

Mit Risiken rechnen Sozialpolitik muss Individuen ebenso im Blick haben wie ihr Zusammenleben in Haushalten

Anette Fasang, Martin Gädecke, Emanuela Struffolino und Hannah Zagel

Sozialpolitik schützt vor wirtschaftlichen Risiken und spielt besonders in Krisenzeiten eine wichtige Rolle bei der Absicherung von Menschen gegen Armut. Dabei richten sich entsprechende politische Maßnahmen entweder an Einzelpersonen, wie Arbeitslosengeld und Kurzarbeitergeld, oder an ganze Haushalte, wie etwa die Grundsicherung und Kinderzuschläge. Ob die staatliche Leistung gewährt wird, hängt im ersten Fall von individuellen Merkmalen wie Beschäftigungsstatus, Alter oder Beruf ab. Im zweiten Fall ist die Situation eines Haushalts ausschlaggebend: Wie viele Erwerbstätige oder unterhaltsberechtigten Kinder gibt es? Wie hoch ist das gesamte Haushaltseinkommen? Für die Einschätzung der Wirksamkeit von Sozialpolitik wird diese Unterscheidung zwischen Einzel- oder Haushaltsmaßnahmen häufig übersehen, obwohl Risiken je nach Merkmalskombinationen verstärkt oder ausgeglichen werden können.

Ein gutes Beispiel dafür ist die Covid-19-Pandemie, die für viele Menschen in Deutschland und weltweit wirtschaftlichen Druck oder sogar Armut zur Folge hat. Regierungen haben das öffentliche Leben durch sogenannte Lockdowns eingeschränkt, mit direkten Auswirkungen für Wirtschaft und Beschäftigte. Wie stark das Armutsrisiko von Personen in der Pandemie zunimmt, hängt von den Haushaltsstrukturen und der Beschäftigung der Haushaltsmitglieder ab. Haushalte mit zwei Verdienere*innen sind möglicherweise besser in der Lage, negative wirtschaftliche Auswirkungen abzufedern als Haushalte mit nur einem/r Verdienere*in. Für Haushalte mit unterhaltsberechtigten Kindern oder solche, in denen beide Verdienere*innen Einkommenseinbußen hinnehmen müssen, erhöht sich das Armutsrisiko erheblich. Zu den wichtigsten beschäftigungsbezogenen Risikofaktoren während der Pandemie gehören Arbeitszeitverkürzung, zeitweiser Verdienstausfall, Arbeitsplatzverlust, Selbstständigkeit und die Arbeit in einem Wirtschaftssektor, der besonders von Sperrmaßnahmen oder einer sinkenden Nachfrage betroffen ist. Vorliegende Forschungsarbeiten tendieren dazu, lediglich einzelne Risikofaktoren zu untersuchen. Für eine umfassende Analyse der wirtschaftlichen Lage und des Armutsrisikos einer Person ist jedoch das Zusammenspiel von Haushaltsstruktur und beschäftigungsbezogenen Merkmalen entscheidend. Denn Haushalte können entweder individuelle Armutsrisiken kompensieren oder Risiken akkumulieren, wenn mehrere Haushaltsmitglieder von den Folgen der Pandemie betroffen sind.

Auch für die Bewertung sozialpolitischer Maßnahmen sollte dieser Zusammenhang berücksichtigt werden. In unserem vom Fördernetzwerk interdisziplinäre Sozialforschung (FIS) des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales geförderten Projekt KOMPAKK untersuchen wir die ungleiche Verteilung und Kompensation wirtschaftlicher Risiken während der Covid-19-Pandemie in Ost- und Westdeutschland.

Um die Verteilung der wirtschaftlichen Risiken auf die Haushalte zum Zeitpunkt der Pandemie in Deutschland abzubilden, entwickeln wir eine Typologie, die Haushaltsstruktur und beschäftigungsbezogene Risikofaktoren für Armut kombiniert. Die Typologie stellt ein Instrument dar, um die Rolle von Haushaltsstrukturen für die soziale Ungleichheit in Deutschland in der Pandemie zu betrachten. Das bedeutet: Wir kategorisieren Haushalte nach ihren strukturellen und beschäftigungsbezogenen Merkmalen, die während der Pandemie in unterschiedlichem Maße für Armutsrisiken von Bedeutung waren. Auf diese Weise

Summary: Social policy hedges against economic risk. This is particularly evident in times of crisis. In Germany and other countries, the Covid-19 lockdown and its economic consequences aggravated economic risks such as job loss, shortened working hours and income loss. Such risks can either accumulate or balance out within households. A new research project maps the distribution of risks during the pandemic in East and West Germany and examines the effectiveness of social policy measures targeted at households and individuals.

Kurz gefasst: Sozialpolitik sichert ökonomische Risiken ab. Das hat besonders in Krisenzeiten hohe Bedeutung. Die Covid-19-Pandemie hat in Deutschland und anderen Ländern durch Lockdown-Maßnahmen und deren wirtschaftliche Folgen ökonomische Risiken wie Arbeitsplatzverlust, Arbeitszeitverkürzung und Verdiensteinbußen, verschärft. In Haushalten können sich solche Risiken addieren oder kompensieren. Ein neues Forschungsprojekt erfasst die Verteilung von Risiken während der Pandemie in Ost- und Westdeutschland und untersucht die Wirksamkeit haushaltsbezogener und individueller sozialpolitischer Maßnahmen.

