

Am Rand der erweiterten Union

Soziale Ausgrenzung aus Sicht der Europäer

Welche Herausforderungen ergeben sich durch die EU-Erweiterung für zwei der wichtigsten Ziele europäischer Sozialpolitik, die Stärkung sozialen Zusammenhalts und die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung? Europaweit wird soziale Integration durch Langzeitarbeitslosigkeit und dauerhafte Armut eingeschränkt.

In den alten EU-15-Mitgliedsstaaten ist ein Arbeitsplatz der beste Schutz vor Isolation und Ausgrenzung. In den Beitrittsländern mit einem weitaus geringeren Wohlstandsniveau muss die Bekämpfung absoluter Armut Priorität haben: Die breite Sicherung eines Existenzminimums ist dort am dringendsten, um sozialen Zusammenhalt zu stärken. Ohne die Einbindung in soziale Netzwerke geht es jedoch nicht. Die Rolle von Familie und sozialen Beziehungen bei der Vermeidung sozialer Ausgrenzung ist bedeutend und wurde bislang unterschätzt.

In den Mitgliedsstaaten der „alten“ EU (EU-15) lebten im Jahr 1999 etwa 15 Prozent der Bevölkerung in relativer Armut. Bereits um die 40 Prozent der Arbeitslosen zählen zu den Langzeitarbeitslosen. In einem Großteil der im Mai 2004 neu hinzugekommenen Beitrittsländer sowie der drei Kandidatenländer Türkei, Rumänien und Bulgarien ist der Lebensstandard erheblich niedriger als in der EU-15. Nach Schätzungen der Weltbank ist sogar absolute Armut in einigen Beitrittsländern weit verbreitet. Mit weniger als zwei Dollar am Tag müssen in Estland etwa fünf Prozent der Bevölkerung auskommen, in Lettland sind es acht Prozent, in Litauen sogar 14 Prozent.

Seit dem EU-Vertrag von Maastricht (1992) ist die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ein gewichtiges Thema europäischer Sozialpolitik. Die Erweiterung und die damit einhergehende Heterogenisierung der Lebensbedingungen in Europa machen die Notwen-

digkeit umso deutlicher, soziale Stabilität sicherzustellen.

Es bestehen vielfältige Vereinbarungen, die Eindämmung von Ausgrenzungsrisiken und die Förderung sozialen Zusammenhalts im europäischen Verbund zu koordinieren. Das Interesse an vergleichenden empirischen Analysen ist entsprechend gestiegen, denn sie liefern die Grundlage für ein Verständnis von Unterschieden und Gemeinsamkeiten und geben Hinweise auf wichtige politische Aktionsfelder.

Soziale Ausgrenzung wird dabei nicht nur als ein Synonym für Armut und mehrfache materielle Benachteiligungen verstanden. Die Debatte um Ausgrenzungsrisiken richtet den Blick über klassische Verteilungsfragen hinaus auf Aspekte sozialer Integration, sozialen Rückhalts und gesellschaftliche Partizipation. Es wird befürchtet, dass Menschen in Randlagen mit der allgemeinen Wohlstandsentwicklung nicht mehr mithalten können und die Integration etwa von Niedrigqualifizierten, Ausbildungslosen und Langzeitarbeitslosen in der modernen Wissensgesellschaft nicht mehr gewährleistet ist.

Obwohl es gerade der Zusammenhang von Ressourcenverteilung und sozialer Integration ist, der die Debatte um Ausgrenzungsrisiken so maßgeblich bestimmt, finden sich entsprechende Analysen in der EU-Sozialberichterstattung nur selten. Hier richtet sich deshalb das Augenmerk auf die Bewertung von Teilhabechancen aus Sicht der Europäer. Welche Lebensbedingungen führen in verschiedenen europäischen Ländern zu Erfahrungen mit Marginalisierung, zu Anerkennungsverlusten und sozialer Ausgrenzung?

