

ARMUT IN EUROPA*

Die Bekämpfung der Armut steht auf der sozialpolitischen Agenda der Europäischen Union weit oben. Unter Armut versteht die Europäische Union einen nicht annehmbaren Lebensstandard aufgrund unzureichender Ressourcen. Zur konkreten Messung verwendet sie einen Indikatorensatz, der vor allem Kennziffern zur Einkommensungleichheit, zum Niedrigeinkommen sowie arbeitsmarktbezogene Indikatoren enthält. Damit kann Armut aber nur unzureichend erfasst werden. Denn Studien zeigen, dass der Zusammenhang zwischen Einkommenshöhe und Lebensstandard keineswegs hinreichend eng ist. Zudem kann eine als Prozentsatz des nationalen Durchschnittseinkommens festgelegte Armutsgrenze sowohl international als auch im Zeitablauf eine stark unterschiedliche Bedeutung haben. Auch die armutsreduzierende Wirkung des Wachstums ist mit dem Indikatorensatz der Europäischen Union kaum messbar. In Deutschland sind bei einem hohen Einkommensniveau nur 11 Prozent der Bevölkerung von relativer Einkommensarmut betroffen – gegenüber 15 Prozent in den EU-15-Ländern. Insgesamt zeigen die EU-Indikatoren, dass in Deutschland vorrangig Impulse für mehr Wachstum und Beschäftigung und nicht weitere Umverteilungsmaßnahmen zur Armutsbekämpfung Erfolg versprechend sind.

iw-trends

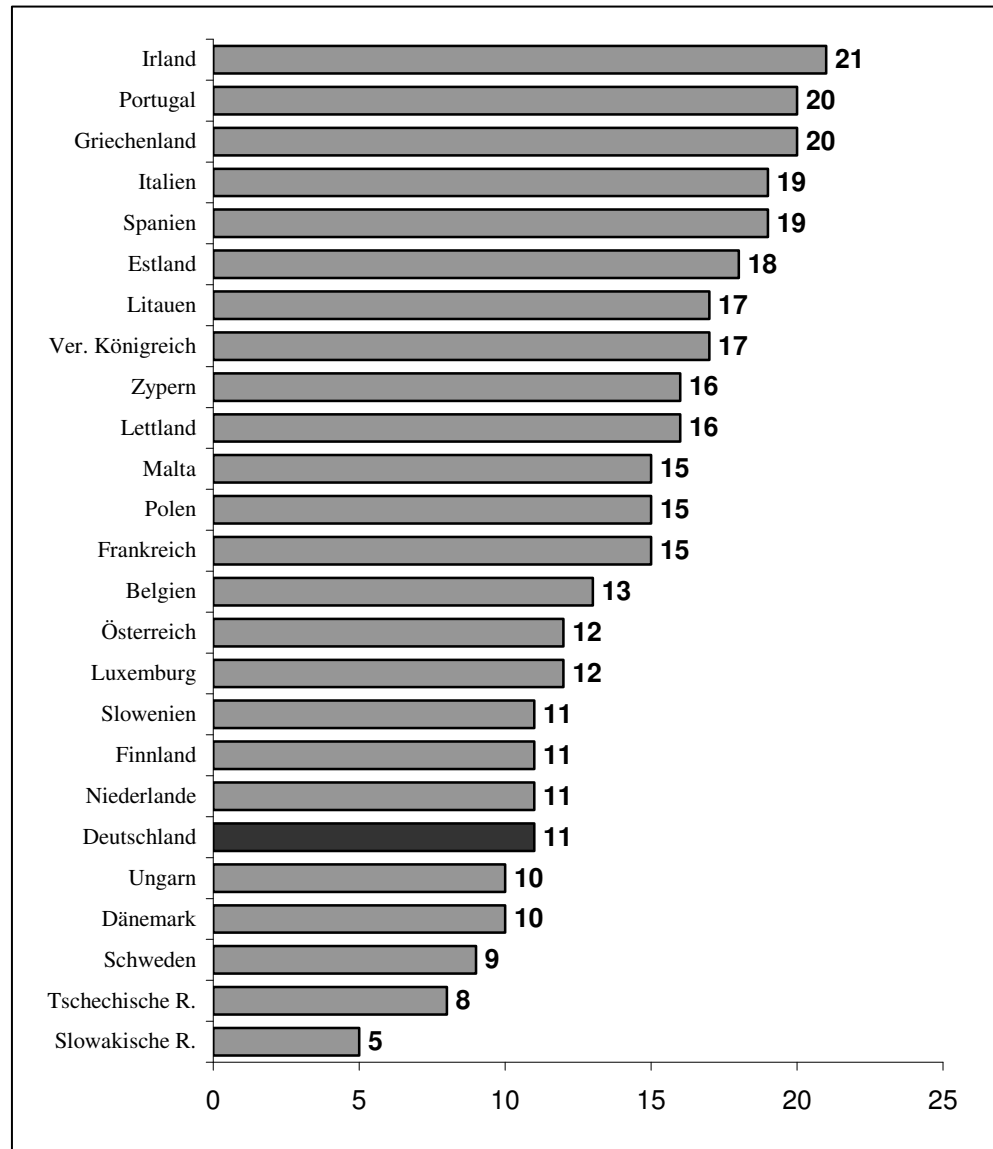
Die Bekämpfung der Armut hat auf der politischen Agenda an Bedeutung gewonnen. Die Bundesregierung hat im Jahr 2001 ihren ersten Armuts- und Reichtumsbericht für Deutschland vorgelegt und plant eine regelmäßige Berichterstattung zu jeder Legislaturperiode. Im Herbst dieses Jahres soll der zweite Bericht folgen. Auf europäischer Ebene hat der Europäische Rat in Lissabon im März 2000 die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und der Armut zu einem zentralen Element bei der Modernisierung des europäischen sozialen Modells erklärt.

*Die Studie ist Teilergebnis des von der informedia-Stiftung Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik, Köln geförderten Forschungsprojekts „Armut und Reichtum in Europa – Verteilungskampf und Verteilungsgerechtigkeit“.

Abbildung

Einkommensarmut in Europa

- Niedrigeinkommensquoten¹⁾ in Prozent im Jahr 2001 -



1) Äquivalenzeinkommen (unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Haushaltsgröße und -struktur) von weniger als 60 Prozent des Einkommensmedians; Anteil an der Bevölkerung in Prozent. Zypern: 1997; Malta, Slowenien: 2000; Lettland: 2002; Slowakische Republik: 2003. Quelle: Europäische Kommission; Eurostat; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Armut in Europa

Die Maßnahmen zur Armutsbekämpfung sollen auf Basis eines im belgischen Laeken im Jahr 2001 von der Europäischen Union (EU) verabschiedeten Satzes gemeinsamer Indikatoren bewertet werden. Eine zentrale Messgröße dieses Indikatorensatzes ist die Niedrigeinkommensquote, die den Anteil der Bevölkerung mit einem bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 60 Prozent des Einkommensmedians angibt. Dieser Schwell-

lenwert entspricht in den meisten Ländern gut 50 Prozent des Einkommensdurchschnitts. Diese Quote ist in Deutschland im Zeitraum 1995 bis 2001 von 15 auf 11 Prozent gesunken. Dieser Rückgang war stärker als im Durchschnitt der EU-15-Länder, wo die Quote nur um 2 Prozentpunkte auf 15 Prozent sank.

