

Armut in den USA

aus vorgänge Nr. 73 (Heft 1/1985), S. 15-19

Über Reagans Wahlsieg, die hinter ihm stehenden Kräfte und Stimmungen in der amerikanischen Gesellschaft, über die Auswirkungen auf die Außen- und Wirtschaftspolitik, ist in der Zwischenzeit viel geschrieben und kommentiert worden.

Eine weitere allgemein politische Betrachtungsweise wollen wir an dieser Stelle nicht hinzufügen. Wichtiger erscheint uns — auch im Zusammenhang mit dem Thema »Armut« — der Bericht von Margit Mayer, die sich z.Zt. in den USA aufhält, über diejenigen, die die Sanierungskosten der ökonomischen Krise zu bezahlen haben.

Red.

In den 70er Jahren führte die amerikanische Bundesregierung noch einen »Krieg gegen die Armut«, seit 1980 produziert sie wieder die »neue Armut«, und zwar in Massen. Seit dem Amtsantritt Präsident Reagans 1980 leben 6 Millionen mehr Menschen unterhalb der offiziell festgelegten Armutsgrenze (Die regierungsamtlich festgesetzte Armutsgrenze liegt derzeit bei 9800, Dollar - umgerechnet ca. 11000 DM - pro Jahr für eine vierköpfige Familie), das heißt insgesamt 35,3 Millionen Menschen oder 15,2 % der Bevölkerung. Zwar schweben die USA gegenwärtig in einer Welle des Aufschwungs und des Patriotismus einer vielversprechenden Entwicklung entgegen, doch produziert diese Woge auch einen »Abschaum«, einen immer größer werdenden Kreis von Marginalisierten, die außen vor bleiben und ab und an - als Hungernde oder Obdachlose — in die Schlagzeilen der Medien geraten.

Ökonomische Umstrukturierungsprozesse erfordern einerseits eine ungeheuerliche Konzentration von Kapital und Automation von Arbeit, andererseits werden Millionen Menschen in die Erwerbslosigkeit gezwungen oder in arbeitsintensive Jobs mit Minimallöhnen. Den hier ausgelösten gesellschaftlichen Polarisierungstendenzen wurde politisch alles andere als gegengesteuert.

Der Getto- und Wohlfahrtsbevölkerung gegenüber wird im Gegensatz zu den 60er Jahren nicht mehr der Anschein einer Integrationsleistung erbracht (ausgegrenzt wurden sie in den USA schon immer, jedoch durch diverse Sozialprogramme seit den 60er Jahren immerhin »befriedet«), aber auch die bislang noch über Gewerkschaften oder hohe Löhne oder sonstige Privilegien integrierte stabile Lohnarbeiterschaft (also inklusive neue Mittelklasse) wurde in den letzten Jahren mit Zwang zu »Give- Backs« und Mobilität, mit Kürzungen, mit Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und mit Verlust von Arbeitsplätzen konfrontiert und dadurch ungeheuerlich diszipliniert. Unter diesem Druck, und bei gleichzeitiger Verschiebung des Bevölkerungs- und Wachstumszentrums in die High-Tech-Ökonomien des Südwestens bzw. sich umorientierender »alter« Städte vollzog sich eine Differenzierung und Spaltung der Klassenstruktur, die durch Reagans Steuer- und Kürzungspolitik in ihren polarisierenden Auswirkungen noch verschärft wurde. Die Bundesregierung kürzte Sozialprogramme, Lebensmittelprogramme und Ernährungsbeihilfen für Kinder zu einem Zeitpunkt, als Arbeitslosigkeit und Inflation immer mehr Familien unter die Armutsgrenze drückten.

Nach Berechnungen des Congressional Budget Office ist der kombinierte Effekt der Reaganschen Änderungen in der Besteuerung und in der Vergabe staatlicher Beihilfen eine drastische Umverteilung: Haushalte mit einem Einkommen von weniger als 10.000 Dollar pro Jahr werden zwischen 1983 und 1984 23 Milliarden Dollar einbüßen, während Haushalte mit einem Einkommen über 80.000 Dollar pro Jahr (also die obersten 1,4% der Bevölkerung) 35 Milliarden Dollar dazubekommen werden. Pro Haushalt bedeutet das einen Verlust von 1 100 Dollar am unteren Ende und einen Gewinn von 24.000 Dollar am oberen Ende (1).

