

Nils Edling

Varifrån kommer välfärdsstaten?

Om ett modernt nyckelbegrepps långa historia

Where does the welfare state come from? On the long history of a modern key concept

This article charts the history of the term *the welfare state* in Germany and the United States, the two countries where it was formed. It starts from the premise that political key concepts, such as *the welfare state*, have multiple meanings and are open to contestation. This means that the objective is to study the different and changing usages and meanings of the term from the 1860s to the 1940s.

In the oldest of the four usages, *der Wohlfahrtsstaat* referred to pre-1789 authoritarian regimes where the welfare of the people constituted the objective and rationale of the state. Gradually during the latter half of the nineteenth century, an alternative understanding emerged in Germany where *the culture and welfare state* connoted a responsible state, which regulated the modernizing economy. In the early twentieth century, many texts mentioned this new *Kultur- und Wohlfahrtsstaat* as a fitting label for contemporary Germany. At the same time, this new regulating welfare state became a topic in the United States as well.

In the Weimar Republic 1919–33, the idea of *the social welfare state* was highly contested from the start. This understanding centred on social policy, on the state as the driving force in social reform. Fourthly, *the democratic welfare state*, a state that catered for the common good and respected civil liberties, was contrasted to authoritarian *power states*. These four usages should not be seen as separate stages in an orderly historical sequence of conceptual development, but as co-existing layers of meaning that could be mixed in multiple and changing ways. Depending on ideological and political point of view, the modern welfare state, which emerged after 1945, could incorporate one or several of the historical layers (the authoritarian-paternalistic, the regulating, the social and the democratic welfare state). This new idea of the welfare state was a product of the Depression and the War with expanding state activity and ideological mobilization. The United States' acquired position as global military and moral superpower constituted one prerequisite. *The welfare state* was in this sense part of the democratic restart after 1945. Two considerations were important for this conception: the state's responsibility for promoting economic growth and combating unemployment and the emergence of human rights that include social security.

Nils Edling är docent vid Historiska institutionen, Stockholms universitet.

Kontakt: nils.edling@historia.su.se

Studiens utgångspunkter

”There is no agreement amongst historians and social scientists over when the first welfare states were established or what the term actually means”, konstaterar den brittiske historikern Rodney Lowe (1999, s. 9).¹ Liknande omdömen om välfärdsstatens besvärande vaghet återkommer hos andra forskare (t.ex. Pierson & Leimgruber, 2010, s. 32). Samtidigt finns en spridd definition som utgår från nutidens förståelse uppbyggd kring offentliga åtaganden för sociala försäkringar och tjänster (hälsovård och omsorg, utbildning, socialförsäkringar, arbetsmarknadsåtgärder m.m.). Allt det och mycket mer kan ingå i *väljärden*, för att använda den numera gängse, oprecisa benämningen i det offentliga samtalet som också tagit plats i forskningen. Välfärdsstat kan också användas i en bred bemärkelse som beteckning för en viss typ av samhällen, som i *den kapitalistiska välfärdsstaten*, och stå för en viss sorts stat (Pierson, 2006, s. 10).

Alla definitionerna har en tydlig samtidsorientering och har etablerats under de senaste decennierna. Denna vida och vaga förståelse anger startpunkten för dagens analyser, och det är i sig tämligen oproblematiskt, även när välfärdsstaten så att säga projiceras bakåt och används som teoretiskt begrepp i historiska undersökningar. Sådana historiska studier finns det gott om och de har producerat mängder med intressanta resultat (t.ex. Ashford, 1986; Hennock, 2007). Men den analytiska definitionen och det historiska bruket bör hållas isär. Risken för anakronismer blir annars överhängande om inte hänsyn tas till att de politiska begreppens användning och konnotationer förändras över tid och till att det inte är givet att dåtidens aktörer lade in samma innehåll i orden som vi gör i dag.

Jag undersöker här det historiska bruket och utgår därför inte från en bestämd definition av *välfärdsstaten* utan intresserar mig för de växlande sätt på vilka man använt ordet och dess över tid förändrade innehåll. Syftet är att undersöka hur det mångtydiga moderna välfärdsstatsbegreppet vuxit fram. Uppmärksamheten riktas alltså inte direkt mot idéerna som format välfärdsstaten som vi känner den i dag (t.ex. Ashford, 1986; Freedon, 2003). I det följande studerar jag inte heller socialpolitikens olika institutioner och system utan riktar sökarljuset mot själva ordet *välfärdsstat*. En teoretisk utgångspunkt är att politiska begrepp av det här slaget är viktiga; de är rika på betydelser och förstås på olika sätt av olika aktörer. Därmed blir de omstridda samtidigt som de strukturerar politiken, sätter gränser och pekar ut framtida mål.

1 Den här studien är utarbetad inom projektet ”Kampen om välfärdsstaten: Välfärdsbegreppens historia 1850–2010” som finansierats av Riksbankens Jubileumsfond (P12-0269). Tack till tidskriftens anonyma bedömare för goda kommentarer på manus och till deltagarna i det modernhistoriska seminariet vid Historiska institutionen, Stockholms universitet, som läste och kommenterade en tidig version av uppsatsen. Översättningarna är mina egna.

Nyckelbegrepp fungerar på så vis både som vapen och verktyg i politiken.² Det motiverar i sig en historisk studie, och än viktigare blir det i och med att den gängse dateringen av välfärdsstaten är felaktig.

I forskningen återkommer att *välfärdsstaten* myntades i Storbritannien på 1940-talet och att den entydigt hör till tiden efter år 1945 (t.ex. Daly 2011, s. 84–85; Pierson & Leimgruber, 2010, s. 32). Den givna referensen är Asa Briggs essä från 1961: "The phrase 'welfare state' is of recent origin. It was first used to describe Labour Britain after 1945. From Britain the phrase made its way round the world" (Briggs, 1961, s. 221). Som de danska historikerna Klaus Petersen och Jørn Henrik Petersen (2013) visat är detta inte korrekt, och lika felaktiga är förslagen att Gustav Möller uppfann begreppet (Esping-Andersen, 1994, s. 727) eller att biskop William Temple, briternas favoritkandidat till rollen som begreppslig innovatör, var först med att använda det år 1928 (t.ex. Grimley, 2004, s. 1). Som Petersen och Petersen klarlägger krävs det inte heller någon större ansträngning för att hitta fler oklara dateringar och påståenden om vem som egentligen var först i litteraturen. Men frågan om vem som var först är inte så intressant, viktigare är de över tid skiftande bruken och betydelseerna. Det är dem jag studerar och jag utgår då från Petersen och Petersens analys som jag försöker att utveckla. Deras kronologi över nyckelordets historia håller väl, menar jag. Det är den bästa som finns att tillgå. De studerar Tyskland och Storbritannien, de betonar de många konnotationerna och urskiljer två huvudsakliga betydelser hos *välfärdsstaten*: en som rörde statens konstitutionella form och en som handlade om statens socialpolitiska ansvar. Den uppdelningen kan både förfinas och kompliceras. Jag identifierar fyra olika och överlappande sätt som *välfärdsstaten* användes på före 1940-talet. Fyra välfärdsstater med olika innebörder och tidsinnehåll, olika riktning mot det förflutna, nutiden och framtiden. Dessa fyra är den paternalistiska, den reglerande, den sociala och den demokratiska välfärdsstaten. Det är med dem jag strukturerar studien. Jag menar också att samtliga fyra användningar kunde inkludera vad som kan kallas socialpolitiska idéer, mer eller mindre utvecklade resonemang om statens ansvar att reglera, understödja och beskydda. Petersen och Petersens tudelning i form och funktion är därför något för förenklad.

Det hade i och för sig varit önskvärt att i studien inkludera andra länder och språk-

2 Begreppshistoria utgår från det ömsesidiga beroendet mellan språk och historia; allt språk är historiskt betingat och all historia språkligt betingad, heter det i Reinhart Kosellecks formel (2006, s. 32, för en introduktion Kurunmäki, 2012). Det politiska språket är alltså inte tidlöst och politiken innehåller alltid partisk användning av begrepp. Vad jag gör är alltså att studera ett med tiden alltmer laddat ord och de betydelser, de över tid föränderliga denotationer och konnotationer, som olika brukare gett ordet. Nominalismen, mitt fokus på ett nyckelord (jag använder *ord* och *begrepp* som synonymer, se Lorentzon, 2006, s. 14–15), medför självklart en kraftfull begränsning och i det större projektet, som den här studien ingår i, inkluderar jag såväl hela det semantiska fältet med besläktade och konkurrerande ord som en bredare analys av begreppsanvändningens politiska och sociala sammanhang. Den större studien har fokus på Sverige 1850–1975.

områden men formatet tillåter inte det. Därför står de båda viktigaste länderna, Tyskland och USA, i centrum medan Storbritannien behandlas mindre utförligt; av skäl som kommer att framgå ser jag den amerikanska utvecklingen som väsentligare än den brittiska. Mitt fokus är nominalistiskt, vilket betyder att jag söker efter konkreta förekomster av nyckelordet i olika texter och databaser. Det är där jag börjar för att sedan studera vilket innehåll man gett det och hur man använt det.³ Studier av det här slaget är sällsynta samtidigt som ämnet är gigantiskt, vilket ger framställningen en kartläggande karaktär. Utöver Petersen och Petersen (2013) kan nämnas Lessenich (2003), som dock inte behandlar själva nyckelbegreppet välfärdsstat, och Béland och Petersen (2014), en antologi om socialpolitikens språk som dock har ganska begränsade historiska perspektiv i flertalet bidrag.

