

■ **Peter Bartelheimer**
Gegen Armut und Ausgrenzung –
Sozialwissenschaftlicher Themenspeicher
zu »EJ2010«

Sozialplanung gegen Armut und soziale Ausgrenzung
Jahrestagung 2010 des VSOP
Mülheim 18./19. März 2010

■ »Themenspeicher« im Überblick

■ I. Lageskizze: Armut, ungleiche Erwerbsteilhabe, ungleiche soziale Rechte

- Zunehmende Ungleichheit, abnehmende Armutsminderung durch Umverteilung
- Unsichere Erwerbsteilhabe verändert das Sozialmodell
- Soziale Mindestsicherung: Bedeutungszuwachs und Reformbedarf

■ II. Botschaften der Sozialberichterstattung zu Armut und Ausgrenzung

- Über Armutsquoten hinaus
- Wie beobachtet man Ausgrenzung am Arbeitsmarkt

■ III. Strategien gegen Armut und Ausgrenzung

- Mindestsicherung: Bedeutungszuwachs und Reformbedarf
- Welches Profil bekommt die »Soziale Stadt«

■ I. Lageskizze

**Armut, ungleiche Erwerbsteilhabe,
ungleiche soziale Rechte**



■ Zunehmende Einkommensungleichheit

(Irene Becker; Destatis)

	EVS		SOEP		EU-SILC
	1973	1993	1993	2006	2007
Armutsquote Deutschland	–	–	11,9	14,9	15,0
Armutsquote Westdeutschland	8,7	12,0	10,2	13,8	–
Armutsquote Ostdeutschland	–	–	18,9	19,8	–
Gini-Koeffizient Deutschland	–	–	26,0	0,302	0,300
Gini-Koeffizient Westdeutschland	0,242	0,262	26,1	0,308	–
Gini-Koeffizient Ostdeutschland	–	–	21,4	0,245	–
Sozialleistungsquote	25,3	29,9		30,2	29,2

■ Effekte von Abgaben und Transfers auf personelle Einkommensverteilung

■ Marktäquivalenzeinkommen sind zunehmend ungleich verteilt

■ Abgaben- und Transfersystem reduziert Ungleichheit weniger stark

	1995	2005
	Armutsquote (>60%)	Armutsquote (>60%)
Erweitertes Marktäquivalenzeinkommen (einschl. Renten, Pensionen)	12,7	17,6
Nettoäquivalenzeinkommen (nach Abgaben und Transfers)	11,9	14,9
Aufstiege aus Armut nach Umverteilung	27,0	24,4
Aufstiege aus Armut nach Umverteilung	24,4	15,5

Angaben in Prozent; SOEP, Berechnung Irene Becker

■ »Grundformel« erwerbsgesellschaftlicher Teilhabe in der »alten« Bundesrepublik

■ Teilhabe durch Erwerbsarbeit

- Existenzsicherung und wachsender Lebensstandard

■ Teilhabe durch Unterhaltsverband Familie

- Familienernährermodell, private Haus- und Sorgearbeit

■ Teilhabe durch sozialstaatliche Korrektur von Ungleichheit

- Sicherung des Existenzminimums bei Bedürftigkeit – untypische, individuelle Notlagen
- Sicherung des Lebensstandards durch lebensverlaufssensible Vorsorge (Sozialversicherung)
- Sozialer Ausgleich – universell in bestimmten Lebenssituationen (u.a. Arbeitsförderung)

■ Teilhabe durch Bildung

- Berufsbildung sichert Erwerbschancen, Arbeitsförderung erhält / Qualifikation oder passt sie an

■ Spaltungslinien am Arbeitsmarkt: Sichere und unsichere Erwerbsbeteiligung

■ Längsschnittdaten zeigen vier Muster der Erwerbsbeteiligung

- Stabile erwerbsgesellschaftliche Teilhabe
- Gesicherte Unterbrechungen
- Unsichere Erwerbsbeteiligung
- Potenzieller Erwerbsausschluss

■ Muster I und II: »Erwerbsgesellschaftliche Mitte«

- Sicherung durch »soziales Eigentum«, Systeme sozialen Ausgleichs
- Gehobener Massenkonsum;
Mobilität, Bildungs- und Wohnansprüche treiben Segregation

■ Muster III und IV: »Prekarität« mit und ohne Arbeit

- kein ausreichendes »soziales Eigentum«, Grundsicherung
- Elementarer Massenkonsum, »Gelegenheitsorientierung« bei Wohnen und Bildung

■ Bedeutungszuwachs der sozialen Mindestsicherung

■ Ende 2007 ca. 8 Mio. Leistungsbeziehende, 10 % der Bevölkerung

Personen insgesamt Ende 2007	8.055.000
Am Existenzminimum orientierte Leistungen	
Leistungen nach SGB II	7.020.000
Leistungen nach SGB XII (o. lfd. HLU in Einr.)	821.100
Leistungen nach AsylbLG	153.300
Weitere bedarfsorientierte Leistungen	
Kriegsopferfürsorge	59.800

