

Monica Prasad

Im Land des Überflusses

99 *only*
STORES



Reichtum und das Paradox der Armut in den USA

Monica Prasad

Im Land des Überflusses

Reichtum und das
Paradox der Armut
in den USA

Aus dem Amerikanischen von
Michael Bischoff und Ulrike Bischoff

Mit der Laudatio von Wolfgang Knöbl
zur Verleihung des Siegfried-Landshut-Preises

Hamburger Edition

Leseprobe

Vorwort

Eine der zentralen Fragen der vergleichenden politischen Ökonomie lautet, warum es in den Vereinigten Staaten so viel mehr Armut gibt als in anderen Industrieländern. Nach allen Messverfahren, mit denen sich Armut erfassen lässt, schneiden sie schlechter ab als andere Länder, selbst wenn man die unterschiedliche ethnische Zusammensetzung und die Einwanderungsgeschichte der US-amerikanischen Bevölkerung berücksichtigt. Seit nahezu hundert Jahren beschäftigen sich Soziologinnen¹, Politologen und Wirtschaftswissenschaftlerinnen mit dieser Frage und kommen unweigerlich zum gleichen Schluss: In den USA gibt es mehr Armut, weil der Staat nichts dagegen unternimmt. Die Marktungleichheit ist dort gleich stark ausgeprägt wie in anderen Ländern, und erst nach staatlicher Intervention durch Steuern und Transfers ist ein deutliches Auseinanderklaffen der Armutsraten zu beobachten. Anders gesagt: Wir wissen, wie sich Armut beheben oder zumindest auf das europäische Niveau reduzieren lässt, aber wir entscheiden uns dagegen. Die jahrhundertealte Tradition der vergleichenden politischen Ökonomie hat eine Reihe von Theorien hervorgebracht, die diese Situation zu erklären versuchen, indem sie auf die »rassische« Fragmentierung der amerikanischen Gesellschaft, die Kultur der freien Marktwirtschaft, die Schwäche der Arbeitervertretung oder die politische Macht der Unternehmen verweisen. In Details weichen diese Theorien voneinander ab, sind sich aber alle einig, dass die amerikanische Volkswirtschaft von einem Minimum an staatlichen Interventionen oder von solchen geprägt ist, die Markt-

1 Die Übersetzung legt Wert auf gendergerechte Sprache und wechselt daher wahllos zwischen den grammatikalischen Geschlechtern.

unterschiede verstärken, und dass die USA ein »liberales« Laissez-faire-Land sind, das dem Staat misstraut und den freien Markt favorisiert.

Zugleich haben in den letzten beiden Jahrzehnten Forschungen in den Geschichtswissenschaften und in den historisch ausgerichteten Sozialwissenschaften gründlich mit der Möglichkeit aufgeräumt, zu glauben, die USA seien ein minimalinterventionistischer Staat. So hat das interdisziplinäre Forschungsprogramm »American political development« den »veralteten Mythos des »schwachen« amerikanischen Staates«, wie William Novak es nannte, auseinandergenommen.² Aber auch diese historisch ausgerichtete Fachliteratur, die von der vergleichenden politischen Ökonomie ignoriert wird, vermag nicht zu erklären, warum es in den USA mehr Armut gibt und warum der Kapitalismus in verschiedenen Ländern so unterschiedliche Erscheinungsformen annimmt. Wenn die USA interventionistisch sind und es immer waren, lassen sich die relevanten Unterschiede zwischen den Ländern noch schwerer erklären.

Dieses Buch stellt einen Versuch dar, in der vergleichenden politischen Ökonomie einen Neustart zu wagen und anzuerkennen, was wir aus den historischen Forschungsergebnissen lernen können, dieses Wissen aber zu nutzen, um die von der vergleichenden Fachliteratur aufgeworfene Frage zu beantworten: Warum bestehen solche Unterschiede zwischen den USA und Europa? Warum interveniert der amerikanische Staat so stark in manchen Bereichen, die Arbeitskräften, Konsumenten und Armen nützen – wie Verbraucherschutz und Besteuerung –, aber in anderen nicht – wie einem Sozialstaat?

Meine Argumentation in diesem Buch will zeigen, dass es in den USA mehr Armut gibt, weil sich eine Reihe progressiver Interventionen als Bumerang erwiesen haben. Der amerikanische Staat ist keineswegs generell weniger interventionistisch, nur haben seine Eingriffe andere Formen angenommen, die in der Armutsbekämpfung weniger erfolgreich waren. Um zu erklären, warum sie diese besondere Ausprägung hatten und wie sie im Einzelnen fehlschlugen, entwickle ich eine »Nachfrage«-Theorie der vergleichenden politischen Ökonomie, die sich darauf konzentriert, wie Staaten den Massenkonsum strukturieren. Meine Argumentation geht von der Beobachtung aus, dass der Hauptunterschied zwischen Europa und den USA von der Mitte des 19. bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts im explosionsartigen Wirtschaftswachstum der USA bestand,