Die Studie The Reagan Record (2), die die Auswirkungen Reaganscher Politik analysierte, kam zu dem Ergebnis, daß eine Umverteilung von 25 Milliarden Dollar (von den Schichten niedrigen Einkommens zu den Reichen) stattgefunden hat, und daß die Mittelklasse mit einem höchstens um 1% gewachsenen Einkommen praktisch stagnierte. Die Einkommensverteilung hat sich also in den kurzen Reagan-Jahren wieder dem Stand der späten 40er Jahre angenähert. Vom stattfindenden Aufschwung profitieren unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen in höchst unterschiedlicher Weise.

Reagan gewann seine 2. Wahl mit dem Verweis, 7 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen zu haben, aber noch beträgt die offizielle Arbeitslosenrate für Schwarze 12,2%, für Hispanics 13,1%, für Weiße 7%. (Und nur 29% der Erwerbslosen erhalten gegenwärtig eine Form von Arbeitslosenunterstützung). Aber, es stimmt: die Beschäftigungszahlen insgesamt sind gestiegen. Von Januar 1981 bis September 1984 stiegen sie von 97 696 000 auf 105 239 000 (also um 7,5 Millionen oder 7,7%. Unter der Carter-Administration stiegen die Beschäftigtenzahlen allerdings um 12,5%.) Allerdings handelt es sich bei den neu entstandenen Arbeitsplätzen um ganz bestimmte, und sie sind nur in ganz bestimmten ökonomischen Sektoren entstanden: vor allem die Finanz-, Versicherungs-, Immobilien- und Baubranchen verzeichneten Zuwachs. (Die größten Steigerungsraten für die Jahre 1979-84 werden in den »business services« (mit 35,1%), der medizinischen Versorgung (mit 19,2%), Restaurant-betrieben (13,8%), Finanz-, Versicherungs-, Immobilienbereich (12,2%) angegeben (3). Im produktiven Sektor wurden lediglich in der Öl- und Gasgewinnung signifikant neue Arbeitsplätze geschaffen. Im Juli 1982 übertraf die Beschäftigung in den Dienstleistungsindustrien erstmals in der Geschichte der USA die in der Güterproduktion. Während der ersten 4 Reagan-Jahre wurden 4,3 Millionen Arbeitsplätze in der Dienstleistungsproduktion geschaffen (+ 6,6%), während gleichzeitig 585 000 Jobs in der Güterproduktion verloren gingen (-2,3%) (3).

Nach Prognosen, die in einer Studie am Georgia Institute of Technology über die Auswirkungen von Computertechnologie auf Büroarbeit erstellt wurden, werden auch die Bürojobs in der Versicherungsindustrie (um 39%) und im Bankwesen (um 27%) bis zum Jahr 2000 abnehmen. Bislang wurden vor allem diejenigen Arbeitsplätze, die ein mittleres Einkommen garantierten, wegautomatisiert, während Arbeitsplätze, die niedrige Qualifikation erfordern und Minimallöhne zahlen, expandierten. Diese Expansion (vor allem im Dienstleistungssektor) fand obendrein nicht dort, wo die Arbeitslosenraten am höchsten sind, statt, nämlich in den großen Innenstädten, sondern häufig in den Vorstädten (wo der Pool bisher nicht ins Erwerbsleben integrierter Hausfrauen entdeckt wurde: (z.B. in New York fiel 1983 zum ersten Mal die Zahl der männlichen weißen Erwerbstätigen auf weniger als 50% (49,8%), während die seit 1980 neu geschaffenen Arbeitsplätze zu 2/3 mit Frauen besetzt wurden.) und dort, wo der gewerkschaftliche Organisationsgrad gering ist.

