

# Sozialstaat

## *In den USA gibt es keine soziale Sicherheit*

Die USA gelten als das Land der unbegrenzten Möglichkeiten. Hier – so ein gängiges Klischee – kann man es vom Tellerwäscher zum Millionär schaffen. In Frank Sinatra's Hommage an die Metropole New York heißt es gar: „*If you can make it here, you can make it everywhere*“. Auf der Liste der reichsten Menschen der Welt im Forbes Magazin stehen dann auch zwei US-Bürger ganz weit oben: Bill Gates und Warren Buffet. Allerdings kennen wir auch das andere, das arme Amerika: Obdachlose, die sich im Winter unter den Zubringern der Highways in den Randgebieten der Großstädte an brennenden Öltonnen die Finger wärmen, Suppenküchen und extrem hohe Kriminalität. Amerika, das Land der großen Widersprüche: extremem Reichtum steht extreme Armut gegenüber. Im Jahre 2005 lebten 37 Millionen Amerikaner in Armut, das sind 12,6 Prozent der Gesamtbevölkerung, bei den Schwarzen lebt gar fast jeder Vierte in Armut. In fast keiner entwickelten Demokratie sind die Einkommensunterschiede größer als in den USA.

Gibt es in den USA also keine soziale Sicherheit? Um die Textzeile von Frank Sinatra erneut zu bemühen: Was passiert, wenn man es in den USA nicht schafft, seinen Lebensunterhalt mit der eigenen Arbeitskraft zu bestreiten, wenn man dafür zu alt oder zu krank ist, wenn man mit der eigenen Ausbildung und beruflichen Qualifikation auf dem Arbeitsmarkt nicht „gebraucht“ wird oder bedingt durch die wirtschaftliche Situation keine Jobs vorhanden sind? Hier greift ein weiteres Klischee: „die Amerikaner haben eben keinen Wohlfahrtsstaat, der bei solchen Fällen kompensierend eingreift“.

Stimmt das?

Im Folgenden möchte ich dieser Frage nachgehen und das/die System(e) sozialer Sicherheit in den USA skizzieren und diskutieren. Wie unterscheidet sich der Umgang mit sozialen Risiken in den USA von dem, was wir aus Deutschland kennen?

Bei zwei sozialen Risiken, Alter und Arbeitslosigkeit, sind die Unterschiede in der Grundstruktur gar nicht so groß. Nehmen wir die Rentenversicherung. Rund 96 Prozent der Arbeitenden in den USA sind unter *Social Security* rentenversichert. Um Leistungen aus diesem Programm zu bekommen, zahlt man in der Zeit, in der man einen Job hat, Abgaben in das Versicherungssystem und sammelt damit Berechtigungspunkte. Um die Minimalleistung in Anspruch zu nehmen, muss man 10 Jahre gearbeitet und 40 Berechtigungspunkte gesammelt haben. Die Höhe der Rente errechnet sich nach dem Gesamtverdienst und ist zudem abhängig vom Alter. Geht man beispielsweise vor 65 in Rente, so bekommt man weniger. Das gesetzlich festgelegte Renteneintrittsalter beträgt 65 Jahre für diejenigen, die vor 1938 geboren wurden, und erhöht sich für die folgenden Jahrgänge bis 1960 sukzessive auf 67 Jahre. *Social Security* ist wie in Deutschland nach dem *pay-as-you-go*-Prinzip finanziert, d.h. die Beiträge, die eingezahlt werden, werden nicht angespart, sondern an die gegenwärtigen Rentenbe-

