

Dezember 2008

WISO

Diskurs

Experten und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Erwerbslosigkeit, Aktivierung und soziale Ausgrenzung

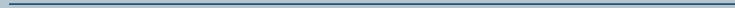
Deutschland im
internationalen Vergleich

Gesprächskreis
Arbeit und Qualifizierung



Zukunft
2020

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG



Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Erwerbslosigkeit, Aktivierung und soziale Ausgrenzung

Deutschland im
internationalen Vergleich

Regina Konle-Seidl und Werner Eichhorst

Inhalt

Vorbemerkung	3
1. Einleitung	5
2. Soziale Ausgrenzung – ein mehrdimensionales Phänomen	7
2.1 Inklusion und Exklusion	7
2.2 Soziale Ausgrenzung und Sozialstaatstradition	8
3. Erwerbslosigkeit und soziale Ausgrenzung – Deutschland im internationalen Vergleich	11
3.1 Erwerbslosigkeit als wichtigste Ursache sozialer Ausgrenzung	11
3.2 Erwerbsbeteiligung, Erwerbslosigkeit und Inaktivität	12
3.3 Langzeiterwerbslosigkeit	20
3.4 Erwerbsbeteiligung ausgewählter Gruppen	21
3.4.1 Geringqualifizierte	21
3.4.2 Migranten	21
3.4.3 Jugendliche	22
3.5 Persistenz und Konzentration von Erwerbslosigkeit	25
3.6 Prekäre Arbeitsmarktinklusion	28
3.6.1 Integration über atypische Beschäftigung	28
3.6.2 Integration über den Niedriglohnsektor	31
3.6.3 Working Poor	34
3.7 Zwischenfazit I: Deutschland im internationalen Vergleich	36
4. Erwerbslosigkeit und soziale Sicherung	38
4.1 Die ambivalente Rolle sozialer Sicherungssysteme	38
4.2 Passive und aktive Sozialleistungssysteme	39
4.3 Absicherung bei Erwerbslosigkeit	41
4.4 Armutsbekämpfung durch Mindestsicherung	46
4.5 Verfestigte Armut	51
4.6 Die Entwicklung in Deutschland nach 2005	52
4.7 Zwischenfazit II: Die Länder im Vergleich	54
5. Umkehr von Ausgrenzungsprozessen durch Aktivierung	56
5.1 Aktivierung sozialer Sicherungssysteme	56
5.2 Aktivierung von Erwerbslosen und Inaktiven	57
6. Erfolgversprechende Integrationsansätze: Gute Praktiken im Ländervergleich	61
6.1 Die neue Aktivierungsstrategie in Großbritannien	61
6.2 Das schwedische Knowledge Lift-Programm	62
6.3 Durchlässigkeit von Beschäftigungsformen in den Niederlanden	63
7. Schlussfolgerungen für Deutschland	64
8. Literatur	67
Anhang	71
Informationen zur Autorin und zum Autor	72

Dieses Gutachten wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von der Autorin und dem Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Vorbemerkung

Als Erfolgsmaßstab gelungener Politik gilt neben dem Wirtschaftswachstum insbesondere eine geringe Arbeitslosigkeit und ein hoher Beschäftigungsstand. Hohe Arbeitslosenquoten werden als Beleg für verfehltes politisches Handeln interpretiert, als Versagen bei der Ausgestaltung und Regulierung der Rahmenbedingungen für wirtschaftliche und soziale Veränderungsprozesse. Die Arbeitslosenzahlen haben somit einen hohen symbolischen Gehalt. In Deutschland werden beispielsweise nicht nur die monatlichen Daten der Bundesagentur mit Spannung erwartet, sondern auch als Indikator für den Erfolg bzw. Misserfolg der Regierungspolitik gewertet. Die öffentliche Debatte und die Empörung über den Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland auf über 5 Mio. Menschen Ende des Jahres 2004, der u.a. als statistischer Effekt und Folge der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfeempfänger auftrat, hat dies in besonderer Weise gezeigt. Die Arbeitslosenquoten werden nicht nur als Maßstab für ökonomischen Erfolg gesehen, sondern gelten zu recht als Seismograph für das soziale Klima, für gesellschaftlichen Zusammenhalt und soziale Gerechtigkeit in einer Gesellschaft; denn Arbeitslosigkeit ist nicht nur mit hohen monetären Kosten und der Gefahr sinkenden gesellschaftlichen Wohlstands verbunden, sondern bedeutet individuell den Verlust von Einkommen und sozialem Status und führt zu Verunsicherungen und Zukunftsängsten. Je nach Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme kann sie mit Armut und Ausgrenzung einhergehen.

Die offiziell ausgewiesene Arbeitslosigkeit erfasst jedoch die Unterbeschäftigung nur partiell. Das Ausmaß von Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit in einem Land wird sowohl von statistischen und sozialrechtlichen Definitionsfragen als auch von der leistungsrechtlichen Aus-

gestaltung und dem Zugang zu unterschiedlichen Sozialleistungsarten sowie der inhaltlichen Ausrichtung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik bestimmt.

Formen der Nichterwerbstätigkeit z.B. aufgrund von Krankheit, Erwerbsunfähigkeit, Vorruhestand oder wegen der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die mit Transferbezug und fehlenden Teilhabemöglichkeiten am Erwerbsleben einhergehen, werden häufig ausgeblendet und spielen in der öffentlichen Debatte kaum eine Rolle. Dies erstaunt, denn die Anzahl der Menschen, die aus diesen Gründen nicht erwerbstätig sind, übersteigt in vielen Ländern diejenige der Erwerbslosen. Auch die Mittel, die hierfür aufgewendet werden, liegen oftmals höher.

In den 90er Jahren rückte die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Schaffung neuer Arbeitsplätze in nahezu allen Industriestaaten ins Zentrum der politischen Programmen und Aktivitäten. Umfangreiche Arbeitsmarkt- und Sozialreformen wurden in verschiedenen Ländern auf den Weg gebracht. In allen Ländern rückten dabei Ansätze in den Mittelpunkt, die auf „Aktivierung“ der Erwerbslosen („Fördern und Fordern“) zielten. In den skandinavischen Ländern, in den Niederlanden, aber auch in den angelsächsischen Ländern konnte die Arbeitslosigkeit deutlich reduziert werden. Allerdings belegten international vergleichende Studien, dass es kein Patentrezept zum Abbau der Arbeitslosigkeit und keinen Königsweg zu mehr Beschäftigung gibt.

Deutschland galt und gilt noch immer – im internationalen Vergleich – als wenig erfolgreich im Hinblick auf den Abbau der Arbeitslosigkeit. Die Arbeitslosenquoten liegen auf einem höheren Niveau, wenngleich in jüngster Zeit ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen ist. Insbesondere Verfestigungstendenzen in Form von Langzeitarbeitslosigkeit stellen ein großes Problem dar.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat Dr. Werner Eichorst, Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn, und Regina Konle-Seidl, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, gebeten, in einer Expertise diese komplexen Sachverhalte und Zusammenhänge in einer international vergleichenden Perspektive näher zu beleuchten. Im Mittelpunkt der Expertise standen vor allem folgende Fragen:

- Stimmen die üblichen Perzeptionen von arbeitsmarktpolitisch erfolgreichen Ländern?
- Sind in Deutschland Ausgrenzungsprozesse besonders gravierend und wie stellt sich die Situation in anderen Ländern dar?
- Gibt es international erfolgversprechende Ansätze zur Integration von nichterwerbstätigen Transferbeziehern, von denen man lernen kann?

Wir möchten uns sehr herzlich bei der Autorin und dem Autor für die Erstellung der Expertise bedanken. Sie liefert eine Fülle interessanter empirischer Befunde. Ein zentrales Ergebnis der Studie lautet, dass trotz hoher Arbeitslosigkeit und einem hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen nicht davon gesprochen werden kann, dass Transferabhängigkeit und Exklusion in Deutschland stärker ausgeprägt sind als in den Vergleichsländern. Bezieht man in die Betrachtung auch die Empfänger anderer Sozialleistungen in der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter mit ein, so zeigt sich, dass die arbeitsmarktpolitisch scheinbar erfolgreichen Länder zum Teil in Wirklichkeit sehr hohe Zahlen von nichterwerbstätigen Beziehern anderer Transferleistungen aufweisen, die nicht als arbeitslos gelten. Im Durchschnitt befinden sich in allen Ländern unabhängig von der Höhe der Arbeitslosigkeit etwa ein Fünftel der erwerbsfähigen Bevölkerung im Transferbezug. So hat

beispielsweise Dänemark einen hohen Anteil an Vorruheständlern; in Schweden, Großbritannien und den Niederlanden finden wir hohe Anteile von Beziehern von Krankengeld und Erwerbsunfähigkeitsleistungen; ebenso gibt es eine hohe Anzahl von nicht arbeitslos gemeldeten Sozialhilfeempfängern, insbesondere in Großbritannien. Dieses Ergebnis steht in deutlichem Kontrast zur Wahrnehmung der Situation in der Öffentlichkeit und zur Einschätzung arbeitsmarktpolitischer Reformen.

Die Studie überprüft auch, inwiefern Formen prekärer Beschäftigung geeignet sind, Menschen wieder an Erwerbsarbeit heranzuführen und unterstreicht die Notwendigkeit von Aktivierungspolitiken, die mit verstärkten Investitionen in die Bildung und Weiterbildung der Menschen einhergehen. Die dazu aufbereiteten Fakten und Argumente liefern eine Fülle von Material für weitere sicherlich kontroverse Diskussionen. Sie bietet zahlreiche Ansatzpunkte für eine Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, die nicht allein auf die Kompensation von Risiken setzt, sondern durch Aktivierungs- und Präventionsansätze auf eine nachhaltige Integration in Erwerbsarbeit zielt. Die Expertise liefert damit auch einen wichtigen Beitrag zum Projekt „Zukunft 2020“ der Friedrich-Ebert-Stiftung, das Wege in eine soziale und nachhaltige Zukunft für Deutschland aufzeigen und in den verschiedenen Politikfeldern Strategien und Lösungsansätze entwickeln soll. In diesem Sinne wünschen wir uns, dass die Veröffentlichung der Ergebnisse dazu beiträgt, die Debatte darüber anzuregen und zu vertiefen.

Ruth Brandherm

Leiterin des Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

1. Einleitung

Zunehmende materielle Ungleichheit, eine Abnahme von Chancengleichheit und Befürchtungen breiter Bevölkerungskreise, allmählich den Anschluss an die Mittelschicht zu verlieren, prägen die aktuelle politische Diskussion in Deutschland. Tatsächlich hat sich die Armutsrisikoquote zwischen 1998 und 2005 von 13 Prozent auf 18 Prozent erhöht und die Ergebnisse der PISA-Studien geben Anlass zu der Vermutung, dass es in Deutschland immer schwieriger wird aus nicht-privilegierten Elternhäusern sozial aufzusteigen. Nicht jede Wahrnehmung und „gefühlte“ Befürchtung spiegelt sich allerdings in den Daten wieder. So geht beispielsweise im Gefolge der verbesserten Lage auf dem Arbeitsmarkt die Einkommensungleichheit und Einkommensarmut seit 2006 wieder zurück – entgegen der öffentlichen Wahrnehmung von Hartz IV als „Armut per Gesetz“. Die Skepsis, ob der wirtschaftliche Erfolg „bei allen ankommt“ und tatsächlich eine Trendwende bedeutet, bleibt. Der Vergleich mit anderen Ländern kann helfen, zur Einordnung der Situation in Deutschland beizutragen. Trägt die soziale Ausgleichsfunktion des „Modells Deutschland“ noch oder nehmen soziale Ausgrenzungsprozesse im Ländervergleich überdurchschnittlich zu?

In der Diskussion um soziale Ausgrenzung und das Ausmaß von „Prekarität“ kommt dem Ausschluss aus dem Erwerbsleben eine besondere Bedeutung zu. Neben objektiven Indikatoren zur Beschreibung von Ausgrenzungstendenzen (z.B. Einkommen, Gesundheit, Bildung, Wohnsituation) zeigen auch Befragungen zum subjektiven Exklusionsempfinden (FES 2006), dass Integration in Erwerbsarbeit ein wichtiger Faktor von Zugehörigkeit und Teilhabe ist. Aber nicht nur Arbeitslosigkeit, sondern auch der Ausschluss von regulärer Erwerbsarbeit, instabile Beschäftigungsverhältnisse und spezifische Formen staatlicher Intervention tragen zum Exklusionsempfinden bei.

Allerdings gilt weniger das Risiko arbeitslos zu werden, als vielmehr das Risiko erwerbslos zu bleiben, als eine Gefahr für soziale Ausgrenzung. Dies gilt insbesondere dann, wenn (Langzeit-)Erwerbslosigkeit mit Armutslagen verbunden ist. Der dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (BMAS, 2008) führt Langzeitarbeitslose, Alleinerziehende, Geringqualifizierte und Menschen mit Migrationshintergrund als Personengruppen auf, die von einem erhöhten Armutsrisiko betroffen sind. Auch internationale Befunde zeigen, dass Arbeitslosigkeit, vor allem Langzeitarbeitslosigkeit, die wichtigste Einzelursache für Armut ist (Foerster/Mira d'Ecole 2005).

Eine sich verfestigende Erwerbslosigkeit stellt dabei ein Zukunftsrisiko nicht nur für die Betroffenen, sondern auch für die Gesellschaft dar. Angesichts einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung ist die Mobilisierung des latenten Arbeitskräftepotenzials durch die Integration der vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Personen in das Berufsleben zur Sicherung der wirtschaftlichen Dynamik und der Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme dringend geboten.

In Deutschland stellt die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, insbesondere der im internationalen Vergleich hohen Langzeitarbeitslosigkeit, seit zwei Jahrzehnten eine der wesentlichen sozial- und gesellschaftspolitischen Herausforderungen dar. Auch in den europäischen Nachbarländern richtete sich in den 1990er Jahren das Hauptaugenmerk der Politik auf die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. In vielen Ländern wurden umfangreiche Arbeitsmarkt- und Sozialreformen auf den Weg gebracht und die Arbeitslosenraten konnten in Dänemark, den Niederlanden oder Großbritannien deutlich gesenkt werden. Vergleicht man die Arbeitsmarktbilanz verschiedener Länder, so sind in Deutschland die Arbeitslosenzahlen zwar im Zuge des konjunkturellen Aufschwungs deutlich gesunken, liegen im Länder-

vergleich aber immer noch auf einem höheren Niveau.

Ein differenzierteres Bild ergibt sich, wenn man berücksichtigt, dass in den als arbeitsmarktpolitisch erfolgreich geltenden Ländern ein hoher Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter andere Sozialleistungen bezieht und dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung steht. Der Erwerbsstatus dieser Personen wird als „inaktiv“ bezeichnet, da sie statistisch nicht als Erwerbspersonen erfasst sind, also weder als Erwerbstätige noch als Erwerbslose. In zahlreichen europäischen Staaten, in denen die offiziell ausgewiesenen Arbeitslosenraten bereits seit Mitte der 1990er Jahren deutlich zurückgegangen sind, aber die Inaktivitätsraten hoch sind, spielt die Erwerbsintegration von inaktiven Leistungsbeziehern aktuell eine zentrale Rolle. Hohe Inaktivitätsraten deuten aber auf verdeckte Arbeitslosigkeit hin und erhöhen wie im Fall der verfestigten, durch Langzeitarbeitslosigkeit verursachten Erwerbslosigkeit, die Gefahr der sozialen Ausgrenzung.

Vor diesem Hintergrund stehen vier Fragen im Mittelpunkt dieser Analyse:

- 1) Ist das Risiko sozialer Ausgrenzung in Deutschland gewachsen, und wie stellt es sich im Vergleich mit anderen Ländern dar?
- 2) Wird soziale Inklusion über eine kompensatorische oder eher über eine arbeitsmarktorientierte und beschäftigungsfördernde Sozialpolitik befördert?
- 3) Können politische Maßnahmen, insbesondere die „aktivierende“ Ausgestaltung von sozialen Sicherungssystemen und das „Fördern und Fordern“ von Erwerbslosen soziale Ausgrenzung vermindern?
- 4) Gibt es hierzu vorbildliche Praktiken in anderen Ländern?

Einerseits soll geklärt werden, ob die in der Wissenschaft und in der beschäftigungspolitischen Diskussion etablierten Einschätzungen von be-

schäftigungspolitisch erfolgreichen Ländern zutreffend sind. Treffen sie auch noch zu, wenn es nicht allein um den Abbau von Arbeitslosigkeit, sondern um die Integration von Langzeiterwerbslosen und Inaktiven geht? Oder werden hier bei relativ ähnlichem Niveau der Ausgrenzung aus dem Erwerbsleben lediglich unterschiedliche Verteilungen auf die Transfersysteme erreicht? Welche Rolle kommt dabei der konkreten Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme zu? Annahmen über die Stärken und Schwächen der einzelnen Länder bzw. Wohlfahrtsstaatstypen werden in Bezug auf Inklusion einer empirischen Bewertung unterzogen.

Andererseits soll untersucht werden, ob es Erfolg versprechende Ansätze zur Integration von nichterwerbstätigen Transferbeziehern mit geringer Beschäftigungsfähigkeit gibt, von denen die Politik in Deutschland lernen kann. Insbesondere soll es um die Identifikation von Reformansätzen gehen, die in der gegenwärtigen Situation zu Einstiegen in den Arbeitsmarkt von Inaktiven und Erwerbslosen sowie zu einer verbesserten Chance auf Aufwärtsmobilität führen können.

Die Studie umfasst zehn Länder mit unterschiedlichen Beschäftigungs- und Sozialstaatsmodellen¹:

1. **Deutschland, Frankreich und Niederlande**, die nach den gängigen Wohlfahrtstypologien dem kontinentalen Typ zugeordnet werden
2. **Spanien und Italien** als Vertreter einer mediterranen Variante des kontinentaleuropäisch-konservativ geprägten Sozialmodells,
3. **Großbritannien und die USA**, welche für das angelsächsisch-liberale Modell stehen,
4. die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten **Dänemark und Schweden**,
5. sowie **Polen** als neues EU-Mitgliedsland und Vertreter post-kommunistischer Transitions-länder

1 Als Hintergrundinformation wurden in den Vergleich folgende Länderstudien einbezogen: 1. Dänemark: P.K. Madsen: Activation and transfer incomes in Denmark; 2. Schweden: K. H. Thorén: Activation and social exclusion in a comparative perspective; 3. USA: J. Grogger: American Cash-Transfer Programs for Working Age Residents: An Overview; 4. Italien: G. Di Domenico: Activation and social exclusion in a comparative perspective: The Italian Case, 5. Niederlande: T. Schils: Activation and social exclusion in the Netherlands, 6. Deutschland: W. Eichhorst/R. Konle-Seidl: Aktivierung und soziale Ausgrenzung; 7. Frankreich B. Palier/D. Clegg: Non-employment, activation and social exclusion in France; 8. Großbritannien: R. Konle-Seidl/W. Eichhorst: Aktivierung und soziale Ausgrenzung; 9. Polen: A. Plomien: Activation and social exclusion in Poland; 10: Spanien A. Pascual Serrano/M.P. Marín (2007): Activation and social exclusion http://www.fes.de/wiso/sets/s_aq_vera.htm

2. Soziale Ausgrenzung – ein mehrdimensionales Phänomen

2.1 Inklusion und Exklusion

In den Sozialwissenschaften werden soziale Ausgrenzungsprozesse als ein mehrdimensionales Phänomen analysiert. Ausgrenzung auf der einen Seite, aber auch Inklusion auf der anderen sind als Endpunkte auf einem Kontinuum anzusehen, bei dem es zahlreiche Abstufungen gibt. Exklusion ist in diesem Verständnis als kritischer Schwellenwert zu sehen, bei dem der Grad der Benachteiligung in Formen des Ausschlusses umschlägt (Bude 2004).

Exklusion als extreme Form sozialer Ausgrenzung ist nicht allein mit materieller Armut gleichzusetzen, sondern generell mit unzureichenden Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe. Soziale Risiken und soziale Ungleichheiten sind demnach nicht mehr nur sozialen Schichten („Oben“ und „Unten“) und auch nicht nur sozialen Milieus zuzuordnen, sondern definieren sich über das „Drinnen“ und „Draußen“, d.h. über die Teilnahme (Inklusion) oder die Ausgrenzung (Exklusion) aus der Gesellschaft. Armut und soziale Ausgrenzung zeigen sich in unterschiedlichen Dimensionen, die einander Bedingungen, aber gleichwohl jede für sich auch einen eigenständigen Stellenwert haben. Hinzu treten intervenierende Variablen, die bestehende Ausgrenzungstatbestände teils verstärken, teils abmildern.

Im 21. Jahrhundert wird mit Exklusion folglich nicht mehr Ausgrenzung von Armen und Arbeitslosen aus der Gesellschaft verbunden, sondern die Ausgrenzung in der Gesellschaft stellt das eigentliche Problem dar. Dabei ist weniger die Dichotomie von „Drinnen“ und „Draußen“ als vielmehr eine Gleichzeitigkeit des Drinnen (z.B. im Leistungsbezug) und Draußen (z.B. aus den mit Arbeit verbundenen sozialen Kontakten und Rechten) zu beobachten. Durch die Veränderung der Erwerbsarbeit, die nach Kronauer (2007) durch eine stärkere Marktabhängigkeit gekenn-

zeichnet ist, sind nicht nur die Ränder, sondern auch die Mitte der Gesellschaft potentiell von Ausgrenzung bedroht. Neben der Ausgrenzung durch materielle Armut (Einkommensarmut) und Ausgrenzung am Arbeitsmarkt (Erwerbsarmut), wird das „Draußen“ auch durch veränderte Sozialbeziehungen, die sich u. a. durch soziale Isolation, fehlende Anerkennung, und „Ghettobildung“ in bestimmten Wohnvierteln ausdrückt, befördert.

Die Europäische Kommission (2004a) definiert Exklusion als Ausschluss an der Teilhabe an wichtigen gesellschaftlichen Aktivitäten aufgrund von Bedürftigkeit, Krankheit, Pflege oder Alter. Eine mehrdimensionale Armutsmessung liegt auch dem deutschen Konzept der Armuts- und Reichtumsberichterstattung zugrunde. Diese baut konzeptionell auf dem „Capability“-Ansatz von Amartya Sen auf. Armut wird in diesem Konzept mit einem Mangel an Verwirklichungschancen gleichgesetzt. Dieser Ansatz, der Armut daran misst, ob Menschen die Chancen bekommen, so zu leben, wie es ihren Fähigkeiten und Wünschen entspricht, ist jedoch in seiner Vieldimensionalität bislang nur zum Teil operationalisiert worden.

Die Bestimmungsgrößen für mangelnde finanzielle Verwirklichungschancen werden als Einkommensarmut und Überschuldung operationalisiert. Der Mangel an gesellschaftlich bedingten Chancen wird anhand von Langzeitarbeitslosigkeit, Niedriglohnbeziehern, Working Poor und einer Reihe weiterer Indikatoren zum sozialen, politischen und ökologischen Schutz wie Wohnsituation, Bildung Jüngerer, Arztbesuche gemessen (BMAS 2008; ausführlich s. Arndt/Volkert 2006).

Mangelnde Teilhabechancen führen immer dann zu einem Mangel an Verwirklichungschancen, wenn die gesellschaftlich bedingten Chancen und Handlungsspielräume von Personen in gra-

vierender Weise eingeschränkt sind. Im Umkehrschluss werden Teilhabechancen nur dann zu Verwirklichungschancen, wenn zu individuellen Potentialen entsprechend förderliche gesellschaftliche Realisierungschancen hinzukommen. Zur Nutzung von Teilhabechancen sind folglich Möglichkeiten des Zugangs in Erwerbsarbeit, die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme und des Bildungssystems und durchlässige Gesellschaftsstrukturen entscheidend.

Im Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung wird festgehalten, dass sich eine Politik der Vermeidung sozialer Ausgrenzung nicht in der Sicherung materieller Grundbedürfnisse erschöpfen darf, sondern durch eine wirksame Aktivierungspolitik ergänzt werden muss. Da dauerhafte Abhängigkeit von staatlicher Fürsorge zur Verfestigung von Armut – teilweise über Generationen hinweg – führen kann, müssen alle Betroffenen unterstützt durch Angebote für Betreuung, Bildung und Weiterbildung befähigt werden, ihre individuellen Möglichkeiten aususchöpfen.

Die Verhinderung einer dauerhaften und sich verstärkenden sozialen Ausgrenzung ganzer Bevölkerungsgruppen aus dem Arbeitsmarkt und der Gesellschaft ist auch die erklärte Zielsetzung der EU-Strategie für „Sozialschutz und soziale Eingliederung“. Seit 2001 werden dabei gemeinsam von allen EU-Mitgliedsstaaten festgelegte Indikatoren, die sog. Laeken-Indikatoren, zur vergleichbaren Messung von „Armut und sozialer Ausgrenzung“ verwendet. Diese Indikatoren werden für die jährlich zu erstellenden nationalen Berichte über Strategien für Sozialschutz und soziale Eingliederung zur Messung der Fortschritte auf den Gebieten Armutsbekämpfung, Beschäftigung, Gesundheit und Bildung verwendet. Strategie und Indikatoren werden ständig weiterentwickelt. Im Rahmen des Lissabon-Prozesses wurde der Ansatz einer Armutsprävention und Inklusionspolitik in eine breiter angelegte Strategie der beschäftigungsorientierten Modernisierung der Sozialschutzsysteme überführt. Inklusion ist im Rahmen der neuen EU-Agenda für „Sozialschutz und soziale Eingliederung“ stärker auf die Vermeidung sozialer Randständigkeit innerhalb national verfasster Gesellschaften ausgerichtet wor-

den. Der zentrale Indikator zur Messung sozialer Eingliederung ist jedoch nach wie vor die Quote relativer Einkommensarmut bzw. die Quote dauerhaft armutsgefährdeter Personen. Einkommensarmut ist aufgrund der beschränkten Datenlage in anderen Dimensionen als die wichtigste nationale und internationale Kennzahl für Ausgrenzung anzusehen. (www.ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_indicators).

Der Vergleich von Armut und sozialer Ausgrenzung in den EU-Staaten muss angesichts des großen Wohlfahrtsgefälles zwischen den Ländern über die Bemessung der „relativen“ Armut – d.h. relativ zum durchschnittlichen Wohlstand eines Landes – und der Einkommensverteilung eigentlich weit hinausgehen. Repräsentative Umfragen wie der im Jahr 2003 durchgeführten „European Quality of Life Survey“ (EQLS) zur objektiven Lebensqualität und der subjektiven Zufriedenheit mit zentralen Lebensdimensionen in 28 EU-Ländern, zeigen nämlich, dass der durchschnittliche Wohlstand eines Landes nichts darüber aussagt, wie häufig die Menschen innerhalb eines Landes von sozialer Randständigkeit betroffen sind. So haben Länder wie Rumänien oder Finnland ganz ähnliche Quoten relativer Einkommensarmut, aber nur in den neuen EU-Mitgliedsländern verbindet sich die Randständigkeit in der Einkommensverteilung auch mit massiven materiellen Versorgungslücken. Die Unterschiede hinsichtlich der sozialen Integration verschiedener sozialer Schichten innerhalb eines Landes sind dagegen nicht besonders groß. Eine differenzierte Betrachtung zeigt allerdings, dass Arme stärker von gesellschaftlichem Ausschluss bedroht sind, wenn sie in relativ wohlhabenden Ländern mit einem hohen Niveau sozialer Absicherung leben wie z.B. in Schweden (Böhnke 2008).

2.2 Soziale Ausgrenzung und Sozialstaatstradition

Trotz gemeinsam erarbeiteter EU-Indikatoren zur Messung von sozialer Ausgrenzung, zeigt eine genauere Betrachtung, dass die Bedeutung von Teilhabe, Inklusion und Exklusion in den einzelnen Ländern eine unterschiedliche kulturspezifische

Konnotation hat, die mit den verschiedenen sozialstaatlichen Traditionen der europäischen Staaten erklärt werden kann. So ist der Sozialstaat Bismarckscher Prägung (konservatives Modell) im Gegensatz zum angelsächsischen Modell traditionell eher auf Stuserhalt als auf Schutz vor Armut ausgerichtet. Fürsorgeleistungen als Hilfe zum Lebensunterhalt stellen in Frankreich oder Deutschland die letzte Säule (Last Resort) des sozialen Sicherungsnetzes dar. In der Tradition des konservativen Wohlfahrtsstaates liegt Inklusion in die Gesellschaft bereits dann vor, wenn die rechtliche Teilhabe gewährleistet wurde. Nach dem deutschen Modell des „Arbeitsbürgers“ ist die Stellung über den Berufsstatus und die Absicherung eines statusorientierten Lebensstandards über Versicherungsleistungen entscheidend für Teilhabe. Nach dem französischen Verständnis von „Inclusion“ determiniert auch Grad und Qualität der Erwerbsbeteiligung soziale Wechselbeziehungen (Kronauer 2007).

Teilhabe in der angelsächsischen Vorstellung ist im Sinne von „Participation“ durch soziale Anrechte (Bürgerrechte) zu sehen, die den Zugang zu Institutionen sichern, die Lebenschancen entscheidend beeinflussen. Dazu gehören der Zugang zu Bildung, Gesundheit, soziale Sicherung und die finanzielle Absicherung eines Existenzminimums. Mehr noch als in der angelsächsischen ist in den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten Inklusion über die aktive Beteiligung am Erwerbsleben definiert und weniger über passive Absicherungen finanzieller Natur. In einer Gesellschaft, in der „alle aktiv sein müssen“ (Rosdahl/Weise 2000) kommt auch der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt bereits seit Mitte des 20. Jahrhunderts eine größere Bedeutung zu.

Im deutschen Ernährermodell gab es dagegen stärker als in anderen Ländern eine Zentrierung auf Vollzeitbeschäftigung für den männlichen Haupternährer. Die Koppelung von Lohnarbeit mit starken Sozial- und Partizipationsrechten über Jahrzehnte hinweg hat hierzulande einen Bürgerstatus konstituiert, der eine weitreichende Integration des Großteils der Lohnabhängigen in die Gesellschaft ermöglichte. Die Erosion der über Jahrzehnte stabilen Verklammerung von Lohnarbeit mit starken Schutzmechanismen kann des-

halb mit als ein Grund für die Wiederkehr sozialer Unsicherheit in der bundesrepublikanischen Gesellschaft und als Systembruch betrachtet werden, der etablierte Gerechtigkeitsvorstellungen in Frage stellt.

Trotz dieser im Hinblick auf die Akzeptanz von Sozialstaatsreformen wichtigen Unterschiede im Verständnis von Inklusion und Exklusion, ist die Verhinderung von Exklusion eine wesentliche normative Zielsetzung eines „aktivierenden“ Sozialstaates, der im vergangenen Jahrzehnt als neues Leitbild eines „Dritten Weges“ vor allem von der europäischen Sozialdemokratie vorangetrieben wurde und in vielen Ländern als neues Leitbild gilt. Das Konzept der gesellschaftlichen Teilhabe nimmt im „aktivierenden Sozialstaat“ einen prominenten Stellenwert ein. Dieses besonders in den kontinentaleuropäischen Ländern wichtige Prinzip der Stuserhaltung bei Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit und Alter wird durch das der Exklusionsvermeidung ersetzt. Das Konzept der Inklusion ersetzt quasi das Alimentierungs- oder Dekommodifizierungs-Paradigma des „versorgenden“ oder Sozialstaates, bei dem die Angleichung materieller Lebens- und Einkommensverhältnisse primär durch eine Sozialpolitik dominierte, die auf Umverteilung der durch den Markt generierten Ungleichheit gerichtet war.

In der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik spiegelt sich der Paradigmenwechsel vom Versorgungs- zum aktivierenden Sozialstaat im normativen und institutionellen Umbau einer aktiven zu einer „aktivierenden“ Ausrichtung wider. Dabei veränderten sich politische Ziele in ihrer Gewichtung ebenso wie in ihrer Konzeption: Im klassischen Versorgungsstaat wurden Autonomie und Freiheit des Individuums weitgehend als „Freiheit von materieller Not“ verstanden bis hin zur Freiheit vom Erwerbszwang („De-Kommodifizierung“). Demgegenüber wird Freiheit nun als Unabhängigkeit von einem vielfach als „bevormundend“ apostrophierten Sozialstaat definiert, die gerade in einer wieder verstärkten Marktabhängigkeit der menschlichen Arbeitskraft, mehr Eigenverantwortung und einem stärker vertragsförmig organisierten Verhältnis zwischen Staat und Individuum ihren gesellschaftlichen Ausdruck finden soll.

Die „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ (Hartz IV) folgt weitgehend den normativen Zielen eines „aktivierenden Sozialstaats“. Damit markiert sie einen Bruch mit der Statusorientierung des deutschen Sozialversicherungsmodells, in dem die Äquivalenz von Beitrag und Leistung eine wesentliche Rolle spielt. Mit Hartz IV wird die Entwicklung in Richtung angelsächsischem

Sozialmodell, das vorrangig auf die Vermeidung von Armut durch die Absicherung eines institutionell festgelegten Existenzminimums ausgerichtet ist, befördert. Die gefühlte Ungerechtigkeit, die breite Teile der Bevölkerung mit Hartz IV verbinden, wird durch die Wahrnehmung dieses „heimlichen“ Systemwechsels mitunter erklärbar.

3. Erwerbslosigkeit und soziale Ausgrenzung – Deutschland im internationalen Vergleich

3.1 Erwerbslosigkeit als wichtigste Ursache sozialer Ausgrenzung

Im Fokus dieses internationalen Vergleichs steht die arbeitsmarktzentrierte Inklusion. Länderübergreifend ist Erwerbslosigkeit die wichtigste Einzelursache für Armut und soziale Ausgrenzung und Beschäftigung folglich die beste Strategie zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (Foerster/Mira d'Ercole, 2005).

Erwerbsarbeit hat zudem über die Notwendigkeit, den eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten, hinaus einen zentralen Stellenwert für die Selbstverwirklichung sowie die soziale Platzierung des Einzelnen in der Gesellschaft. Erwerbsarbeit ist nach wie vor die wichtigste Vergesellschaftungsform und ihr Verlust bedeutet individuell wie auch gesellschaftlich eine schwere Beeinträchtigung für die Realisierung von Teilhabechancen. Auch aus dieser Perspektive ist deshalb dem immer wieder unterstellten oder gar geforderten Bedeutungsverlust von Erwerbsarbeit zu widersprechen.

Dabei ist jedoch nicht jede Form von Erwerbstätigkeit mit Inklusion gleichzusetzen. Im Durchschnitt der EU-Länder sind beispielsweise 8 Prozent der Erwerbstätigen arm trotz Arbeit (Working Poor). Unter Eingrenzung auf die Frage der Erwerbsintegration von Arbeitslosen liegt unserem Verständnis nach eindeutige Inklusion bei stabiler und gut entlohnter Beschäftigung vor. Die langfristig stabile Unabhängigkeit von staatlichen Transferleistungen und ein Einkommen oberhalb des Existenzminimums sind damit gewährleistet.

Das Gegenteil davon stellt Exklusion durch dauerhafte Erwerbslosigkeit dar. Verfestigte Arbeitslosigkeit ist dabei am klarsten zu fassen. Kurze Phasen der Erwerbslosigkeit und des Transferbezugs beim Wechsel zwischen Arbeitsplätzen sind folglich nicht gleichzusetzen mit Exklusion. Die länderübergreifend zu beobachtende Verfestigung von Arbeitslosigkeit in bestimmten erwerbsbiographischen Konstellationen, in bestimmten beruflich-sozialen Milieus und in bestimmten regionalen Umwelten hat damit eine besondere Brisanz.