In einem europäischen Vergleich schnitt Deutschland bei diesem Indikator im Jahr 2001 mit einem Wert von 11 Prozent gut ab (Abbildung). Von den 25 Mitgliedsländern der EU haben lediglich fünf eine kleinere Niedrigeinkommensquote. Hierunter befinden sich mit Ungarn, der Slowakischen und Tschechischen Republik drei der Beitrittsländer. Allerdings gibt es innerhalb der neuen EU-Mitglieder große Unterschiede in der Niedrigeinkommensquote. Von allen betrachteten Ländern liegen Irland und die südeuropäischen Länder mit Quoten von etwa 20 Prozent an der Spitze. In den skandinavischen Ländern ist die relative Einkommensarmut dagegen nur halb so hoch und damit ungefähr auf dem deutschen Niveau.

Der Rat der Europäischen Union sieht ein Niedrigeinkommen aber weder als notwendige noch als hinreichende Voraussetzung für Armut an. Die Niedrigeinkommensquote ist lediglich eine Maßzahl für das Armutsrisiko (Rat der Europäischen Union, 2004, 17). Deswegen soll im Folgenden der Frage nachgegangen werden, was unter dem Begriff Armut zu verstehen ist und welche Möglichkeiten zur Armutsmessung vorliegen. Im Anschluss daran wird die Aussagekraft der Laeken-Indikatoren beurteilt.

Nach der bereits im Jahr 1985 verabschiedeten Definition der Europäischen Gemeinschaft „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 Mitgliedsstaat, in dem sie leben, als Minimum hinnehmbar ist“ (Rat der Europäischen Gemeinschaften, 1985, 24). Etwas abgewandelt und mit stärkerem Bezug auf die ökonomischen Ressourcen und den Lebensstandard findet sich dieser Begriff auch im gemeinsamen Bericht der EU-Kommission und des Rates zur sozialen Eingliederung. Dieser spricht von Armut, „wenn Personen über ein so geringes Einkommen und so geringe Mittel verfügen, dass ihnen ein Lebensstandard verwehrt wird, der in der Gesellschaft, in der sie leben, als annehmbar gilt“ (Rat der Europäischen Union, 2004, 10). Dies

*Definitionen
von Armut*

wird ergänzt durch den Begriff der sozialen Ausgrenzung. Hiermit ist ein Prozess gemeint, durch den bestimmte Personen an den Rand der Gesellschaft gedrängt und durch Armut, unzureichende Grundfertigkeiten oder Diskriminierung an der vollwertigen gesellschaftlichen Teilhabe gehindert werden (Rat der Europäischen Union, 2004, 10).

Armut wird demnach als mangelnde Möglichkeit der gesellschaftlichen Teilhabe und als Unterschreiten eines gesellschaftlich definierten Existenzminimums aufgrund fehlender Ressourcen definiert. Armut ergibt sich somit nicht nur durch zu geringe Ressourcen oder allein aufgrund eines schlechten Lebensstandards, sondern aus der Unmöglichkeit einen annehmbaren Standard zu erreichen. Damit kommt die EU-Definition der Armutsdefinition von Sen (1984) nahe. Diese sieht Armut als Mangel an elementaren Verwirklichungschancen oder Entfaltungsmöglichkeiten, wozu neben dem physischen Existenzminimum beispielsweise die Möglichkeit gehört, ohne Scham in der Öffentlichkeit aufzutreten, Zugang zu Informationen zu haben oder generell als soziales Wesen auftreten zu können. Diese elementaren und absoluten Verwirklichungschancen benötigen je nach gesellschaftlichem Umfeld ein unterschiedliches Maß an Ressourcen.

Die Armutsdefinition der EU setzt Ressourcen und Lebensstandard miteinander in Beziehung und bietet somit zwei verschiedene Ansatzpunkte für die Konstruktion eines konkreten Armutsmaßes. Es ist fraglich, ob beide Messansätze identische Ergebnisse liefern. Denn der individuelle Lebensstandard ergibt sich nicht nur aus den zur Verfügung stehenden (materiellen) Mitteln, sondern auch aus der Nutzung dieser Ressourcen und hängt somit von persönlichen Präferenzen und vom Verhalten ab. Zudem wird der Lebensstandard durch soziale Netzwerke beeinflusst, die Unterstützung etwa in Form von Geld- und Sachgeschenken durch Angehörige und Freunde oder in Form von Hilfsleistungen (z. B. Kinderbetreuung) geben.

Einkommensarmut

Bei Armutsmaßen, die den Ressourcenansatz verwenden, wird häufig allein auf das Einkommen abgestellt. Auf den ersten Blick erscheint diese Beschränkung durchaus nützlich, weil sich mit der Bestimmung einer zuverlässigen Armutsgrenze in Bezug auf das Einkommen auch die Höhe der zur Armutsbeseitigung erforderlichen Transfers festlegen ließe. Eine solche Einkommensgrenze existiert jedoch nicht. Dies liegt neben dem grundsätzli-

chen Problem, von den materiellen Ressourcen auf den Lebensstandard zu schließen, auch daran, dass die Ressourcen mehrdimensional sind. So sind beispielsweise auf der Haushalts- und Individualebene das Geld- und Sachvermögen sowie geldwerte Vorteile einzubeziehen. Ein Beleg für die Relevanz dieses Problems ist, dass sich teilweise stark unterschiedliche Ergebnisse zeigen, je nachdem ob Angaben zum Konsum oder zum Einkommen analysiert werden. So zeigen etwa ältere Untersuchungen für Großbritannien, dass aus der Gruppe der 5 Prozent einkommensärmsten Personen wiederum nur 15 Prozent auch beim Konsum den untersten 5 Prozent zuzurechnen sind (Krämer, 2000, 102). Für die USA zeigt sich, dass zwar die Einkommensungleichheit deutlich zugenommen hat, beim Konsum aber keine Zunahme der Disparitäten festzustellen ist (Krueger/Perri, 2002).

Bei einer grundsätzlichen Betrachtung stellt sich die Frage, ob das Einkommen tatsächlich als Ressource anzusehen ist. Denn zumindest das Erwerbseinkommen kann auch als Ergebnis von eingesetzter Zeit und Humankapital interpretiert werden und ist somit abhängig von der Wahl zwischen Geld- und Zeitwohlstand. Da allerdings die Entlohnung oftmals nicht überall zu markträumenden Preisen erfolgt, besteht wegen der damit möglicherweise verbundenen Arbeitslosigkeit nicht für jeden die Chance, sein Humankapital zu nutzen und Erwerbseinkommen zu erzielen.