■ **Abgrenzung der Statistischen Ämter; hinzu kommen**

- Kinder mit Kinderzuschlag (ca. 60.000)
- Personen in Haushalten mit Wohngeld, Personen mit BAföG
- Nichtanspruchnahme SGB II, Schätzung I. Becker: 2.7 Mio. Personen

■ Umbruch des Sozialmodells – Spaltungslinien *in* sozialer Sicherung

■ Zone der Teilhabe

- Soziale Sicherung durch Vorsorge und sozialen Ausgleich unterstützt Individualisierung, vielfältige Muster der Lebensführung
- Elemente von »Flexicurity« werden realisiert

■ Zonen der Gefährdung und Ausgrenzung

- Zwei Rechtskreise, zwei Arbeitsmarktregime: SGB II als *die* Sozialleistung für dauerhaft prekäres Arbeitsmarktsegment
- Wenig Mobilität zwischen Arbeitsmarktsegmenten und SGB II / SGB III
- Viele Abgänge führen nicht aus dem prekären Segment heraus
- Erwerbsarbeit beendet häufig nicht Hilfebedürftigkeit
- Sonderformen geförderter Beschäftigung »inszenieren« Erwerbsbeteiligung ohne Anschluss an Normalarbeit
- Entstandardisierte Lebensführung bei geringer Wahlmöglichkeit

■ II. Botschaften der Sozialberichterstattung

Armutsquoten und mehr

■ Sozialberichterstattung heute: Armutsquoten und mehr

■ Armuts(risiko)quoten als Indikator durchgesetzt, methodische Fragen bleiben

- Armutsschwelle, Mittelwert, Äquivalenzskala
- Bezugspopulation (Bund, Ost/West, Land, Region?)
- Datenbasis (EVS, MZ, SOEP, EU-SILC) und Berechnung

■ Sozialberichterstattung zur Bestimmung des Existenzminimums?

■ Ungleichheit von was?

- Über Armutsquoten hinaus – Lebenslagen und Verwirklichungschancen als komplexere Konzepte der Wohlfahrtsmessung
- Umgang mit ungeklärten Begriffen »Teilhabe« und »Ausgrenzung«
- Entwicklung des Sicherungssystems und der Wohlfahrtsproduktion

■ Ungleichheit von wem?

- Individuelle Wohlfahrtsmaße *und* kollektive Lagebegriffe zur Beobachtung der Sozialstruktur



■ Was zum Beispiel bedeutet Ausgrenzung vom / am Arbeitsmarkt?

■ Gängige Deutungsmuster, die zu einfach sind

- Jede Arbeit ist besser als keine, Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt = Langzeitarbeitslosigkeit
- »Prekarität ist überall« – auch in der arbeitgesellschaftlichen Mitte

■ Grundformel von Erwerbsausschluss – im Unterschied zu Prekarität

- Erwerbsbeteiligung gelingt objektiv länger / absehbar nicht, subjektive Erwerbsorientierung bleibt stark
- Beobachtungsproblem: Betroffene passen ihre Präferenzen an, ziehen sich in gesellschaftlich anerkannte Alternativstatus zurück

■ Suchrichtungen für Beobachtung von Ausgrenzung

- Z.B. »sonstige« Abgänge, nicht gemeldete Zeiten, »stille Reserve«?
- Z.B. »fürsorgerische« Formen der Aktivierung ohne Arbeit

■ III. Strategien

Soziale Mindestsicherung und »soziale Stadt«

■ **Mindestsicherung – als ausgrenzende Fürsorge oder universelle Versorgung?**

■ **Über Geld reden – Höhe des Existenzminimums klären**

- Bundesverfassungsgericht: Teilhabe am gesellschaftlichen Leben
- Höhe der Mindestsicherung nicht arbeitsmarktökonomisch bestimmen

■ **Sozialen Rechtsanspruch auf Mindestmaß an Teilhabe stärken**

- Bundesverfassungsgericht: Existenzminimum als subjektives Recht der Hilfebedürftigen – staatliche Verpflichtung ohne Gegenleistung
- Leistungen müssen tatsächlich und verlässlich existenzsichernd sein – Unterschreitungen oder materielle Sanktionen sind systemwidrig

■ **Mindestsicherung als institutionellen Auftrag stärken**

- Von kategorialer Aufspaltung zurück zu universeller Grundsicherung

■ **Aufgabenteilung zwischen Mindestsicherung und Arbeitsmarktpolitik**

- Existenzsicherung und Vermittlungsdienstleistungen als unterschiedliche Funktionen organisieren