Wichtiger als bestimmte Anteile an Erwerbslosen oder relativ Armen zu einem bestimmten Zeitpunkt zu vergleichen, ist folglich die Dynamik von Armut und Erwerbslosigkeit auf individueller Ebene zu betrachten. Hierzu liegen im internationalen Vergleich jedoch nur begrenzt Daten bzw. Daten nur für bestimmte Zeitpunkte vor².

Inwieweit Personen am Erwerbsleben teilnehmen und ein existenzsicherndes Einkommen erzielen können, hängt einerseits von persönlichen Charakteristika wie Qualifikation, Alter und Erwerbsbiographie ab. Das Risiko, keiner existenzsichernden Beschäftigung nachgehen zu können, wird insbesondere von folgenden individuellen Charakteristika und erwerbsbiographischen Faktoren getrieben:

- mangelnde schulische Bildung und beruflich nutzbare Qualifikationen,
- längere Phasen der „prekären“ oder dequalifizierenden Beschäftigung ohne Aufstiegsmöglichkeiten,

² Auf europäischer Ebene kann dabei im Wesentlichen auf das Europäische Haushaltspanel (ECHP, 1993 bis 2001) und das EU-SILC (1. Welle wurde 2005 erhoben) zurückgegriffen werden. Für die Jahre 2002 bis 2004 stehen jedoch keine Paneldaten zur Verfügung.

- längere Phasen der Erwerbslosigkeit, welche zu einer Entwertung früher erworbener Qualifikationen oder der Erosion der Arbeitsmarktorientierung führen,
- gesundheitlichen Einschränkungen und Behinderungen,
- familiäre Verpflichtungen, die eine existenzsichernde Erwerbstätigkeit erschweren, etwa im Falle von Alleinerziehenden mit kleinen Kindern.

Länderübergreifend zeigt sich eine ungleiche Verteilung von Arbeitslosigkeitsrisiken zwischen bestimmten Personengruppen. Geringqualifizierte, Alleinerziehende, Jugendliche oder Ausländer und Menschen mit Migrationshintergrund sind besonders häufig von Arbeitslosigkeit betroffen. Die individuelle Beschäftigungsfähigkeit bemisst sich aber stets im Verhältnis zu den Gegebenheiten auf dem Arbeitsmarkt, also den Möglichkeiten, auf dem Arbeitsmarkt in einem gegebenen konjunkturellen und institutionellen Umfeld. Die Chancen auf Erwerbsintegration werden etwa davon bestimmt, ob das individuelle Qualifikationsniveau ausreicht, bestimmte Einstiegschancen in den Arbeitsmarkt wie Mindestlöhne zu überwinden oder im Vergleich mit den Transferleistungen bei Erwerbslosigkeit ein signifikant höheres Einkommen zu erzielen. Dem schulischen und beruflichen Ausbildungswesen kommt eine wichtige Rolle bei der Integration in das Erwerbsleben zu. Eine bessere Ausbildung begünstigt die Beschäftigungschancen auf dem Arbeitsmarkt. Je breiter also die Qualifikation der Erwerbsbevölkerung, umso weniger sind ceteris paribus massive Defizite bei der Erwerbsintegration auf gesamtgesellschaftlicher Ebene zu erwarten. Das Qualifikationsspektrum in der Erwerbsbevölkerung ist aber auch relativ zur Flexibilität des Arbeitsmarktes zu interpretieren.

In der soziologisch ausgerichteten Arbeitsmarktforschung orientieren sich viele Untersuchungen über Ausgrenzungsprozesse im Beschäftigungssystem an den vom französischen Soziologen Robert Castel (2000) vorgeschlagenen „Zonen“ unterschiedlicher Sicherheitsniveaus und sozialen Zusammenhalts: eine Zone der Integration, der Verwundbarkeit und der Ausgrenzung.

Darüber hinaus kann eine vierte Zone der Fürsorge ausgemacht werden, in den beispielsweise öffentlich geförderte Integrationsmaßnahmen fallen. Bislang liegen allerdings keine empirisch fundierten Studien vor, die belegen, dass der Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit im Zusammenhang mit Aktivierungsmaßnahmen zwangsläufig in eine expandierende Zone der Verwundbarkeit führt.

Generell ist mehr das Risiko arbeitslos zu bleiben als das Risiko arbeitslos zu werden, eine wesentliche Determinante von Ausgrenzung. Langzeit-Erwerbslosigkeit wird neben individuellen und erwerbsbiographischen Charakteristika auch von institutionellen Rahmenbedingungen beeinflusst. Zu den institutionellen Rahmenbedingungen zählen wir auch die konkrete Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme, die sowohl mehr oder weniger starke Anreize für Erwerbsintegration setzen als auch eine sozialstaatlich subventionierte Ausgliederung aus dem Erwerbsleben befördern können. Letzteres stand bislang weniger im Mittelpunkt von internationalen Vergleichen, soll aber in den Fokus dieses Gutachtens gerückt werden, um die Determinanten sozialer Inklusion bzw. Exklusion angemessen untersuchen zu können.

3.2 Erwerbsbeteiligung, Erwerbslosigkeit und Inaktivität

Neben individuellen und institutionellen Determinanten wird die individuelle Erwerbsbeteiligung insbesondere von den Möglichkeiten des Zugangs zum Arbeitsmarkt und der Verfügbarkeit von Beschäftigungsmöglichkeiten bestimmt. Die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenrate ist neben dem gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsniveau im Allgemeinen der wichtigste Indikator zur Beurteilung der Arbeitsmarktlage, die die individuellen Chancen auf Integration in Erwerbsarbeit beeinflussen. Nationale wie international standardisierte Arbeitslosenstatistiken bilden aber das gesamte Ausmaß der bestehenden Beschäftigungslücke (offene und verdeckte Arbeitslose) jedoch nur unzureichend ab. In unsere Analyse

Abbildung 1:

Erwerbstätige, Erwerbslose und Inaktive						
Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15–64 Jahre)						
Erwerbspersonen		Inaktive				
Erwerbstätige/ Beschäftigte	Erwerbslose	Teilnehmer an arbeitsmarkt- politischen Maßnahmen	Personen in Aus-/ Bildung z.B. Schüler, Studenten	Personen mit familiären Verpflich- tungen	Krankheit/ Erwerbs- unfähigkeit „bedingungs- lose“ Sozialhilfe	Vorruhestand
		Nichterwerbstätige				

wollen wir deshalb nicht nur die statistisch erfassten Arbeitslosen einbeziehen, sondern auch diejenigen Personengruppen, die nicht existenzsichernd ins Erwerbsleben integriert sind aber in den offiziellen Statistiken nicht unter die Kategorie „arbeitslos“ oder „erwerbslos“ fallen. Personen, die als erwerbsunfähig eingestuft, sich im Vorruhestand befinden oder langfristig krank geschrieben sind, erfüllen i. d. R. nicht die Kriterien der standardisierten ILO-Erwerbslosenstatistik³, weshalb sie i. d. R. auch nicht als erwerbslos, sondern als inaktiv eingestuft werden. Abbildung 1 vermittelt einen Überblick über verschiedene Kategorien der Erwerbstätigkeit und Nichterwerbstätigkeit nach dem Labour Force Konzept der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Neben Erwerbstätigen und Erwerbslosen treten verschiedene Kategorien von inaktiven Personen im Erwerbsalter.

Während also Erwerbslose zu den (ökonomisch aktiven) Erwerbspersonen gerechnet wer-

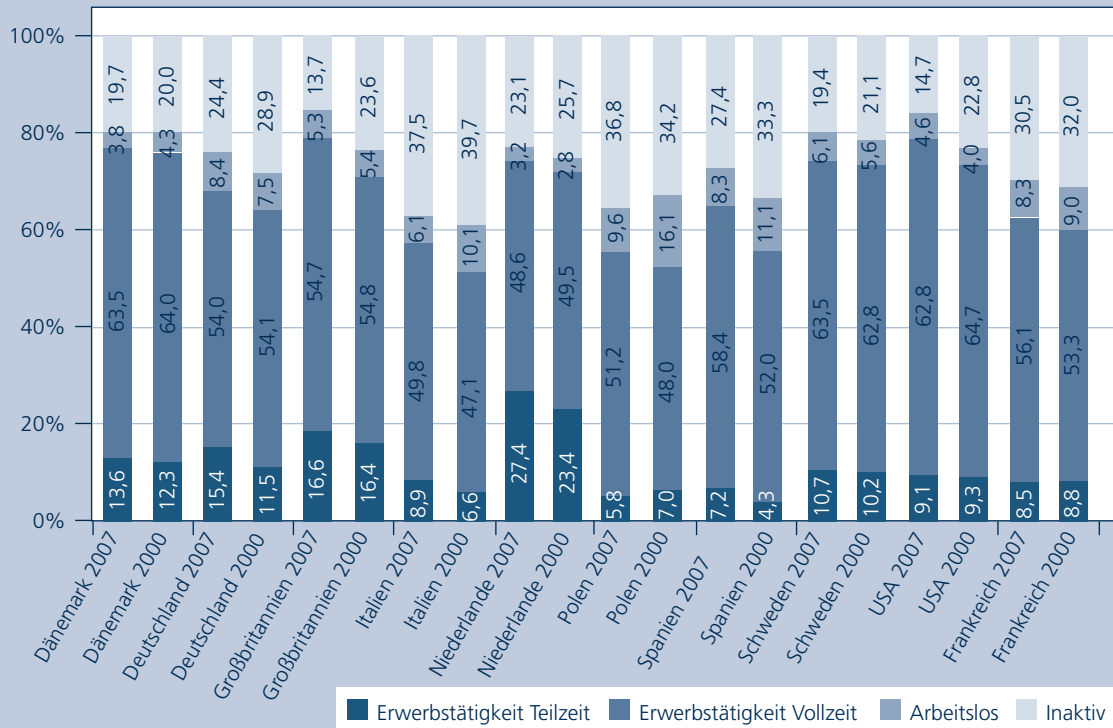
den und damit nur eine vorübergehende Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt unterstellt wird, ist die Nichterwerbstätigkeit von inaktiven Transferempfängern ein Hinweis auf eine größere Distanz zum Arbeitsmarkt und auf eine tendenziell dauerhafte Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt.

Im Ländervergleich gibt es erhebliche Unterschiede in Bezug auf das Ausmaß und die Gründe für Inaktivität (Abbildungen 2 und 3). Ein erster Blick auf Erwerbsbeteiligung zeigt, dass sowohl Arbeitslosigkeit als auch Inaktivität nach den Daten aus der europäischen Arbeitskräfteerhebung und vergleichbarer US-amerikanischer Befragungsdaten in Ländern mit geringer Beschäftigung wie Italien, Polen, Frankreich und Deutschland am höchsten sind. Nicht-Arbeitslose, inaktive Personen machen in Italien noch knapp 38 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung aus, in Polen rund 37 Prozent und 31 Prozent in Frankreich. Deutschland (24 Prozent) hat sich hier deutlich verbessert. Auch der Anteil in Vollzeit-

3 Im international standardisierten Erwerbslosenkonzep nach dem ILO-Ansatz gilt jede Person, die mindestens eine Stunde in der Woche eine Erwerbstätigkeit ausübt, als erwerbstätig. Als erwerbslos gilt, wer eine Woche vor der Befragung keiner bezahlten Tätigkeit nachging, nicht selbstständig tätig war, in den letzten vier Wochen aktiv nach Arbeit gesucht hat und innerhalb von zwei Wochen eine Arbeit aufnehmen könnte. Arbeitslose mit einem Nebenverdienst werden nach diesem Konzept somit nicht als Erwerbslose, sondern als Erwerbstätige gezählt. Das ILO-Konzept orientiert sich streng an der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt und dem aktiven Bemühen um einen Arbeitsplatz. Die ILO-Erwerbslosenstatistik erfasst nicht die Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und nur den Teil der inaktiven Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, der aktiv Arbeit sucht. Sie erfasst zudem Personen, die unfreiwillig teilzeitbeschäftigt sind und ihre Arbeitszeit gerne ausdehnen würden prinzipiell als erwerbstätig.

Abbildung 2:

Inaktivität und Erwerbsbeteiligung, 2000 und 2007



Quelle: Eurostat

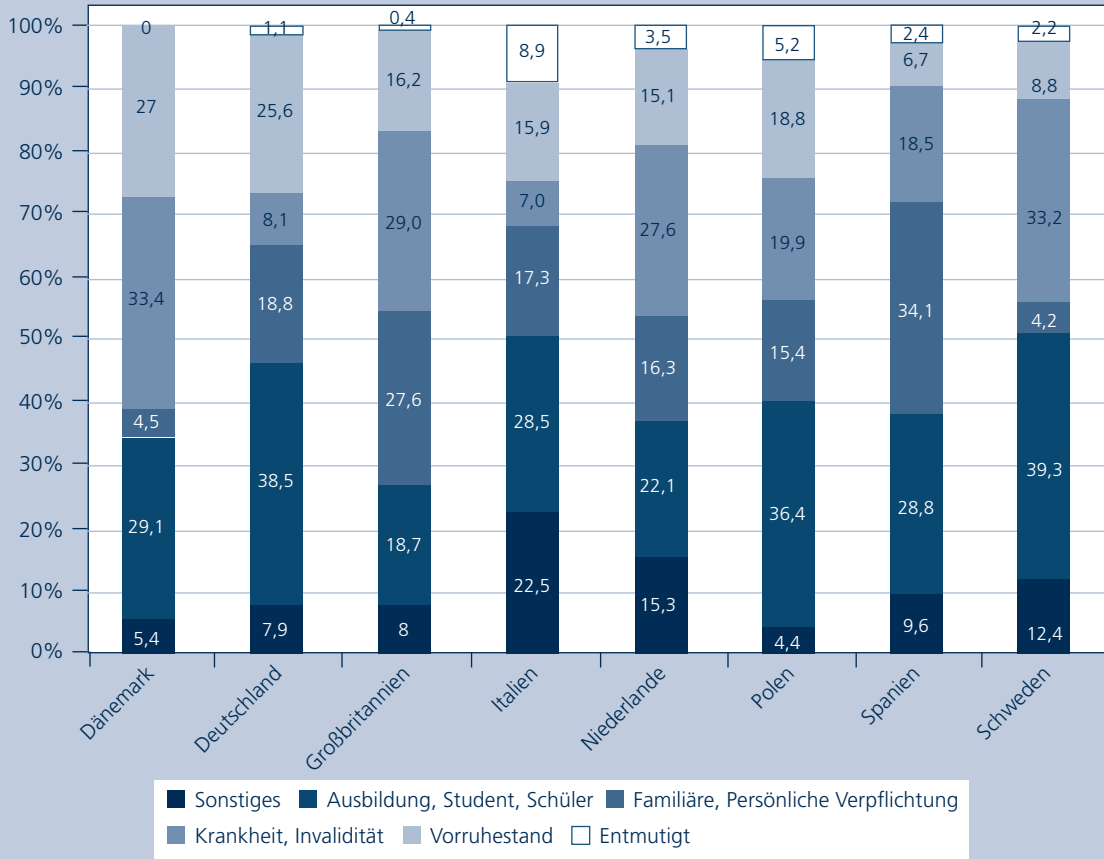
und Teilzeiterwerbstätigkeit variiert zusammen um etwa 25 Prozentpunkte zwischen den Spitzenreitern USA und Großbritannien und dem Schlusslicht Polen.

Blickt man auf die Gründe der Inaktivität (ohne Arbeitslosigkeit) zeigen sich auffällige Muster (Abbildung 3). Beteiligung an Ausbildung war im Jahr 2007 in Deutschland, Italien, Polen und Schweden der häufigste Grund für Inaktivität im erwerbsfähigen Alter. Familiäre Verpflichtungen waren hingegen in Großbritannien und Spanien von großer Bedeutung. Vorruhestand fällt in Dänemark und Deutschland noch ins Gewicht, sonstige Gründe in Italien und Spanien. Auffallend sind die im Vergleich zu Deutschland hohen Anteile von Inaktiven in der Kategorie Krankheit und Invalidität in Dänemark, Großbritannien, Niederlande, Polen und Schweden. Für die USA und Frankreich liegen keine vergleichbaren Daten vor.

Die Bewertung für die Ursache von Nichterwerbstätigkeit ist differenziert vorzunehmen. Ausbildung ist grundsätzlich im Hinblick auf gesellschaftliche Inklusion und Erwerbsintegration positiv zu sehen. Auch die Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kann prinzipiell zur späteren Erwerbsintegration beitragen. Eher problematisch ist der Transferbezug zu sehen, der nicht mit einer grundsätzlichen Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt verbunden ist. Dies gilt für Leistungen des Vorruhestandes, die zwar in der Regel materiell ausreichend sind, aber keine Rückkehr mehr in Arbeit nahe legen. Vor allem gilt dies aber für Transferleistungen aufgrund von Invalidität und Krankheit, die in der Vergangenheit zu einem langfristigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben ohne Bemühungen um Wiedereingliederung beigetragen haben. Krankengeld kann eine Vorstufe oder auch Alternative zu Erwerbsunfähigkeitsrenten darstellen. In

Abbildung 3:

Gründe für Inaktivität, 2007



Quelle: Eurostat

Bezug auf Exklusion ist dies relevant, wenn Langzeiterkrankung die Vorstufe zu Erwerbsunfähigkeit ist, was in vielen Ländern tatsächlich der Fall ist. In Schweden etwa wird ein sehr hoher Krankenstand ausgewiesen, so dass das tatsächliche Beschäftigungsniveau niedriger als das ausgewiesene ist.

Insgesamt fällt damit der Anteil der Personen, die aufgrund von Krankheit oder Invalidität erwerbsunfähig sind, in Deutschland, Italien und Frankreich am niedrigsten aus. Dies betraf 2005 nur 2,4 Prozent der Männer und 2,2 Prozent der Frauen im Alter von 15–64 Jahren, in den Niederlanden aber 4,5 Prozent bzw. 7,4 Prozent, in Großbritannien 6,7 Prozent bzw. 6,3 Prozent. Auch in Polen, Schweden und selbst in den USA

sind die Anteile von Erwerbsunfähigen hoch. Dies gilt auch für ältere Erwerbspersonen im Alter von 50 bis 64 Jahren (Tabelle 1).

Das Phänomen niedriger Arbeitslosigkeit in den Niederlanden, Dänemark, Schweden, Großbritannien und den USA geht also einher mit einer hohen Zahl an Personen im „passiven“ Leistungsbezug und hoher Inaktivität, aus der ohne eine Aktivierung der Transfersysteme kaum ein Weg in Beschäftigung führt. Würde man die Maßstäbe der restriktiven deutschen Definition von Erwerbsfähigkeit in Dänemark, Großbritannien, den Niederlanden und Schweden anlegen, würde ein beträchtlicher Teil der inaktiven Sozialleistungsbezieher dort als erwerbsfähig eingestuft und entsprechend auch in der Arbeits-

Tabelle 1:

Anteil an Personen, die aufgrund von Krankheit oder Invalidität erwerbsunfähig sind, 2005

	15–64		25–49		50–64	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Deutschland	2,4	2,2	1,7	1,6	4,9	4,3
Italien	2,4	3,0	1,7	2,1	4,7	5,8
Frankreich	2,5	2,0	2,2	1,5	4,7	3,8
Spanien	3,9	2,7	2,9	2,0	8,7	5,8
Niederlande	4,5	7,4	2,5	5,3	11,1	15,8
Dänemark	4,6	7,0	3,3	4,9	9,1	14,1
USA	4,7	4,6	3,9	3,8	9,3	8,9
Schweden	6,2	8,3	4,2	4,9	12,9	18,2
Großbritannien	6,7	6,3	4,8	4,8	13,9	12,5
Polen	8,1	7,8	4,9	4,3	21,6	20,5

Quelle: European Labour Force Survey; Current Population Survey for the United States

losenstatistik auftauchen⁴. Studien zu verschiedenen Ausstiegspfaden aus dem Erwerbsleben in den als beschäftigungspolitisch erfolgreich geltenden Ländern zeigen, dass diese in der Vergangenheit vielfach sozialpolitisch motiviert waren. Der Zugang zu Erwerbsunfähigkeit als Substitut für Arbeitslosigkeit (Dänemark), Frühverrentung (Niederlande, Großbritannien) und für fehlende Qualifikationen (Großbritannien) wurde in diesen Ländern aus arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Gründen oft erleichtert und von vielen offensichtlich auch in Anspruch genommen (Konle-Seidl/Lang 2006; OECD 2007b).

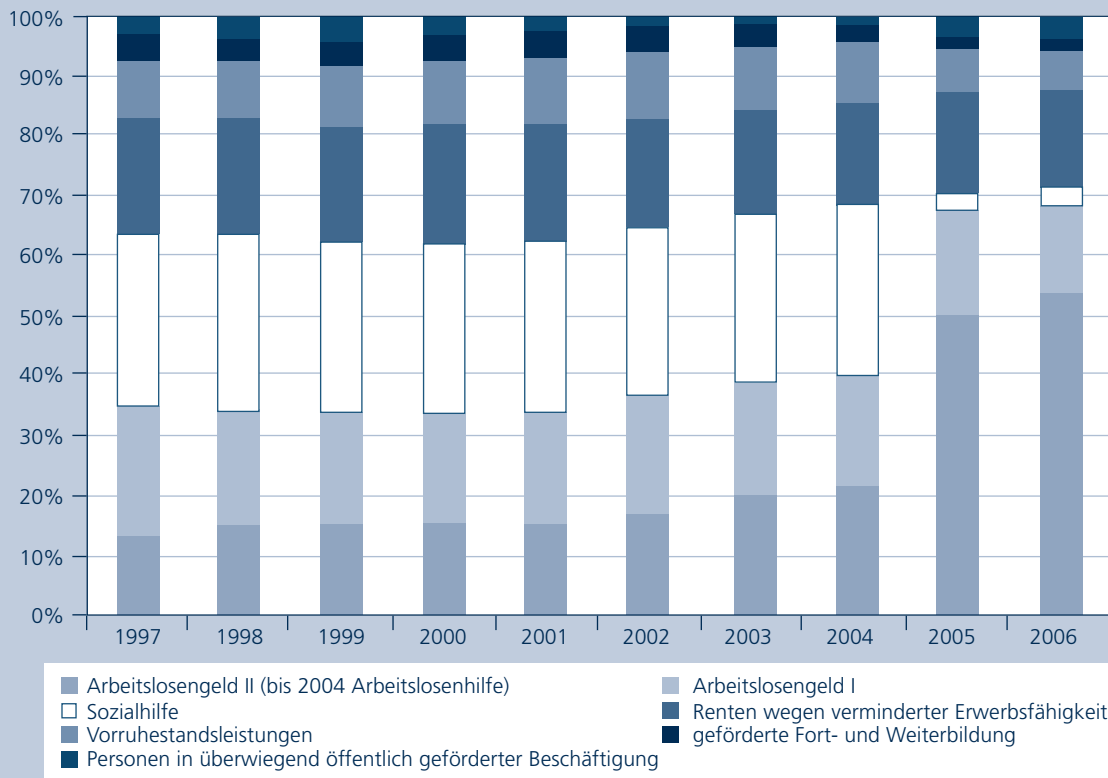
Ein Blick auf die Struktur der Nichterwerbstätigkeit und die Verteilung von Personen im Erwerbsalter auf die unterschiedlichen Sozialleis-

tungskategorien zeigt, dass der Anteil der Bezieher von Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit in Deutschland seit 1997 relativ konstant geblieben ist. Auch der Anteil der öffentlich geförderten Beschäftigung ist nicht wesentlich ausgeweitet worden. Seit 2005 hat jedoch eine Umschichtung der Personen in Maßnahmen stattgefunden. Während die geförderte Fort- und Weiterbildung zurückging, stieg der Anteil der Personen in überwiegend öffentlich geförderter Beschäftigung, was größtenteils auf die massive Ausdehnung von Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs) zurückzuführen ist. Auch der Anteil der Personen im Vorruhestand ist seit 2004 rückläufig und die Kategorie der Sozialhilfebezieher ist fast verschwunden. Mit der Einführung des SGB

4 In den Niederlanden würde sich die Arbeitslosenquote wohl mehr als verdoppeln. So wird der Anteil versteckter Arbeitsloser an den Neuzugängen in Erwerbsunfähigkeit zwischen 1994 und 2003 vom niederländischen Centraal Planbureau auf elf Prozent geschätzt. Schwedische Forscher schätzen diese Quote sogar auf über 20 Prozent im Vergleich zur offiziell ausgewiesenen Arbeitslosenquote von sechs Prozent im Jahr 2005. Neben den 130.000 Teilnehmern in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wären gut die Hälfte der 600.000 Schweden eigentlich arbeitslos, weil sie entweder über längere Zeit krankgeschrieben oder bereits in Frührente sind.

Abbildung 4:

Struktur der Nichterwerbstätigkeit in Deutschland



Quellen: Deutsche Rentenversicherung, Sachverständigenrat, BA, GENESIS Online

II ging die Zahl der früheren Sozialhilfeempfänger von 2004 auf 2006 um rund 97 Prozent zurück (Abbildung 4).

Die Einführung der „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ im Januar 2005 führte auch zu einer Verringerung der verdeckten Arbeitslosigkeit, denn mit der Gesetzesänderung mussten sich bislang nicht registrierte Sozialhilfebezieher und Partner von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erstmals arbeitslos melden und wurden so in der Arbeitslosenstatistik „sichtbar“ (Abbildung 5).

Nach wie vor sind aber die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenrate zusammen mit dem Beschäftigungsniveau die wichtigsten Indikatoren zur Beurteilung der Arbeitsmarktlage, die die individuellen Chancen auf Integration in Erwerbsarbeit beeinflussen. In der Tat zeigen sich bei der nach den Kriterien der ILO standardisierten Er-

werbslosenquote erhebliche Unterschiede im Ländervergleich (Tabelle 2). Sehr niedrige Arbeitslosigkeit weisen die Niederlande mit 3,2 Prozent im Jahr 2007 sowie Dänemark mit 3,8 Prozent, die USA mit 4,6 Prozent und Großbritannien mit 5,3 Prozent auf.

Über die letzten zehn Jahre hinweg wurde in allen untersuchten Ländern eine Verbesserung der Arbeitsmarktlage erzielt. Die deutlichsten Rückgänge der Arbeitslosenraten verzeichneten Italien und Spanien mit 5,2 bzw. 8,4 Prozentpunkten. In Deutschland schwankte die Arbeitslosenquote zwischen 7,5 Prozent (2000) und 10,7 Prozent (2005). Gemessen am Indikator der Erwerbslosigkeit hat sich Deutschland relativ zu den anderen Ländern eher schlecht behauptet. Seit 2005 sinkt die Arbeitslosigkeit jedoch in beträchtlichem Umfang.

Abbildung 5:

Offene und verdeckte Arbeitslosigkeit in Deutschland

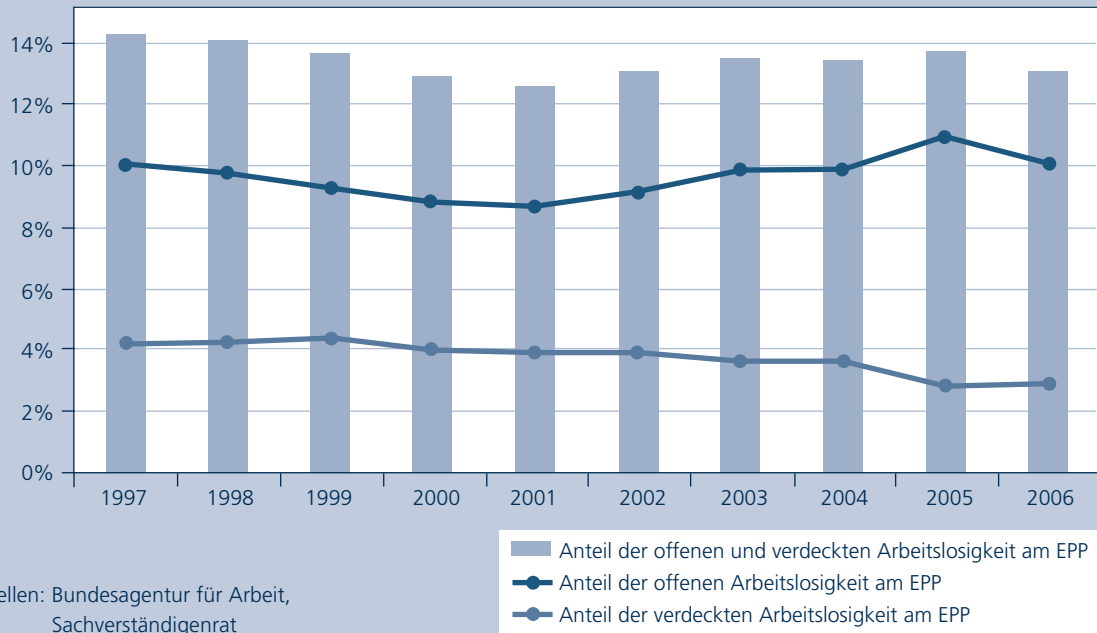


Tabelle 2:

Standardisierte Arbeitslosenquoten in %

	D	F	NL	GB	USA	DK	SWE	SP	I	PL	EU15
1997	9,3	11,5	4,9	6,8	4,9	5,2	9,9	16,7	11,3	10,9	9,8
1998	9,1	11,0	3,8	6,1	4,5	4,9	8,2	15,0	11,3	10,2	9,3
1999	8,2	10,4	3,2	5,9	4,2	5,2	6,7	12,5	10,9	13,4	8,5
2000	7,5	9,0	2,8	5,4	4,0	4,3	5,6	11,1	10,1	16,1	7,7
2001	7,6	8,3	2,2	5,0	4,8	4,5	4,9	10,3	9,1	18,2	7,2
2002	8,4	8,6	2,8	5,1	5,8	4,6	4,9	11,1	8,6	19,9	7,6
2003	9,3	9,0	3,7	4,9	6,0	5,4	5,6	11,1	8,4	19,6	7,9
2004	9,7	9,3	4,6	4,7	5,5	5,5	6,3	10,6	8,0	19	8,0
2005	10,7	9,2	4,7	4,8	5,1	4,8	7,4	9,2	7,7	17,7	8,1
2006	9,8	9,2	3,9	5,4	4,6	3,9	7,0	8,5	6,8	13,8	7,7
2007	8,4	8,3	3,2	5,3	4,6	3,8	6,1	8,3	6,1	9,6	7,0
Diff.	-0,9	-3,2	-1,7	-1,5	-0,3	-1,4	-3,8	-8,4	-5,2	-1,3	-2,8

Quelle: Eurostat Strukturindikatoren Mai 2008

Zwischen 1997 und 2007 haben alle Länder außer den USA und Polen deutliche Beschäftigungsgewinne zu verzeichnen (Tabelle 3). Ausgehend von einem niedrigen Niveau weisen insbesondere Spanien und Italien sowie die Niederlande eine hohe Beschäftigungsdynamik auf. Auch in Deutschland und Frankreich waren die Zuwächse größer als in Großbritannien und Dänemark. Im Hinblick auf das Beschäftigungsniveau liegt Dänemark mit 77 Prozent aber weiterhin vor den Niederlanden mit 76 Prozent und Schweden mit 74 Prozent an der Spitze. Deutschland hat mittlerweile mit knapp 70 Prozent einen historischen Höchstwert erreicht. In Vollzeitäquivalenten gerechnet relativiert sich das positive Bild für einige beschäftigungspolitisch erfolgreiche

Länder. Die Niederlande, ein Land mit einer hohen Teilzeitquote, weist in Vollzeitäquivalenten gemessen, ein niedrigeres Beschäftigungsniveau auf als Deutschland. Würde man weiterhin das Beschäftigungsniveau anhand der tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden (Arbeitsvolumen) messen, würde auch die schwedische Beschäftigungsrate aufgrund der hohen Absentismusraten wegen Krankheit um 10 bis 15 Prozentpunkte niedriger ausfallen (OECD 2005).

Die Erwerbsbeteiligung von Frauen ist in den skandinavischen Ländern (Schweden und Dänemark) nach wie vor am höchsten und in den südlichen Ländern (Italien, Spanien) sowie in Polen am geringsten. Die Zuwachsraten sind aber gerade in diesen Länder am höchsten, gefolgt von

Tabelle 3:

Beschäftigungsquoten 1997–2007 in %

	D	F	NL	GB	USA	DK	SWE	SP	I	PL	EU-15
1997	63,7	59,6	68,5	69,9	73,5	74,9	69,5	49,5	51,3	58,9	60,7
1998	63,9	60,2	70,2	70,5	73,8	75,1	70,3	51,3	51,9	59,0	61,4
1999	65,2	60,9	71,7	71,0	73,9	76,0	71,7	53,8	52,7	57,6	62,5
2000	65,6	62,1	72,9	71,2	74,0	76,3	73,0	56,3	53,7	55,0	63,4
2001	65,8	62,8	74,1	71,4	73,1	76,2	74,0	57,8	54,8	53,4	64,0
2002	65,4	63,0	74,4	71,3	71,9	75,9	73,6	58,5	55,5	51,5	64,2
2003	65,0	64,0	73,6	71,5	71,2	75,1	72,9	59,8	56,1	51,2	64,4
2004	65,0	63,7	73,0	71,6	71,2	75,7	72,1	61,1	57,6	51,7	64,8
2005	66,0	63,9	73,2	71,7	71,5	75,9	72,5	63,3	57,6	52,8	65,4
2006	67,5	63,8	74,3	71,5	71,9	77,4	73,1	64,8	58,4	54,5	66,2
2007	69,4	64,6	76,0	71,3	-	77,1	74,2	65,6	58,7	57,0	66,9
Diff.	5,7	5,0	7,5	1,4	-1,6	2,2	4,7	16,1	7,4	-1,9	6,2
Beschäftigungsquoten von Frauen in %											
1997	55,4	51,5	56,9	64,0	67,1	69,4	68,9	34,4	36,2	59,9	
2007	62,9	59,8	68,1	66,3	65,7	73,3	73,2	55,5	46,6	50,6	
Diff.	7,5	8,3	11,2	2,3	-1,4	3,9	4,3	21,1	10,4	9,3	

Quelle: Eurostat Strukturindikatoren Mai 2008, für USA kompatible Daten aus: OECD Education at a Glance/Employment Outlook, 2008

den Niederlanden, Frankreich und Deutschland, Länder in denen das mit dem „Hauptnährermodell“ verbundene Steuer- und Transfersystem lange Zeit (und teils immer noch) wenig Anreize für die Aufnahme einer Beschäftigung für verheiratete Frauen setzte.

3.3 Langzeiterwerbslosigkeit

Je länger die Verweildauer in Arbeitslosigkeit bzw. Inaktivität, umso höher ist die Gefahr von sozialer Exklusion. Die individuelle Dauer der Erwerbslosigkeit ist folglich eine wichtige Kenngröße. International liegen jedoch nur Aggregatsdaten zum Niveau der Langzeit-Arbeitslosigkeit, jedoch nicht zum Niveau von Langzeit-Inaktivität vor.