Bei der praktischen Verwendung des Einkommens als Armutsmaßstab muss zudem das technische Problem gelöst werden, die Einkommen von Personen zu vergleichen, die in unterschiedlich großen Haushalten leben. Trotz der Berechnung von Äquivalenzeinkommen gibt es wegen unterschiedlicher Gewichtungsskalen keinen allgemein anerkannten Maßstab, mit dem sich etwa die Einsparungen durch gemeinsames Wirtschaften innerhalb eines Haushalts bewerten ließe (Lohmann, 1998). Dieser wäre aber notwendig, um beispielsweise die Einkommen von Single-Haushalten mit denen von Familien mit Kindern vergleichen zu können. Dieses Problem wird vor allem dann relevant, wenn Einkommensarmut in Abhängigkeit von soziodemographischen Merkmalen untersucht wird. Vor allem die Bewertung von Kinder- und Altersarmut hängt stark davon ab, ob geringe oder hohe Einsparmöglichkeiten durch gemeinsames Wirtschaften unterstellt werden (Hauser, 2002, 185; Schröder, 2004).

Aufgrund der genannten technischen und konzeptionellen Probleme zeigt sich kein enger Zusammenhang zwischen dem Einkommen und den Indikatoren des Lebensstandards oder der gesellschaftlichen Teilhabe. So stellt Böhnke (2002, 60) für Deutschland fest, dass Phänomene sozialer Ausgrenzung bei mittleren oder hohen Einkommen zwar höchst selten sind. Umgekehrt muss aber Einkommensarmut mit anderen Faktoren, wie beispielsweise eine lange Verweildauer in einer schlechten Versorgungslage, zusammen treffen, um soziale Ausgrenzung festzustellen. Andere Untersuchungen belegen, dass es im internationalen Vergleich zwischen Einkommen und Mangelindikatoren nur einen schwach ausgeprägten Zusammenhang gibt (Ringgen, 1988, 358 f.; Nolan/Whelan, 1996, 111; Krämer, 2000, 102).

Lebensstandard- indikatoren

Soll Armut dagegen direkt über die Ermittlung des Lebensstandards gemessen werden, ergibt sich das Problem, wie ein sozio-kulturelles Existenzminimum beschrieben werden soll und wie ein Indikator zur Wohlstandsbeziehungsweise Armutsmessung gebildet werden kann. Die Grundidee der meisten Messansätze ist es, aus einem Katalog diejenigen Merkmale herauszufiltern, denen in der Bevölkerung eine hohe Notwendigkeit beigemessen wird und die als unverzichtbar für ein würdevolles Leben angesehen werden. Dazu gehören etwa eine warme Mahlzeit pro Tag oder ein Telefon. Andere Ansätze schließen keine Merkmale aus, sondern geben ihnen eine unterschiedlich hohe Bedeutung.

Ein Verzicht auf ein von der Allgemeinheit als notwendig angesehenes Merkmal muss im Einzelfall aber nicht zwangsläufig durch mangelnde Ressourcen bedingt sein. Eine Einzelperson oder ein Haushalt kann auch aus freiem Willen darauf verzichten. Daher nehmen fast alle deprivationsbasierten Armutsmäße eine Präferenzkontrolle vor (Andreß/Lipsmeier, 2000, 44). Zu jedem fehlenden Merkmal werden die Untersuchungsteilnehmer befragt, ob es nicht vorhanden ist, weil sie es sich nicht leisten können oder sie es nicht haben möchten. Ob die direkte Befragung tatsächlich den Einfluss unterschiedlicher Präferenzen völlig ausschalten kann, ist nicht sicher. Denn die Gewöhnung an einen Mangel kann dazu führen, dass eine Person angibt, gewollt auf ein Merkmal zu verzichten. Dieses Phänomen lässt sich anscheinend vor allem bei älteren Menschen beobachten. Es ist aber auch denkbar, dass Personen ungewollt auf notwendige Merkmale verzichten,

dies aber nur deshalb, weil ihnen andere Dinge, die eher mit einem gehobenen Lebensstandard assoziiert werden, wichtiger sind.

Die kurze Skizzierung der einkommensbasierten Armutsmaße einerseits und der deprivationsbasierten Maße andererseits zeigt, dass beide Ansätze spezifische Messprobleme aufweisen. Es liegt daher nahe, ein Maß zu konstruieren, das sowohl Ressourcen- als auch Lebensstandardindikatoren berücksichtigt. Dies entspricht auch am ehesten der zitierten EU-Definition, wonach gleichzeitig ein Mangel an Ressourcen und eine eingeschränkte Lebensweise vorliegen müssen. Dass sich durch die kombinierte Betrachtung von Einkommen und Lebensstandard die Armen treffsicherer identifizieren lassen, machen einfache Überlegungen deutlich (Halleröd, 1995, 122): Einerseits werden einkommensarme Personen nicht als arm klassifiziert, wenn sie Zugang zu anderen Ressourcen haben und sich deswegen einen vergleichsweise hohen Lebensstandard leisten können. Andererseits dient das Einkommen als zusätzliche Präferenzkontrolle. Denn es ist möglich, dass Personen trotz ausreichender finanzieller Mittel als deprivationsarm erscheinen, weil sie einen Teil davon für Güter einsetzen, die vom überwiegenden Teil der Gesellschaft als verzichtbar angesehen werden. Diese Personengruppe kann durch Einbeziehen des Einkommens vielfach erkannt werden.

Problematisch ist bei deprivationsbasierten und kombinierten Armutsmaßen die Bestimmung der Armutsgrenze. Hier sind zwingend Werturteile erforderlich. So filtert beispielsweise der irische Armutsindikator eine Merkmalsliste heraus, die sehr grundlegende Bedürfnisse (zum Beispiel regelmäßige Mahlzeiten oder zwei Paar feste Schuhe) beschreibt. Deprivationsarmut liegt beim Fehlen eines dieser Merkmale vor (Nolan/Whelan, 1996). Daneben gibt es eine Vielzahl von Versuchen, weitere Armutsschwellen zu bestimmen (Andreß/Lipsmeier, 2000; Strengmann-Kuhn, 2000; Halleröd, 1995).

Armutsgrenzen

Auch bei den einkommensbasierten Armutsmaßen gibt es eine Vielzahl von teils umstrittenen Ansätzen, eine Armutsgrenze festzusetzen. Rein normativ ist die Festlegung eines Güterbündels, das den Mindestbedarf repräsentiert. Der Preis für dieses Bündel kann dann als Armutsgrenze interpretiert werden. Auf den Einschätzungen der Bevölkerung beruhen dagegen subjektive Armutsgrenzen, die anzeigen, wie hoch das Minimaleinkommen wäre, um gerade noch ohne finanzielle Schwierigkeiten haushalten zu können. Dieser

Ansatz kann aber besonders für weniger wohlhabende Länder zu unplausiblen Ergebnissen führen (Strengmann-Kuhn, 2000).

