

WISO direkt

Analysen und Konzepte zur
Wirtschafts- und Sozialpolitik

Schon drinnen oder noch draußen?

Soziale Ausgrenzung und Aktivierung im internationalen Vergleich¹

Werner Eichhorst und Regina Konle-Seidl²

Auf einen Blick

National wie international ist Erwerbslosigkeit die wichtigste Einzelursache für Armut und soziale Ausgrenzung. Dabei erhöht nicht nur verfestigte Erwerbslosigkeit die Gefahr der sozialen Ausgrenzung, sondern auch die Inaktivität von Personen im Erwerbsalter, die weder beschäftigt noch offiziell arbeitslos gemeldet sind. Da das Ausmaß von Erwerbslosigkeit und Inaktivität auch durch die Anspruchsberechtigung, die Leistungsbemessung und die Zuteilungspraktiken sozialstaatlicher Institutionen determiniert wird, kommt der aktivierenden Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme eine besondere Bedeutung bei der Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu. Der internationale Vergleich zeigt, dass es keine Alternative zur Aktivierung von erwerbsfähigen Leistungsbeziehern gibt. Über das „Fordern und Fördern“ von immer mehr Personen im Erwerbsalter hinaus sollten die Prioritäten auf der politischen Ebene aber noch stärker auf eine vorsorgende Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik gelegt werden.

Teilhabe und Ausgrenzung

Soziale Ausgrenzung ist ein mehrdimensionales Phänomen, das nicht nur die materielle Seite umfasst, sondern gesellschaftliche Teilhabe in einem weiteren Sinn. Ausgrenzung auf der einen Seite, aber auch Inklusion auf der anderen sind als Endpunkte auf einem Kontinuum anzusehen, bei dem es zahlreiche Abstufungen gibt. Nicht jeder Transferbezug ist definitiv mit Ausgrenzung gleichzusetzen, nicht jede Form der Erwerbstätigkeit bedeutet gleichzeitig Inklusion. Als wichtigste nationale und internationale Kennzahl für Ausgrenzung ist dauerhafte Einkommensarmut anzusehen. Die Datenlage in anderen Dimensionen von Teilhabe und Ausgrenzung ist nach wie vor beschränkt. National wie international ist Erwerbslosigkeit, insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit, die wichtigste Einzelursache für Armut und soziale Ausgrenzung. Je länger Arbeitslosigkeit oder Inaktivität andauert, um so eher tritt Einkommensarmut auf und um so schwieriger wird die Reintegration in existenzsichernde Arbeit.

Zwar können soziale Sicherungssysteme durch die Gewährung von Einkommensersatzleistungen die Einkommensarmut begrenzen, jedoch besteht

gleichzeitig das Problem, dass Sozialleistungen ohne Aktivierungskomponente nicht zur Integration in Erwerbsarbeit beitragen, sondern den Zustand der Erwerbslosigkeit eher verlängern. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die betroffenen Personengruppen aufgrund eingeschränkter Beschäftigungsfähigkeit keinen leichten Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Dies gilt etwa für Personen im erwerbsfähigen Alter mit geringer oder über die Zeit entwerteter beruflicher Qualifikation, gesundheitlich beeinträchtigte Erwachsene oder Alleinerziehende, die aufgrund mangelnder Kinderbetreuung keinen Zugang zu Arbeit finden.

In allen entwickelten Wohlfahrtsstaaten kommt der Armutsbekämpfung durch mehr oder weniger großzügige Mindestsicherungsleistungen eine besondere Rolle zu. Ein großzügiges Mindestsicherungssystem kann auf der einen Seite Armut bei Nichterwerbstätigen begrenzen, auf der anderen Seite aber auch zur Verfestigung der Erwerbslosigkeit beitragen. Dies gilt insbesondere dann, wenn an den Bezug von Sozialleistungen nur geringe Anforderungen gestellt werden und keine aktivierende Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik betrieben wird. Dieses sollte durch eine intensive Betreuung der Transferbezieher samt Einfordern von Stellensuchaktivitäten ergänzt durch Qualifizierungsmaßnahmen erfolgen.

