

# Armut von Erwerbstätigen in europäischen Wohlfahrtsstaaten

Henning Lohmann\*

## 1. Einleitung

Armut von Erwerbstätigen war noch vor wenigen Jahren ein Thema, das man aufgrund des deregulierten Arbeitsmarkts und den wenig ausgebauten staatlichen sozialen Sicherungssystemen vor allem mit den USA in Verbindung gebracht hat. Spätestens seit der Umsetzung der sogenannten Hartz-Reformen wird Armut von Erwerbstätigen aber auch in Deutschland breit diskutiert. So ist beispielsweise die Einführung von „Mindestlöhnen“ ein wiederkehrendes Streitthema der seit den Neuwahlen im Jahr 2005 regierenden großen Koalition. Es ist aber scheinbar vor allem eine Frage nach dem „wie“ als nach dem „ob“ der Bekämpfung von Armut von Erwerbstätigen. So wird im Abschlusspapier der letzten Kabinettsklausur im August 2007 ein klares Ziel formuliert: „Die Bundesregierung will Erwerbstätige, die voll beschäftigt sind oder nahe daran, aber mit ihrem Arbeitseinkommen nicht das Existenzminimum erreichen, möglichst vor Hilfebedürftigkeit schützen“. In den Analysen, die im vorliegenden Papier vorgestellt werden, geht es allerdings nicht vorwiegend um Deutschland, sondern um einen Vergleich von Armut von Erwerbstätigen in 15 westeuropäischen Ländern. Aus dieser Perspektive kann man zunächst grundsätzlich feststellen, dass Deutschland weder ein Extrem in die eine noch in die andere Richtung darstellt. Wie es Länder mit niedrigeren Armutsquoten als in Deutschland gibt, so gibt es Länder, in denen weitaus mehr Erwerbstätige von Armut betroffen sind. Insgesamt betrachtet bestehen deutliche Unterschiede zwischen den Ländern. Im Land mit der höchsten Armutsquote gibt es anteilig dreimal so viele arme Erwerbstätige wie im Land mit der niedrigsten Armutsquote. Um die Frage, warum es diese Unterschiede gibt, soll es im Folgenden gehen.

## 2. Armut von Erwerbstätigen: Was ist das überhaupt?

In der gegenwärtigen Diskussion wird der Begriff „Armut von Erwerbstätigen“ in sehr unterschiedlicher Weise verwendet. So wird die Tatsache, einen niedrigen Lohn zu erhalten, häufig mit Armut gleichgesetzt. Manchmal sind auch diejenigen arm, die Sozialleistungen wie beispielsweise das Arbeitslosengeld II beziehen. Nach einer allgemeinen, auf Ebene der EU sehr gebräuchlichen Armutsdefinition sind dagegen diejenigen arm, die über so geringe Mittel verfügen, dass sie von der in einem Land als Minimum geltenden Lebensweise ausgeschlossen sind. Dies ist auch die Perspektive in diesem Papier. In der praktischen Umsetzung wird diese Definition dahingehend eingeschränkt, dass als „Mittel“ allein das Einkommen betrachtet wird und die als „Minimum geltende Lebensweise“ aus dem durchschnittlich verfügbaren Einkommen abgeleitet wird.

---

\* Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Längsschnittstudie Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin. Promotion an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln. Die in diesem Papier verwendeten Ergebnisse sind Teil der 2007 unter dem Titel „Armut von Erwerbstätigen in europäischen Wohlfahrtsstaaten. Niedriglöhne, staatliche Transfers und die Rolle der Familie“ im VS-Verlag erschienenen Dissertation.

Ein wichtiger Punkt ist jedoch, dass bei diesem Verständnis von Armut nicht das persönliche Erwerbseinkommen betrachtet wird, um das es in der Diskussion von Niedriglöhnen und Mindestlöhnen geht, sondern das Haushaltseinkommen. Armut ist ja definiert als Ausschluss von einer bestimmten Lebensweise, einem bestimmten Lebensstandard. Und wenn man überlegt, in welchem Kontext der Lebensstandard einer Person bestimmt wird, wird schnell deutlich, dass dies der Haushalt ist. Lebt man mit anderen zusammen, hängt der Lebensstandard nicht allein vom eigenen Einkommen ab, sondern vom Einkommen, das dem Haushalt zur Verfügung steht. So kann eine Person mit einem geringen eigenen Einkommen einen relativ hohen Lebensstandard haben, wenn eine andere Person ein hohes Einkommen zum gemeinsamen Haushalt beisteuert. So kann aber auch eine Person mit einem mittleren Einkommen Gefahr laufen, arm zu sein, wenn sie beispielsweise mehrere Kinder hat und der Partner nicht arbeitet.

Wie aber wird Armut nun genau definiert? Was eben anhand von Beispielen beschrieben wurde, kann auch allgemeiner ausgedrückt werden. Entscheidend für die Frage, ob jemand arm ist oder nicht, ist das Verhältnis von Bedarf und Einkommen. Bei näherer Betrachtung sind dazu aber noch einige Fragen zu beantworten. Wie misst man Einkommen? Wie kann man den Bedarf von Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung bestimmen? Ab welchem Einkommensbetrag gilt eine Person als arm? Diese Fragen sollen möglichst kurz behandelt werden. Als Einkommen wird dasjenige Einkommen verwendet, das alle Erwerbseinkommen, alle an einen Haushalt gezahlten Transfers und sonstige Einkommen wie Zinserträge einschließt, wobei geleistete Abgaben wie Steuern abgezogen werden. Dieses Einkommen muss nun mit dem Bedarf eines Haushalts in Beziehung gesetzt werden. Den Bedarf eines Haushalts genau zu bestimmen ist nicht einfach. Auf Basis einer Vielzahl von Studien zu dem Thema haben sich aber bestimmte Standards entwickelt, die zur näherungsweisen Abschätzung dienen. Eine dieser „Faustregeln“ (die sogenannte modifizierte OECD-Skala) besagt, dass beispielsweise der Bedarf eines Haushalts von zwei Erwachsenen etwa das 1,5-fache eines Einpersonenhaushalts beträgt. Dass der Bedarf eines Zweipersonenhaushalts nicht doppelt so hoch ist wie der eines Einpersonenhaushalts dürfte umgehend einleuchten: Durch gemeinsames Wirtschaften wird Geld gespart. Bei Kindern kommt hinzu, dass diese grundsätzlich einen anderen Bedarf haben als Erwachsene. Auch dies wird bei den vorliegenden „Faustregeln“ berücksichtigt. So lässt sich für jeden Haushalt ein Faktor bestimmen, um den sich der Bedarf eines Haushaltes von einem Einpersonenhaushalt unterscheidet. Durch diesen Faktor wird das verfügbare Einkommen geteilt. Entsprechend dem obigen Beispiel entspräche also ein Einkommen von 1.500 Euro in einem Haushalt von zwei Erwachsenen einem Einkommen von 1.000 Euro in einem Einpersonenhaushalt. Für jeden Haushalt lässt sich ein solches bedarfsgewichtetes Einkommen bestimmen, das die Grundlage für die Berechnung von Armut bildet.