■ »Soziale Stadt« im »alten« Sozialmodell – entlastet von arbeitsmarktnahen Risiken

■ Teilhabe durch Erwerbsarbeit

- Existenzsicherung und wachsender Lebensstandard

■ Teilhabe durch Unterhaltsverband Familie

- Familienernährermodell, private Haus- und Sorgearbeit;
kommunal: Infrastruktur

■ Teilhabe durch sozialstaatliche Korrektur von Ungleichheit

- Sicherung des Existenzminimums bei Bedürftigkeit – untypische, individuelle Notlagen; *kommunal: Fürsorgeleistungen*
- Sicherung des Lebensstandards durch Vorsorge (Sozialversicherung)
- Sozialer Ausgleich; *kommunal: Wohnen, arbeitsmarktferne Leistungen*

■ Teilhabe durch Bildung

- Berufsbildung sichert Arbeitsförderung erhält Qualifikation
(Kommunale Schulträger, frühkindliche Bildungseinrichtungen)

■ Welches Profil der »Sozialen Stadt« im Umbruch des Sozialmodells?

■ Segmentierung kommunaler Daseinsvorsorge:

- Sozialer Ausgleich und Kollektivgüter für gesicherte Erwerbsbeteiligung
- »Erwerbsfürsorge« und lokale Armutsökonomie für Prekäre?

■ »Soziale Stadt« als soziales Bürgerrecht

- Hohe Bedeutung kommunaler Dienstleistungen zur Bewältigung prekärer materieller Lebenslagen
- Universelle Vorsorgeleistungen als Form der Zugehörigkeit

■ Kommunale Kernkompetenz: Koordination staatlicher, regionaler und städtischer Akteure

- Sozialplanung als kommunales Leistungsprofil



■ Kommunalisierung von Sozialpolitik – wie viel und welche?

■ Grundsicherung als Handlungsfeld für »soziale Stadt«

- Gibt es einen Weg zum kommunalen Grundsicherungsamt?
- Welche soziale Dienstleistungen zur Existenzsicherung – unabhängig vom Erwerbsstatus?
- Grundsicherungsleistungen als Nachfrage für lokale Ökonomie
- Versorgungspotenzial der kommunalen Wohnungswirtschaft nutzen

■ Kommunale Arbeitsmarktpolitik kann mehr als »Erwerbsfürsorge«

- Arbeitsteilung mit Arbeitsverwaltung – in beiden Rechtskreisen?
- Beschäftigung schaffende / begleitende Maßnahmen regional planen
- Stadtverwaltung als Brücke in stabile Beschäftigung aufwerten

■ Kommunale Bildungspolitik

- Übergangssystem – das Provisorium strukturieren
- Gegen Segregation: Schulische Ganztagsangebote im Sozialraum

■ Mehr ...

■ <http://www.sofi-goettingen.de>

- Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI)
an der Georg-August Universität Göttingen

■ <http://www.soeb.de>

- Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in
Deutschland

■ <http://www.monitor-arbeitsmarktpolitik.de>

- Monitor Arbeitsmarktpolitik

■ Weiteres Material

■ Anteile sozialversicherungspflichtiger Arbeit Noch Norm für alle, nicht für alle erreichbar

Personen im Alter von 30 b.u. 50 Jahren	<i>Zeitanteil 2000 bis 2004 in Prozent (H. Alda)</i>					
	100-95	95-75	75-50	50-25	25-3	3-0
Männer, Westdeutschland	50,2	13,8	9,2	7,9	7,8	11,1
»Abstrom« zum 30.6.04 Niedriglohnerfahrung	0,0 5 (37)	23,3 25 (33)	32,0 40 (44)	43,8 47 (58)	64,4 44 (80)	80,3 4 (97)
Männer, Ostdeutschland	40,0	16,1	11,6	10,0	10,3	12,0
»Abstrom« zum 30.6.04 Niedriglohnerfahrung	0,0 5 (38)	15,2 22 (30)	25,7 33 (37)	34,0 40 (51)	45,3 38 (77)	70,5 3 (96)
Frauen, Westdeutschland	34,5	17,3	14,2	11,4	10,3	12,3
»Abstrom« zum 30.6.04 Niedriglohnerfahrung	0,0 18 (68)	36,9 38 (66)	49,7 45 (72)	60,9 45 (79)	77,9 40 (92)	83,4 3 (99)
Frauen, Ostdeutschland	40,1	15,3	12,2	9,8	10,2	12,3
»Abstrom« zum 30.6.04 Niedriglohnerfahrung	0,0 13 (64)	17,3 38 (30)	26,1 45 (37)	32,0 44 (72)	39,3 36 (87)	61,0 3 (99)

■ **Muster I und II – Gesicherte Erwerbsteilhabe als Chance der Stadtentwicklung?**

