

Armut in Europa

Christoph Schröder, März 2013

In Europa weisen Schweden, Dänemark, Finnland, Luxemburg, die Niederlande und mit leichtem Abstand Österreich die niedrigsten Armutsquoten auf. Die größten Armutsprobleme haben Lettland, Griechenland, Bulgarien und Rumänien. Bei fast allen Messgrößen hängen Armutsbetroffenheit und Einkommenshöhe eng zusammen. Alle Armutsindikatoren identifizieren Alleinstehende, Personen mit Migrationshintergrund und vor allem Alleinerziehende und Arbeitslose als besondere Problemgruppen. Bei der Betrachtung von konsistenter Armut oder materieller Entbehrung wird die Relevanz des Arbeitsmarktes noch wesentlich deutlicher. Deutschland belegt auf Basis verschiedener Armutskriterien eine Platzierung im vorderen Mittelfeld. Nur bei der sogenannten konsistenten Armut schneidet Deutschland schlechter ab als der Durchschnitt der EU-15.

Stichwörter: Armut, Einkommensarmut, Deprivation, Ungleichheit

JEL-Klassifikation: I32, D31, J31

Definition von Armut

In der im Jahr 2011 von der Europäischen Kommission beschlossenen Strategie für ein „intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ wird explizit die Bekämpfung der Armut angesprochen. Eines der fünf Kernziele für das Jahr 2020 ist, die Anzahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen um mindestens 20 Millionen gegenüber 2008 zu senken. Dies würde einen Rückgang von rund einem Sechstel bedeuten. Neben diesem Ziel für die Europäische Union (EU) insgesamt haben die Mitgliedsländer eigene Ziele vereinbart, die sich auch nach anderen Indikatoren richten können. In Deutschland ist dies zum Beispiel die Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit (Europäische Kommission, 2012). Mit Blick auf die numerisch klar umrissenen Ziele stellt sich die Frage, ob die EU Armut und Armutsgefährdung adäquat misst und ob sich das Ausmaß an Armut international vergleichen lässt.

Die Europäische Kommission hat bisher Armut durch einen großen Satz von Armutsindikatoren, den Laeken-Indikatoren, gemessen. Hierzu zählen Indikatoren zur relativen Einkommensarmut, einige arbeitsmarktbezogene Indikatoren mit Schwerpunkt auf Langzeit-

arbeitslosigkeit sowie gesundheits- und bildungsbezogene Indikatoren (Europäische Kommission, 2003). Die relative Einkommensarmut hat darunter immer eine hervorgehobene Bedeutung. Ist eine Person relativ einkommensarm, dann spricht die Kommission von einer Armutsgefährdung und bezeichnet dies mit AROP („at risk of poverty“). Dies ist dann der Fall, wenn das individuelle Einkommen weniger als 60 Prozent des mittleren bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommens beträgt.

Darüber hinaus gibt es einen neuen Indikator, der stärker in den Vordergrund gerückt ist und den Begriff Armutsgefährdung weiter fasst. Die EU-Kommission spricht nun von einer Bedrohung von Armut oder sozialen Ausgrenzung und nennt dies AROPE („at risk of poverty or social exclusion“). Dieser Indikator berücksichtigt, dass Armut ein mehrdimensionales Phänomen ist. Als gefährdet gilt eine Person, wenn sie eine der drei folgenden Bedingungen erfüllt:

- Die Person ist relativ einkommensarm.
- Der Haushalt kann aus finanziellen Gründen eine Reihe wichtiger Grundbedürfnisse nicht befriedigen und leidet somit unter erheblicher materieller Deprivation.
- Der Haushalt hat zwar Personen im erwerbsfähigen Alter, diese sind aber insgesamt nur im geringen Maß erwerbstätig.

Armut und Ausgrenzung

Die erforderlichen Daten werden jährlich in der Panelerhebung EU-SILC (Survey on Income and Living Conditions) erhoben. Da eine Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung nach EU-Definition bereits dann gegeben ist, wenn in einem Teilbereich eine Mangelsituation festgestellt wird, ist die Quote von AROPE nochmals merklich höher als bei relativer Einkommensarmut. In der EU galt zuletzt fast jeder Vierte als armuts- oder ausgrenzungsgefährdet. Hierzulande ist dies jeder Fünfte, womit Deutschland im Mittelfeld des internationalen Vergleichs platziert ist (Abbildung 1). Am geringsten ist das Ausmaß in der Tschechischen Republik, dicht gefolgt von den Niederlanden, den skandinavischen Ländern, Luxemburg und Österreich. In dieser Gruppe ist nur rund jeder Sechste von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht. Ganz anders sieht die Situation in einigen der neuen Mitgliedsländer und in Griechenland aus. Dort ist nach EU-Definition fast jeder Zweite bis Dritte gefährdet. Rumänien und Bulgarien, die Länder mit dem niedrigsten Wohlstandsniveau in der EU, weisen die höchsten Werte auf.

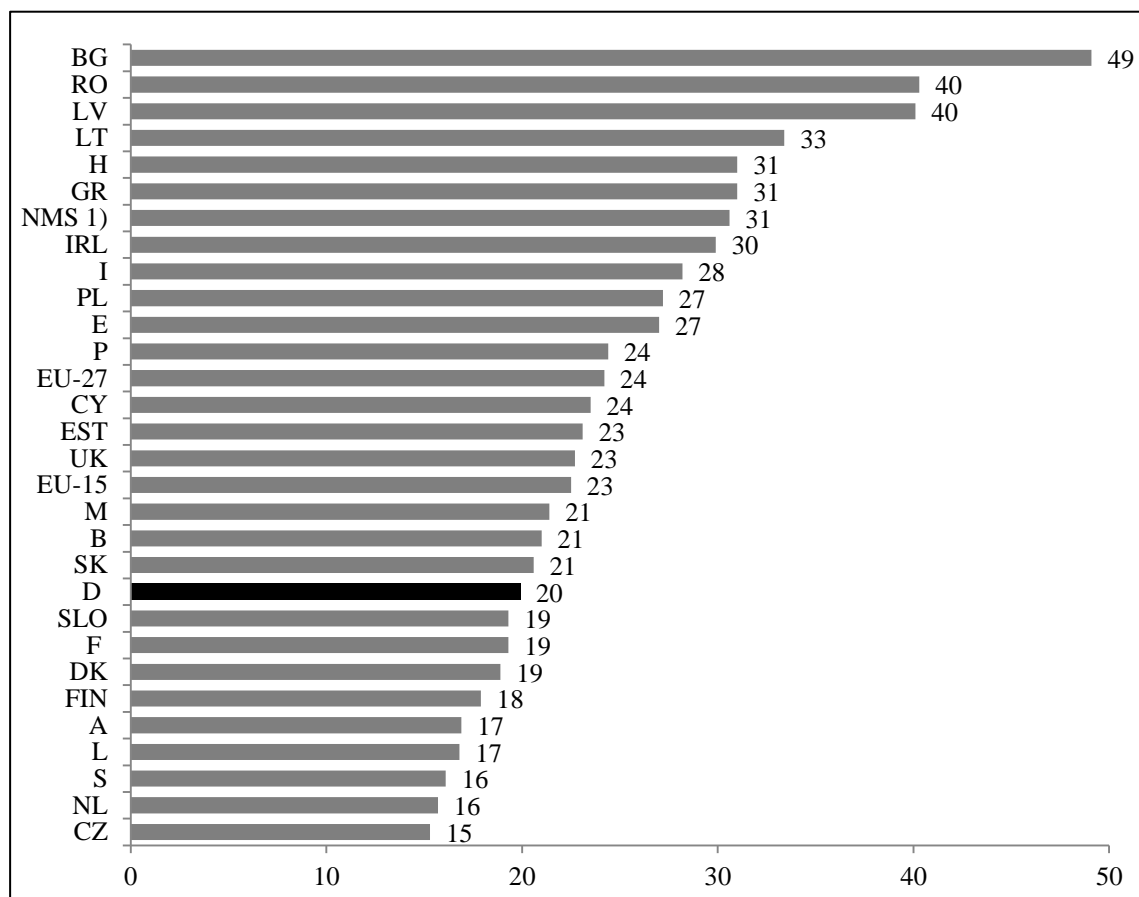
Im Folgenden wird diskutiert, wie aussagefähig dieser EU-Indikator ist. Einerseits gibt es gute Gründe, nicht nur das Einkommen (indirekter Messansatz), sondern auch Merkmale zu erfassen, die den Lebensstandard direkt beschreiben. Es ist auch zielführend, die