Wo liegt nun aber die Armutsgrenze? Die Bestimmung der Armutsgrenze orientiert sich am durchschnittlichen Einkommen in einem Land. Die Idee dabei ist, dass Armut jeweils relativ zum allgemeinen Lebensstandard zu betrachten ist. Nach einer weit verbreiteten Definition ist eine

Person dann arm, wenn das bedarfsgewichtete Einkommen des Haushalts, in dem die Person lebt, weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens beträgt. Diese Definition wird auch hier verwendet. Neben der Frage was Armut ist, muss nun noch definiert werden, wer erwerbstätig ist. In den zentralen Analysen dieses Papiers gelten Personen als erwerbstätig, wenn sie mindestens eine Stunde pro Woche arbeiten. Arme Erwerbstätige sind somit alle Personen, die arbeiten und in einem Haushalt leben, dessen Einkommen unterhalb der Armutsgrenze liegt.

### **3. Welche Faktoren beeinflussen das Ausmaß von Armut von Erwerbstätigen?**

In europäischer Perspektive zeigt sich, dass sich das Ausmaß von Armut von Erwerbstätigen zwischen Ländern erheblich unterscheidet. Um zu erklären, warum dies so ist, müssen sowohl die Faktoren berücksichtigt werden, die die Höhe des Erwerbseinkommens beeinflussen, als auch diejenigen, die das Zusammenfließen unterschiedlicher Einkommensquellen und den Bedarf eines Haushalts bestimmen. Gedacht ist hierbei vor allem an wohlfahrtsstaatliche Institutionen wie das System der sozialen Sicherung und das Angebot sozialer Dienstleistungen und an Arbeitsmarktinstitutionen und die Ausgestaltung des Lohnverhandlungssystems. Diese Aspekte werden hier zusammenfassend als institutionelle Rahmenbedingungen bezeichnet. Es ist anzunehmen, dass Arbeitsmarktinstitutionen wie das Lohnverhandlungssystem Einfluss auf die Verteilung von Arbeitsmarkteinkommen haben. Die Verfügbarkeit von staatlichen Transfers ist dagegen von der Ausgestaltung wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen abhängig. Wichtig ist, dass es meist nicht spezielle Transfers für Erwerbstätige sind, die Armut reduzieren, sondern vor allem die Leistungen, die an die mit Erwerbstätigen zusammenlebenden Arbeitslosen und Nichterwerbstätigen gezahlt werden. Aus ökonomischer Sicht werden dagegen Einflüsse allgemein verfügbarer Sozialleistungen in Form eines impliziten Mindestlohns geltend gemacht. Es geht dabei darum, dass es sich aus ökonomischer Sicht nur lohnt einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, wenn das erzielbare Erwerbseinkommen höher ist als das mögliche Transfereinkommen.

Die Ausgestaltung von Wohlfahrtsstaaten beeinflusst jedoch auch die Rolle der Familie. Dies betrifft vor allem die Frage, inwieweit die Betreuung von Kindern, Kranken, Behinderten und Alten als Aufgabe der Familie oder des Staates begriffen wird. Es betrifft aber auch die Frage, inwieweit Familiensolidarität als Äquivalent für eine wohlfahrtsstaatlich gewährleistete Grundversicherung betrachtet wird. Dies hat einerseits aufgrund der Umverteilung von Einkommen innerhalb des Haushaltskontexts Einfluss auf das Zusammenleben von Familienmitgliedern, andererseits auf das Ausmaß privater Transfers, die von außerhalb des Haushalts lebenden Familienmitgliedern geleistet werden. Beides steht in Zusammenhang mit der ökonomischen Unabhängigkeit der einzelnen (erwachsenen) Familienmitglieder. Diese kann entweder über den Arbeitsmarkt gewährleistet sein oder aber in Form eigenständiger Ansprüche gegenüber dem Wohlfahrtsstaat. Kommen weder Markt noch Staat als ausreichende Ressourcenquelle in Frage, bleibt als Alternative die Familie übrig. Da deutliche Länderunterschiede im Zugang von Frauen, Jungen und Älteren zum Arbeitsmarkt, im Angebot an Kinderbetreuung und Pflegedienstleistungen und im Zu-

gang zu Einkommenstransfers bestehen, ist eine unterschiedliche Bedeutung der Familie als Sicherungsinstanz anzunehmen.

Um die Unterschiede in der Ausgestaltung institutioneller Rahmenbedingungen berücksichtigen zu können, wird Armut von Erwerbstätigen in 15 europäischen Wohlfahrtsstaaten miteinander verglichen. Es handelt sich dabei um die Länder, die bereits vor der Osterweiterung Mitglieder in der EU waren. Neben dem Vergleich zwischen Ländern werden Veränderungen über die Zeit betrachtet. Autoren wie beispielsweise Neil Gilbert in seinem Buch „Transformation of the Welfare State“ aus dem Jahr 2002 verweisen darauf, dass – neben einem möglichen Rückgang des Leistungsniveaus – vor allem Veränderungen der Anspruchsbedingungen für Sozialleistungen zu beobachten sind und die Grenzen für die Zumutbarkeit einer Erwerbstätigkeit abgesenkt werden. Es erscheint daher plausibel anzunehmen, dass durch die Verschärfung entsprechender Regeln zunehmend Personen in den Arbeitsmarkt gedrängt werden, deren Erwerbseinkommen nicht ausreicht, um Armut zu vermeiden. Dies ist insbesondere dann anzunehmen, wenn zusätzlich bisherige Lohnuntergrenzen aufgeweicht werden, wie es in der Diskussion um die Dezentralisierung von Lohnverhandlungssystemen und den Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrads angenommen wird. Bezüglich der Entwicklung von Armut von Erwerbstätigen lautet daher die Hypothese, dass mit den gegenwärtigen Veränderungen in europäischen Wohlfahrtsstaaten eine Verschiebung von erwerbslosen zu erwerbstätigen Armen verbunden ist.