Den paternalistiska välfärdsstaten

Som Petersen och Petersen (2013) klargör är ”välfärdsstat” ett tyskt begrepp från 1800-talet. *Wohlfahrt* (välfärd) utgjorde ett centralt tema i den tyska filosofiska, statsrättsliga och politiska litteraturen och förekom i en lång rad sammansättningar som statens välfärd (*Staatswohlfahrt*), folkets välfärd (*Volkswohlfahrt*), offentlig välfärd (*öffentliche Wohlfahrt*) och, än vanligare, välfärdspoliti (*Wohlfahrtspolizei*), alltså välfärdsadministration. Välfärdsprincipen, uttryckt i formeln ”det allmänna bästa” (*Gemeinwohl*), stod stark i den preussiska civillagstiftningen från år 1794 (Ebel, 1995), och byggde vidare på en etablerad tradition med gamla och starka rötter. ”Välfärd”, i betydelsen lycka och säkerhet enligt arvet från Aristoteles och Cicero, var en integrerad del av en gemensam västerländsk definition av offentliga angelägenheter; politik – dygdiga män som strävade efter gemenskapens välbefinnande – och ”det gemensamma bästa” (*salus publica/salus populi*) kunde inte separeras (Miller, 1994, kap. 1–2). Det var kort och gott målet för människornas politiska gemenskap, oavsett om man satte Guds ordning och avsikt med staten eller män-

3 Likt Petersen och Petersen (2013) bygger jag studien på sökningar i digitala baser och digitalt tillgängliga texter. Utöver Google Books ingår hathitrust.org, internetarchive.org, openlibrary.org och gallica.bnf.fr samt zvv.d.de. Det studerade materialet består primärt av verk inom statsrätt, filosofi, teologi, statsvetenskap, nationalekonomi och sociologi kompletterat av politiska skrifter av olika slag. Täckningen av dagstidningar är mycket dålig och tidskriftsmaterialet har också stora luckor. Med hjälp av handböcker, standardverk och specialstudier som Stolles (2001), Lindenfeld (1997), Kaufmann (2012) samt Dyson (1980) och Patel (2016) har jag i nästa steg identifierat centrala författare och verk vilkas begreppsanvändning jag undersökt. Databasernas luckor har jag på så vis försökt att täcka genom utvidgade sökningar och genomgångar. Studien har alltså genomförts i två steg: 1. sökningar i databaser och genomgång av tillgängligt digitalt källmaterial, 2. kompletterande genomgångar av centrala författares texter. Sammantaget ger det ca 5 000 tysk- och engelskspråkiga källtexter från tiden efter 1820. Följande huvudsökord har använts: *Wohlfahrtsstaat*, *Kulturstaat*, *Kultur- und Wohlfahrtsstaat* och *Polizeistaat* samt *welfare state*, *police state* och *social service state* i olika stavningar. I arbetet utnyttjar jag Petersens och Petersens ”snöbollsmetod”, dvs. genomgången undersöker och följer alla referenser till andra verk som källorna innehåller.

niskornas ursprungliga naturrättsliga överenskommelser i centrum. Såväl kyrkofäder och reformatorer som regenter och rättslärda bekände sig till denna socialetiska grundprincip som med bred tillämplighet och många tolkningsmöjligheter på olika sätt länkade samman säkerheten i riket och undersåtarnas lycka och välfärd, båda ytterst regentens ansvar. Välfärd hade många betydelser – att upprätthålla fred, rättvisa och god moralisk ordning, försvaret av rätt kristen tro som en förutsättning för "evig välfärd" – lycksalighet bortom jordelivet – och att främja materiellt välstånd. Så såg det ut runt om i Europa. Den tyske juristen Pufendorfs välkända lärobok, med en första utgåva i Lund på 1670-talet och mer än 150 senare upplagor på olika språk, uttalade "det allmänna bästa-regeln" klart och tydligt: "Den grundläggande regel som regenter har att iakta är denna: folkets välfärd är den högsta lagen" (Pufendorf, 2001 [1673], bok 2, kap. 11, § 3). Statens ändamål, ett ämne där det växte fram en flödande rik tysk litteratur om hur målet på bästa sätt skulle uppnås, var kort och gott folkets välfärd och medlet en aktiv och reglerande stat (Maier, 1980; Raeff, 1983). Och strömmen av arbeten om statens ideala former och mål och de existerande tyska staternas författningar och förvaltningar dämades inte upp under 1800-talet (Lindenfeld, 1997; Stolleis, 2001).

Med upplysningen, franska revolutionen, det tysk-romerska rikets fall och ekonomins omvandling – framväxten av Adam Smiths *commercial society* som en sfär med egen dynamik – förändrades synen på staten radikalt. Dess maktbefogenheter gentemot den privata sfären och individens rättigheter blev ett centralt konfliktområde, och för den framväxande liberalismen framstod *der Rechtsstaat* (rättsstaten) som ett ideal. Nu restes krav på konstitutionella och rättsliga reformer riktade mot auktoritära regenter i de samtida tyska staterna och med det följde ett avståndstagande mot forna regimer av det slaget. Sådana kunde etiketteras *Polizei- und Wohlfahrtsstaat* eller bara *Wohlfahrtsstaat*.

Välfärdsstaten var i den här grundläggande meningen ett motbegrepp, en negation av den högt värderade rättsstaten. Den uppfattades så eftersom den underordnade individuell frihet främjande av välfärd och lycka, och detta ansågs, från liberala utgångspunkter, inte som legitima statliga uppgifter. Enligt Immanuel Kant bröt den gamla absolutismens paternalistiska kontrakt mellan regent och undersåte mot individens rätt till frihet och en härskare som uppträdde som en välvillig fader för sina underlydande barn utövade därmed den värsta tänkbara despotin. Staten skulle garantera säkerhet och frihet, inte bestämma över medborgarnas preferenser och livsval (Kersting, 2008, s. 1035–36; Lindenfeld, 1997, s. 55–59). Den nya rättsstaten hade på så vis en annan uppgift, ett annat ändamål än den äldre välfärdsstaten. Hos Lorenz von Stein och Rudolf von Gneist, två ledande rättslärda som på 1860- och 70-talen utvecklade dikotomin mellan rättsstat och välfärdsstat, framgick detta tydligt. Enligt Stein utgjorde välfärds-

staten "en tvångsinrättning för folkets lycka och välbefinnande", en statsform som tillhörde det förgångna och som först ersatts av den administrativa politistaten och sedan av den konstitutionella rättsstaten (Stein, 1866, s. 20). För Stein representerade rättsstaten, som han skrev i den omarbetade andra upplagan av sin förvaltningslära, motsatsen till välfärdsstatens paternalistiska detaljreglering inriktad på att främja lyckan, nämligen "överhögheten hos principen om medborgerlig frihet" (Stein cit. i Böckenförde, 1991, s. 53). Stein identifierade *der Wohlfahrtsstaat* med kameralismen och namn som Christian Wolff och J.H.G. von Justi, alltså en filosof och en kameralist från 1700-talet som satte upp allmän lycka och välfärd som statens mål.⁴ Gneist i sin tur använde termen för att beskriva Frankrike och det hot som avsaknaden av konstitutionellt förankrad maktindelning medförde; en brist som gjorde att de styrande lätt kunde påverkas av folkviljans förändrade uttryck och detta öppnade för byråkrati och despoti (Gneist, 1872; 1879; Petersen & Petersen, 2013). Varken Stein eller Gneist var motståndare till sociala reformer som sådana utan kärnfrågan var den rättsliga regleringen, det som kallas *rule of law*. För Gneist, varm beundrare av brittiska samhällsförhållanden, handlade det allmänt sett om att begränsa den nya kejserliga statens maktutveckling under Bismarcks ledning (Müller, 2015), medan Stein, som med sin förvaltningslära utvecklade regler och procedurer för staten att hantera "den sociala frågan" inom rättsstatens ramverk, numera lyfts fram som en av den moderna tyska socialstatens viktiga idégivare (Böckenförde, 1991, s. 115–145; Kaufmann, 2012, s. 65–68).

Med Stein och Gneist etablerades en historisk förståelse av *välfärdsstaten* som en förmodern, rättsligt obunden, paternalistisk och byråkratisk statsform som primärt associerades med 1700-talets kameralister och upplysta monarker som Preussens Fredrik den store och Österrikes Josef II, eller för den delen Napoleon Bonaparte (t.ex. Marchet, 1885; Schnabel, 1933; Krieger, 1957). Den återkom i specialstudier och översiktsverk, och när termen väl var etablerad kunde den enkelt användas också om andra personer och perioder i det förgångna som Thomas Mores, Hobbes, antikens och medeltidens välfärdsstater (t.ex. Döring, 1903; Kern, 1928; Ritter, 1948). För Max Weber, som inte hade mycket till övers för välfärdsstaten oavsett hur den definierades, gällde samma begreppsförståelse: välfärdsstaten hörde samman med

4 *Polizeiwissenschaft*, *Staatswissenschaft* och *Kameralistik* används ofta synonymt men olika forskare har definierat innehållet på helt olika sätt, lagt tyngdpunkten vid olika aspekter och tillämpat mer eller mindre vida definitioner. Politivetenskapen blev ett universitetsämne i Tyskland på 1720-talet, den vittförgrenade läran om statens inre politik och förvaltning, medan kameralistiken/kameralismen definierats som såväl läran om statens finanser i inskränkt mening som samhällets ekonomi i bred bemärkelse, se Lindenfeld (1997), Tribe (2006) samt den tyska litteraturen från Marchet (1885) över Gerloff (1937) till Rüdiger (2005). *Policey/Polizei*, *polis/politi*, är också en komplicerad och mångtydig företeelse, se t.ex. Lindenfeld (1997).

äldre tiders paternalism och upplysta despoter i både Europa och Asien (Weber, 1922, s. 492–493, 710, 744, 751; Baier, 1988).⁵

I den historiska användningen om olika läror och regimer före 1800-talet (upplyst absolutism, kameralism osv.) utgjorde *välfärdsstaten* ett okontroversiellt begrepp med ett tydligt innehåll och en specifik tidsbestämning, det syftade på ett passerat stadium i statens utveckling. Utanför det tyska språkområdet förefaller inte det här bruket ha varit särskilt spritt, inom det var det inte ovanligt. Där utgjorde den gamla paternalistiska välfärdsstaten fram till mellankrigstiden den mest etablerade varianten av välfärdsstat.