Erwerbsintensität eines Haushalts zu betrachten. Denn Erwerbslosigkeit spiegelt auch fehlende soziale Teilhabe wider und stellt überdies einen besonderen Risikofaktor für Armut dar. Andererseits stellt sich die Frage, ob durch die Kombination der drei Komponenten Einkommensarmut, Deprivation und niedrige Erwerbsintensität tatsächlich die armutsgefährdeten Personen identifiziert werden können. Eine gut ausgebildete Fachkraft, die aufgrund einer Betriebsschließung auf Arbeitssuche ist, ist möglicherweise weniger von Armut bedroht als ein geringqualifizierter Arbeitnehmer, dessen Einkommen knapp über dem Schwellenwert von relativer Einkommensarmut liegt und der bei einem Arbeitsplatzverlust größere Probleme hätte, eine neue Stelle zu finden. Eine finanziell gut abgesicherte, nicht erwerbstätige Person dürfte ebenfalls weder von Armut noch von sozialer Ausgrenzung bedroht sein. Dagegen kann bei Familien mit einem vollzeitbeschäftigten und einem nicht erwerbstätigen Partner eher eine latente Armutsgefahr bestehen. Denn bei einer Trennung hätte es der nicht erwerbstätige Partner schwerer, ein hinreichend großes Einkommen zu erwirtschaften.

Abbildung 1

Bedrohung durch Armut oder soziale Ausgrenzung in Europa

Anteil der von Armut oder Ausgrenzung Gefährdeten (AROPE) an der Bevölkerung in Prozent im Jahr 2010/2011



1) Neue Mitgliedstaaten (EU-27 ohne EU-15).

Es ist grundsätzlich sachgerecht, einen multidimensionalen Ansatz zu wählen. Dies gilt vor allem dann, wenn es nicht nur um Armutsgefährdung, sondern um Armut selbst geht. Nach der offiziellen Armutsdefinition der EU „sind verarmte Personen Einzelpersonen, Familien und Personengruppen, die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum hinnehmbar ist“ (Rat der Europäischen Gemeinschaften, 1985, 24). Dies bedeutet, dass eine Person gemäß der EU-Definition nur dann als arm gelten kann, wenn ihr die (finanziellen) Ressourcen fehlen und sie deshalb einen unzureichenden Lebensstandard erreicht. Beide Aspekte gleichzeitig zu betrachten, ist sinnvoll: Wird nur auf die Deprivation geblickt, würde auch eine Person als arm gelten, die zwar ein auskömmliches Einkommen hat, dieses aber für Güter – beispielsweise für teure Hobbies – ausgibt, die nicht zum Grundbedarf zählen. Umgekehrt kann auch ein relativ niedriges Einkommen ausreichen, um einen gesicherten Lebensstandard zu halten. Dies ist möglich, wenn der Haushalt über gute Netzwerke verfügt, gut mit seinem Einkommen umgeht, auf Vermögen zurückgreifen kann oder er nur vorübergehend wenig verdient. Mit der AROPE-Gefährdung macht die EU aus dem „und“ zwischen Einkommensarmut und Deprivation ein „oder“ und verwässert den Begriff, indem sie zusätzlich die Erwerbsintensität aufgreift.