Da sich in Deutschland eine unzureichende Integration in das Erwerbsleben vorrangig in der Arbeitslosenstatistik niederschlägt, ist es zunächst nicht verwunderlich, dass der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen mit 56,6 Prozent besonders hoch ist. Besorgniserregend ist jedoch, dass der Anteil der Langzeitarbeitslosen seit 1994 um mehr als 10 Prozentpunkte angestiegen ist. Seit 2007 ist die Langzeitarbeitslosigkeit jedoch deutlich zurückgegangen. Die registrierte

Langzeitarbeitslosenquote, das heißt der Anteil der registrierten Langzeitarbeitslosen an allen zivilen Erwerbspersonen, belief sich im September 2008 auf etwas weniger als 2,9 Prozent und war damit um rund 0,5 Prozentpunkte niedriger als noch vor einem Jahr.

Trotz der verbesserten Arbeitsmarktlage im Zuge des jüngsten konjunkturellen Aufschwunges ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen immer noch überdurchschnittlich hoch. Neben Deutschland weisen auch Italien, Polen und Frankreich hohe Langzeitarbeitslosenraten auf (Tabelle 4).

Im Gegensatz zu Langzeiterwerbslosigkeit werden von Eurostat oder der OECD keine vergleichbaren Daten zu Inaktivitätsquoten und individuellen Verweildauern in Inaktivität erhoben. Aus nationalen Datenquellen ist jedoch bekannt, dass die durchschnittliche Dauer des Leistungsbezugs bei Erwerbsminderung bzw. Erwerbsunfähigkeit extrem lang und die jährlichen Abgangsraten aus dem Leistungsbezug äußerst gering sind. In den Niederlanden betrug die durchschnittliche Verweildauer in Erwerbsunfähigkeit im Jahr 2005 12,9 Jahre, in Großbritannien sechs Jahre. Fast ein Drittel aller Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsrenten war auf der Insel länger als 10

Tabelle 4:

Anteil der Langzeitarbeitslosen (mehr als 12 Monate) an allen Arbeitslosen

	1994	2004	2007
Dänemark	32.1	22.6	18.2
Deutschland	44.3	51.8	56.6
Frankreich	38.5	42.2	42.2
Großbritannien	45.4	21.4	24.7
Italien	61.5	49.7	49.9
Niederlande	49.4	32.5	41.7
Polen	40.4	47.9	45.9
Spanien	56.2	37.7	27.4
Schweden	25.7	18.9	13.0
USA	12.2	12.7	10.0

Quelle: OECD Employment Outlook, 2008

Jahre im Leistungsbezug. Lediglich 5 Prozent aller Bezieher von „disability benefits“ sind beschäftigt. In Spanien sind es dagegen 25 Prozent. Das durchschnittliche Einkommen von „erwerbsfähigen“ Personen beträgt nach Angaben der OECD in Großbritannien 70 Prozent des Durchschnittseinkommens, in Spanien sogar 90 Prozent. Trotzdem ist das relative Armutsrisiko dieser Personengruppe hoch, sowohl in Spanien als auch in Großbritannien (OECD 2007a).

3.4 Erwerbsbeteiligung ausgewählter Gruppen

3.4.1 Geringqualifizierte

Geringqualifizierte sind neben Migranten, Alleinerziehenden und Jugendlichen besonders mit Problemen der Erwerbsintegration konfrontiert. Deshalb verwundert nicht, dass auch die Gruppe der wenig Qualifizierten Hauptbetroffene von Armut sind. Betrachtet man die Arbeitsmarktintegration von Personen ohne weiterführenden Schul- oder Berufsabschluss, so zeigt sich, dass die Beschäftigungsquote der Geringqualifizierten in Dänemark und Schweden jeweils zwei Drittel erreicht, in Deutschland aber nur knapp 55 Prozent. Größere Probleme bestehen auch in Frankreich, Italien (53 Prozent) und Polen (41 Prozent) sowie – entgegen der weit verbreiteten Annahme – auch in den USA (58 Prozent).

Betrachtet man die Veränderungen seit 1997 ist das Niveau der Erwerbsintegration von Geringqualifizierten generell gestiegen (Tabelle 5). In

Deutschland, und noch mehr in Spanien und den Niederlanden, konnten beträchtliche Zuwächse erreicht werden, während die Beschäftigung von Geringqualifizierten in Polen und Großbritannien rückläufig war. In Großbritannien ist bei rückläufigen Beschäftigungsquoten weniger die Arbeitslosigkeit als vielmehr die Inaktivität unter den Geringqualifizierten gestiegen (Clasen et al. 2004).

Das Ausmaß der Beschäftigungsprobleme Geringqualifizierter wird besonders deutlich, wenn deren Beschäftigungsquote in Verbindung mit dem Anteil Geringqualifizierter an der Bevölkerung im Alter von 25–64 Jahren gemessen wird (Abbildung 6). Der Anteil Geringqualifizierter, der maximal einen Hauptschulabschluss erreicht, aber keine Berufsausbildung absolviert hat, ist in Italien, Frankreich und den Niederlanden besonders hoch. In Deutschland ist der Anteil der Geringqualifizierten an der Erwerbsbevölkerung genauso hoch wie in Dänemark und Schweden. Die Beschäftigungsquote ist aber in den skandinavischen Ländern um mehr als 10 Prozentpunkte höher als hierzulande.

3.4.2 Migranten

Die Erwerbsintegration von Personen mit Migrationshintergrund bzw. Ausländern ist in den meisten Ländern – mit Ausnahme der USA – schlechter als die von Inländern, wenn man Arbeitslosigkeit als Maßstab nimmt. Die Differenz beider Gruppen ist in allen Ländern auffällig, auch in beschäftigungspolitisch als günstig wahrgenommenen Staaten wie Dänemark und den

Tabelle 5:

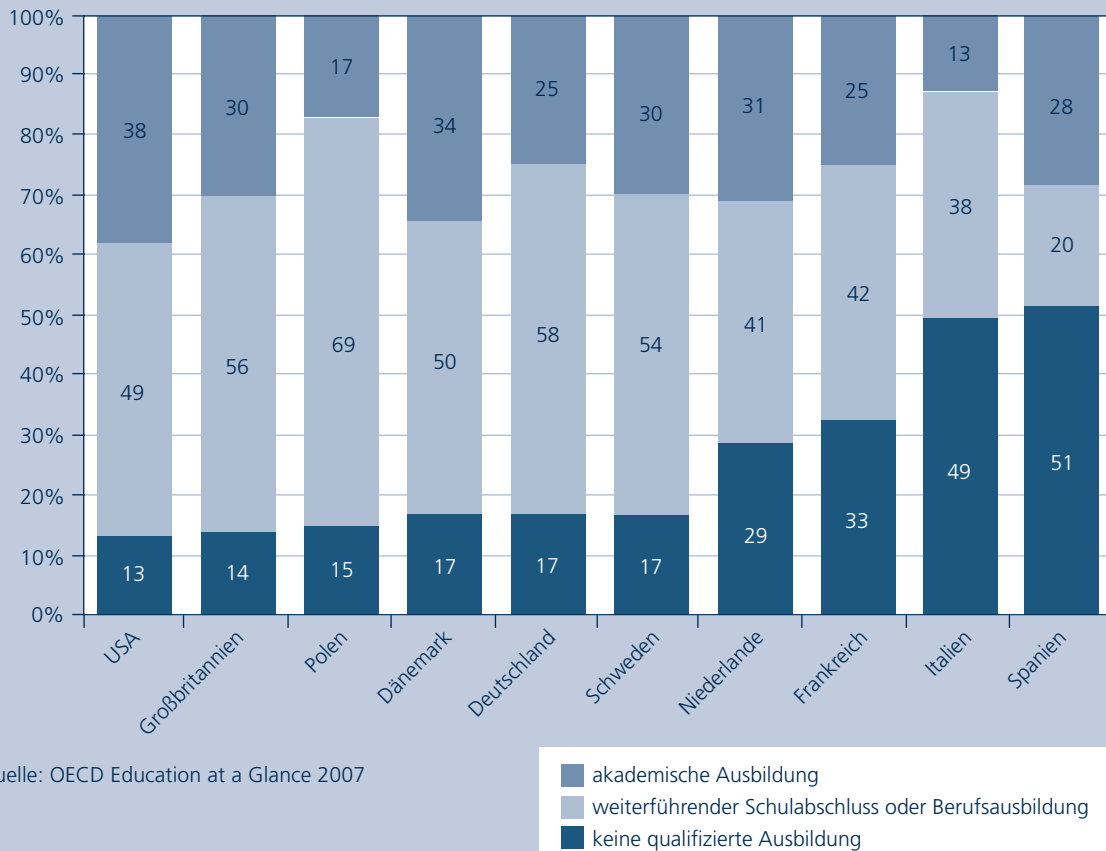
Beschäftigungsquoten von Geringqualifizierten 1997/2007 in %

	D	F	NL	GB	USA	DK	SWE	SP	I	PL	EU-15
1997	47,3	54,4	54,1	67,1	53,7	61,5	66,6	48,8	47,5	49,7	53,9
2007	54,9	58,0	61,9	64,2	58,0 ¹	66,6	66,6	60,6	52,8	41,0	58,7
1997–2007	7,6	3,6	7,8	-2,9	4,3	5,1	0	11,8	5,3	-8,7	4,8

Quelle: Eurostat Strukturindikatoren Mai 2008, für USA kompatible Daten aus OECD Education at a Glance/Employment Outlook, 2008

1 2006

Abbildung 6:

Qualifikationsniveau der erwachsenen Bevölkerung (25–64 J.), 2005

Niederlanden. Deutschland weist hier besonders ausgeprägte Problemlagen auf, wie Abbildung 7 zeigt.

Dabei ist aber zu bedenken, dass sich die Bildungsstruktur der Migranten in allen Ländern deutlich von der der Einheimischen unterscheidet (Abbildung 8).

3.4.3 Jugendliche

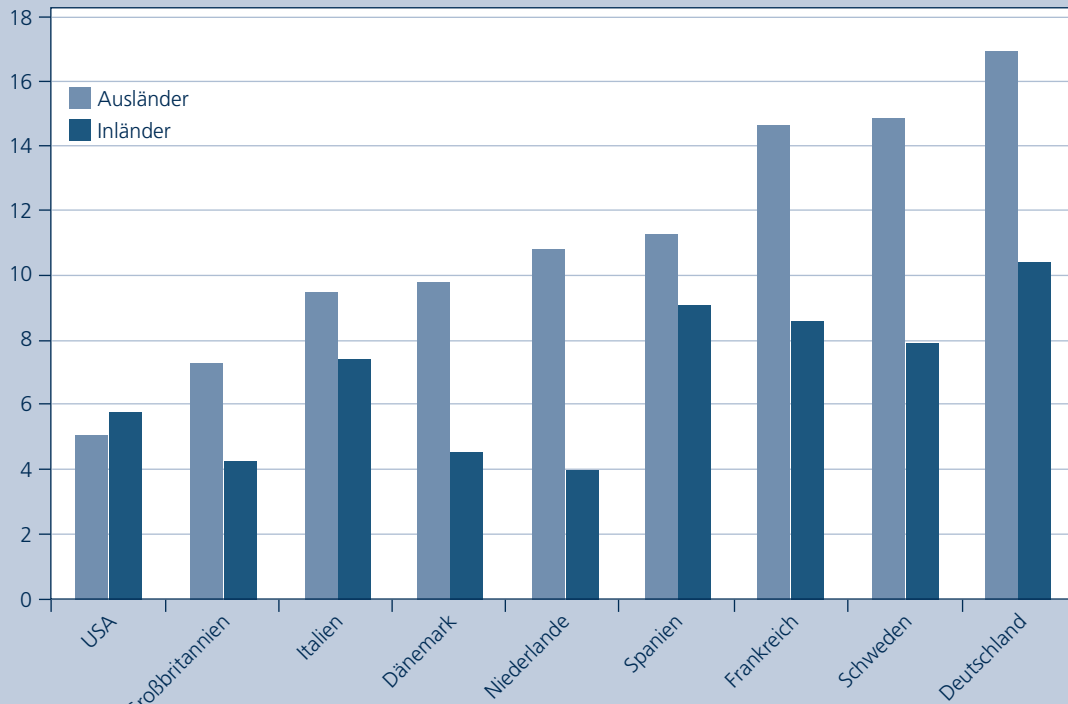
In Bezug auf jüngere Kohorten erhöhen sich die Risiken sozialer Ausgrenzung durch einen vorzeitigen Abbruch der Schullaufbahn. Abbildung 9 zeigt, dass es in Dänemark und den Niederlanden mit etwas über sechs Prozent und Schweden mit knapp neun die geringsten Anteile von „Drop Outs“, also Jugendlichen, die weder beschäftigt noch in Ausbildung sind, gibt. Italien weist mit 18 Prozent einen Spitzenwert unter den Vergleichsländern auf. Zwischen 1996 und 2005

konnten aber Italien, Spanien und Polen den stärksten Rückgang verzeichnen, während die Drop-out-Quote in Frankreich anstieg. In Deutschland blieb sie bei einem mittleren Niveau von knapp 12 Prozent unverändert.

Bei den frühen Schulabgängern, d.h. bei den Jugendlichen bis 24 Jahren, die an keiner Aus- oder Weiterbildung teilnehmen und höchstens einen Hauptschulabschluss nachweisen können, liegt Deutschland mit knapp 13 Prozent nur leicht hinter den Niederlanden und Schweden sowie Dänemark mit 12 Prozent. Etwa jeder achte Jugendliche erwirbt derzeit in diesen Ländern keinen qualifizierten Abschluss. Die Situation ist in Italien und Spanien wesentlich schlechter. Am günstigsten schneidet aber Polen mit etwa fünf Prozent ab, während die skandinavischen Ländern bei den Drop-out-Quoten „aufgeholt“ haben (Tabelle 6).

Abbildung 7:

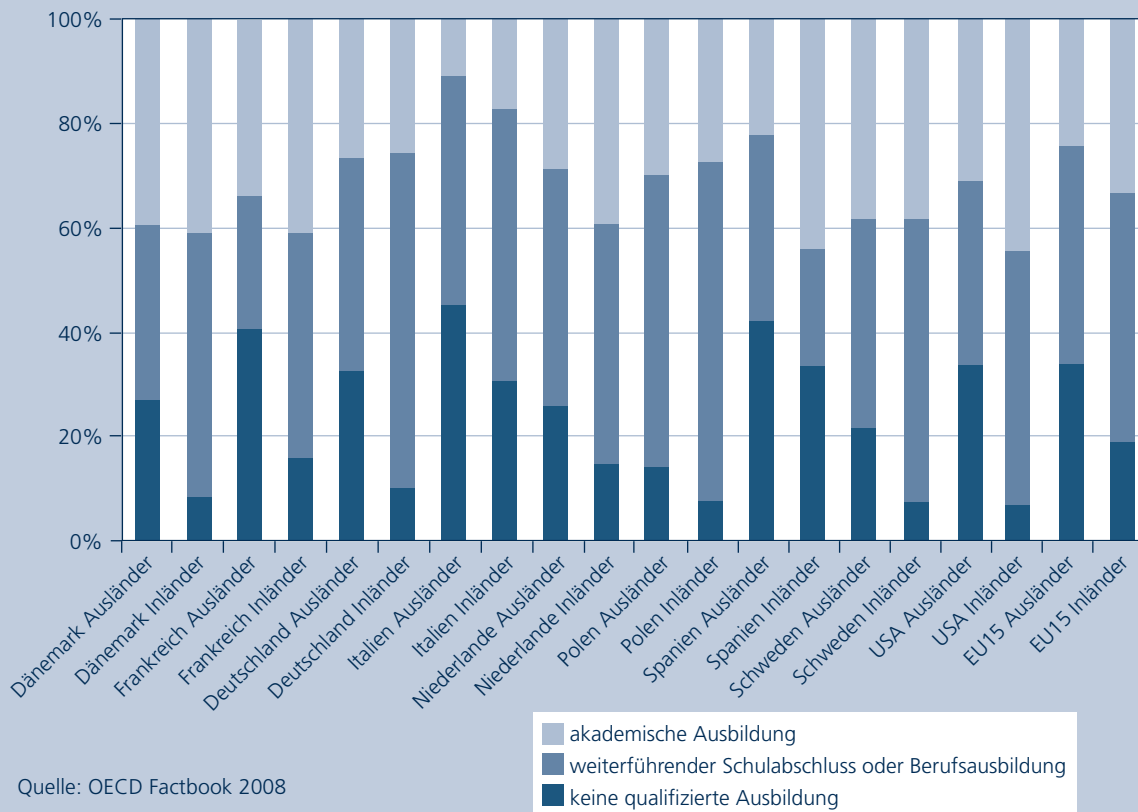
Arbeitslosenquoten von Inländern und Ausländern, 2005



Quelle: OECD

Abbildung 8:

Bildungsstruktur von Migranten und Einheimischen



Quelle: OECD Factbook 2008

Tabelle 6:

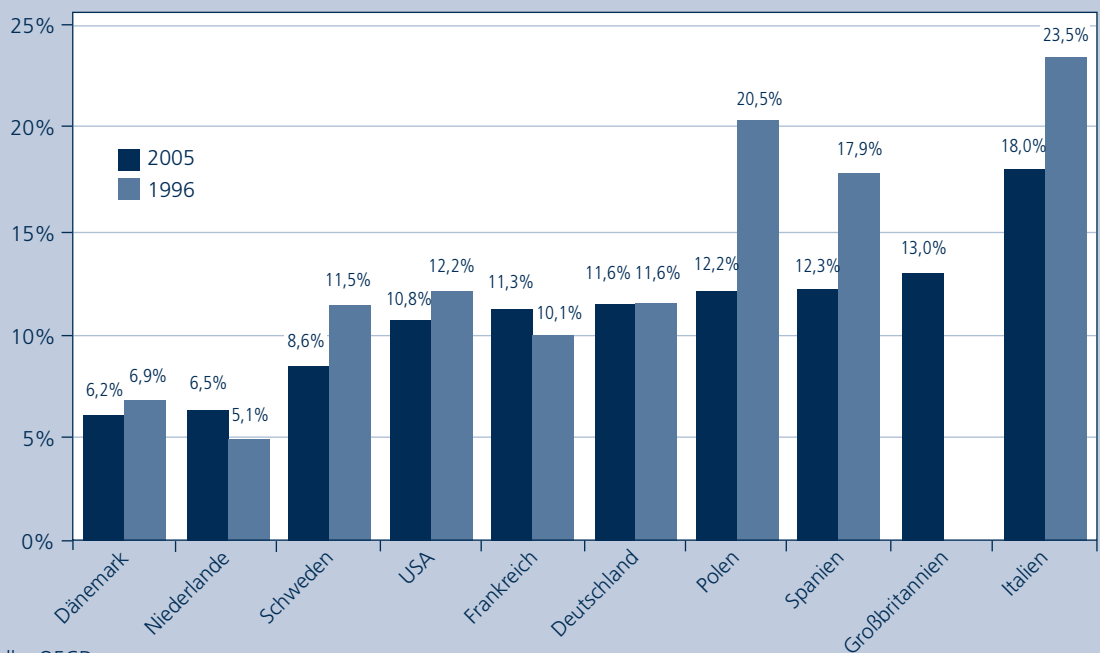
Frühe Schulabgänger in % der 18–24-Jährigen

	D	F	NL	GB	DK	SWE	SP	I	PL	EU-15
1997	12,9	14,1	16,0	:	10,7	6,8	30,0	30,1	:	20,6
1998	:	14,9	15,5	:	9,8	:	29,6	28,4	:	23,6
1999	14,9	14,7	16,2	19,7	11,5	6,9	29,5	27,2	:	20,5
2000	14,9	13,3	15,5	18,4	11,6	7,7	29,1	25,3	:	19,5
2001	12,5	13,5	15,3	17,7	9,0	10,5	29,2	26,4	7,9	19,0
2002	12,6	13,4	15,0	17,8	8,6	10,4	29,9	24,3	7,6	18,7
2003	12,8	13,6	14,2	16,8	10,3	9,0	31,3	23,5	6,3	18,3
2004	12,1	13,1	14,0	14,9	8,5	8,6	31,7	22,3	5,7	17,5
2005	13,8	12,0	13,6	14,0	8,5	11,7	30,8	21,9	5,5	17,1
2006	13,9	12,3	12,9	13,0	10,9	12,0	29,9	20,8	5,6	16,9
2007	12,7	12,7	12,0	:	12,4	:	31,0	19,3	5,0	16,4

Quelle: Eurostat Strukturindikatoren 2008

Abbildung 9:

Anteil der Jugendlichen, die weder erwerbstätig noch in Ausbildung sind



Quelle: OECD

3.5 Persistenz und Konzentration von Erwerbslosigkeit

Langzeitarbeitslosigkeit ist bei genauerer Betrachtung immer auch ein Problem bestimmter sozialer Gruppen und oft Ausdruck und nicht nur Ursache sozialer Probleme. Die Konzentration von Arbeitslosigkeit in bestimmten biographischen Konstellationen, in bestimmten beruflich-sozialen Milieus und in bestimmten regionalen Umwelten kann in Großbritannien genauso beobachtet werden wie in Schweden oder Deutschland. So beläuft sich in Großbritannien die Anzahl der Haushalte, in denen keiner im Alter zwischen 15 und 64 Jahren arbeitet auf 3 Millionen. Dies ist insofern besonders problematisch, da mangelnder Kontakt von Kindern und jungen Erwachsenen mit der Arbeitswelt ein wichtiger Aspekt der „Vererbung“ von sozialer Ausgrenzung ist.

Studien zur Dynamik im Sozialhilfebezug in den USA (Blank 1989), Schweden (Andrén 2007)

und Großbritannien (Cappellari/Jenkins 2008) verdeutlichen eine hohe Persistenz im Hilfebezug. Das Risiko einer unerwünschten Gewöhnung an Hilfeleistungen und die damit verbundene Ausbildung passiver Lebensführungsmuster und Verhaltensnormen führt nach dem übereinstimmenden Ergebnis dieser Studien zu einer Verlängerung, wenn nicht gar dauerhaften Verweildauer in Sozialhilfe. Entmutigungs- und Stigmatisierungseffekte führen aber auch zu einer immer größer werdenden Distanz zum Arbeitsmarkt. Die Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit rückt somit in weite Ferne.

Haushalte ohne Erwerbstätige stellen ein besonderes Problem im Hinblick auf Einkommensarmut, insbesondere Kinderarmut, dar. Abbildung 10 zeigt, dass besonders in Großbritannien und Deutschland über 60 Prozent der Armutsgefährdeten in Haushalten ohne Erwerbstätige leben.

Im Zehnjahresvergleich (2005 im Vergleich zu 1995) zeigt sich, dass in keinem der Vergleichs-

Abbildung 10:

Konzentration von Armut in Haushalten ohne Erwerbstätige 2005

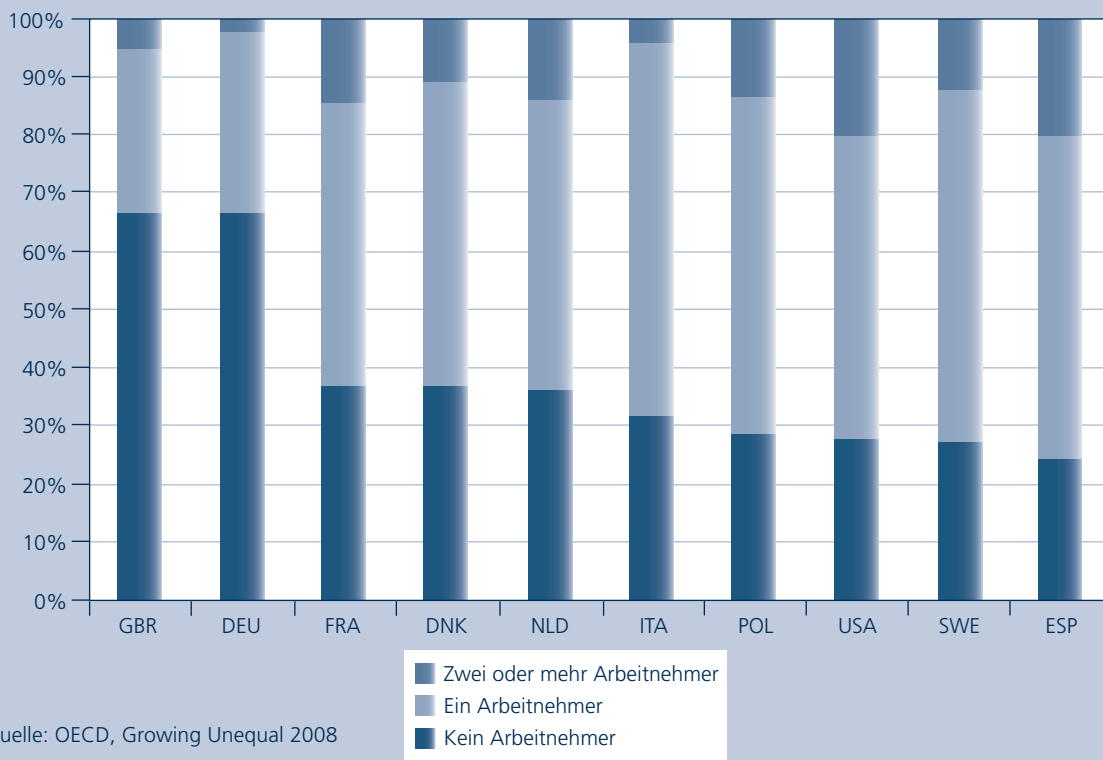
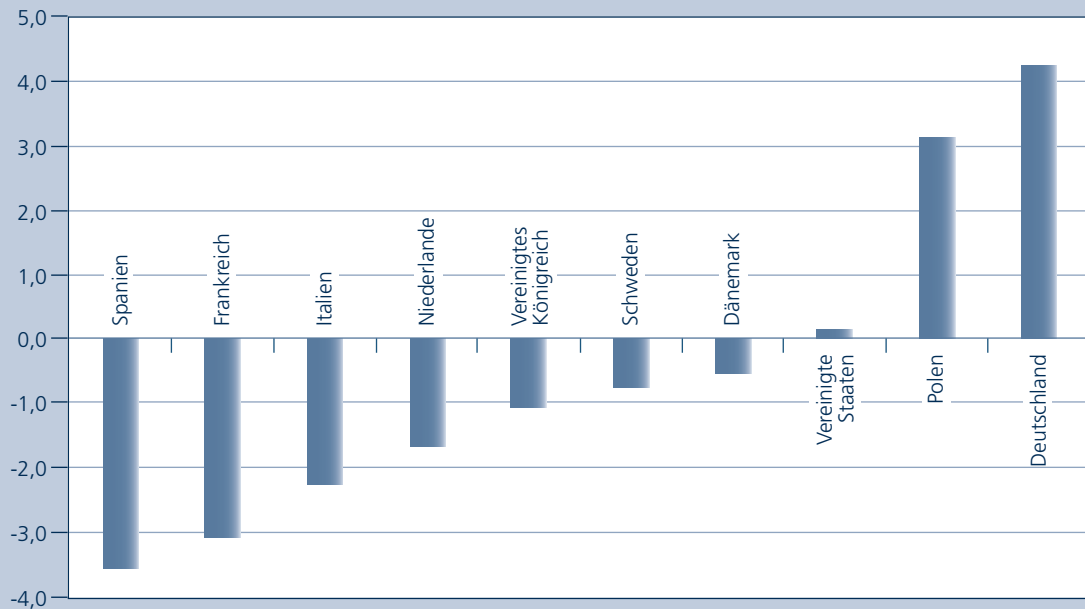


Abbildung 11:

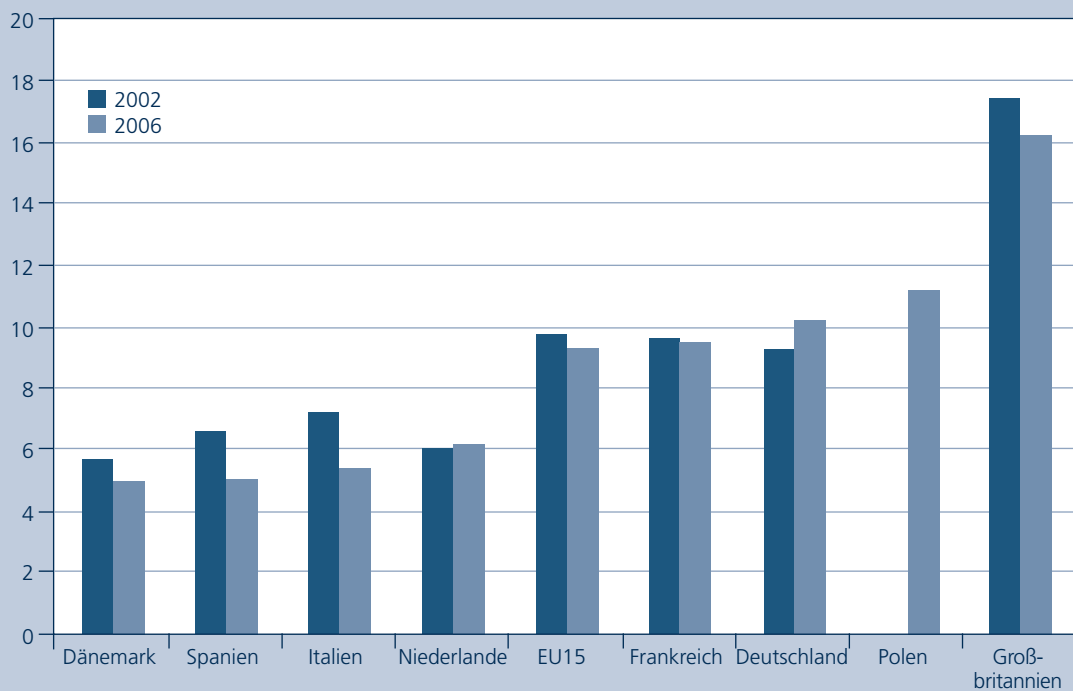
Anteil der Bevölkerung in Haushalten ohne Erwerbstätige: Veränderungsrate 2005 zu 1995



Quelle: OECD 2008

Abbildung 12:

Haushalte, in denen keiner erwerbstätig ist, in % aller Haushalte mit Kindern



Quelle: Eurostat

länder, der Anteil der Haushalte ohne Erwerbseinkommen so stark zugenommen hat wie in Deutschland (Abbildung 11). Dies ist nicht nur auf eine steigende Arbeitslosigkeit, sondern auch auf die Veränderungen in der Haushaltsstruktur zurückzuführen. Die Zunahme des Anteils von Single- und Alleinerziehenden-Haushalten war in Deutschland überdurchschnittlich hoch. Dies erklärt nach Angaben der OECD auch zu einem großen Teil den starken Anstieg der Armutsraten in Deutschland in diesem Zeitraum (OECD 2008).

Der Anteil der deutschen Haushalte mit Kindern, in denen keiner erwerbstätig ist, an allen Haushalten ist dagegen im internationalen Vergleich nicht überdurchschnittlich hoch. In Großbritannien ist dieser Anteil mit 16 am höchsten (Abbildung 12). Für die USA liegen keine vergleichbaren Daten vor.

Eine detaillierte Analyse von armutsgefährdeten Personengruppen (Tabelle 7) bestätigt die Vermutung, dass insbesondere Haushalte mit Kindern, in denen kein Erwachsener erwerbstätig bzw. nur Teilzeit oder geringfügig beschäftigt ist, länderübergreifend das größte Armutsrisiko aufweisen.

Mit der Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung sinkt die Armutsgefährdung in allen Ländern über alle Haushaltstypen hinweg drastisch. Einen besonders hohen Rückgang verzeichnen Single-Haushalte: In den USA sinkt das Armutsrisiko bei Single-Haushalten von 80 Prozent auf 14 Prozent, in Deutschland von 49 Prozent auf 5 Prozent und in Paarhaushalten von 32 Prozent auf 2 Prozent (Tabelle 8). In Haushalten mit Kindern sinkt das Armutsrisiko in Deutschland von 48 Prozent auf 8 Prozent bzw. 4 Prozent (BMAS 2008).

Tabelle 7:

Armutsgefährdung von Personengruppen nach Steuern und Transfers, 2005

	DK	D	F	GB	I	NL	PL	SWE	SP
Alleinerziehende	20,9	30,4	25,6	36	35,3	26,4	40,1	18,3	37,3
Alleinstehende unter 65 AI<1	39,6	49,5	30,9	48,7	46,5	22,6	36	28,1	45,6
Alleinstehende unter 65 AI=1	10,1	9,5	6,8	9,1	8,9	5,7	11,5	9,7	8
Paare über 65 ohne Kinder	13	11,8	12,8	22,9	19,9	4,3	6,3	4	29,2
Paare mit 1–2 Kinder AI<0.5	31,1	43	52,3	...	66,3	60,2	56,3	22,4	60,7
Paare mit 1–2 Kinder AI>0.5	3,8	6,8	13,9	22,8	24,6	11,9	22	4,9	24,6
Paare mit 1–2 Kinder AI=1	3,2	2,5	2,9	7,5	3,1	4,9	8,5	2,6	8
Paare mit mehr als 2 Kindern AI<0.5	66,1	56	71,1	...	62,8	77,6	85,7	50,9	75,9
Paare mit mehr als 2 Kindern AI>0.5	17,8	10,6	24,6	48,2	43,1	27,7	44,4	15,4	47,9
Paare mit mehr als 2 Kindern AI=1	8,4	1,2	4,6	18,4	7,1	10,7	30,6	3,5	12,5
Paare unter 65 ohne Kinder AI<1	7,9	14,8	11,7	23,9	14	10,8	16,3	10,1	19,1
Paare unter 65 ohne Kinder AI=1	1,1	2,7	2,1	4	2,9	2,1	7	1,3	4
Sonstige	11,9	13,1	13	18,4	19	10,8	20,6	9,2	19,8

Anmerkung: AI = 1 bedeutet ganzjährige Beschäftigung aller erwachsenen Haushaltsmitglieder, AI < 0,5 bedeutet weniger als eine erwachsene Person im Paarhaushalt ist erwerbstätig.

Quelle: Social Situation Observatory

Tabelle 8:

Erwerbsstatus und Armutsrisiko, 2005

Land	Armut unter Personen im erwerbsfähigen Alter	Veränderung 1995–2005	Alleinstehende			Paarhaushalte		
			Erwerbslos	Teilzeit	Vollzeit	Erwerbslos	Teilzeit	Mind. 1 Vollzeit
DE	8	+0,8	49	32	5	32	25	2
FR	7	-0,6	31	8	6	18	4	4
SE	5	+1,0	23	16	1	21		1
DK	5	+1,2	22	28	1	15	6	0
UK	7	-0,3	38	11	3	28	22	2
US	15	+1,0	80	54	14	63	12	7
ES	11	-0,4	62	27	18	46	26	8
IT	10	-2,8	40	50	4	36	33	8

Quelle: OECD 2008

3.6 Prekäre Arbeitsmarktinklusio

Nicht nur verfestigte, sondern auch die perforierte Langzeitarbeitslosigkeit wurde bereits zu Beginn der 1990er Jahren als Faktor sozialer Ungleichheit identifiziert. Eine längerfristige Mobilität zwischen Erwerbslosigkeit und kurzzeitiger, ggf. auch niedrig entlohnter oder in ihrem Umfang deutlich begrenzter Beschäftigung ist grundsätzlich problematisch. Von einer „prekären“ Arbeitsmarktinklusio kann jedoch nur gesprochen werden, wenn die Integration in den Arbeitsmarkt mit der Öffnung eines größeren Bereichs flexiblerer Arbeitsverhältnisse und der Schaffung von Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich einhergeht, bei denen Chancen auf Stabilisierung und Aufstieg keinesfalls immer gegeben sind. Gleiches gilt für den Fall, dass die Erwerbstätigkeit nicht ausreicht, um ein Einkommen oberhalb des Existenzminimums zu sichern, so dass dies mit öffentlichen Mitteln aufgestockt werden muss. In der Praxis zeigen sich in vielen Ländern durchaus Tendenzen zur Herausbildung von Formen „prekärer Arbeitsmarktinklusio“ in der Folge un-steter Erwerbsbiographien und dem Ausbau von atypischen Beschäftigungsverhältnissen.