Wegen dieser Probleme wird die einkommensbezogene Armutsgrenze häufig auf einen festen Prozentsatz des Durchschnittseinkommens gesetzt, wobei in Deutschland die 50-Prozent-Marke gebräuchlich ist. Dieser Wert ist rein willkürlich und lässt sich lediglich dadurch legitimieren, dass er in etwa dem Sozialhilfeniveau entspricht (Strengmann-Kuhn, 2000, 20). Neben der grundsätzlichen Problematik, allein auf das Einkommen als Armutsindikator zu setzen, lassen sich folgende Einwände anführen:

- Es ist keineswegs zwingend, dass ein bestimmter Prozentsatz des Einkommens in allen Ländern die gleiche Bedeutung hat und über die Zeit konstant bleibt. So wären beispielsweise laut dem 50-Prozent-Kriterium nach einem starken Wirtschaftseinbruch, unter dem die gesamte Bevölkerung zu leiden hätte, weniger Menschen arm, wenn die hohen Einkommensbezieher größere Einbußen hinnehmen müssten. Umgekehrt erscheint es ebenso wirklichkeitsfremd, dass ein hohes Wirtschaftswachstum, das allen Personen gleich hohe relative Einkommenszuwächse beschert, die Armut nicht im Geringsten verringern könnte.
- Es ist nicht eindeutig, wie die Vergleichsgruppe gewählt wird, für die das Durchschnittseinkommen errechnet wird. Ist beispielsweise für Deutschland ein gesamtdeutscher Mittelwert besser geeignet als ein west- und ostdeutscher? Macht es Sinn, das Einkommen der Haushalte in ländlichen Regionen mit dem der Bevölkerung in Großstädten zu vergleichen?
- Die bloße Ermittlung des Bevölkerungsanteils, dessen Einkommen unterhalb einer bestimmten Grenze liegt, verwischt mögliche Unterschiede im Ausmaß der Armut. So könnten in einem Land die meisten „Armen“ ein Nettoäquivalenzeinkommen haben, das nur knapp unterhalb des Schwellenwerts liegt, während in einem anderen Land innerhalb der Gruppe der Armen deutlich größere Unterschiede bestehen. Auch die Umverteilung innerhalb der Gruppe der Armen lässt ein solches Maß unverändert. Diese grundsätzliche Kritik gilt nicht nur für die Armutsquoten, die auf eine Einkommensschwelle Bezug nehmen, sondern für alle Armutsindikatoren, denen Bevölkerungsanteile zugrunde liegen.

Die Messung von Armut ist in der Praxis also ein schwieriges Unterfangen. Die Armutsschwelle und damit auch die Armutsquote und andere Armutsmaße sind nicht eindeutig zu bestimmen. Ein Armutsindikator soll jedoch versuchen, „Haushalte zu identifizieren, die sich bezüglich einer Reihe von Charakteristika, die unserem theoretischen Verständnis von Armut entsprechen, von anderen hervorheben“ (Nolan u. a., 2002, 48). Das Einkommen ist hierzu als alleinige Einflussgröße nicht ausreichend. Vielmehr sind Lebensstandardindikatoren und zum Zwecke der Präferenzkontrolle auch die Gründe für ein Fehlen von Merkmalen einzubeziehen. Um die Konstruktion eines Armutsindikators abzusichern und um eine Armutsschwelle festzulegen, ist zudem die Erhebung von Außenkriterien zweckdienlich, wie beispielsweise die Zufriedenheit mit dem Lebensstandard, psychische Probleme oder der biografische Hintergrund. Um die zur Verfügung stehenden Ressourcen besser erfassen zu können, wäre es sinnvoll, nicht nur das Einkommen, sondern auch die Vermögensverhältnisse und die Konsumausgaben zu beleuchten.

Ein auf diesen Datengrundlagen konstruierter Armutsindikator würde einen beträchtlichen Erhebungsaufwand verlangen und müsste an die Verhältnisse der einzelnen Länder angepasst werden. Zudem muss ein solcher Indikator Änderungen im Lebensstandard berücksichtigen und kann somit nicht auf alle Zeiten festgeschrieben werden. Standardisierte Indikatoren sind aber nur auf den ersten Blick für internationale Vergleiche besser geeignet. Denn sowohl im Zeitablauf als auch von Land zu Land kann es große Unterschiede in der Bedeutung eines einheitlichen Indikators wie etwa der Niedrigeinkommensquote geben.

Dass es hierbei nicht nur um theoretische Feinheiten geht, zeigt sich deutlich am Beispiel Irland. Die irische Regierung hat ein quantitatives Ziel zur Bekämpfung der Armut festgelegt und benutzt hierzu einen Indikator, der sowohl die materiellen Ressourcen als auch den Lebensstandard betrachtet. Danach gilt der als arm, dessen Einkommen weniger als 60 Prozent des Durchschnitts beträgt und der aus finanziellen Gründen auf mindestens eins von acht wichtigen Merkmalen, die das soziokulturelle Existenzminimum repräsentieren, verzichten muss. Als deprivationsarm gilt beispielsweise, wer sich keine zwei Paar feste Schuhe leisten kann, in den letzten zwei Wochen einen Tag ohne gehaltreiche Mahlzeit gehabt hat, kein Geld zum Heizen hat oder wer sich für die normale Lebensführung verschulden muss.

Beispiel: Irland

Tabelle 1 zeigt, dass die Einkommensarmut bezogen auf eine Einkommensschwelle von 50 Prozent des Durchschnittseinkommens im Zeitraum 1994 bis 2000 von knapp 19 Prozent auf beinahe 26 Prozent zugenommen hat. Fasst man die Einkommensarmut weiter und betrachtet einen Schwellenwert von 60 Prozent, ergeben sich in etwa konstante Quoten von ungefähr einem Drittel. Der Anteil der deprivierten Haushalte auf Basis von acht Merkmalen ist dagegen von rund einem Viertel auf unter 10 Prozent drastisch gesunken. Damit ist insgesamt der Anteil der nach irischer Definition armen Haushalte um weit über die Hälfte gesunken: Im Jahr 2000 lag die Armutsquote nur noch bei gut 6 Prozent, während sechs Jahre zuvor noch 15 Prozent der Haushalte als arm klassifiziert wurden. Das Risiko einkommensarmer Haushalte, nicht zumutbare Einschränkungen beim Lebensstandard hinnehmen zu müssen, ist von 44 Prozent im Jahr 1994 auf nur 19 Prozent im Jahr 2000 gesunken. Legt man die Schwelle für Einkommensarmut bei 50 Prozent des Durchschnittseinkommens an, ergibt sich sogar ein Rückgang dieses Risikos von 48 Prozent auf 20 Prozent. Daraus folgt ebenfalls, dass die Unterschreitung der 50-Prozent-Grenze im Jahr 2000 ein deutlich geringeres Armutsrisiko darstellte als die Unterschreitung der 60-Prozent-Grenze im Jahr 1994. Die Einkommensarmut in Irland hat also, gemessen an einem konstanten relativen Schwellenwert, beträchtlich an Bedeutung verloren.