#### **4. Was kann man aus internationalen Vergleichen lernen?**

Aus methodischer Sicht ist die Überprüfung der Wirkung der institutionellen Rahmenbedingungen wie die des sozialen Sicherungs- und des Lohnverhandlungssystems nicht einfach. Wünschenswert wäre eine Analyseperspektive wie sie aus Experimenten bekannt ist. Dabei werden zwei jeweils zufällig ausgewählte Gruppen miteinander verglichen. Die Rahmenbedingungen sind für beide Gruppen grundsätzlich gleich und unterscheiden sich nur in einem Merkmal. Ein Beispiel wäre die Verabreichung eines Medikaments an die Untersuchungsgruppe, während die Kontrollgruppe dieses nicht erhält. Sind die Ergebnisse, im Beispiel wäre dies der Verlauf einer Krankheit, in der Untersuchungsgruppe anders als in der Kontrollgruppe, kann dies nur auf das variierende Merkmal in den Rahmenbedingungen zurückgeführt werden, da ja alle anderen Bedingungen gleich sind.

Versucht man dieses Beispiel auf eine Untersuchung über Armut von Erwerbstätigen zu übertragen, könnte das variierende Merkmal beispielsweise die Zentralisierung des Lohnverhandlungssystems oder die Verfügbarkeit bestimmter Sozialtransfers sein. Aber man kann natürlich nicht zwei Gruppen von Personen zufällig auswählen und die eine Gruppe unter den einen und die andere Gruppe unter den anderen Bedingungen leben lassen. Die Möglichkeit eines Experiments ist normalerweise nicht gegeben und auch ethisch zumeist nicht vertretbar. Eine andere Möglichkeit, Personen unter dem Einfluss verschiedener Rahmenbedingungen zu beobachten, bietet der

Ländervergleich. In jedem Land herrschen unterschiedliche Rahmenbedingungen. Diese kann man beschreiben, teilweise auch in quantitativer Form. So kann man sagen, dass in einem Land ein Anteil von 80 Prozent der Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert ist und in einem anderen Land nur 10 Prozent oder dass das Arbeitslosengeld etwa 60 Prozent oder nur 30 Prozent des letzten Lohns beträgt. Kann man zeigen, dass ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen der Höhe des Arbeitslosengelds oder des gewerkschaftlichen Organisationsgrads und der Armutsquote von Erwerbstätigen über alle Länder hinweg besteht (und dieser dann auch noch in die Richtung einer theoretisch begründeten Hypothese weist), dann kann man sagen, dass die Ausgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen eines Landes einen Einfluss auf das Ausmaß von Armut von Erwerbstätigen hat. Dies ist die grundsätzliche Perspektive der im Folgenden dargestellten empirischen Analysen.

Ein Problem bei entsprechenden Analysen ist, dass man Daten benötigt, die sowohl über die Zeit als auch zwischen Ländern vergleichbar sind. Will man Armut von Erwerbstätigen umfassend erklären, benötigt man vor allem Daten, die nicht allein Armutsquoten für die Gesamtbevölkerung ausweisen, sondern detaillierte Angaben über einzelne Personen und deren Haushalte. Mit dem Europäischen Haushaltspanel (ECHP), das Angaben für die Jahre von 1994 bis 2001 enthält, liegt eine Datenquelle vor, die diese Bedingungen erfüllt. Neuere international vergleichbare Daten, die Deutschland mit einschließen, gibt es aber erst seit Mitte 2007, also zu spät um sie in umfassenden Analysen mitberücksichtigen zu können. Der Großteil der in diesem Papier dargestellten Ergebnisse basiert daher auf den Daten des ECHP. Hinzu kommen Daten zur Beschreibung der bereits angesprochenen institutionellen Rahmenbedingungen, die für die meisten hier betrachteten Länder und Jahre von Organisation wie der OECD oder dem statistischen Amt der EU zur Verfügung gestellt werden. Dabei handelt es sich um Angaben wie das durchschnittliche Niveau von Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit, staatliche Ausgaben für Kinderbetreuung, Kindergeld u.ä., den Anteil der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer und Angaben zur dominierenden Lohnverhandlungsebene. Lohnverhandlungen auf betrieblicher Ebene werden dabei als dezentralisiert bezeichnet, Verhandlungen auf nationaler Ebene als zentralisiert.

Aus Sicht der aktuellen gesellschaftlichen Diskussion über Armut von Erwerbstätigen in Deutschland, die insbesondere mit der Umsetzung der Hartz-IV-Reformen eingesetzt hat, kann man einwenden, dass Analyseergebnisse, die nur bis ins Jahr 2001 reichen, nur wenig zu dieser Diskussion beitragen können. Einerseits ist dies sicherlich richtig. Andererseits ist es aber auch mit neueren Daten nicht einfach, die Wirkung einzelner politischer Maßnahmen eindeutig zu bestimmen, da sich gleichzeitig andere Rahmenbedingungen geändert haben können (wie beispielsweise die wirtschaftliche Lage). Daher ist es auch nicht das Ziel der Arbeit, einzelne Maßnahmen zu evaluieren, sondern zu zeigen wie allgemeine institutionelle Rahmenbedingungen insgesamt das Ausmaß und die Struktur der Armut von Erwerbstätigen beeinflussen. Es handelt sich um eine Überprüfung von allgemeinen Mechanismen, die auch für andere Zeitpunkte Gültigkeit haben sollten.