2 Novak, »The Myth of the »Weak« American State«, S. 754.

dem wirtschaftliche Schwierigkeiten Europas gegenüberstanden. Als die Produktivität und die Größe des amerikanischen Marktes auf der ganzen Welt zu sinkenden Preisen vor allem für landwirtschaftliche Produkte führten, reagierten die meisten europäischen Länder mit Protektionismus und schlossen ihre Grenzen gegen die amerikanische Invasion. Auch die Amerikaner ergriffen Schutzmaßnahmen, aber Zollschranken genügten nicht, weil das Problem in der Produktivität der amerikanischen Landwirtschaft bestand. In der Folge kam es in den USA zu einer starken Agrarierbewegung, die auf eine Umgestaltung der Wirtschaftspolitik abzielte. Für diese Neuordnung hatten die Populisten des 19. Jahrhunderts wichtige Vorbilder geliefert, aber der entscheidende Moment für diese neue Wirtschaftsordnung war die Weltwirtschaftskrise, die damals viele als Folge der »Überproduktion« sahen. »Das Land des Überflusses« war ein Ausdruck, den Huey Long in den 1920er Jahren für das Rätsel prägte, dass Wohlstand in Form einer ungewöhnlich guten Ernte zur Katastrophe in Form von sinkenden Preisen werden konnte, die es Farmern unmöglich machte, ihre Schulden zu begleichen. Wie viele andere zog Long eine direkte Verbindungslinie vom Preisverfall zu Zwangsvollstreckungen von Farmen, von dort zur Instabilität von Banken und zur Weltwirtschaftskrise. In dieser Krise ging es nicht darum, dass es zu wenig gab, sondern zu viel. »Leute hungern«, erklärte Long, »und doch haben wir in diesem Land mehr Weizen, Mais, Fleisch, Milch, Käse, Honig und Gemüse, als die ganze menschliche Rasse in Amerika verzehren könnte, wenn man alle frei essen lassen würde, was sie wollten. [...] Etwas stimmt nicht, wenn Leute ohne Nahrung darben und ohne Kleidung frieren und beides nicht bekommen können, weil es in diesem Land zu viel gibt.«³ Wie viele andere kam auch er zu dem Schluss, das Problem sei die Konzentration des Reichtums in den Händen weniger, die verhindere, dass die Hungernden und Frierenden ihre Bedürfnisse in Marktnachfrage nach der Überfülle von Produkten übersetzten, die auf amerikanischen Farmen verrotteten. Daher trat er für eine grundlegende Transformation des Kapitalismus ein: »Würden wir unseren großen Reichtum genügend verteilen, sodass allen im Land des Überflusses gedient wäre – dann gäbe es eine Transfusion in den Handel, eine Verbesserung für die Vergessenen, eine Hoffnung für unsere Nation.«⁴

3 Long, »Will the God of Greed Pull the Temple Down on Himself?«.

4 Ders., »Transfusion With One's Own Blood«.

Seit den 1980er Jahren haben viele Beobachterinnen, darunter auch die meisten Sozialwissenschaftler, argumentiert, die Verteilung unseres großen Reichtums sei etwas ausgesprochen Unamerikanisches. Aber zuvor hatten die USA hundert Jahre lang genau das aus den von Long angegebenen Gründen getan. Der amerikanische Staat war von Bemühungen geprägt, auf Überflussprobleme zu reagieren, während ein politisch gespaltenes Europa sich abmühte, Wirtschaftswachstum zu generieren. Wie sich herausstellt, ist es eine tief verwurzelte amerikanische Tradition, »unseren großen Reichtum [zu] verteilen«.

Vorangetrieben durch Agrarpolitiker, die wichtige Stimmen von Wechselwählerinnen erhielten, einigten sich die USA auf ein Muster progressiver Besteuerung und agrarfreundlicher Bestimmungen, das zu einer Demokratisierung des Kredits und zu strengen Regulierungen für Unternehmen führte. Das Muster staatlicher Intervention in Bereichen, die für die Agraragenda wichtig waren, wie die Regulierung von Unternehmen, ist ein Punkt, den Historiker in ihren Schriften über den erstaunlich interventionistischen amerikanischen Staat angemerkt haben. Aber progressive Besteuerung und das Vertrauen auf Konsumkredite untergruben die Unterstützung für den Sozialstaat – in einem komplexen Prozess, den dieses Buch nachzeichnet –, und das ist das Hauptmerkmal, das Vertreterinnen der vergleichenden politischen Ökonomie untersucht haben.

Die Macht des Agrar-Etatismus anzuerkennen, hilft uns, gegenwärtige Entwicklungen in den USA zu verstehen. Als die Ölpreisschocks der 1970er Jahre den stabilen Wachstumsraten der frühen Nachkriegszeit ein Ende setzten, löste die progressive Besteuerung in den Vereinigten Staaten eine Steuerzahlerrevolte aus, und die strengen Regulierungen ließen auf dem gesamten politischen Spektrum Rufe nach Deregulierung laut werden. Im Zuge der Deregulierung sorgte die einfache Kreditvergabe für finanzielle Volatilität, die auf den Rest der Welt übergriff. Erstaunlicherweise hatte keine unserer ausgeklügelten Theorien der vergleichenden politischen Ökonomie viel zu der Finanzkrise zu sagen, die unsere Wirtschaft in jüngster Zeit erschüttert hat. Dieses Buch zeichnet nach, wie die Agrarinterventionen zu einer Form von »Hypotheken-Keynesianismus« führten, der über mehrere Jahrzehnte hinweg das Wirtschaftswachstum in den USA schürte, und stellt in den Industrieländern eine Abwägung zwischen dem Vertrauen auf den Sozialstaat und dem Vertrauen auf kreditbasierten Konsum fest. Meiner Ansicht nach würde der Ausbau des Sozialstaates dem Wirtschaftswachstum in den USA nützen, indem er die

Macht des Hypotheken-Keynesianismus schwächen, damit die Nachfrage nach Finanzmitteln senken und politische Bestrebungen und Ressourcen vom Finanzsektor auf stabilere Wachstumsquellen lenken würde.

Dieses Buch beschreibt die Entwicklungskraft des amerikanischen Staates seit dem Wiederaufbau nach den Sezessionskriegen, die Nutzung dieser Kraft zu Interventions- und Umverteilungszwecken, deren Folgen für die Entwicklung des Sozialstaates und die Gegenreaktion gegen diese Art der Governance in den 1980er Jahren und zeigt damit auf, dass die wesentlichen soziologischen, politologischen und ökonomischen Theorien über die vergleichenden Dimensionen des Kapitalismus auf der falschen Prämisse basieren, die USA seien ein liberaler Laissez-faire-Staat. Daher sind diese Theorien nicht in der Lage, einige zentrale Facetten des Kapitalismus wie die größte Finanzkrise seit der Weltwirtschaftskrise zu erklären. Den Blick darauf zu richten, wie kapitalistische Gesellschaften den Konsum prägen – eine »Nachfrage«-Theorie – macht viele ansonsten unerklärliche Merkmale des Kapitalismus und des amerikanischen Staates besser verständlich.