3.6.1 Integration über atypische Beschäftigung

Bei verschiedenen Formen „atypischer“ Beschäftigung wie befristeten Arbeitsverhältnissen, Teilzeitarbeit, Zeitarbeit oder Niedriglohnbeschäftigung ist die Einordnung als prekäre Arbeitsmarktinklusio jedoch weniger eindeutig. Werden solche Phasen nur kurzfristig als Übergangsphasen auf dem Arbeitsmarkt durchlaufen, so können diese Arbeitsformen nicht als „prekär“ betrachtet werden. Gleiches gilt, wenn solche Arbeitsverhältnisse im Haushaltszusammenhang als ergänzende Tätigkeiten ausgeübt werden, aber insgesamt ein stabiles und ausreichendes Einkommen erzielt wird. Atypische, weniger gut entlohnte und weniger stark regulierte Arbeitsverhältnisse können Einstiegsmöglichkeiten in den Arbeitsmarkt bieten. Umgekehrt lässt sich argumentieren, dass auch qualifizierte Personen durch die Ausweitung von solchen Arbeitsformen in niedrig entlohnte Jobs einmüden können. Eine Exklusionsgefahr besteht immer dann, wenn atypische Beschäftigungsverhältnisse oder bestimmte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie z.B. Ein-Euro-Jobs in eine Sackgasse und der Einstieg in den Arbeitsmarkt über den Niedriglohnsektor zu „Drehtüreffekten“ führen.

Um die Hürde für den (Wieder)-Einstieg in Beschäftigung herabzusetzen, sind in verschiedenen Ländern seit den achtziger Jahren die Möglichkeiten für flexible oder atypische Beschäftigungsverhältnisse ausgeweitet worden, etwa im Bereich der befristeten Beschäftigung, der Zeitarbeit oder der Teilzeitarbeit. Ähnlich wie bei der subventionierten Beschäftigung wird davon ausgegangen, dass sich zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten vor allem in diesen Segmenten entfalten können, da für sie niedrigere Standards der Dauerhaftigkeit und der Entlohnung gelten. Solche Arbeitsverhältnisse spielen auch im Kontext der Aktivierung eine zentrale Rolle, da sie Einstiegsjobs für Personen bieten können, die aus dem Transferbezug in die Erwerbstätigkeit wechseln. Beispielsweise wurde im Zuge der Hartz-Reformen in Deutschland die Zeitarbeit liberalisiert und das Segment der geringfügigen Beschäftigung (Minijobs) ausgeweitet. Auch wurde etwa versucht, durch die arbeitsmarktpolitische Nutzung der Zeitarbeit in Gestalt der Personal-Service-Agenturen hierüber Einstieg für Arbeitslose zu ermöglichen. In dem Maße, wie früher nicht erwerbstätige Personen in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen, ist mit einem Anstieg der Nachfrage nach solchen Jobs zu rechnen.

Neuere Zahlen des Statistischen Bundesamtes (2008) zeigen, dass der Beschäftigungsaufbau in den letzten Jahren in Deutschland zu einem erheblichen Teil im Bereich der so genannten atypischen Beschäftigung stattgefunden hat. Von 1997 bis 2007 nahm die Zahl der abhängig Beschäftigten um rund eine Million zu, das Normalarbeitsverhältnis, also unbefristete, sozialversicherte Vollzeitarbeitsplätze (sowie Teilzeit über 20 Stunden in der Woche) ging jedoch in diesem Zeitraum um 1,5 Mio. zurück, während befristete Jobs, Zeitarbeit, Teilzeitarbeit unter 20 Stunden und Minijobs um 2,6 Mio. zunahmen. Im Jahr 2006 hatten die Zeitarbeitnehmer einen Anteil am Beschäftigungsaufbau von 45 Prozent. Der Anteil der „normal“ abhängig Beschäftigten ging so von 82,5 Prozent auf 74,5 Prozent zurück. Manche Wirtschaftsbereiche im Dienstleistungssektor waren von diesem Trend besonders gekennzeichnet. Die Wahrscheinlichkeit, atypisch beschäftigt zu sein, ist bei jüngeren Berufseinsteigern, gering qualifizierten Erwerbspersonen und

Migranten am höchsten. Sie greifen dabei mehr als „Normalarbeitnehmer“ auf zusätzliche Einkommensquellen zurück.

Im Gegensatz zum Aufschwung Ende der neunziger Jahre und Anfang dieses Jahrzehnts war die Entwicklung des Arbeitsmarktes von 2005 bis 2008 jedoch auch von einem erneuten Zuwachs der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze verbunden. Dies erfolgte zum Teil auch in Teilzeit, war aber nicht mehr in dem Maße etwa auf Minijobs konzentriert wie zuvor (Bach et al. 2007). Von daher muss festgehalten werden, dass auf der aggregierten Ebene atypische Beschäftigungsverhältnisse für einen großen Teil der zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätze verantwortlich sind – es aber nicht notwendigerweise zu einer ausgeprägten Verdrängung des Normalarbeitsverhältnisses kommen muss. Die Expansion der atypischen Beschäftigungsverhältnisse bietet also zusätzliche Beschäftigungsgelegenheiten, die sonst nicht vorhanden wären. Problematisch werden diese Beschäftigungsformen erst dann, wenn sie für einen größeren Teil der in ihnen beschäftigten Personen keine reelle Chance auf stabilere Arbeitsverhältnisse bieten, sondern stattdessen zu längerfristigen Ketten instabiler Beschäftigung, evtl. unterbrochen durch Phasen der Arbeitslosigkeit, beitragen. In dem Sinne kann dann von „prekärer Arbeitsmarktinklusio“ gesprochen werden.

Befristete Beschäftigung hat auf der Grundlage von Daten der Europäischen Arbeitskräfteerhebung in Deutschland 2006 mit 14,5 Prozent der Beschäftigten eine mittlere Bedeutung. Er liegt knapp unter dem EU-15-Durchschnitt von 14,7 Prozent. Der Zuwachs gegenüber dem Jahr 2000 (12,7 Prozent) ist als moderat einzustufen, zumal etwa die Hälfte der befristet Beschäftigten in Deutschland auf Auszubildende entfällt.

Ältere Daten für die späten neunziger Jahre zeigen zwar eine gute Chance auf Übergänge von befristeten in unbefristete Jobs in Deutschland, aber große Probleme beim Übergang von niedrig entlohnten in höher entlohnte Arbeit (Europäische Kommission 2004b). Interessant ist hier der Vergleich mit Frankreich, wo befristete Beschäftigung ein größeres Gewicht hat. Dort bewegen sich insbesondere jüngere Personen in Ketten befristeter Beschäftigung (Cahuc/Postel-Vinay 2002).

In Deutschland hat befristete Beschäftigung hingegen mehr den Charakter einer Probezeit bzw. ist Teil eines Ausbildungsverhältnisses. Im Durchschnitt sind befristet Beschäftigte in Deutschland auch höher qualifiziert (Boockmann/Hagen 2006). Werden befristete Arbeitsverträge im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit arbeitgeberseitigen Subventionen versehen, so können diese Eingliederungszuschüsse auf der individuellen Ebene Einstellungshemmnisse überwinden helfen. Allerdings bestehen dann in stärkerem Maße Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte.

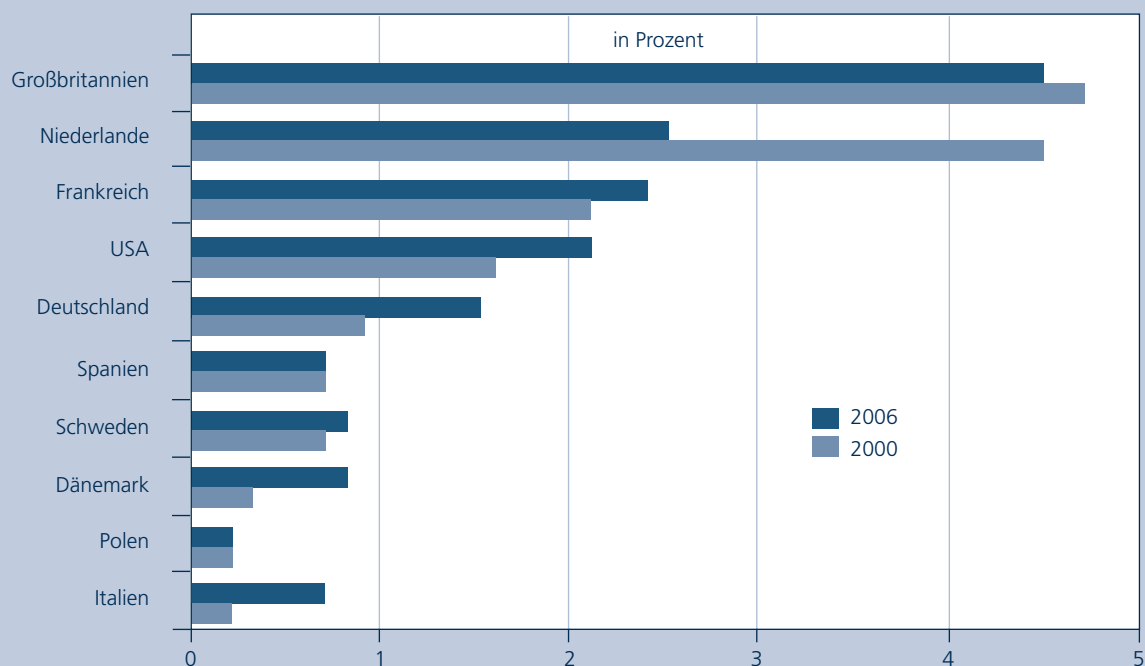
Etwas anders ist die Zeitarbeit zu bewerten. Sie hat in Deutschland im Zuge der Liberalisierungsschritte etwa bei Überlassungshöchstdauern und bei der Abschaffung des sog. Synchronisationsverbotes deutlich an Gewicht gewonnen. Im jüngsten Aufschwung stieg die Zahl der Beschäftigten in der Arbeitnehmerüberlassung zunächst überproportional an, um dann ein für Deutschland neues hohes Niveau zu erreichen. Dies liegt im internationalen Vergleich zwar nicht an der Spitze, aber der lange Zeit konstatierte Nachhol-

bedarf bei der Expansion der Zeitarbeit ist damit zu einem Teil aufgeholt worden. Daten des europäischen Verbandes CIETT zeigen für 2006 einen Anteil der Zeitarbeit an allen Beschäftigten in Deutschland in Höhe von 1,3 Prozent (Abbildung 13).

Nationale Analysen zeigen eine weiter zunehmende Verbreitung der Zeitarbeit auf mehr als zwei Prozent aller Beschäftigten und 2,7 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Zeitarbeit stellt jedoch keine einfache Brücke in stabile Beschäftigung dar, sondern ist von starker Fluktuation gekennzeichnet (Brenke/Eichhorst 2008). 2007 waren etwa 60 Prozent der in Zeitarbeit beschäftigten Personen unmittelbar davor nicht beschäftigt. Knapp 50 Prozent waren bis 12 Monate arbeitslos und rd. 12 Prozent langzeitarbeitslos. Allerdings zeigen Daten zur Zeitarbeit auch eine weite Verbreitung sehr kurzfristiger Arbeitsverhältnisse. Rund 60 Prozent der Arbeitsverhältnisse dauern weniger als drei Monate, ein Sechstel weniger als eine Woche. Wechsel zwischen Arbeitslosigkeit und Zeitarbeit sind ver-

Abbildung 13:

Leiharbeitsquoten im internationalen Vergleich – Anteil der Leiharbeiter an allen Erwerbstätigen



Quelle: CIETT Anmerkung: Daten für Schweden und Polen von 2004 und 2006

gleichsweise häufig. Nach Angaben aus dem IAB-Betriebspanel werden 15 Prozent der Leiharbeiter vom Kundenunternehmen übernommen (Promberger et al. 2006). Rund ein Drittel der Leiharbeiter ist anschließend regulär beschäftigt (Antoni/Jahn 2006). In den USA sind die Übernahmequoten mit 40–55 Prozent deutlich höher.

Zeitarbeit hat damit zum Teil eine Brückenfunktion für vormals nicht Erwerbstätige, insbesondere auch einfacher qualifizierte Personen, die über die Zeitarbeit zumindest kurzfristig entsprechende Tätigkeiten aufnehmen und damit einen ersten, wenngleich oft instabilen Zugang zum Arbeitsmarkt erreichen können.

Allerdings sagen diese Übernahmequoten nichts über die Sprungbrettfunktion von Zeitarbeit aus. Zur Beantwortung der Frage, wie hätten sich die Beschäftigungschancen von Arbeitnehmern entwickelt, wenn diese nicht eine Tätigkeit in der Zeitarbeit aufgenommen hätten, gibt es – auch international – keine eindeutige Evidenz. Weder die Sprungbrett- noch die Sackgassenhypothese konnte bislang bestätigt werden. Jedoch scheint Zeitarbeit das Risiko von Arbeitslosigkeit nachhaltig zu reduzieren. Zudem gibt es für Deutschland keine Evidenz dafür, dass Zeitarbeit, trotz relativ geringerer Entlohnung, eine Niedriglohnfalle bedeutet, also langfristig einen

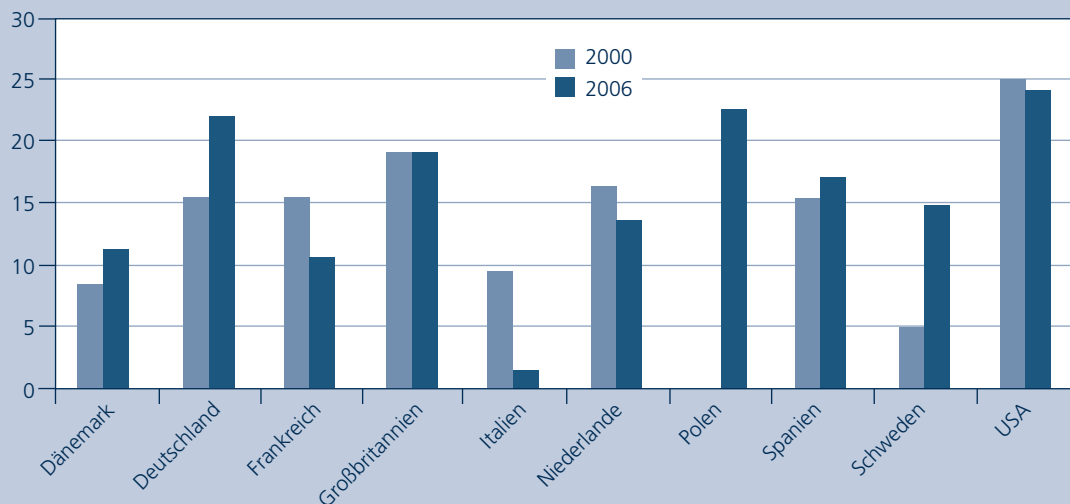
negativen Einfluss auf Einkommensverläufe hat (Kvasnicka 2005).

3.6.2 Integration über den Niedriglohnsektor

Der Niedriglohnsektor ist in Deutschland in den letzten Jahren deutlich gewachsen. Wie aus Abbildung 14 hervorgeht, hat das Ausmaß der Niedriglohnbeschäftigung – gemessen an allen Erwerbstätigen – in Deutschland besonders stark zugenommen. Im Jahr 2006 hatten nur noch Polen und die USA einen höheren Niedriglohnsektor. Dieser Befund, der sowohl für Vollzeit- als auch für Teilzeitbeschäftigte gilt, wird bestätigt durch die Zunahme der Lohnspreizung von Vollzeitbeschäftigten. Diese ist in Deutschland im Vergleich zu anderen Staaten stark angewachsen. Ein Grund für den starken Anstieg des Niedriglohnsektors in Deutschland ist neben dem Bedeutungszuwachs von niedrig bezahlter, geringfügiger Beschäftigung (Mini-Jobs), die zunehmende Ungleichheit in den Arbeitnehmereinkünften seit Mitte der 1990er Jahre. Ein Blick auf Abbildung 15 zeigt, dass die Lohnspreizung in Deutschland zwischen 1996 und 2006 stärker zugenommen hat als in anderen Vergleichsländern.

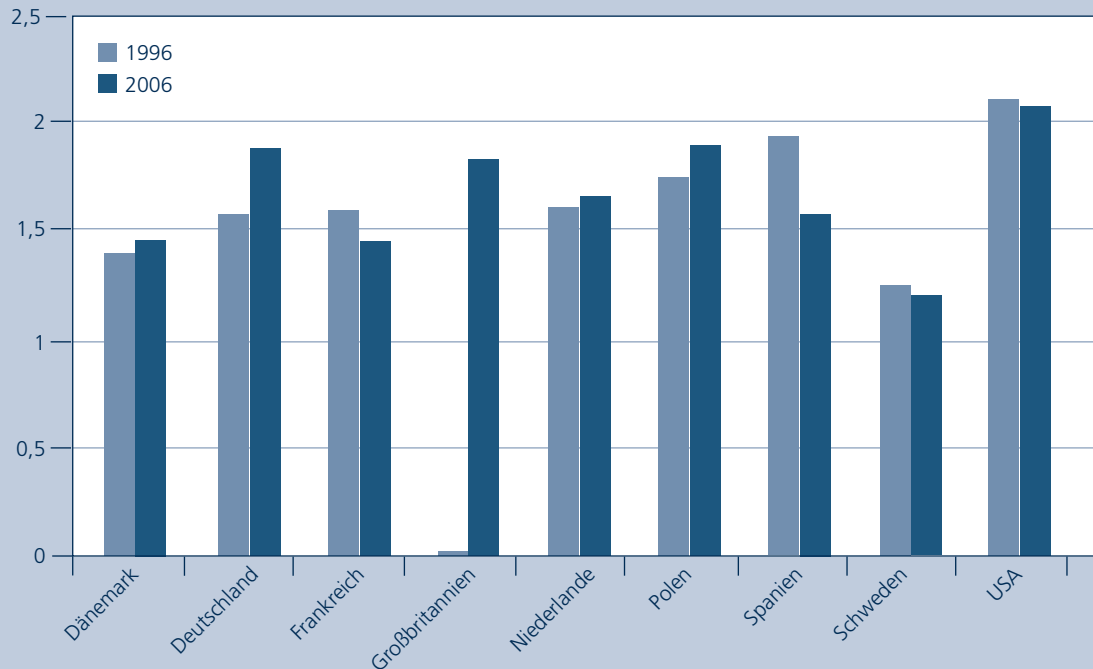
Abbildung 14:

Anteil der Niedriglohnempfänger an allen Erwerbstätigen



Quellen: Zahlen für 2000: Employment in Europe 2004 chapt. 4; Zahlen für USA und Schweden: Employment Outlook 1996: Schweden 1994, USA 1993; Zahlen für 2006 EU-SILC, für USA Employment Outlook 2008

Abbildung 15:

Lohnspreizung¹ im internationalen Vergleich, 1996–2006

Quelle: Employment Outlook 2008; Daten für Italien nicht verfügbar,

¹ Median im Vergleich zum ersten Dezil

Neuere Auswertungen des SOEP zeigen, dass dieser Trend im jüngsten konjunkturellen Beschäftigungsaufbau gebrochen wurde. Bei den Arbeitnehmern in den alten Bundesländern hat die Lohnungleichheit nicht weiter zugenommen, in Ostdeutschland ist sie sogar rückläufig (Brenke 2008).

Eine niedrig entlohnte Tätigkeit ist in Deutschland – im Gegensatz zum Wechsel aus befristeter in unbefristete Beschäftigung – aber nur recht schwer in Richtung höherer Entlohnung zu überwinden. Von den vollzeitbeschäftigten Geringverdienern der Jahre 1998/99 gingen 2005 gut ein Drittel weiter einer Niedriglohnbeschäftigung nach und nur gut 13 Prozent war es gelungen, in eine Beschäftigung oberhalb der Niedriglohnschwelle zu gelangen. Knapp 14 Prozent waren im nächsten Jahr arbeitslos oder nicht mehr sozialversicherungspflichtig beschäftigt, die übrigen wechselten in Teilzeit- oder Minijobs (Kalina/Weinkopf 2008). Dabei hatten Männer, Jüngere

und höher Qualifizierte bessere Aufstiegschancen als Frauen, Ältere und Geringqualifizierte, während es kaum Unterschiede zwischen Deutschen und Ausländern gab. Problematisch ist, dass die Ausstiege aus dem Niedriglohnsektor rückläufig sind. Ende der 1980er Jahre gelang in Westdeutschland noch 20 Prozent der vollzeitbeschäftigten Niedriglohnbeziehenden im Folgejahr einen besser bezahlten Job zu finden (Rhein et al. 2005, Schank et al. 2008).

Für einen direkten Vergleich der beiden Zeitpunkte muss aber im Grunde auch für sowohl nach persönlichen Merkmalen als auch nach Art der Tätigkeit kontrolliert werden, um die Veränderung der Strukturmerkmale von Niedriglohnbeschäftigten angemessen zu erfassen. Das Wachstum der Niedriglohnbeschäftigung ist nämlich auch mit einer Veränderung von Personen und Tätigkeiten verbunden. Es gibt Indizien dafür, dass die Niedriglohnbeschäftigung mit strukturellen Veränderungen einhergehen, etwa der ver-

mehrten Nutzung von Minijobs, die als Hinzuverdienst ausgeübt werden und kaum als Aufstiegsoption genutzt werden (können) (Freier/Steiner 2007). Niedrig bezahlte Tätigkeiten sind für einen größeren Teil der Minijobbeschäftigten die einzige verfügbare oder attraktive Alternative auf dem Arbeitsmarkt. Hier werden aber in besonderem Maße niedrige Stundenlöhne erzielt bzw. in Kauf genommen (Brenke/Eichhorst 2007).

Da ein Wechsel in Vollzeitbeschäftigung zwar mit höherer Entlohnung aber auch mit einer höheren Grenzsteuerbelastung verbunden ist, zahlt sich ein Wechsel unter Umständen nicht aus. Dies gilt insbesondere für Aufstocker, also Personen, die aus dem Bezug der Grundsicherung heraus Minijobs aufnehmen (Brenke/Ziemen-dorff 2008). Wenn Übergänge in Vollzeittätigkeit bei einer geringen Qualifikation im Vergleich zum Einkommen bei vollständigem oder partiellem Transferbezug wenig attraktiv erscheinen, können sich hier längerfristige Phasen der nur marginalen Integration in das Erwerbsleben ergeben.

Die Vermutung, dass der Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit im gegenwärtigen Aufschwung vor allem durch Integration in Beschäftigungsverhältnisse mit geringer Entlohnung erfolgt ist, die durch das mit Hartz IV verbundene „Fordern und Fördern“ befördert wurden, kann aufgrund des großen Zeitverzuges bei der Verfügbarkeit von Einkommensdaten in der Beschäftigtenstatistik bislang jedoch noch nicht beantwortet werden.

Insgesamt zeigt sich, dass Niedriglohnbeschäftigung für einen gewissen Anteil von Personen als Sprungbrett in höher bezahlte Jobs dienen kann. Insbesondere Jüngere und besser ausgebildete Geringverdiener sind eher in der Lage die Schwelle zu höherer Entlohnung zu überschreiten als Ältere und Frauen. Letztere befinden sich – zumindest was die Vergütung angeht – in einer Sackgasse.

Die Vermittlung von Qualifikationen während der Tätigkeit in atypischer oder Niedriglohn-

beschäftigung kann die Übergangschancen verbessern, da sie Beschäftigungsfähigkeit und Produktivität verbessert und so sowohl auf der Arbeitgeber- als auch der Arbeitnehmerseite die Neigung verstärken, stabile und besser entlohnte Beschäftigung einzugehen. Untersuchungen zeigen aber auch, dass die Sprungbrettfunktion auch in andern Ländern letztlich nicht genutzt wird, sondern der Verbleib in Niedriglohnbeschäftigung durch Gewöhnungs-, Entmutigungs- und Stigmatisierungseffekte befördert wird (Cappellari/Jenkins 2004; Stewart 2007). An individuellen Charakteristika anzusetzen, um Aufwärtsmobilität zu fördern, ist in diesen Fällen keine erfolgversprechende Strategie. Hierzu sind Entstigmatisierung, eine neue Arbeitsorganisation und die Erschließung neuer Tätigkeitsfelder notwendig. Da dies Zeit braucht, ist nicht mit schnellen Resultaten zu rechnen.

Trotz aller Risiken, die mit atypischen und niedrig entlohnten Jobs verbunden sind, können diese Jobs aber als Alternative zu einer fortgesetzten Arbeitslosigkeit oder Inaktivität angesehen werden. Eine weitere Alternative stellen öffentlich finanzierte Beschäftigungsmöglichkeiten (sozialer Arbeitsmarkt) für jene Personen dar, für die der Übergang in reguläre Beschäftigung auch in konjunkturell guten Zeiten nicht gelingt. Unter dem Gesichtspunkt der Bedeutung von Erwerbstätigkeit für die gesellschaftliche Teilhabe, wird immer wieder die Einrichtung von öffentlich geförderten „Einfacharbeitsplätzen“ diskutiert. Erfahrungen in anderen Ländern zeigen aber auch, dass auf Dauer angelegte öffentliche Beschäftigung als „Marktersatz“ für Personen mit eingeschränkter Beschäftigungsfähigkeit sich insbesondere mit dem Problem der adäquaten Abgrenzung der Zielgruppe konfrontiert sehen. Erfahrungen z.B. mit den sog. Flex-Jobs in Dänemark⁵ zeigen, dass öffentlich geförderte Beschäftigungsformen eine starke Tendenz zur Ausweitung haben, die über die Förderung der ursprünglichen Zielgruppe weit hinausgehen.

5 Für Personen mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit gibt es in Dänemark seit längerem eine Art zweiten Arbeitsmarkt in Form von öffentlich geförderten, zeitlich unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen, bei denen der (öffentliche oder private) Arbeitgeber einen Lohnkostenzuschuss in Höhe von bis zu 2/3 des Mindestlohnes erhält. Der starke Anstieg der Flex-Jobs seit 1998 von 5000 auf 40 000 in 2006 hat die dänische Regierung dazu veranlasst, die Zuschüsse zeitlich zu befristen und die Zugangs- und Anspruchskriterien zu verschärfen (Madsen, 2007).

3.6.3 Working Poor

Besonders problematisch ist Niedriglohnbeschäftigung, wenn sie mit Armutsrisiken verbunden ist. Arm bzw. bedürftig trotz Erwerbstätigkeit (Working Poor) ist in Deutschland zwar kein gänzlich neues Phänomen. Die starke Zunahme der „Aufstocker“, die ihr Einkommen aus Erwerbstätigkeit mit SGB-II-Leistungen aufstocken, um über die institutionell festgelegte Bedürftigkeitsgrenze zu kommen, hat aber in Politik und Öffentlichkeit für großes Aufsehen und zu einer Reihe von Vorschlägen wie die Einführung von Mindestlöhnen oder die Flankierung von Aktivierungsmaßnahmen durch Kombilöhne geführt.

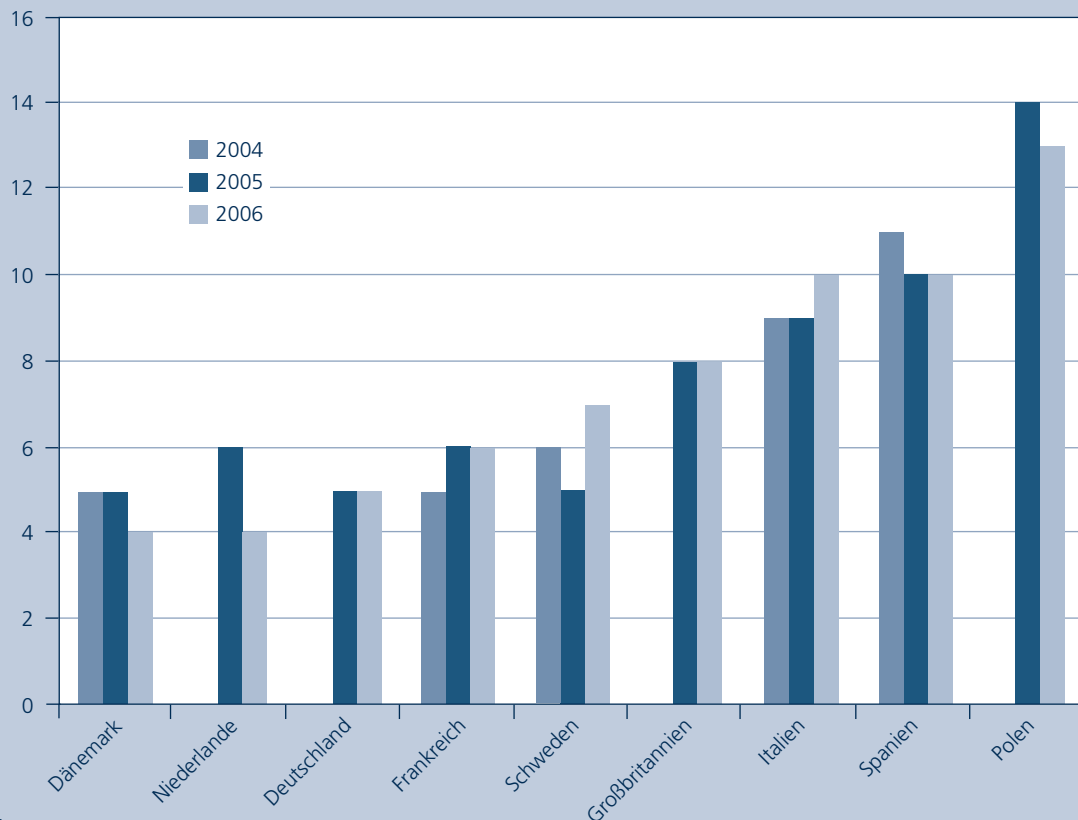
Im europäischen Vergleich zeigen sich für deutsche Erwerbstätige jedoch insgesamt eher niedrige Armutsrisiken. Abbildung 16 zeigt, dass konstant etwa fünf Prozent der Erwerbstätigen in Armut leben – wesentlich weniger als von Armut betroffene Personen insgesamt (13 Prozent). Erwerbstätigkeit vermindert also das Armutsrisiko

deutlich. Dies gilt in besonderem Maße bei Ausübung einer Vollzeittätigkeit, wie Abbildung 17 belegt. Im Vergleich zu einer Teilzeittätigkeit ist das Armutsrisiko von Vollzeitbeschäftigten nur etwa halb so hoch. Deutschland schneidet auch hier mit Dänemark und den Niederlanden recht günstig ab. Nur etwa vier Prozent der Vollzeitbeschäftigten sind als arm einzustufen, immerhin acht Prozent der in Teilzeit Erwerbstätigen.

Diese Größenordnung bestätigen nationale Daten. Auswertungen auf der Basis des SOEP zeigen, dass bei einer Niedriglohnschwelle von 2/3 des Medianeinkommens im Jahr 2006 (= 1802 €) rund 7 Prozent aller deutschen Erwerbstätigen als Working Poor bezeichnet werden können. Bei einer jährlichen Arbeitszeit von mindestens 1.000 Stunden reduziert sich diese Quote auf 4,6 Prozent. In den USA ist diese Quote mit 11,2 Prozent (in 2005 auf Basis des PSID) bei einer ähnlich hohen Niedriglohnschwelle von US-\$ 2.222 mehr als doppelt so hoch (Rhein 2008).

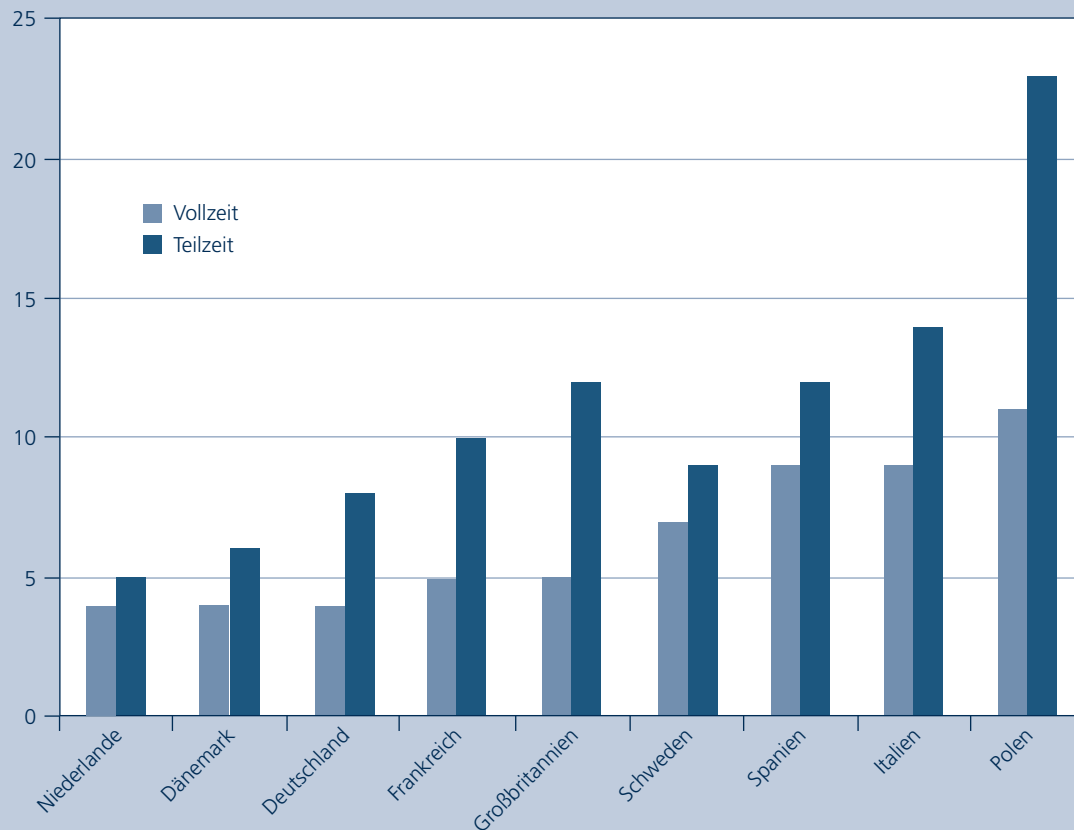
Abbildung 16:

Anteil der Erwerbstätigen in Armut



Quelle: Eurostat

Abbildung 17:

Anteil der Erwerbstätigen in Armut nach Arbeitszeit; 2006

Quelle: Eurostat

Auch bei einer dynamischen Betrachtung auf individueller Ebene relativiert sich das Working-Poor-Problem in Deutschland erheblich. Neuere IAB-Untersuchungen bestätigen zum einen, dass Bedürftigkeit trotz Arbeit von Art und Dauer der Beschäftigung sowie von Einkommen und Haushaltskontext abhängen. Sie zeigen zum anderen aber auch eine große Fluktuation. Nach Berechnungen von Bruckmeier et al. (2008) auf Basis von administrativen Paneldaten, waren in den Jahren 2005 und 2006 2,9 Mio. Empfänger von SGB-II-Leistungen mindestens einen Monat lang beschäftigt. 602 Tsd. waren mindestens zwölf Monate durchgehend beschäftigt, 131 Tsd. davon in Vollzeit-Beschäftigungsverhältnissen. Demnach ist der Parallelbezug von Erwerbseinkommen und aufstockenden Leistungen insbesondere bei einer Vollzeitbeschäftigung vielfach nur von kurzer Dauer. Nach einem Monat haben bereits rund 43 Prozent der vollzeitbeschäftigten

Leistungsempfänger entweder den Leistungsbezug oder die Beschäftigung beendet. Nach einem Jahr sind nur noch ca. 13 Prozent Vollzeitbeschäftigte (von 320 Tsd.) ununterbrochen auf Leistungen nach dem SGB II angewiesen. Für diese Gruppe handelt es sich bei den aufstockenden SGB-II-Leistungen somit eher um Überbrückungszahlungen bei Ausstieg aus der Bedürftigkeit.