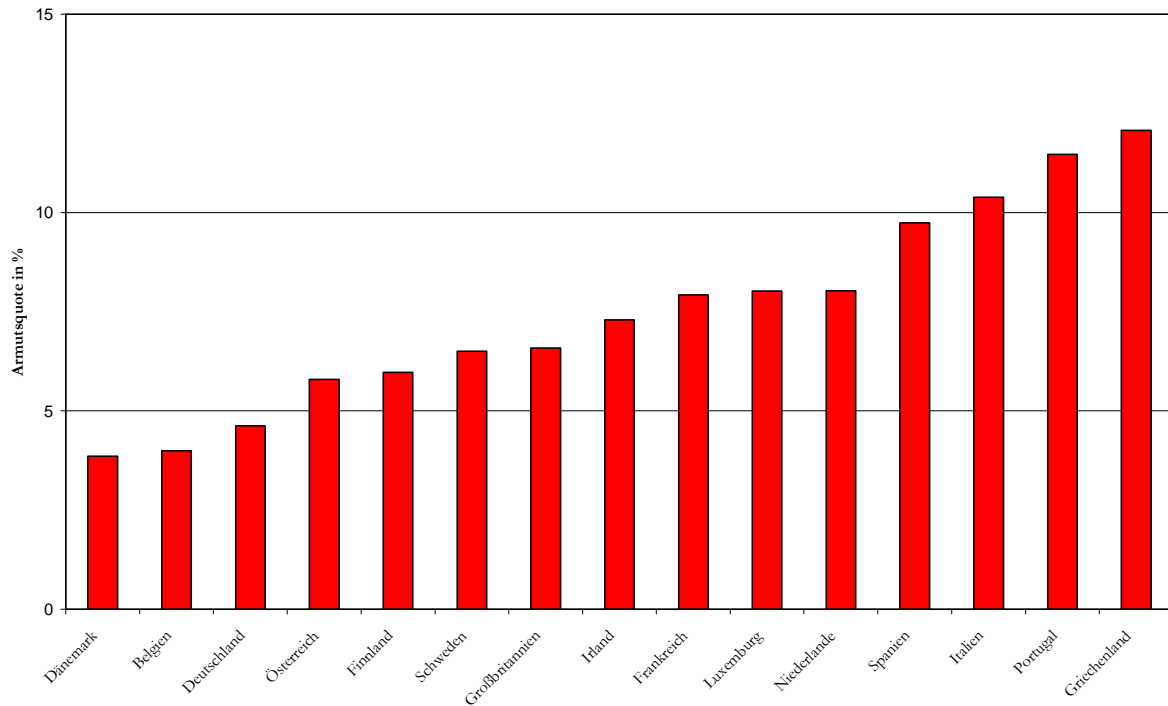
## 5. Wie viele arme Erwerbstätige gibt es in Deutschland und Europa?

In den betrachteten Ländern sind zwischen vier und zwölf Prozent der Erwerbstätigen arm (Abbildung 1). Das Land mit den wenigsten armen Erwerbstätigen ist Dänemark, das Land mit den meisten Armen unter den Erwerbstätigen ist Griechenland. Grundsätzlich ist Armut von Erwerbstätigen in Südeuropa stärker ausgeprägt. In einem Großteil der übrigen Länder ist ein Anteil von etwa vier bis sieben Prozent der Erwerbstätigen arm. Zu dieser Gruppe gehört auch Deutschland. Im Vergleich zu Arbeitslosen sind diese Armutsquoten relativ niedrig. Geht man aber von dem Grundsatz aus, dass wer arbeitet nicht arm sein sollte, muss man die hier dargestellten Armutsquoten sicherlich anders beurteilen. Dieser Grundsatz wird häufig im Zusammenhang mit der Angemessenheit von Löhnen angewendet. Es wird argumentiert, dass Löhne nicht so niedrig sein dürfen, dass sie nicht ausreichen, um außerhalb von Armut zu leben. Dieses Argument ist grundsätzlich richtig. Gleichzeitig ist es aber auch so, dass Personen die üblicherweise als Niedriglöhner bezeichnet werden – diejenigen, die weniger als zwei Drittel eines mittleren Bruttostundenlohns erhalten – sehr häufig nicht zu den erwerbstätigen Armen zählen. Je nach Land waren im Jahr 2001 zwischen knapp 10 und gut 20 Prozent der Niedriglöhner von Armut betroffen. In anderen Jahren oder auf Basis anderer Daten liegen diese Anteile teilweise etwas höher oder niedriger. Das grundsätzliche Ergebnis ist aber jeweils, dass die Mehrheit der Niedriglöhner nicht arm ist.

Der Grund ist, dass nur der kleinere Teil der Niedriglöhner allein von diesem Einkommen leben muss. Etwa zwei Drittel der Niedriglöhner leben mit anderen Erwerbstätigen zusammen. Dass aber trotzdem ein Zusammenhang zwischen Niedriglohn und Armut von Erwerbstätigen besteht, wird deutlich, wenn man die Armutsquoten der Niedriglöhner mit denen aller anderen Erwerbstätigen vergleicht. In jedem Land sind Niedriglöhner deutlich häufiger von Armut betroffen als andere Erwerbstätige. Zwei weitere Gruppen, die aufgrund ihrer spezifischen Position im Arbeitsmarkt grundsätzlich höhere Armutsquoten aufweisen, sind Teilzeitbeschäftigte und Selbständige. Aber insbesondere für Teilzeitbeschäftigte gilt auch, dass sie häufig mit anderen Verdienern zusammen leben. Das klassische Beispiel wäre eine Familie mit einem vollzeiterwerbstätigen Mann und einer teilzeitbeschäftigten Frau, die zusammen genommen ein ausreichendes Einkommen erzielen. Es gibt allerdings deutliche Anzeichen dafür, dass die Vorstellung von Teilzeitbeschäftigten als Hinzuverdienern oder häufiger Hinzuverdienerinnen bereits aktuell nicht mehr zutrifft und vor allem in zukünftigen Jahren nicht mehr zutreffen wird. Bevor auf Entwicklungen eingegangen wird, soll allerdings zunächst geschaut werden, wie groß der Unterschied im Armutsrisiko von Standardbeschäftigten – die hier als Personen definiert sind, die keinen niedrigen Lohn beziehen, abhängig beschäftigt sind und Vollzeit arbeiten – und den übrigen Erwerbstätigen ist (Niedriglöhnern, Teilzeitbeschäftigten und Selbständigen). Durchschnittlich über alle Länder betrachtet ist die Armutsquote der Nicht-Standardbeschäftigten mehr als dreimal so hoch wie die der Standardbeschäftigten. Auch wenn es falsch ist, Niedriglohnbeschäftigung oder Teil-

zeitbeschäftigung mit Armut von Erwerbstätigen eins zu eins gleichzusetzen, da dies die Tatsache ignoriert, dass es für viele Personen nicht die einzige Einkommensquelle ist, wäre ein weiteres Ansteigen dieser häufig prekären Beschäftigungsformen auch mit einem Ansteigen von Armut von Erwerbstätigen verbunden.