I Staatliche Intervention in den Vereinigten Staaten

1 Die Farmer-Tour

Die ersten Fälle einer seltsamen Erkrankung fielen Ärzten 1959 auf. In Deutschland, Großbritannien, Schweden, Australien und Dutzenden anderen Ländern kamen Tausende Babys mit verkümmerten Gliedmaßen und anderen schweren Geburtsfehlern zur Welt. Viele starben bei der Geburt an ihren Missbildungen. Bei anderen zeigten sich Gesundheitsprobleme, als sie heranwuchsen, unter anderem Herzschwäche und Spina bifida. Die Fallzahlen stiegen 1960 und 1961.¹

Zwei Ärzte führten 1961 die Probleme auf das Beruhigungsmittel Contergan zurück, das in Deutschland entwickelt und weltweit unter verschiedenen Markennamen vertrieben worden war. Es wurde gegen Schlaflosigkeit und Übelkeit verschrieben, hatte anscheinend keine Nebenwirkungen, war in Überdosierung nicht toxisch und wurde so beliebt, dass man es als »Westdeutschlands Babysitter« bezeichnete.² Als die Fallzahlen stiegen, vermuteten und dokumentierten Kinderärzte einen extrem starken Zusammenhang zwischen den Geburtsfehlern und der Einnahme von Contergan im ersten Trimester der Schwangerschaft. Das Medikament wurde 1961 vom Markt genommen, und schließlich wies man eindeutig nach, wie es zu den Missbildungen geführt hatte.³ Bis dahin waren jedoch schon über 10 000 Kinder »in einer der größten

1 Daemmrigh, »A Tale of Two Experts«; Sherman/Strauss, »Thalidomide«; Kelsey, »Problems Raised for the FDA by the Occurrence of Thalidomide Embryopathy in Germany«; Taussig, »A Study of the German Outbreak of Phocomelia«; Carpenter, *Reputation and Power*.

2 Daemmrigh, »A Tale of Two Experts«, S. 139.

3 Ebd.

medizinischen Katastrophen in moderner Zeit« von seinen Folgen betroffen.⁴

Inmitten dieser unheilvollen Lage kam ein erstaunlicher und zu Recht gefeierter Akt des Widerstandes ans Licht: Frances Kelsey, eine Forscherin der Food and Drug Administration (FDA), hatte das Medikament unter dem Namen Thalidomide vom amerikanischen Markt ferngehalten, da sie mit einer gewissen Vorahnung und einer Portion Selbstbewusstsein dessen Zulassung immer wieder hinausgezögert hatte, bis die Wahrheit schließlich bekannt wurde. Kelsey war für diese Aufgabe gut gerüstet. Sie hatte während ihres Promotionsstudiums an der University of Chicago (die sie aufgenommen hatte, weil man sie aufgrund ihres Vornamens »Frances« für einen Mann gehalten hatte) in dem Labor gearbeitet, das die Toxizität eines frei verkäuflichen Medikaments festgestellt hatte, durch das 107 Menschen 1937 gestorben waren. Die Arbeit dieses Labors führte 1938 zur Verabschiedung des Food, Drug, and Cosmetic Act. Während des Krieges hatte Kelsey in ihrer Forschung an trächtigen Kaninchen festgestellt, dass Medikamente die Plazentabarriere überwinden können und die Schwangerschaft die Reaktion des Körpers auf ein Medikament verändern kann.⁵

Der Zulassungsantrag für Thalidomide war Kelseys erster Fall bei der FDA. Sie erkannte, dass die Studien des Herstellers und des Vertreibers, die bei Tieren keine negativen Wirkungen dokumentierten, irrelevant waren, da das Medikament bei diesen Versuchstieren auch keine Müdigkeit bewirkte, wie es bei Menschen der Fall war; bei Menschen wirkte es schlicht anders. Sie bezeichnete es als »seltsames Medikament«.⁶ Da es zum Einsatz gegen geringfügige Symptome gedacht war, beschloss sie, auf bessere Belege für seine Unbedenklichkeit zu warten.

Kelsey hatte es zwar nicht eilig, wohl aber der amerikanische Vertrieb, Richardson-Merrell, der die Zulassung gern noch vor Weihnachten bekommen hätte – anscheinend ist Weihnachten die Hochsaison für Beruhigungsmittel – und seine Vertreter immer wieder bei Kelsey anrufen und vorsprechen ließ. Als die – insgesamt 19 – Monate ins Land gingen, beschwerte sich das Unternehmen bei Kelseys Vorgesetzten, sie sei uneinsichtig. Aber sie blieb standhaft. Immer wieder reichte das Unternehmen den Zulassungsantrag mit der Begründung ein, etwaige Nebenwir-

4 Akhurst, »Taking Thalidomide Out of Rehab«, S. 370.

5 Bren, »Frances Oldham Kelsey«.

6 Mintz, »»Heroin« of FDA Keeps Bad Drug Off of Market«, S. A8.

kungen seien so selten, dass man sie vernachlässigen könne, und Kelsey lehnte ihn immer wieder wegen unzureichender Sicherheitsbelege ab.⁷ Bald hatten europäische Ärzte ihre Schlüsse zusammengetragen, und Thalidomide kam nicht auf den amerikanischen Markt.⁸ In den Vereinigten Staaten wurden zwanzig Fälle von Geburtsfehlern dokumentiert, die auf die Einnahme von Thalidomide im ersten Schwangerschaftstrimester zurückzuführen waren, nachdem Reisende das Medikament aus Europa mitgebracht oder Frauen es in einer frühen Versuchsphase erhalten hatten.⁹ Aber die Tragödie, zu der es weithin gekommen wäre, wenn Kelsey sich weniger hartnäckig gezeigt hätte, wurde abgewendet.

