Compensation and Mother's Aid*, in: L. Gordon, *Women, the State, and Welfare* (wie Anm. 1), S. 123-151.
- 11 Albert Hirschman hat diese neo-konservativen Argumentationsmuster gegen den Sozialstaat

## Sozialpolitik als Geschlechterpolitik

- in seinem jüngsten Buch einer Kritik unterzogen. Vgl. A. Hirschman, *The Rhetoric of Reaction. Perversity, Futility, Jeopardy*, Cambridge 1991. Zum Neo-Konservatismus vgl. auch K. Shell, *Der amerikanische Konservatismus*, Stuttgart 1986, insbes. S. 140-158.
- 12 B. Nelson, *Women's Poverty and Women's Citizenship. Some Political Consequences of Economic Marginality*, in: *Signs*, 1984, H. 10, S. 209-231; vgl. auch V. Shapiro, *The Gender Basis of American Social Policy*, in: L. Gordon, *Women, the State, and Welfare* (wie Anm. 1), S. 48.
  - 13 T. L. Amott, *Black Women and AFDC. Making Entitlement Out of Necessity*, in: L. Gordon, *Women, the State, and Welfare* (wie Anm. 1), S. 280-298.
  - 14 Vgl. ausführlicher zur Rolle der Frauen als „citizen-caregiver“ und „citizen-worker“ auch C. Lemke, *Zwischen Markt und Staat. Geschlechterpolitik im „liberalen“ Wohlfahrtsstaat der USA*, in: I. Ostner (Hrsg.), *Mutter, Ehefrau, Erwerbstätige* (wie Anm. 1).