Abbildung 1: Armutsquoten von Erwerbstätigen in EU-15 Ländern



Quelle: ECHP 2001 (eigene Berechnungen).

Die Frage nach der Entwicklung von Armut von Erwerbstätigen soll aber zunächst zurückgestellt werden. Der Ausgangspunkt für die Analysen war ja die Frage, warum in einem Land das Ausmaß von Armut von Erwerbstätigen höher ist als in einem anderen. Konkret: Warum tritt in Griechenland Armut von Erwerbstätigen dreimal so häufig auf wie in Dänemark? Es sei noch einmal daran erinnert, dass dieser Unterschied nicht darauf zurückzuführen ist, dass Dänemark ein reicheres Land als Griechenland ist, da die Armut relativ zum mittleren Einkommen in einem Land definiert ist und sich nicht an einem für alle Länder gemeinsamen Standard orientiert. Die hier formulierte Hypothese ist, dass diese Unterschiede auf die Ausgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen zurückzuführen sind. Wie zuvor geschildert, soll diese Hypothese auf Basis des Ländervergleichs überprüft werden.

## 6. Warum unterscheidet sich der Anteil von armen Erwerbstätigen zwischen Ländern?

Ergebnisse deskriptiver Analysen – wie sie im vorherigen Abschnitt vorgestellt wurden – weisen bestimmte Nachteile auf. Gerade bei ländervergleichenden Analysen wird sehr schnell eine schwer überschaubare Menge von Ergebnissen produziert, deren Interpretation letztlich nur pau-

schal möglich ist. Ein grundsätzliches Problem besteht darin, dass unterschiedliche Einflussfaktoren nur sehr schwer voneinander zu trennen sind. So war es im Jahr 2001 beispielsweise so, dass die Armutsquoten von Erwerbstätigen in den hier betrachteten Ländern, in denen es einen Mindestlohn gibt, höher waren als in Ländern ohne Mindestlohn (durchschnittlich 8,6 gegenüber 7,1 Prozent). Dies muss aber nicht daran liegen, dass der Mindestlohn Armut von Erwerbstätigen erhöht. Es kann auch sein, dass es in Ländern ohne Mindestlohn andere Instrumente – beispielsweise Flächentarifverträge – gibt, über die die Lohnverteilung beeinflusst wird. Betrachtet man nun nur den Einfluss des Merkmals „Mindestlohn“ kann es so aussehen, als wenn der Mindestlohn für Armut von Erwerbstätigen verantwortlich wäre. Tatsächlich gibt es aber ein weiteres Merkmal, das sich zwischen Ländern mit und ohne Mindestlohn unterscheidet und es ist vielleicht allein dieses Merkmal, auf das Unterschiede in der Höhe der Armutsquoten zurückzuführen sind. Daher ist es häufig nur ‚unter Kontrolle‘ anderer Merkmale möglich, Aussagen darüber zu treffen, welchen Einfluss einzelne Faktoren aufweisen.

Im Folgenden werden daher Ergebnisse von sogenannten Regressionsmodellen vorgestellt. Die Schätzung entsprechender Modelle stellt in der sozialwissenschaftlichen Forschung und in anderen Disziplinen einen seit langem verbreiteten Standard dar. Über Regressionsmodelle ist es möglich, eine Vielzahl von Einflüssen auf eine abhängige Variable – hier die Wahrscheinlichkeit arm und erwerbstätig zu sein – unter Kontrolle jeweils anderer Einflüsse zu berücksichtigen. Außerdem wird dabei überprüft, ob einzelne Einflüsse statistisch signifikant sind, also ob ein Schluss von der betrachteten Stichprobe auf die Gesamtbevölkerung möglich ist. In ländervergleichenden Analysen ist es zudem möglich, Einflüsse auf unterschiedlichen Ebenen zu unterscheiden. Obwohl hier bislang vor allem von institutionellen Einflussfaktoren die Rede war, gibt es selbstverständlich auch eine Reihe individueller und haushaltsbezogener Faktoren, die als Ursache dafür in Frage kommen, ob eine erwerbstätige Person arm ist oder nicht. Beispielsweise ist für Personen mit geringer Qualifikation das Risiko arm zu sein, sehr viel höher als von hochqualifizierten Personen. Im Folgenden werden Ergebnisse von Analysen dargestellt, in denen der Einfluss von personen- und haushaltsbezogenen Merkmalen und von Ländermerkmalen (institutionelle Rahmenbedingungen) in gemeinsamen Modellen betrachtet wird. Es wird daher auch von Mehrebenenanalysen gesprochen. Ein Vorteil dieser Vorgehensweise ist, dass es möglich wird den Einfluss individueller und länderspezifischer Merkmale analytisch voneinander zu trennen. Es gibt bei ländervergleichenden Analysen auch bestimmte Eigenschaften, die eine Verwendung entsprechender Modelle aus statistischer Sicht notwendig machen. Darauf soll hier aber nicht eingegangen werden. Festzuhalten ist, dass über diese Analysen betrachtet werden kann, welche individuellen und länderspezifischen Faktoren Armut von Erwerbstätigen bedingen. Zusätzlich können Wechselwirkungen zwischen institutionellen und individuellen Faktoren berücksichtigt werden.

In Tabelle 1 sind die Ergebnisse entsprechender Mehrebenenanalysen in einfacher Form zusammengefasst. Untersucht wurde, welche Faktoren einen statistisch signifikanten Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit haben, arm und erwerbstätig zu sein. Obwohl vor allem die Frage von Inte-



resse ist, welche länderspezifischen Merkmale die Unterschiede erklären, soll kurz auch auf die übrigen Ergebnisse eingegangen werden. Die Ergebnisse zu den individuellen und haushaltsbezogenen Faktoren ergeben ein relativ deutliches Bild, welche Gruppen insbesondere von Armut von Erwerbstätigen betroffen sind. Diese Zusammenhänge sind in fast allen hier betrachteten Ländern zu beobachten.