Historikerinnen betonten in ihrer Darstellung dieser Episode Kelseys Rolle, und es stimmt, dass ihre Fähigkeit, dem Druck der Industrie zu widerstehen, eine Erklärung erfordert, die sich nicht auf den gesellschaftlichen Kontext reduzieren lässt, sondern die Mysterien des menschlichen Charakters auslotet. Allerdings gibt es in dieser Geschichte ein Element, das tatsächlich auf den gesellschaftlichen Kontext hindeutet, und der Hinweis auf die Umstände, die es Kelsey ermöglichten, so hartnäckig Widerstand zu leisten, schmälern ihre heldenhafte Haltung keineswegs: Die USA haben eine lange Geschichte, in anderen Ländern verfügbare Medikamente abzulehnen, eine »Medikamenten-Verzögerung«, über die sich Ärzte und Industrie gleichermaßen beschwerten. Diese Geschichte strengerer Medikamentenregulierung versetzte Kelsey in die Lage, Thalidomide abzulehnen. In Großbritannien konnte damals »jeder Medikamentenhersteller jedes Produkt auf den Markt bringen, so unzureichend es auch getestet und so gefährlich es auch sein mochte, ohne dass er ein unabhängiges Gremium von dessen Wirksamkeit oder Sicherheit hätte überzeugen müssen«.¹⁰ In Deutschland gab es traditionell eine Selbst-

7 Bren, »Frances Oldham Kelsey«.

8 Viele Jahre später fanden Forscher andere Einsatzzwecke für das Medikament, unter anderem zur Behandlung von Lepra und Krebs, und für diese Anwendungen erhielt es eine Zulassung. Obwohl es mit Warnungen versehen wurde, es Schwangeren nicht zu verschreiben, sorgte es erneut für Missbildungen bei Neugeborenen, besonders in Brasilien; siehe Brynner/Stephens, *Dark Remedy*; Fraser, »It's Back ...«; Gorman/McCluskey/Mondi, »Thalidomide's Return«.

9 »Briefing Statement for Secretary«, 11. Dezember 1962, Frances Oldham Kelsey Papers, Box 34, Folder 2, Thalidomide Miscellaneous 1962, Manuscript Division, Library of Congress.

10 Der britische Parlamentsabgeordnete Kenneth Robinson, zit. in: Ceccoli, »Divergent Paths to Drug Regulation«, S. 139.

regulierung von Pharmazeuten und Medizinerinnen. Der Staat konnte lediglich im Nachhinein empfehlen, ein Medikament vom Markt zu nehmen.¹¹ In diesen Ländern gab es keine Frances Kelsey, weil keine Zulassungsbehörde wie die FDA existierte.

Die unterschiedlichen Reaktionen auf die Contergan-Tragödie zeugen auch von der Tradition der strengeren Medikamentenregulierung in Amerika. Obwohl Europa stärker betroffen war, reagierten die Vereinigten Staaten mit so viel strengeren gesetzlichen Vorschriften für Medikamente, dass in Großbritannien in den 1960er Jahren vier Mal so viele Medikamente auf den Markt kamen wie in den USA, wie eine weiterhin publizierte Studie des Mediziners William Wardell herausfand.¹² In einer Folgestudie stellten Wardell und Louis Lasagna, der Leiter der Abteilung für klinische Pharmakologie an der Johns Hopkins University, fest, dass die USA bei der Zulassung neuer Medikamente um zwei Jahre hinter Frankreich, Großbritannien und Deutschland hinterherhinkten.¹³ Ein bestimmtes Medikament gegen Bluthochdruck war in Europa bereits seit zehn Jahren auf dem Markt, bevor es in den USA zugelassen wurde. Wardell fragte sich, wie viele Todesfälle diese Verzögerung wohl verursacht haben mochte. Laut einer Studie von 1985 dauerte die Zulassung eines Medikaments in den USA dreißig Monate, in Frankreich und Großbritannien nur sechs Monate, und andere Forschungen zeigten, dass sich in Großbritannien 12 Prozent der Medikamente nach ihrer Markteinführung als unsicher erwiesen, in den USA dagegen nur 3 Prozent, was auf strengere amerikanische Prüfverfahren im Vorfeld hindeutete.¹⁴

Obwohl die Debatte über die verzögerte Zulassung von Medikamenten den aufkommenden Deregulierungseifer schürte, ließ die Frage der Medikamentenregulierung keine einfachen Lösungen zu. So zeigte sich bei einem Medikament, das Wardell als Beispiel für ein wichtiges Arzneimittel präsentierte, das dem amerikanischen Markt unnötigerweise vorenthalten wurde, – Practolol – später, dass es schwerwiegende Nebenwirkungen hatte, und es wurde in Europa vom Markt genommen.¹⁵ Der

11 Daemmrich, »A Tale of Two Experts«, S. 140–141.

12 Wardell, »Introduction of New Therapeutic Drugs in the United States and Great Britain«.

13 Wardell/Lasagna, *Regulation and Drug Development*.

14 Wiktorowicz, »Emergent Patterns in the Regulation of Pharmaceuticals«, S. 625; Ceccoli, »Divergent Paths to Drug Regulation«.