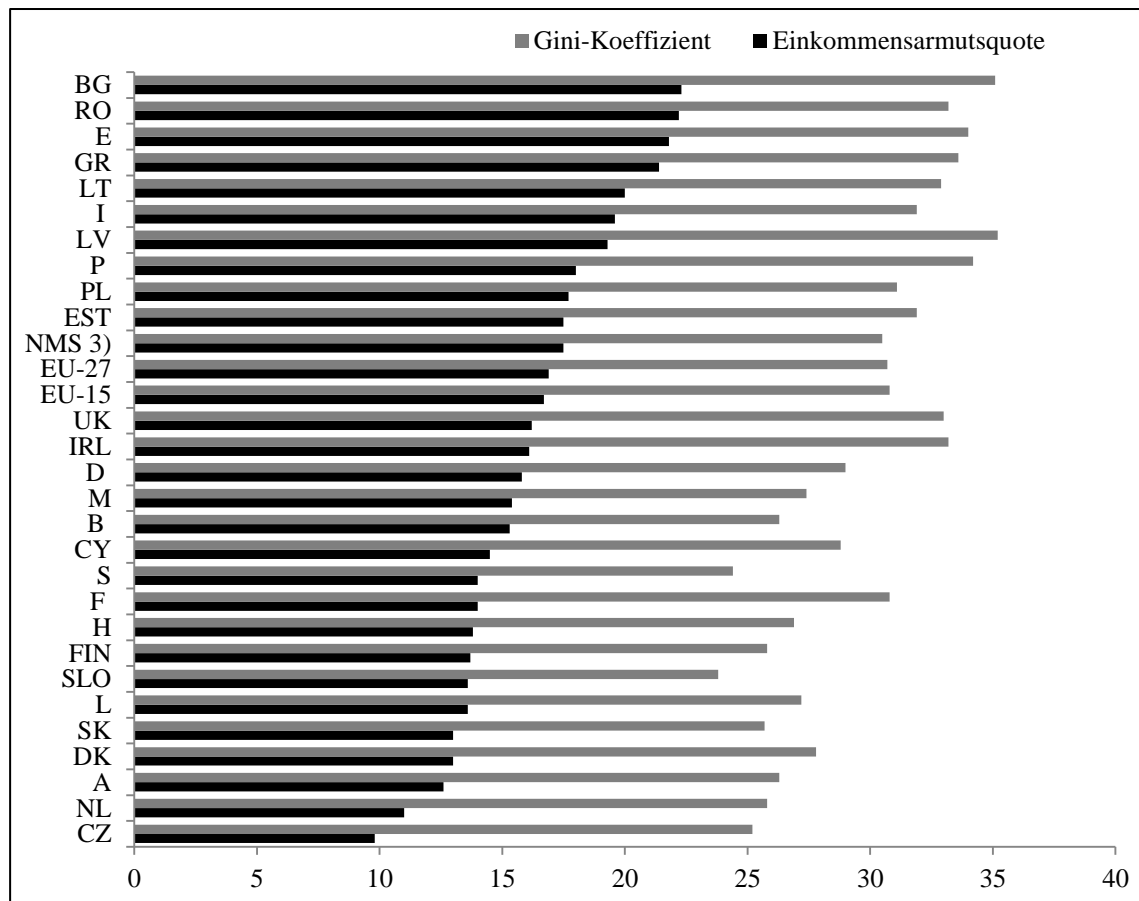
Relative Einkommensarmut

Im Weiteren wird untersucht, welche Ergebnisse sich für die einzelnen Armutsindikatoren und welche Beziehungen sich zwischen den Indikatoren ergeben. Am verbreitetsten ist der Vergleich von relativer Einkommensarmut. Hierzu wird das sogenannte Nettoäquivalenzeinkommen betrachtet. Dabei handelt es sich um ein bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen, das den Haushaltszusammenhang berücksichtigt. Es wird unterstellt, dass die Haushaltsmitglieder ihre Einkommen zunächst zusammentragen und dann gleichmäßig aufteilen. Einspareffekte durch gemeinsames Wirtschaften werden dadurch berücksichtigt, dass bei größeren Haushalten ein geringerer Pro-Kopf-Bedarf unterstellt wird als bei Single-Haushalten. Als einkommensarm gilt, wer weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens (Median) zur Verfügung hat. Dieser einheitliche Schwellenwert basiert auf einer Konvention und kann in seiner Armutsrelevanz zum einen von Land zu Land variieren und zum anderen von Jahr zu Jahr unterschiedlich ausfallen (Volkert et al., 2003). Damit ist relative Einkommensarmut ein spezieller Ungleichheitsindikator mit Fokus auf den unteren Einkommensbereich. Entsprechend eng ist der Zusammenhang mit dem Gini-Koeffizient (Abbildung 2), eine gebräuchliche Messgröße für die Einkommensungleichheit oder die Einkommenskonzentration. Der Gini-Koeffizient erreicht Werte zwischen 0 bei identischen Einkommen aller betrachteten Personen und 1 bei Konzentration des gesamten Einkommens auf nur eine Person.

Abbildung 2

Relative Einkommensarmut und Einkommensungleichheit

Einkommensarmutsquote¹⁾ in Prozent der Bevölkerung und Gini-Koeffizient²⁾ im Jahr 2010



1) Relative Einkommensarmut: Einkommen von weniger als 60 Prozent des Median des bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommens. 2) Gini-Koeffizienten auf den Wertebereich 0 bis 100 umgerechnet.

3) Neue Mitgliedstaaten (EU-27 ohne EU-15).

Quellen: Eurostat; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die Tschechische Republik, die auch beim AROPE-Indikator die niedrigste Betroffenheit aufweist, ist am wenigsten von relativer Einkommensarmut betroffen. Nur dort ist weniger als jeder Zehnte relativ einkommensarm. In den Niederlanden ist es bereits jeder Neunte und in Österreich jeder Achte. In Deutschland liegt der Anteil der Personen, die weniger als 60 Prozent des Einkommensmedian verdienen, bei knapp 16 Prozent. Das ist rund 1 Prozentpunkt weniger als im EU-Durchschnitt. Deutschland nimmt somit einen Platz im Mittelfeld ein, ist aber hinter fast allen seinen Nachbarländern platziert. Am häufigsten tritt relative Einkommensarmut mit einer Quote von mehr als 20 Prozent in den Krisenländern Griechenland und Spanien sowie in den beiden EU-Ländern mit dem niedrigsten Wohlstandsniveau, Rumänien und Bulgarien, auf. Die beiden zuletzt genannten Länder bilden auch bei der AROPE-Gefährdung die Spitzenreiter. Die Wertespanne ist jedoch bei der relativen Einkommensarmut wesentlich kleiner als bei AROPE. Die neuen Mitgliedsländer

weisen insgesamt – jedoch mit einer breiten Streuung – nur ein leicht erhöhtes relatives Einkommensarmutsrisiko auf.

Das Hauptproblem der rein relativen Betrachtung von Einkommensarmut zeigt sich am Beispiel von Griechenland: Obwohl sich die Krise dort bereits im Jahr 2010 deutlich verschärfte, stieg die relative Einkommensarmut von 2009 auf 2010 und auch im Vergleich zum Vorkrisenniveau nur um gut 1 Prozentpunkt auf 21 Prozent an. Dies erklärt sich dadurch, dass in Griechenland das Einkommensniveau insgesamt deutlich rückläufig war. Von 2009 auf 2010 sank der Schwellenwert für relative Einkommensarmut bei um fast 5 Prozent gestiegenen Verbraucherpreisen um annähernd 8 Prozent. Wird die relative Einkommensarmut mit konstantem Schwellenwert betrachtet, ergibt sich ein deutlicher Anstieg um fast 7 Prozentpunkte. Bei der rein relativen Betrachtung steigt die Einkommensarmut nicht an, wenn es allen um etwa gleich viel schlechter geht.

Subjektive Einkommensarmut und Einkommensniveau

Dieses Problem umgeht die subjektiv gemessene Einkommensarmut. Sie wird nicht im Rahmen der EU-SILC, sondern als Sonderbefragung des Eurobarometers erhoben (Europäische Kommission, 2010). Das Eurobarometer ist die Plattform der EU für Meinungsumfragen und hat einen wesentlich kleineren Stichprobenumfang als die EU-SILC. Um die gefühlte Einkommensarmut zu erfassen, werden die Personen zunächst danach gefragt, wie hoch das Mindesteinkommen ist, mit dem ihr Haushalt gerade noch auskommen kann. Es wird individuell ein subjektiver Schwellenwert für Einkommensarmut bestimmt. In einer zweiten Frage sollen die Befragten angeben, ob ihr tatsächliches Einkommen diesem Einkommen in etwa entspricht, darüber oder darunter liegt. Als subjektiv arm wird ein Haushalt dann angesehen, wenn sein Einkommen deutlich unter dem individuellen Mindestwert liegt. Anhand dieser Messung zeigt sich ein deutliches Gefälle zwischen den wohlhabenden Staaten und den einkommensschwächeren Ländern. In den skandinavischen Ländern, in Luxemburg und in den Niederlanden fühlen sich nur 2 bis 4 Prozent der Bevölkerung subjektiv einkommensarm, während dies in Rumänien, Ungarn und Bulgarien rund jeden Zweiten betrifft (Abbildung 3). Damit zeigt sich auch eine weit größere Spanne der Betroffenheit als bei der relativen Einkommensarmut mit fester 60-Prozent-Schwelle. Offenbar nimmt die subjektive Armutsschwelle unterproportional zum Einkommensmedian eines Landes zu. Insgesamt zeigt sich ein starker Zusammenhang zwischen subjektiver Einkommensarmut und dem Einkommensniveau eines Landes.