Deutschland im internationalen Vergleich

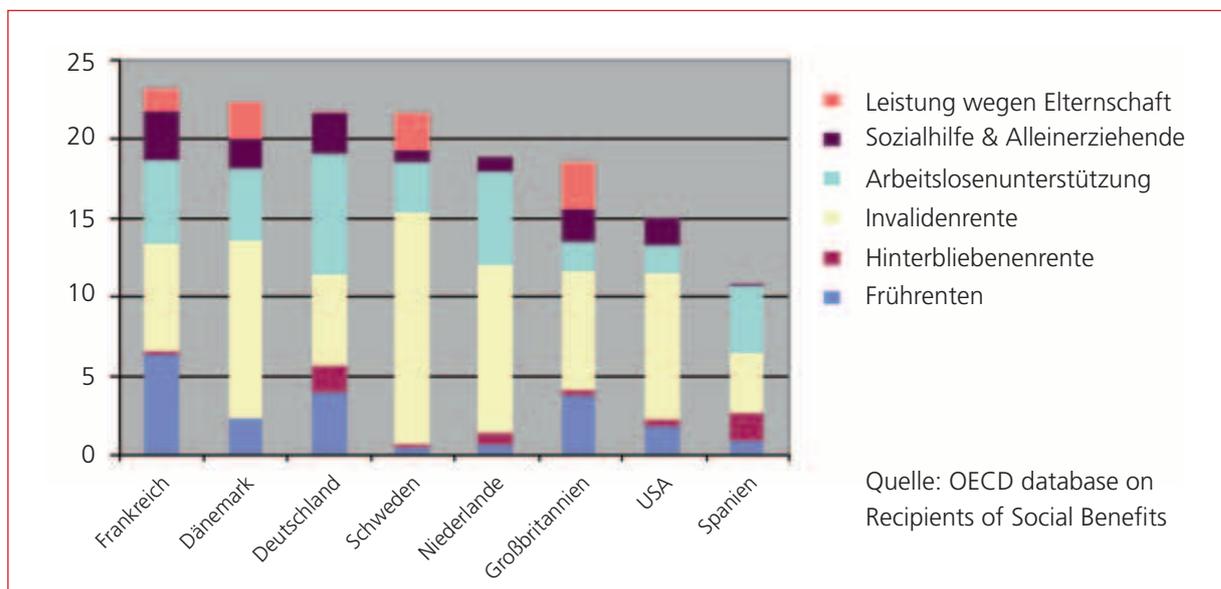
In allen hoch entwickelten Sozialstaaten lebt etwa ein Fünftel der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von Sozialleistungen. Die Abbildung

zeigt, dass im Unterschied zu Deutschland die anderen Staaten höhere Anteile an Leistungsempfängern in passiven, d.h. nicht mit der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt verknüpften Sicherungssystemen aufweisen. In den Niederlanden, Dänemark, Schweden, Großbritannien und den USA übertrifft die Zahl der Empfänger von Invalidenrenten die der Arbeitslosengeldbezieher um ein Vielfaches. Unterbeschäftigung wird in Deutschland damit in der Statistik transparenter gemacht als anderswo.

Nach Reformen bei den Erwerbsminderungsrenten und Vorruhestands- bzw. Frühverrentungsmöglichkeiten bestehen hierzulande für Personen im erwerbsfähigen Alter keine bedeutenden Ausweichoptionen mehr in nicht-aktivierende Sozialsysteme. Eine im internationalen Vergleich sehr weitgehende Definition von Erwerbsfähigkeit und das universelle System der Grundsicherung, das seit Hartz IV für mehr als 90 Prozent aller bedürftigen Personen zuständig ist, hat zur Folge, dass hierzulande auch mehr Menschen prinzipiell der Aktivierung unterworfen werden. Deutschland erfasst damit Einkommensarmut überwiegend im Grundsicherungssystem und weist aufgrund des generellen Zugangs zu diesem Regime eine geringere Dunkelziffer bei Armut und Unterbeschäftigung als früher auf.

Im EU-Vergleich liegt die Einkommensarmut in Deutschland eher am unteren Rand, was für eine vergleichsweise wirksame Armutsvermeidung durch die Sozialsysteme, insbesondere die Grundsicherung, spricht. Entgegen einer weit verbreit-

Abbildung: Leistungsempfänger in % der erwerbsfähigen Bevölkerung, 2004



teten Wahrnehmung geht das Armutsrisiko mit dem Aufbau der Beschäftigung derzeit zurück. Gleiches gilt auch für die Unterbeschäftigung und den Bezug von Sozialleistungen bei Arbeitslosigkeit, also Arbeitslosengeld I und Arbeitslosengeld II.

Hinsichtlich der Gruppen, die am stärksten dem Risiko von geringer und instabiler Erwerbsintegration und damit Armut ausgesetzt sind, zeigt sich länderübergreifend, dass Geringqualifizierte, Alleinerziehende, Migranten und Haushalte, in denen kein Erwachsener erwerbstätig ist, am häufigsten betroffen sind. Entscheidend zur Vermeidung von Armut und Ausgrenzung tragen damit schulische und berufliche Ausbildung und aktivierende Elemente der Arbeitsmarktpolitik bis hin zu institutioneller Kinderbetreuung bei.