15 Wright, »Untoward Effects Associated with Practolol Administration«; Daemmrich/Krücken, »Risk Versus Risk«.

Fall fand in der Öffentlichkeit keine sonderliche Aufmerksamkeit, aber die FDA hatte wieder einmal richtig entschieden, wo andere Länder das Falsche getan hatten. Während Analysten abzuschätzen versuchten, wie viel Leid wie in diesem Fall durch vorschnelle Zulassung von Medikamenten in Europa entstanden war und wie viel Leid in anderen Fällen die verzögerte Zulassung in den Vereinigten Staaten verursacht hatte, sorgten die Unsicherheiten dafür, dass die FDA in den 1970er Jahren durchgängig an ihrem vorsichtigen Vorgehen festhielt.¹⁶

Die Contergan-Geschichte ist aus vielen verschiedenen Blickwinkeln interpretiert worden: als Beispiel für die Raubgier der Pharmaindustrie, als Warnung vor den Risiken ungezügelter wissenschaftlichen Fortschritts, als Parabel für die Schwierigkeiten, in unseren komplexen Gesellschaften Risiken einzuschätzen, und als möglicher Ansatz, die gesellschaftliche Stellung der Wissenschaft zu untersuchen. Das Erstaunlichste an diesem Fall ist jedoch, dass die Vereinigten Staaten – das Land, das angeblich staatliche Intervention hasst und mit seiner Laissez-faire-Haltung den Markt begünstigt – den Staat am erfolgreichsten nutzten, um Verbraucher vor einem Pharmaunternehmen zu schützen, das ein gefährliches Medikament auf den Markt bringen wollte, während es überall im etatistischen Europa begrüßt wurde.¹⁷

16 Die Dinge änderten sich abrupt in den 1980er Jahren, als AIDS-Aktivist:innen, frustriert über die Verzögerungen bei der Zulassung von Medikamenten zur AIDS-Behandlung, das Problem zu dramatisieren begannen. Larry Kramer bezeichnete die FDA als »unverständlichsten Flaschenhals in der Geschichte amerikanischer Bürokratie – der tatsächlich den Zählappell des Todes verlängert«, zit. in: Daemmrich/Krücken, »Risk Versus Risk«, S. 514. 1988 demonstrierten AIDS-Aktivist:innen vor der Hauptverwaltung der FDA, indem sie sich vor Grabsteinattrappen niederlegten, die Aufschriften trugen wie: »Getötet durch Untätigkeit der FDA«; »Baby Doe starb, während es auf die Medikamentenzulassung wartete«; »Als Person of Color wurde ich von Medikamentenversuchen ausgeschlossen«; »Ich bekam das Placebo«; siehe Daemmrich/Krücken, »Risk Versus Risk«, S. 515; Duggan, »1,000 Swarm FDA's Rockville Office«; Epstein, *Impure Science*. In Deutschland gab es solche Proteste nicht, weil dort AIDS-Medikamente beschleunigt zugelassen wurden; siehe Daemmrich/Krücken, »Risk Versus Risk«, S. 517. Angesichts eines Trommel-Feuers der Kritik wurde die FDA äußerst sensibel für das Problem der verzögerten Medikamentenzulassung und arbeitete verstärkt daran, seine Prüfverfahren zu beschleunigen. Laut Studien gab es in den 1990er Jahren in den Vereinigten Staaten keine verzögerte Medikamentenzulassung mehr; siehe Kessler u. a., »Approval of New Drugs in the U.S.«.

17 Carpenter, *Reputation and Power*.

Das ist insofern überraschend, als all unsere Theorien der vergleichenden politischen Ökonomie in den Fachgebieten Soziologie, Politologie und Wirtschaftswissenschaften beharrlich behaupten, die USA seien ein liberaler Staat mit einer starken Tradition minimaler staatlicher Intervention (»liberal« hier verstanden im klassischen Sinn eines Ideals begrenzter staatlicher Lenkung). In der Soziologie vertreten manche Analytinnen die Ansicht, nationale wirtschaftspolitische Unterschiede folgten unterschiedlichen kulturellen Mustern, die politische Kultur der Vereinigten Staaten sei darauf »ausgerichtet, Marktmechanismen zu stärken, um wirtschaftliche Freiheiten zu gewährleisten und Wachstum zu bewirken und andere Formen staatlicher Einmischung in das Wirtschaftsleben zu verhindern«,¹⁸ und sie proklamierten »mehr als jede andere [Wirtschaft] ihre Konformität mit den Laissez-faire-Idealen, die als Verankerung für die vorherrschenden Strömungen moderner Wirtschaftstheorie dienen«.¹⁹ Andere argumentieren, da in den USA die Arbeiterbewegung schwach sei und es keine von der Arbeiterschaft gestützte politische Partei gebe, sei es dort unmöglich gewesen, politische Maßnahmen zu verabschieden, welche »die Bedingungen für und die Ergebnisse der Marktverteilung verändern«.²⁰ In der Politologie sieht die vorherrschende Tradition der vergleichenden politischen Ökonomie, der Ansatz der »Spielarten des Kapitalismus« (*varieties of capitalism*), die Vereinigten Staaten als »liberales« Regime, in dem »Deregulierung häufig der effektivste Weg ist, um die Koordination zu verbessern«.²¹ Koordinationsprobleme werden durch marktbasierter statt durch staatsbasierter Lösungen behoben, und staatliche Intervention wird nur eingesetzt, um Marktergebnisse zu stärken – nicht zu untergraben. Die ebenso starke Tradition des historischen Institutionalismus vertritt die Ansicht, der amerikanische Staat habe sich wegen der vielen in der politischen Struktur verankerten gegenseitigen Kontrollmechanismen nicht entwickeln können.²² In den Wirtschaftswissenschaften haben zwei prominente Ökonomen dem Argument der nationalen Kultur eine vertraute Wendung gegeben und behauptet, die größere »rassische« Heterogenität der USA

18 Dobbin, *Forging Industrial Policy*, S. 24.

19 Fourcade, *Economists and Societies*, S. 254.

20 Korpi, »Power Resources and Employer-Centered Approaches«, S. 173; ders., *The Democratic Class Struggle*.

21 Hall/Soskice, *Varieties of Capitalism*, S. 9.

22 Steinmo u. a., *Structuring Politics*.

habe dazu geführt, dass dort minimale staatliche Intervention fortwährend bevorzugt werde, weil die Bevölkerung glaube, sein Eingreifen nütze den Angehörigen anderer ethnischer Gruppen.²³

Wenn die USA so marktorientiert, so der Schwäche der Arbeiterschaft verfallen, so liberal, so misstrauisch gegenüber staatlicher Intervention sind, woher kam dann dieses Muster strengerer Medikamentenregulierung? Dank des erfolgreichen Eingreifens des amerikanischen Staates in den Markt laufen heutzutage Hunderte oder Tausende Menschen dort mit vollständig ausgebildeten Gliedmaßen und Körpern herum.