Die Kluft im segmentierten Arbeitsmarkt wurde also zunehmend größer. Schließlich gehören zu der »schrumpfenden Mitte« auch jene 900000 Arbeitsplätze, die zwischen 1978 und 1982 wegen Betriebsschließungen verloren gingen, auch wenn ein ehemaliger Facharbeiter aus dem Stahlbetrieb, der heute einen Arbeitsplatz bei Mac Donalds hat, nicht mehr in der Statistik auftaucht. Das heißt, während Beschäftigtenzahlen gestiegen und Arbeitslosenzahlen gesunken sind, hat sich der Arbeitsmarkt drastisch verändert: gut zahlende »Blue collar«-Jobs wurden ersetzt durch schlecht zahlende und unsichere Jobs im Dienstleistungssektor. Alle Anzeichen deuten darauf hin, daß sich diese Verschiebung noch intensivieren wird.

Die Ergebnisse einer Studie des Center on Budget and Policy Priorities (4) zeigen, daß das Einkommen schwarzer Familien von 1980 bis 1983 im Durchschnitt um 5,3% gesunken ist. Fast 36% aller Schwarzen lebten 1983 unter der Armutsgrenze — das ist die höchste schwarze Armutsgrenze seit die Volkszählung ihre Daten rassenspezifisch erhebt. Von 1980 bis 1983 fielen 1,3 Millionen zusätzliche Schwarze unter die Armutsgrenze. Auf der Basis dieser Erfahrung wissen viele Schwarze, daß »wenn Reagan über traditionelle amerikanische Werte redet, der Rassismus einer der traditionellsten amerikanischen Werte ist.« (5) (Nate Clay, Herausgeber des angesehenen schwarzen Wochenmagazins Chicago Metro-News).

Die unterschiedlichen Auswirkungen des stattfindenden »Aufschwungs« (oder besser: Umstrukturierungsprozesses) lassen sich am Beispiel einer Stadt deutlich veranschaulichen. Die Stadt New York repräsentiert quasi im Mikokosmos die Nation: Manhattan luxuriert wie der südliche Sunbelt (in Atlanta beispielsweise stiegen die Beschäftigtenzahlen zwischen 1979 und 1983 um 13,1%, in Houston um

6,6%), während die anderen vier Boroughs New Yorks dem kränkelnden Frostbelt ähneln. (Beschäftigungszahlen in Detroit sanken um 11,5%, in Chicago um 6,9 %, in Philadelphia um 4,9%) (6). Sowohl das städtische Einkommen als auch die Zahl der Arbeitsplätze in New York sind gestiegen, aber die Zahl der Sozialhilfeempfänger ist 1984 um 40000 höher als letztes Jahr. 930000 Menschen leben in der 7-Millionen-Stadt »on welfare«. Jeder 4. New Yorker existiert unterhalb der vom Bund festgesetzten Armutsgrenze (7). Dem Aufschwung in bestimmten Stadtteilen entspricht die Verschlimmerung in anderen, so daß die Stadt New York immer mehr zu zwei Städten wird, eine für »Haves« und eine für »Have-nots«. Erstere sind größtenteils weiß, letztere sind größtenteils nicht-weiß: Die Arbeitsplätze in der Güterproduktion haben seit 1980 um 160 000 abgenommen. Und die (im Fiskaljahr 1984) neu geschaffenen 36 000 Arbeitsplätze (v.a. in der Finanz-, Versicherungs- und Baubranche) gingen nicht an die schwarze und hispanische Hälfte der städtischen Bevölkerung, sondern zumeist an die (weißen) Einpendler (8). Die Effekte der so produzierten Ausgrenzung und Marginalisierung ganzer Bevölkerungsteile tauchen vor allem in Form sporadischer Schlagzeilen in das Bewußtsein der Öffentlichkeit: »Hungerkrise in den USA« oder »Neue Obdachlosigkeit eine Epidemie«. Selten wurden Zusammenhänge hergestellt. Zum ersten Mal stellte im November 1984 eine der zahlreichen Untersuchungen über Ausmaß und Ursachen der um sich greifenden Obdachlosigkeit ein Kausalverhältnis zwischen Armut und Obdachlosigkeit her: »Homelessness today is overwhelmingly caused by poverty, not pathology« ist das überraschende Ergebnis der vom New York State Department of Social Services erstellten Studie Homelessness in New York State. 40 bis 50.000 obdachlose Frauen und Männer leben derzeit in New York, 85% davon in der Stadt New York. 20200 werden im Durchschnitt pro Nacht in Obdachlosenasylen und Notunterkünften untergebracht, die restlichen 30000 schlafen in den Straßen, Bahnhöfen oder auf Parkbänken. Während es 1987 in der Stadt New York erst 3 Obdachlosenunterkünfte gab, die 2000 Menschen beherbergten, versuchte man 1983 bereits mit 18 »Heimen« dem Bedarf nachzukommen. 6 500 Menschen wurden von diesen städtischen Anstalten, 1000 weitere von Kirchen und Synagogen versorgt. Als Grund für den sprunghaft gestiegenen Bedarf machte die Studie neben dem Anstieg von Armut und Arbeitslosigkeit vor allem die drastische Verschlechterung der Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte aus, wofür die Bundesregierung verantwortlich gemacht wird. Die Bundesregierung hat ihr soziales Wohnungsbauprogramm (Das amerikanische »Public Housing Program« entspricht eigentlich nur bedingt dem bundesrepublikanischen sozialen Wohnungsbau. Sowohl das Ausmaß (nur 5% des Wohnungsbestands) als auch der Zustand der »Public Housing Projects« legen eher den Vergleich zu deutschen Obdachlosenheimen nahe) praktisch eingestellt, und das Wohngeldprogramm (Federal Section Program) stark eingeschränkt. Mit diesem Programm wurden vordem 47.000 Haushalte im Staat New York unterstützt, heute nur noch 8000.