*Tabelle 1: Wahrscheinlichkeit von Armut von Erwerbstätigen – zentrale Einflussfaktoren*

	Einfluss auf Wahrscheinlichkeit arm zu sein
<i>I. individuelle und haushaltsbezogene Faktoren</i>	
Alter in Jahren	U-förmig
Geschlecht weiblich	~
höhere Bildung	-
Anzahl Kinder im Haushalt	+
Anzahl Personen ab 17 Jahren im Haushalt	+
Familienstand getrennt/geschieden	+
Teilzeitbeschäftigung	+
Anzahl erwerbstätige Haushaltsmitglieder	-
Niedriglohnbeschäftigung	+
berufliche Selbständigkeit	+
<i>II. Rahmenbedingungen</i>	
Lohnersatzrate bei Arbeitslosigkeit	-
Ausgaben für Kindergeld u.ä.	-
Ausgaben für Kinderbetreuung u.ä.	-
durchschnittl. Anzahl Erwachsene im Haushalt	+/-
Zentralisierung der Lohnverhandlungen	-
gewerkschaftl. Organisationsgrad	-
<i>III. Wechselwirkungen I*II</i>	
Alter*durchschnittl. Anzahl Erwachsene im HH	+
Kind*Ausgaben für Kindergeld u.ä.	-
weiblich*Ausgaben für Kinderbetreuung u.ä.	+

Quelle: Mehrebenenanalysen auf Basis des ECHP 1994-2001 (eigene Berechnungen).

Die Resultate ähneln den Ergebnissen wie sie aus der allgemeinen Armutsforschung bekannt sind. Das Armutsrisiko nimmt mit zunehmendem Alter ab, wobei sich dieser Effekt mit höherem Alter abschwächt bzw. umkehrt. Personen mit höherer Bildung weisen ein geringeres Armutsrisiko auf. Trennung und Scheidung erhöhen das Armutsrisiko. Ein Einfluss des Geschlechts ist nicht nachzuweisen. Dies mag zunächst verwundern, da Frauen weitaus häufiger in gering bezahlten Arbeitsverhältnissen beschäftigt sind. Dass dies in diesen Analysen nicht zum Ausdruck kommt liegt einerseits daran, dass Merkmale der ausgeübten Tätigkeit bereits in dem Modell berücksichtigt werden. Ein Teil des geringeren Arbeitseinkommens von Frauen erklärt sich aus der

Tatsache, dass sie Tätigkeiten mit ‚schlechten‘ Eigenschaften ausüben (z.B. Teilzeitarbeit). Diese werden in der Analyse gesondert berücksichtigt und finden sich daher nicht im Einfluss des Geschlechts wieder. Andererseits leben viele geringverdienende Frauen mit erwerbstätigen Partnern zusammen. Beide Einkommen zusammen reichen häufig aus, um einem Haushalt über die Armutsschwelle zu verhelfen. Weitere Ergebnisse zeigen die Bedeutung des Bedarfs von Haushalten. Personen, die in Haushalten mit höherem Bedarf leben, weisen ein höheres Armutsrisiko auf. Während Kinder prinzipiell den Bedarf eines Haushaltes erhöhen, können Erwachsene über Erwerbstätigkeit Einkommen zum Haushalt beisteuern. Prinzipiell wird durch die Erwerbstätigkeit von weiteren Haushaltsmitgliedern Armut verringert. Auf Basis der Ergebnisse wird weiter deutlich, dass bereits Teilzeiterwerbstätigkeit, stärker allerdings Vollzeiterwerbstätigkeit von Haushaltsmitgliedern dazu beiträgt, dass das Armutsrisiko geringer ausfällt.

Die Art der Erwerbstätigkeit einer Person hat den erwarteten Einfluss. Teilzeiterwerbstätige, Niedriglöhner und Selbständige haben ein höheres Risiko, arm zu sein. Zu berücksichtigen ist dabei, dass das Merkmal ‚Niedriglohn‘ einen deutlichen Einfluss aufweist, obwohl auch eine Reihe von Determinanten des Niedriglohnrisikos gesondert berücksichtigt sind (Alter, Bildung, Geschlecht, Arbeitszeit, berufliche Tätigkeit). Mit einer Niedriglohnbeschäftigung sind also spezifische Armutsrisiken verbunden, die nicht über die genannten Variablen erfasst werden. Dieser Effekt bestätigt die Ergebnisse der deskriptiven Analyse. Dort wurde gezeigt, dass viele Niedriglöhner zwar nicht arm sind, dass jedoch die Armutsquote unter Niedriglöhnern höher ist als die der übrigen Erwerbstätigen. Dieses Ergebnis bleibt auch bei Berücksichtigung des Haushaltskontextes bestehen. Weiterhin wird deutlich, dass Selbständige ein annähernd gleiches Armutsrisiko aufweisen wie Niedriglöhner. Dies kann daran liegen, dass Teilbereiche beruflicher Selbständigkeit mit geringen Einkommen verbunden sind. Es kann sich allerdings auch um einen Effekt der Einkommensunterfassung bei Selbständigen handeln.

Die zentrale Frage, warum Armutsquoten von Erwerbstätigen in den hier betrachteten Ländern unterschiedlich hoch sind, wird darüber aber nur teilweise geklärt. Argumentiert wurde, dass es die unterschiedliche Ausgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen ist, die diese Unterschiede erklärt. Diese Annahme wird durch die Ergebnisse eindeutig bestätigt. In Ländern, in denen die Leistungen bei Arbeitslosigkeit durchschnittlich höher sind, gibt es einen geringeren Anteil von armen Erwerbstätigen. Der Grund hierfür liegt vermutlich weniger darin begründet, dass durch höheres Arbeitslosengeld auch die Lohnforderungen höher ausfallen, wie es die neoklassische Ökonomie annimmt. Einen stärkeren Einfluss hat die Tatsache, dass Erwerbstätige mit Arbeitslosen und Nichterwerbstätigen zusammenleben, die Sozialtransfers beziehen. Diese tragen zum Haushaltseinkommen bei und verringern somit auch das Risiko von Erwerbstätigen arm zu sein.