Wäre die Medikamentenregulierung der einzige Bereich, der dieses Muster aufweist, dürften wir diese Geschichte zu Recht für eine interessante Bagatelle halten oder mit teleologischen Argumenten abtun, dass Verbraucherschutz den Markt erhält.²⁴

In den letzten Jahren haben historische Forschungen jedoch gezeigt, dass dieses Beispiel keineswegs eine Ausnahme ist – tatsächlich sind solche Eingriffe sogar die Regel. William Novak fasst die Erkenntnisse dieser neuen Forschergeneration zusammen: »Der amerikanische Staat ist und war schon immer mächtiger, umfassender, hartnäckiger, interventionistischer und umverteilender, als frühere Darstellungen der US-Geschichte erkannt haben.«²⁵ Nichts von diesen mittlerweile seit nahezu zwanzig Jahren angesammelten Forschungserkenntnissen hat es geschafft, über die Fachgebietsgrenzen hinaus in die vergleichende politische Ökonomie vorzudringen und dort eine Neuorientierung zu bewirken. All unsere Theorien zur vergleichenden politischen Ökonomie – mit ihren Implikationen für unser Verständnis von Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung – basieren auf einem Bild amerikanischer Geschichte, das sich als unzutreffend erweist.

Es ist unschwer zu erkennen, warum sich der Glaube an einen schwachen amerikanischen Staat hartnäckig hält, da die USA sich in vielerlei Hinsicht von anderen Industriestaaten unterscheiden (siehe Tabelle 1.1): Amerikaner sind gegenwärtig wesentlich reicher als die Einwohner ande-

23 Alesina/Glaeser, *Fighting Poverty in the U.S. and Europe*.

24 Zur historischen Entwicklung der FDA mit dem Aufkommen der Abstinenzbewegung, der Chemie, der Enthüllungsjournalisten und der Gesellschaft zur Förderung von Landwirtschaft und Gemeindeaufbau, The Grange, siehe Swann, »The FDA and the Practice of Pharmacy«; Hamowy, *Government and Public Health in America*; Carpenter, *Reputation and Power*.

25 Novak, »The Myth of the ›Weak‹ American State«, S. 758.

rer Industriestaaten. Sie arbeiten mehr und verbrauchen mehr Energie. Sie sind zu einem geringeren Anteil gewerkschaftlich organisiert und zu einem höheren Anteil im Gefängnis, die Arbeitslosenquote ist etwas niedriger und die Lebenserwartung trotz erheblich höherer Gesundheitskosten um einige Jahre geringer. In den Vereinigten Staaten ist die Lohnungleichheit im oberen und unteren Teil der Einkommensverteilung größer als in anderen Ländern. Amerikanerinnen bezahlen insgesamt weniger Steuern als die Einwohner anderer Länder, und es gibt erst seit Kurzem eine allgemeine Krankenversicherungspflicht, fünfzig bis hundert Jahre später als andernorts. Weniger Unternehmen befinden sich in öffentlicher Hand. Wegen des weniger ausgeprägten Sozialstaates herrscht dort mehr Armut. Das Arbeitsrecht ist brutaler, die Arbeiterschaft wird gewaltsamer unterdrückt, und es gab bundesweit nie eine echte Arbeiterpartei. Laut Umfragen glauben Amerikaner eher als die Einwohnerinnen der meisten europäischen Länder an Gott, beten und besuchen Gottesdienste.²⁶ Außenpolitisch gehen die USA ihren eigenen Weg, häufig gegen erbitterten europäischen Widerstand.²⁷

Aber die Dinge sind keineswegs so klar, wie sie scheinen. Wie jüngere Forschungen zeigen – und weiter unten eingehender erörtert wird –, haben die Vereinigten Staaten geringere Steuereinnahmen, weil die anderen Länder erhebliche Einnahmen aus nationalen Umsatzsteuern haben. Diese hat die Basis der Demokratischen Partei in den USA wegen ihrer regressiven Wirkung mehrfach erfolgreich abgelehnt. Obwohl es in anderen Ländern mehr Unternehmen im Besitz der öffentlichen Hand gibt, wird dieser Staatsbesitz häufig im Interesse des Kapitals, nicht der Arbeiterschaft genutzt – wie in Frankreich, wo staatliche Industriebetriebe die Speerspitze des Kapitalismus bildeten.²⁸ Arbeiterparteien waren auf der Ebene der US-Bundesstaaten durchaus eine dynamische Kraft, und viele von ihnen »eroberten die Demokratische Partei«.²⁹ Zudem sind viele der Trends, die die USA so anders erscheinen lassen, neueren Datums: So begann erst in den 1980er Jahren die Ungleichheit dort größer zu werden als in Frankreich und in Großbritannien,³⁰ und die Außenpolitik Ronald

26 Norris/Inglehart, »God, Guns and Gays«, S. 226–227.

27 Kagan, *Macht und Ohnmacht*.

28 Prasad, »Why is France So French?«.

29 Shafer, »American Exceptionalism«, S. 453; zur Stärke und politischen Ausrichtung der Arbeiterbewegung auf bundesstaatlicher und lokaler Ebene siehe z. B. Fink, *Labor's Search for Political Order*; Kazin, *Barons of Labor*.