Tabelle 1

Armut in Irland - Anteile in Prozent aller Haushalte -

	1994	1997	2000
Einkommensarm (50 Prozent) ¹⁾	18,6	22,4	25,8
Einkommensarm (60 Prozent) ¹⁾	34,2	34,3	32,9
Deprivationsarm ²⁾	25,4	15,9	9,7
Arm ³⁾	15,1	9,7	6,2
Armutsrisiko einkommensarmer Haushalte ⁴⁾	44	28	19

1) Bedarfsgewichtetes Einkommen von weniger als 50 beziehungsweise 60 Prozent des Durchschnittseinkommens. 2) Anhand von acht Merkmalen. 3) Deprivationsarm und einkommensarm bei einer Einkommensschwelle von 60 Prozent des Durchschnittseinkommens. 4) Anteil der deprivationsarmen Haushalte an den einkommensarmen Haushalten (bezogen auf den Schwellenwert von 60 Prozent des Durchschnittseinkommens) in Prozent.

Quelle: Nolan u. a., 2002; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Hintergrund dieser Entwicklung ist der Wirtschaftsboom in Irland, der zu einer enormen Steigerung der verfügbaren Einkommen geführt hat. Das

Existenzminimum ist dagegen offenbar weit schwächer gestiegen. Dies belegt auch die Tatsache, dass der in Irland benutzte Merkmalsatz zur Messung von Deprivationsarmut trotz wiederholter Überprüfung mittels statistischer Verfahren und anhand von Außenkriterien nicht abgeändert werden musste. Hierbei ist zu bedenken, dass das Merkmal „Zahlungsrückstände/Schulden für die normale Lebensführung unvermeidbar“ inzwischen die größte Bedeutung unter den acht Mangelindikatoren hat. Das Beispiel Irland zeigt insgesamt, dass sich Niedrigeinkommensquoten nur dann sinnvoll bewerten und vergleichen lassen, wenn gleichzeitig ein Bezug zu Indikatoren des Lebensstandards und der Deprivation hergestellt wird. Denn nur so wird erkennbar, dass auch Maßnahmen, die zu einer Erhöhung des Wirtschaftswachstums führen, einen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten können.

Dies ist mit dem Indikatorensatz, den die Europäische Kommission zur Messung von Armut und sozialer Ausgrenzung festgelegt hat, nur eingeschränkt möglich. Denn elf von 20 Indikatoren betrachten Einkommensarmut und -ungleichheit (Übersicht). Hierunter haben lediglich zwei Indikatoren Bezug zum Wohlstandsniveau oder zum Wirtschaftswachstum. Dies ist zum einen die Höhe der Einkommensschwelle in Kaufkraftstandards und zum anderen die Niedrigeinkommensquote mit einem Schwellenwert, der in einem bestimmten Jahr real konstant gehalten wird. Positiv zu bewerten ist, dass die Kommission auch ein dauerhaftes Niedrigeinkommen berücksichtigt. Denn aus dem Vergleich der Quoten von dauerhaft niedrigem Einkommen und nur vorübergehend niedrigem Einkommen lässt sich auf die Einkommensmobilität schließen. Bei nur geringer Einkommensmobilität stellt ein niedriges Einkommen ein höheres Armutsrisiko dar.

EU-Ansatz

Die EU sieht als besten Schutz gegen soziale Ausgrenzung einen Arbeitsplatz an (Rat der Europäischen Union, 2002, 5). Diese hohe Bedeutung des Arbeitsmarkts spiegelt sich im Indikatorensystem wider. Immerhin fünf Indikatoren nehmen Bezug auf den Arbeitsmarkt, wobei der Schwerpunkt auf der Betrachtung der Langzeitarbeitslosigkeit liegt. Dies ist auch deshalb sinnvoll, weil sich zum Beispiel für Irland zeigt, dass sich das Armutsrisiko erhöht, wenn in der persönlichen Biografie nennenswerte Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit auszumachen sind (Nolan/Whelan, 1996, 111). Zudem schränkt Arbeitslosigkeit auch bei gleichem Einkommen die Lebenszufriedenheit ein (Winkelmann/Winkelmann, 1995). Mit der Erfassung des An-

teils der Personen, die in Haushalten ohne Erwerbstätige im erwerbsfähigen Alter leben, lässt sich untersuchen, inwieweit die individuelle Arbeitslosigkeit ganze Haushalte erfasst. Einkommensarmut und Arbeitslosigkeit können durch die Analyse der Niedrigeinkommensquote nach Erwerbsstatus in Beziehung gesetzt werden.

Übersicht

Armutsindikatoren der Europäischen Kommission

Einkommensbezogene Indikatoren und deren Bedeutung¹⁾	
Niedrigeinkommensquote nach Sozialtransfers (nach Geschlecht, Alter, Tätigkeitsstatus, Haushaltstyp etc.)	Primär
Niedrigeinkommensschwelle	Primär
Einkommensverteilung (Verhältnis oberstes Einkommensquintil zum untersten Einkommensquintil)	Primär
Andauerndes Niedrigeinkommen	Primär
Armutsintensität (Medianwert der Niedrigeinkommenslücke)	Primär
Streuung der Niedrigeinkommensquote um den Schwellenwert von 60 Prozent des Medianeinkommens	Sekundär
Niedrigeinkommensquote bei (in konstanten Preisen) festgeschriebener Einkommensgrenze	Sekundär
Niedrigeinkommensquote bei Erwerbstätigkeit nach verschiedenen Charakteristika	Sekundär
Niedrigeinkommensquote vor Sozialtransfers	Sekundär
Einkommensverteilung (Gini-Koeffizient)	Sekundär
Andauerndes Niedrigeinkommen (alternativer Schwellenwert)	Sekundär
Arbeitsmarktbezogene Indikatoren und deren Bedeutung¹⁾	
Regionaler Zusammenhalt (Schwankungskoeffizient der Beschäftigungsquoten auf der NUTS-2-Ebene)	Primär
Langzeitarbeitslosenquote	Primär
In Arbeitslosenhaushalten lebende Personen	Primär
Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen	Sekundär
Sehr lange Arbeitslosigkeit (mindestens zwei Jahre)	Sekundär
Indikatoren des Bildungsstands und der Gesundheit und deren Bedeutung¹⁾	
Quote der Schulabbrecher	Primär
Lebenserwartung	Primär
Eigene Gesundheitswahrnehmung (nach Einkommensniveau)	Primär
Personen mit niedrigem Bildungsstand	Sekundär

1) Die Europäische Kommission unterscheidet zwischen Primär- und Sekundärindikatoren. Primärindikatoren dienen als Leitindikatoren, Sekundärindikatoren haben unterstützenden Charakter.
Quelle: Europäische Kommission, 2001; 2003; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Zwei Indikatoren behandeln den Bildungsstand und dienen daher eher als Indikatoren sozialer Ausgrenzung. Da ein schlechter Bildungsstand sowohl die Einkommenserzielungsmöglichkeiten als auch die Arbeitsplatzchancen einschränkt, bedeutet er gleichzeitig ein Armutsrisiko.