Auswertungen von Eurobarometer-Umfragen aus dem Jahr 2001 (EU-15) und 2002 (Beitritts- und Kandidatenländer) zeigen, dass sich

Summary

At the Edge of the Enlarged Europe

Which challenges does the EU face after the enlargement with regard to two of the most important goals of European social policy: strengthening social cohesion and fighting social exclusion? Throughout Europe, long term unemployment and persistent poverty weaken social integration significantly. In the old EU-15 member states, employment proves to be the best protection against isolation and social exclusion. In the economically weaker accession countries the battle against absolute poverty should have priority: ensuring a basic minimum standard of living throughout the population is the most important factor to facilitate social cohesion in the post-communist member states. However, Europeans also rely on social support as a buffer against social exclusion. The role of family integration and social back-up to prevent social exclusion is essential and has been largely underestimated until now.

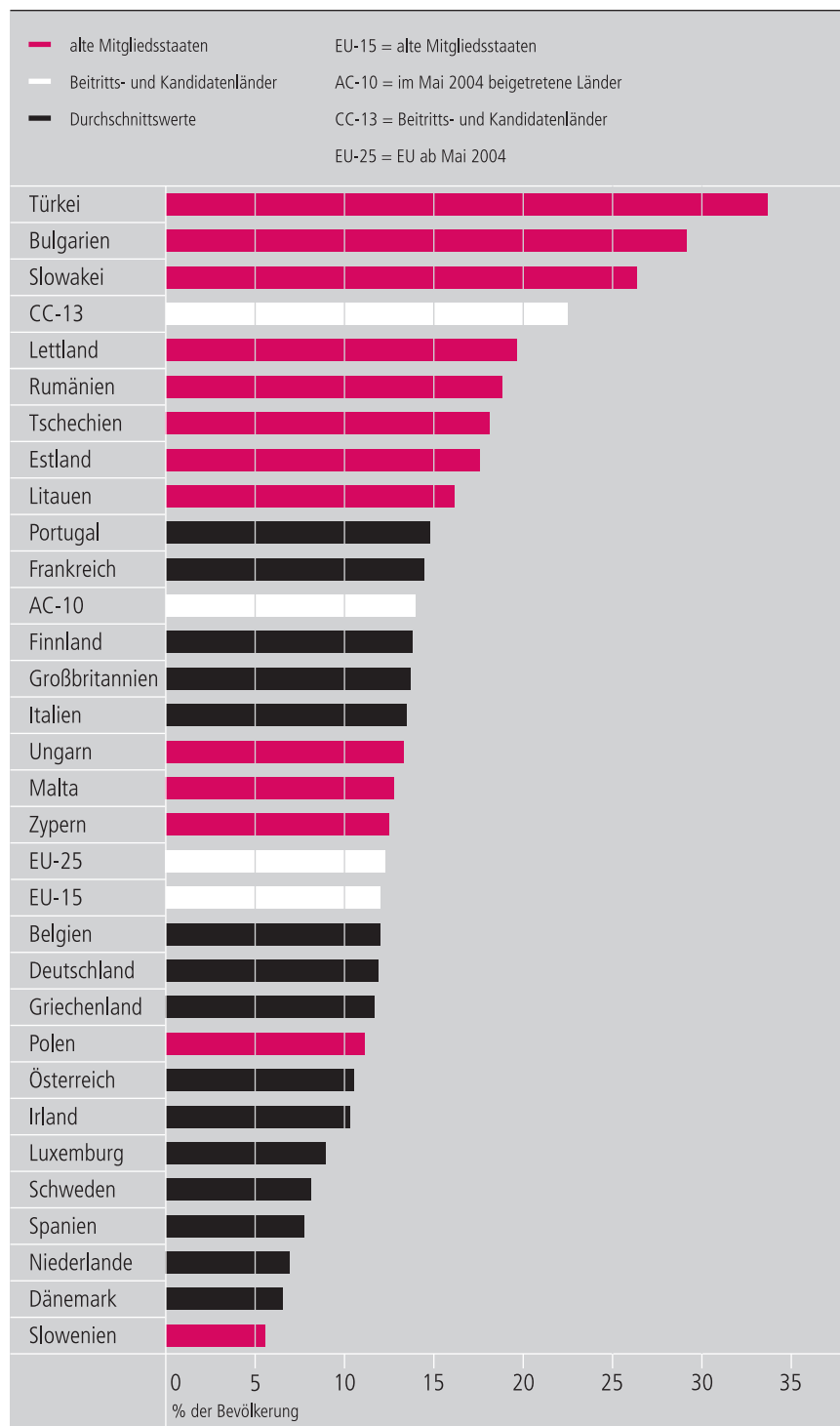


Abbildung 1
Subjektiv wahrgenommene Marginalisierung in 28 europäischen Ländern, 2001/2002

Ausgewiesen ist der Anteil der Bevölkerung, der zwei und mehr Integrationsdefiziten zustimmen kann von vier zur Auswahl gestellten Statements (stimme sehr zu oder stimme zu).