Mellanspel: kulturstat, socialpolitik och statssocialism

Självva ordet *välfärdsstat* är faktiskt belagt två decennier före Stein och Gneist. I en artikel från 1844 deklarerade unghегelianen Karl Nauwerck att staten måste vara något mer än en rättsstat, den måste utvecklas till en välfärdsstat (Petersen & Petersen, 2013). Nauwercks språkliga uppfinningsrikedom ska nog inte överdrivas – det är inte osannolikt att äldre exempel kommer att avtäckas när nya källtexter digitaliseras – och han gjorde ingen poäng av sitt ordval. Och *Wohlfahrt* var som sagt ett etablerat tema.⁶

Under 1800-talets andra hälft vann frågan om statens sociala ansvar ny tyngd. Bakgrunden är välbekant: den ekonomiska omvandlingen med industrialisering och urbanisering, lönearbetets expansion och ”den sociala frågans” utveckling. I det nybildade tyska riket, som kombinerade stark kejsarmakt, allmän rösträtt för män till riksdagen och federalism, lanserades flera nya statsbenämningar i meningsutbytena om statens karaktär och verksamhet i denna tid av genomgripande förändringar. Till nyheterna hörde maktstat, författningsstat, *Volksstaat* och *Zukunftsstaat*, de båda senare var socialdemokraternas benämningar på en demokratisk stat respektive framtidens socialistiska samhälle. De båda användes ganska flitigt bredvid rättsstaten, den viktigaste staten.⁷ Ytterligare en populär variant var *Kulturstaat*, ”kulturstaten”, som stod för bildning, för rättsstatens principer och idén om den moderna staten som ”en sedlig (*sittliche*) institution för människoslåktets uppfostran”, som den unge natio-

5 Petersen och Petersen (2013) menar att Webers begreppsanvändning i det avseendet var innovativ. Det har jag svårt att se; hans bruk av *Wohlfahrtsstaat* avvek inte från det i tiden gängse. Det är tydligt att välfärdsstaten inte var ett nyckelbegrepp för Weber på samma sätt som hans institutionella statsbegrepp, det som på tyska kallas *Anstaltsstaat*, se Anter (2014, kap. 1).

6 För denna tolkning talar även att *Wohlfahrtsstaat* saknas i det omfattande arbetet om unghегelianernas stats- och rättsuppfattning (Senk, 2007).

7 Det verkar inte finnas, och detta bekräftar tyska kolleger, nyare specialstudier av de många statsbegreppen och deras olika användningar över tid. Min bedömning av förekomsterna baseras på sökningar i det tyska riksdagstrycket, <http://www.reichstag-abgeordnetendatenbank.de/volltext.html> (2017-11-09).

nalekonomen Gustav Schmoller formulerade det i inledningsanförandet på *Verein für Sozialpolitik*s konstituerande församling 1872 (Bruch, 1989, s. 63). För Schmoller innebar kulturstaten väsentligt mer än sociala reformer, men en intervenerande stat som aktivt bidrog till att utjämna motsättningarna i samhället utgjorde en central beståndsdel i hans föreställning om det nya tyska kejsarrikets uppdrag. Hans kollega och konkurrent i offentligheten, professor Adolph Wagner i Berlin, gav en programmatisk formulering av denna grundsyn i en lärobok några år senare: den moderna staten hos de ledande folken utvecklades mer och mer bort från en ensidig rättsstat till att bli en kultur- och välfärdsstat (Wagner, 1876, 168 §). Denna intervenerande och reglerande *Kultur- und Wohlfahrtsstaat* utgjorde ett naturligt inslag i moderniseringsprocessen, en princip som Wagner uttryckte i sin välkända lag om sambandet mellan ekonomisk tillväxt och ökande offentlig verksamhet (Henrekson, 1992). Wagners måltavla var en helt oreglerad fri marknad med dess ekonomiska exploatering av människorna och den påföljande sociala atomiseringen av samhällslivet. Detta måste staten motverka för att det allmänna bästas skull. Wagner hade på så vis en positiv värdering av den gamla välfärdsstaten och dess grundläggande välfärdsprincip (Wagner, 1887).

Inflytelserika akademiker som Schmoller och Wagner hjälpte till att bereda vägen för de bismarckska arbetarförsäkringarna under 1880-talet, själva ursprunget för modern socialpolitik. *Välfärdsstat* intog ingen framskjuten position i de heta och utdragna diskussionerna om statsinterventionens principiella berättigande och frågor om obligatorium kontra frivillighet, om täckningsgrad, finansiering och institutionell struktur för de olika försäkringarna (Hennock, 2007). Neologismer som *arbetarförsäkring*, *sociala reformer*, *socialpolitik* och *statssocialism – Staatssozialismus* – blev populära och spreds över världen. Det sistnämnda ordet från början en pejorativ beteckning som Bismarcks motståndare använde och som kanslern adopterade och uttolkade som "praktisk kristendom" där staten tillgodosåg arbetarnas berättigade önskemål (Schieder, 1992).

Välfärdsstaten var dock inte helt frånvarande i debatterna föranledda av de nya socialpolitiska satsningarna. Den förekom i meningsutbyten om fördelarna och nackdelarna med statlig socialpolitik inom det katolska partiet *Zentrum*. Några av de tidigaste exemplen på *välfärdsstat* som beteckning på en förgången eller samtida auktoritär stat återfinns i de tyskspråkiga katolska tidskrifterna. Under 1880-talet handlade diskussionen mer om den utmaning mot kyrkans sociala verksamhet som de bismarckska reformerna innebar. Påvens encyklika *Rerum Novarum* (1891) om kapitalets och arbetarnas rättigheter och skyldigheter, stärkte argumenten för sociallagstiftning för det allmänna bästa och idén om staten som en välvillig patriark

(Stegmann & Langhorst, 2005, s. 676–687).⁸ En del företrädare för katolsk sociallära adopterade välfärdsstaten ganska tidigt – exempelvis framhöll Joseph Mausbach tidigt att den moderna statens socialpolitik uttryckte centrala kristna principer (Mausbach, 1906, s. 60; Grosse Kracht, 2005). Det betyder inte att den politiska katolicismen omfamnade den protestantiska kulturstaten rakt av utan snarare handlade det om en uppslutning kring allmän välfärd som övergripande statligt ansvar på det sätt som Wagner formulerade det.

Den reglerande välfärdsstaten

Redan på 1880-talet noterade Gustav Cohn, professor i nationalekonomi i Göttingen, att de olika konkurrerande statsbegreppen som var i svang kunde användas på många olika och överlappande sätt. Den formellt definierade rättsstaten var inte oförenlig med "välfärdsstaten" och "kulturstaten" utan bara med "politistaten", och då endast om en sådan hade obegränsad handlingsfrihet. Med översättningen av delar av Cohns lärobok till engelska 1894 kom det första kända exemplet på *welfare state*, men då använt som en historisk term för den upplysta absolutismens regimer. Översättaren förklarade i en not vad som utmärkte den staten: "The idea is that the State should not merely protect the persons and property of its citizens, but should endeavor [sic] to promote their welfare by some more positive action or interference in their behalf" (Cohn, 1894, s. 83). Året därpå följde del två, översatt av Thorstein Veblen, och där klargjordes för den amerikanska läsaren att *the civil-legal state* (alltså rättsstaten) nu hade utvecklats och utan problem kunde förenas med en mer omfattande statlig aktivitet och följaktligen "had no quarrel with the 'welfare state'" (Cohn, 1895, s. 63–64).

I början av det nya århundradet hade *welfare state* två huvudsakliga betydelser. Dels användes begreppet om den äldre staten före 1789, dels började det bli en benämning på det samtida Tyskland och då handlade det om den moderna statens växande administrativa kapacitet, den intervenerande staten i Schmollers och Wagners variant. Den här reglerande välfärdsstaten är den andra starka användningen av nyckelordet och den hämtade förstås sin näring ur de föregående decenniernas olika förändringar. "Den moderna välfärdsstaten" kunde, klargjorde sociologen Ferdinand Tönnies (1914) med kritisk ton, preciseras som en stat som reglerade arbetsförhållanden, begränsade avtalsfriheten, exproprierade privat mark för offentliga ändamål etc. och gjorde allt detta inom den befintliga samhällsordningen. Wagner själv kon-

⁸ När samtida tyskar skrev om den politiska katolicismens sociala diskussioner var *Wohlfahrtsstaat* och stats-socialism självklara begrepp, se t.ex. Waha (1910, s. 238–56) medan en amerikansk studie bara använde *state socialism* om samma tema, Moon (1921, s. 107–12, 127–130).

staterade att de flesta insatta numera var ense om att den moderna staten hade viktiga kultur- och välfärdsfunktioner bredvid den rättsvårdande uppgiften och juristen Ernst von Meier menade i hans anda att växande offentliga åtaganden – han gjorde en lång uppräkningslista av nya uppgifter som inkluderade sjukhusbyggen, asfalterade gator, folkbibliotek, skolor, parker och kommunala slakthus och mycket mer – karakteriserade den nya staten (Wagner, 1911; Meier, 1904). Vid tiden för första världskriget var detta närmast en självklarhet som många upprepade: Tyskland hade när det gällde de inrikes förhållandena blivit, eller var åtminstone på väg att utvecklas till, en välfärdsstat (t.ex. Jerusalem, 1915; Müller-Lyer, 1914). Och oavsett hur man värderade den utvidgade staten rådde det enighet om att den var en samtida realitet och att den bröt med den äldre, liberala staten.