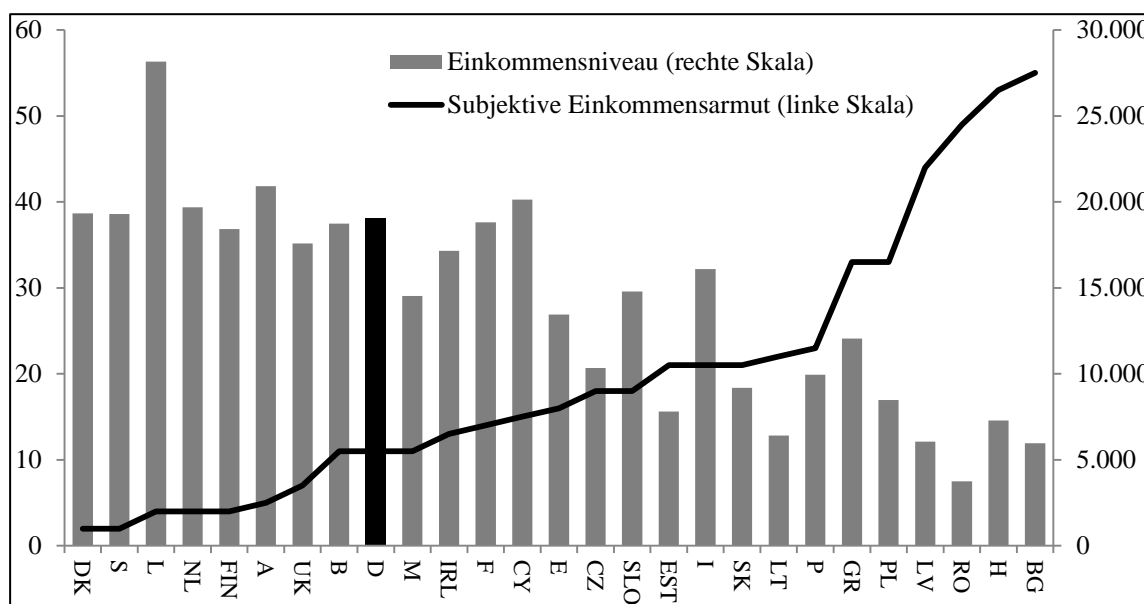
In Griechenland fühlt sich jeder Dritte einkommensarm. Das ist die mit Abstand höchste Quote in der EU-15 und auch angesichts des griechischen Einkommensniveaus ein hoher

Wert. Im Vergleich zu 2009 ergibt sich ein Anstieg von 14 Prozentpunkten. Dies ist nach Lettland der größte Zuwachs, der sich durch das in Griechenland drastisch gesunkene Einkommensniveau erklärt. In allen anderen Ländern nimmt die Betroffenheit von subjektiver Einkommensarmut maximal um 7 Prozentpunkte zu. In Deutschland ist jeder Neunte subjektiv einkommensarm. Damit ist die Betroffenheit hierzulande einerseits deutlich geringer als im Durchschnitt der gesamten EU (19 Prozent), andererseits deutlich höher als in Skandinavien, den Niederlanden, Luxemburg, Österreich und dem Vereinigten Königreich. Deutschland nimmt einen Platz im vorderen Mittelfeld ein.

Abbildung 3

Subjektive Einkommensarmut und Einkommensniveau

Einkommensarmutsquote¹⁾ in Prozent und Einkommensniveau²⁾ im Jahr 2010 in Euro



1) Anteil der Personen, die angeben, dass ihr Haushaltseinkommen deutlich unter jenem Wert liegt, der nach eigener Einschätzung verfügbar sein müsste, um den Mindestlebensstandard des eigenen Haushalts zu decken. 2) Medianeinkommen bezogen auf das Äquivalenzeinkommen (bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Nettoeinkommen, das den Haushaltszusammenhang berücksichtigt; gemessen an den Lebenshaltungskosten in Deutschland).

Quellen: Europäische Kommission, Eurostat; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Materielle Deprivation

Ein weiterer Messansatz betrachtet die sogenannte direkte Armut. Hier wird unmittelbar beim Lebensstandard angesetzt. Diese Armut wird durch die EU gemessen, indem der Mangel aus finanziellen Gründen an bestimmten, einfachen Gütern und Dienstleistungen, die die Grundbedürfnisse repräsentieren, erfasst wird. Von erheblicher materieller Deprivation spricht die EU, wenn mindestens vier der folgenden Kriterien erfüllt sind (Europäische Kommission, o. J.):

- Mieten oder Rechnungen für Versorgungsleistungen können nicht rechtzeitig bezahlt werden.
- Die Wohnung kann nicht angemessen beheizt werden.
- Unerwartete Ausgaben in einer bestimmten Höhe können nicht aus eigenen finanziellen Mitteln bestritten werden.
- Es ist nicht möglich, jeden zweiten Tag Fleisch, Fisch oder eine gleichwertige Mahlzeit zu essen.
- Es ist nicht möglich, jährlich eine Woche Urlaub außerhalb der eigenen Wohnung zu verbringen.
- Es ist kein Auto vorhanden.
- Es existiert kein Farbfernseher.
- Der Haushalt hat keine Waschmaschine.
- Es gibt kein Telefon im Haushalt.

Unter den genannten neun Kriterien sind lediglich zwei – die Bewältigung unerwarteter Ausgaben aus der eigenen finanziellen Substanz und die rechtzeitigen Mietzahlungen – vom Einkommensniveau abhängig. Die anderen Kriterien sind grundsätzlich in allen EU-Ländern für ähnlich hohe Geldbeträge zu erfüllen und setzen eher absolute Standards. Farbfernseher, Waschmaschine und Telefon fehlen zudem auch in den postkommunistischen Ländern nur noch selten. Die EU hat selbst hinterfragt (Guio, 2005), ob es nicht besser wäre, für jedes Mitgliedsland einen spezifisch zugeschnittenen Deprivationsindikator zu entwickeln oder zumindest die Bedeutung der Einzelmerkmale länderspezifisch zu gewichten. Es zeigt sich auch, dass Länder mit eher niedrigem Wohlstandsniveau eine sehr hohe Deprivationsquote haben. So haben in Rumänien rund 30 Prozent und in Bulgarien sogar deutlich über 40 Prozent der Bevölkerung erhebliche materielle Entbehrungen. In Luxemburg und in Schweden ist dagegen nur gut 1 Prozent der Bevölkerung stark depriviert. Deutschland ist wie bei der subjektiven Armut im vorderen Mittelfeld platziert. Die Deprivationsquote liegt hierzulande mit 5,3 Prozent knapp 1 Prozentpunkt unter dem Durchschnitt der EU-15 und 3,5 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der gesamten EU (Abbildung 4).