zieher sofort wieder ausgezahlt. Aktuell liegt der Beitragssatz zur Rentenversicherung bei 6,2 Prozent des Arbeitseinkommens, und das zahlen sowohl der Arbeitnehmer als auch der Arbeitgeber. Im Jahr 2006 erhielten Rentner in den USA im Durchschnitt eine Rente von 1101 US-Dollar pro Monat. Die maximal mögliche Rentenleistung liegt derzeit bei 2035 US-Dollar. Der Anteil der Leistungen aus dieser Rentenversicherung am Gesamteinkommen der Rentner in den USA lag im Jahre 2004 bei durchschnittlich rund 40 Prozent. Die restlichen 60 Prozent kamen aus zusätzlichen privaten Rentenversicherungen, Geldvermögen oder Arbeitseinkommen. Für diejenigen Rentner, die nur einen niedrigen Anspruch auf Leistungen aus dem Bundesrentenversicherungsprogramm und auch sonst keine zusätzlichen Einnahmen haben, existiert in den USA eine Art Sozialhilfe für Rentner: das so genannte *Supplemental Security Income* (SSI). Nach einer genauen Bedürftigkeitsprüfung können Rentner mit nur geringem Einkommen hier Zusatzleistungen erhalten.

Wie in Deutschland ist das System der Altersvorsorge in den USA nicht unumstritten, und auch unter der Präsidentschaft von George W. Bush wurde eine Reform des Rentensystems diskutiert. Nach den Vorschlägen des Weißen Hauses sollte ein Teil der Beiträge für *Social Security* in private und individuelle Anlagekonten eingezahlt werden, in der Hoffnung, dass diese Anlagen eine höhere Rendite erwirtschaften würden als das traditionelle System. Diese angestrebte Teilprivatisierung der Rentenversicherung ist aber am Widerstand der Demokratischen Partei und auch Teilen der Republikanischen Partei im Kongress gescheitert.

Auch das soziale Risiko der Arbeitslosigkeit wird in den USA nach dem Versicherungsprinzip bearbeitet. Im Gegensatz zur Rentenversicherung aber, die bundesstaatlich einheitlich ist, wird die Arbeitslosenversicherung von den Einzelstaaten verwaltet. Dies führt dann auch dazu, dass sich die Leistungen der Arbeitslosenversicherung und auch deren Berechtigungskriterien deutlich zwischen den Einzelstaaten unterscheiden. Generell bietet die Arbeitslosenversicherung Leistungen an Arbeitnehmer, die unverschuldete arbeitslos geworden sind und die einzelstaatlich festgelegten Anspruchskriterien erfüllen. Finanziert wird die Arbeitslosenversicherung in der Mehrheit der Einzelstaaten ausschließlich durch Beiträge, die der Arbeitgeber zu entrichten hat. Lediglich in drei Bundesstaaten müssen auch die Arbeitnehmer einen Anteil an der Arbeitslosenversicherung zahlen. Die Leistungen variieren sehr stark zwischen den Einzelstaaten. Generell berechnen sich die Leistungen auf der Grundlage des Verdienstes der letzten 52 Arbeitswochen bis zu einem einzelstaatlich festgelegten Maximalwert. Leistungen werden maximal für 26 Wochen gezahlt; so bekam beispielsweise im Januar 2006 ein Arbeitsloser in den USA im Durchschnitt 275 US-Dollar pro Woche ausgezahlt. Allerdings variiert der Wert erheblich zwischen den Bundesstaaten: zwischen 365 US-Dollar in Massachusetts und 178 US-Dollar in Alabama.

Im Umgang mit den sozialen Risiken Alter und Arbeitslosigkeit unterscheiden sich die USA kaum von dem, was wir aus Europa kennen. Hier liegen die Differenzen eher in der jeweiligen Großzügigkeit der Systeme. In zwei Bereichen unterscheidet sich der amerikanische Wohlfahrtsstaat allerdings sehr deutlich: im Bereich der Krankenversicherung und der Sozialhilfe. Hier fehlt es an einem national einheitlichen und universellen Krankenversicherungssystem und einem umfassenden Sozialhilfesystem für alle