Bundesweit wurde die Zahl der Obdachlosen auf 250.000 bis 350.000 geschätzt (9). Andere Berichte (z.B. eine beim Department of Health and Human Services erstellte Studie) kommen zu realistischeren Schätzungen von ca. 3 Millionen wohnungslosen Menschen. Auch die für ihre phantasievollen Aktionen zur Obdachlosigkeit berühmt gewordene Community for Creative Non-Violence (CCNV) 10 verlangte eine Korrektur der HUD-Daten. Ihr Anführer, Mitch Snyder, erreichte durch seinen 51tägigen Fasten-Protest im Oktober/November 1984 zwar keine Zurücknahme der Zahlen, aber er bewirkte, daß die Bundesregierung ein Modell-Shelter in Washington mit 800 Betten einrichtete“. Dies Versprechen wurde 2 Tage vor der amerikanischen Präsidentenwahl gemacht. Es kann wohl nicht als Lösung für das Marginalisierungsproblem gelten; genausowenig wie die Absicht der Stadt New York, fürderhin pro Jahr 135 Millionen Dollar für Notunterkünfte auszugeben (1978 waren es erst 18 Millionen Dollar.) (12)

Was sich abzeichnet als Strategie zur Regulierung der Armut in USA ist die Privatisierung auch der Produktion von »Wohlfahrt«. In New York hat die »Partnership for the Homeless«, eine Koalition aus 300 Kirchen und Synagogen, 12.000 Freiwillige auf die Beine gebracht. In der Stadt New York organisierten sie 1984 1500 Betten in Kirchen und Synagogen und 600.000 Mahlzeiten. Das Ausmaß dieser gesellschaftlichen Selbstinitiative wurde vom Bürgermeister Koch — ganz im Geist der Co-Produktion — vereinnahmt: »No other city in America is doing what we (!) are doing.« (13) Auch die Lösungsvorschläge des demokratischen Abgeordneten Ted Weiss (aus Manhattan) zielen auf eine verstärkte Kooperation zwischen privatem Sektor und Bundesbehörden (14).