Finanzielle Anspannung

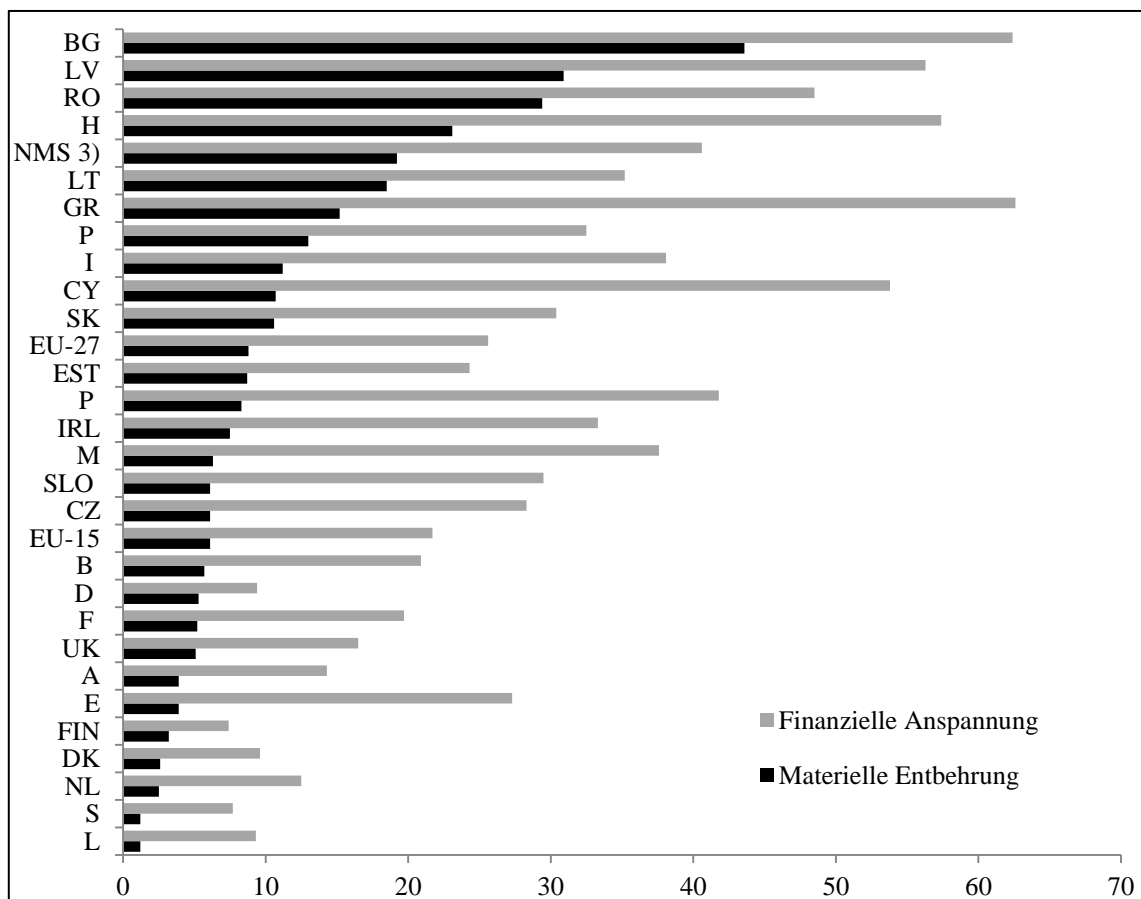
Eng korreliert mit der Deprivation sind die Ergebnisse zu der ebenfalls in der EU-SILC erhobenen Frage, wie gut die Haushalte mit ihren Einkommen zurechtkommen. Dargestellt ist hier der Anteil der Bevölkerung, dem dies Schwierigkeiten oder sogar große Schwierigkeiten bereitet. Der statistisch enge Zusammenhang der finanziellen Anspannung der Haushalte mit der Deprivation ist zwar naheliegend, aber nicht zwangsläufig. Denn die

finanziellen Nöte können nicht nur groß sein, wenn das Einkommen für das Notwendige nicht reicht, sondern auch, wenn die Ansprüche gemessen am eigenen Einkommen zu hoch sind. Umgekehrt ist es auch möglich, dass die Haushalte gut mit ihren Einkommen zurechtkommen, weil sie ihre Ansprüche so weit zurückgenommen haben, dass sie bereits erhebliche materielle Entbehrungen erleben. Deutschland gehört zu den Ländern, dessen Einwohner vergleichsweise gut mit ihren Einkommen auskommen: Weniger als jeder Zehnte hat Schwierigkeiten, mit dem zur Verfügung stehenden Geld zurechtkommen. Lediglich Finnland und Schweden schneiden deutlich besser ab. In Lettland, Ungarn, Bulgarien und Griechenland sind es dagegen rund 6 von 10 Einwohnern.

Abbildung 4

Deprivation und finanzielle Anspannung

Angaben zur materiellen Entbehrung¹⁾ und finanziellen Anspannung²⁾ in Prozent der Bevölkerung im Jahr 2011



1) Mindestens vier von neun Grundbedürfnissen können aus finanziellen Gründen nicht erfüllt werden. 2) Haushalte haben Schwierigkeiten oder große Schwierigkeiten, mit ihrem Einkommen auszukommen.

3) Neue Mitgliedstaaten (EU-27 ohne EU-15).

Quellen: Eurostat; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Tabelle 1

Multidimensionaler Vergleich der Armut

Rangzahl¹⁾ unter 27 Ländern und Rangsumme im Jahr 2010/2011

	Rangsumme	Relative Einkommensarmut ²⁾	Subjektive Einkommensarmut ³⁾	Deprivation ⁴⁾	Finanzielle Anspannung ⁵⁾
Dänemark	15	4,5	1,5	4	5
Luxemburg	15	6,5	4	1,5	3
Niederlande	15	2	4	3	6
Schweden	15,5	10,5	1,5	1,5	2
Finnland	18	8	4	5	1
Österreich	22,5	3	6	6,5	7
Deutschland	38	15	9	10	4
Vereinigtes Königreich	40	17	7	8	8
Frankreich	40,5	10,5	12	9	9
Tschechische Republik	42	1	15,5	12,5	13
Belgien	43	13	9	11	10
Slowenien	48,5	6,5	15,5	12,5	14
Slowakische Republik	55,5	4,5	18	18	15
Malta	56	14	9	14	19
Spanien	57,5	25	14	6,5	12
Irland	59	16	11	15	17
Estland	64	18	18	17	11
Zypern	67	12	13	19	23
Portugal	78	20	21	16	21
Polen	78,5	19	22,5	21	16
Italien	80	22	18	20	20
Litauen	84	23	20	23	18
Ungarn	84	9	26	24	25
Lettland	95	21	24	26	24
Griechenland	95,5	24	22,5	22	27
Rumänien	98	26	25	25	22
Bulgarien	107	27	27	27	26

1) Bestes Land jeweils Rang 1. 2) Einkommen von weniger als 60 Prozent des Median des bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommens.

3) Einkommen des Haushalts liegt unter jenem Wert, der nach eigener Einschätzung verfügbar sein müsste, um den Mindestlebensstandard des eigenen Haushalts zu decken. 4) Mindestens vier von neun Grundbedürfnissen können aus finanziellen Gründen nicht erfüllt werden.

5) Haushalte haben Schwierigkeiten oder große Schwierigkeiten, mit ihrem Einkommen auszukommen.

Quellen: Europäische Kommission; Eurostat; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Gesamtbetrachtung

In Tabelle 1 werden die Ergebnisse der vier verschiedenen Armutsindikatoren – relative Einkommensarmut, subjektive Armut, Deprivation und finanzielle Anspannung – zusam-