Die Ergebnisse für die Ländergruppen sind nach Bevölkerungsanzahl in den einzelnen Ländern gewichtet, so dass bevölkerungsstarke Länder relativ durchschlagenden Einfluss haben.

Quelle: Candidate Countries Eurobarometer 2001, Eurobarometer 56,1, 2001, eigene Berechnungen

die Mehrheit der Europäer integriert fühlt. Sie gaben den vier in der Befragung zur Auswahl gestellten Aussagen (1) „Ich habe nicht das Gefühl, dass der Wert meiner Tätigkeit von meinen Bekannten anerkannt wird“, (2) „Ich fühle mich von der Gesellschaft ausgegrenzt“,

(3) „Ich habe nicht das Gefühl, dass ich die Chance habe, eine nützliche Rolle in der Gesellschaft zu spielen“ und (4) „Einige Menschen sehen wegen meines Einkommens oder meiner Arbeitssituation auf mich herab“ keine Zustimmung.

Erfahrungen von Marginalisierung

Während die Mehrheit also nicht unter fehlender Anerkennung, Nutzlosigkeit, Unterlegenheit oder Ausschluss aus der Gesellschaft leidet, sehen viele ihre Teilhabechancen auch kritisch. Die Bevölkerungsanteile, die von entsprechenden Marginalisierungserfahrungen berichten, variieren in den untersuchten 28 Ländern erheblich. Dabei sind Integrationsdefizite in den einzelnen Beitrittsländern etwas weiter verbreitet als in den alten Mitgliedsstaaten und treten noch stärker in den drei untersuchten Kandidatenländern auf.

In der Türkei und in Bulgarien beklagt nahezu jeder Dritte Integrationsdefizite – bei weitem das höchste Ausmaß in Europa (Abbildung 1). In der polnischen und slowenischen Bevölkerung hingegen sind Marginalisierungserfahrungen relativ gering ausgeprägt. Die Situation in diesen beiden Ländern ist sogar besser als in einigen alten EU-Mitgliedsstaaten. Hier sind es Dänemark, die Niederlande, Spanien, Schweden und Luxemburg, wo nur ein relativ geringer Anteil der Bevölkerung seine Teilhabechancen eingeschränkt sieht.

In Deutschland nehmen zwölf Prozent der Bevölkerung entsprechende Integrationsdefizite für sich wahr, ein Anteil, der sich im oberen Drittel der EU-Länder-Rangliste bewegt, nahe an Portugal, dem EU-15-Mitgliedsstaat, in dem das Gefühl von Anerkennungsverlust am weitesten verbreitet ist. Konzentriert man sich lediglich auf die Ländergruppen-Durchschnitte, die die Bevölkerungsstärke reflektieren, so unterscheidet sich trotz des Wohlstandsgefälles die Verbreitung wahrgenommener Ausgrenzungsrisiken zwischen alten und neuen EU-Ländern kaum (zwölf vs. 14 Prozent).

Für die jüngsten Beitrittsländer gilt, dass das Gefühl sozialer Ausgrenzung umso verbreiteter ist, je niedriger das Lebensstandardniveau gemessen am Pro-Kopf-Einkommen ist (Abbildung 2). Für die alten Mitgliedsstaaten ist dieser Zusammenhang sehr schwach. Sobald ein Wohlfahrtsniveau erreicht ist, das den allgemeinen Lebensstandard über eine grundlegende Versorgung hinaus hebt und soziale Absicherung garantiert, scheint dieses Muster nicht mehr gültig zu sein.

In den EU-15-Mitgliedsstaaten steht Arbeitslosigkeit in einem viel engeren Zusammenhang mit der Wahrnehmung des Ausgegrenztseins. Teilhabe am Arbeitsmarkt verspricht hier neben der materiellen Existenzsicherung auch

soziale Identität und Integration. In den Beitrittsländern hingegen steht die Sicherung eines allgemeinen Existenzminimums im Vordergrund, was unter anderem darauf zurückzuführen ist, dass das Lohnniveau niedriger ist, gering bezahlte Jobs weit verbreitet sind und das über eine Arbeit erwirtschaftete Einkommen für die Sicherung einer Basisversorgung oft nicht ausreicht.