30 Piketty/Saez, »Income Inequality in the United States«, S. 36.

Tabelle 1.1 Die Vereinigten Staaten im Vergleich zu anderen Industrieländern

	USA	Andere Industrieländer
Lohnungleichheit: Lohnverhältnis zwischen dem 90. Perzentil und dem 10. Perzentil, 1990er Jahre	4,6	2,8
Tarifbindung: Prozentsatz der Beschäftigten, deren Arbeitsverhältnis tarifvertraglich geregelt ist, 2000	14	67,7
Inhaftierungsraten: Häftlinge pro 100 000 Einwohner, 2003/04	726	101
Lebenserwartung für die Gesamtbevölkerung in Jahren, 2003	77,2	79
Gesundheitsausgaben in % des BIP, 2003	15,0	8,8
Pro-Kopf-BIP, 2004 (in Dollar)	39 732	29 562
Arbeitslosenquote, 2005	5,1	6,5
Jahresarbeitsstunden pro Beschäftigtem, 2004	1817	1582
Arbeitsproduktivität pro Stunde, 2000 (USA=100)	100	95
Pro-Kopf-Energieverbrauch: in kg Öl-Äquivalent, 2003	7843	4766

Quelle: Baker, *The United States Since 1980*, S. 6–27. Folgende Länder wurden einbezogen: Lohnungleichheit: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Japan, Niederlande, Neuseeland, Österreich, Schweden, UK (S. 6); Tarifbindung: siehe Lohnungleichheit plus Kanada und Norwegen (S. 9); Inhaftierungsraten: siehe Tarifbindung plus Spanien, Portugal und Irland (S. 12); Lebenserwartung: siehe Lohnungleichheit plus Kanada, Griechenland, Irland, Norwegen, Portugal, Spanien (S. 14); Gesundheitskosten: siehe Lebenserwartung plus Luxemburg (S. 15); Pro-Kopf-BIP: siehe Lebenserwartung plus Schweiz (S. 20); Arbeitslosenquote: siehe Inhaftierungsrate (S. 22); Jahresarbeitsstunden: siehe Inhaftierungsrate (S. 25); Arbeitsproduktivität: siehe Inhaftierungsrate plus Schweiz (S. 21); Energieverbrauch: siehe Gesundheitsausgaben plus Schweiz (S. 27).

Reagans unterschied sich erheblich von der Richard Nixons. Im Laufe der Geschichte waren die Arbeitszeiten in manchen Ländern und manchen Sektoren zu manchen Zeiten länger als in den Vereinigten Staaten und in anderen Ländern und anderen Sektoren zu anderen Zeiten kürzer.³¹ Dies sind keine zeitlosen Merkmale des amerikanischen Staates, und viele, die wir dafür halten, entstanden erst in den 1980er Jahren.

Aber dieses durchwachsene Bild wurde irgendwie zu einer Erzählung über Staatsschwäche verwoben, die in den Sozialwissenschaften

31 Siehe z. B. Huberman, »Working Hours of the World Unite«.

vorherrscht. Die umfassende Geschichte des »Mythos vom ›schwachen‹ amerikanischen Staat«, wie Novak es nennt, muss erst noch geschrieben werden, aber Daniel Rodgers hat kürzlich einen interessanten Hinweis auf einen Aspekt der Entstehung dieses Mythos gegeben. Im frühen 20. Jahrhundert unternahmen progressive Reformer gesellschaftskundliche Rundreisen durch Europa, um Sozial- und Wirtschaftspolitik zu vergleichen und gegenüberzustellen. »Würden Sie gern mit dem Londoner Aufsichtsbeamten für Gefängnisse Tee trinken?«, fragte eine Annonce unter der Überschrift »Soziologische Europareise« in einer Zeitschrift 1931.³² »Würden Sie gern als besonderer Gast weltberühmte Einrichtungen besuchen und deren Leiter kennenlernen, etwa einen großen Industriebetrieb und Ministerien, um etwas über Altersrenten und Arbeitslosenversicherung zu erfahren? Wie wäre es mit einem Besuch in einem walisischen Kohlebergwerk, einem Wohnungsbauprojekt, einer Genossenschaft?«

Von den 1890er bis in die 1930er Jahre bereisten, erkundeten und verglichen Interessenten, die auf solche Annoncen antworteten, europäische Länder. Rodgers sieht einen regen Austausch von Reformideen und zeichnet nach, wie die amerikanischen Progressiven die Mängel des amerikanischen Staates bei der Gesundheitsfürsorge und der Sozialgesetzgebung mit der Gesundheitspolitik im katholischen und pronatalistischen Frankreich, der Sozialgesetzgebung im antisozialistischen Deutschland, den Vereinbarungen im korporatistischen Schweden und dem Gepolter der aufkommenden Labour Party in England verglichen. So wurde die Vorstellung von den hinterherhinkenden Vereinigten Staaten geboren und im Laufe der Zeit von Mittelschichtschülern der Mittelschichtprogressiven zu einer kohärenten Erzählung ausgebaut. Diese Arbeiten nährten schließlich die Strömungen, die in der Schule des »Unternehmensliberalismus« (*corporate liberalism*) von Gabriel Kolko und anderen Historikern zusammenflossen. Sie warf den USA vor, fest im Griff der Unternehmen zu sein, und legte mit ihren Schriften die Grundlage für unsere Theorien der vergleichenden politischen Ökonomie.