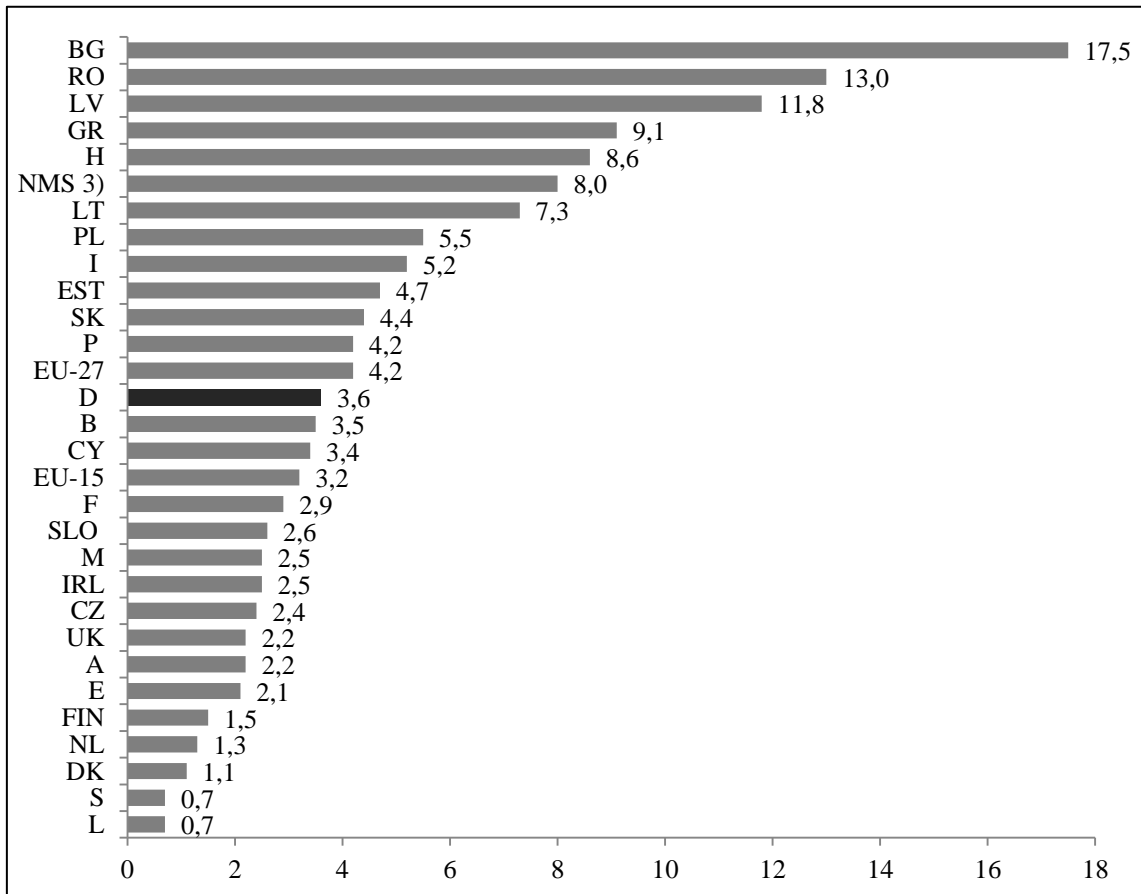
mengefasst. Für jeden Indikator werden Ränge verteilt (das Land mit dem besten Ergebnis erhält den Wert 1) und dann Rangsummen gebildet. Es zeigt sich ein deutliches Bild mit vier Gruppen:

- Die besten Werte haben die skandinavischen Länder, Luxemburg, die Niederlande und mit leichtem Abstand Österreich. Das sind EU-15-Länder mit einem hohen Einkommensniveau. Alle Länder dieser Gruppe sind bei allen vier Indikatoren im vordersten Viertel platziert. Ausnahmen sind lediglich Finnland und Schweden, die bei der relativen Einkommensarmut nur gute mittlere Plätze einnehmen.
- Dem folgt mit Abstand das vordere Mittelfeld, das von Deutschland angeführt wird und zudem mit dem Vereinigten Königreich, Frankreich, der Tschechischen Republik, Belgien und Slowenien besetzt ist. Auch bei den Einzelindikatoren nehmen diese Länder meist Plätze im vorderen Mittelfeld ein. Dennoch gibt es Unterschiede im Profil. Die Tschechische Republik hat in der EU die niedrigste Einkommensarmutsquote, fällt aber durch schlechtere Werte bei den anderen Indikatoren zurück. Das Vereinigte Königreich ist bei subjektiver Armut, Deprivation und finanzieller Anspannung im oberen Drittel platziert, schneidet aber bei der relativen Einkommensarmut nur mittelmäßig ab. Deutschland kann sein ebenfalls mittelmäßiges Abschneiden bei diesem Indikator vor allem durch die niedrige finanzielle Anspannung ausgleichen.
- Im hinteren Mittelfeld mit der Slowakischen Republik, Malta, Spanien, Irland, Estland und Zypern werden auch bei den Einzelindikatoren nur vereinzelt vordere Platzierungen eingenommen: So weist die Slowakische Republik eine geringe Einkommensarmut auf, während in Spanien die Einkommensarmutsquote mit am höchsten ist. Die Deprivation ist jedoch nur so hoch wie im deutlich besser platzierten Österreich. Geografisch lässt sich für diese Ländergruppe kaum ein gemeinsamer Nenner finden. Auffallend ist die eher periphere Lage dieser Staaten in der EU. Spanien und Irland sind zudem die einzigen Länder aus der EU-15.
- Die Gruppe der ärmsten Länder in der EU wird durch Portugal, Polen, Italien, Litauen, Ungarn, Lettland, Griechenland, Rumänien und Bulgarien gebildet und besteht somit ausschließlich aus süd- und osteuropäischen Ländern. Aus dieser Gruppe erreicht Ungarn bei der relativen Einkommensarmut eine Platzierung im obersten Drittel. Für die übrigen Länder liegen die Werte für alle Einzelindikatoren dagegen im unteren Drittel. Besonders problematisch ist die Situation in Bulgarien: Bei drei der vier Einzelindikatoren schneidet es am schlechtesten ab und bei der finanziellen Anspannung ist Bulgarien knapp vor Griechenland an vorletzter Stelle platziert. Griechenland erreicht insgesamt die drittschlechteste Platzierung und schneidet innerhalb der EU-15 am schlechtesten ab. Lediglich bei der Einkommensarmut ist Griechenland nicht an letzter Position in der EU-15 – hier hat Spanien eine leicht höhere Quote.

Abbildung 5

Konsistente Armut in Europa

Anteil der Personen, die im Jahr 2010/2011 sowohl relativ einkommensarm¹⁾ als auch depriviert²⁾ waren, in Prozent der Bevölkerung



1) Einkommen von weniger als 60 Prozent des Median des bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommens. 2) Mindestens vier von neun Grundbedürfnissen können aus finanziellen Gründen nicht erfüllt werden.

3) Neue Mitgliedstaaten (EU-27 ohne EU-15).

Quellen: Eurostat; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Konsistente Armut

Eine ähnliche Reihenfolge ergibt sich, wenn anstatt des Rangsummen-Indikators die Kombination von Einkommensarmut und erheblicher materieller Entbehrung betrachtet wird. Hier wird dargestellt, wie viele Haushalte einkommensarm und gleichzeitig depriviert sind. Dieser Indikator kommt der EU-Definition von Armut am nächsten, allerdings mit der wichtigen Einschränkung, dass der Indikator nicht auf die Verhältnisse, die in den einzelnen Mitgliedsländern herrschen, abgestimmt ist. In ähnlicher Form wird ein solcher Indikator für die offizielle Armutsmessung in Irland verwendet (Government of Ireland, 2007). Die dort übliche Bezeichnung konsistente Armut soll im Folgenden auch hier für diejenigen Personen benutzt werden, die sowohl einkommensarm als auch depriviert sind. Am oberen und unteren Ende zeigt sich das gleiche Bild wie bei dem Rangsummenvergleich.