Da sich unzureichende Integration in das Erwerbsleben in Deutschland vorrangig in der Arbeitslosenstatistik niederschlägt, ist es nicht verwunderlich, dass der Anteil der Arbeitslosen, insbesondere der Langzeitarbeitslosen, hierzulande immer noch besonders hoch ist. Die Vermutung, dass das „Fördern und Fordern“ zu einer überdurchschnittlichen Integration von Hartz IV-Empfängern in Beschäftigungsverhältnisse mit geringer Entlohnung erfolgt ist, kann empirisch noch nicht bestätigt oder widerlegt werden.

Tatsache ist aber, dass sich der Niedriglohnsektor über die letzten Jahre stark ausgeweitet hat. In Deutschland arbeiten inzwischen rund 22 Prozent aller Erwerbstätigen (einschließlich Teilzeit- und geringfügig Beschäftigter) im Niedriglohnsektor. 2006 kamen damit gut ein Fünftel der Erwerbstätigen über die Niedriglohnschwelle von 1802 € (brutto) nicht hinaus. Dieser hohe Anteil wird nur noch von den USA und Polen übertroffen. Im deutschen Niedriglohnsektor besteht zudem ein vergleichsweise ausgeprägtes Problem des längeren Verbleibs.

Auch die Arbeitsmarktintegration über „atypische“ Beschäftigungsverhältnisse hat an Bedeutung zugenommen. Dies gilt insbesondere für Minijobs und Zeitarbeit. Sollen zusätzliche Erwerbspersonen in den Arbeitsmarkt integriert werden, so sind atypische Beschäftigungsverhältnisse eine Möglichkeit, die Hürden für die Aufnahme der Beschäftigung niedrig zu halten. Sie haben ihre Berechtigung somit als Einstiegsjobs für Personen am Beginn des Erwerbslebens

oder nach längerer Erwerbslosigkeit, wenn nicht sofort ein reguläres Arbeitsverhältnis aufgenommen werden kann. Problematisch sind sie dann, wenn sie zu dauerhafter Verfestigung „prekärer“ Erwerbsverläufe beitragen. Empirisch gesehen ist aber nicht jede atypische Beschäftigung derart kritisch zu bewerten. Befristete Beschäftigung hat z.B. in Deutschland – im Gegensatz etwa zu Frankreich oder Spanien – oft den Charakter von Ausbildung und Probezeit und wird überwiegend von hoch qualifizierten Arbeitskräften ausgeübt. Sie ist deshalb mit hohen Übergangsraten in unbefristete Arbeitsverträge verbunden. Minijobs dienen überwiegend der Ergänzung von anderen Einkommensquellen, sei es aus einem ersten Job, aus dem Partnereinkommen oder Sozialleistungen. Die bestehenden Hinzuverdienstregelungen für Minijobber im Rahmen des SGB II bieten allerdings wenig Anreiz, in eine Vollzeittätigkeit zu wechseln. Auch Zeitarbeit stellt empirischen Erkenntnissen zufolge keine verlässliche Brücke in stabile Beschäftigung dar, sondern ist von starker Fluktuation gekennzeichnet. Für vormals nicht Erwerbstätige, insbesondere gering qualifizierte, bietet Zeitarbeit aber die Chance, einen ersten, wenngleich oft instabilen, Zugang zum Arbeitsmarkt zu bekommen.

Handlungsalternativen: Fürsorge – Aktivierung – Vorsorge

Zur Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung wird gerade im deutschen Kontext häufig auf die Notwendigkeit großzügigerer Sozialleistungen hingewiesen. So soll etwa eine Anhebung des Regelsatzes des Arbeitslosengeldes II Armut lindern. Gleichzeitig sollen Möglichkeiten zum Ausstieg aus dem Erwerbsleben für jene Personen angeboten werden, die keine reelle Chance mehr auf eine stabile Erwerbstätigkeit mehr haben. Diese *kompensatorische* Politik ist jedoch langfristig keine Lösung, da sie Gefahr läuft, Erwerbslosigkeit zu verfestigen und insbesondere auch im familiären Kontext Anreize zu Bildung und Erwerbstätigkeit zu untergraben.

Aktivierung kann im Gegensatz hierzu als *kurative* Politik bezeichnet werden. Fördernde und fordernde Interventionen sollen dazu dienen, auf der Basis eines funktionierenden Sozialleistungssystems, das der Armutsvermeidung dient, die damit verbundenen Anreizprobleme zu überwinden und Transferabhängigkeit zu beenden. Aktivierung verkörpert damit eine Politik der

zweiten Chance im Erwerbsleben. Allein fordernde Elemente wie eine intensive Überwachung der Stellensuche und damit verbundene Sanktionen können zwar, wie jüngere Erkenntnisse zeigen, die Abgänge aus dem Transferbezug kurzfristig erhöhen. Eine nachhaltige Integration in existenzsichernde Arbeit ist insbesondere für Langzeitarbeitslose und Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen jedoch schwierig.