Es waren Reformer aus der Mittelschicht, die sich solche Reisen leisten und diese Vergleiche anstellen konnten. Sie schufen eine neue internationale Sozialwissenschaft und verliehen unserem Verständnis der vergleichenden politischen Ökonomie tendenziell eine einseitige Aus-

32 Rodgers, *Atlantiküberquerungen*, S. 176 (dort nur im engl. Original abgedruckt. Anm. d. Übers.).

richtung auf die urbane Arbeiterschaft. Aber Progressivismus war nicht nur ein Mittelschichtphänomen. Viele der großen Errungenschaften jener Ära und sicher die meisten politischen Maßnahmen, die Amerikas Volkswirtschaft prägten, wurden von populistischen Vertretern des Progressivismus initiiert – von den streitsüchtigen alten Farmern der 1890er Jahre, die ihre Hoffnungen und ihre Opposition gegen das neue Jahrhundert weitergaben. Wie viele Historikerinnen und Sozialwissenschaftler argumentierten und woran Elizabeth Sander uns kürzlich erinnerte, kam der ursprüngliche Anstoß zu Amerikas staatlichen Interventionen in der entscheidenden Phase um die Jahrhundertwende zum 20. Jahrhundert von Farmern. Sie und ihre politischen Repräsentanten spielten eine zentrale Rolle zu Beginn der Auseinandersetzungen, deren Resultat Maßnahmen waren wie »die Neudefinition der Handelspolitik; die Einführung einer Einkommenssteuer; ein neues staatlich kontrolliertes Banken- und Währungssystem; Antitrustmaßnahmen; die Regulierung landwirtschaftlicher Vermarktungsnetzwerke; ein national finanziertes Straßensystem; Bundeskontrolle über Eisenbahnen, Seeschifffahrt und frühe Telekommunikation sowie landwirtschaftliche und berufliche Bildung« – also sämtliche Hauptmerkmale staatlicher Intervention in den USA.³³

Aber Farmer waren nicht diejenigen, die Europareisen unternahmen, ihre Beobachtungen mit dem verglichen, was sie zu sehen hofften, und nach ihrer Rückkehr Forschungsberichte verfassten und Generationen von Studierenden ausbildeten. Sie waren nicht Teil jener »Atlantikverbindung«, die Rodgers als zentral für die internationalen Sozialreformbewegungen zu Fragen von Armut, Gefängnissen, Frauenrechten und Stadtplanung ausmacht. Was hätten diese Farmer gesehen, wenn sie diese Reisen hätten unternehmen können, und wie würde unsere Sicht des Progressivismus aussehen, wenn sie von Vergleichen zwischen Dingen geprägt worden wäre, die Farmer interessierten, nicht Reformer aus der urbanen Mittelschicht? Da die vergleichenden Wissenschaften diese Fragen vernachlässigt haben, können wir darauf keine systematische Ant-

33 Sanders, *Roots of Reform*, S. 7–8. Zu weiteren Autoren, die sich mit der Bedeutung der Farmer für die Entwicklung der amerikanischen Wirtschaftspolitik befasst haben, siehe z. B. Lipset, *Agrarian Socialism*; Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*; Clemens, *The People's Lobby*; Schneiberg/Bartley, »Regulating American Industries«; Verdier, *Moving Money*; Postel, *The Populist Vision*; Schneiberg/King/Smith, »Social Movements and Organizational Form«; Carney, *Contested Capitalism*.

wort geben. In den meisten Fällen existieren schlicht keine vergleichenden Studien zu diesen Politikfeldern, und zu allen gibt es keine auch nur annähernd so eingehende Fachliteratur wie zum Sozialstaat. Zum Glück sind einige Studien vorhanden, vor allem zu den vier Bereichen, die Farmer besonders betreffen: Monopolmacht, Währungsreform, Besteuerung und Unternehmensregulierung. Anhand dieser Literatur können wir eine »Rundreise«, eine unsystematische Erkundungstour unternehmen, die uns dennoch einige wichtige Dinge lehren wird.

Monopolmacht

[...]

Inhalt

Vorwort	7
I Staatliche Intervention in den Vereinigten Staaten	13
1 Die Farmer-Tour	15
2 Vergleich der Kapitalismusspielarten	44
3 Eine Nachfragetheorie der vergleichenden politischen Ökonomie	71
II Die agrarorientierte Regulierung des Steuersystems	133
4 Die Nichtgeschichte der nationalen Umsatzsteuer	135
5 Das Land des Überflusses	170
6 Progressive Besteuerung und der Sozialstaat	200
III Die agrarorientierte Regulierung des Finanzsystems	231
7 Die adversatorische Regulierung in den USA	233
8 Die Demokratisierung des Kredits	260
9 Die Zielkonflikte zwischen Kredit und Sozialstaat	303
IV Schluss	327
10 Der amerikanische Hypotheken-Keynesianismus: Zusammenfassung und politische Implikationen	329
Abbildungen und Tabellen	349
Bibliografie	350
Danksagung	395
Laudatio zur Verleihung des Siegfried-Landshut-Preises von Wolfgang Knöbl	397

Zur Autorin

Monica Prasad ist Professorin für Ökonomie und Politische Soziologie an der Johns Hopkins University. Das Hamburger Institut für Sozialforschung zeichnete sie mit dem Siegfried-Landshut-Preis 2023 aus.

Für Stefan

Hamburger Edition HIS Verlagsges. mbH
Verlag des Hamburger Instituts für Sozialforschung
Mittelweg 36
20148 Hamburg
www.hamburger-edition.de

© der deutschen Ausgabe 2024 by Hamburger Edition
© der Originalausgabe 2012 by the President and Fellows of Harvard College
Titel der Originalausgabe: »The Land of Too Much: American Abundance and
the Paradox of Poverty«
First published by Harvard University Press

Umschlaggestaltung: Lisa Neuhalfen, Berlin
Satz aus Alegreya Serif und Sans
durch Dörlemann Satz, Lemförde
Druck und Bindung: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany
ISBN 978-3-86854-391-9
1. Auflage Oktober 2024