Ein anderes Bild ergibt sich bei geringfügig Beschäftigten. Es zeigt sich, dass die Bedürftigkeit hier deutlich länger andauert und das Ende der Aufstocker-Episoden meistens durch ein Beenden des Beschäftigungsverhältnisses verursacht ist. Nach 22 Monaten sind 14 Prozent bei geringfügiger Beschäftigung ununterbrochen in Beschäftigung mit gleichzeitigem Leistungsbezug während es bei sieben Prozent bei Vollzeit sieben und bei Teilzeit zwölf Prozent waren. Bei den Vollzeitbeschäftigten spielt zudem die Zeitarbeit eine herausragende Rolle. Etwa ein Viertel der

kurzfristigen Aufstocker – bis drei Monate – arbeitet für Zeitarbeitsunternehmen. Mehr als die Hälfte von ihnen konnte aber innerhalb von drei Monaten im Jahr 2005 die Hilfebedürftigkeit überwinden.

3.7 Zwischenfazit I: Deutschland im internationalen Vergleich

Der Vergleich einiger zentraler Kennziffern belegt, dass die individuellen Beschäftigungschancen in arbeitsmarktpolitisch üblicherweise als erfolgreich bezeichneten Ländern nicht per se besser sein müssen. Dies relativiert die Bedeutung von Arbeitslosenquoten, aber auch des Beschäftigungsniveaus als geeignete und häufig verwendete Indikatoren. Zwar sind Länder mit hohem Beschäftigungsstand per definitionem von geringerer Inaktivität und in der Regel niedrigerer offener Arbeitslosigkeit geprägt, doch bei den Anteilen der Bevölkerung im Erwerbsalter, die in erster Linie von einer Sozialleistung leben, unterscheiden sich die europäischen Staaten nur geringfügig. Diese Ergebnisse passen nur bedingt in gängige Modelle guter Beschäftigungsperformanz.

Die Länder unterscheiden sich aber erheblich im Hinblick auf die Struktur der Nichtbeschäftigung (Inaktivität). Bei einem ähnlichen Gesundheitsstand in der Bevölkerung beziehen in Dänemark, Großbritannien, Niederlande, Schweden und den USA wesentlich mehr Personen im Erwerbsalter Invalidenrenten als Arbeitslosenunterstützung. In Deutschland ist dieses Verhältnis dagegen umgekehrt. Das Phänomen niedriger Arbeitslosigkeit in den Niederlanden, Dänemark, Schweden, Großbritannien und den USA geht also einher mit einer hohen Zahl an Personen im „passiven“ Leistungsbezug und hoher Inaktivität, aus der ohne eine Aktivierung der Transfersysteme kaum ein Weg in Beschäftigung führt.

Da sich hierzulande eine unzureichende Integration in das Erwerbsleben vorrangig in der Arbeitslosenstatistik niederschlägt, ist es nicht verwunderlich, dass der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen besonders hoch ist. Trotz rückläufiger Tendenz seit 2007 ist der

Anteil der Langzeitarbeitslosen nach wie vor hoch, was auf erhebliche Integrationsprobleme und die Notwendigkeit von frühzeitigeren Interventionsformen hinweist. Positiv war hierbei die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit, die ebenfalls stark zurückging. Erstmals seit der deutschen Vereinigung ist es gelungen, den Rückgang bei der Zahl der vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer zu stoppen.

Im Zehnjahresvergleich (1997–2007) weist Deutschland somit eine beträchtliche Beschäftigungsdynamik auf und eine Reihe von Indizien weisen auf eine verbesserte Reaktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts hin. Die Beschäftigungsquote ist auf fast 70 Prozent angestiegen und liegt damit nur noch knapp hinter der von Großbritannien und den USA. Einen überdurchschnittlichen Anteil am Zuwachs hatten die Frauen. Die weibliche Erwerbsbeteiligung stieg um 7,5 Prozentpunkte.

In Bezug auf Personengruppen am Arbeitsmarkt, die länderübergreifend Probleme bei der Erwerbsintegration zeigen, weist Deutschland besonders ausgeprägte Problemlagen bei der Erwerbsintegration von Migranten auf. Bei den Geringqualifizierten ist das Beschäftigungsniveau hingegen angestiegen. Es liegt aber immer noch niedriger als in den skandinavischen Ländern, gleicht sich aber allmählich der Quote in den USA an.

In Bezug auf jüngere Kohorten erhöhen sich die Risiken sozialer Ausgrenzung durch einen vorzeitigen Abbruch der Schullaufbahn. Jeder achte Jugendliche erwirbt derzeit in Deutschland – wie auch in den skandinavischen Ländern – keinen qualifizierten Abschluss. Mit einem Anteil von 12 Prozent von Jugendlichen, die weder beschäftigt noch in Ausbildung sind, liegt Deutschland im Ländervergleich allerdings deutlich hinter den skandinavischen Ländern und den Niederlanden.

Erwerbslosigkeit auf Haushaltsebene stellt ein zunehmendes Armutsrisiko dar. Im internationalen Vergleich ist der Anteil der deutschen Haushalte ohne Erwerbstätige überdurchschnittlich stark angestiegen. Dies ist nicht nur auf die zunehmende Spreizung der Markteinkommen (Lohn-, Spar- und Kapitaleinkommen) zurückzu-

führen, sondern auch auf Veränderungen der Haushaltsstruktur. In Deutschland hat sich die Haushaltsgröße durch Zunahme von Singles und Alleinerziehenden überdurchschnittlich stark verändert. Länderübergreifend gilt aber nach wie vor, dass mit Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung eines Erwachsenen in Haushalten ohne Erwerbseinkommen, Einkommensarmut generell und Kinderarmut im Speziellen stark zurück.

Atypische Beschäftigungsformen bieten grundsätzlich zusätzliche Chancen auf die Erzielung eines Arbeitseinkommens. Für Personen mit brüchiger Erwerbsbiographie sind flexible Erwerbsformen leichter zugänglich als ein Normalarbeitsverhältnis. Die höhere Beschäftigungsdynamik in Deutschland geht zu einem beträchtlichen Teil mit einer stärkeren Nutzung atypischer, teilweise auch „prekärer“ Arbeitsmarktintegration einher. Dabei spielt Zeitarbeit eine besondere Rolle. Zeitarbeit hat zum Teil eine Brückenfunktion für vormals nicht Erwerbstätige, insbesondere auch einfacher qualifizierte Personen, die über die Zeitarbeit zumindest kurzfristig entsprechende Tätigkeiten aufnehmen und damit einen ersten, wenngleich oft instabilen Zugang zum Arbeitsmarkt erreichen können.

Im Haushaltszusammenhang können zwar auch atypische Beschäftigungsverhältnisse helfen, Armut oder Niedrigeinkommen zu lindern. Eine niedrig entlohnte Tätigkeit ist in Deutschland aber nur recht schwer in Richtung höherer Entlohnung zu überwinden. Im internationalen Vergleich hat das Ausmaß der Niedriglohnbeschäftigung besonders stark zugenommen. Dieser Befund, der sowohl für Vollzeit- als auch für Teilzeitbeschäftigte gilt, wird bestätigt durch die Zunahme der Lohnspreizung von Vollzeitbeschäf-

tigten. Diese ist in Deutschland im Vergleich zu anderen Staaten stark angewachsen. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede von Aufstiegschancen zwischen Männern, Jüngeren und höher Qualifizierten, die durchschnittlich bessere Aufstiegschancen als Frauen, Ältere und Geringqualifizierte haben, während es kaum Unterschiede zwischen Deutschen und Ausländern gibt. Wie in andern Ländern auch, wird die Sprungbrettfunktion einer Niedriglohnbeschäftigung oft aber auch von den Arbeitnehmern selbst nicht genutzt, sondern der Verbleib in Niedriglohnbeschäftigung verfestigt sich. Gewöhnungs-, Entmutigungs- und Stigmatisierungseffekte tragen so zur zunehmenden Verfestigung von Armutsrisiken bei.

Langzeitarbeitslosigkeit ist in Deutschland nach wie vor die wesentliche Ursache für Armut und soziale Ausgrenzung. Armut trotz Erwerbstätigkeit ist dagegen im internationalen Vergleich kein herausragendes Problem. Trotz einer überdurchschnittlichen Zunahme der Bruttoeinkommen aus Arbeit und des Niedriglohnsektors zeigen Analysen zur Verbleibsdauer von „Aufstockern“ im SGB-II-Leistungsbezug, dass das Working-Poor-Problem bei der Mehrheit der vollzeitbeschäftigten Niedriglohnbezieher nur vorübergehender Natur ist. Allerdings gibt es empirische Evidenz dafür, dass im Hinblick auf Teilzeit- und geringfügige Beschäftigungsverhältnisse problematische Anreizstrukturen zu einem Verbleib im Bereich der Kombination von Erwerbseinkommen und Transfers führen, ohne dass Anreize zum Übergang in Vollzeittätigkeiten oder höhere Entlohnung bestehen. Vollzeittätigkeiten sind aber die beste Gewähr für die Überwindung von Armut im Haushaltskontext.

4. Erwerbslosigkeit und soziale Sicherung

Einkommen, aus welchen Quellen auch immer, ist ein zentraler Faktor, um am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Die wichtigste Einkommensquelle ist für die Mehrheit der Bevölkerung Erwerbseinkommen aus unselbständiger Arbeit. Der Ländervergleich hat gezeigt, dass Armut und Erwerbstätigkeit negativ korreliert sind. Die Aufnahme einer Vollzeitstätigkeit reduziert das Armutsrisiko drastisch (s. Kapitel 3.5). Dies gilt auch im Fall der Erwerbstätigkeit von Frauen. Je höher die Erwerbstätigkeit von Alleinerziehenden desto niedriger Kinderarmut (OECD 2008).

Neben dem erzielbaren Markteinkommen stellen Steuern und Transfers eine weitere Einkommensquelle und wichtige Säule der Umverteilung dar. Im OECD-Vergleich reduziert sich die Einkommensungleichheit für die Bevölkerung im Erwerbsalter um ein Drittel und Einkommensarmut um 50 Prozent (OECD 2008). Soziale Sicherungssysteme spielen folglich eine wichtige Rolle in Bezug auf die Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Andererseits kann die Absicherung von Personen ohne Markteinkommen selber eine Ursache für die Persistenz von Arbeitslosigkeit und Armut darstellen, weshalb sozialen Sicherungssystemen generell eine ambivalente Rolle zukommt.

4.1 Die ambivalente Rolle sozialer Sicherungssysteme

Soziale Sicherungssysteme, insbesondere Mindestsicherungssysteme, sollten deshalb so ausgestaltet werden, dass sie möglichst armutsfest aber

gleichzeitig beschäftigungsfreundlich sind. Aus der gleichzeitigen Zielsetzung von materieller Existenzsicherung im Haushaltskontext und Arbeitsmarktintegration erwachsen aber i. d. R. Zielkonflikte. Auf der einen Seite kann die Gewährung von Mindestsicherungsleistungen ein Instrument sein, um auch bei Erwerbslosigkeit oder gering entlohnter Tätigkeit ein Einkommensniveau zu erreichen, das ausreicht, um am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben und Armut zu vermeiden. Auf der anderen Seite sind die Arbeitsanreize aus einer finanziellen Perspektive für Menschen mit geringem Verdienstpotezial nicht besonders hoch, wenn sich die Höhe der gesamten Transferleistung auf einen für (Langzeit-)Arbeitslose oder Geringqualifizierte kaum erzielbaren Marktlohn beläuft. Diese Menschen sitzen in einer Art „Armut-, Arbeitslosigkeits- oder Inaktivitätsfalle“⁶. Wenn sich die Aufnahme einer Arbeit also nicht „lohnt“, wird dies die der Perspektive einer dauerhaften und stabilen Integration in den Arbeitsmarkt schwächen.

Je großzügiger das Leistungssystem, umso höher die Transferleistungen im Vergleich zum erzielbaren Arbeitseinkommen vor allem bei größeren Bedarfsgemeinschaften und bei Personen mit geringen (potenziellen) Markteinkommen. Je großzügiger das Leistungssystem, umso höher die Transferentzugsraten und umso geringer die Anreize zur Arbeitsaufnahme. Deshalb empfiehlt beispielsweise der Rat der Europäischen Union allen EU-Mitgliedsländern, durch geeignete Anreize, Arbeit attraktiver als Sozialleistungen zu machen, damit sichergestellt werden kann, dass Arbeit und die diesbezüglichen Veränderungen

6 Da bei der Lohnbemessung der individuelle „Bedarf“ des Erwerbstitigen keine Rolle spielt, ist es sehr wohl möglich, dass Monatslöhne im unteren Einkommenssegment kaum das Existenzminimum überschreiten oder es sogar unterschreiten. Ob bei einem niedrigen Arbeitseinkommen die Schwelle des Existenzminimums überschritten wird, hängt vor allem von den effektiven Stundenlohnsätzen, der Dauer der Arbeitszeit und den Steuer- und Beitragsabzügen sowie der Größe der Bedarfsgemeinschaft ab. Aus dem Gegensatz von Leistungsbezug des Individuallohnes und Bedarfsbezug des Existenzminimums auf Haushaltsebene erwächst ein Dilemma, das als sozialstaatsinduzierte Arbeitslosigkeit und Armut bezeichnet werden kann.

sich auszahlen (Rat der EU 2007). In diesem Kontext stellt Aktivierungspolitik (Fordern und Fördern) ein Instrument zur Verringerung von Fehlanreizen relativ großzügiger und unbefristet gewährter Mindestsicherungsleistungen dar.

Andererseits wird das Ausmaß von Erwerbslosigkeit und Inaktivität neben der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen auch von Anspruchsbeziehung, Leistungsbemessung und den Zuteilungspraktiken sozialstaatlicher Institutionen determiniert. Insbesondere bei einer „passiven“ Ausgestaltung, d.h. ohne Anforderung an Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt und von Bemühungen um Stellensuche oder verpflichtender Maßnahmenteilnahme, mindern Lohnersatzleistungen tendenziell die Arbeitsanreize von Leistungsbeziehern. Es besteht somit ein Spannungsverhältnis zwischen einer überwiegend „passiven“ also rein finanziellen Absicherung bei Erwerbslosigkeit und Arbeitsmarktintegration. In diesem Fall ist eine „aktivierende“, mit Rechten und Pflichten verbundene Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme bei Arbeitslosigkeit, Erwerbsminderung oder im Fall von Transferleistungen für Alleinerziehende eine wichtige Voraussetzung zur Vermeidung von Exklusionsprozessen.

4.2 Passive und aktive Sozialleistungssysteme

Neben der Großzügigkeit der sozialen Sicherungssysteme im Hinblick auf Zugang, formale Höhe sowie zeitliche Dauer der verfügbaren Sozialleistungen ist ein wichtiger Faktor, inwieweit die einzelnen Staaten zwischen „aktiven“ und „passiven“ Sozialleistungssystemen unterscheiden. Passive Sozialleistungssysteme setzen keine Arbeitsmarktverfügbarkeit voraus und stellen i. d. R. keine oder nur geringe Aktivierungsanforderungen. Sie unterliegen nicht dem „Rechte- und Pflichten-Prinzip“ bzw. dem „Fördern und Fordern“.

Passive Leistungen sind prinzipiell auf Dauer angelegt und stellen faktisch oder explizit eine sozialpolitisch akzeptierte Möglichkeit des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben dar. Beispiele hierfür sind insbesondere Frühverrentungsangebote und traditionelle Erwerbsunfähigkeitsrenten. Aktive oder „aktivierende“ Sozialleistungssysteme basieren dagegen auf der Annahme eines prinzipiell nur vorübergehenden Leistungsbezugs und erwarten regelmäßige Bemühungen zur Beendigung des Transferbezugs bzw. der Überwindung von Hilfebedürftigkeit durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. In solchen Systemen werden Instrumente der Aktivierung wie die Unterstützung und Überwachung der Stellensuche und Sanktionsmöglichkeiten genauso eingesetzt wie fördernde Maßnahmen zur Unterstützung der Arbeitssuche oder Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit.

Je nach landesspezifischer Ausgestaltung bieten Länder verschiedene Rückzugsmöglichkeiten aus dem Erwerbsleben⁷ an. Dort wo Sozialleistungen wie ein einfacher Zugang zu Erwerbsunfähigkeitsleistungen als sozial- und arbeitsmarktpolitisches Instrument zur „Entlastung“ des Arbeitsmarktes oder als Alternative zu dürftigen Altersrenten (wie z.B. in den USA) in beträchtlichem Umfang eingesetzt werden, befördern sie aber gleichzeitig auch soziale Ausgrenzungsprozesse. Phasen der Erwerbslosigkeit bzw. Inaktivität werden dadurch verlängert. Dies kann zum Teil politisch erwünscht und akzeptiert sein, etwa im Fall der Frühverrentung. Erwerbslosigkeit verfestigt sich jedoch mit der Dauer und hat damit tendenziell eine dauerhafte und nur noch schwer umzukehende Ausgrenzung zur Folge. Materielle Transferleistungen können das damit verbundene Einkommensrisiko zwar entschärfen, bieten aber ohne aktivierende Elemente keine Chance auf Reintegration in das Erwerbsleben.

Menschen neigen bei Jobverlust dazu, (passive) Leistungen wegen Erwerbsunfähigkeit als

⁷ Es sind vier Hauptpfade der Ausgliederung von Personen im erwerbsfähigen Alter aus dem Arbeitsmarkt unterscheiden. Frühverrentung und Vorruhestand im engeren Sinne. Vorzeitiger Rückzug über die Arbeitslosenversicherung durch längere Bezugsdauer von Arbeitslosenunterstützung, gleichzeitig führt dies dazu, dass Ältere von Aktivierungsbemühungen ausgenommen sind. Vorzeitiger Rückzug über Erwerbsunfähigkeit, Erwerbsminderung bzw. langfristige Erkrankung und Sozialhilfe; wenn der Bezug von Fürsorgeleistungen mit keiner oder nur eingeschränkter Verpflichtung zur aktiven Suche nach Arbeit verbunden ist. Ein Großteil der Bezieher dieser Leistungen ist i. d. R. nicht erwerbstätig und auch nicht arbeitslos, sondern inaktiv (s. Kapitel 3.2).

Alternative zu Arbeitslosengeld- oder Arbeitslosenhilfe zu beziehen, wenn die Leistungen höher sind und der Zugang relativ einfach ist. Untersuchungen zeigen, dass nicht etwa der Gesundheitszustand oder demographische Faktoren die großen Länderunterschiede bei Erwerbsunfähigkeitsraten oder in Bezug auf Frühverrentung erklären. Die Differenzen sind in erster Linie auf institutionelle Unterschiede in der Ausgestaltung der Anspruchsvoraussetzungen für unterschiedliche Leistungsarten zurückzuführen (Börsch-Supan 2007; Carcillo/Grubb 2006).

Clasen et al. (2004) zeigen weiterhin, dass strengere Zumutbarkeits- und Verfügbarkeitskriterien und Aktivierungsanforderungen in Teilsystemen zu einem Ausweichen in eher passive Leistungssysteme führen können. So haben die mit der 1996 reformierten Arbeitslosenunterstützung (JSA) in Großbritannien verbundenen strengeren Auflagen zu einem Ausweichen in Erwerbsunfähigkeit (IB= Incapacity Benefits) geführt, einem System das erst am aktuellen Recht von einem rein passiven System zu einer mit Rechte- und Pflichten-Prinzip ausgestatteten Leistung umgestaltet wird. In Dänemark wiederum hat die Ausdehnung der finanziell attraktiven Frühverrentungsmöglichkeiten für 55- bis 59-Jährige Mitte der 1990er Jahre zwar zu einem Rückgang der Neuanträge auf Erwerbsunfähigkeitsrenten, aber zu einem starken Anstieg von Frührentnern geführt (Konle-Seidl/Lang 2006).

Aus Abbildung 18 geht hervor, dass alle entwickelten Industriestaaten, sofern sie entsprechende Sozialleistungen mit bestimmter Großzügigkeit anbieten, etwa ein Fünftel der erwerbsfähigen Bevölkerung im Transferbezug aufweisen. Bei der Transferabhängigkeit insgesamt liegt Frankreich nur knapp vor Dänemark, Schweden und Deutschland. Die skandinavischen Staaten sind hier also bei der Vermeidung von Transferabhängigkeit wesentlich weniger erfolgreich als es bei der Erreichung eines hohen Beschäftigungs-niveaus. Wesentlich niedrigere Sozialleistungsquoten weisen Länder mit weniger ausgebauten Sicherungssystemen wie Spanien oder die USA auf. Die beträchtlichen Unterschiede in der Verteilung auf die einzelnen Sozialleistungskategorien werden stark von den Möglichkeiten des Zugangs

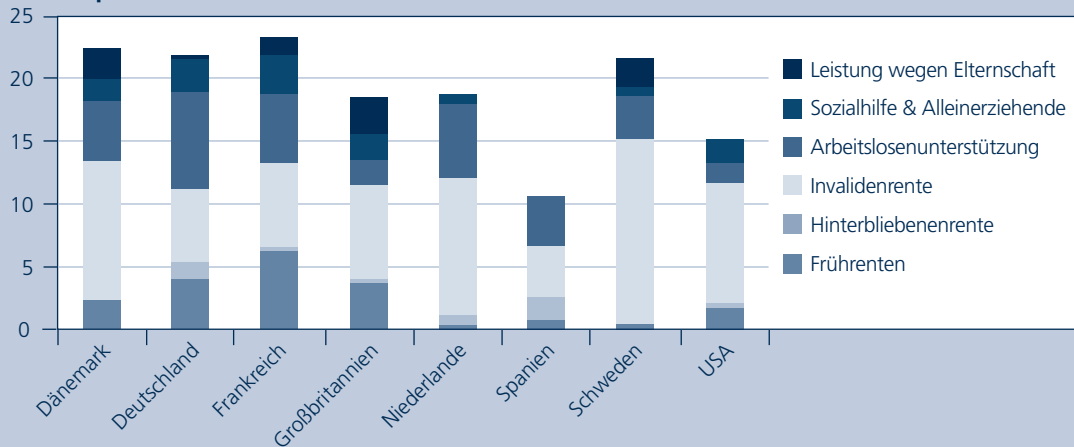
und der relativen Großzügigkeit der einzelnen Leistungen bestimmt (s. hierzu OECD 2003; Konle-Seidl/Lang 2006).

Aus Abbildung 18 geht auch hervor, dass sich die untersuchten Länder am deutlichsten im Hinblick auf Leistungen unterscheiden, die wegen Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit gewährt werden. Führend in dieser Kategorie ist Schweden (14,7 Prozent), gefolgt von Dänemark (11,3 Prozent), den Niederlanden (10,7 Prozent), den USA (9,3 Prozent) und Großbritannien (7,5 Prozent). Deutschland nimmt hier mit 5,8 Prozent eher eine untere Position ein. In allen Vergleichsländern – mit Ausnahme von Deutschland und Spanien (für Polen und Italien liegen keine vergleichbaren Daten vor) – übersteigt der Anteil der Bezieher von Invaliditäts- und Krankenleistungen die der Arbeitslosengeldbezieher um ein Vielfaches. Bei ähnlichem hohem Anteil an Sozialleistungsbezieher und einem anzunehmenden ähnlichen Gesundheitsstand in der Bevölkerung beziehen in Dänemark, Großbritannien, Niederlande, Schweden und den USA also wesentlich mehr Personen im Erwerbsalter Invalidenrente als Arbeitslosenunterstützung.

Ein hoher „Passivitätsgrad“ der Sozialleistungen trägt zur Ausgliederung aus dem Arbeitsmarkt bei. Dies muss nicht zwangsläufig mit materieller Armut einhergehen, wenn die Absicherung bei Inaktivität entsprechend hoch ist. Die empirische Evidenz einzelner OECD-Länderstudien bestätigt jedoch die Annahme, dass bei Personen, die Erwerbsminderungsrenten beziehen, lange Phasen der Inaktivität und Arbeitslosigkeit ein Exklusionsrisiko darstellen, da bei einem längerfristigen Bezug von Transferleistungen ein erhöhtes Armutsrisiko gegeben ist (OECD 2007a).

In Großbritannien ist die Gruppe der Alleinerziehenden mit einem Anteil von knapp 40 Prozent an allen Hilfebezieher (Sozial- und Arbeitslosenhilfe) im europäischen Vergleich besonders hoch. Erwerbslose Alleinerziehende mit Kindern unter 16 Jahren haben in Großbritannien ein Wahlrecht zwischen dem Bezug der „bedingungslosen“ Sozialhilfe (Income Support) und der „aktivierungspflichtigen“ Arbeitslosenhilfe (JSA). Rund 90 Prozent der Alleinerziehenden bezogen im Jahr 2005 Sozialhilfe. Entsprechend gering

Abbildung 18:

Sozialleistungsempfänger im Ländervergleich in % der Bevölkerung in Alter von 15–64 Jahre in Vollzeitäquivalenten, 2004

Quelle: OECD database on Recipients of Social Benefits. <http://www.oecd.org/dataoecd/13/15/38343085.pdf>
Für Polen und Italien liegen keine vergleichbaren Daten vor.

sind die Beschäftigungsraten von Alleinerziehenden und entsprechend hoch die Kinderarmut in Haushalten von Alleinerziehenden (Konle-Seidl 2008, OECD 2007b). Die kontraproduktive Wirkung einer passiven Ausgestaltung des britischen Sozialhilfesystems wird auch durch die Ergebnisse zur Persistenz von Armut und Hilfebezug auf individueller Ebene gestützt (Cappellari/Jenkins 2008).

Im internationalen Vergleich zeichnet sich Deutschland durch eine weitgehende Abschaffung rein passiv ausgestalteter Leistungssysteme für Personen im erwerbsfähigen Alter wie Frühverrentungsmodelle oder Erwerbsunfähigkeitsrenten aus. Aktivierung wird in Deutschland im Rahmen von Arbeitslosengeld I und Arbeitslosengeld II umfassend institutionalisiert, während andere Staaten noch stärker auf passive Systeme zurückgreifen.

4.3 Absicherung bei Erwerbslosigkeit

Die finanzielle Absicherung zu verschiedenen Zeitpunkten der Arbeitslosigkeit und Inaktivität ist ein wesentlicher Mechanismus der sozialstaat-

lichen Einkommensumverteilung und Armutsvermeidung. Für Menschen im Erwerbsalter wird neben der Absicherung der Risiken Arbeitslosigkeit, Erwerbsminderung, Pflegebedürftigkeit und Krankheit durch die Sozialversicherungssysteme die Deckung eines soziokulturellen Existenzminimums durch steuerfinanzierte und bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherungsleistungen immer wichtiger. Bei längeren Phasen der Arbeitslosigkeit und Inaktivität kommt deshalb insbesondere der Mindestsicherung eine besondere Rolle zu.

Für den internationalen Vergleich sind die von der OECD vorgelegten Nettolohnersatzraten aufschlussreich, da sie den Grad des Einkommensersatzes aus verschiedenen Sozialleistungen wie Arbeitslosenversicherung, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe und ergänzenden Transfers wie z.B. Wohngeld (allerdings ohne Erwerbsunfähigkeitsrenten oder Sondersysteme) nach Steuern zusammenfassen. Bei Betrachtung längerer Arbeitslosigkeit, d.h. im 60. Monat, spielen vor allem Leistungen der Mindestsicherung sowie ergänzende Unterstützung für die Unterkunft eine zentrale Rolle. Auch werden verschiedene Haushaltstypen und Verdienststufen unterschieden (Tabelle 9 und Tabelle 10).

Tabelle 9:

Nettotransferraten bei Langzeitarbeitslosigkeit (nach fünf Jahren Arbeitslosigkeit) bei 67 % des Durchschnittsverdienstes

	67 % Durchschnittsverdienst					
	Keine Kinder			Zwei Kinder		
	Alleinstehende Person	Ein Erwerbstätiger pro Ehepaar	Zwei Erwerbstätige pro Ehepaar	Alleinerziehende Person	Ein Erwerbstätiger pro Ehepaar	Zwei Erwerbstätige pro Ehepaar
Dänemark	82	78	59	86	92	73
Frankreich	45	59	53	70	78	53
Deutschland	48	61	60	78	79	65
Niederlande	74	86	49	74	84	51
Polen	42	55	52	66	62	64
Spanien	33	40	53	50	49	54
Schweden	69	87	50	65	95	55
Großbritannien	58	69	50	72	79	62
USA	10	17	54	43	48	67

Quelle: OECD 2007c;
Anm.: Italien fehlt hier, da es kein allgemeines Grundsicherungssystem für Langzeitarbeitslose gibt.

Zieht man die Nettotransferrate nach längerer Erwerbslosigkeit als Maßstab, und als Referenz den Durchschnittsverdienst heran, dann ist das deutsche System der Grundsicherung nach Hartz IV als durchschnittlich großzügig zu bezeichnen. Die Reihung der Staaten wechselt aber je nach Haushaltstyp und zeigt unterschiedliche Prioritäten der Ausgestaltung von Transferleistungen. Relativ hohe Nettolohnersatzraten erreichen in Deutschland immer noch Haushalte mit Kindern und geringem Referenzeinkommen. Die Leistungen in Großbritannien bewegen sich für diesen Personenkreis auf einem ähnlichen Niveau, großzügiger ist nur noch Dänemark, in manchen Konstellationen auch die Niederlande. Karge Systeme für Alleinstehende finden sich in Spanien und den USA und besonders in Italien, wo es kein allgemeines Grundsicherungssystem

gibt. Der Vergleich über die Zeit zeigt jedoch (Tabelle 11), dass die Großzügigkeit des deutschen Unterstützungssystems für Alleinstehende und Paarhaushalte ohne Kinder sowie Haushalte mit zwei Erwerbsfähigen deutlich gesunken ist. Dies gilt jedoch nicht für Alleinerziehende und Haushalte mit einem Erwerbsfähigen. Hier wirkt sich die Familienkomponente der Grundsicherung aus, während ansonsten die Erwartung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durchschlägt.

Bei der Anrechnung eigenen Einkommens auf Mindestsicherungsleistungen ist zu beachten, dass Hilfeleistungen i. d. R. mit zunehmendem Erwerbseinkommen reduziert werden. Ein eigener Verdienst durch Aufnahme von Arbeit kann – je nach Höhe des Anrechnungssatzes (Transferentzugsrate) und der Abgabenlast durch Steuern und Sozialbeiträge – das (Haushalts-)Nettoeinkom-

Tabelle 10:

Nettotransferraten bei Langzeitarbeitslosigkeit (nach fünf Jahren Arbeitslosigkeit) bei 100% des Durchschnittsverdienstes

	100 % Durchschnittsverdienst					
	Keine Kinder			Zwei Kinder		
	Alleinstehende Person	Ein Erwerbstätiger pro Ehepaar	Zwei Erwerbstätige pro Ehepaar	Alleinerziehende Person	Ein Erwerbstätiger pro Ehepaar	Zwei Erwerbstätige pro Ehepaar
Dänemark	59	57	48	72	77	60
Frankreich	31	41	44	48	54	44
Deutschland	36	46	51	61	62	56
Niederlande	50	59	39	55	61	42
Polen	28	38	42	52	50	52
Spanien	23	29	44	36	35	45
Schweden	48	60	41	53	70	45
Großbritannien	41	49	41	60	67	52
USA	7	12	44	35	40	56

Quelle: OECD 2007c;
Anm.: Italien fehlt hier, da es kein allgemeines Grundsicherungssystem für Langzeitarbeitslose gibt.

men nur zu einem Bruchteil erhöhen. Deshalb gewähren die meisten Länder erwerbstätigen Hilfeempfängern Freibeträge, um den Arbeitsanreiz zu erhöhen. Insbesondere die USA und Großbritannien haben dieser Argumentation folgend den effektiven Grenzsteuersatz durch Einkommenssubventionen in Form von Steuergutschriften (Kombilöhne) zum Teil deutlich gesenkt. Aber nur in den USA – nicht jedoch in Großbritannien – wurden gleichzeitig auch das Bedarfsniveau deutlich abgesenkt, um die Anreize zur Arbeitsaufnahme zu erhöhen. Entsprechend größer fallen die Wirkungen von In-work Benefits auf die Erwerbsbeteiligung in den USA aus (Abbildung 19).

Als Maßstab für die Berechnung der Grenzbelastung des zusätzlich verdienten Einkommens wird in Abbildung 18 der Nettogewinn verwen-

det, welcher bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit aus dem Bezug der Grundsicherung heraus erzielt werden kann. Je mehr vom Erwerbseinkommen übrig bleibt, umso stärker fällt der Arbeitsanreiz aus.

Für das Jahr 2005 sind solche Nettogewinne auf der Grundlage des Steuer- und Abgabenmodells der OECD verfügbar. Man erkennt dort hohe Nettogewinne bei Alleinstehenden im Vergleich zu Alleinerziehenden und Alleinverdienerfamilien. Im Ländervergleich bieten Staaten mit geringer Grundsicherung wie die USA und Spanien deutlich stärkere Anreize als Länder mit besser ausgebauter materieller Absicherung wie Schweden oder Dänemark, wo eine Arbeitsaufnahme bei Alleinstehenden sogar mit Einkommenseinbußen verbunden ist. Deutschland nimmt insgesamt eine mittlere Position ein. Bei

Tabelle 11

Veränderung der Nettolohnersatzraten von 2001 bis 2005

	67 % Durchschnittsverdienst					
	Keine Kinder			Zwei Kinder		
	Alleinstehende Person	Ein Erwerbstätiger pro Ehepaar	Zwei Erwerbstätige pro Ehepaar	Alleinstehende Person	Ein Erwerbstätiger pro Ehepaar	Zwei Erwerbstätige pro Ehepaar
Dänemark	-1	0	-1	-2	-1	0
Frankreich	-2	0	-1	1	2	-2
Deutschland	-9	-6	-11	-3	-2	-10
Niederlande	2	2	-1	-1	-1	-1
Polen	-1	-9	0	4	0	3
Spanien	1	1	0	1	-5	0
Schweden	-2	-3	0	0	-2	-1
Großbritannien	-1	-2	0	5	3	-1
USA	-1	-1	0	-4	-5	-1

Quelle: OECD 2007c

Alleinerziehenden und bei Alleinverdienern mit mehreren Kindern sind die Zugewinne bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit jedoch mit am niedrigsten: diese Gruppen können nur 15 bis 20 Prozent des zusätzlichen Bruttoverdienstes netto behalten. Mehr als vier Fünftel werden auf die Transferleistung angerechnet.