Bedürftigen. Generell kann das amerikanische Krankenversicherungssystem als marktwirtschaftlich charakterisiert werden. So ist nicht nur die Produktion und Verteilung medizinischer Güter und Dienstleistungen weitgehend privatwirtschaftlich organisiert, es besteht auch kein öffentliches System universeller Krankenversicherung. Dieses Fehlen einer allgemeinen öffentlichen Krankenversicherung begründet bis heute weitgehend den Ausnahmecharakter des US-Wohlfahrtsstaates, was dann auf der anderen Seite zum Ausbau des privaten Krankenversicherungssystems mit großer Reichweite führte. Rund zwei Drittel der amerikanischen Bürger unter 65 Jahren sind privat krankenversichert. Eine Mehrheit davon ist über die eigene Arbeitsstelle versichert oder über den Haushaltsvorstand in der Familie mitversichert. Dabei übernimmt der Arbeitgeber in der Regel die Mehrheit der anfallenden Versicherungskosten, im Einzelfall bis zu 100 Prozent. Allerdings zeichnen sich die Versicherungen durch ganz unterschiedliche Leistungsumfänge aus: so werden beispielsweise in den meisten Fällen die Kosten für Medikamente und Zahnbehandlungen nicht übernommen. Für zwei Personengruppen existiert aber auch in den USA eine öffentliche und nahezu universelle Krankenversicherung: für die Alten und diejenigen, die Sozialhilfe beziehen. *Medicare* heißt das Krankenversicherungsprogramm für die Rentner, und *Medicaid* ist eine Krankenbeihilfe für sozialhilfeberechtigte Personen. Auch hier muss ergänzt werden, dass der Leistungsumfang dieser Versicherungen nicht mit dem zu vergleichen ist, was wir derzeit noch aus Deutschland gewohnt sind. Eins von drei Kriterien muss also erfüllt sein, um in den USA krankenversichert zu sein: man muss über 65 Jahre sein (*Medicare*), Sozialhilfeempfänger (*Medicaid*) oder über die Arbeitsstelle krankenversichert sein. Alle anderen müssten sich rein privat krankenversichern, was allerdings kaum finanzierbar ist. Was dies bedeutet, wird in den Daten des US-Census-Büros deutlich: Im Jahr 2005 waren in den USA 46,6 Millionen Bürger nicht krankenversichert. Krankheit ist somit eines der größten Armutsrisiken in den USA. Zu ergänzen wäre an dieser Stelle, dass arbeiten nicht automatisch heißt, dass der Arbeitgeber einen *health plan* anbietet; auch das gilt eher für die ‚besseren‘ Jobs.

Im Kampf gegen Armut spielt natürlich der Sozialhilfebereich eine ganz wichtige Rolle, einer der umstrittensten Politikbereiche in den USA, auch wenn der Anteil der Ausgaben für die Sozialhilfeprogramme gerade im Vergleich zu den Kosten für Gesundheit und Altersvorsorge doch recht gering ausfällt. Der *welfare*-Bereich ist in den USA gekennzeichnet durch eine Aufsplitterung in zahlreiche Einzelprogramme, die von Essensmarken bis zu Wohnbeihilfen reichen. Zu den größten Sozialhilfeprogrammen gehört *Temporary Assistance to Needy Families* (TANF), das seit der *welfare reform* von Präsident Clinton im Jahr 1996 das traditionelle Familienbeihilfeprogramm *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC) ersetzt. Zwei Motive stehen hinter TANF: zum einen sollen bedürftige Familien in die Lage versetzt werden, für ihre eigenen Kinder zu sorgen. Gleichzeitig soll die Abhängigkeit dieser Familien von der Wohlfahrt reduziert werden, indem Ehepaare und Alleinerziehende verstärkt für den Arbeitsmarkt qualifiziert werden sollen. Dieses Qualifizierungsangebot muss angenommen werden, sonst werden die Leistungen erheblich eingeschränkt. Insgesamt ist der Sozialhilfebereich in den USA sehr selektiv und aufgesplittet, was auch als Folge des generellen Misstrauens in den USA gegenüber dem *welfare*-Bereich charakterisiert werden kann. Hier ist die Unterscheidung in *deserving* und *un-*