Vid sidan av de akademiska utläggningarna om statens förändrade karaktär och uppdrag skedde en massiv spridning av nya välfärdstermer inom det vida fältet för praktiskt socialt reformarbete på nationell nivå och, framför allt, på lokal nivå. *Wohlfahrt* förekom i en mängd sammansättningar som välfärdsinrättningar, välfärdsanordningar och, inte minst, *Wohlfahrtspflege*, socialt arbete. Det handlade om innovationer som på ett konkret sätt knöt *välfärd* till olika institutioner, inte sällan filantropiska samman slutningar och samhällsbyggande storföretag, och deras reformarbete. Och framför allt gavs *välfärd* här ett konkret socialpolitiskt innehåll; *social välfärd* kunde handla om understöd till behövande i och utanför fattigvården, om goda bostäder för arbetare, om folkbibliotek, försäkringar och hälsovård med mera (t.ex. Albrecht, 1902).

En sådan terminologisk institutionalisering ägde rum parallellt i Tyskland och USA 1890–1920. Tyskland var föregångslandet både avseende socialpolitiska innovationer och begreppsliga nybildningar som spreds över världen. "Arbetsfrågan" hade en transnationell karaktär: problemformuleringar, reformförslag och lösningar cirkulerade och översattes mellan organisationer, stater, städer och kommuner (Rodgers, 1998; Lees, 2011). Politiska och sociala kontexter och institutionella sammanhang varierade som bekant mellan länderna och ingen enkel formel kan fånga rikedomerna i socialpolitiska initiativ och lösningar som lades fram under de här decennierna. Själva begreppet *Wohlfahrtsstaat* var dessutom ingen omedelbar exportsuccé; inte okänt bland amerikanska och brittiska jurister och statsvetare men sällan använt av dem eller av de nya socialpolitiska teoretikerna och reformivrarna som önskade reglera och moderera industrikapitalismens verksamheter och effekter (*new liberals, progressives*, se t.ex. Rodgers, 1998). Men *välfärd* som paraplybeteckning fungerade utmärkt i USA och det berodde på ordets inhemska historia. I Förenta Staterna kunde idéer om den federala statens och delstaternas ansvar för välfärden hämta kraftfull näring i konstitutionens ord om *allmän välfärd* (*general welfare*) och i delstaternas administrativa regleringar som vuxit fram över tid (Novak, 1996). Konstitutionens skrivningar om allmän välfärd skapade en respekterad princip som måste tolkas och det öpp-

nade för en kontinuerlig och polariserad debatt om den offentliga maktens karaktär och gränser, en debatt om "det allmänna bästa" i relation till olika politiska, sociala och ekonomiska intressen i ett samhälle statt i hastig omvandling. Allmän välfärd och statsmaktens karaktär utgjorde viktiga teman för såväl lärda akademiker som politiska kommentatorer; i en inflytelserik bok i ämnet argumenterade statsvetaren W.W. Willoughby för att det inte gick att sätta upp fasta gränser för statens verksamhet eftersom "den allmänna välfärdens" innebörder och konsekvenser måste avgöras från fall till fall. Och statens ansvar för den välfärden innebar ett ansvar för folkets olika materiella och moraliska intressen (Willoughby, 1896, även t.ex. Goodnow, 1911).

I den strida strömmen av verk om federationens styre utgjorde den utvidgade offentliga makten ett väsentligt tema, och tjugofem år efter Willoughbys *The Nature of the State* konstaterade statsvetaren C.E. Merriam, senare rådgivare till presidenterna Hoover och Roosevelt, att många teoretiker och praktiker lämnat den gamla individualismen bakom sig: "De övergav den tidigare idén om 'polisstaten' och ersatte den senare med doktrinen om 'den allmänna välfärdsstaten'" (Merriam, 1920, s. 338; även Gettell, 1928, s. 572–75). Andra observerade också omvandlingen av den offentliga maktens ansvar och uppgifter (t.ex. Dealey, 1909). Den maktutövningen hade, betonade man under första världskriget, inget att göra med de statscentrerade preussiska doktrinerna om *statens välfärd* utan byggde en inhemsk demokratisk tradition (Willoughby, 1918). Sådant kan förstås avfärdas som krigspropaganda men det verkar också återspegla uppfattningen om *allmän välfärd* som ett genuint amerikanskt värde. Följaktligen kunde *the General Welfare State* och *der Wohlfahrtsstaat* ha snarlika politiska motiveringar och faktiska reglerande funktioner, men de ansågs inte alltid vara historiskt besläktade. Trots att utländska (tyska) modeller stod framträdande såväl i amerikansk statsvetenskap som i socialpolitiska diskurser och praktiker rörde det sig, i tidens begreppsliga förståelse, om olika slags stater.

I en statstypologi laborerade juridikprofessorn A. Kocourek i Chicago, en flitig introduktör av europeisk rättslära, med tre varianter av den reglerande välfärdsstaten (1930, s. 83–89). Hans exempel utgjordes av allmänna kommunikationer som en välfärdsstat kunde 1. kontrollera genom lagstiftning, 2. kontrollera och driva i egen regi eller 3. kontrollera, driva i egen regi och dessutom sköta produktionen av andra allmänna nyttigheter. För Kocourek var varje modern stat en välfärdsstat i någon mening och det handlade om gradskillnader mellan de tre statsformerna. Och för honom, som skrev detta innan depressionen nått full styrka, drog den tredje varianten åt socialismen eftersom staten fungerade som aktör på en marknad som den själv reglerade. Det kunde inte vara tillåtet, menade han. Poängen här är att hans statstypologi handlade om regleringar i allmänhet, inte specifikt om socialpolitik. Och den kan göras generell: den reglerande välfärdsstaten kunde befatta sig med socialpolitik men dess särdrag låg inte där utan i dess reglerande kapacitet.

Parallellt institutionaliserades *välfärd* i USA genom att det, precis som i Tyskland, började användas om olika sociala institutioner och program. Debuten ska ha skett 1904 i Ohio (Weekley, 1936, s. 63) och genombrottet kom cirka 1920 (Katz & Thomas, 1998); det första delstatliga *Department of Public Welfare* inrättades år 1916 i Illinois och två decennier senare hade alla stater välfärdsdepartement med ansvarsområden som pensioner, vård av föräldralösa barn, åtgärder mot arbetslöshet, kriminalvård med mera (Stevenson, 1938). Poängen, den förtjänar att betonas än en gång, är att de omdöpta och reorganiserade myndigheterna gav den vaga storheten *välfärd* ett konkret socialpolitiskt innehåll då olika former av understöd och vård knöts till begreppet. Nya välfärdstermer introducerades i mängd – som *child welfare*, *welfare work* och *welfare centers* – som beteckningar på socialpolitiska initiativ och program som drevs av företagare, filantropiska organisationer och delstater. *Welfare* och *social reform* betraktades under denna tid som något progressivt, som led i samhällets modernisering (Katz & Thomas, 1998).

Welfare som socialpolitiskt begrepp importerades till Storbritannien från USA vid tiden för första världskrigets slut (Harris, 2012, s. 77). Det användes huvudsakligen om insatser för svaga och beroende grupper som föräldralösa barn och kroniskt sjuka. Självklart hade man tidigare talat om välfärd på en rad olika sätt också i de socialpolitiska diskussionerna och Storbritannien hade genom reformerna åren före första världskriget en utbyggd statlig socialpolitik. Men man synes inte ha kopplat *välfärd* till offentliga insatser på det konkreta sätt som skedde i Tyskland och USA. Den terminologiska institutionaliseringen följde alltså inte samma mönster i Storbritannien utan i stället fungerade *social services* som paraplybegrepp för offentliga och enskilda socialpolitiska initiativ.

Weimar – den första sociala välfärdsstaten

Det har hävdats att *välfärdsstaten* inte utgjorde ett nyckelbegrepp i den första tyska demokratins politiska liv (Abelshauer, 1987, s. 10). Petersen och Petersen (2013) har nyanserat den tolkningen genom att starkare lyfta fram diskussionerna under republikens sista år. Jag vill gå längre: trots att omfattande undersökningar av begreppsanvändningen saknas, hävdar jag att *der Wohlfahrtsstaat* var central i Weimarrepubliken från år 1919, och likt Hong (1998) menar jag att Weimarrepubliken stod och föll med sin utvecklade och konfliktfyllda välfärdssektor. I de striderna användes välfärdsstat på ett nytt och om man så vill modernare sätt. *Välfärd* i betydelsen ambitiös offentlig socialpolitik ingick som ett centralt element i de program som republikens främsta politiska stöd – socialdemokrater, katolska centern (*Zentrum*) och vänsterliberaler – förde fram. Republikens författning från augusti 1919 inkluderade nämligen omfattande sociala rättigheter som utbyggd socialförsäkring (161 §) och rätten till en produktiv

försörjning genom eget arbete och offentligt skydd när sådan saknades (163 §). Den sistnämnda paragrafen inskräpte även varje tysks moraliska plikt att arbeta för den gemensamma välfärden (*das Wohl der Gesamtheit*).⁹ Ambitiösa målsättningar, stora reformer och djupa kriser kom att prägla socialpolitiken, och uppslutningen kring välfärdsstaten betydde inte nödvändigtvis full uppslutning kring *statliga* insatser på riksnivå. Tvärtom, välfärdssektorn hade många aktörer: olika frivilligorganisationer, de etablerade kyrkliga organisationerna (*Innere Mission, Caritas*) och konkurrenten, socialdemokratiska *Arbeiterwohlfahrt* (1919), samt utbyggda administrativa strukturer på lokal och delstatlig nivå med särskilda ministerier för välfärdsfrågor (*Ministerium für Volkswohlfahrt*). När katolska *Zentrum* i partiprogrammet 1922 uttalade sitt stöd för *Wohlfahrtsstaat* (Mommsen 1960, s. 488) bör det alltså tolkas som uppslutning bakom social välfärd som centralt samhällsättagande och övergripande mål. *Wohlfahrtsstaat* samsades med *Volksstaat*, demokrati, i förståelsen av vad republiken skulle vara. Samma mål formulerade företrädare för protestantiska välfärdsorganisationer (Hong, 1998, s. 36). *Välfärdsstaten* var med andra ord ett tema i det offentliga samtalet före sommaren 1932 då rikskansler von Papen fördömde den i hårda ordalag (jfr Petersen & Petersen, 2013). Och välfärdsfrågorna utgjorde ett stående tema i partiernas valkampanjer, inte minst när det gällde att vinna kvinnornas röster (Sneeringer, 2002).