Im Folgenden werden die aktuellsten Ergebnisse der Armutsindikatoren für die EU-Mitgliedsländer beleuchtet. Der zentrale Indikator der Europäischen Kommission sind die bereits in der Abbildung dargestellten Niedrigeinkommensquoten. Die gute Position Deutschlands zeigt sich auch bei der Betrachtung von dauerhafter Einkommensarmut. Diese wird dann festgestellt, wenn das Einkommen nicht nur im laufenden Jahr, sondern auch in mindestens zwei der drei vorangegangenen Jahre unterhalb des Schwellenwerts lag. Die Betrachtung von dauerhafter Einkommensarmut ist sinnvoll, weil sie ein höheres Armutsrisiko bedeutet als ein nur kurzfristiges Niedrigeinkommen. Deutschland liegt hier mit einer Quote von 6 Prozent hinter den Niederlanden zusammen mit Dänemark und Finnland an zweitgünstigster Stelle und schneidet damit deutlich besser ab als der Durchschnitt der EU-15-Länder (9 Prozent). Die höchste Quote weisen mit 15 Prozent Portugal vor Griechenland (14 Prozent) und Irland (13 Prozent) auf.

Das gute Abschneiden Deutschlands und die großen Unterschiede in den Niedrigeinkommensquoten im Jahr 2001 (siehe Abbildung) erklären sich hauptsächlich durch die unterschiedlich starken Umverteilungswirkungen der Steuer- und Transfersysteme. Denn bezogen auf das Markteinkommen schwanken die Niedrigeinkommensquoten der meisten Länder recht eng um den Mittelwert der EU-15-Länder in Höhe von 39 Prozent. Dies gilt auch für die Mehrzahl der Beitrittsländer. Dies mag auch erklären, warum die Höhe der Niedrigeinkommensquote recht eng mit Maßen der Einkommensungleichheit korreliert ist. Der Zusammenhang ergibt sich rein statistisch daraus, dass bei gleichen Verteilungstypen der Anteil der Beobachtungen unterhalb eines bestimmten relativen Schwellenwerts umso größer ist, je höher die Ungleichheit ist. Tatsächlich zeigt sich für die Mitgliedsländer der EU eine recht enge Beziehung zwischen der Niedrigeinkommensquote und den Maßen für die Einkommensungleichheit (Tabelle 2).

Umverteilung

Tabelle 2

Einkommensarmut und Ungleichheit

- Niedrigeinkommensquoten und Einkommensungleichheit im Jahr 2001 -

	Niedrig- einkommens- quote ¹⁾	Verhältnis des 5. Quintils zum 1. Quintil ²⁾	Gini- Koeffizient ³⁾
Irland	21	4,5	29
Griechenland	20	5,7	33
Portugal	20	6,5	37
Spanien	19	5,5	33
Italien	19	4,8	29
Estland	18	6,1	35
Vereinigtes Königreich	17	4,9	31
Litauen	17	4,9	–
Lettland ⁴⁾	16	5,5	34
Zypern	16	4,4	29
Frankreich	15	4,0	27
EU-15	15	4,4	28
Polen	15	4,5	30
Malta ⁵⁾	15	4,5	30
Belgien	13	4,0	28
Luxemburg	12	3,8	27
Österreich	12	3,5	24
Deutschland	11	3,6	25
Niederlande	11	3,8	26
Finnland	11	3,5	24
Slowenien ⁵⁾	11	3,2	22
Dänemark	10	3,0	22
Ungarn	10	3,4	23
Schweden	9	3,4	24
Tschechische Republik	8	3,4	25
Slowakische Republik ⁶⁾	5	2,7	–

1) Anteil der Bevölkerung mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 60 Prozent des Einkommensmedians in Prozent. 2) Verhältnis des Durchschnittseinkommens des Fünftels der Bevölkerung mit dem höchsten Einkommen zum Durchschnittseinkommen des Fünftels der Bevölkerung mit dem niedrigsten Einkommen. 3) Konzentrationsmaß, das theoretisch Werte zwischen null – bei gleich hohem Einkommen aller Bevölkerungsmitglieder – und eins – bei Konzentration des Gesamteinkommens auf eine Person – annimmt; multipliziert mit 100. 4) 2002. 5) 2000. 6) 2003.

Quelle: Europäische Kommission; Eurostat; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



So liegt zum Beispiel in allen Ländern mit einer Niedrigeinkommensquote von maximal 12 Prozent das Einkommensverhältnis zwischen dem wohlhabendsten und dem einkommensschwächsten Fünftel der Bevölkerung bei unter vier, in allen anderen Ländern darüber.

Tabelle 3

Subjektive Armut und Einkommensniveau

- Anteil in Prozent und Niveau in Euro im Jahr 2001 -

	Subjektive Armut ¹⁾	Einkommensniveau ²⁾	Niedrigeinkommensquote ³⁾
Portugal	66	8.278	20
Griechenland	54	9.072	20
Italien	41	11.740	19
Spanien	34	10.878	19
Belgien	32	15.477	13
Frankreich	30	14.608	15
Finnland	30	12.800	11
Vereinigtes Königreich	27	14.973	17
Irland	24	13.223	21
Schweden	20	14.170	9
Niederlande	18	13.848	11
Österreich	16	15.780	12
Deutschland	14	15.820	11
Dänemark	9	16.245	10
Luxemburg	8	23.960	12
EU-15	–	13.755	15

1) Anteil der Bevölkerung, dessen Haushaltsnettoeinkommen unter dem notwendigen Minimaleinkommen liegt, in Prozent. Das Minimaleinkommen ergibt sich aus der Frage nach dem niedrigsten Einkommen, das der Haushalt bei den momentanen Lebensumständen haben müsste, um auszukommen. 2) Median des Äquivalenzeinkommens in Kaufkraftstandards auf Euro-Basis. 3) Prozentanteil der Bevölkerung mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 60 Prozent des Einkommensmedians.

Quelle: Europäische Kommission; Gallie/Paugam, 2002; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Inwieweit nun eine hohe Niedrigeinkommensquote beziehungsweise eine große Einkommensungleichheit tatsächlich auch ein hohes Armutsrisiko bedeutet, hängt zum einen davon ab, wie eng der Zusammenhang zwischen Einkommen und Lebensstandard überhaupt ist, und zum anderen davon, wie hoch das sozio-kulturelle Existenzminimum im Vergleich zum durchschnittlichen Lebensstandard ist. Das Beispiel Irland hat gezeigt, dass dort in den letzten Jahren das Existenzminimum offenbar schwächer gestiegen ist als

der durchschnittliche Lebensstandard. Ein ähnlicher Zusammenhang – also ein in Relation zum durchschnittlichen Lebensstandard niedrigeres Existenzminimum bei wohlhabenderen Ländern – dürfte auch im internationalen Vergleich existieren. Denn zumindest die subjektiv empfundene Armut ist in Ländern mit niedrigem Einkommensniveau weit höher als in Ländern mit hohem Wohlstandsniveau (Tabelle 3).

Tabelle 4

Einkommensarmut von Kindern und Älteren - Niedrigeinkommensquoten¹⁾ in Prozent im Jahr 2001 -

	Insgesamt	Unter 16 Jahren	Über 64 Jahre
Irland	21	26	44
Griechenland	20	18	33
Portugal	20	27	30
Spanien	19	26	22
Italien	19	25	17
Estland	18	19	18
Vereinigtes Königreich	17	24	24
Frankreich	15	18	19
EU-15	15	19	19
Polen	15	21	6
Belgien	13	12	26
Luxemburg	12	18	7
Österreich	12	13	24
Deutschland	11	14	12
Niederlande	11	16	4
Finnland	11	6	23
Slowenien	11	9	21
Dänemark	10	7	24
Ungarn	10	14	9
Schweden	9	7	16
Tschechische Republik	8	12	6

1) Anteil der Bevölkerung mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 60 Prozent des Einkommensmedians, in Prozent.