Gruppen mit Risiken

Die individuelle Erfahrung, am Rand der Gesellschaft zu stehen, ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Je niedriger das Einkommen und je prekärer die Arbeitsmarktanbindung, desto wahrscheinlicher werden Ausgrenzungserfahrungen. Mit Ausnahme Spaniens beklagen Arbeitslose in allen Ländern ein weitaus stärkeres Ausgrenzungsempfinden als andere Bevölkerungsgruppen. In Zypern, Deutschland, der Türkei, Irland, Estland und Bulgarien berichten mehr als ein Drittel der Joblosen von derartigen Erfahrungen.

So verspricht Arbeitsmarktintegration zwar generell Zugehörigkeit, doch auch die Angaben von Erwerbstätigen zu Ausgrenzungserfahrungen variieren. Es ist auch die Qualität der Arbeitsbedingungen sowie die Höhe der Vergütung und die Arbeitsplatzsicherheit, die Integration beeinflussen.

Rentner befinden sich zwar auch außerhalb des Arbeitsmarkts, stellen jedoch in den meisten Ländern keine Risikogruppe dar, die überdurchschnittlich mit Marginalisierungserfahrungen zu kämpfen hat. Ausnahmen sind Lettland, Litauen, Tschechien, Estland und Zypern.

Die Beziehung zwischen Bildung und Ausgrenzungsempfinden folgt dem gleichen Muster wie der soziale Status und das Einkommen. Ein hohes Bildungsniveau und eine Ausbildung schützen vor sozialer Ausgrenzung, denn sie sind mit höherem Einkommen und gesichertem Lebensstandard eng verbunden. Je niedriger das Bildungsniveau, desto höher ist das Risiko nach eigener Einschätzung, nur noch begrenzte Teilhabechancen zu haben. Auch Krankheit befördert die Wahrnehmung, nicht dazuzugehören.

Ein Hauptargument der Ausgrenzungsdebatte betrifft die Mehrdimensionalität von Benachteiligungen: Kommen Notsituationen in mehreren Lebensbereichen zusammen, so nimmt man an, dass das Ausgrenzungsrisiko um ein Vielfaches steigt. Diese starke Einschränkung von Teilhabechancen zeigt sich schon, wenn finanzielle Engpässe mit dem Verlust des Arbeitsplatzes einhergehen.

Die Verteilung ist jedoch von Land zu Land unterschiedlich. In der Türkei, in Bulgarien, der Slowakei, Estland, Frankreich, Großbritan-

nien und Österreich schätzen sich mehrfach Benachteiligte, die sowohl unter finanziellen Notlagen als auch unter Arbeitslosigkeit leiden, sehr häufig selber als nutzlos, wertlos und überflüssig ein – über 40 Prozent dieser Risikogruppe fühlen sich ausgegrenzt. In Deutschland und Finnland gilt dies sogar für über die Hälfte der mehrfach Benachteiligten.

Das Alter oder das Geschlecht einer Person sagen hingegen wenig über die Wahrscheinlichkeit von Marginalisierungserfahrungen aus. Weder sind die Unterschiede zwischen Männern und Frauen sehr ausgeprägt, noch gibt es klare generationale Abstufungen. Es sind die klassischen sozialen Ungleichheiten wie Bildung, Einkommen und Erwerbsstatus, die nach wie vor über „Drunten“ und „Draußen“ entscheiden.

Generell lässt sich sagen, dass in strukturell schwachen Gebieten, in denen eine breite Masse der Bevölkerung von schlechten Lebensbedingungen betroffen ist, Arbeitslosigkeit oder Armut nicht in so hohem Maße stigmatisierend wirken, sondern eher als kollektives Schicksal gelten. In den prosperierenden EU-15-Staaten hingegen werden prekäre Lebenslagen auch als persönliches Versagen gewertet und führen deshalb bei den Betroffenen in höherem Maße zu Anerkennungsverlust und sozialer Ausgrenzung.