Ein Vergleich von effektiven Grenzsteuersätzen bzw. Nettozugewinnen bei Aufnahme einer Erwerbsarbeit zeigt, dass es trotz unterschiedlicher Hinzuverdienstregelungen und Kombilöhnen in keinem der europäischen Länder mit ausgebauten Mindestsicherungssystemen und garantiertem Existenzminimum – im Gegensatz zur USA – bislang gelungen ist, über alle Einkommensbereiche hinweg deutliche monetäre Arbeitsanreize zu setzen. Dieser Argumentation einer sozialstaatsinduzierten Arbeitslosigkeit und Armut folgend, haben die USA und Großbritan-

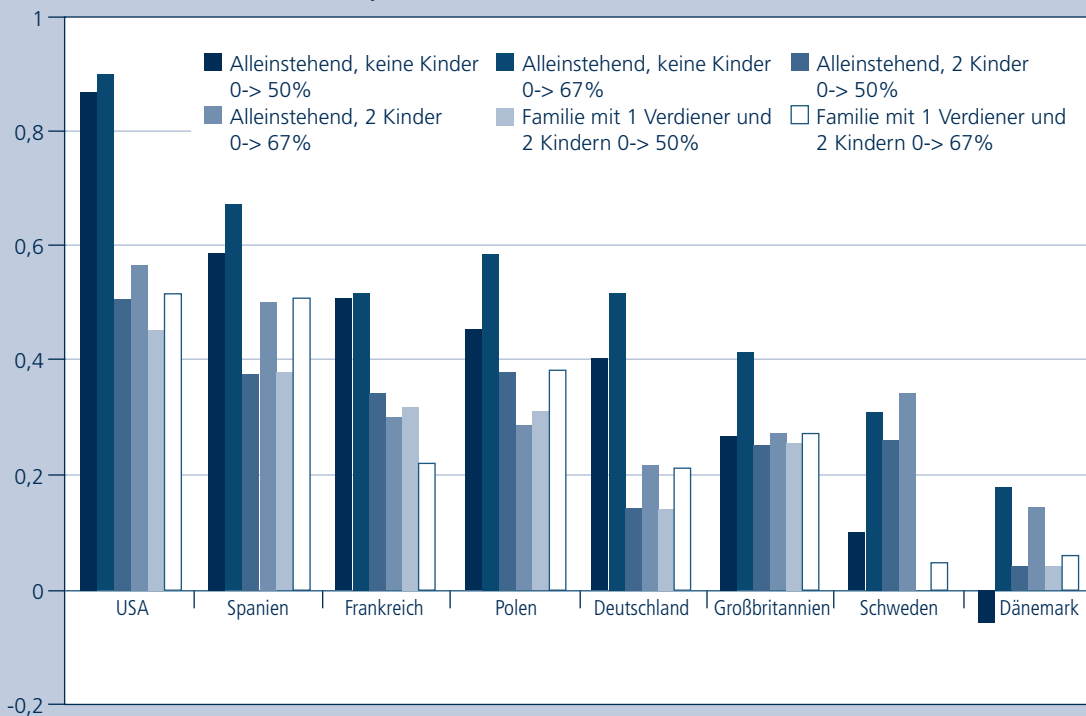
nien bereits in den 1990er Jahren den effektiven Grenzsteuersatz durch Einkommenssubventionen in Form von Steuergutschriften (Kombilöhne) zum Teil deutlich gesenkt. Aber nur in den USA – nicht jedoch in Großbritannien – wurden gleichzeitig auch die Bedarfsniveaus deutlich abgesenkt, um die Anreize zur Aufnahme einer Arbeit zu erhöhen. Entsprechend größer fallen auch die Wirkungen der Tax Credits auf die Erwerbsbeteiligung in den USA im Vergleich zu Großbritannien aus. Das britische Beispiel verdeutlicht, dass der Zielkonflikt zwischen einer sozialpolitisch erwünschten Armutsvermeidung und einer arbeitsmarktpolitisch geforderten Erhöhung der monetären Arbeitsanreize bei einem relativ gut ausgebauten Mindestsicherungssystem bislang nicht gelöst werden konnte (Brücker/Konle-Seidl 2006).

100% Durchschnittsverdienst

	Keine Kinder			Zwei Kinder		
	Alleinstehende Person	Ein Erwerbstätiger pro Ehepaar	Zwei Erwerbstätige pro Ehepaar	Alleinstehende Person	Ein Erwerbstätiger pro Ehepaar	Zwei Erwerbstätige pro Ehepaar
Dänemark	-2	0	-1	-4	-1	-1
Frankreich	-2	0	0	-2	0	-1
Deutschland	-18	-8	-18	-2	-1	-18
Niederlande	1	0	-1	0	-1	0
Polen	-2	-6	0	2	0	2
Spanien	0	1	0	1	-4	0
Schweden	-1	-2	0	-1	-2	-1
Großbritannien	-1	-1	0	3	2	-1
USA	0	-1	0	-3	-4	0

Abbildung 19:

Nettozugewinn bei Übertritt aus Bezug der Grundsicherung in Erwerbstätigkeit mit 50% bzw. 67% des Durchschnittsverdienstes, 2005



Quelle: OECD

4.4 Armutsbekämpfung durch Mindestsicherung

In fast allen Ländern ist die Zahl der Sozialleistungsbezieher mit immer längeren Bezugsdauern in den letzten beiden Jahrzehnten ständig gestiegen. Die zunehmende Verfestigung der Arbeitslosigkeit spiegelt sich deshalb in den meisten Ländern in der veränderten Struktur des Leistungsbezugs der Arbeitslosen wider. Erwerbsun-

fähige oder Arbeitslose, die keinen Anspruch (mehr) auf Versicherungsleistungen haben und Bedürftigkeit nachweisen, erhalten in allen Vergleichsländern mehr (Dänemark, Niederlande) oder weniger (Italien, Spanien, USA) großzügige Mindestsicherungsleistungen. Ob Mindestsicherungsleistungen aber tatsächlich Armut vermeiden, hängt in erster Linie auch von der Definition von Armut ab (siehe Box).

Arm oder bedürftig? Institutioneller versus relativer Armutsbegriff

Empirisch wird Armut durch das Unterschreiten bestimmter Einkommensschwelen bestimmt. Die Einkommensschwelen (Bedürftigkeitsgrenze) werden dabei entweder nach sozialstaatlich definierten Grenzen festgelegt, die als Mindestsicherung gewährt werden, oder als relative Grenze aus der Einkommensverteilung aller Haushalte ermittelt. Der sozialstaatliche oder institutionelle Armutsbegriff ist nicht identisch mit der in der EU auf Basis des EU-SILC gemessenen relativen Armut.

Ein breiter Ansatz zur Armutsmessung ist der Lebenslagenansatz. Er geht über das Einkommen hinaus und berücksichtigt weitere Dimensionen der Versorgungslage, von Teilhabe und Lebenschancen (Unterversorgungsschwelen). Neben dem Haushaltsnettoeinkommen werden Unterversorgungsschwelen auch durch den Umfang der Erwerbsarbeit, berufliche Bildung, Wohnraumversorgung, Krankheit und Versorgung bestimmt. Ausgehend von der Definition von Mindeststandards in zentralen Lebensbereichen (Wohnen, Teilhabe am Konsum, Rücklagenbildung und Arbeitslosigkeit) wird beispielsweise in Längsschnittuntersuchungen auf der Basis des sozio-ökonomischen Panels (SOEP) festgestellt, ob eine Personen gar nicht, einfach oder mehrfach depriviert ist. Analysen zur Lebenslage geben komplexere Einblicke in Ausgrenzungsprozesse, erhöhen allerdings zugleich die Anforderungen an Inklusionsprozesse.

In der Fachdiskussion ist die Höhe des Einkommens als zentraler Indikator für den Lebensstandard nicht unumstritten. Hier werden oft die Ausgaben für den Konsum als besserer Indikator betrachtet. Eine ausgabenbasierte Armutsmessung zeigt im Vergleich zu einer einkommensbasierten Messung einige bemerkenswerte Unterschiede auf, was zu unterschiedlichen Diagnosen von Ungleichheit und Armut führt. Analysen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) von 1983–2003 zeigen, dass einkommensschwache Haushalte mehr für den Konsum ausgeben als sie an Einkommen beziehen. Dies liegt u. a. daran, dass das „Overspending“ aus einer Verschuldung dieser Haushalte oder aus Ersparnissen resultiert, aber auch daran, dass bestimmte Einkommen wie z.B. aus der Schattenwirtschaft oder Einkünfte aus privaten Transfers in statistischen Erhebungen nicht als solche deklariert werden. Sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland übertreffen die einkommensbasierten Armutsquoten die ausgabenbasierten praktisch ausnahmslos und erreichen teilweise das zweifache oder gar dreifache Niveau. Dies bedeutet aber auch, dass es sich bei den „Ausgabenarmen“ um einen Personenkreis handelt, der nicht nur vorübergehend in eine prekäre finanzielle Lage geraten ist, sondern bereits über längere Zeit in





Armut verharrt (Noll/Weick 2007). Künftige Analysen auf Basis der EVS 2008 werden zeigen, ob sich durch die Reform der sozialen Sicherungssysteme die Unterschiede zwischen Einkommens- und Ausgabenarmen prinzipiell geändert haben.

Auf EU-Ebene hat man sich geeinigt, die Armutsgefährdungsgrenze bei 60 Prozent des nationalen Median der bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen zu setzen. Relative Einkommensarmut wurde bei 50 Prozent und Armut bei 40 Prozent des Medianseinkommens festgelegt. Armut ist demnach definiert als eine Unterausstattung mit finanziellen Mitteln (Ressourcenansatz). Die Berechnung von relativen Armutsquoten geht davon aus, dass Armut relativ zu dem in einem Land herrschenden Lebensstandard zu definieren ist. Dabei erfolgt die Gewichtung der Haushaltseinkommen mit einer Äquivalenzskala, die den Bedarfszuwachs durch weitere Haushaltsmitglieder bewertet (sog. neue OECD-Skala).

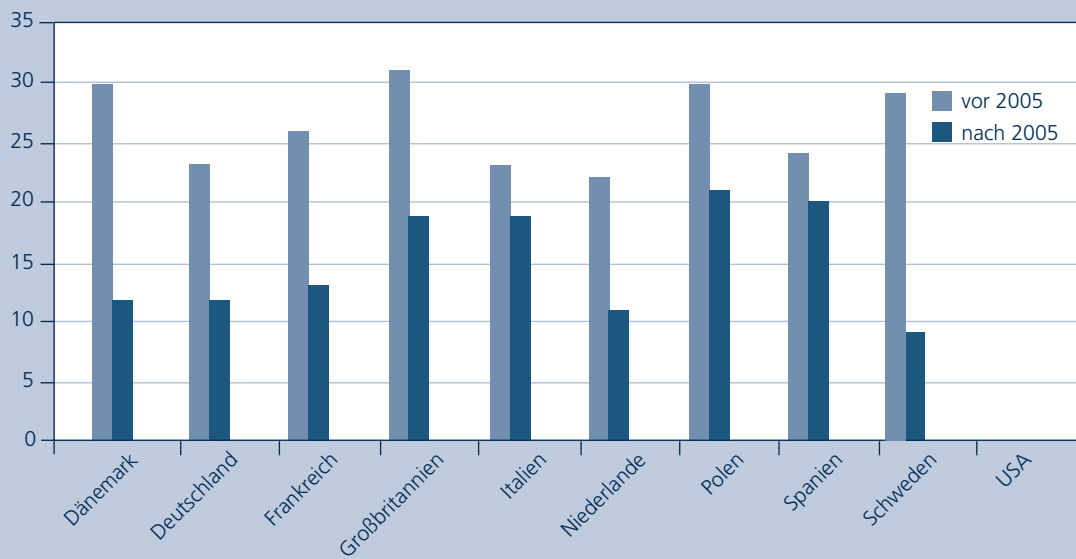
Die mit dem der Sozialhilfe oder Grundsicherung für Arbeitssuchende zu bekämpfende, institutionelle oder sozialstaatlich definierte Armut geht dagegen vom Ansatz des individualisierten Grenzwertes, dem soziokulturellen Existenzminimum als Bedürftigkeitsgrenze aus. Die Höhe des Regelsatzes zur Abdeckung des Existenzminimums bemisst sich nach den statistisch ermittelten Verbrauchsausgaben von Haushalten in unteren Einkommensgruppen, wobei das Lohnabstandsgebot (§ 28 Abs. 2 S.1 SGB XII) einzuhalten ist. Sozialhilfe und ALG II orientieren sich also an den Konsumausgaben der unteren Einkommensgruppen. Sie sichern bei normalen Wohnkosten ein Einkommen, das bei etwa 54 Prozent des mittleren Einkommens, also knapp unterhalb der Armutsgefährdungsgrenze von 60 Prozent liegt. Berechnungen von Grenzwerten für verschiedene Familientypen (mit und ohne Ausschöpfung des maximalen Freibetrages bei Erwerbstätigkeit) zeigen jedoch auch, dass die gesetzlichen Bedürftigkeitsgrenzen bei Familien nicht generell unter der empirisch abgeleiteten relativen Armutsgrenze (OECD-Skala) liegen (vgl. Becker, 2008).

Im Ländervergleich wird die Höhe der Bedürftigkeitsgrenze in den einzelnen Ländern institutionell unterschiedlich festgelegt. In Schweden orientiert sie sich wie in Deutschland an einem definierten Warenkorb, in den Niederlanden am Mindestlohn, in Dänemark an der allgemeinen Lohnentwicklung, in Italien an der gesetzlichen Mindestrente. Eine Koppelung der Sozialhilfe an den Lohn für abhängige Beschäftigung bedeutet, dass sie sinkt, wenn die Löhne sinken und im Umkehrschluss bei einer positiven Lohnentwicklung steigt.

Ein Vergleich monatlicher Mindestleistungen (Fallbeispiele mit Regelsätzen einschließlich Wohnkosten und Familienleistungen für Personen ohne sonst. Einkommen zum 1.1. 2006; ohne Berücksichtigung von Kaufkraftparitäten) zeigt, dass sich die Höhe der Leistungen in den meisten Nachbarländern nicht wesentlich von den deutschen ALG-II-Sätzen unterscheiden. Nur in Dänemark und Großbritannien sind sie über alle Haushaltstypen hinweg höher, in Frankreich, Polen, Italien, den USA aber auch in Schweden sind sie dagegen deutlich niedriger. In Schweden und den Niederlanden können die Kommunen einen Teil der Sozialhilfeleistungen (Ausgaben für Essen und Kleidung) dezentral festlegen (siehe Tabelle A1) im Anhang).

Abbildung 20:

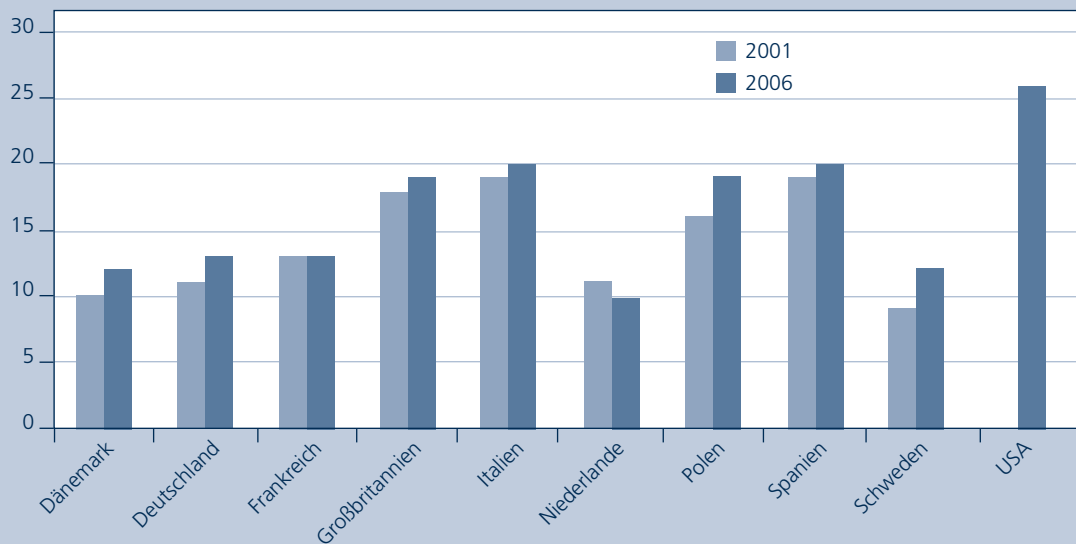
Armutsrisiko der Gesamtbevölkerung vor und nach Sozialleistungen, 2005



Quelle: EUROSTAT, EU-SILC; Wert für 2005; Berechnung auf Basis des PSID

Abbildung 21:

Armutsrisiko der Gesamtbevölkerung nach Sozialtransfers, 2001/2006



Quellen: Eurostat; USA: Wert 2005; Berechnung auf Basis des PSID

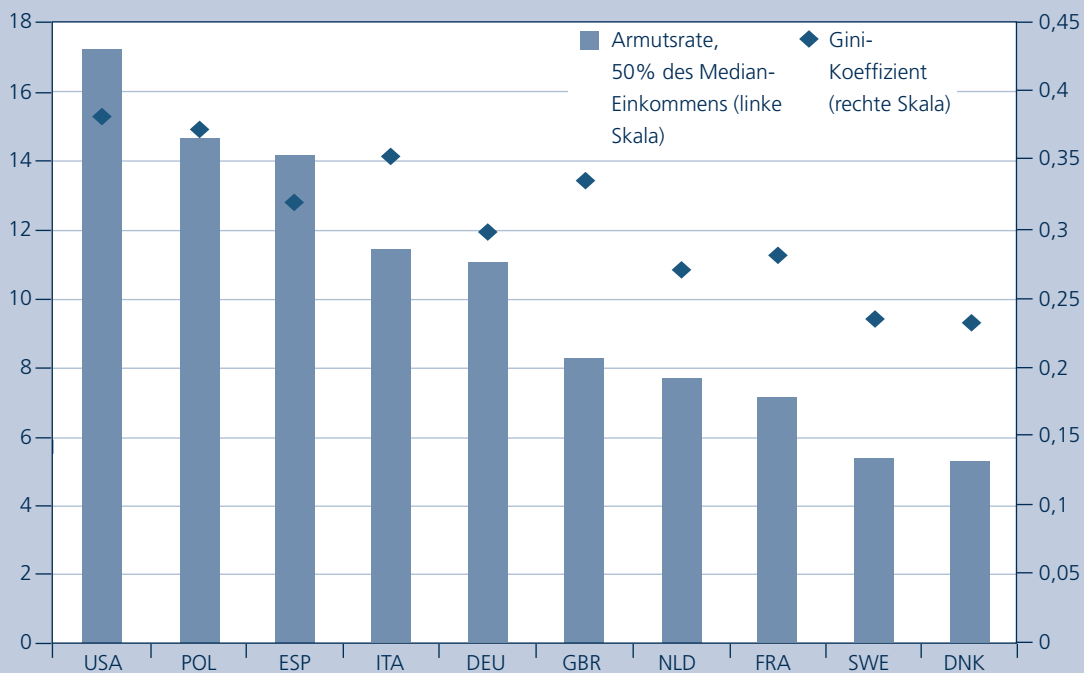
Bei der Betrachtung des Armutsrisikos nach Sozialtransfers zeigt sich auch im Zeitablauf, dass trotz einer überdurchschnittlichen Zunahme des Armutsrisikos in den vergangenen zwei Dekaden und insbesondere zwischen 2000 und 2005 (vgl. OECD 2008) Deutschland ein insgesamt moderates Niveau aufweist (Abbildung 21). Im internationalen Vergleich ist das Armutsrisiko in Deutschland mit 13 Prozent als nicht sonderlich hoch einzuordnen. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Betrachtung von Einkommensungleichheit (Abbildung 22). Die Niederlande sind das einzige Land, in dem das Armutsrisiko zum Vergleichsjahr 2001 zurückgegangen ist. Die südlichen Länder und Polen weisen deutlich höhere Armutsraten auf als die kontinental- und nord-europäischen Länder. In den USA ist das Armutsrisiko auch nach Sozialtransfers doppelt so hoch wie in Deutschland. Die USA weisen dementsprechend auch die höchste Einkommensungleichheit auf.

Wie aus Abbildung 22 hervorgeht, gehen allerdings Niveaus der Ungleichheit (gemessen anhand des Gini-Koeffizienten) und Armut nicht immer Hand in Hand. In den USA und Spanien sind die Armutsraten höher als die Einkommensungleichheit. Betrachtet man aber die Veränderungsraten beider Kennzahlen, so zeigt sich, dass im Zeitraum zwischen 1985 und 2005 sowohl die Armutsraten als auch die Einkommensungleichheit in beiden Ländern zurückgegangen sind. In Dänemark und Frankreich ist dagegen die Einkommensarmut gesunken aber die Einkommensungleichheit angestiegen. In allen anderen Vergleichsländern sind sowohl Einkommensarmut als auch die Ungleichheit der Einkommen gestiegen.

Die relative Verringerung des Armutsrisikos durch Sozialleistungen ist in Schweden am höchsten, gefolgt von Dänemark, den Niederlanden und Deutschland. In Deutschland vermögen die Sozialleistungen immerhin 50 Prozent des rela-

Abbildung 22:

Armut und Einkommensungleichheit, 2005



Quelle: OECD 2008

tiven Armutsrisikos zu verringern. Am geringsten ist die Ausgleichsfunktion in Italien und Spanien, Ländern mit vergleichsweise niedrigen Sozialausgaben (Abbildungen 23 und 24). In der Konse-

quenz bedeutet dies, dass höhere Sozialausgaben für die erwerbsfähige Bevölkerung generell mit niedrigen Armutsraten assoziiert sind.

Abbildung 23:

Höhe der Sozialausgaben gemessen am BIB in %

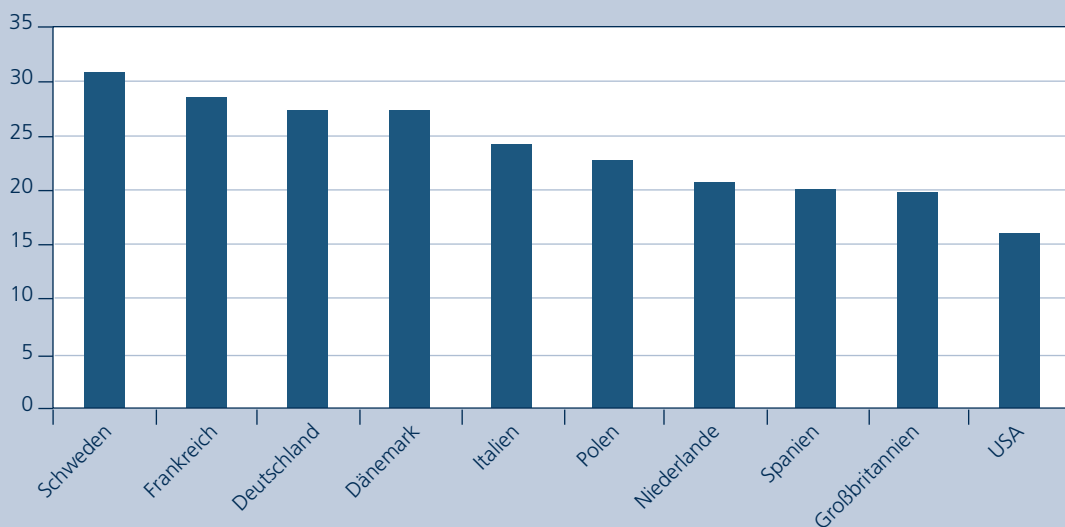
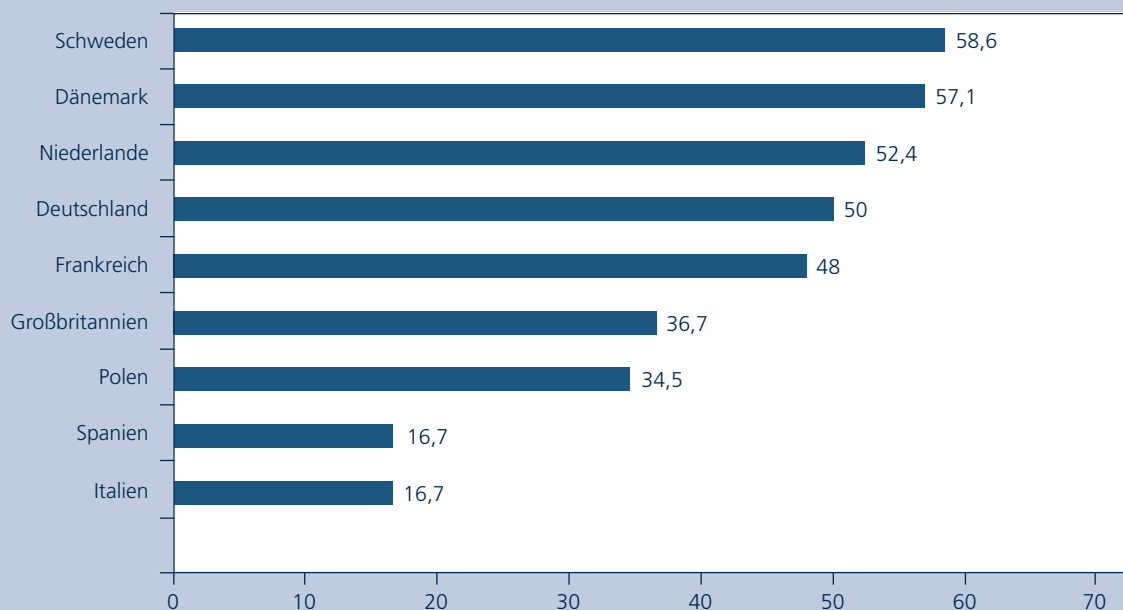


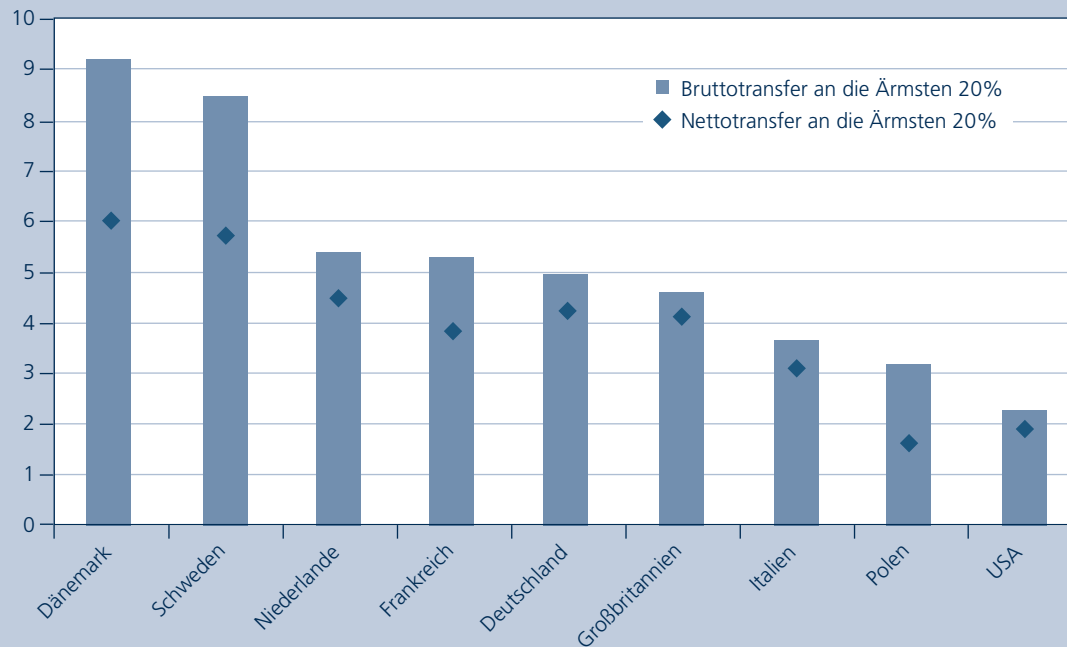
Abbildung 24:

Relative Verringerung des Armutsrisikos durch Sozialleistungen in %, 2005



Quelle: Eurostat

Abbildung 25:

Effektivität des Steuer- und Transfersystems, Mitte der 2000er Jahre

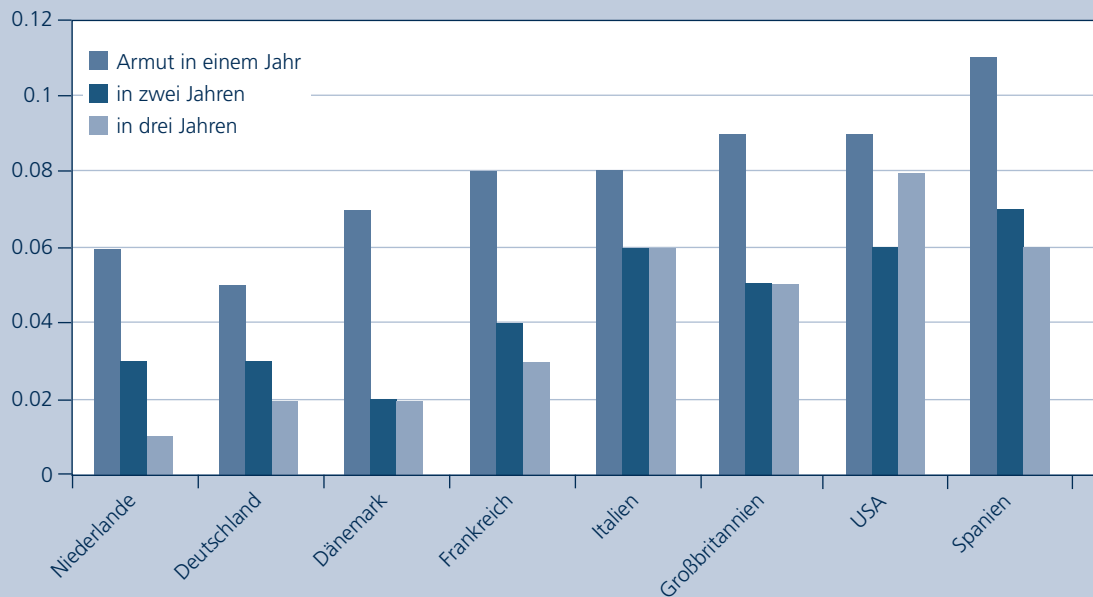
Quelle: OECD 2008

Allerdings sind die Umverteilungssysteme mit Blick auf Armutsvermeidung unterschiedlich effektiv. Die OECD bemisst beispielsweise die Effektivität von Steuer- und Transfersystemen daran, inwieweit Transferleistungen den Ärmsten zugute kommen. Abbildung 25 zeigt, dass insbesondere in den skandinavischen Ländern Nettotransferleistungen an die ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung zu Buche schlugen. Deutschland erreicht auch hier einen mittleren Wert. Gering ist die Wirksamkeit des Steuer- und Transfersystems nach diesem Kriterium in Italien, Polen und den USA. Allerdings zeigt gerade die positive Entwicklung bei der Armutsvermeidung in den USA, wo ausgehend von einem hohen Niveau ein moderater Rückgang zu beobachten ist, dass nicht allein mehr Geld, sondern der zielgerichtete Einsatz von mehr Geld positive Verteilungswirkungen zeigen können (s. hierzu ausführlicher Brücker/Konle-Seidl 2006, Grogger/Karoly 2005).

4.5. Verfestigte Armut

Die letzten verfügbaren Daten zur verfestigten Armut im Ländervergleich stammen aus dem Jahr 2001. Die in Abbildung 26 ausgewiesenen Werte zeigen den Anteil der Bevölkerung, der dauerhaft arm ist, d.h. der nicht nur im Jahr 2001 ein Äquivalenzeinkommen von 50 Prozent unterschritten hat, sondern mindestens auch in zwei der drei vorangegangenen Jahren (1998–2000). Stellt man die dauerhafte Armutsgefährdung der aktuellen Armutsgefährdung gegenüber, so zeigt sich, dass 2001 in allen EU-Vergleichsländern weit über die Hälfte der Armutsgefährdeten dauerhaft gefährdet waren. Am niedrigsten war diese Quote in Dänemark, den Niederlanden und Deutschland. Deutlich höher in Großbritannien, Frankreich, Italien und Spanien. Für Polen, Schweden und den USA liegen keine direkt vergleichbaren Daten vor.

Abbildung 26:

Verfestigte Armut im Ländervergleich

Quelle: OECD 2008; für Europa beziehen sich die Zahlen auf 1999–2001; für die USA auf 2001–2003

Längsschnittanalysen neueren Datums auf der Basis des SOEP zeigen allerdings, dass der Anteil der über längere Zeit von Armut Betroffenen auf hohem Niveau verharrt. Über die 90er Jahre hinweg lebte ein stabiler Anteil von weniger als acht Prozent in zwei aufeinanderfolgenden Jahren, also dauerhaft, in Armut. Nach der Jahrtausendwende nahm dieser Anteil auf über zwölf Prozent zu. Auch ein kombinierter Ansatz, der eine Unterversorgung in wesentlichen Lebensbereichen (Deprivation) in Kombination mit Einkommenslagen als Determinanten der Dauer von individuellen Armutsphasen für 2000–2004 auf Basis von SOEP-Daten untersucht, hatte eine deutliche Zunahme verfestigter Armut in Deutschland festgestellt (Groh-Samberg 2007).

Hauptbetroffene verfestigter Armut sind vor allem Arbeiterfamilien mit Migrationshintergrund und mit mehreren Kindern. Das in der DIW-Studie verwendete soziologische „Klassenschema“ berücksichtigt allerdings nicht, ob die betroffenen Personen zum befragten Zeitpunkt erwerbstätig, arbeitslos oder inaktiv waren. Allerdings wird aus einer aktuellen DIW-Studie (Frick/

Grabka 2008) mit Zahlen für das Jahr 2006 deutlich, dass durch den Rückgang der Arbeitslosigkeit die Armutsrisikoquote insgesamt sinkt, aber Arbeitslosigkeit sich auf Haushaltsebene verfestigt.

4.6 Die Entwicklung in Deutschland nach 2005

Die international vergleichenden Daten zu Einkommensarmut und Einkommensungleichheit, die derzeit verfügbar sind, spiegeln insgesamt die Situation bis zum Jahr 2005 wider, reflektieren folglich noch nicht die verbesserte Arbeitsmarktlage und die Veränderungen im Zusammenhang mit der Einführung des SGB II. Studien auf nationaler Ebene zeichnen ein aktuelleres Bild. Zum einen zeigen Simulationsrechnungen zu unterschiedlichen Armuts- und Verteilungsmaßen, dass durch das SGB II die materielle Situation einer relevanten Personengruppe aus dem Zustand verdeckter Armut herausgeholt und zumindest auf das Niveau der Grundsicherung gehoben wor-

den ist. Zwar sind die Verteilungswirkung des SGB II im Hinblick auf die Gesamtbevölkerung eher gering, dennoch verbuchen innerhalb der Gruppe der Transferempfänger die 20 Prozent der Bevölkerung mit dem geringsten Einkommen deutliche Gewinne. Dagegen erleiden insbesondere die vormals relativ gut gestellten 20 Prozent deutliche Verluste. Man kann daraus schließen, dass durch die Aufgabe der Statusorientierung der Arbeitslosenhilfe, die durch die Grundsicherung bekämpfte (institutionelle) Armut „gleicher“ oder auch „solidarischer“ geworden ist (Arntz et al. 2007). Gleichzeitig verbinden sich damit aber auch höhere Risiken für künftige Altersarmut. Im Gegensatz zum starken Anstieg der Armutsquoten unter Jüngeren war Altersarmut bei Menschen über 65 Jahren zwischen 1995 und 2005 bei rund neun Prozent stabil geblieben (OECD 2008).