Die Rede ist hier von den privaten Organisationen, die seit dem Amtsantritt der Reagan-Administration

versuchen, den Rückzug der Bundesregierung von staatlichen Ernährungs- und anderen Programmen wettzumachen. Der Großteil der Bundesmittel für soziale Programme ging bereits an sog. »Dritte Parteien«, also gemeinnützige Organisationen, die in stadtteilnaher oder bewohnerorientierter Form soziale Dienstleistungen erbringen. Für die Wohlfahrtsorganisationen und Dienstleistungsgruppen machten diese Bundesmittel (aufgestockt durch einzelstaatliche und städtische Gelder) den größten Teil ihrer Ressourcen aus. Durch die Mittelkürzungen der Bundesregierung wurden diese 124000 »non-profits« der Nation in ihrer Arbeitsweise schwer beeinträchtigt: die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel reduzierten sich um 27% (4,5 Milliarden Dollar): durch zusätzliche wohltätige Spenden haben sie bisher nur ca. 1/4 der verlorenen Bundeszuschüsse wieder eingeholt (15). Am stärksten betroffen sind diejenigen Dienstleistungsinstitutionen, die sich um die neuen Armen kümmern: sie können die Verluste weder durch eigene Gebühren noch durch »fundraising« wettmachen.

Ein Markt privater Wohlfahrt, in dem die Kirchen und Verbände um Spenden der Industrie und Stiftungen konkurrieren, wird das Problem schon regeln. Die unter der Reagan Administration forcierte Privatisierung und Dezentralisierung sozialer Dienste (Reagan setzte zur Mobilisierung privater Wohltätigkeit und Selbsthilfe auch eine »Task Force on Private Sector Activities« ein) scheint keineswegs zu neuer sozialer Organisation oder Bewegung zu führen, weder über die individuelle Erfahrung mit der Ausgrenzung noch über die Armenpolitik der Betroffenen. Vielmehr wirkt sie auf die Betroffenen anspruchssenkend, und sie verstärkt die gesellschaftlichen Polarisierungs- und Segmentierungstendenzen.

So ist es zwar richtig, daß aus dieser gesellschaftlichen Peripherie wenige auf der Woge des neuen amerikanischen Patriotismus mitschwimmen (im November 1984 gaben 68% der erwerbslosen und 90% der schwarzen Wähler ihre Stimme nicht dem Optimismus und Aufschwung verkörpernden Reagan, sondern an Walter Mondale). Aber sie stellen eine ausgegrenzte Minderheit dar. Und die vorherrschenden sozialen Wahrnehmungen sind offensichtlich schon von der Gesellschaftsspaltung betroffen: 68% von befragten Weißen glaubten, daß es auch den Schwarzen dank Reagan besser gehe als vorher (16).

Anmerkungen:

1 David Moberg: »The Poor Still Getting Poorer«, in: In These Times, 22. August 1984, Seite 6

2 John L. Palmer, Isabel V. Sawhill, Hg.: The Reagan Record, An Assessment of America's Changing Domestic Priorities, The Urban Institute, 1984

3 Federal Bureau of Labor Statistics, zitiert nach New York Times, 16. Oktober 1984: »Jobs Increase in Number, but Trends are said to leave many behind«

4 Falling Behind: A Report on How Blacks have Fared under Reagan, Washington D.C. 1984

5 Nate Clay, Herausgeber des angesehenen schwarzen Wochenmagazins Chicago Metro-News

6 Vgl. New York Times, »Jobs Increase.«, 16.10.1984

7 New York Times: »New York's Recovery Brings City of Haves and Have-nots«, 28.7.1984

8 ebd.

9 U.S. Department of Housing and Urban Development: A Report to the Secretary on the Homeless and Emergency Shelters; Washington, D.C., Mai 1984

10 Zu CCNV vgl. Margit Mayer, Steven Katz: »Die neue Wohnungsnot: Obdachlose, in: »Widersprüche« Heft 7, Offenbach, Juni 1983

11 New York Times: »Fasting Wins Concessions for the Homeless«, 5. November 1984

12 »Homelessness as a Housing Problem: A Shelter is not a Home«, Shelterforce 8/3, August 1984

13 New York Times: »100 Million To be Spent on Homeless«, 10. Oktober 1984

14 Vgl. New York Times, 4. Oktober 1984

15 New York Times: »Let Them Eat Charity«, 1. Oktober 1984

16 Center on Budget and Policy Priorities: Falling behind, Washington, 1984