Die Menschen sehen sich am stärksten an den Rand gedrängt und in ihren Teilhabechancen eingeschränkt, wenn finanzielle Notlagen oder Arbeitslosigkeit mit dem Verlust sozialer Netzwerke einhergehen. Familiärer Rückhalt und verlässliche soziale Beziehungen können prekäre Lebenslagen abfedern.

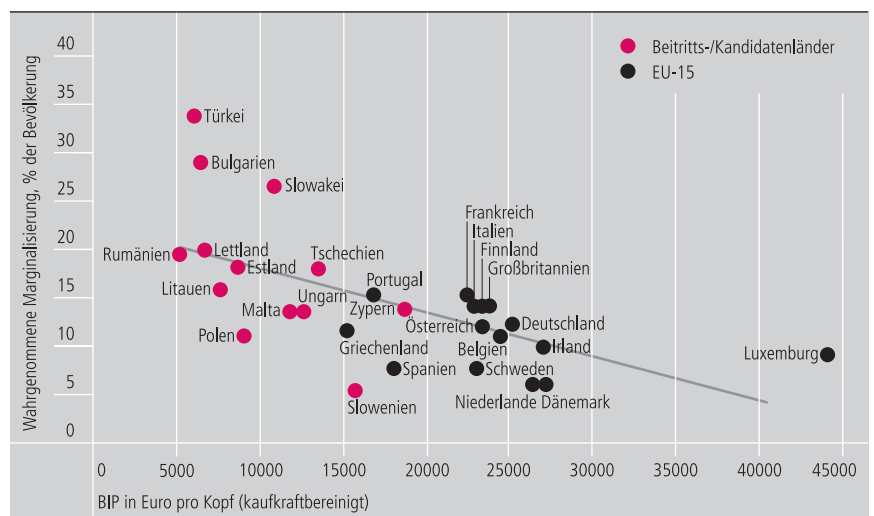


Abbildung 2
Der Zusammenhang zwischen BIP pro Kopf (kaufkraftbereinigt) und wahrgenommener Marginalisierung

Quelle: Candidate Countries Eurobarometer 2001, Eurobarometer 56.1, 2002, Eurostat 2002, eigene Berechnungen



Petra Böhnke [Foto: privat]

Petra Böhnke, geboren 1969 in Lüneburg, Diplom-Soziologin, ist seit 1998 wissenschaftliche Mitarbeiterin am WZB. In der Abteilung „Ungleichheit und soziale Integration“ beschäftigt sie sich mit empirischen Analysen zu Fragen sozialer Ausgrenzung und sozialstrukturellem Wandel sowie mit Auswirkungen prekärer Lebenslagen auf soziale und politische Integration. Derzeit arbeitet sie in einem Projekt zu Lebensbedingungen und Lebensqualität im erweiterten Europa.

Arbeitslose, die auf soziale Unterstützung in ihrem Haushalt oder im Bekanntenkreis zurückgreifen können, schätzen ihre Teilhabechancen deutlich positiver ein. Familienintegration und auch das Vorhandensein von Kindern haben einen stabilisierenden Effekt auf die Wahrnehmung, der Gesellschaft zugehören, wenn Versorgungsdefizite die Lebenslage bestimmen. Sowohl emotionaler Rückhalt als auch Unterstützung in finanzieller und psychologischer Hinsicht sind hier von Bedeutung.

Detaillierte Analysen für einzelne Länder haben ergeben, dass länderübergreifend insbesondere die Familienintegration vor Marginalisierungserfahrungen schützt. In Deutschland ist es die Gruppe der Langzeitarbeitslosen, die vergleichsweise wenig auf sozialen Rückhalt zählen kann, ganz im Gegensatz zu beispielsweise Spanien, wo Arbeitslose sehr gut in soziale Unterstützungsnetzwerke integriert sind.

Welche Gründe für Ausgrenzungserfahrungen sehen die Befragten selber? Die Eurobarometer-Umfrage stellte eine Liste zur Auswahl, von denen die Befragten die nach ihrer Meinung drei wichtigsten Gründe benennen konnten. Langzeitarbeitslosigkeit ist mit Abstand der bedeutsamste Faktor, den Europäer für soziale Ausgrenzungsprozesse verantwortlich machen. Jeder zweite Europäer aus den alten Mitgliedsstaaten und über 60 Prozent der Bevölkerung der Beitrittsländer zählt Langzeitarbeitslosigkeit zu den wichtigsten Gründen, die soziale Ausgrenzung verursachen.