Den nya tyska demokratin omtalades från början som en välfärdsstat. Detta kunde formuleras som ett allmänt påstående om det moderna samhället eller, viktigare här, som ett politiskt projekt som borde fullföljas. Det senare var uppfattningen hos många vänsterliberaler, centerpartister och socialdemokrater. De tyska socialdemokraternas engagemang – SPD var största partiet fram till 1932 – för välfärdsstaten är centralt. Redan 1910 hade juristen Gustav Radbruch, inflytelserik rättsteoretiker och republikens justitieminister i två omgångar, betonat vikten av att den gamla liberala rättsstatens principer överskreds. När den administrativa lagstiftningen, förvaltningsrätten, tillerkände arbetarna rättigheter och skydd genom att modifiera kontrakt mellan arbetsgivare och lönearbetare, stärktes *den sociala välfärdsstaten*. Professor Radbruch lyfte fram arbetarförsäkringarna som exempel: "Här som på andra ställen tjänar förvaltningsrätten i den sociala välfärdsstatens anda som ett korrektiv till manchesterliberal privaträtt. Förvaltningsrätten är en social rätt och i den socialistiska välfärdsstaten kommer civilrätten att slukas av förvaltningsrätten" (Radbruch, 1910/1987, s. 170–71). Välfärdsstaten, kopplad till socialismen, innebar lagstadgade sociala rättigheter för arbetarna. Som Rudolf Hilferding, den kände teoretikern, förklarade i riksdagen utgjorde en sådan stat ett etappmål för socialdemokraterna: "Vi eftersträvar republikens utveckling till en riktig välfärdsstat, till en social

9 Hela författningen, <http://www.verfassungen.de/de/de19-33/verf19-i.htm> (2017-05-22). Rättighetskatalogen var omfattande, för en effektiv genomgång och analys, se Peukert 1993, s. 130–34.

republik.”¹⁰ Socialpolitiker utanför socialdemokratien talade också om dess betydelse (t.ex. Salomon, 1928). Velfärdsstaten, enligt anhängarna en nödvändig utvidgning av den liberala rättsstaten, var också omstridd från början; politiska kommentatorer associerade den med socialdemokraterna och motståndare i olika läger fordrade att den omedelbart övergavs (t.ex. Gerlich, 1922; Schotte, 1926). Försörjningsstat, *Versorgungsstaat*, blev ett nytt och nedsättande omdöme hos kritikerna.

Med det sena 20-talets kriser, både massarbetslösheten och partipolitikens polarisering, ökade insatserna; kritikernas angrepp hårdnade och försvaret för velfärdsstaten blev mer explicit. Hans Muthesius, kommunalpolitiker i Berlin och ett framträdande namn inom den frivilliga velfärdssektorn där konflikterna mellan offentligt och privat, mellan kollektivt och enskilt levde, menade år 1930 efter att den sista socialdemokratiskt ledde, parlamentariska regeringen fallit att det först och främst var nödvändigt att uttala maximalt stöd för velfärdsstaten som princip – ”velfärdsstaten som högsta ansvarige för säkrandet av de enskildas nödtorftiga livsbehov” – innan man löste de organisatoriska frågorna (Muthesius, 1931, s. 54). Redan före nationalsocialisternas och regeringen von Papens attacker på systemet Weimar fanns alltså ett uttalat försvar av velfärdsstatens centrala betydelse. Mot de hårda kritikerna argumenterade socialdemokrater under åren före nazisternas maktövertagande för velfärdsstaten som en social demokrati som minimerade sociala risker och tryggade medborgarnas rätt till hälsa, utbildning och arbete (t.ex. Maier, 1931; Wachenheim, 1932). Tvungna att försvara de föregående årens reformarbete mot såväl kommunister som nazister gav de alltså själva begreppet *der Wohlfahrtsstaat* en explicit socialpolitisk förankring och kopplade det på ett starkare sätt till den egna reformistiska socialismen. Det tidiga 20-talets allmänna anslutning till velfärdsstaten som övergripande mål hade på så vis utvecklats till ett försvar för specifika socialpolitiska reformer och institutioner.

Den demokratiska velfärdsstaten

Under perioden från 1930-talets början och tio år framåt går det att urskilja minst fyra olika sätt att förstå velfärdsstaten. Tre av dem har jag redan presenterat. Den fjärde varianten är den som i forskningen förut och felaktigt setts som själva ursprunget. I Storbritannien använde den anglikanske biskopen William Temple *velfärdsstaten* på ett speciellt sätt. Han ställde *welfare state* mot *power state* i en text redan 1928 och det är detta som brittiska forskare tagit till intäkt för att han verkligen uppfann termen eller i varje fall var först med att använda den i England (t.ex. Nicholls, 1989, s. 44;

10 Anförande 1927-04-05, *Verhandlungen des Reichstags*, vol. 393, Berlin 1927, s. 10485. Andra socialdemokrater, centerpartister och liberaler gjorde liknande utsagor, <http://www.reichstag-abgeordneten-datenbank.de/volltext.html> (2017-11-09).

Grimley, 2004, s. 1; Wincott, 2014). Biskop Temple var utbildad i Oxford, tillhörde de socialt engagerade grupperna inom kyrkan och trädde på 1920-talet fram som en ledande företrädare för den anglikanska kyrkan för att sedan bli ärkebiskop i York 1929 och i Canterbury 1942, två år före sin död. Hans välfärdsstat karakteriserades primärt av folkstyre och demokratiska fri- och rättigheter och en sådan fredlig och demokratisk stat var till för medborgarna medan maktstaten utmärktes av motsatsen, att medborgarna helt underordnades den mäktiga statens intressen (Temple, 1928, s. 169–70; 1941, s. 26, 35). Mer bryskt uttryckt: välfärdsstater respekterade sina egna medborgare och andra stater medan maktstater kännetecknades av auktoritärt styre och aggressiv utrikespolitik. För Temple, professorn i internationella relationer Alfred Zimmern, den utrikespolitiske kommentatorn Stephen King-Hall och andra som använde *welfare state* i Storbritannien under 1930-talet handlade det primärt om fred och säkerhet i relationerna mellan stater (t.ex. Zimmern, 1934; King-Hall, 1937). Destabiliserande aggressiva stater som Nazityskland – eller för den delen Tyskland under första världskriget som Temple utgick ifrån 1928 – utgjorde därför typexemplet på maktstater. *The welfare states* primära uppgift var alltså att företräda och försvara demokratin. Internationella relationer och mänskliga rättigheter stod därmed i centrum, inte i första hand sociala trygghetssystem och åtgärder mot massarbetslösheten. Petersen och Petersen renodlar det första ledet, *välfärdsstaten*, som liberal demokrati, men jag menar att det är uppenbart att sociala reformer trots allt ingick i förståelsen av denna välfärdsstat. Enligt King-Hall (1937, s. 100), för att ta ett exempel som visar hur demokrati och social välfärd hängde samman, var det de demokratiska västländernas uppgift – Storbritannien och samväldet, Frankrike, USA och de skandinaviska länderna – att visa världen

that the democratic state is the welfare state, and that free men operating democratic institutions can solve the economic and political problems of these modern times without recourse to either war or to the suppression of the individual.

Bishop Temples långvariga sociala engagemang är också omvittnat och hans sena bok, bästsäljaren *Christianity and Social Order* (1942), pläderade för vidsträckta sociala reformer, för *social welfare* som en sant kristen målsättning, men den gjorde det utan att explicit använda de olika statstyperna från de tidigare skrifterna. En stat som tjänade Gud och för allas bästa tog över ansvaret för utbildning och social trygghet innebar, menade han, ett epokskifte och han påverkade kraftfullt kyrkans inställning till statlig socialpolitik i positiv riktning. Det blev tydligt efter 1945 när kyrkan officiellt slöt upp bakom Labours breda reformprogram för utvidgade sociala rättigheter, den nya sociala välfärdsstaten som följde "the law of Christ" (Prochaska, 2006, s. 95).

Olika välfärdsstater i ett begrepp

"The picture is further complicated by uncertainty over exactly what it is that the 'welfare state' (and its cognate terms) connotes", skriver Pierson och Leimgruber (2010, s. 32) närmast beklagande om välfärdsstatens begreppsliga vaghet. Den typologi som jag skisserat här fångar de olika huvudsakliga betydelser som *välfärdsstaten* hade före andra världskriget, och det är uppenbart att det var ett elastiskt och mångtydigt nyckelord redan då. Det ägde flera olika direkta betydelser och än fler möjliga konnotationer, olika betydelselager som samlats under ytan. Dess innebörder var historiskt föränderliga utan att de olika betydelseerna angav en fast kronologi med olika stadier som avlöste varandra i en utvecklingshistoria. Detta är centralt, trots att *den sociala välfärdsstaten* successivt blivit den dominerande betydelsen. Olika användningar och betydelser samexisterade alltså, och folk kunde – och kan givetvis fortfarande – vid en given tidpunkt säga *välfärdsstat* och syfta på olika specifika företeelser i syfte att väcka vissa associationer som mottagarna kunde förstå på än flera sätt. Så är det med politiska nyckelord; de är per definition öppna för tolkningsstrider eftersom de flesta kan hålla med om att de står för något mycket viktigt. Hur detta viktiga egentligen bör förstås råder det oenighet om. Det har sedan länge gällt för välfärdsstaten och det gäller än i dag.