Von daher muss eine aktivierende Politik vermehrt für eine Stabilisierung von Einstiegen in den Arbeitsmarkt sorgen. Dies hängt von den Bedarfslagen der jeweiligen Zielgruppen ab. Berufsbegleitende Qualifikation ist hier von zentraler Bedeutung, aber auch intensive soziale Betreuung und Stabilisierung können helfen, wie die jüngsten Initiativen in Großbritannien belegen. Nach dem Einstieg in Arbeit, etwa auch einen gering bezahlten ersten Job, müssen Maßnahmen einsetzen, die zur Aufstiegsmobilität beitragen – wenngleich das nicht in jedem Einzelfall gewährleistet werden kann. Qualifizierende Elemente bieten mehr Potenziale zum Aufstieg als die Gewährung von Einkommenszuschüssen. In dem Zusammenhang sollte auch durch institutionelle Veränderungen dafür gesorgt werden, dass Übergänge am Arbeitsmarkt leichter werden, also Barrieren zwischen verschiedenen Erwerbsformen abgebaut werden, etwa durch die Glättung von Sprungstellen im Steuer- und Transfersystem sowie die Vereinheitlichung des arbeitsrechtlichen Schutzes bei befristeter und unbefristeter Beschäftigung sowie Zeitarbeit. Hier kann das niederländische Modell der Flexicurity mit nach Beschäftigungsdauer wachsendem Bestandschutz hilfreich sein.

Als drittes Element ist eine *präventive* und vorsorgende Politik zentral. Kompensatorische und kurative Politik werden umso weniger erforderlich sein, je effektiver durch Bildung dafür gesorgt wird, dass jede Erwerbsperson beim Be-

rufseinstieg die notwendigen Grundqualifikationen für eine erfolgreiche Integration in Arbeit mitbringt. Die internationale Forschung sieht hier eine zentrale Herausforderung im Bereich der frühkindlichen und schulischen Bildung, insbesondere bei der frühzeitigen Förderung von Kindern mit ungünstigen familiären Startbedingungen. Gelingt es hier, durch verstärktes, vor allem öffentliches Engagement auch Kinder und Jugendliche aus einem schwierigen familiären oder sozialen Umfeld zu erreichen, so werden jüngere Kohorten mit besseren Voraussetzungen in den Arbeitsmarkt eintreten als die älteren. Damit wird eine langfristige Linderung der Risiken von Armut, Arbeitslosigkeit und Ausgrenzung verbunden sein. Allerdings ist präventive Politik nicht allein auf Kinder und Jugendliche beschränkt. Auch der Weiterqualifikation im Erwachsenenalter kommt angesichts eines beschleunigten Technologie- und Strukturwandels eine wachsende Bedeutung zu. Die Weiterentwicklung und Anpassung der beruflich nutzbaren Qualifikationen kann das Risiko des Arbeitsplatzverlustes und der Langzeitarbeitslosigkeit vermindern. Modelle intensiver Erwachsenenbildung finden sich insbesondere in den skandinavischen Ländern wie beispielsweise in Schweden. Im deutschen Kontext ist diese Seite der präventiven Politik noch deutlich unterentwickelt. Weiterbildung ist nahezu vollständig entweder auf die betriebliche Qualifikation von Schlüsselpersonal oder die öffentlich geförderte Qualifizierung von Arbeitslosen beschränkt. Es wird für die Zukunft wichtig sein, kontinuierliche Lernprozesse im Verlauf des Erwerbslebens für alle zu initiieren – auch ohne akut drohenden Arbeitsverlust, und auch bei Erwerbspersonen, die bislang weder seitens des Arbeitgebers noch aus eigenem Antrieb an Weiterbildung beteiligt waren. Die dreiseitige Förderung von Weiterbildung seitens der Erwerbstätigen, der Arbeitgeber und der öffentlichen Hand im Rahmen einer Arbeitsversicherung kann hier ein Modell darstellen.

1 In den internationalen Vergleich wurden neben Deutschland, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande, Polen, Schweden, Spanien und die USA einbezogen. Die Langfassung der Expertise „Aktivierung und soziale Ausgrenzung im internationalen Vergleich“ erscheint in der Reihe WISO Diskurs.

2 Regina Konle-Seidl ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Dr. Werner Eichhorst ist stellv. Direktor für Arbeitsmarktpolitik am Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.