Quelle: Europäische Kommission; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Ein besonderes Augenmerk richtet die Europäische Kommission auf die Armut von Kindern und von Älteren. In Bezug auf die relative Einkommensarmut ist Deutschland eines der Länder, in dem weder Alt noch Jung ein ausgeprägt höheres Armutsrisiko als der Durchschnitt der Bevölkerung tragen (Tabelle 4). Zwar liegt die Niedrigeinkommensquote der Kinder mit 14 Prozent etwas höher als im Durchschnitt (11 Prozent), dafür ist die Armutsintensität von Kindern, gemessen an der Einkommenslücke zum Armutsschwellenwert, im europäischen Vergleich am niedrigsten und auch deutlich geringer als im Durchschnitt der Bevölkerung.

Tabelle 5

Einkommensarmut nach Erwerbsstatus

- Niedrigeinkommensquoten¹⁾ in Prozent im Jahr 2001 -

	Erwerbstätig	Arbeitslos	Im Ruhestand	Insgesamt
Griechenland	13	39	32	20
Portugal	12	38	25	20
Spanien	10	37	18	19
Italien	10	51	13	19
Estland	9	47	21	18
Frankreich	8	30	17	15
Luxemburg	8	48	8	12
Niederlande	8	23	3	11
Irland	7	54	39	21
EU-15	7	38	17	15
Polen	7	37	7	15
Vereinigtes Königreich	6	49	24	17
Österreich	6	23	16	12
Finnland	6	21	20	11
Ungarn	5	31	9	10
Schweden	5	19	16	9
Belgien	4	32	21	13
Deutschland	4	34	13	11
Slowenien	4	43	15	11
Dänemark	3	23	23	10
Tschechische Republik	3	31	5	8

1) Anteil der Bevölkerung mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 60 Prozent des Einkommensmedians, in Prozent.

Quelle: Europäische Kommission; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Zudem zeigen sich bei dauerhafter Einkommensarmut nur geringe Unterschiede zum Durchschnitt: 7 Prozent aller Kinder sind gegenüber 6 Prozent der Gesamtbevölkerung davon betroffen. Deutlich niedriger als im Durchschnitt ist die Niedrigeinkommensquote von Kindern in den skandinavischen Ländern, die dafür aber ein deutlich erhöhtes Armutsrisiko im Alter aufweisen. Umgekehrt ist in den Niederlanden, Luxemburg, Polen und der Tschechischen Republik die Einkommensarmut im Alter gering, dafür aber bei Kindern deutlich erhöht. Im Durchschnitt der EU-15-Länder zeigt sich insgesamt sowohl ein erhöhtes Armutsrisiko für Kinder als auch für Ältere. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Europäische Kommission bei der Berechnung des Äquivalenzeinkommens, das die Einkommen unterschiedlicher Haushaltstypen vergleichbar machen soll, für alle Länder gleichermaßen recht hohe Einsparungen durch gemeinsames Wirtschaften unterstellt hat. Da Kinder zumeist in größeren Haushalten, alte Menschen dagegen eher in kleinen Haushalten leben, könnte hierdurch zumindest in einigen Ländern das Armutsrisiko von Kindern unterschätzt und das Risiko der Altersarmut überschätzt werden.

Erwerbsstatus

Einen eindeutigen Zusammenhang gibt es zwischen Erwerbsstatus und der relativen Einkommensarmut. In allen Ländern sind die Niedrigeinkommensquoten der Erwerbstätigen deutlich niedriger als im Durchschnitt (Tabelle 5). Das Phänomen „working poor“ ist in Europa also eher die Ausnahme. Selbst bei den Geringqualifizierten und den Teilzeitbeschäftigten liegt die Quote in den meisten Ländern unterhalb des Gesamtdurchschnitts. In Deutschland beträgt die Niedrigeinkommensquote der Erwerbstätigen lediglich 4 Prozent. Im internationalen Vergleich schneidet Deutschland damit etwas besser ab als bei Betrachtung der Gesamtbevölkerung. Das höchste Risiko der Einkommensarmut liegt in allen Ländern bei den Arbeitslosen. Die Niedrigeinkommensquote dieser Gruppe liegt in der EU (ohne Beitrittsländer) bei 38 Prozent. Mit 34 Prozent ist der Wert in Deutschland kaum besser. Das dürfte damit zusammenhängen, dass hier zu Lande besonders viele Arbeitslose langzeitarbeitslos sind und daher oft keinen Anspruch mehr auf Arbeitslosengeld, sondern nur noch auf Arbeitslosenhilfe haben.

Starke Unterschiede zeigen sich bei den Niedrigeinkommensquoten der Personen im Ruhestand. Sie sind den Werten der über 64 Jahre alten ähnlich. In den Niederlanden ist die Quote mit 3 Prozent wegen der hohen Rentenzah-

lungen sogar deutlich niedriger als bei den Erwerbstätigen. Das mit Abstand höchste Risiko, in relative Einkommensarmut zu geraten, haben die Ruheständler in Irland zu tragen. Hier wirkt sich aus, dass die Rentenerhöhungen nicht mit der Lohnentwicklung Schritt hielten. Da die Renten dennoch preisbereinigt deutlich angestiegen sind, geht es den irischen Rentnern allerdings heute deutlich besser als noch Mitte der neunziger Jahre.

Tabelle 6

Arbeitsmarktbezogene Armutsindikatoren

	Langzeit-arbeitslosenquote ¹⁾		Darunter: mindestens 24 Monate arbeitslos		Personen in Haushalten ohne Erwerbstätige nach Alter 2003 ²⁾	
	1995	2002	1995	2002	0 bis 17 Jahre	18 bis 59 Jahre
Italien	7,3	5,3	4,9	3,8	7,0	9,7
Griechenland	4,7	5,1	2,6	3,0	4,5	9,0
Deutschland	3,9	4,0	2,2	2,5	9,3	10,0
Spanien	10,5	3,9	7,0	2,2	6,1	7,2
Belgien	5,8	3,5	3,8	2,4	13,8	14,2
EU-15	4,9	3,0	3,0	1,8	9,8	9,6
Frankreich	4,5	2,8	2,3	1,4	9,3	10,4
Finnland	–	2,3	–	1,2	–	–
Portugal	3,3	1,8	1,6	0,9	5,1	5,3
Irland	8,0	1,3	5,2	0,7	10,8	8,5
Vereinigtes Königreich	3,6	1,1	2,3	0,6	17,0	10,9
Schweden	2,3	1,0	–	–	–	–
Dänemark	2,0	0,9	0,8	0,3	–	–
Österreich	1,0	0,8	0,6	0,3	4,4	7,5
Luxemburg	0,7	0,8	0,3	0,3	2,8	6,3
Niederlande	3,1	0,7	2,1	0,3	7,2	8,1

1) Dauer der Arbeitslosigkeit mindestens zwölf Monate, in Prozent der Erwerbspersonen. 2) Bezogen auf Erwerbstätige im Alter von 18 bis 59 Jahren, ohne Studenten; in Prozent der Bevölkerung.