Petersens och Petersens uppdelning i konstitutionell form och socialpolitiskt ansvar, de två huvudsakliga betydelseerna som de urskiljer hos begreppet *välfärdsstat* före 1940, gör inte komplexiteten i begreppsanvändningen full rättvisa. Fyra olika användningssätt täcker bättre tidens mångformiga bruk av välfärdsstaten; den gamla paternalistiska och den nya demokratiska välfärdsstaten rymms då i deras konstitutionella form, den reglerande och den sociala välfärdsstaten motsvarar deras fokus på socialpolitiken. Men socialpolitiska moment, resonemang om statens övergripande ansvar för välfärd av något slag, kunde rymmas i alla fyra förståelserna. Däremot var det inte statens ansvar för sociala reformer eller principer och medborgarnas sociala rättigheter som *utmärkte* samtliga användningar – exempelvis var grundprincipen i den reglerande välfärdsstaten just att staten intervenerade, inte att ingripandena nödvändigtvis gällde sociala frågor. Lika väsentligt är att välfärdsstatens socialpolitiska aktiviteter inte behövde handla om att utjämna ekonomiska orättvisor eller främja sociala rättigheter. Det finns med andra ord ingen inbyggd progression i begreppsanvändningen, ingen nödvändig utveckling fram till *den sociala välfärdsstaten*. Tvärtom. I Tyskland, och kanske än tydligare i det katolska Österrike, fanns det flera förespråkare för en stark reglerande välfärdsstat som motiverade en aktiv socialpolitik med att den behövdes för att återuppliva paternalismens principer och bevara en hotad samhällsordning. *Välfärdsstaten* har alltså inte i sig ett progressivt betydelseinnehåll.

Likt Petersen och Petersen ser jag den tyska utvecklingen som central: välfärdsstaten är en tysk uppfinning. Till skillnad från dem menar jag att USA hade större bety-

delse än Storbritannien. I USA institutionaliserades *welfare* tidigare och fick därmed ett större politiskt genomslag. De underskattar dessutom drastiskt välfärdsstatens betydelse i tysk politik 1918–33, en väsentlig poäng i den här studien. De menar att den katolska centern stod ensam i sitt försvar för välfärdsstaten och att nyckelordet blev omstritt först under republikens allra sista år (2013, s. 42). Den tolkningen har begränsat stöd: Weimarrepublikens välfärdsstat var för det första föremål för politisk strid och det redan i början av 1920-talet. För det andra erhöll begreppet genom stödet från socialdemokrater och vänsterliberaler en tydligt progressiv karaktär – åtminstone för anhängarna. Och det utgjorde någonting nytt: *den sociala välfärdsstaten* både politiserades och riktades mot framtiden genom den programmatiska reformismen. Politisering, kampen om rätten att definiera nyckelordet, och temporalisering, processen där nyckelordet så att säga öppnas och laddas med olika framtidsvisioner, brukar ses som centrala karakteristika för politiska grundbegrepp (Koselleck, 2006, s. 77–98). Och båda dessa uppvisade *der Wohlfahrtsstaat* i Weimartyskland. *Den sociala välfärdsstaten* var en modern intervenerande stat med en ideologisk grundval, ett socialt reformprogram. De förgrenade rötterna går att söka i kristna socialläror, i socialkonservativt, socialliberalt och socialdemokratiskt tänkande – och i konkret politisk-begreppslig mening var mellankrigstidens tyska prorepublikanska mitten- och vänsterpartier viktiga. Det var där, i deras ställningstaganden för socialpolitiska reformer, som idén om den riskminimerande och utjämnande välfärdsstaten för första gången gjordes explicit. Nyckelbestämningen *social* markerade att denna välfärdsstat skilde sig från äldre förståelser – motståndarna tolkade gärna det som socialism.

De fyra olika välfärdsstaterna som jag urskilt kunde blandas, betydelserna förskjutas och korsas på allehanda sätt, och det betyder att de olika användningarna ska ses som empiriska renodlingar. I den formen hade de olika tidsinnehåll: två av användningssätten, den reglerande respektive den demokratiska välfärdsstaten, var samtidsinriktade i den meningen att de utgick från och bedömde aktuella företeelser och pågående processer. *Den sociala välfärdsstaten* innehöll mer än en samtidsdiagnos – den inkluderade ett program för förändring och det skilde ut den från de närbesläktade förståelserna av välfärdsstaten. Den äldsta användningen, välfärdsstaten som beteckning på förmoderna paternalistiska-auktoritära lyckoinriktade monarkier, var tydligt historisk, där refererade termen till en avslutad epok. När *welfare* började bli ett mer bekant begrepp kunde kritiska röster lätt aktualisera den historiska förståelsen och peka på den nya statens nedärvda paternalism. Den kritiken torde inte ha avtagit över tid.

Välfärdsstatens etablering

Hur blev *välfärdsstaten* ett allmänt spritt politiskt begrepp? Utanför Weimartyskland var det i början av 1930-talet fortfarande en fackterm för jurister och statsvetare. Depressionen och nazisterna gjorde den impopulär i Tyskland; den försvann ur den allmänna debatten där och ersattes efter år 1945 av *sozialer Rechtsstaat* och *Sozialstaat*. Biskop Temple introducerade visserligen *the welfare state* i Storbritannien men någon allmän spridning fick den inte där före 1940-talets senare del. Hur det transnationella spridningsmönstret i detalj såg ut är inte klarlagt, men för att förstå välfärdsstatens snabba genomslag som begrepp och idé efter år 1945 måste utvecklingen i USA tas med i analysen.

President Franklin D. Roosevelts expansiva New Deal gjorde den sociala välfärdsstaten aktuell i USA under 1930-talet – och i Sverige verkade socialdemokraternas välfärdspolitik på samma sätt (Edling, 2013). Industrikapitalismens djupa kris, massarbetslösheten och de nya diktaturerna förändrade scenen i början av årtiondet. De liberala demokratierna utmanades av de nya regimerna i Rom, Berlin och Moskva samtidigt som den bråddjupa ekonomiska krisen öppnade för eller nödvändiggjorde statliga ingripanden, olika stödinsatser för industri och jordbruk. Roosevelts reformpolitik inriktad på *public welfare*, allmän välfärd, kan på så vis ses som ett försvar för den liberala demokratin (Hamby, 2004; Patel, 2016). New Deal innehöll en rad olika program mot arbetslösheten, ofta med egna nyinrättade myndigheter som ansvariga organ, och stora reformer som Social Security Act från år 1935, den första amerikanska välfärdsreformen. Forskningen har pekat på att den ekonomiska återhämtningen gick långsamt och att Roosevelt mötte hårt motstånd, men det viktiga här är de ideologiska och institutionella förändringarna som satte sociala reformer i centrum och att det var de socialpolitiska programmen som definierade New Deal (t.ex. Amenta, 1998). Och mot slutet av årtiondet var statens förändring uppenbar: "from the 'negative' or 'police' character which was its main function in the nineteenth century to that of the 'positive' or 'welfare' state" (Bunbury, 1938, s. 4). Nya organ för planering och olika typer av rådgivande kommittéer utmärkte denna mer avancerade, reglerande och planerande stat.

Planerna på att inrätta ett federalt *Department of Welfare and Social Security* realiserades visserligen inte på grund av kongressens motstånd (Jansson, 2015, s. 234). Men New Deals utvidgade stat, ett epokskifte i amerikansk historia, uppmärksammades från första stund i en mängd studier och har sedan dess debatterats i ännu fler (t.ex. Ernst, 2014; Postell, 2017). Olika etiketter lanserades – t.ex. *planning state*, *service state*, *creative state* och *administrative state* – och dessutom *welfare state*. En demokratisk stat som försonar kapitalismen med folkets intressen utan att inkräkta på äganderätten skulle kunna kallas välfärdsstat, klaggjorde en av New Deals ledande jordbruksexperter år 1939: "It now appears that the state of the twentieth century is

and will increasingly become a welfare state” (Wilson, 1939, s. 106). Andra pekade på samma förändring och den tyskfödde Harvardprofessorn C.J. Friedrich sammanfattade att det stod utom tvivel ”that the government of the United States has developed into what some like to refer to as a ‘service state’, others as a ‘welfare state’, still others as ‘socialism’” (1942, s. 140). Citatet pekar på polariseringen, de hårda konflikterna som omgav Roosevelts krisprogram och de socialpolitiska reformförslagen. Den växande statliga administrationen betraktades av många som hotfull (Grisinger, 2012). Kollektivism, oamerikansk socialism och tendenser till diktatur utgjorde kritikernas centrala angreppspunkter och de utvidgade reformplanerna för framtidens trygghetssystem jämfördes år 1943 av *New York Times* med ”Bismarck’s state insurance system, which laid the foundation for the German welfare state that ended in naziism” (Brinkley, 1996, s. 254). Presidenten lockade med sociala reformer, men egentligen stod han för ”statssocialism” och höll enligt motståndarna på att förverkliga Tocquevilles mörka spådom från 1840 om en ny faderlig despoti över de formellt likställda människorna: ”Över dessa människor reser sig en väldig och beskyddande makt som ensam åtar sig att garantera deras välbefinnande och vaka över deras öde. Denna makt är oinskränkt, detaljreglerande, metodisk, förutseende och mild.” (Tocqueville, 1997, s. 408–409). Det handlade om ”den milda despotin” hos en växande centraladministration (Ernst, 2014).