Weitere dafür ausschlaggebende Lebensbedingungen sind nach Meinung der EU-weiten Bevölkerung Alkoholismus, Krankheit, das Auseinanderbrechen der Familie sowie fehlende Bildung. Viel seltener glauben Europäer, dass soziale Ausgrenzung in der persönlichen Verantwortung des Einzelnen liegt: „Faulheit“ oder „fehlende Zukunftspläne“ werden nicht so häufig als Gründe benannt.

Unterschiede zwischen den alten und neuen EU-Mitgliedsstaaten sind nicht sehr ausgeprägt. Alkoholismus gilt in den jüngsten Beitrittsländern mehr als der Hälfte der Befragten als Grund für soziale Ausgrenzung. Darüber hinaus sind es Kürzungen der Sozialleistungen, die für die Verursachung von Ausgrenzungsprozessen eine größere Rolle spielen als in den alten Mitgliedsstaaten. Drogenmissbrauch und Immigration hingegen sind eher für die Befragten in den EU-15-Staaten ein Problem.

Fragt man benachteiligte Bevölkerungsgruppen, in diesem Falle Personen, die mit schwerwiegenden Schuldenproblemen zu kämpfen haben, fallen die Ergebnisse pointierter aus. Persönliche Verantwortlichkeiten verlieren noch weiter an Bedeutung. Gekürzte Sozialleistun-

gen, aber auch Armut der Eltern oder eine hohe Kinderzahl und damit einhergehende Armut werden stattdessen als Ausgrenzungsrisiken stärker betont.

Trotz dieser Unterschiede gibt es einen europaweiten Konsens über das, was integrationsfördernd ist. Neben einem Arbeitsplatz und der Versorgung mit existenzsichernden materiellen Ressourcen sind es Gesundheit und Familieneinbindung, die für ein gutes Leben und für soziale Integration ins Feld geführt werden.

Soziale Ausgrenzung zu bekämpfen, ist ein Hauptanliegen europäischer Sozialpolitik. Die Ergebnisse zeigen, dass die Konzentration auf die Reduzierung der Arbeitslosigkeit zwar plausibel ist, aber zu kurz greift. Politische Maßnahmen müssen darauf abzielen, die Dauerhaftigkeit prekärer Lebensbedingungen zu durchbrechen, denn es sind die lang anhaltenden prekären Lebensumstände, die Marginalisierung befördern und auch die Einbindung in soziale Netzwerke untergraben.

Gleichzeitig unterstreichen die Ergebnisse die Notwendigkeit, eine entsprechende Sozialpolitik ressortübergreifend anzulegen, so dass Familienpolitik und zivilgesellschaftliche Elemente stärker Berücksichtigung finden, denn neben der Gewährleistung einer materiellen Basisversorgung und der Förderung von Arbeitsmarktintegration ist es die Einbindung in soziale Unterstützungsnetzwerke, die soziale Ausgrenzung maßgeblich verhindert. In der alten EU ist es der Arbeitsplatz, der am ehesten soziale Integration garantiert. Sozialer Ausgrenzung in den Beitrittsländern zu begegnen, bedeutet hingegen zuerst den Abbau absoluter Armut und die Sicherstellung eines Existenzminimums für breite Bevölkerungsschichten.

Petra Böhnke
Abteilung „Ungleichheit und soziale Integration“

Weiterführende Literatur:

Petra Böhnke, „Perceptions of Social Integration and Exclusion in an enlarged Europe“, <http://www.eurofound.eu.int/publications/EF03106.htm>. Und in: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2004

Petra Böhnke, „Armut und soziale Ausgrenzung im europäischen Kontext – Politische Ziele, Konzepte und vergleichende empirische Analysen“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Vol. 29-30/2002, S. 29–38

Duncan Gallie, Serge Paugam, *Social Precarity and Social Integration*, Luxembourg, Office for Official Publication of the European Communities 2003

Peter Abrahamson, „Researching Poverty and Social Exclusion in Europe“, in: *Journal of European Social Policy*, Vol. 8, 2003, S. 281–285