Auch Familienleistungen verringern das Armutsrisiko von Erwerbstätigen. Dies gilt sowohl für Familiendienstleistungen wie auch für Familiengeldleistungen. Durch die Verfügbarkeit von

Betreuungsangeboten für Kinder wird die Anzahl der Verdiener pro Haushalt erhöht und somit das Armutsrisiko reduziert. Die Tatsache, dass Leistungen wie Kindergeld das Armutsrisiko verringern, dürfte umgehend einleuchten. In den Analysen zeigt sich dieses Ergebnis auch eindeutig, insbesondere wenn man die Wechselwirkungen zwischen individuellen und länderspezifischen Faktoren betrachtet. In Ländern mit höheren Ausgaben für Kindergeld u.ä. sind Erwerbstätige mit Kindern seltener arm. Bezogen auf die Familienleistungen zeigt sich aber noch ein – vielleicht unerwartetes – Ergebnis. In Ländern, die hohe Ausgaben für Kinderbetreuung aufweisen, ist das Risiko für Frauen höher, arm und erwerbstätig zu sein. Dies weist darauf hin, dass Frauen in diesen Ländern auch dann erwerbstätig sind, wenn ihr Einkommen nicht dazu ausreicht, Armut zu vermeiden. Eine Erhöhung der Frauenerwerbsquote muss also nicht immer mit einer Reduktion von Armut verbunden sein, sondern nur dann, wenn Frauen ausreichende Löhne erzielen oder wenn diese als reiner Hinzuverdienst zu einem weiteren Erwerbseinkommen anzusehen sind.

Ein weiteres Ergebnis der Betrachtung der Wechselwirkungen ist, dass in Ländern, in denen durchschnittlich mehr Erwachsene in einem Haushalt leben, Armut von Erwerbstätigen höher ausfällt. Geht man davon aus, dass die höhere Anzahl von Erwachsenen vor allem durch Personen bedingt ist, die wenig oder nichts verdienen (wie beispielsweise arbeitslose erwachsene Kinder, die in manchen Ländern keine eigenen Ansprüche auf Sozialleistungen haben), wird deutlich, dass der Bedarf, nicht aber das Einkommen eines Haushalts erhöht wird. Beispiele hierfür sind Italien und Griechenland. Gleichzeitig lässt sich aber auch zeigen, dass sich in diesen Ländern das Altersprofil der armen Erwerbstätigen von dem in den übrigen Ländern unterscheidet. In der Mehrzahl der Länder sind vor allem junge Erwerbstätige von Armut betroffen. Dies ist weitaus weniger in Ländern der Fall, in denen junge Erwachsene im Haushalt der Eltern leben. Hier wirkt der Familienkontext als Schutz vor Armut. Gleichzeitig sind in diesen Ländern die Armutsquoten der mittleren und höheren Altersgruppen höher, da durch die lange im Haushalt lebenden Kinder der Bedarf der Haushalte ansteigt. In gewisser Weise wird also durch das Zusammenleben im Haushalt das Problem Armut von den jüngeren auf die älteren Erwerbstätigen verschoben.

Während dies nur in einigen Ländern der Fall ist, zeigt sich ein allgemeiner Einfluss der Rahmenbedingungen, die auf die Verteilung der Löhne wirken. Armut von Erwerbstätigen ist in den Ländern niedriger, in denen Lohnverhandlungen stärker zentralisiert sind und in denen mehr Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert sind. Zusammengefasst wird die Hypothese des Einflusses unterschiedlicher institutionellen Rahmenbedingungen auf das Ausmaß von Armut von Erwerbstätigen bestätigt.

## **7. Gibt es einen länderübergreifenden Anstieg von Armut von Erwerbstätigen?**

Bislang wurden allein die Unterschiede zwischen Ländern zu einem Zeitpunkt betrachtet. In Deutschland hat nicht allein die Höhe des Ausmaßes von Armut von Erwerbstätigen zu einer Diskussion über das Thema geführt, sondern vor allem die allgemeine Zunahme von Ungleich-

heit, Armut und eben auch Armut von Erwerbstätigen in den letzten Jahren. Die Frage, um die es hier abschließend gehen soll ist, ob diese Entwicklung sich gegenwärtig auch in anderen europäischen Ländern beobachten lässt. Die Entwicklung wird auf Basis von Durchschnittswerten über alle Länder betrachtet. Dabei werden zusätzlich zu den bisher verwendeten Daten aus den Jahren 1994 bis 2001 auch noch Ergebnisse der EU-Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) aus dem Jahr 2004 berücksichtigt, die allerdings nicht für alle Länder vorliegt. Um zu vermeiden, dass Veränderungen in der Auswahl der Länder die durchschnittliche Entwicklung über die Zeit beeinflussen, werden nur die zehn Länder betrachtet, für die zu allen Zeitpunkten Daten vorliegen. Dies sind Dänemark, Irland, Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien. 1994 ist von allen hier betrachteten Jahren das Jahr, in dem die durchschnittliche Armutsquote dieser Länder mit 9,7 Prozent eindeutig am höchsten lag. Bis 2001 ist die Quote auf 7,9 Prozent zurückgegangen, um dann bis 2004 wieder auf 8,7 Prozent anzusteigen. Der durchschnittliche Anteil der Erwerbstätigen an allen Armen hat sich von 1994 bis 2001 kaum verändert (36,4 gegenüber 36,6 Prozent) und ist erst in den letzten Jahren auf 39,5 Prozent angestiegen. Es ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass in allen Ländern die Erwerbstätigenquote insgesamt angestiegen ist. Nur in wenigen Ausnahmen ist der Anteil der Erwerbstätigen an allen Armen stärker gestiegen als der Anteil der Erwerbstätigen insgesamt. Man kann nun natürlich argumentieren, dass der Anstieg der Erwerbstätigenquoten mit einem Anstieg des Anteils der armen Erwerbstätigen erkauft wurde. Gegen eine Interpretation als grundsätzlich negative Entwicklung spricht aber, dass im Vergleich zu 1994 die Armutsquote von Erwerbstätigen in den meisten Ländern nicht angestiegen ist.