Samtidigt med att motståndet stärktes upprepade presidentens anhängare i återvalskampanjerna att Roosevelt länge företrätt den sociala välfärdsstatens ideal. ”The aim of the modern state”, förklarade han, ”is to provide such economic conditions as will allow the greatest number of people to live in peace and comfort” (Kingdon, 1944, s. 122). Roosevelt hävdade, utan att såvitt bekant någonsin använda själva ordet *welfare state*, uppfattningen att den statliga politiken skulle garantera medborgarna ekonomisk trygghet mot nöd, garantera ”freedom from want” som det hette i hans berömda tal om mänskliga rättigheter 1941 (Jones, 2016). Välfärd för alla – ”improved labor standards, economic advancement and social security” – sattes upp som ett av målen i Atlantdeklarationen år 1941 och kom att ingå som ett viktigt moment i de olika planerna som gjordes upp för en värld efter kriget präglad av samarbete och ekonomisk utveckling. Sådana målsättningar lade en ideologisk grund för överenskommelserna om det nya internationella valutasystemet och de ingick även i Förenta Nationernas stadga från år 1945 (Borgwardt, 2005). Två grundtankar bör särskilt framhållas: statens ansvar för att med den ekonomiska politiken bekämpa arbetslöshet, och mänskliga rättigheter som inkluderar social trygghet. Det är här, i vad som kan kallas den demokratiska omstarten för västvärlden efter 1945 som välfärdsstaten blir ett ideal. Social och ekonomisk grundtrygghet dominerade nu begreppsbestämningen, och den nya staten kopplas till modernisering och ekonomisk tillväxt och blir en del av västeuropeisk identitet under kalla kriget (Petersen, 2013). Omkring

år 1950 var *välståndet* i den meningen etablerad. Den förknippades med Labours reformer i Storbritannien, med de skandinaviska länderna, ibland med New Deal i USA och i regel med keynesiansk ekonomisk planering och politik för tillväxt och full sysselsättning.

En förutsättning för spridningen av den västerländska välfärdsstaten som idé och norm var USA:s ställning som militär och moralisk global stormakt (Borgwardt, 2005). Den andra förutsättningen utgjorde de konkreta socialpolitiska lösningarna. Och här finns en tydlig paradox. Amerikansk socialpolitik under Roosevelts New Deal och hans efterträdare Harry Trumans Fair Deal inkluderade utförliga planer på ett heltäckande socialt skyddsnet i USA (Brinkley, 1996; Amenta, 1998). Ambitionsnivån var hög och diskussionerna fördes samtidigt som Beveridgeplanen från hösten 1942 gjorde internationell succé. Men planerna stäcktes, välfärdsstaten mötte starkt inrikespolitiskt motstånd och var föremål för en intensiv politisk strid under fyrtioalets andra hälft. Samtidigt som *the welfare state* började bli populär runt om i världen förlorade dess anhängare maktkampen om begreppet och därmed krympte den amerikanska förståelsen av *welfare*; begreppet förlorade sina progressiva konnotationer och kom åter att handla om understöd för de allra svagaste (Katz & Thomas, 1998).

När *välståndet* efter andra världskriget blir ett välkänt begrepp runt om i världen anpassas det förstås till de inhemska sammanhang, politiska strukturer och institutionella ordningar som råder i de olika länderna. Import och översättningar behöver inte medföra att begreppets betydelseinnehåll övertas oförändrat; förståelsen av välfärdsstaten kan alltså förskjutas i både rummet och tiden. Och politiska nyckelbegrepp av det här slaget har alltid olika betydelselager och förblir därmed öppna och möjliga att tolka på skilda sätt. Välfärdsstaten har på så vis förblivit mångtydig och omstridd.

Referenser

- Abelshauer, W. (1987) Die Weimarer Republik – Ein Wohlfahrtsstaat? I: W. Abelshauer (red.) *Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat*. Stuttgart: Steiner.
- Albrecht, H. (1902) *Handbuch der Sozialen Wohlfahrtspflege in Deutschland. Auf Grund des Materials der Zentralstelle für Arbeiterwohlfahrtseinrichtungen*. Berlin: Carl Heymann.
- Amenta, E. (1998) *Bold relief. Institutional politics and the origins of modern American social policy*. Princeton: Princeton UP.
- Anter, A. (2014) *Max Weber's theory of the modern state. Origins, structure and significance*. Palgrave Basingstoke: Macmillan.
- Ashford, D.E. (1986) *The emergence of the welfare states*. Oxford: Blackwell.
- Baier, H. (1988) "Vater Sozialstaat". Max Webers Widerspruch von Wohlfahrtspatronage. I C. Gneuss & J. Kocka (red.) *Max Weber. Ein Symposium*. München: dtv.

- Béland, D. & Petersen, K. (red.) (2014) *Analysing social policy concepts and language. Comparative and transnational perspectives*. Bristol: Policy Press.
- Borgwardt, E. (2005) *A new deal for the world. America's vision for human rights*. Cambridge, MA: Harvard UP.
- Briggs, A. (1961) The welfare state in historical perspective. *European Journal of Sociology/ Archives Européennes de Sociologie*, 2(2): 221–258.
- Brinkley, A. (1996) *The end of reform. New deal liberalism in recession and war*. New York: Vintage Books.
- Bruch, R. vom (1989) Kulturstaat – Sinndeutung von Oben? I: R. vom Bruch, F.W. Graf & G. Hübinger (red.) *Kultur und Kulturwissenschaften um 1900. Krise der Moderne und Glaube an die Wissenschaft*. Stuttgart: Fr. Steiner Verlag.
- Bunbury, H. (1938) *Governmental planning machinery. A comparative study*. Chicago: Public Administration Service.
- Böckenförde, E.-W. (1991) *State, society and liberty. Studies in political theory and constitutional law*. New York: Berg.
- Cohn, G. (1894) *A history of political economy*. Philadelphia: American Academy of Political and Social Science.
- Cohn, G. (1895) *The science of finance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Daly, M. (2011) *Welfare*. Cambridge: Polity Press.
- Dealey, J.Q. (1909) *The development of the state. Its governmental organization and its activities*. New York: Silver, Burdett & Co.
- Dyson K.H.F (1980) *The state tradition in Western Europe. A study of an idea and institution*. Oxford: Oxford UP.
- Döring, A. (1903) *Geschichte der griechischen Philosophie Gemeinverständlich nach Quellen*. 2 vol. Leipzig: Reisland.
- Ebel, F. (red.) (1995) *Gemeinwohl – Freiheit – Vernunft – Rechtsstaat 200 Jahre Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten Symposium der Juristischen Gesellschaft zu Berlin 27.–29. Mai 1994*. Berlin & New York: de Gruyter.
- Edling, N. (2013) The primacy of welfare politics. Notes on the language of the Swedish social democrats and their adversaries in 1930s. I: H. Haggrén m.fl. (red) *Multi-layered historicity of the present. Approaches to social science history*. Helsinki: Helsinki University.
- Ernst, D.R. (2014) *Tocqueville's nightmare. The administrative state emerges in America, 1900–1940*. New York: Oxford UP.
- Esping-Andersen, G. (1994) Welfare states and the economy. I: N.J. Smelser & R. Swedberg (red.) *The handbook of economic sociology*. Princeton & New York: Princeton UP & Russell Sage Foundation.
- Freeden, M. (2003) The coming of the welfare state. I: T. Ball & R. Bellamy (red.) *The Cambridge history of twentieth-century political thought*. Cambridge: Cambridge UP.
- Friedrich, C.J. (1942) *The new belief in the common man*. Boston: Little, Brown and Co.
- Gerlich, F. (1922) "Staatszweck und Staatsform", *Bürger und Staat. Bericht über die vierte Hauptversammlung des Reichsbürgerrats in Bremen (8.–11. Juni 1922)*. Berlin: Verlag des Reichsbürgerrats.
- Gerloff, W. (1937) *Staatstheorie und Staatspraxis des kameralistischen Verwaltungsstaates*. Breslau: Marcus Verlag.
- Gettell, R.G. (1928) *History of American political thought*. New York: The Century Press.
- Gneist, R. von (1872) *Der Rechtsstaat*. Berlin: Springer.

- Gneist, R. von (1879) *Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*. Berlin: Springer.
- Goodnow, F.J. (1911) *Social reform and the constitution*. New York: Macmillan.
- Grimley, M. (2004) *Citizenship, community, and the Church of England. Liberal Anglican theories of the state between the wars*. Oxford: Clarendon Press.
- Grisinger, J.L. (2012) *The unwieldy American state. Administrative politics since the new deal*. Cambridge: Cambridge UP.
- Grosse Kracht, H.-J. (2005) Sozialer Katholizismus und demokratischer Wohlfahrtsstaat. Klärungsversuche zur Geschichte und Gegenwart einer ungewollten Wahlverwandtschaft. *Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften* 46: 45–97.
- Hamby, A. (2004) *For the survival of democracy. Franklin Roosevelt and the world crisis of the 1930s*. New York: The Free Press.
- Harris, J. (2012) The 'welfare state' in legal and social philosophy. Origins and controversies. I: M. Lobban & J. Moses (red.) *The impact of ideas on legal development*. Cambridge: Cambridge UP.
- Hennock, E.P. (2007) *The origin of the welfare state in England and Germany, 1850–1914. Social politics compared*. Cambridge: Cambridge UP.
- Henrekson, M. (1992) Vad förklarar den offentliga sektorns utveckling? I: B. Södersten m.fl. (red.) *Den offentliga sektorn. En introduktion till den offentliga sektorns ekonomi*. Stockholm: SNS.
- Hong, Y.-S. (1998) *Welfare, modernity, and the Weimar state, 1919–1933*. Princeton: Princeton UP.
- Jansson, B. (2015) *The reluctant welfare state. Engaging history to advance social work practice in contemporary society*. 8 uppl. Stamford: Cengage.
- Jerusalem, W. (1915) *Der Krieg im Lichte der Gesellschaftslehre*. Stuttgart: Ferd. Enke.
- Jones, M. (2016) Freedom from want I: J. A. Engel (red.) *The four freedoms. Franklin D. Roosevelt and the evolution of an American Idea*. New York: Oxford UP.
- Katz, Michael B. & Lorrin L.R. Thomas (1998) The invention of "welfare" in America. *Journal of Policy History*, 10(4): 399–418.
- Kaufmann, F.-X. (2012) *European foundations of the welfare state*. New York: Berghahn Books.
- Kern, F. (1928) Vom Herrenstaat zum Wohlfahrtsstaat. Entwicklungsumrisse. *Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche*, 52: 1–23.
- Kersting, W. (2008) Politics I: K. Haakonssen (red.) *The Cambridge history of eighteenth-century philosophy*. Vol. 2. Cambridge: Cambridge UP.
- King-Hall, S. (1937) *The world since the war*. London: Thomas Nelson.
- Kingdon, F. (1944) *"That man" in the White House. You and your president*. New York: Arco Publishing.
- Kocourek, A. (1930) *An introduction to the science of law*. Boston: Little, Brown & Co.
- Koselleck, R. (2006) *Begriffsgeschichten. Studien zur Semantik und Pragmatik der politischen und sozialen Sprache*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Krieger, L. (1957) *The German idea of freedom. History of a political tradition*. Boston: Beacon Press.
- Kurunmäki, J. (2012) Begreppshistoria. I: G. Bergström & K. Boréus (red.) *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Lees, A. (2011) "Toward Social Peace". British Social Reform in Wilhelmine Germany. *German Studies Review*, 34(3) (2011), 489–510.
- Lessenich, S. (red.) (2003) *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse*. Frankfurt/Main: Campus Verlag.
- Lindenfeld D.F. (1997) *The practical imagination. The German sciences of state in the nineteenth century*. Chicago: University of Chicago Press.