Quelle: Europäische Kommission.



Gewissermaßen als Gegengewicht zu den einkommensbasierten Indikatoren betrachtet die Europäische Kommission auch eine Reihe von arbeitsmarktbezogenen Kennziffern. Denn während sich relative Einkommensarmut einerseits durch Umverteilung theoretisch völlig beseitigen lässt, besteht andererseits durch eine zu geringe Lohnspreizung die Gefahr erhöhter Arbeitslosigkeit besonders bei den Geringqualifizierten. In Bezug auf die Arbeits-

marktindikatoren schneidet Deutschland allenfalls durchschnittlich ab. Ebenso wie im Mittel der EU-15-Länder lebt in Deutschland rund ein Zehntel der Bevölkerung in Haushalten ohne Erwerbstätige und ist damit einem besonders hohen Risiko relativer Einkommensarmut ausgesetzt (Tabelle 6).

Bei der Langzeitarbeitslosigkeit weist Deutschland sogar nach Italien und Griechenland die höchste Quote auf. Das Gleiche gilt für die Langzeitarbeitslosen, die seit mindestens zwei Jahren ohne Stelle sind. Darüber hinaus ist alarmierend, dass Deutschland neben Griechenland das einzige Land ist, bei dem die Langzeitarbeitslosigkeit gegenüber Mitte der neunziger Jahre zugenommen hat, während in den EU-15-Ländern insgesamt ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen ist. Damit wächst in Deutschland eine besonders von Armut gefährdete Gruppe an. Denn mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit wird auch das Humankapital entwertet, und die Einkommenserzielungsmöglichkeiten werden somit nachhaltig eingeschränkt. Die Armutsindikatoren der Kommission zeigen somit, dass die verbleibenden Defizite Deutschlands bei der Armutsbekämpfung nicht in erster Linie bei den Umverteilungsmaßnahmen liegen, sondern dass es vor allem an Impulsen für mehr Wachstum und Beschäftigung fehlt.

Juli 2004

Christoph Schröder

Literatur:

- Andreß, Hans-Jürgen / Lipsmeier, Gero, 2000, Armut und Lebensstandard: Gutachten im Rahmen des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung, Bielefeld.
- Böhnke, Petra, 2002, Die exklusive Gesellschaft: Empirische Befunde zu Armut und sozialer Ausgrenzung, in: Sell, Stefan (Hrsg.), Armut als Herausforderung, Schriften der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt, Bd. 23, Berlin, S. 45-64.
- Europäische Kommission, Ausschuss für Sozialschutz, 2001, Bericht über Indikatoren im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung, URL: http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jan/report_ind_de.pdf [Stand: 28.05.2004].
- Europäische Kommission, 2003, Commission Staff Working Paper „Draft Joint Inclusion Report“ Statistical Annex, SEC (2003) 1425, URL: http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/sec_2003_1425_final_en.pdf [Stand: 03.06.2004].

- Gallie, Duncan / Paugam, Serge, 2002, Social Precarity and Social Integration, Report for the European Commission Based on Eurobarometer 56.1, URL: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_162_en.pdf [Stand: 02.06.2004].
- Halleröd, Björn, 1995, The Truly Poor: Direct and Indirect Consensual Measurement of Poverty in Sweden, in: Journal of European Social Policy, Vol. 5, Nr. 2, S. 111-129.
- Hauser, Richard, 2002, Zum Einfluss von Äquivalenzskalen auf Ergebnisse zur personellen Einkommensverteilung und zur relativen Einkommensarmut, in: Menkhoff, Lukas / Sell, Friedrich L. (Hrsg.), Zur Theorie, Empirie und Politik der Einkommensverteilung, Berlin/Heidelberg, S. 175-189.
- Krämer, Walter, 2000, Armut in der Bundesrepublik: Zur Theorie und Praxis eines überforderten Begriffs, Frankfurt.
- Krueger, Dirk / Perri, Fabrizio, 2002, Does Income Inequality Lead to Consumption Inequality? Evidence and Theory, NBER Working Paper, Nr. 9202, Cambridge.
- Lohmann, Henning, 1998, Potentiale der Nutzung von Ausgabedaten in der empirischen Armutsforschung – Bedarfsschätzung und Messung von Armut auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 1993, Diplomarbeit, Bielefeld.
- Nolan, Brian / Whelan, Christopher T., 1996, Resources, Deprivation and Poverty, Oxford.
- Nolan, Brian u. a., 2002, Monitoring Poverty Trends in Ireland: Results from the 2000 Living in Ireland Survey, The Economic and Social Research Institute, Policy Research Series, Nr. 45, Dublin.
- 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, S. 24-25.
- Rat der Europäischen Union, 2002, Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung: gemeinsame Ziele für die zweite Runde der nationalen Aktionspläne – Billigung, URL: http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/counciltext_de.pdf [Stand: 28.05.2004].
- Rat der Europäischen Union, 2004, Gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates über die soziale Eingliederung, URL: http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/final_joint_inclusion_report_2003_de.pdf [Stand: 11.06.2004].
- Ringens, Stein, 1988, Direct and Indirect Measures of Poverty, in: Journal of Social Policy, Vol. 17, Nr. 3, S. 351-365.
- Schröder, Christoph, 2004, Verteilung, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Perspektive 2050 – Ökonomik des demographischen Wandels, Köln, S. 265-291.
- Sen, Amartya, 1984, Resources, Values and Development, Oxford.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang, 2000, Theoretical Definition and Empirical Measurement of Welfare and Poverty: A Microeconomic Approach, URL: www.econ.nyu.edu/dept/iariw/papers/Strengmann1.pdf [Stand: 26.05.2004].
- Winkelmann, Liliana / Winkelmann, Rainer, 1995, Happiness and unemployment: a panel data analysis for Germany, in: Applied Economics Quarterly, Vol. 41, Nr. 4, S. 293-307.

Poverty in Europe

iw-focus

The European Union has made the fight against poverty a central element of the reform of the European social model. It defines poverty as an inadequate standard of living due to lack of resources. To measure poverty, a set of indicators is used which gives high priority to relative income poverty, inequality of income and indicators relating to the labour market. This set is insufficient to capture the problem of poverty, however. Studies show that the relation between income and standard of living is not strong enough. Furthermore, a poverty line defined as a fixed share of mean income can have a different relevance over time and in international comparison. Also, the EU indicators do not capture the impact of economic growth on poverty. In Germany with its high income level, only 11 per cent of the population are affected by relative income poverty, compared to 15 per cent in the EU-15. Taken together, the indicators suggest that Germany could fight poverty more successfully by stimulating employment and economic growth than by increasing the redistribution of income.

DOI: 10.2373/1864-810X.04-02-03