Im Detail stellt sich die Entwicklung wie folgt dar: In den Ländern, in denen Armut von Erwerbstätigen zugenommen hat, erfolgt dies parallel zu einem Ansteigen von Armut insgesamt. Dies ist auch in Deutschland in den letzten Jahren zu beobachten. Das einzige Land, in dem Armut von Erwerbstätigen und der Anteil der Erwerbstätigen an allen Armen eindeutig überproportional angestiegen sind, sind die Niederlande. Hier ist die Quote im Zeitraum von 1994 bis 2001 von 5,9 auf 8,0 Prozent gestiegen. Im gleichen Zeitraum ist der Anteil der Erwerbstätigen von unter 40 Prozent auf über 60 Prozent gestiegen und somit auf den höchsten Wert aller hier betrachteten Länder. Die Niederlande zählen aber auch zu den Ländern, in denen aufgrund sozial- und arbeitsmarktpolitischer Reformen die Erwerbsquoten insgesamt stark angestiegen sind, was von Jelle Visser und Anton Hemerijck im Titel ihres Buches aus dem Jahr 1998 als „Ein holländisches Wunder?“ bezeichnet wurde. Das gleichzeitige Ansteigen der Armut von Erwerbstätigen verweist auf die negativen Seiten dieses ‚Wunders‘ und hier bestätigt sich die Annahme einer Verschiebung von erwerbslosen zu erwerbstätigen Armen im Zuge wohlfahrtsstaatlicher Veränderungen. Wie gesagt, die Niederlande sind jedoch der einzige Fall, wo dies eindeutig zutrifft. Gegen die Annahme stehen die Beispiele Schweden und insbesondere Großbritannien. Hier würde man aufgrund der Entwicklung der institutionellen Rahmenbedingungen – Einschnitte in die sozialen Sicherungssysteme und zunehmende Dezentralisierung des Lohnverhandlungssystems – eine Zunahme von Armut von Erwerbstätigen erwarten. In beiden Ländern ist aber weder

eine entsprechende Entwicklung zu beobachten, noch ist das Armutsniveau oder der Anteil von Erwerbstätigen überdurchschnittlich hoch. Ein einheitlicher Trend ist in der Entwicklung von Armut von Erwerbstätigen also zumindest bis 2004 nicht festzustellen.

## 8. Welche Schlussfolgerungen kann man ziehen?

Was bedeuten die hier dargestellten Ergebnisse mit Bezug auf konkrete sozialpolitische und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen? Obwohl diese Frage in den dargestellten Analysen nicht im Vordergrund stand, soll abschließend kurz angedeutet werden, was sich aus den eher abstrakten Ergebnissen und Überlegungen für die gegenwärtig diskutierten Maßnahmen zur Verhinderung von Armut insgesamt und von Armut von Erwerbstätigen schließen lässt. *Erstens* trifft die Absenkung des Niveaus der sozialen Sicherung nicht allein die Erwerbslosen, sondern auch die erwerbstätigen Armen (erstere aber sicherlich stärker, da der Anteil von Transfereinkommen bei den erwerbstätigen Armen geringer ausfällt). *Zweitens* werden zusätzliche Leistungen, die das Einkommen von Erwerbstätigen im Niedrigeinkommensbereich erhöhen, Armut von Erwerbstätigen nur dann verringern können, wenn die Bedarfsbemessungsgrenze oberhalb der Armutsgrenze liegt. *Drittens* wird eine Verringerung der eigenständigen Ansprüche von jungen Erwachsenen vermutlich das Ausmaß intergenerationaler Abhängigkeit erhöhen und Armut über den Familienkontext auf klassische Haupterwerbstätige, also Männer im mittleren Alter, verschieben. *Viertens* werden der Ausbau des Angebots an Familiendienstleistungen wie Kinderbetreuungseinrichtungen und nicht-familiäre Formen der Pflege, die auf eine Vereinbarkeit von Beruf und Familie zielen, den Anteil von Doppelverdienerhaushalten weiter erhöhen und damit – zumindest kurzfristig – Armut von Erwerbstätigen verringern. *Fünftens* wird eine Ausweitung der allgemeinen Familienunterstützung (z.B. Kindergeld) das Einkommen von Haushalten mit Kindern, die im Vergleich zu Kinderlosen ein höheres Armutsrisiko aufweisen, erhöhen und somit zur Armutsreduktion beitragen. *Sechstens*, da die Zentralisierung von Lohnverhandlungen zur Verringerung der Ungleichheit von Erwerbseinkommen beiträgt, sollte Dezentralisierung gegenläufige Folgen haben, die auch im Ausmaß von Armut von Erwerbstätigen spürbar wären. *Siebtens* wird eine Einführung oder Erhöhung von Mindestlöhnen arme Erwerbstätige nur dann erreichen, wenn diese ausreichend hoch sind. Wie der Zusammenhang zwischen Niedriglohn und Armut ist auch der Zusammenhang zwischen Mindestlohn und Armut indirekt, da Mindestlöhne an der Verteilung der persönlichen Einkommen ansetzen, Armut jedoch auf der Verteilung der Haushaltseinkommen beruht. Daher wird bei einer Einführung oder Anhebung von Mindestlöhnen auch das Einkommen von vielen Erwerbstätigen erhöht, die nicht arm sind.

Eine Frage, die sich am Beispiel von Armut von Erwerbstätigen stellt, ist die nach der grundsätzlichen Rolle von Erwerbstätigkeit. Es ist heute schon so, dass die Sichtweise, dass ein Erwerbseinkommen ausreichen sollte, um eine Familie zu ernähren, nicht der empirischen Realität entspricht. Und dies ist nicht allein deswegen so, weil es Vollzeit-erwerbstätige mit einem Einkommen gibt, das dafür bei weitem nicht ausreichend ist. Diese Sichtweise wird auch dadurch in

Frage gestellt, dass Erwerbstätigkeit von Frauen mehr und mehr zum Standard wird. Und weiter auch dadurch, dass es Gruppen gibt, die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, da ausreichend entlohnte Arbeit nicht verfügbar ist, man diesen Ausschluss aber nicht dauerhaft akzeptieren kann. Die Frage, wofür ein Erwerbseinkommen ausreichen sollte, ist unter diesen Bedingungen schwieriger zu beantworten als es vielleicht noch vor 10 oder 20 Jahren der Fall war.