■ **Wirkung auf lokale Ökonomie – Stärkung oder Fragmentierung?**

- Gesicherter Lebensstandard ermöglicht gehobenen Konsum
- Zahlungskräftige Nachfrage marktvermittelter haushaltsnaher Dienstleistungen
- Berufliche Mobilität ermöglicht Abwanderung
- Wohnansprüche treiben Segregation (innerstädtisch, Stadt / Umland)

■ **Ansprüche an »soziale Stadt«**

- Differenzierte Anforderungen an frühkindliche Betreuung – je nach Verdienermodell
- Bildungsansprüche treiben Segregation in Bildungseinrichtungen.
- Intensive Nutzung kommunaler Verkehrsinfrastruktur, Kultureinrichtungen, arbeitsferner kommunaler Dienstleistungen
- Infrastruktur für zivilgesellschaftliches Engagement

■ Prekarität mit und ohne Arbeit (Muster III, IV) – als Gegebenheit der Stadtentwicklung

■ Wirkung auf lokale Ökonomie: Stabilisierung auf niedrigem Niveau

- Lebensbewältigung in lokaler Armutsökonomie
- Weitgehender Ausschluss von marktvermittelten Dienstleistungen
- Gelegenheitsorientierung am Wohnungsmarkt bei geringer Wohnortmobilität
- Grundsicherungsleistungen bleiben im Kreislauf lokaler Ökonomie

■ Ansprüche an »soziale Stadt«

- Gelegenheitsorientierung bei Kinderbetreuung und Bildungsbeteiligung
- Hohe Bedeutung kommunaler Dienstleistungen zur Bewältigung prekärer materieller Lebenslagen
- Sonderformen geförderter Beschäftigung als »inszenierte« erwerbsgesellschaftliche Normalität

■ Kommunale Arbeitsmarktpolitik kann mehr als Fürsorge

■ Arbeitsverwaltung braucht dauerhaft kommunalen Partner

- ... und zwar in beiden Rechtskreisen (SGB III und SGB II)

■ Beschäftigung schaffende / begleitende Maßnahmen regional planen

- Ziele aushandeln (Arbeitsmarktintegration, Beschäftigungsfähigkeit, Strukturwirksamkeit, Marktersatz, soziale Integration)
- Einsatzbereiche aushandeln, strukturverbesserndes Potenzial für lokale Ökonomie nutzen
- Das prekäre Segment nicht für ökonomische Innovation abschreiben

■ Stadtverwaltung als Brücke in stabile Beschäftigung aufwerten

- Grenze zwischen Maßnahmen und regulärer öffentlicher Arbeit bestimmen

■ Zivilgesellschaftliches Engagement – nicht arbeitsmarktpolitisch instrumentalisieren

■ Fürsorge oder sozialer Ausgleich – zwei Logiken steuerfinanzierter Einzelfallhilfe

■ Verallgemeinerte Arbeitslosenhilfe

- Gleichbehandlung mit Versicherten bei Arbeitsmarktdienstleistungen
- Individualisierung durch sozialen Rechtsanspruch
- Arbeitsuchende gliedern sich selbst ein: starke Stellung als Auftraggeber in der Vermittlungsberatung

■ Verallgemeinerte Erwerbs(losen)fürsorge

- Zwei Rechtskreise der Arbeitsverwaltung spiegeln Segmentierung des Arbeitsmarkts
- Persönliche Problem- und Schuldzuschreibung
- Moralische Aufladung durch Grundsatz Leistung / Gegenleistung
- Arbeitsuchende werden eingegliedert: Vermittlungsberatung als aufgezwungene Dienstleistung

■ **Stadtpolitik bearbeitet Systemversagen staatlicher Bildungspolitik**

■ **Frühkindliche Bildung, Schulplanung**

- Segregation nicht durch Desinvestition verstärken

■ **Keine Unterordnung von Bildungszielen unter Arbeitsmarktintegration**

- Z.B. Sprachkurse, Nachholen des Hauptschulabschlusses
- 2,4% Jugendliche (18 bis 24) ohne Schulabschluss (Sek I),
13,9% »frühzeitige Schulabgänger« (ohne Abschluss Sek II)

■ **Übergangssystem – das Provisorium strukturieren: Kooperation Jugendhilfe, Schule, Arbeitsverwaltung**

- Übergangssystem: 2006 40% der Neuzugänge in Berufsbildung
- Trainingsmaßnahmen statt vollqualifizierender Weiterbildung:
2007 1 Mio. Zugänge in Trainingsmaßnahmen
- Neue Formen betrieblicher Personalpolitik nutzen Berufsorientierung,
ausbildungsbegleitende Hilfen, außerbetrieblicher Ausbildung – entsteht
ein »entberuflichter« externer Arbeitsmarkt?