In beiden Fällen belegen jeweils die skandinavischen Länder Schweden, Dänemark und Finnland sowie Luxemburg und die Niederlande die besten Plätze, während Griechenland, Lettland, Rumänien und Bulgarien am schlechtesten abschneiden (Abbildung 5 und Tabelle 1). In der ersten Gruppe sind nur gut 1 Prozent der Bevölkerung konsistent arm, während dies in Bulgarien für jeden Sechsten der Fall ist. Unterschiede in der Platzierung zwischen konsistenter Armut und dem Rangsummen-Indikator zeigen sich im Mittelfeld. Spanien erreicht durch seine niedrige Deprivationsarmut trotz der sehr hohen Einkommensarmutsquote bei der konsistenten Armut immerhin die sechstbeste Position. Deutschland liegt dagegen bei der konsistenten Armut mit einer Quote von 3,6 Prozent leicht über dem Durchschnitt der EU-15 (3,2 Prozent). Damit ist die konsistente Armut der einzige der hier betrachteten Indikatoren, bei dem Deutschland schlechter abschneidet als der Durchschnitt der EU-15. Dies ergibt sich daraus, dass in Deutschland zwei Drittel aller Deprivierten gleichzeitig auch relativ einkommensarm sind. Das ist der höchste Anteil in der EU.

Der Überblick über die verschiedenen Armutsindikatoren zeigt insgesamt, dass sich außer bei der relativen Einkommensarmut ein enger und negativer Zusammenhang zwischen Armutsbetroffenheit und Einkommenshöhe ergibt. Zwar ließe sich einwenden, dass es bei der materiellen Entbehrung keine Kalibrierung auf die unterschiedlichen Lebensverhältnisse der einzelnen Mitgliedsländer gibt. Deshalb sollte es reichen Ländern eher möglich sein, Deprivation zu vermeiden als armen Ländern. Aber auch die Indikatoren wie die subjektive Einkommensarmut und die finanzielle Anspannung sowie die zusammengesetzten Größen zeigen eine klare Einkommensabhängigkeit. Sie lassen sich nicht wie die relative Einkommensarmut als spezielle Ungleichheitsmaße interpretieren. Demnach kommt es bei der Armutsbekämpfung nicht nur auf eine Umverteilung, sondern auch auf eine Wachstumsförderung zur Erhöhung des Einkommens an. Um Maßnahmen möglichst effizient zu gestalten, sollten Schwerpunkte bei den besonders betroffenen Gruppen gesetzt werden.

Sozioökonomische Merkmale

Es stellt sich daher die Frage, inwieweit die verschiedenen Indikatoren ein unterschiedliches Bild zeichnen. Besonders betroffen sind bei der relativen Einkommensarmut in Deutschland Personen mit Migrationshintergrund, Alleinerziehende, teilweise kinderreiche Familien und vor allem Arbeitslose (Tabelle 2). Die letztere Gruppe ist hierzulande zu zwei Dritteln einkommensarm (Bundesregierung, 2012). Auch Alleinstehende sind gemäß der EU-SILC-Daten doppelt so häufig einkommensarm wie der Durchschnitt der Bevölkerung. Deren stark erhöhtes Einkommensarmutsrisiko in Deutschland stellt sich in anderen Statistiken allerdings nicht so deutlich dar (Bundesregierung, 2012). Dagegen ist das

Tabelle 2

Personen mit besonderem Armutsrisiko

Anteil der von Armut betroffenen Personen an der jeweiligen Gruppe im Jahr 2010/2011 in Prozent

	Deutschland	EU	EU-15	NMS ¹⁾
Relativ einkommensarme Personen²⁾				
Insgesamt	16	17	17	18
Ausland	18	25	25	16
EU-27	14	18	19	13
Nicht EU	26	28	29	18
Alleinerziehende	37	35	35	34
Alleinstehende	32	26	26	25
Kinderreiche	16	25	23	37
Arbeitslose	68	46	46	47
Erwerbstätige	8	9	8	11
Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen (AROPE)				
Insgesamt	20	24	23	31
Ausland	22	33	33	30
EU-27	17	24	24	25
Nicht EU	32	38	39	33
Alleinerziehende	48	50	49	53
Alleinstehende	38	35	33	42
Kinderreiche	21	31	27	48
Arbeitslose	82	65	65	66
Erwerbstätige	9	13	11	21
Deprivierte Personen³⁾				
Insgesamt	5	9	6	19
Ausland	4	10	10	18
EU-27	3	6	6	15
Nicht EU	6	12	12	20
Alleinerziehende	17	18	16	32
Alleinstehende	12	12	9	26
Kinderreiche	5	11	8	30
Arbeitslose	30	25	21	41
Erwerbstätige	3	8	4	19
Konsistent arme Personen⁴⁾				
Insgesamt	4	4	3	8
Ausland	4	6	6	6
EU-27	3	4	3	5
Nicht EU	6	7	7	7
Alleinerziehende	12	11	10	16
Alleinstehende	9	7	6	12
Arbeitslose	30	18	16	26
Erwerbstätige	1	2	1	4

1) Neue Mitgliedstaaten (EU ohne EU-15). 2) Einkommen von weniger als 60 Prozent des Median des bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommens. 3) Mindestens vier von neun Grundbedürfnissen können aus finanziellen Gründen nicht erfüllt werden. 4) Relativ einkommensarm und depriviert.

Quellen: Eurostat; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

erhöhte Armutsrisiko von Personen mit Migrationshintergrund oder ohne deutsche Staatsbürgerschaft laut Mikrozensus hierzulande deutlich ausgeprägter. Ein ähnliches Profil zeigt sich in der EU insgesamt. Hier ist jedoch der Unterschied zwischen Arbeitslosen und Erwerbstätigen etwas schwächer als in Deutschland: Die Einkommensarmutsquote der Arbeitslosen ist im EU-Durchschnitt um mehr als 20 Prozentpunkte niedriger als in Deutschland, die der Erwerbstätigen aber um 1 Prozentpunkt höher als hierzulande. Die neuen Mitgliedsländer unterscheiden sich vom EU-Durchschnitt vor allem dadurch, dass dort die Einkommensarmut der Ausländer niedriger ist als bei den Inländern. Dies erklärt sich dadurch, dass die mittel- und osteuropäischen Länder durch ihr niedriges Einkommensniveau für geringqualifizierte Arbeitskräfte als Zuzugsland nicht attraktiv sind.

Bei den anderen Armutsindikatoren zeigt sich eine ähnliche Struktur: Die Konzentration auf die Problemgruppen, vor allem auf die Arbeitslosen, ist jedoch noch ausgeprägter. In Deutschland sind 30 Prozent der Arbeitslosen konsistent arm. Das ist eine achtmal so hohe Quote wie im Durchschnitt der Bevölkerung. Bei der Einkommensarmut ergibt sich dagegen lediglich der Faktor 4. Damit ist bei der konsistenten Armut die Betroffenheit doppelt so stark auf die Arbeitslosen konzentriert wie bei der relativen Einkommensarmut. Frühere Studien für Deutschland bestätigen, dass bei einer kombinierten Betrachtung von Einkommensarmut und Deprivation das besondere Armutsrisiko von Arbeitslosen noch deutlicher wird als anhand der relativen Einkommensarmut (Andreß/Krüger/Sedlacek, 2004). Spiegelbildlich hierzu ist das Armutsrisiko der Erwerbstätigen bei der relativen Einkommensarmut in Deutschland knapp halb so groß wie bei der Bevölkerung insgesamt und beträgt bei konsistenter Armut sogar nur ein Drittel des Durchschnittswerts. Es zeigt sich, dass die Armutsquote der Erwerbstätigen auf Basis aller Kriterien in Deutschland niedriger ist als in der EU-15 und der gesamten EU. Dies ist der Fall, obwohl Deutschland auf einen Mindestlohn verzichtet. Dieser wäre hierzulande ein ineffizientes Instrument zur Armutsbekämpfung, da die Einkommensarmutsquote von den potenziell Begünstigten nur wenig über dem Durchschnitt liegt (Heumer/Lesch/Schröder, 2013). Auch bei den Alleinerziehenden verschärft sich das relative Armutsrisiko, wenn Deprivation mitberücksichtigt wird: Die Quote der materiellen Entbehrung und der konsistenten Armut bei Ein-Eltern-Familien ist gut dreimal so hoch wie im Durchschnitt der Bevölkerung. Die Quote ist dagegen bei der relativen Einkommensarmut nur gut doppelt so hoch. Ein ähnliches Muster zeigt sich auch im EU-Ausland.