- Lorentzon, T. (2006) *Mellan frihet och jämlikhet. Jämförande studier av lexikala förändringar i moderaternas och vänsterpartiets valmanifest 1948–2002*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Lowe, R. (1999) *The welfare state in Britain since 1945*. 2 uppl. Basingstoke & New York: Macmillan.
- Maier, H. (1980) *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre*. 2 uppl. Munich: Beck.
- Maier, H. (1931) Wohlfahrtsstaat? *Arbeiterwohlfahrt* 6(12): 381–382.
- Marchet G. (1885) *Studien über die Entwicklung der Verwaltungslehre in Deutschland von der zweiten Hälfte des 17, bis zum Ende des 18. Jahrhunderts*. München & Leipzig: Oldenbourg.
- Mausbach, J. (1906) Christlich-Katholische Ethik. I: *Die Christliche Religion. Mit Einschluss der israelitisch-jüdischen Religion* (Kultur der Gegenwart. Vol. 1:4). Berlin: Teubner.
- Meier, E. von (1904) Das Verwaltungsrecht. I: J. Kohler (red.) *Encyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung*. 2 vol. 2 uppl. Berlin: Duncker & Humblot.
- Merriam, C.E. (1920) *American political ideas. Studies in the development of American political thought 1865–1917*. New York: Macmillan.
- Miller, P.N. (1994) *Defining the common good. Empire, religion and philosophy in eighteenth-century Britain*. Cambridge: Cambridge UP.
- Mommsen, W. (red.) (1960) *Deutsche Parteiprogramme*. München: ISAR Verlag.
- Moon, P.T. (1921) *The labor problem and the social catholic movement in France. A study in the history of social politics*. New York: Macmillan.
- Muthesius, H. (1931) Kollektivverantwortung oder Einzelverantwortung in der Wohlfahrtspflege. I: *Die Stellung der Wohlfahrtspflege zur Wirtschaft, zum Staat und zum Menschen. Bericht über den 41. Deutschen Fürsorgetag in Berlin am 26. u. 27. November 1930* (Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 15). Karlsruhe: G. Braun.
- Müller-Lyer, F. (1914) *Soziologie der Leiden*. München: A. Langen.
- Müller, F.L. (2015) Before "the West". Rudolf von Gneist's English Utopia. I: R. Bavaj & M. Steber (red.) *Germany and "the West". The history of a modern concept*. New York: Berghahn.
- Nicholls, D. (1989) *Deity and domination. Images of God and the state in the 19th and 20th Centuries*. London: Routledge.
- Novak, W.J. (1996) *The people's welfare. Law and regulation in nineteenth-century America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Patel, K.K. (2016) *The New Deal. A global history*. Princeton: Princeton UP.
- Petersen, K. (2013) The early Cold War and the Western welfare state. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 29(3): 226–240.
- Petersen, K. & Petersen, J.H. (2013) Confusion and divergence. Origins and meanings of the term "welfare state" in Germany and Britain, 1840–1940. *Journal of European Social Policy*, 23(1): 37–51.
- Peukert, D.J.K (1993) *The Weimar republic. The crisis of classical modernity*. London: Penguin (på tyska 1987).
- Pierson, C. (2006) *Beyond the welfare state. The new political economy of welfare*. 3 uppl. Cambridge: Polity.
- Pierson, C. & Leimgruber, M. (2010) Intellectual roots. I: F. Castles m.fl (red.) *The Oxford handbook of the welfare state*. Oxford: Oxford UP.
- Postell, J. (2017) *Bureaucracy in America. The administrative state's challenge to constitutional government*. Columbia: University of Missouri Press.
- Prochaska, F. (2006) *Christianity and social service in modern Britain. The disinherited spirit*. Oxford: Oxford UP.
- Pufendorf, S. (2001/1673) *Om de mänskliga och medborgerliga plikterna enligt naturrätten i två böcker*. Stockholm: City UP.

- Radbruch, G. (1910/1987) Einführung in die Rechtswissenschaft. I G. Radbruch, *Gesamtausgabe*, vol. 1 Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag, s. 91–210.
- Raeff, M. (1983) *The well-ordered police state. Social and institutional change through law in the Germanies and Russia, 1600–1800*. New Haven: Yale UP.
- Ritter, G. (1948) *Dämonie der Macht. Betrachtungen über Geschichte und Wesen des Machtproblems in politischen Denken der Neuzeit*. 6 uppl. (1940 som *Machtstaat und Utopie*). München: Leibniz Verlag.
- Rodgers, D.T. (1998) *Atlantic crossings. Social politics in the progressive age*. Cambridge: Belknap Press.
- Rüdiger, A. (2005) *Staatslehre und Staatsbildung. Die Staatswissenschaft an der Universität Halle im 18. Jahrhundert*. Tübingen: Max Niemeyer Verlag.
- Salomon, A. (1928) *Leitfaden der Wohlfahrtspflege*. 3 uppl. Leipzig: Teubner.
- Schieder, W. (1992) Bismarck und der Sozialismus. I: J. Kuhnisch (red.) *Bismarck und seine Zeit*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schnabel, F. (1933) *Deutsche Geschichte im Neunzehnten Jahrhundert*. Vol. 2. Freiburg: Herder.
- Schotte, W. (1926) Vor dem Zusammenbruch. *Preussische Jahrbücher*, 203: 99–101.
- Senk, N. (2007) *Junghegelianisches Rechtsdenken. Die Staats-, Rechts- und Justizdiskussion der "Hallischen" und "Deutschen Jahrbücher" 1838–1843*. Paderborn: Mentis.
- Sneeringer, J. (2002) *Winning women's votes. Propaganda and politics in Weimar Germany*. Chapel Hill: University of North Carolina.
- Stegmann, F.J. & Langhorst, P. (2005) Geschichte der sozialen Ideen im deutschen Katholizismus. I: H. Grebing (red.) *Geschichte der sozialen Ideen in Deutschland. Sozialismus – katholische Soziallehre – protestantische Sozialethik. Ein Handbuch*. 2 uppl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Stein, L. von (1866) *Verwaltungslehre*. Vol. 2. Stuttgart: J.G. Cotta.
- Stevenson, M. (1938) *Public welfare administration*. New York: Macmillan.
- Stolleis, M. (2001) *Public law in Germany 1800–1914*. New York: Berghahn Books.
- Temple, W. (1928) *Christianity and the state*. London: Macmillan.
- Temple, W. (1941) *Citizen and churchman*. London: Eyre & Spottiswood.
- Temple, W. (1942) *Christianity and social order*. London: Penguin.
- Tocqueville, A. de (1997) *Om demokratin i Amerika*. 2 vol. Stockholm: Atlantis (första svenska utg. 1839–46).
- Tribe, K. (2006) Cameralism and the sciences of the state. I: M. Goldie & R. Wokler (red.) *The Cambridge history of eighteenth-century political thought*. Cambridge: Cambridge UP.
- Tönnies, F. (1914) Rechtsstaat und Wohlfahrtsstaat. Referat, erstattet auf dem III. Kongress der Internationalen Vereinigung für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie. *Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie*, 8: 65–70.
- Wachenheim, H. (1932) Für den Wohlfahrtsstaat. *Arbeiterwohlfahrt* 7(12): 353–357.
- Wagner, A. (1876) *Allgemeine oder theoretische Volks-wirtschaftslehre. Grundlegung*. Leipzig: Winter.
- Wagner, A. (1887) Finanzwissenschaft und Staatssozialismus, mit einer Einleitung über Stein's und Roscher's Finanzwissenschaft 1–2. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 43(1, 4): 37–122, 675–746.
- Wagner, A. (1911) Staat in nationalökonomischer Hinsicht. *Handwörterbuch der Staatswissenschaft*. 3 uppl. 7 vol. Jena: G. Fischer.
- Waha, R. de (1910) *Nationalökonomie im Frankreich*. Stuttgart: Ferdinand Enke.
- Weber, M. (1922) *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: J.C.B. Mohr.

- Weekley, E. (1936) *Something about words*. New York: Dutton & Co.
- Willoughby, W.W. (1896) *An examination of the nature of the state. A study in political philosophy*. New York: Macmillan.
- Willoughby, W.W. (1918) *Prussian political philosophy. Its principles and implications*. New York: D. Appleton & Co.
- Wilson, M.L. (1939) *Democracy has roots*. New York: Carrick & Evans.
- Wincott, D. (2014) Original and imitated or elusive and limited? A genealogy of the British welfare state. I: D. Béland & K. Petersen (red.) *Analysing social policy concepts and language. Comparative and transnational perspectives*. Bristol: Policy Press.
- Zimmern, A. (1934) *Que vadimus?* Oxford: Oxford UP.