*deserving poor* von großer Bedeutung. Soziale Unterstützung steht demnach nicht automatisch jedem US-Bürger zu. So ist es beispielsweise für alleinstehende und gesunde Männer zwischen 16 und 65 ziemlich schwierig, Sozialhilfeleistungen zu bekommen, da man von ihnen erwartet, für ihren Lebensunterhalt zu arbeiten. Dafür sollen aber *die* Bürger unterstützt werden, die, obwohl sie einen oder gar mehrere Jobs haben, noch immer unter der Armutsgrenze leben (*working poor*). Sie gelten als *deserving poor* und bekommen vom Staat einen Steuerzuschuss im Rahmen des *Earned Income Tax Credit* (EITC). Jeder Arbeitende, der unter eine bestimmte Einkommensgrenze fällt, hat Anspruch auf diesen Steuercredit, um so Arbeitsanreize zu schaffen und die Spanne zwischen Sozialleistungen und Arbeitslohn zu vergrößern. Vom Finanzierungsumfang hat sich der EITC seit den 90er Jahren zum größten Programm gegen die Bekämpfung der Armut entwickelt und kostet derzeit mehr als alle anderen Sozialhilfeprogramme zusammen genommen. Alle anderen Bezieher von Sozialhilfe unterliegen aber in den USA einer strikten Überwachung und Regulierung seitens des Staates. Damit geht eine Stigmatisierung der Sozialhilfeempfänger einher, die zusammen mit der komplizierten und zersplitterten Struktur der Einzelprogramme im Sozialhilfereich dazu führt, dass viele Menschen gar nicht die ihnen eigentlich zustehenden Programme und Mittel in Anspruch nehmen.

Insgesamt kann also nicht davon gesprochen werden, dass es in den USA keine soziale Sicherheit gibt; sie ist allerdings zum Teil sehr ungleich verteilt. Insbesondere die untersten sozialen Schichten mussten in den letzten Jahren deutliche Kürzungen der Leistungen hinnehmen, und zugleich wurde deutlich mehr an Gegenleistung von ihnen verlangt. Unter dem Schlagwort *workfare* sind weite Teile des Sozialhilfesystems mit dem Ziel umstrukturiert worden, Sozialhilfe nur zu zahlen, wenn zugleich die Bereitschaft da ist, sich weiterzubilden oder umzuschulen, um möglichst schnell wieder in den Arbeitsmarkt integriert zu werden. Passend dazu ist die Bezugsdauer von Familienbeihilfe auf insgesamt fünf Jahre begrenzt worden.

Im Gegensatz dazu profitieren die Mittelklasse und die oberen Einkommensgruppen überproportional vom amerikanischen Wohlfahrtssystem: einerseits durch ein äußerst regressives Steuersystem und andererseits durch Renten- und Krankenversicherungspläne, die durch den Staat und die Arbeitgeber stark subventioniert werden. Etwa zwei Drittel der US-Bürger profitieren von Krankenversicherungen, die der Arbeitgeber anbietet und immerhin etwas mehr als ein Drittel von Betriebsrenten. In keiner anderen entwickelten Industrienation des Westens versichern sich die Bürger in einem solch massiven Umfang privat gegen die fundamentalen Risiken des modernen Lebens. Und dieses ausgebaute System der privaten Wohlfahrt wird maßgeblich von der US-Regierung unterstützt: mit Steuervergünstigungen, Fördergeldern und gesetzlicher Regulierung. Und wer in den USA privat krankenversichert ist, bekommt als Gegenleistung eine medizinische Versorgung, die im internationalen Vergleich ihresgleichen sucht.

Soziale Sicherheit ist in den USA also vorhanden, allerdings in besonderem Maße für diejenigen, die gar nicht so sehr darauf angewiesen sind. Folglich ist es nicht verwunderlich, dass die Unterschiede zwischen Arm und Reich in den USA immer größer

**werden und aus europäischer Perspektive dadurch der Eindruck entsteht, dass es in den USA keine soziale Sicherheit gibt.**

*Christian Lammert*