Wirtschaftspolitische Ansatzpunkte

Zwischen relativer Einkommensarmut und dem weiter gefassten AROPE-Indikator gibt es dagegen hinsichtlich der Identifikation von Problemgruppen keinen strukturellen Unter-

schied. Insofern macht es auch keinen Unterschied, ob die relative Einkommensarmut oder der AROPE-Indikator als Zielgröße gewählt wird, wenn Armut zielgruppenspezifisch bekämpft werden soll. Wird jedoch ausschließlich materielle Entbehrung oder konsistente Armut betrachtet, dann steigt die Bedeutung des Arbeitsmarkts als wichtiger Ansatzpunkt, um Armut einzudämmen. Beispielsweise könnten Alleinerziehende durch eine Förderung von Ganztagsbetreuung und Ganztagschulen unterstützt werden (Anger et al., 2012). Dies würde es ihnen wesentlich erleichtern, einer Vollzeittätigkeit nachzugehen und ihr Armutsrisiko deutlich zu senken. Eine Ganztagsbetreuung würde auch dazu beitragen, die Bildungschancen von Kindern mit Migrationshintergrund oder aus bildungsfernen Schichten zu verbessern und könnte langfristig zur Senkung des Armutsrisikos beitragen.

Der deutsche Ansatz, bei den Armutsbekämpfungszielen im Rahmen der europäischen Wachstumsstrategie 2020 auf die Senkung der Anzahl der Langzeitarbeitslosen zu setzen, ist vor diesem Hintergrund durchaus sinnvoll. Sichergestellt werden sollte aber, dass die Anzahl der Langzeitarbeitslosen auch konsistent gemessen wird und beispielsweise kurzfristige Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht zu einer (statistischen) Unterbrechung der Langzeitarbeitslosigkeit führen. Zudem sollte auch eine geringe Erwerbsbeteiligung, die nicht mit Arbeitslosigkeit einhergeht (z. B. bei Alleinerziehenden), beachtet werden. Denn sie stellt ein hohes Armutsrisiko dar. Das Betreuungsgeld ist in diesem Zusammenhang kritisch zu sehen, da es Anreize für den Austritt aus dem Erwerbsleben setzt und eine Spezialisierung der innerfamiliären Arbeitsteilung auf Erwerbsarbeit einerseits und Hausarbeit andererseits begünstigt (Plünnecke, 2012).

Literatur

Andreß, Hans-Jürgen / Krüger, Anne / Sedlacek, Bronia Katharina, 2004, Armut und Lebensstandard: Zur Entwicklung des notwendigen Lebensstandards der Bevölkerung 1996–2003, Gutachten im Rahmen des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung, URL: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsprojekt-a344-armut-und-lebensstandard-entwicklung-notwendigen-lebensstandards.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 2013–02–18]

Anger, Christina / Fischer, Mira / Geis, Wido / Lotz, Sebastian / Plünnecke, Axel, 2012, Ganztagsbetreuung von Kindern Alleinerziehender: Auswirkungen auf das Wohlergehen der Kinder, die ökonomische Lage der Familie und die Gesamtwirtschaft, IW-Analysen, Nr. 80, Köln

Bundesregierung (Hrsg.), 2012, Lebenslagen in Deutschland: Entwurf des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung, Stand: 21.11.2012, Berlin

Europäische Kommission, 2003, Draft Joint Inclusion Report: Statistical Annex, SEC (2003) 1425, Commission Staff Working Paper, URL: http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/soc-incl/sec_2003_1425_final_en.pdf [Stand: 2013–02–17]

Europäische Kommission, 2010, Armut und soziale Ausgrenzung, Eurobarometer Spezial 355 / Welle 74.1, Brüssel

Europäische Kommission, 2012, Employment and Social Developments in Europe 2012, Brüssel

Europäische Kommission, o. J., Glossar. Materielle Entbehrung – Statistics Explained, URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Material_deprivation/de [Stand: 2013–03–11]

Government of Ireland, 2007, National Action Plan for Social Inclusion 2007–2016, Dublin, URL: <http://www.socialinclusion.ie/documents/NAPinclusionReportPDF.pdf> [Stand: 2013–02–19]

Guio, Anne-Catherine, 2005, Materielle Entbehrung in der EU, in: Statistik kurz gefasst, Bevölkerung und soziale Bedingungen, Nr. 21, Lebensbedingungen und Sozialleistungen, URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-05-021/DE/KS-NK-05-021-DE.PDF [Stand: 2013–03–11]

Heumer, Moritz / Lesch, Hagen / Schröder, Christoph, 2013, Mindestlohn, Einkommensverteilung und Armutsrisiko, in: IW-Trends, 40. Jg., Nr. 1, S. 19–36

Plünnecke, Axel, 2012, Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 14.9.2012: Fragenkatalog zum Thema „Einführung eines Betreuungsgeldes“, Deutscher Bundestag Ausschussdrucksache 17(13)188h, URL: http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a13/anhoerungen/archiv/2012/Betreuungsgeld/StellungnaStel/17_13_188h.pdf [Stand: 2013–02–19]

Rat der Europäischen Gemeinschaften, 1985, Beschluss des Rates vom 19. Dezember 1984 über gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut auf Gemeinschaftsebene, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 2, Brüssel, S. 24–25

Volkert, Jürgen / Klee, Günther / Kleimann, Rolf / Scheuerle, Ulrich / Schneider, Friedrich, 2003, Operationalisierung der Armuts- und Reichtumsmessung, Schlussbericht für das Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung, Tübingen

Poverty in Europe

Sweden, Denmark, Finland, Luxembourg, the Netherlands and, trailing slightly, Austria can boast the lowest poverty rates in Europe, while poverty presents Latvia, Greece, Bulgaria and Romania with the greatest problems. By almost every measure, poverty correlates closely with income level. All poverty indicators identify single persons, those with a migration background and above all single parents and the unemployed as particular problem groups. An analysis of consistent poverty or material deprivation makes the significance of the labour market even clearer. A variety of poverty criteria put Germany securely above the median. Only in the case of what is termed consistent poverty does Germany score worse than the EU-15 average.

IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 40. Jahrgang, Heft 1/2013; ISSN 0941-6838 (Printversion);
ISSN 1864-810X (Onlineversion). Rechte für den Nachdruck oder die elektronische Verwertung erhalten Sie
über lizenzen@iwkoeln.de, die erforderlichen Rechte für elektronische Pressespiegel unter
www.pressemonitor.de © 2013, IW Medien GmbH, Köln; DOI: 10.2373/1864-810X.13-01-06