Anette Fasang ist Fellow in der Abteilung Ausbildung und Arbeitsmarkt; zuvor leitete sie die Forschungsgruppe Demografie und Ungleichheit am WZB. Sie ist Professorin für Mikrosoziologie an der Humboldt-Universität zu Berlin.

anette.fasang@wzb.eu

Martin Gädecke ist studentischer Mitarbeiter am Institut für Sozialwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin. Er konzentriert sich in seiner Forschung vor allem auf Quantitative Methoden sowie Sequenzanalyse.

martin.gaedecke@hu-berlin.de

Emanuela Struffolino ist Gast der Abteilung Ausbildung und Arbeitsmarkt am WZB und Vertretungsprofessorin an der Humboldt-Universität zu Berlin am Institut für Sozialwissenschaften.

emanuela.struffolino@hu-berlin.de

Hannah Zagel ist Gastprofessorin für Gender und Diversity am Institut für Soziologie der Freien Universität Berlin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrbereich für Mikrosoziologie an der Humboldt-Universität zu Berlin.

hannah.zagel@hu-berlin.de

können wir bestimmen, welche Bevölkerungsgruppen wirtschaftlich auf ein Krisenszenario „vorbereitet“ waren und ob es eine soziale oder regionale Konzentration wirtschaftlich instabiler Haushalte gibt, in denen sich Risikofaktoren für Armut ansammeln. Wir sehen unseren Ansatz als Alternative zur Erfassung der Auswirkungen von Lockdowns in Echtzeit, wie sie bei vielen etablierten und aktuellen Surveys üblich sind.

Als Ausgangspunkt nutzen wir Faktoren, die zu Veränderungen von Armutsrisiken im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie führen. Wir berücksichtigen dabei aktuelle Erkenntnisse aus der schnell wachsenden empirischen Forschung zu beschäftigungs- und arbeitsmarktbezogenen Covid-19-Risiken für Deutschland. Im Zentrum stehen vier beschäftigungsbezogene Indikatoren: 1) der Beschäftigungsstatus der Einzelnen (Arbeitnehmer*in, Selbstständige*r, Nichterwerbstätige*r); 2) die Arbeitsintensität (Teilzeit oder Vollzeit); 3) der Wirtschaftszweig, in dem die Beschäftigung ausgeübt wird, und 4) der ausgeübte Beruf. Die Überlegung dahinter ist, dass das Armutsrisiko für Menschen in bestimmten Berufs- und Erwerbzusammenhängen zunimmt, während sie in anderen Segmenten des Arbeitsmarkts niedrig bleiben. Beispielsweise verloren aufgrund der Pandemie große Teile der Beschäftigten in den Bereichen Gastgewerbe, Kunst, Unterhaltung und Kultur ihre Arbeit, Selbstständige und Beschäftigte im Verkehrssektor mussten ihre Arbeitszeit verkürzen, während die Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst vergleichsweise sicher sind und die Nachfrage nach Personal im Pflege- und medizinischen Bereich zunahm.

Wir ergänzen die vier Indikatoren um drei weitere haushaltsbezogene Kriterien, um Haushaltsstrukturen im Hinblick auf grundlegende Bedürfnisse und Ressourcen einzubeziehen: die Anzahl und das Geschlecht der Erwerbstätigen sowie die Anzahl der Kinder im Haushalt. Darauf aufbauend entwickeln wir ein Raster pandemiebedingter Armutsrisikotypen. Mithilfe dieses Rasters können wir unterschiedliche Einkommensprofile während der Pandemie ermitteln: Wie hoch ist der Anteil jener Personen in Deutschland, die Einkommensverluste erlitten haben und diese nicht durch das Einkommen eines weiteren Haushaltsmitglieds ausgleichen konnten? Welcher Anteil der am stärksten von der Pandemie Betroffenen lebte in einem Haushalt mit unterhaltsberechtigten Kindern? In einem zweiten Schritt untersuchen wir, wie sozialpolitische Maßnahmen diese verschiedenen Arten von Risiken ausgleichen konnten. Die Grundsicherung, deren Zugangsbedingungen für die erste Phase der Pandemie gelockert wurden, ist eine zentrale haushaltsbezogene Maßnahme. Auch der Entschädigungsanspruch, den erwerbstätige Personen während der Betreuung ihrer Kinder für maximal zehn Wochen beziehungsweise zwanzig Wochen für Alleinerziehende erhalten können, zählt dazu. Kurzarbeit für Beschäftigte in Unternehmen mit Arbeitsausfall hingegen ist eine personenbezogene Maßnahme, da sie sich unabhängig vom Haushaltskontext an die einzelnen Arbeitnehmer*innen richtet.

So ist beispielsweise der Anspruch auf Grundsicherung in Deutschland an das Einkommen anderer Haushaltsmitglieder gebunden. Die Annahme ist, dass der Antragsteller beziehungsweise die Antragstellerin von diesen Einkommen ebenfalls profitiert. Eine solche Maßnahme ist möglicherweise weniger wirksam, wenn die Pandemie eher mit einer Kompensation von Risiken innerhalb von Haushalten verbunden ist, die entstandenen Einkommenseinbußen also ausgeglichen werden können. Im Gegensatz dazu könnte eine hohe Risikoakkumulation mit Maßnahmen auf Haushaltsebene wirksam abgefedert werden.

Bei allen negativen Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft ermöglicht uns die Pandemie aus wissenschaftlicher Perspektive, ein besseres Verständnis über die Wirkungsmechanismen von Sozialpolitik zu erhalten.

Zur Seite des Projekts „Haushaltsstrukturen und ökonomische Risiken während der COVID-19 Pandemie in Ost- und Westdeutschland: Kompensation oder Akkumulation (KOMPAKK)?“: <https://www.fis-netzwerk.de/foerderung/geofoerderte-projekte/forschungsprojekte/haushaltsstrukturen-und-oekonomische-risiken> (Stand 27.11.2020).