In den Jahren 2000 bis 2005 verzeichnete Deutschland im OECD-Vergleich mit die höchsten Zuwachsraten im Hinblick auf Einkommensarmut. Besonders stark stieg die Kinderarmut. Als einen Hauptgrund für die bedenklichen Entwicklungen hat die OECD – neben einer Zunahme der Ungleichheit bei den Markteinkommen und der Erwerbslosigkeit auf Haushaltsebene – die Veränderungen der Haushaltsstrukturen in Deutschland ausgemacht. Kleinere Haushalte benötigen ein höheres Pro-Kopf-Einkommen als größere, um denselben Lebensstandard zu erreichen. In Deutschland hat der Anteil der Singles und den Alleinerziehenden in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen, und die durchschnittliche Haushaltsgröße ist nun geringer als in allen Ländern außer in Schweden (OECD 2008).

Die 2007 erhobenen Daten des sozio-ökonomischen Panels (SOEP) zeigen gleichwohl, dass mit der Steigerung der Erwerbsbeteiligung das Armutsrisiko und die Ungleichheit der Hauhaltseinkommen seit 2006 wieder zurückgeht (Grabka und Frick 2008; Frick und Grabka 2008). Die Ar-

mutrisikoquote sank nach der Abgrenzung des SOEP von 18 Prozent auf 16,5 Prozent⁹. Dies entspricht einer Verringerung der Zahl der von armutsgefährdeten Personen um über eine Million. Für die Erhebungsjahre 2006 und 2007 zeigt sich, dass erstmals seit über zehn Jahren wieder deutlich mehr Menschen den armutsgefährdeten Bereich verlassen konnten als „neue Arme“ hinzukamen. Gleichzeitig geht auch die noch auf der Datenbasis von 2005 festgestellte Zunahme der Lohnspreizung aufgrund der rückläufigen Arbeitslosigkeit wieder zurück.

Armutsvermeidung unter der erwerbsfähigen Bevölkerung hat auf Kosten der Statussicherung mit Hartz IV an Bedeutung gewonnen und müsste für Deutschland bei weiteren Analysen einen Zuwachs an Effektivität, gemessen als Nettotransferleistungen an die ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung, nach sich ziehen. Die (relativ gemessene) Einkommensarmut ist jedoch mit dem System der Grundsicherung nicht zwangsläufig eliminiert worden. Zudem zeigen Untersuchungen zum Lebensstandard von Hartz-IV-Empfängern, dass sich diese in mehreren Dimensionen der Teilhabe depriviert fühlen (Christoph 2008).

Trotz des seit 2006 gesunkenen Armutsrisikos bestehen aber weiterhin erhebliche und im Zeitablauf gewachsene Verfestigungstendenzen. Auffällig ist die Tendenz zur Verfestigung der Armut zulasten bestimmter Personengruppen in Deutschland, die faktisch nur eine geringe Wahrscheinlichkeit der Überwindung von Armut haben. Auf politischer Ebene stellt sich hier die Frage, ob hier mehr Geld für Sozialleistungen oder mehr Anreize zur Aufnahme einer Arbeit und eine intensivere Unterstützung bei der Erwerbsintegration größeren Erfolg versprechen. Geldleistungen können materielle Not lindern, aber sie bieten allein keine Gewähr für gesellschaftliche Inklusion.

9 Berechnungen auf Basis des EU-SILC wie auch des SOEP liegt der relative Armutsbegriff zugrunde. Die wesentlichen Ursachen für die unterschiedlichen Niveaus der Armutsrisikoquoten zwischen EU-SILC 2006 und SOEP 2006 liegen in unterschiedlichen Einkommensbegriffen. Während im SOEP der Mietwert des selbstgenutzten Wohneigentums als Einkommenskomponente berücksichtigt wird, ist dies bei EU-SILC erst für die Zukunft vorgesehen. Daneben wird davon ausgegangen, dass Menschen mit Migrationshintergrund im EU-SILC untererfasst sind. Aufgrund der Unterschiede in der Datenbasis ist deshalb weniger die absolute Höhe der Armutsrisikoquoten von Bedeutung als vielmehr Trends im Zeitverlauf. Diese stimmen trotz verschiedener methodischer Abgrenzungen und Datenquellen noch tendenziell überein.

Zudem zeigen Längsschnittanalysen auf Basis des SOEP, dass es keine Anhaltspunkte für ein Ausgreifen von Armut auf die breite Mitte der Gesellschaft gibt. Eine kollektive Abstiegsbedrohung der gesamten Gesellschaft und die Entstehung einer neuen Unterschicht spiegelt sich zumindest in den Längsschnittdaten nicht wider. Die günstige Arbeitsmarktentwicklung ist bislang allerdings nicht bei allen gleichermaßen angekommen, was die, nach wie vor beträchtliche, Verfestigung der Arbeitslosigkeit belegt. Auch der rapide Anstieg der Armutsquoten bei einfachen Arbeitern deutet eher darauf hin, dass sich das Risiko sozialer Ungleichheit weiter vertieft wird. Personen mit einer schwierigen Position auf dem Arbeitsmarkt und ggf. weniger gefragten Qualifikationsprofilen sehen sich zunehmend mit Schwierigkeiten bei der Überwindung von Armut konfrontiert (Groh-Samberg 2008).

4.7 Zwischenfazit II: Die Länder im Vergleich

Wie sieht nun die Erfolgsbilanz der Vergleichsländer im Hinblick auf Erwerbsintegration und gesellschaftliche Inklusion aus? Bei der Beurteilung ist es wichtig, Niveau und Veränderungsrate wesentlicher Kennzahlen zusammen zu betrachten, um die Wirkungen von Reformmaßnahmen angemessen zu berücksichtigen.

Bezogen auf die eingangs entwickelte Ländertypologie ist zunächst auffällig, dass es den skandinavischen Staaten nach wie vor mehr als anderen Ländern gelingt, ein hohes Beschäftigungsniveau mit einem geringen Maß an Ungleichheit und Exklusion zu vereinbaren. Einkommensarmut ist in Dänemark und Schweden niedriger als in den anderen Staaten und die Zielgenauigkeit des Sozialsystems im Hinblick auf die Vermeidung von Armut ist besser als anderswo. Das hohe Beschäftigungsniveau ist gleichzeitig eine wesentliche Säule für die Tragfähigkeit einer umfassenden und wirksamen sozialstaatlichen Umverteilung zwecks Vermeidung von Armut. Allerdings hat sich die Beschäftigungsdynamik in der letzten Dekade in Dänemark und Schweden abgeschwächt und die Transferabhängigkeit inaktiver Leistungsbezieher ist relativ hoch. Auch

bei den Schulabbrechern haben die skandinavischen Länder „aufgeholt“, so dass zunehmende Exklusionsrisiken gegeben sind, wenn es nicht gelingt, durch eine effektive Aktivierungs- und Bildungspolitik gegenzusteuern. Dies gilt auch für die Niederlande, die nach den in Tabelle 12 zusammengefassten Kennzahlen sowohl eine gute Beschäftigungsperformanz als auch ein moderates Niveau von Einkommensungleichheit und Einkommensarmut aufweisen. Im Gegensatz zu Dänemark, ist jedoch in den Niederlanden wie auch in Schweden die Ungleichheit gewachsen.

Skandinavien und die Niederlande haben Mitte der 2000er Jahre aber deutlich weniger Probleme mit sozialer Exklusion als die mediterranen Staaten, Polen, die angelsächsischen sowie die kontinentaleuropäischen Länder. Exklusion gemessen an Armut innerhalb oder außerhalb von Arbeit ist in den anderen Ländern ein größeres Problem. Polen, die südeuropäischen Staaten und die USA weisen deutlich mehr Ungleichheit und Armut auf. In Polen und den südlichen Ländern wird eine hohe Einkommensungleichheit und Einkommensarmut durch Sozialtransfers weniger stark verringert als beispielsweise in Großbritannien. Allerdings konnte in Spanien in den letzten 20 Jahren aufgrund einer hohen Beschäftigungsdynamik Einkommensungleichheit und Einkommensarmut verringert werden. In Großbritannien und den USA konnten bei einer nur mäßigen Beschäftigungsdynamik in der vergangenen Dekade insbesondere durch „In-work benefits“, die eine starke Kinderkomponente beinhalten, die Armutsraten von Kindern gesenkt werden. Aber eine hohe Lohnspreizung und ein relativ großer Niedriglohnsektor schlägt sich in den angelsächsischen Ländern – trotz Mindest- und Kombilöhnen – nach wie vor in vergleichsweise hohen Anteilen von „Working poor“ nieder.

In Kontinentaleuropa wird hingegen durch die Steuer- und Transfersysteme eine beträchtliche Reduzierung von Armut und Einkommensungleichheit erreicht. Um diesen Effekt zu erreichen, werden in Deutschland und Frankreich allerdings vergleichsweise große Summen aufgewendet. Das deutsche Umverteilungssystem war bis 2005 mit Blick auf Armutsvermeidung nicht übermäßig zielgerichtet. Im Gegensatz zu Deutschland kann Frankreich einen Rückgang bei der Ein-

kommensarmut verzeichnen. In Deutschland liegt die größte Herausforderung nach wie vor darin, Einkommensarmut in erwerbslosen Haus-

halten bzw. in Haushalten mit nur partiell Erwerbstätigen durch Integration in existenzsichernde Erwerbsarbeit zu überwinden.

Tabelle 12:

Inklusion und Exklusion im Ländervergleich

	Beschäftigungsdynamik 1997-2007	Beschäftigungsniveau	Sozialausgaben	Effektivität des Steuer- und Transfersystems	Niedriges Niveau von EK-Armut Wenige Working Poor	Geringe Verfestigung von Armut	Inklusion
DK	O	+	+	+	+	+	Generell gut
SWE	O	+	+	+	+	+	Generell gut
NL	+	+	O	+	+	+	Generell gut
D	O	O	+	O	+	+	Generell gut, aber viele erwerbslose Haushalte
F	O	-	+	O	+	O	Generell gut, aber prekäre Beschäftigung
PL	-	-	O	-	-		Unzureichend; niedrige Absicherung, viele Working poor
I	+	-	-	-	-	O	Unzureichend; niedrige Absicherung, viele Working poor
ES	+	-	-	-	-	-	niedrige Absicherung, viele Working poor
UK	-	O	O	O	-	-	Working poor und viele Erwerbslosenhaushalte
USA	-	O	-	O	-	-	Zielgruppenspezifische Absicherung, Working poor

5. Umkehr von Ausgrenzungsprozessen durch Aktivierung

5.1 Aktivierung sozialer Sicherungssysteme

Der aufgezeigte negative Zusammenhang einer passiven Ausgestaltung von Sozialleistungen und Erwerbsbeteiligung spricht für eine „Aktivierung“ sozialer Sicherungssysteme. Das bedeutet, dass bei der Ausgestaltung der Anspruchsvoraussetzungen und dem Zugang zu Sozialleistungen die Arbeitsmarktintegration Vorrang vor einer rein passiven Leistungsgewährung haben sollte. Mit Rechten und Pflichten verbundene Sozialleistungen sind eine notwendige Voraussetzung dafür, dass Personen in den verschiedenen Transfer- und Sozialversicherungssystemen aktiviert werden können.

Aufgrund des starken Fragmentierungsgrades von Sozialleistungssystemen ist es schwierig, den Aktivierungs- oder Passivitätsgrad von Sozialleistungen im Ländervergleich auszumachen. Am Beispiel des insgesamt (noch) „passiven“ britischen Sozialsystems wollen wir die wesentlichen Unterschiede zum „aktiven“ deutschen System

aufzeigen. Ein Blick auf die Verteilung der Sozialausgaben (ohne Alterssicherung) in Großbritannien zeigt, dass 85 Prozent der Leistungen an Menschen im erwerbsfähigen Alter (18–60 Jahre) rein passiv vergeben werden, d.h. dass keine bzw. nur geringe Anforderungen an Arbeitssuche oder aktive Teilnahme an Maßnahmen gestellt werden (Tabelle 13).

Die Gesamtzahl der britischen Leistungsbezieher im Erwerbsalter betrug im Februar 2007, rd. 5,5 Mio. Menschen. Während die Zahl der Arbeitslosen seit Mitte der 1990er Jahre von 3 Millionen auf weniger als 1 Million zurückging, ist die Zahl der Erwerbsunfähigen (Inaktiven) seit den 1980er Jahren stetig angestiegen. Die Zahl der Alleinerziehenden, die „bedingungslose“ Sozialhilfe beziehen, ist bis Mitte der 1990er Jahre angestiegen, geht aber seitdem leicht zurück. Ohne Bezieher von „In-Work-Tax Credits“ werden lediglich rd. 15 Prozent aller Sozialleistungsbezieher im erwerbsfähigen Alter aktiviert. Im Vergleich zu Deutschland unterliegen prinzipiell

Tabelle 13:

Aktivierungsgrad britischer Sozialleistungen für Personen von 18–60 Jahren (2005/06)

Leistungsart	Anteil an Gesamtausgaben	Fördern und Fordern
JSA & New Deal	3%	ja
Tax Credits	16%	ja (aber 23% nicht in Arbeit)
Incapacity Benefit (IB)	9%	nein
Disability Living Allowance	11%	nein
Income Support (unter 60 J.)	12%	nein
Housing Benefits & Council Tax Benefits	23%	nein
Other benefits	26%	nein

Quelle: Institute for Fiscal Studies 2006

12 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsbezieher dem Fördern und Fordern. Der tatsächliche Aktivierungsgrad ist allerdings deutlich geringer. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit waren im März 2008 von den 5,17 Mio. erwerbsfähigen Hilfeempfängern nur rund 45 Prozent arbeitslos gemeldet. Weitere 25 Prozent (rd. 1,3 Millionen) waren bereits erwerbstätig („Aufstocker“), 8 Prozent befanden sich in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und rd. 7 Prozent waren über 58 Jahre und nahmen die vorruhestandsähnliche Regelung des § 428 SGB II in Verbindung mit § 65 SGB II in Anspruch. 9 Prozent waren unter 20 Jahre und die restlichen 6 Prozent waren wegen der Betreuung kleiner Kinder oder pflegebedürftiger Angehörige von der Aktivierung ausgenommen.

Ein Ausweichen in passive Transfersysteme wie Erwerbsunfähigkeitsrenten ist in Deutschland allerdings wesentlich schwieriger, so dass die hiermit verbundenen Probleme in Deutschland auch wesentlich geringer sind. Mit Hartz IV ist zudem ein fundamentaler Umbau der Sicherungssysteme in Gang gesetzt worden. Die neue „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ ist seit 2005 das zentrale System der Sicherung des Lebensunterhaltes für bedürftige Erwerbsfähige und deren Bedarfsgemeinschaften. Hierzulande sind deshalb mehr Menschen in ein einheitliches, „aktives“ Grundsicherungssystem eingebunden als in den Vergleichsländern. Das neue Recht selbst hat zudem zu einer Ausweitung des Kreises der anspruchsberechtigten Haushalte und zu einer Verringerung der „Dunkelziffer“ solcher Haushalte geführt, die bisher bestehende Ansprüche nicht geltend gemacht hatten. Hierunter befinden sich besonders viele Alleinerziehende.

Der umfassende Aktivierungsanspruch für einen sehr breit definierten Personenkreis ist dann auch einer der fundamentalen Unterschiede der SGB-II-Reform im Vergleich zu den sequentiellen, auf Teilgruppen beschränkten und stärker auf „Versuch und Irrtum“ basierenden Arbeitsmarkt- und Sozialreformen in den Nachbarländern wie Dänemark, Großbritannien oder den Niederlanden.

Aber auch in den Nachbarländern ist in jüngster Zeit eine beträchtliche Ausweitung der

Zielgruppen zu beobachten. Aktivierung wird immer mehr zum universellen Prinzip. Ausnahmen für einzelne Gruppen werden immer seltener. War „Fordern und Fördern“ in den 1980er Jahren in Skandinavien und Großbritannien stark auf Jugendliche fokussiert, wurden Aktivierungsmaßnahmen in den 1990er Jahren auf Bezieher von Arbeitslosengeld und dann auf die Bezieher von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ausgedehnt. Ausnahmen für ältere Arbeitslose und Alleinerziehende werden zunehmend eingeschränkt und aktuell steht in vielen Ländern die Aktivierung der Bezieher von Krankengeld und Erwerbsunfähigkeitsrenten auf der arbeitsmarktpolitischen Agenda (Konle-Seidl/Eichhorst 2008).

5.2 Aktivierung von Erwerbslosen und Inaktiven

Auf Aktivierung durch „Fordern und Fördern“ ausgerichtete Sozialleistungssysteme zeichnen sich dadurch aus, dass sie jenseits der bloßen versorgungslogischen Gewährung von Lohnersatz – oder Hilfeleistungen auch Leistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt vorsehen, um Beschäftigungsbarrieren zu überwinden, die bei einem Gutteil der Betroffenen mit Arbeitsmarktfremde bzw. fehlender oder geringer Beschäftigungsfähigkeit (Employability) identifiziert werden.

Die stärkere Verknüpfung von Leistungsbezug und strengeren Anforderungen an Arbeitssuche und aktiver Teilnahme an Eingliederungsmaßnahmen („Fördern durch Fordern“) intendiert zum einen, die in Kapitel 4 beschriebenen Fehlreize relativ großzügiger und unbefristet gewährter Sozialleistungen zu verringern. Daneben soll durch Aktivierung auch den mit einem langen Transferbezug häufig verbundenen Gewöhnungs- und Entmutigungseffekten begegnet werden. Aktivierungspolitik folgt der Prämisse, dass gesellschaftliche Teilhabe primär durch Erwerbsarbeit zu erreichen ist.

Im Unterschied zur aktiven Arbeitsmarktpolitik basiert aktivierende Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf einer Grundkonzeption, die neben mangelnder Beschäftigungsfähigkeit oder unzu-

reichenden Arbeitssuchstrategien auch Motivationsprobleme und die persönliche Lebenslage als entscheidende Barrieren einer erfolgreichen Reintegration in den Arbeitsmarkt sieht. Eine aktivierende Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ist somit bei der Erwerbsintegration von Personen mit längeren Phasen der Erwerbslosigkeit bzw. Inaktivität und geringen oder entwerteten beruflichen Qualifikationen vor erhebliche Herausforderungen gestellt. Je mehr Transferbezieher mit hoher Distanz zum Arbeitsmarkt zur Zielgruppe der Aktivierung werden und mehr von diesen auch eine Inklusion in den Arbeitsmarkt erwartet wird, umso mehr müssen Barrieren gegen eine existenzsichernde Beschäftigung überwunden werden.

Ein Vergleich von Aktivierungsstrategien für erwerbsfähige Hilfeempfänger in Dänemark, Schweden, Niederlande, Deutschland, Großbritannien und den USA zeigt, dass das Aktivierungsprinzip länderübergreifend dahingehend interpretiert wird, dass erwerbsfähige Hilfebezieher aktiv dazu beitragen müssen, ihren Lebensunterhalt aus Erwerbsarbeit zu bestreiten. Zur Er-

reichung dieses Ziels wurden Zumutbarkeitskriterien strikter ausgestaltet und Sanktionen bei passivem oder regelwidrigem Verhalten verschärft. Verpflichtende Elemente werden überall mit finanziellen Anreizen und klassischen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten sowie spezifischen Angeboten zur Bewältigung von Risiken zu einem jeweils spezifischen Mix von „Fordern und Fördern“ kombiniert. Sowohl US-amerikanische, britische als auch dänische oder niederländische Aktivierungsprogramme verfolgen mit diesem Mix das Ziel einer schnellen Reintegration von Hilfebezieher in Arbeit, weshalb diese Ansätze häufig auch als „Work First“ (WF)-Ansätze bezeichnet werden (Konle-Seidl 2008, Konle-Seidl/Eichhorst 2008).

Im Hinblick auf den in Tabelle 14 dargestellten Instrumentenkasten kann man prinzipiell zwei Ländergruppen unterscheiden: Staaten mit ausgebauter aktiver Arbeitsmarktpolitik und großzügigen Unterstützungsleistungen (Dänemark, Schweden, Frankreich, Deutschland, Niederlande) und Staaten mit weniger großzügigen

Tabelle 14:

Die zwei Seiten der Aktivierung: Fordern und Fördern

Fordern	Fördern
(1) Leistungshöhe und Leistungsdauer <ul style="list-style-type: none"> ■ Absenken der Höhe von (Grundsicherungs-) Leistungen ■ Begrenzung der Bezugsdauer von Sozialleistungen 	(1) Finanzielle Anreize bei Arbeitsaufnahme <ul style="list-style-type: none"> ■ bessere Zuverdienstmöglichkeiten ■ staatliche Lohnergänzungen bei Aufnahme einer niedrig bezahlten Erwerbsarbeit („In-work-benefits“)
(2) strengere Zumutbarkeitskriterien <ul style="list-style-type: none"> ■ geringere Schwellen bei der Zumutbarkeit einer neuen Beschäftigung ■ finanzielle Sanktionen bei einer Pflichtverletzung 	(2) Leistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt <ul style="list-style-type: none"> ■ Unterstützung bei der Arbeitssuche durch Fallmanagement, psychosoziale Angebote, Mobilitätshilfen ■ Aus- und Weiterbildungsangebote (klassische AAMP) ■ Geld- und Sachleistungen (z.B. Eingliederungs- und Existenzgründungszuschüsse, Einstiegsgeld, Führerschein)
(3) sanktionsbewehrte Mitwirkungspflichten <ul style="list-style-type: none"> ■ Monitoring der Arbeitssuche und Arbeitsaufnahme ■ verpflichtende Maßnahmenteilnahme ■ gemeinnützige Beschäftigung (<i>Workfare i. e. S.</i>) 	

Quelle: eigene Zusammenstellung

Leistungen und nur rudimentärer aktiver Arbeitsmarktpolitik (USA, Großbritannien, Spanien, Italien, Polen). Während in der ersten Ländergruppe Leistungen teilweise gekürzt wurden, v. a. in Form einer kürzeren Bezugsdauer von Arbeitslosengeld, und die Überwachung und Sanktionierung der Stellensuchenden intensiviert wurden, wurde in den angelsächsischen Ländern ein verstärktes Monitoring und Sanktionsregime ergänzt durch Kombilöhne in Form von „In-work benefits“, also Kombilöhnen zur Subventionierung verschiedener Formen von Niedriglohnbeschäftigung. Italien, Spanien und Polen, Länder mit einem deutlich niedrigen Sozialleistungsniveau, stehen im Hinblick auf die Umsetzung von Aktivierungsstrategien dagegen erst am Anfang. Im Gegensatz zu den mittel- und nordeuropäischen Ländern sind die Lohnersatzleistungen in den südlichen Ländern deutlich geringer. Universelle Mindestsicherungssysteme und aktive arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen werden erst allmählich ausgebaut (vgl. hierzu die Länderberichte unter http://www.fes.de/wiso/sets/s_aq_vera.htm).

Länderübergreifend zeigt sich aber, dass die Überprüfung der faktischen Verfügbarkeit, der potentiellen Beschäftigungsfähigkeit und der tatsächlichen Erwerbsfähigkeit eine wichtige Voraussetzung erfolgreicher Aktivierungspolitik darstellt. Im Ländervergleich konnte zwar kein eindeutig optimaler Mix von Maßnahmen ausgemacht werden, aber es zeigt sich, dass verpflichtende Maßnahmen erfolgreicher sind als freiwillige. Internationale Evaluationsstudien kommen zu dem Ergebnis, dass die „Abschreckungseffekte“ eines intensiven Monitoring, einer verpflichtenden Maßnahmenteilnahme oder von Sanktionen ausschlaggebender für positive Reintegrationseffekte sind als die eigentlichen „Treatment“-Effekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Ein hoher Verbindlichkeitsgrad scheint aber nicht nur aus Effektivitätsgründen vorteilhaft zu sein, sondern ist immer auch in solchen Fällen angezeigt, wo Hilfebezieher nicht imstande sind, für sich selbst zu entscheiden (z. B. wegen einer psychischen Erkrankung).

Das Work-First-Instrumentarium setzt zwar explizit an unterschiedlichen Motivationslagen

und unterschiedlichen Graden von Beschäftigungsfähigkeit an. Nach den vorliegenden internationalen Befunden scheint dieses Instrumentarium jedoch für eine nachhaltige Überwindung von Hilfebedürftigkeit durch Integration in Arbeit nicht auszureichen. Insbesondere die angelsächsischen Länderbeispiele zeigen, dass arbeitsmarktnahe Personengruppen durch Work-First-Maßnahmen erfolgreich in den regulären Arbeitsmarkt integriert werden können. Letztlich verbleiben aber arbeitsmarktf fernere Personengruppen im System, die nicht in der Lage sind, eine Arbeit zu einem existenzsichernden Lohn zu bekommen. Weiterhin zeigt sich, dass Maßnahmen, die auf eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt gerichtet sind, zwar zu einem Übergang in Erwerbstätigkeit führen, jedoch besteht dabei das Risiko einer Rückkehr in den Transferbezug, da die individuellen Voraussetzungen für eine existenzsichernde Beschäftigung nicht gegeben sind.

Nach mehr als einer Dekade von „Welfare-to-Work“ in Großbritannien und den USA zeigt sich, dass kurzfristig erfolgreiche Integrationsstrategien nicht zwangsläufig auch langfristig wirksam sind. Erzwungene Abgänge in „prekäre“ Formen der Beschäftigung sind nicht immer von Dauer, weil sie mit „Drehtüreffekten“ einhergehen. Der hohe Anteil von Wiederholern in den britischen New Deal-Programmen oder an „Wisconsin Works“ zeigt, dass insbesondere die vielen Geringqualifizierten unter den Teilnehmern in einer Art „Niedriglohn- und Einstiegsjobfalle“ sitzen. Dies bedeutet, dass die Philosophie der aktivierenden Sozialpolitik, nämlich dass über die Aufnahme einer Niedriglohn­tätigkeit der Sprung in gut bezahlte Arbeit möglich ist, nur bedingt richtig ist. Bisher gibt es auch vergleichsweise wenig Evidenz in Bezug auf die Wirksamkeit von Maßnahmen für die Integration von Inaktiven.

Die Frage, ob auch hierzulande die seit Hartz IV intensivier­te Aktivierung und die verschärften Zumutbarkeitskriterien zu einem Anstieg der Niedriglohnbeschäftigung geführt haben, kann wegen der großen zeitlichen Verzögerung bei der Bereitstellung von Einkommensdaten in der Beschäftigtenstatistik noch nicht beantwortet werden. Erste Ergebnisse zur Dynamik im SGB-II-

Leistungsbezug zeigen aber, dass diejenigen Bedarfsgemeinschaften, die bereits im Januar 2005 in den ALG-II-Bezug übergangen, also Arbeitslosen- und Sozialhilfebezieher mit zum Teil bereits sehr langen Erwerbslosigkeitsphasen, eine sehr viel geringere Wahrscheinlichkeit aufweisen, den Hilfebezug zu beenden, als diejenigen Bedarfsgemeinschaften, die erst in den Monaten danach hilfebedürftig wurden (Bruckmeier/Schnitzlein 2007).

Es gibt jedoch Indizien dafür, dass Aktivierung in Bezug auf eine Erhöhung der Arbeitsanreize wirkt. Die Bereitschaft, auch Arbeitsplätze mit schlechteren Bedingungen anzunehmen, wird in ersten Untersuchungen bestätigt (Kettner/Rebien 2007). Damit scheint insgesamt die Zielsetzung des SGB II aufzugehen, dass die Teilhabe am Erwerbsleben und damit im Durchschnitt die Autonomie der Individuen fördert. Auf der individuellen Ebene zeigen Analysen aber auch, dass sich der Anspruch, die Teilhabe durch individuelle und passgenaue Lösungen zu fördern, noch nicht gleichmäßig gut umgesetzt ist (Hirsland et al. 2007).

Aus aktuellen BA-Daten zum Erwerbsstatus von Hilfebezieherinnen im Zeitverlauf geht aber auch hervor, dass „Fördern und Fordern“ auch hierzu-lande mit Drehtüreffekten verbunden ist. Knapp ein Viertel aller Zugänge in den Hilfebezug waren höchstens drei Monate vorher aus dem SGB-II-Bezug ausgeschieden, ebenso viel Abgänger kommen innerhalb der nächsten drei Monate in den Leistungsbezug zurück. Es zeigt sich zudem, dass unter der vergleichsweise heterogenen ALG-II-Klientel die arbeitsmarktnahen Hilfebezieher durch die spürbare Besserung auf dem Arbeitsmarkt das System eher verlassen (BA 2008). Dies bedeutet aber auch, dass letztlich die arbeitsmarktfernen Personengruppen im System verbleiben, die nicht in der Lage sind, eine Arbeit zu einem existenzsichernden Lohn zu bekommen.

Daraus folgt, dass insbesondere für arbeitsmarktferne Gruppen unter den Hilfebezieherinnen, die im arbeitsmarktpolitischen Sinne nicht (unmittelbar) beschäftigungsfähig sind, Druck allein nicht ausreicht. Ohne Formen der Nachbetreuung von vermittelten Hilfebezieherinnen oder stärker differenzierten Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit läuft das „Fördern und Fordern“ für diese Personengruppen ins Leere. Andererseits bedeutet dies aber auch, dass noch mehr Arbeitsplätze mit eher geringen Anforderungen und damit auch niedrigen Löhnen entstehen müssen. Um ein Anwachsen der Working Poor zu vermeiden, muss diese Entwicklung flankiert werden. Vorschläge favorisieren zum einen eine Kombination aus (moderatem) Mindestlohn und einem anreizkompatiblen Ausbau von Kombilohnelementen (Bofinger et al. 2006).

Zum ändern muss es aber darum gehen, den Niedriglohnsektor möglichst durchlässig zu gestalten. Wichtig ist der Hinweis, dass es eine fundamentale politische Entscheidung ist, welche Strategien der Aktivierung beschränkt werden. Langfristig angelegte Strategien zusätzlicher Qualifizierung sind aber weder billig noch einfach zu haben. Dies gilt auch für die Aufstockung niedriger Löhne durch Kombilöhne (in Kombination mit gesetzlichen Mindestlöhnen), etwa in Gestalt von Steuergutschriften wie beispielsweise in Großbritannien oder den USA. Ohne die (äußerst problematische) Senkung von einkommensabhängigen Transferleistungen (wie z.B. in den USA) erfordert diese Strategie zusätzliche öffentliche Aufwendungen in erheblichem Umfang.

In Ländern mit langjährigen Aktivierungserfahrungen steht aktuell sowohl die Weiterentwicklung als auch die Ausdehnung von Aktivierungsstrategien auf immer mehr Personen auf der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Agenda. Neben der Aktivierung der inaktiven Leistungsbezieher wird in den Niederlanden wie auch in Dänemark oder Großbritannien versucht, das Maßnahmenrepertoire stärker auf den harten Kern der Hilfebezieher und Langzeitarbeitslosen auszurichten (Konle-Seidl 2008).

6. Erfolgversprechende Integrationsansätze: Gute Praktiken im Ländervergleich

6.1 Die neue Aktivierungsstrategie in Großbritannien

So verknüpft die zweite Welle der britischen Arbeitsmarkt- und Sozialreformen die bisherige Strategie mit substantiellen Veränderungen in Bezug auf Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sowie flexibleren und dezentraleren Formen der Umsetzung. Die hohe Zahl von Transferbeziehern in rein „passiven“ Leistungssystemen, die damit verbundenen hohen Ausgaben für passive Leistungen sowie die oben beschriebenen Drehtüreffekte der (kurzfristig) als sehr erfolgreich eingestuften Aktivierungspolitik für JSA-Bezieher haben die britische Labour-Regierung veranlasst, ihre Work First-Strategie quantitativ auf mehr Personen im Leistungsbezug auszudehnen und qualitativ neu auszurichten. Im Fokus stehen dabei bislang weitgehend von der Aktivierung ausgenommenen Personengruppen, die sowohl geringe Beschäftigungs- als auch geringe Arbeitslosenraten aber überdurchschnittlich hohe Inaktivitätsraten aufweisen. Dies sind insbesondere Personen mit Behinderungen, Geringqualifizierte, Alleinerziehende, Angehörige ethnischer Minoritäten und Ältere ab 50 Jahren, die unterdurchschnittliche Beschäftigungsquoten aufweisen.

Neben der Ausdehnung des „Rechte- und Pflichten“-Prinzips auf diese Personengruppen, besteht die zentrale Herausforderung künftiger Aktivierungspolitik in Großbritannien darin, durch längerfristige Qualifizierungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, sowohl den individuellen Verbleib in Arbeit als auch die Aufstiegsmobilität zu erhöhen. Hierzu wurde in 2007/2008 ein integriertes Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmenpaket ausgearbeitet, das in Teilen

bereits umgesetzt bzw. gerade erprobt wird: <http://www.dwp.gov.uk/welfarereform>

Alleinerziehende müssen künftig früher als bisher vom passiven Hilfesystem (IS) in ein aktives Transfersystem wechseln und für die Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsrenten ergeben sich weitreichende Änderungen hinsichtlich des Leistungsbezugs. Verschiedene Leistungsarten für Erwerbsgeminderte (IB und IS) werden zu einer neuen „Employment and Support Allowance“ (ESA) zusammengefasst. Begleitet werden leistungsrechtliche Änderungen durch eine intensivere Unterstützung bei der Arbeitssuche und durch einen Ausbau der Kinderbetreuung. Bis 2010 sollen die verschiedenen New Deal-Programme sowie die „Employment Zones“ zu einem einzigen „Flexible New Deal“ zusammengefasst werden. Innerhalb dieses flexiblen New Deals müssen sich alle JSA-Bezieher nach 6 Monaten einem Leistungscheck unterziehen, in dem Lese-, Schreib- und Rechenfertigkeiten sowie Englischkenntnisse überprüft werden. Früher als bisher sollen insbesondere betriebliche Trainingsmaßnahmen verpflichtend angeboten werden. Den Arbeitsvermittlern wird jedoch im Einzelfall mehr Freiraum bei der Entscheidung über die Teilnahmepflicht an einer solchen Maßnahme eingeräumt werden. Nach zwölf Monaten Arbeitslosigkeit werden alle JSA-Bezieher an Anbieter aus dem öffentlichen, privaten und freiwilligen Sektor übergeben, die auf Erfolg basis honoriert werden. Die neu unter Vertrag genommenen Anbieter müssen sicherstellen, dass jeder Anspruchsteller, der es nicht schafft, Arbeit zu finden, dazu verpflichtet wird, an einer Phase der Vollzeitaktivität teilzunehmen. Bislang ist jedoch noch unklar, welche Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramme in Vollzeit konkret angeboten werden.

Bis 2010 sollen 250.000 Personen mit Vermittlungshemmnissen in Arbeit vermittelt werden. Dazu wurden bislang 600 sog. „Local Employment Partnerships“ (LEP) mit lokalen Arbeitgebern geschlossen, die sich bereit erklärt haben, Jobs für diese Klientel anzubieten. Den Arbeitgebern werden aber nicht Lohnkostenzuschüsse, sondern Unterstützung bei der betrieblichen Personalrekrutierung und Weiterbildung (auch der bereits Beschäftigten) angeboten. Jobcenter Plus wird hierzu im Rahmen des „Train to Gain“-Programms Praktika, Bewerbungstrainings, Assessments und Unterstützung bei sektorspezifischen Rekrutierungspraktiken anbieten.

Stärker als bislang rückt auch Bildung und Qualifizierung in den Mittelpunkt der Welfare-to-Work Politik. Die schnelle Integration in Arbeit soll durch eine „Skills into work, Skills in Work“-Politik ergänzt werden. Hierzu arbeitet das Arbeitsministerium (DWP) in Kooperation mit dem Bildungsministerium (DFES) eine mehrstufige Strategie aus, die zunächst in Pilotprojekten umgesetzt werden soll. Vorgesehen sind u. a. ein Bildungs- oder Qualifizierungskonto. Aufbauend auf dem Angebot einer Basisausbildung (Level 2) für Menschen ohne Abschluss, soll das Bildungskonto die Möglichkeit bieten, die im Betrieb oder in Bildungsinstituten erworbenen Fertigkeiten und Kenntnisse zertifizieren zu lassen. Diese Maßnahmen befinden sich derzeit allerdings noch in der Konzeptionsphase, sind aber ein gutes Beispiel für ein integriertes Gesamtkonzept von Aktivierung. (<http://www.dwp.gov.uk/welfare-reform/skilled-for-work.asp>)

6.2 Das schwedische Knowledge Lift-Programm

Eine stark qualifizierend ausgerichtete Politik kann mittel- und langfristig den Druck auf die Ausweitung des Niedriglohnssektors dämpfen und trotzdem für ein höheres Maß an Erwerbstätigkeit sorgen. Ein gutes Beispiel für eine solche generelle und nachholende Grundqualifizierung stellt das schwedische Knowledge-Lift Programm dar.

Dieses Programm zur Anhebung von Wissen hat jenseits der klassischen aktiven Arbeitsmarkt-

politik für eine breit angelegte Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Erwachsenen gesorgt. Im Zeitraum zwischen 1997 und 2002 durchliefen rd. 10 Prozent aller Erwerbspersonen das Programm. Das Ziel war, das Bildungsniveau aller gering qualifizierten Erwerbspersonen ohne qualifizierten Schul- oder Berufsabschluss im Alter zwischen 25 und 55 Jahren auf ein mittleres Niveau anzuheben. In Schweden wird dieser Standard mit einem Abschluss nach einem dreijährigen Besuch eines „Gymnasiums“ gleich gesetzt. Das im internationalen Vergleich sehr ambitionierte Programm wurde von Juli 1997 bis Dezember 2002 über die etablierten Institutionen der kommunalen Erwachsenenbildung umgesetzt. Zwar zielte das Programm in der Tradition der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Kern auf arbeitslose Geringqualifizierte, doch hatten auch in Vollzeit oder Teilzeit Erwerbstätige mit geringer formaler Qualifikation Zugang. Damit hatte das Programm „Knowledge Lift“ auch einen präventiven Charakter.

Zu Beginn der Umsetzung des Programms war ein erheblicher Anstieg bei den Teilnehmerbeständen in Maßnahmen der Erwachsenenbildung um etwa 80 Prozent zu beobachten. Damit war eine Systematisierung und Modernisierung der Kurssysteme im Bereich der Erwachsenenbildung verbunden. Im Mittelpunkt der Bildungsaktivitäten standen übertragbare, allgemeine Fertigkeiten wie schwedische und englische Sprachkenntnisse sowie Mathematik. Stärker berufsbezogene Qualifikationen konnten jedoch in Kombination mit Maßnahmen der staatlichen Arbeitsmarktpolitik erworben werden. Die Kommunen konnten untereinander und mit externen Dienstleistern zusammenarbeiten. Die Kurse dauerten in der Regel ein halbes Jahr. Der Zugang zu „Knowledge Lift“ wurde sehr offen ausgestaltet, wobei den Individuen erhebliche Wahlmöglichkeiten bei der Art des Kurses, bei Ort, Zeit und Anbieter eingeräumt wurden. Arbeitslose Teilnehmer konnten während der Dauer der Bildungsmaßnahme auf eine dem Arbeitslosengeld entsprechende Sozialleistung zurückgreifen.

Die Finanzierung des Programms erfolgte seitens des schwedischen Staates, welcher die Ressourcen unter Berücksichtigung der regionalen

Arbeitslosenquote und Qualifikationsstrukturen an die Kommunen verteilte. Es wurden etwa 100.000 Teilnahmeplätze pro Jahr finanziert, was für den Bedarf ausreichend war. Rund 540.000 Personen waren im Herbst 1997 im Alter von 25 bis 55 Jahren und nahmen an kommunaler Erwachsenenbildung, waren auf Arbeitssuche oder nahmen an arbeitsmarktpolitischen Qualifizierungsmaßnahmen teil. Rund 220.000 befanden sich im „Knowledge Lift“-Programm, 56.000 bezogen die spezifische Form der Arbeitslosenunterstützung. Rund 330.000 Erwachsene nahmen also an Knowledge Lift oder anderen Qualifizierungsmaßnahmen teil. Dies übertraf die Zahl der Schüler an weiterführenden Schulen im Vergleichszeitraum. Evaluationsstudien haben mittlerweile gezeigt, dass das „Knowledge Lift“-Programm durchaus erfolgreich war.

Mikrostudien (Albrecht et al. 2005) belegen positive Wirkungen auf jüngere Männer, die von der Rezession der schwedischen Wirtschaft Anfang der neunziger Jahre besonders stark getroffen worden waren. Die Teilnehmer nahmen nach dem Programmende häufiger als Vergleichspersonen eine Beschäftigung auf und konnten damit leichter aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit wechseln. Makrostudien (Albrecht et al. 2006) zeigen darüber hinaus, dass die Qualifikationsstruktur der schwedischen Erwerbsbevölkerung insgesamt verbessert wurde.

6.3 Durchlässigkeit von Beschäftigungsformen in den Niederlanden

Neben diesen primär arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Konzepten treten konzeptionell auch Reformen, die versuchen, die institutionelle Segmentierung des Arbeitsmarktes je nach Art des Beschäftigungsverhältnisses zu überwinden. Neben die Förderung der Aufwärtsmobilität über Arbeitserfahrung und begleitende Qualifizierung

tritt das Bestreben, Barrieren gegen den Wechsel von atypischen auf reguläre Arbeitsverhältnisse abzubauen. Hinweise auf Reformen, die hierzu beitragen, finden sich vor allem in Ländern, die eine Strategie der Deregulierung am Rand des Arbeitsmarktes, also zunächst einer Liberalisierung atypischer Beschäftigungsverhältnisse im Kontrast zu einem relativ strikt regulierten Kern des Arbeitsmarktes verfolgt haben. Neben Spanien ist hier insbesondere die Niederlande zu nennen. In beiden Ländern wurde im zweiten Schritt versucht, die entstandene Spaltung zwischen regulären Arbeitsverhältnissen auf der einen Seite und atypischen Beschäftigungsformen (Zeitarbeit, befristete Beschäftigung, auch Teilzeit) durch eine stärkere Regulierung der atypischen Formen bei gleichzeitiger moderater Deregulierung des Kernarbeitsmarktes abzuschwächen.

In den Niederlanden findet dies auf der Basis des Prinzips der Gleichbehandlung und auf der Grundlage ausgebauter Mindeststandards statt, interessant ist aber vor allem, dass zunächst „prekär“ Beschäftigte mit längerer Erwerbstätigkeit stufenweise in stabile Arbeitsverhältnisse hineinwachsen. So greift nach Ablauf einer Beschäftigungsdauer von 26 Wochen in der Zeitarbeit ein sich stufenweise verstärkender Rechtsstatus. Rentenansprüche werden erworben. Zu diesem Zeitpunkt wird auch der Weiterbildungsbedarf des Beschäftigten erstmals ermittelt. Nach 52 Wochen besteht in Phase 3 bei jedem Entleiheinsatz Anspruch auf eine wenigstens auf drei Monate befristete Beschäftigung und auf Lohnfortzahlung in verleihefreien Zeiten oder bei Krankheit. Nach 18 oder 36 Monaten entsteht in Phase 4 der Zeitarbeit (wie bei befristeten Verträgen auch) ein unbefristeter Vertrag mit dem üblichen Kündigungsschutz. Das Phasenmodell hilft, die ansonsten sehr hohe Hürde beim Wechsel von flexiblen in stabile Arbeitsverträge aufzulockern. Solche Vorkehrungen erleichtern die Aufwärtsmobilität und die Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes (van Oorschot 2004).

7. Schlussfolgerungen für Deutschland

Der Ländervergleich zeigt, dass trotz hoher Arbeitslosigkeit und eines hohen Anteils an Langzeitarbeitslosen in Deutschland nicht davon gesprochen werden kann, dass Transferabhängigkeit und Exklusion stärker ausgeprägt sind als anderswo. Die überdurchschnittlich gestiegene Einkommensarmut wird überwiegend in einem einheitlichen Grundsicherungssystem erfasst und bekämpft. Rund 90 Prozent aller Hilfebezieher erhalten Leistungen aus der SGB-II-Grundsicherung. Damit verfügt Deutschland nach Hartz IV – im Gegensatz zu den Vergleichsländern – über ein Grundsicherungssystem, das institutionelle Armut (Bedürftigkeit) in einem erheblichen Umfang bekämpft. Mit Hartz IV wurde auch der Anspruch, Teilhabe durch die Aufnahme einer Erwerbsarbeit zu verbessern, erstmals auf alle Hilfeempfänger ausgedehnt. Die mit der Aktivierung verbundene Prämisse, dass „Fördern und Fordern“ über eine Förderung der Eigenverantwortung letztlich auch gesellschaftliche Teilhabe und Autonomie fördert, kann jedoch empirisch fundiert (noch) nicht beantwortet werden.

Gleichwohl ist die Prämisse der gesellschaftlichen Integration über Erwerbsarbeit keine hohle Phrase. Aus Sicht eines auf die realisierte Lebenslage bezogenen Armutsansatzes begrenzt ein erzwungener – und oft auch ein sozialstaatlich geförderter – Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt die Teilhabemöglichkeiten in einem elementaren Bereich des gesellschaftlichen Lebens. Erwerbsarbeit ist in modernen Gesellschaften mehr als nur die Voraussetzung zur Erzielung eines eigenständigen Einkommens. Sie ist nach wie vor von zentraler Bedeutung für die persönliche Entwicklung jedes einzelnen Menschen, seiner sozialen und gesellschaftlichen Stellung und seiner Lebenschancen.

Länderübergreifend hat der Vergleich gezeigt, dass Einkommensarmut vor allem eine Frage von Erwerbslosigkeit bzw. partieller Erwerbs-

tätigkeit ist. Das Risiko, dass Erwerbsarmut zu gesellschaftlicher Exklusion führt, ist groß. Arbeitslose und Langzeitarbeitslose sind in Deutschland nach wie vor materiell relativ großzügig abgesichert. Exklusionsrisiken entstehen also hierzulande weniger über geringe monetäre Unterstützung und ausgeprägte Armut, sondern durch Probleme bei der Inklusion in existenzsichernde Erwerbstätigkeit. Hier wirken Bildungsdefizite auf der einen Seite und Anreizprobleme in den sozialen Sicherungssystemen auf der anderen zusammen. Aber auch Gewöhnungs-, Entmutigungs- und Stigmatisierungseffekte, die insbesondere in Ländern mit einem ausgebauten sozialen Netz zu beobachten sind, tragen zu einem Verbleib sowohl im Transferbezug als auch in Niedriglohnbeschäftigung bei.

Der internationale Vergleich zeigt weiterhin, dass alle Länder in größerem oder geringerem Umfang mit dem Problem der Arbeitsmarktintegration von bestimmten Personengruppen zu kämpfen haben. Personen mit geringer Qualifikation und Menschen mit Migrationshintergrund sind am häufigsten von Ausgrenzung auf dem Arbeitsmarkt betroffen. Sozialleistungen können dabei die unmittelbaren materiellen Konsequenzen lindern, schaffen aber bei einer relativ großzügigen Absicherung bei Nichterwerbstätigkeit mittelbar Anreizprobleme in Bezug auf den Wechsel in Erwerbstätigkeit oder im Hinblick auf die Aufwärtsmobilität.

Zwar gibt es kein gesellschaftliches Modell, das ohne Schwierigkeiten im Zeitalter der Globalisierung und des technologischen Wandels alle Personen im erwerbstätigen Alter gleichermaßen erfolgreich integriert. Parallel zum Einstieg in Erwerbstätigkeit über atypische Beschäftigungsformen oder den Niedriglohnsektor müssen jedoch Maßnahmen ergriffen werden, welche die Stabilität von Beschäftigung positiv beeinflussen und die Chancen auf den Übergang in besser ent-

lohnte Beschäftigung erhöhen. Der Ländervergleich lässt hier Optionen erkennen, mit denen das Risiko der Ausgrenzung und massiven Ungleichheit der Einkommen und Verdienste tatsächlich vermindert und die Durchlässigkeit von Beschäftigungsformen befördert werden kann.

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 haben. Parallel hierzu soll öffentlich finanzierte Beschäftigung Ersatzarbeitsplätze schaffen. Diese kompensatorische Politik bleibt zwar hierzulande eine wichtige Säule der Umverteilung, insbesondere im Hinblick auf die Vermeidung von Kinderarmut. Passive Maßnahmen sind jedoch langfristig keine Lösung, da sie Gefahr laufen, Erwerbslosigkeit zu verfestigen und insbesondere auch im familiären Kontext Anreize zu Bildung und Erwerbstätigkeit zu untergraben.

Dies spricht gegen eine leichtfertige Ausweitung sozialer Leistungsansprüche oder öffentlich subventionierter Beschäftigung als vermeintlich sanfte Alternative zu Bildung und Aktivierung. Die Option auf sozialstaatliche Transferleistungen muss jedoch für diejenigen erhalten bleiben, für die auf dem derzeitigen Arbeitsmarkt keine Aufstiegschancen aus Armut bestehen, um eine menschenwürdige Existenz zu sichern.

Aktive Maßnahmen müssen dagegen dort ansetzen, wo Ungleichheiten originär geschaffen werden, am Arbeitsmarkt. Mit den Hartz-Reformen und der Implementierung des „Fördern und Fordern“ in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wurde dieser Weg hierzulande spät aber seit 2005 konsequenter eingeschlagen als in den Vergleichsländern. Fünf Jahre nach Verkündung der Agenda 2010 zeigt sich aber, dass ein Fokus auf Arbeit per se nicht ausreichend ist. Arbeit muss sich auszahlen. Bereits vorliegende Vorschläge nicht nur zu Mindest-, sondern auch zu Kombilöhnen werden in Zukunft angesichts einer generell abnehmenden Tarifbindung wohl aktuell bleiben.

Aktivierung nur als Kürzungs- und Sanktionierungsinstrumentarium zu sehen, ist zu kurz-sichtig. Aktivierung als ein Instrument zur Steigerung von Beschäftigung ist langfristig ohne Alternative. Ein zunehmend stärker steuerfinanziertes Transfersystem ist – wie in den skandinavischen Ländern – auf einen hohen Beschäftigungsstand angewiesen, um finanzierbar zu bleiben. Auch deshalb ist die derzeit strittige Aktivierung notwendig. Aber sie ist in ihrem generellen Anspruch für alle Transferbezieher weder einfach noch billig und wird nach allen derzeit verfügbaren Erkenntnissen nicht automatisch für alle Zielgruppen erfolgreich sein.

Internationale Erfahrungen zeigen nämlich, dass allein fordernde Elemente wie eine intensive Überwachung der Stellensuche und damit verbundene Sanktionen zwar die Abgänge aus dem Transferbezug kurzfristig erhöhen. Eine nachhaltige Integration in existenzsichernde Arbeit ist insbesondere für Langzeitarbeitslose und Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen jedoch schwierig. Aktivierung ist erforderlich, um eine Überforderung der öffentlichen Haushalte zu verhindern und überhaupt Mittel zur Verfügung zu halten, um eine intensivere Prävention betreiben zu können. Mehr Prävention setzt mitunter weniger Kompensation voraus. Je mehr es gelingt, durch Aktivierung den Kreis der Leistungsbezieher zu begrenzen, um so eher kann das Niveau der Sozialleistungen für die Personen auch in Zukunft aufrecht erhalten werden, die aufgrund gesundheitlicher Beeinträchtigungen und anderer, auch bei intensivster Aktivierung nicht überwindbarer Schwierigkeiten, auf diese Leistungen angewiesen sein werden. Diese Gruppe existiert, aber sie ist deutlich kleiner als der jetzige Kreis der Transferbezieher.

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. 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 Bestandsschutz hilfreich sein.

Als drittes Element ist auf längere Frist eine vorsorgende Politik zentral. Kompensatorische und kurative Politik werden umso weniger erforderlich sein, je effektiver durch Bildung dafür gesorgt wird, dass jede Erwerbsperson beim Berufseinstieg 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 ver-

mindern. 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 Arbeitsplatzverlust, 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.¹⁰

Neben einem monetärem Existenzminimum muss in der längerfristigen Perspektive eine Art „Bildungsexistenzminimum“ treten, welches für alle Personen im erwerbsfähigen Alter die notwendigen Qualifikationen umfasst, um am Arbeitsmarkt erfolgreich Fuß fassen zu können und niedrig entlohnte oder instabile Beschäftigung soweit möglich nur in Übergangssituationen in Kauf nehmen zu müssen. Während also Bildung als erste Chance verstanden werden kann, sind Aktivierung und Weiterbildung als zweite Chance zu begreifen. Im internationalen Vergleich ist erkennbar, dass Weiterbildung im Erwachsenenalter nicht nur in Phasen der Arbeitslosigkeit, sondern auch während der Erwerbstätigkeit langfristig positive Erträge erzielt. Weiterbildung ist damit die zweite Stufe der Aktivierung, je nach persönlicher Bedarfslage kombiniert mit weiteren Unterstützungsleistungen, welche die Position auf dem Arbeitsmarkt verbessern und stabilisieren können. Unter dem Einsatz sowohl fordernder als auch fördernder Instrumente bleibt die Wiederherstellung oder Schaffung von Beschäftigungsfähigkeit deshalb eine zentrale Herausforderung.

¹⁰ Vgl. zu diesem Thema auch Schmid 2008.

8. Literatur

- Albrecht J. van den Berg G. J. , Vroman, S. (2005): The Knowledge Lift: The Swedish Adult Education Program That Aimed to Eliminate Low Worker Skill Levels. IZA Discussion Paper 1503, Februar 2005. Bonn
- Albrecht J. van den Berg G. J. , Vroman, S. (2006): The Aggregate Labour Market Effects of the Swedish Knowledge Lift Program. IZA Discussion Paper 2385. Oktober 2006. Bonn
- Andrén, T. (2007): The persistence of welfare participation. Working Papers on Economics 266, School of Business, Economics and Law. Göteborg University
- Antoni M. und E. Jahn (2006): Arbeitnehmerüberlassung: Boomende Branche mit hoher Fluktuation. (IAB-Kurzbericht, 14/2006), Nürnberg,
- Arndt C. und J. Volkert (2006): Amartya Sens Capability-Approach – Ein neues Konzept der deutschen Armuts- und Reichtumsberichtserstattung. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 75 (2006), 1, 7–29. DIW Berlin
- Arntz M. , Clauss M., Kraus M. , Schnabel R. , Sperrmann A. und J. Wiemers (2007): Arbeitsangebotseffekte und Verteilungswirkungen der Hartz IV-Reform. IAB-Forschungsbericht 10/2007. Nürnberg
- Bach, H.-U. et al. (2007): Ein robuster Aufschwung mit freundlichem Gesicht. IAB Kurzbericht 15/2007
- Blank, R. M. (1989): Analyzing the length of welfare spells. In: Journal of Public Economics 39, 245–274.
- BA-Bundesagentur für Arbeit (2008): Analyse der Grundsicherung für Arbeitssuchende. April 2008. Nürnberg
- Bach H.-U., Gartner, H., Klinger, S. Rothe, T. und E. Spitznagel (2007): Arbeitsmarkt 2007/2008: Ein robuster Aufschwung mit freundlichem Gesicht. (IAB-Kurzbericht, 15/2007), Nürnberg.
- Becker, I. (2008): Familienarmut – Bestandsaufnahme und Reformoption. In: WSI Mitteilungen 3/2008. 139–144
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008): Lebenslagen in Deutschland. 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin
- Boockmann, Bernhard/Hagen, Tobias (2006): Befristete Beschäftigungsverhältnisse – Brücken in den Arbeitsmarkt oder Instrumente der Segmentierung? Baden-Baden: Nomos.
- Böhnke, P. (2008): Are the poor socially integrated? The link between poverty and social support in different welfare regimes. IN: Journal of European Social Policy 18 (2), 133–150
- Bofinger P., Dietz M., Genders S. Und U. Walwei (2006): Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis. Ein Konzept für Existenz sichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich. Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (SMWA)
- Börsch-Supan, Axel (2007): Work Disability, Health, and Incentive Effects. MEA Discussion Paper 135. Mannheim: MEA
- Brenke K. und J. Ziemendorff (2008): Hilfebedürftig trotz Arbeit? Kein Massenphänomen in Deutschland. DIW Wochenbericht 4/2008
- Brenke K. (2008): Jahrelanger Trend zunehmender Lohnspreizung gestoppt. DIW Wochenbericht 38/2008.
- Brenke K. und W. Eichhorst (2008): Leiharbeit breitet sich rasant aus. DIW Wochenbericht 19/2008.

- Bruckmeier K. und D. Schnitzlein (2007): Was wurde aus den Arbeitslosehilfenempfängern? Eine empirische Analyse des Übergangs und Verbleibs von Arbeitslosehilfeempfängern nach der Hartz-IV-Reform. IAB-Discussion Paper 2472007. Nürnberg
- Bruckmeier, K, Graf T. und H. Rudolph (2008): Working Poor: Arm oder hilfebedürftig? Eine Analyse zur Erwerbstätigkeit in der SGB-II-Grundsicherung mit Verwaltungsdaten. IAB Discussion Paper 34/2008. Nürnberg
- Brücker, H. und R. Konle-Seidl (2006): Kombilöhne im internationalen Vergleich: Nicht jede Therapie schlägt überall an. IAB-Kurzbericht 10/2006. Nürnberg
- Bude, H. (2004): „Das Phänomen der Exklusion. der Widerstreit zwischen gesellschaftlicher Erfahrung und soziologischer Rekonstruktion“, in: *Mittelweg* 36, 13. Jg., 2004, Heft 4, S. 3–15
- Cahuc, P. und F. Postel-Vinay (2002): Temporary jobs, employment protection and labor market performance. In: *Labour Economics* 9 (1), 63–91.
- Cappellari, L. S. P. Jenkins (2004): Modelling Low Income Transitions, in: *Journal of Applied Econometrics*, 19, 593–610.
- Cappellari L. und S.P. Jenkins (2008): The Dynamics of Social Assistance Receipt: Measurement and Modelling Issues, with an Application to Britain. OECD Social, Employment and Migration Working Papers 67/2008
- Carcillo, S. und Grubb, D. (2006): From inactivity to work: the role of active labour market policies. OECD Social, Employment and Migration Working Paper 36. Paris
- Castel, R. (2000): Die Metamorphosen der sozialen Frage (2000). Eine Chronik der Lohnarbeit. Universitäts-Verlag, Konstanz
- Christoph B. (2008): Was fehlt bei Hartz IV? Zum Lebensstandard der Empfänger von Leistungen nach SGB II: Informationsdienst soziale Indikatoren (ISI) 40, 7–10
- Clasen, J., Davidson, J., Ganßmann H. und A. Maurer (2004): Non-Employment and the Welfare State. The United Kingdom and Germany Compared. Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society, September 2004
- Di Domenico, G. (2007): Activation and social exclusion in a comparative perspective: The Italian Case. Länderbericht Italien; http://www.fes.de/wiso/sets/s_aq_vera.htm
- Eichhorst W. und R. Konle-Seidl (2007): Aktivierung und soziale Ausgrenzung in Deutschland. Länderbericht Deutschland; www.fes.de/wiso/sets/s_aq_vera.htm
- Europäische Kommission (2004a): Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung, soziale Sicherheit und soziale Integration. Luxemburg
- Europäische Kommission (2004b): Beschäftigung in Europa.
- FES- Friedrich-Ebert-Stiftung (2006): Die Gesellschaft im Reformprozess. Berlin
- Foerster, M. F. und M. Mira d'Ercole, Marco (2005): Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s. OECD Social, Employment and Migration Working Paper 22. Paris
- Freier R. und V. Steiner (2007): „Marginal employment“: stepping stone or dead end? Evaluating the German experience. DIW Discussion Paper 744
- Frick J.R. und M.M. Grabka (2008): Niedrigere Arbeitslosigkeit sorgt für weniger Armutsrisiko und Ungleichheit. DIW Wochenbericht 38/2008.
- Grabka M.M. und J.R. Frick (2008): Schrumpfende Mittelschicht: Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen? DIW Wochenbericht 10/2008
- Grogger J. und L. Karoly (2005): Welfare Reform. Effects of a Decade of Change. Cambridge, Massachusetts. Harvard University Press.
- Grogger, J. (2007): American Cash-Transfer Programs for Working Age Residents: An Overview. Länderbericht USA; http://www.fes.de/wiso/sets/s_aq_vera.htm
- Groh-Samberg O. (2007): Armut in Deutschland verfestigt sich. DIW Wochenbericht 12/2007

- Hirsland A., Promberger und U. Wenzel (2007): Armutsdynamik und Arbeitsmarkt: Qualitative Beobachtungen und Befragungen im Feld von Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung. In: Promberger, M. (Hrsg.): Neue Daten für die Sozialstaatsforschung. Zur Konzeption der IAB-Panelerhebung „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“. IAB-Forschungsbericht 12/2007. Nürnberg
- Kalina T. und C. Weinkopf (2008): Weitere Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung: 2006 bereits rund 6,5 Millionen Beschäftigte betroffen. IAQ-Report 1/2008
- Kettner A. und M. Rebien (2007): Hartz-IV-Reform: Impulse für den Arbeitsmarkt. IAB-Kurzbericht 2/2007. Nürnberg
- Konle-Seidl, R. und K. Lang (2006): Von der Reduzierung zur Mobilisierung des Arbeitskräftepotenzials. Ansätze zur Integration von inaktiven und arbeitslosen Sozialleistungsbeziehern im internationalen Vergleich. IAB-Forschungsbericht 15/2006. Nürnberg
- Konle-Seidl, R. und W. Eichhorst (2007): Aktivierung und soziale Ausgrenzung. Länderbericht Großbritannien; http://www.fes.de/wiso/sets/s_aq_vera.htm
- Konle-Seidl, R. (2008): Hilferformen und Aktivierungsstrategien im internationalen Vergleich. IAB-Forschungsbericht 7/2008. Nürnberg
- Konle-Seidl, R. und W. Eichhorst (2008): Does activation work? In: Eichhorst W., Kaufmann O., und R. Konle-Seidl (Hrsg.): Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US. Springer Verlag Berlin Heidelberg
- Kronauer M. (2007): Inklusion – Exklusion: ein Klärungsversuch. Vortrag auf dem 10. Forum Weiterbildung des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung, Bonn, 8. Oktober 2007
- Kvasnicka M. (2005): Does Temporary Agency Work Provide a Stepping Stone to Regular Employment? Sonderforschungsbereich 649: Ökonomisches Risiko 31 (SFB 649 Papers) HU Berlin.
- Madsen P. K. (2007): Activation and Transfer Incomes in Denmark. Länderstudie Dänemark, http://www.fes.de/wiso/sets/s_aq_vera.htm
- OECD (2003): From disability to ability. Paris
- OECD (2005): Economic Surveys: Sweden, August 2005, Paris
- OECD (2007a): Sickness, Disability and Work. Breaking the Barriers – Vol. 2
- OECD (2007b): What Works Best in Reducing Child Poverty. A Benefit or Work Strategy? Social Employment and Migration Working Papers, 51
- OECD (2007c): Benefits and Wages, Paris.
- OECD (2008): Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries. Paris.
- Noll H.-H. und S. Weick (2007): Einkommensarmut und Konsumarmut – unterschiedliche Perspektiven und Diagnosen. Analysen zum Vergleich der Ungleichheit von Einkommen und Konsumausgaben. In: ISI 37, 1–6, Januar 2007
- Palier B. und D. Clegg (2007): Non-employment, activation and social exclusion in France. Länderbericht Frankreich; http://www.fes.de/wiso/sets/s_aq_vera.htm
- Pascual Serrano, A. und M.P. Martín (2007): Activation and social exclusion: The case of Spain. Länderbericht Spanien; http://www.fes.de/wiso/sets/s_aq_vera.htm
- Plomien A. (2007): Activation and social exclusion in Poland. Länderbericht Polen; http://www.fes.de/wiso/sets/s_aq_vera.htm
- Promberger M. (2006): Leiharbeit – Flexibilität und Prekarität in der betrieblichen Praxis. WSI-Mitteilungen Jg. 56, H. 5
- Rat der Europäischen Union (2007): Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2006/2007. Brüssel, 23. Februar, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/07/st06/st06706.de07.pdf>
- Rhein T., Gartner, H. Krug, G. (2005): Niedriglohnsektor: Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert. IAB-Kurzbericht, 03/2005, Nürnberg

- Rhein (2008): Working poor in Deutschland und den USA: Erwerbstätigkeit und Armut im transatlantischen Vergleich. IAB-Kurzbericht (im Erscheinen). Nürnberg
- Rosdahl A. und H. Weise (2000): When all must be active – workfare in Denmark. In: Lodemel/Trickey (Hrsg.): An offer you can't refuse. Workfare in international perspective. The Policy Press 2000, Bristol
- Schank, T., Schnabel, C. Stephani, J. und S. Bender (2008): Niedriglohnbeschäftigung: Sackgasse oder Chance zum Aufstieg? IAB-Kurzbericht, 08/2008, Nürnberg
- Schils, T. (2007): Activation and social exclusion in the Netherlands. Länderbericht Niederlande; http://www.fes.de/wiso/sets/s_aq_vera.htm
- Schmid, Günther (2008): Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung. Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik. Bonn
- Statistisches Bundesamt (2008): Atypische Beschäftigung auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Begleitmaterial zum Pressegespräch am 9. September 2008 in Frankfurt a. Main
- Stewart, M. (2007): The Inter-related Dynamics of Unemployment and Low-Wage Employment, in: Journal of Applied Econometrics, Vol. 22/3, 511–531
- Thorén K.H. (2007): Activation and social exclusion in a comparative perspective. Länderbericht Schweden, http://www.fes.de/wiso/sets/s_aq_vera.htm
- Van Oorschot, W. (2004): Flexible work and flexicurity policies in the Netherlands: Trends and experiences. In: Transfer (19) 2/2004, 166–186

Anhang

Tabelle A1:

Mindestsicherungsleistungen im Vergleich (in KKP-€⁴, 2006)

	KKP Umr.- Faktor	Single	Alleinerziehende mit 1 Kind	Paar mit 2 Kindern
Deutschland	1,033	698	1.144	1.650
Dänemark ¹	1,392	980	1.712	2.784
Frankreich	1,073	465	697	975
Großbritannien	1,108	780	1.245	1.873
Italien	1,041	242 - 280 €	352 - 564 €	564 - 887 €
Niederlande ²	1,039	537	831	1.187
Schweden	1,175	428	684	1.274
USA ^{3,5} <i>TANF (2002)</i> Exemplarisch : • Kalifornien • Texas <i>Food Stamps</i> • Kalifornien	0,916		HH mit 3 Personen 495 € 147 €	
		88 € Alleinst. 162 € bei 2 Personen		

- 1 Dänemark (Kontrahelp): Nettobeträge bei einem fiktiven Steuersatz von 40%; In Dänemark zahlen auch Sozialhilfeempfänger Steuern. Es gibt einen Höchstbetrag für Alleinstehende und verheiratete Paare (zzt. 11.625 DKK brutto), der nach 6 Monaten wirksam wird. Der steuerliche Grundfreibetrag entspricht in Dänemark etwa einem Drittel der Sozialhilfe eines Alleinstehenden. Oberhalb dieser Schwelle werden die Einkommen in drei Stufen zwischen 38,8 und 53,8 Prozent besteuert.
- 2 Niederlande (WWB): Netto-Standardsatz ohne Familienleistungen. Gemeinden können individuell Zusatzleistungen bis zu 20% des Mindestlohns gewähren; max. Zulage bis 228 € für Alleinerziehende und Alleinlebende.
- 3 In USA besteht das Mindestsicherungssystem aus der Familienbeihilfe TANF und der ergänzenden nationalen Ernährungshilfe (Food Stamps); Kosten einer medizinischen Behandlung werden nur in Notfällen durch Medicaid übernommen; je nach Bundesstaat werden Wohngeld und ein Zuschuss zu den Heizkosten gewährt
- 4 Kaufkraftparitäten auf Basis von Eurostat, EU-27 = 100
- 5 Umrechnung: 1 € = 1,2556 \$ (Jahresmittelwert 2006, Quelle: Eurostat Wechselkursstatistiken)

Quelle: Berechnungen in MISSOC, 2006; DHHS 2006

Informationen zur Autorin und zum Autor

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.



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Projekt Zukunft 2020

**Klare Mehrheiten für den Wohlfahrtsstaat
Gesellschaftliche Wertorientierungen im
internationalen Vergleich**

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

Eine Wachstumsstrategie für Deutschland

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Die globale Finanzmarktkrise –
kein Fall für Sparpolitik**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Ordnungspolitischer Vorrang für die
Finanzierung der Realwirtschaft**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Geld- oder Finanzsektorpolitik: Wer trägt die
Hauptschuld an der Finanzkrise?**

WISO direkt

Arbeitskreis Mittelstand

**Mittelstandsförderung auf dem Prüfstand –
Erfolgskriterien gesucht**

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Reisen in Bus, Bahn und Flugzeug –
ein Fall für die Verbraucherpolitik!**

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Klimaschutz und Straßenverkehr –
Effizienzsteigerung und Biokraftstoffe
und deren Beitrag zur Minderung der
Treibhausgasemissionen**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Gerechtigkeit für Generationen –
Eine gesamtwirtschaftliche Perspektive**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Beschäftigungsfähigkeit oder Maximierung
von Beschäftigungsoptionen? Ein Beitrag
zur Diskussion um neue Leitlinien für
Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik**

WISO Diskurs

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

**Europas Sozialpolitik als schwieriger
Aushandlungsprozess – Akteure und
Handlungsoptionen unter besonderer
Berücksichtigung der Arbeitszeitpolitik**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Bedingungen erfolgreicher Integration –
Integrationsmonitoring und Evaluation**

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterpolitik

**Gender in der Pflege
Herausforderungen für die Politik**

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso