

IAB-Kurzbericht

1/2009

Aktuelle Analysen und Kommentare aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ Armut wird sowohl auf nationaler Ebene als auch in internationalen Vergleichen unterschiedlich definiert. In den USA wie in Deutschland gibt es absolute, administrativ festgelegte Armut- und Bedürftigkeitsgrenzen, an denen sich staatliche Leistungen zur Armutsbekämpfung orientieren.

■ Internationale Vergleiche verwenden jedoch überwiegend das Konzept der relativen Einkommensarmut. Danach gilt als arm, wer weniger als 60 oder 50 Prozent des mittleren Einkommens im jeweiligen Land zur Verfügung hat. Dieses Konzept liegt auch dem Vergleich in diesem Kurzbericht zugrunde.

■ Die USA mit ihrem weitgehend deregulierten Arbeitsmarkt haben einen hohen Anteil an erwerbstätigen Armen, der je nach Abgrenzung zwischen 10 und 15 Prozent liegt.

■ In Deutschland ist dieser Anteil seit Mitte der 90er Jahre stärker gestiegen als in den USA. Trotzdem ist die Armutsquote von Erwerbstätigen dort noch rund doppelt so hoch wie hier, wo die Erwerbsarmut im Jahre 2006 wieder zurückging.

■ Beim Anteil an Geringverdienern haben sich beide Länder angenähert. Allerdings sind Niedrigverdiener in Deutschland durch ihren Haushaltskontext und die staatliche Umverteilung besser vor Armut geschützt als in den USA.

„Working poor“ in Deutschland und den USA

Arbeit und Armut im transatlantischen Vergleich

von Thomas Rhein

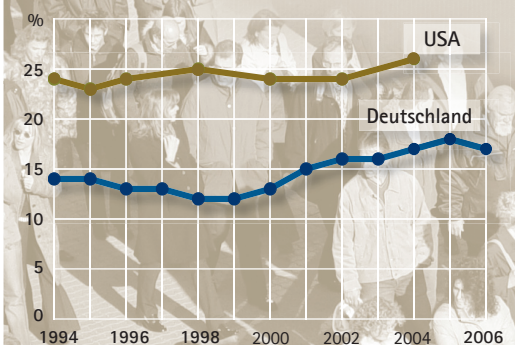
„Armut trotz Arbeit“ wurde in Deutschland bis vor wenigen Jahren nur als Randproblem wahrgenommen. Das hat sich geändert, seit Berichte über „Aufstocker“, also Erwerbstätige, die zusätzlich zum Lohn auch Leistungen nach dem SGB II beziehen, für Aufmerksamkeit sorgen. Zudem steigt seit den 90er Jahren auch hierzulande der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten. Nähern wir uns den Verhältnissen in den USA an, dem Land, in dem der Begriff „working poor“ geprägt wurde?

Ein Vergleich der Armut von Erwerbstätigen in Deutschland und den USA ist deshalb interessant, weil letztere den Typus des „liberalen“ Wohlfahrtsstaats verkörpern und wegen der lange Zeit guten Beschäftigungsperformanz nicht selten als Vorbild galten. Allerdings weisen sie auch ein hohes Maß an sozialer Ungleichheit als Kehrseite der Medaille auf.

Der US-Arbeitsmarkt kann als weitgehend dereguliert gelten. Der Kündigungsschutz ist minimal, die Lohnfindung stark dezentralisiert. Zwar gibt es gesetzliche Mindestlöhne, doch liegen sie weit unter-

halb des Durchschnittslohns. Arbeitslosenunterstützung wird nur kurze Zeit und auf niedrigem Niveau gezahlt. Das verstärkt den Druck auf Arbeitslose, auch gering entlohnte Arbeit aufzunehmen. All dies hatte zur Folge, dass die Erwerbseinkommen ungleicher verteilt sind als in den meisten anderen Industrieländern – wie Studien der

Abbildung 1
Armutgefährdung in den USA und in
Deutschland 1994 bis 2004 bzw. 2006
Anteile in der Gesamtbevölkerung, in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der CNEF-Datensätze. Armutsgrenze 60 % des mittleren Haushalts-Äquivalenzeinkommens, modifizierte OECD-Skala. © IAB

Zur Berechnung der Armutsquote – Konzept der relativen Einkommensarmut

Die Armutsquote gibt an, welcher Teil der Gesamtbevölkerung mit seinem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze liegt. Sie lässt sich auch für Untergruppen berechnen, wie z.B. für minderjährige Kinder, Ältere, oder Erwerbstätige. Dafür muss zunächst die Armutsgrenze ermittelt werden. Den Ausgangspunkt der Berechnung bilden die verfügbaren Einkommen der Haushalte, aus denen das sogenannte mittlere Einkommen oder Medianeinkommen ermittelt wird. Es gilt als Maßstab für den herrschenden Lebensstandard in einem Land. Unter Median versteht man das Einkommen, das genau in der Mitte der beobachteten Einkommen liegt: Die Hälfte aller Personen hat ein höheres, die andere Hälfte ein niedrigeres Einkommen. Relative Armut bestimmt sich in Bezug auf dieses Medianeinkommen: Eine Person gilt als arm bzw. armutsgefährdet, wenn ihr Einkommen weniger als einen bestimmten Anteil des Medianeinkommens beträgt.

Meist legt man das jährliche verfügbare Einkommen zugrunde. Es umfasst die Haushaltseinkünfte aus Erwerbstätigkeit, Vermögen, Renten, Pensionen und anderen Transferzahlungen (z.B. Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe, Kindergeld), abzüglich der gesamten Steuer- und Abgabenlast und wird deshalb in den hier verwendeten Daten auch als *Post-Government Income* bezeichnet. Auch bestimmte geldnahe Einkünfte wie kostenlose Gesundheitsversorgung (Medicaid) und Lebensmittelgutscheine (Food Stamps) gehen ein, mit denen in den USA einkommensschwache Haushalte unterstützt werden. Nicht berücksichtigt ist dagegen der sogenannte Mietwert von selbstgenutztem Wohneigentum, der in Deutschland und den USA nach unterschiedlichen Kalkulationsmethoden ermittelt wird, so dass die Ergebnisse nicht vergleichbar sind und deshalb in beiden Ländern nicht in das *Post-Government Income* eingehen.

Zur Ermittlung des individuellen Einkommens wird das Haushaltseinkommen auf die Haushaltsmitglieder aufgeteilt. Allerdings sinkt der Pro-Kopf-Bedarf gewöhnlich mit steigender Haushaltsgröße, da sich Einspareffekte realisieren lassen. Deshalb verwendet man eine Äquivalenzskala (Gewichtungsschlüssel), die jeder Person im Haushalt ein Gewicht zuweist. Den Berechnungen in diesem Bericht liegt die sogenannte modifizierte OECD-Skala zugrunde, die in internationalen Vergleichen häufig verwendet wird, auch auf EU-Ebene (Laeken-Indikatoren). Sie weist dem ersten Erwachsenen im Haushalt stets den Wert 1 zu, jedem weiteren Erwachsenen und Kindern ab 14 Jahren den Wert 0,5 und Kindern unter 14 Jahren den Wert 0,3. Für ein Paar mit zwei kleinen Kindern ergibt sich so z.B. ein Gewicht von 2,1. Das Haushaltseinkommen wird nun durch die Summe der Gewichte geteilt und so für jede Person das sogenannte „bedarfsgewichtete Netto-Äquivalenzeinkommen“ ermittelt.

Aus allen individuellen Äquivalenzeinkommen wird für jedes Jahr der Median-Wert errechnet. Eine Person, deren Äquivalenzeinkommen weniger als 60 Prozent dieses Medians beträgt, gilt als armutsgefährdet. Daneben werden auch niedrigere Schwellenwerte von 50 Prozent und 40 Prozent verwendet. Einige Berechnungen dieses Berichts sind alternativ auch für die 50%-Schwelle angegeben, die überwiegend im neuesten OECD-Armutsbericht verwendet wird. Der OECD-Bericht verwendet zudem eine leicht abweichende Äquivalenzskala, die nicht zwischen Kindern und Erwachsenen unterscheidet. Das beeinflusst die Berechnungsergebnisse allerdings nur marginal.

OECD seit den 70er Jahren wiederholt gezeigt haben. Das gilt sowohl für die Brutto- als auch für die Nettoeinkommen, auch wenn durch den 1975 eingeführten „Earned Income Tax Credit“ (EITC) niedrige Löhne in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen mit Steuergutschriften subventioniert werden.

Zudem zielten Reformen – die unter dem Begriff „Welfare to Work“ firmieren – schon früher als in Europa auf die Aktivierung von Nicht-Erwerbstätigen, insbesondere von Alleinerziehenden, die Sozialleistungen bezogen („welfare mothers“). Mit der Sozialhilfereform der Clinton-Administration von 1996 wurde die Bezugsdauer von Sozialhilfe auf fünf Jahre für die gesamte Lebenszeit begrenzt und der Bezug von Sozialhilfe an strenge Aktivierungsaufgaben gekoppelt. Damit verstärkte sich der Druck auf nichterwerbstätige Transferempfänger, auch gering entlohnte Tätigkeiten aufzunehmen (vgl. Brücker/Konle-Seidl 2006, Konle-Seidl 2008).

Analoge Trends sind auch in Deutschland festzustellen. Im Zuge abnehmender Tarifbindung gibt es Tendenzen zur Dezentralisierung der Lohnfindung. Parallel dazu wächst der Niedriglohnssektor seit den 90er Jahren. Auch das Paradigma der Aktivierung hat Einzug gehalten in die deutsche Arbeitsmarktpolitik, am deutlichsten mit der Einführung des SGB II im Jahr 2005 („Hartz IV“).

Nähert sich damit auch das Ausmaß der Erwerbsarmut in Deutschland amerikanischen Verhältnissen an? Um diese Frage zu beantworten, ist zunächst der Armutsbegriff zu präzisieren. In der international vergleichenden Armutsforschung wird meist das Konzept der relativen Armutsmessung angewendet (vgl. Infokasten links). Aufbauend auf diesem Konzept gibt der Kurzbericht eine Übersicht über Trends in beiden Ländern zwischen 1994 und 2004 (USA) bzw. 2006 (Deutschland), und erörtert Zusammenhänge zwischen Armut von Erwerbstätigen einerseits und Ungleichheit der Erwerbseinkommen und dem Haushaltskontext von Erwerbstätigen andererseits. In einem Exkurs (Seite 4) wird auch auf administrativ festgelegte absolute Armuts- und Bedürftigkeitsgrenzen in beiden Ländern eingegangen.

■ Der relative Armutsbegriff

Die Analysen dieses Kurzberichts beruhen auf dem Konzept der relativen Einkommensarmut, das heutzutage für internationale Vergleiche meist verwendet wird. Das bedeutet: Es wird keine bestimmte absolute Einkommenshöhe als Grenze gesetzt, sondern es gilt als arm, wer mit seinem Einkommen nicht mehr ein Minimum erreichen kann, das die gesellschaftliche Teilhabe am Lebensstandard und an kulturellen und politischen Aktivitäten auf einem Niveau gestattet, das noch als annehmbar angesehen wird (Hauser 2008).¹ Dieses Minimum bestimmt sich in Relation zum mittleren Lebensstandard in einer Gesellschaft. Mit der Zunahme des mittleren Lebensstandards steigt also auch das Einkommen, das der relativen Armutsgrenze entspricht. Folglich kann jemand mit der gleichen absoluten Einkommenshöhe in einem Land über und in einem anderen unter der Armutsgrenze liegen.

Als Indikator für den mittleren Lebensstandard dient das sogenannte mittlere Netto-Äquivalenzeinkommen (vgl. dazu Infokasten „Zur Berechnung der Armutsquote“). Wer über weniger als 50 Prozent oder 60 Prozent dieses mittleren Einkommens verfügt, gilt als arm bzw. armutsgefährdet – dies sind die beiden am häufigsten verwendeten Schwellenwerte. Die 50%-Schwelle liegt dem jüngsten Armutsbericht der OECD zugrunde (OECD 2008). Die 60%-Schwelle wird bei den sogenannten Laeken-Indikatoren verwendet, die von der Europäischen Union zur Armutsberichterstattung und -bekämpfung vereinbart wurden, und daran orientiert sich auch die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung (BMAS 2008).

Die Armutsquote als Maß der relativen Einkommensarmut sagt vorrangig etwas über die Einkommensverteilung in einem Land aus: Je höher die Quote, desto ungleicher sind die Einkommen verteilt. Allerdings gilt dieser Schluss nur für die untere Hälfte der Einkommensverteilung, also unterhalb des mittleren Einkommens. Die Quote erlaubt keinen Schluss über die Ungleichverteilung im oberen Einkommensbereich, die nach dem eben zitierten OECD-Bericht sowohl in den USA als auch in Deutschland seit Mitte der 90er Jahre stark zugenommen hat. Diese Einschränkung ist bei der Interpretation der Armutsquote zu beachten.

¹ Ein breiter gefasster Armutsbegriff, der auf dem sogenannten Lebenslagenansatz aufbaut, berücksichtigt zusätzlich auch nicht-monetäre Aspekte der Lebenssituation, wie die Wohnsituation, Bedrohung durch Kriminalität, etc.

Die hier vorgestellten Berechnungen wurden mit dem Cross-National Equivalent File (CNEF) durchgeführt (vgl. Infokasten unten). In das CNEF gehen ausgewählte Daten aus nationalen Haushaltsbefragungen ein. Die Daten werden jährlich erhoben, im Falle der USA seit 1997 in zweijährigem Abstand. Die aktuellsten Daten wurden 2005 (USA) bzw. 2007 (Deutschland) erhoben. Die Angaben zum Jahreseinkommen beziehen sich stets auf das Vorjahr, so dass die Analyse bis 2004 bzw. 2006 reicht. Als zeitlicher Beginn wurde 1994 (Erhebungsjahr 1995) gewählt. Damit umfasst der Vergleich eine Spanne von 10 Jahren. Die deutschen Daten schließen auch die neuen Bundesländer ein.

■ Armutsschwellen und -quoten in Deutschland und den USA

Den Ausgangspunkt der Analyse stellt die Ermittlung der Armutsschwelle von 60 Prozent des Äquivalenzeinkommens für die einzelnen Jahre dar. Die Beträge werden hier für den Beginn und das Ende des Analysezeitraums wiedergegeben: Die Schwelle lag 1994 in den USA bei 864 \$ und stieg bis 2004 auf 1.255 \$; in Deutschland lag die Schwelle 1994 bei 676 € und stieg bis 2004 auf 818 €, bis 2006 auf 837 €. Ein

i

Das Cross-National Equivalent File (CNEF)

Das CNEF enthält Daten zum Einkommen, zur Erwerbsbeteiligung und zu anderen Lebensbereichen von Personen und Haushalten in Deutschland, den USA und vier weiteren Ländern. Damit kann ihre Einkommens- und Erwerbssituation sowohl in einem bestimmten Jahr als auch im Zeitverlauf verfolgt werden. Die Daten stammen aus repräsentativen Wiederholungsbefragungen in den teilnehmenden Ländern. In Deutschland ist dies das Sozio-Ökonomische Panel (SOEP), in den USA die Panel Study of Income Dynamics (PSID). Diese Befragungen werden seit 1968 (PSID) bzw. 1984 (SOEP) durchgeführt, sind ähnlich gestaltet und verwenden eine vergleichbare Erhebungsmethodik. Sowohl für das PSID als auch für das SOEP wurden in der letzten Befragungswelle Daten von mehr als 20.000 Personen erhoben. Für das CNEF wurden eigens harmonisierte Variablen konstruiert, um die Vergleichbarkeit zwischen den Ländern zu verbessern. Sofern erforderlich, lassen sich die CNEF-Daten durch Informationen aus den nationalen Erhebungen ergänzen. Nähere Information zum CNEF finden sich bei Frick u.a. (2007).

Vergleichbare Daten werden in Deutschland auch für das europäische Panel EU-SILC (Leben in Europa) erhoben. Sie sind im aktuellen Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung enthalten. Die deutschen EU-SILC-Daten sind allerdings erst seit 2004 verfügbar, so dass noch keine längeren Trends beobachtet werden können. Zum anderen sind bestimmte Gruppen, nämlich einkommensschwache Ausländer, Geringqualifizierte und Familien mit kleinen Kindern, dort noch unterrepräsentiert, so dass das Ausmaß der Armut vermutlich unterschätzt wird (Hauser 2008).

Alleinstehender, dessen Netto-Einkommen unter diesen Schwellenwerten lag, galt demnach als arm bzw. armutsgefährdet.

Anhand dieser Schwellenwerte lassen sich die Armutsquoten berechnen. Zwar geht es in diesem Bericht vorrangig um die Gruppe der Erwerbstätigen. Jedoch lässt sich deren Situation im jeweiligen Land

besser einordnen, wenn auch die Armutsquoten der Gesamtbevölkerung berücksichtigt werden (vgl. **Abbildung 1**, Titelseite). Über den gesamten Zeitraum lag die Quote in den USA zwischen 23 und 26 Prozent und damit deutlich höher ist als in Deutschland. Hierzulande stieg sie seit 2000, erreichte im letzten gemeinsamen Beobachtungsjahr 2004 einen Wert von 17 Prozent und lag 2005 noch einen Prozentpunkt höher. In keinem anderen OECD-Land nahm die Armut zwischen 2000 und 2005 so stark zu wie in Deutschland (OECD 2008). Erst 2006 ging die Quote wieder leicht zurück, möglicherweise als Folge des Aufschwungs am Arbeitsmarkt.

■ Armut bei Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen

Wie hoch ist nun die Armutsgefährdung von Erwerbstätigen? Hier interessiert hauptsächlich die Frage, inwieweit Personen gefährdet sind, die tatsächlich in substanziellem Umfang Erwerbsarbeit leisten. Denn wenn jemand nur marginal erwerbstätig ist, überrascht es wenig, wenn der Arbeitsverdienst nicht für einen annehmbaren Lebensstandard reicht.

Deshalb wird im Folgenden der Begriff „erwerbstätig“ beschränkt auf Personen, die Einkünfte aus abhängiger oder selbständiger Erwerbsarbeit erzielen und mindestens 1.000 Jahresarbeitsstunden beschäftigt waren.² Das liegt etwas unterhalb der Jahresarbeitszeit, die ein ganzjährig Beschäftigter mit einer Wochenarbeitszeit von 19 Stunden in Deutschland normalerweise leistet. Die gleiche Jahresarbeitszeit könnte sich auch bei einer Vollzeitbeschäftigung über 6 Monate ergeben.

Ergänzend wurde auch eine engere Abgrenzung gewählt: Es gilt als „vollerwerbstätig“, wer pro Jahr mindestens 1.820 Stunden beschäftigt war.² Das entspricht in etwa einer ganzjährigen Beschäftigung mit einer Wochenarbeitszeit von 35 Stunden. Als Referenzgruppe dient schließlich die Gruppe der Nichterwerbstätigen – dies sind Personen, die gar nicht oder weniger als 52 Stunden im Jahr erwerbstätig waren.

Die Analysen beschränken sich zudem sowohl bei den Erwerbstätigen als auch bei den Nichterwerbstätigen auf Personen im Erwerbsalter zwischen 18 und 64 Jahren.³

² Beschäftigungszeit insgesamt, einschließlich Urlaub, Krankheitszeiten und dergleichen.

³ Diese Altersabgrenzung liegt auch den Laeken-Indikatoren der EU für die Erwerbsbevölkerung zugrunde.

i

Exkurs

Absolute Armuts- und Bedürftigkeitsgrenzen in Deutschland und den USA

Grundsätzlich lassen sich zwei Varianten des Armutsbegriffs unterscheiden: zum einen das Konzept der relativen Einkommensarmut, wonach Armut relativ zum mittleren Lebensstandard definiert wird – dieses Konzept liegt den Analysen in diesem Kurzbericht zugrunde. Zum anderen gibt es in beiden Ländern staatlich definierte Armuts- oder Bedürftigkeitsgrenzen, die einen Grund- oder Mindestbedarf decken sollen (in den USA: „basic needs for healthy living“, in Deutschland: „soziokulturelles Existenzminimum“). Damit werden in beiden Ländern absolute Armuts- bzw. Bedürftigkeitsgrenzen administrativ festgelegt (vgl. dazu, auf Deutschland bezogen, ausführlicher: Bruckmeier/Graf/Rudolph 2008). Ihre Unterschreitung begründet zugleich Ansprüche auf bestimmte sozialstaatliche Leistungen.

In den USA werden in Abhängigkeit vom Haushaltstyp durch das amtliche U.S. Census Bureau verschiedene offizielle Armutsgrenzen ermittelt. Sie werden jährlich an die Preissteigerungsrate angepasst und fortgeschrieben. Im Jahre 2004 lag die Grenze, auf einen Monat umgerechnet, für einen Alleinlebenden bei 804 \$, für eine vierköpfige Familie mit zwei kleinen Kindern bei 1.609 \$. Bis zum Jahre 2007 stieg die Grenze auf 882 \$ bzw. 1.752 \$ an. Rechnet man die Werte von 2007 unter Berücksichtigung von Kaufkraftparitäten in Euro* um, so ergeben sich 779 € bzw. 1.547 €. Allerdings sind dies Einkommen vor Steuern und ohne Berücksichtigung von geldwerten Leistungen wie „food stamps“ oder kostenlose Gesundheitsversorgung (Medicaid). Der direkte Vergleich mit dem effektiven verfügbaren Netto-Einkommen ist deshalb nicht möglich. Das Unterschreiten dieser Grenze begründet Ansprüche auf Earned Income Tax Credit, sofern jemand im Haushalt erwerbstätig ist.

Eine absolute Armutsgrenze existiert implizit auch in Deutschland, und zwar in Form der Grundsicherung, die nach dem SGB II an Personen ohne Einkommen zur Bedarfsdeckung gezahlt wird. Laut Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung waren dies zu Beginn 2008 durchschnittlich 681 € für einen Alleinlebenden (ohne Sozialversicherungsbeiträge). Für eine vierköpfige Familie lagen die Leistungen durchschnittlich bei 1.643 €.

Diese administrativ gesetzten Bedürftigkeitsgrenzen sind somit in beiden Ländern niedriger als 60 Prozent des mittleren Einkommens, wobei der Abstand in den USA noch größer ist als in Deutschland.

* Dazu wird der Wechselkurs zwischen Euro und Dollar bereinigt um die unterschiedliche Kaufkraft der Währungen im jeweiligen Land. Zwischen Deutschland und den USA ergab sich für 2007 im Jahresdurchschnitt ein kaufkraftbereinigter Dollar-Kurs von 0,883 Euro (Quelle: <http://www.oecd.org/std/ppp>).

In **Abbildung 2** ist die Entwicklung der Armutsquoten für die genannten Personengruppen einzeln dargestellt.

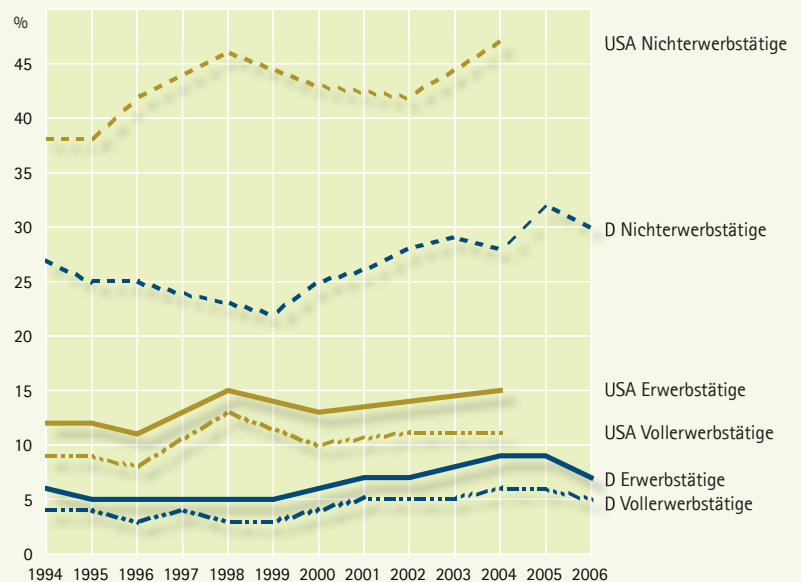
In beiden Ländern sind Erwerbstätige, und hier besonders Vollerwerbstätige, weniger von Armut bedroht als die Gesamtbevölkerung (vgl. **Abbildung 1**). Das ist sicherlich kein überraschendes Ergebnis. Wieder liegen die Quoten in Deutschland wesentlich niedriger als in den USA. In beiden Ländern steigen sie im Trend seit den 90er Jahren an. Zwischen 1999 und 2005 stieg die Armutsgefährdung hierzulande bei den Erwerbstätigen von 5 auf 9 Prozent, bei den Vollerwerbstätigen von 3 auf 6 Prozent – ein Anstieg, der somit noch deutlicher ausfiel als bei der allgemeinen Armutsgefährdung. Erst 2006 war wieder ein Rückgang zu verzeichnen. Die Armutsquote fiel auf 7 Prozent für alle Erwerbstätige, das entspricht einer Zahl von rund 2,3 Mio. Personen. Die Quote von 5 Prozent für Vollerwerbstätige steht für eine Zahl von gut 1,1 Mio. Personen.

Allerdings kann von einer Annäherung an amerikanische Verhältnisse nur bedingt gesprochen werden, eher von einem in beiden Ländern gemeinsamen Trend zum allmählichen Anstieg der Erwerbsarmut. Im Jahr 2006 war für Deutschland wieder eine leicht rückläufige Tendenz zu erkennen – vermutlich wegen der Belebung am Arbeitsmarkt, die aber jetzt durch die Folgen der Finanzkrise wieder in Frage gestellt wird.

Von den Nichterwerbstätigen zwischen 18 und 64 war in Deutschland zuletzt fast jeder Dritte, in den USA sogar fast die Hälfte einkommensarm. Die deutsche Quote liegt vor allem deshalb niedriger, weil deutsche Nichterwerbstätige wesentlich stärker mit staatlichen Transferzahlungen unterstützt werden.

Abbildung 2
Armutsquoten von Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen in den USA und in Deutschland

1994 bis 2004 bzw. 2006, Anteile in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der CNEF-Datensätze (SOEP-Wellen 1995 bis 2007, PSID 1995 bis 2005). Zur Abgrenzung der Personengruppen siehe Text.

© IAB

i

Exkurs

Wie hoch wären die Armutsquoten bei einer niedrigeren Armutsgrenze?

Alternativ wurden die Werte für das jeweils letzte Erhebungsjahr auch mit einer niedrigeren Armutsschwelle berechnet, nämlich 50 Prozent (statt 60 %) des mittleren Einkommens.

Dadurch würde die allgemeine Armutsquote in Deutschland auf 11 Prozent absinken und die Armutsgrenze auf 698 €. Der Anteil der armen Erwerbstätigen läge bei 4 Prozent (1,2 Mio. Personen), der Anteil der armen Vollerwerbstätigen bei knapp 3 Prozent (650 Tsd. Personen).

In den USA wäre 2004 ein Rückgang der Schwelle auf 1.045 \$ und der allgemeinen Armutsquote auf 19 Prozent zu verzeichnen. Der Anteil der armen Erwerbstätigen würde auf 10 Prozent, derjenige der armen Vollerwerbstätigen auf 7 Prozent zurückgehen.

Auch bei der 50%-Schwelle wäre also relative Erwerbsarmut in den USA wesentlich stärker verbreitet.

■ Ungleichheit der Erwerbseinkommen in Deutschland und in den USA

Welche Rolle spielt die Verteilung der Erwerbseinkommen im Kontext von Erwerbsarmut? Sind die Erwerbseinkommen in den USA ungleicher verteilt als in Deutschland? Tatsächlich trifft das für den oberen Bereich der Verteilung zu, oder anders formuliert: Es gibt dort relativ mehr „Großverdiener“ im Verhältnis zum mittleren Arbeitseinkommen als in Deutschland. Es liegt aber auf der Hand, dass dieser Bereich im Kontext von Erwerbsarmut praktisch keine Rolle spielt.






Deshalb befasst sich die folgende Analyse mit der Verteilung im unteren Verdienstbereich. Ein oft verwendeter Indikator dafür ist die Größe des Niedriglohnssektors, d.h. der Anteil an Beschäftigten, der weniger als zwei Drittel des mittleren (Brutto-)Lohns verdient. Diesen Schwellenwert verwendet auch die folgende Analyse, aber sie bezieht sich nicht nur auf Löhne, sondern auf alle Arbeitseinkommen, also auch solche aus selbständiger Tätigkeit. Es wird außerdem der Jahresverdienst als Bezugsgröße gewählt (und auf Monatslöhne umgerechnet). Niedriglohnanalysen stellen sonst meist auf Stunden- oder Monatslöhne ab. Da aber das Haushalts-Äquivalenzeinkommen auf Jahresbasis berechnet wird, ist in diesem Kontext das (Brutto-)Jahreseinkommen aus Erwerbsarbeit die besser geeignete Bezugsgröße. Die Analyse beschränkt sich auf die Gruppe mit annähernd vergleichbarer Arbeitszeit, dies sind die Vollerwerbstätigen (mit mindestens 1.820 Jahres-Arbeitsstunden).

In **Tabelle 1** sind die Niedrigverdienerquoten aus Erwerbsarbeit im Jahr 1994 und für 2004 bzw. 2006 für diese Gruppe wiedergegeben.

Tabelle 1

Niedrigeinkommen in den USA und in Deutschland

Vollerwerbstätige, die ein Niedrigeinkommen beziehen, Anteile in Prozent

	USA		Deutschland		
	1994	2004	1994	2004	2006
Anteil der Vollerwerbstätigen mit Niedrigeinkommen					
Niedrigeinkommensschwelle*	1.667 \$	2.222 \$	1.382 €	1.738 €	1.789 €

* Niedrigeinkommensschwelle: ⅔ des Brutto-Medianeinkommens der jeweiligen Gruppe.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der CNEF-Datensätze (PSID und SOEP).

© IAB

In Deutschland ist der Geringverdieneranteil gestiegen und lag im letzten gemeinsamen Beobachtungsjahr 2004 bei 24 Prozent. Das waren nur noch zwei Prozentpunkte weniger als in den USA, der Anteil ist allerdings bis 2006 wieder leicht gesunken. Beschränkt man die Berechnung auf Personen, die abhängig vollzeitbeschäftigt sind,⁴ so ergibt sich für die USA eine Geringverdienerquote von 25 Prozent (2004), in Deutschland von 22 Prozent (sowohl 2004 als auch 2006).

Welche Zusammenhänge bestehen nun zwischen niedrigen Arbeitseinkommen und Lebensstandard? Es liegt auf der Hand, dass Geringverdiener stärker armutsgefährdet sind als besser Verdienende. Allerdings gibt es hier deutliche Unterschiede zwischen den Ländern: Von den Geringverdienern lagen in den USA 37 Prozent unter der Armutsgrenze (2004), in Deutschland waren es lediglich rund 20 Prozent (2004) bzw. 22 Prozent (2006).

■ Der Haushaltskontext von Erwerbstätigen

Das Armutsrisiko von Erwerbstätigen hängt nicht nur vom Verdienst, sondern auch vom Haushaltskontext ab, in dem sie leben. Mit einem Lohn, von dem ein Alleinstehender gut leben kann, kommt eine kinderreiche Familie womöglich nicht mehr zurecht. Zudem spielt es eine Rolle, ob noch andere Erwachsene im Haushalt leben und gegebenenfalls ebenfalls erwerbstätig sind.

In beiden Ländern leben über 80 Prozent aller Erwerbstätigen in einem der fünf Haushaltstypen, die in **Tabelle 2** aufgeführt sind. Sie zeigt, dass das Armutsrisiko von erwerbstätigen Singles in beiden Ländern leicht überdurchschnittlich ist. Bei Paarhaushalten ohne Kinder dagegen ist es unterdurchschnittlich – hier liegt die amerikanische Quote sogar niedriger als die deutsche, was darauf zurückzuführen ist, dass Frauen häufiger und vor allem häufiger Vollzeit arbeiten als in Deutschland.

Zwei Haushaltstypen mit höherer Armutsgefährdung sind dagegen Paarhaushalte mit zwei und mehr Kindern – vor allem in den USA – und Alleinerziehende. In diesen beiden Haushaltskonstellationen zusammengenommen leben in den USA 29 Prozent aller Erwerbstätigen, in Deutschland sind es nur 15 Prozent. Augenfällig ist vor allem der höhere Anteil an Alleinerziehenden in den USA.

⁴ Genauer handelt es sich um Personen, die in der angegebenen Hauptbeschäftigung abhängig beschäftigt waren.

Noch deutlicher sind die Unterschiede zwischen beiden Ländern, wenn man nur Geringverdiener berücksichtigt: 31 Prozent von ihnen leben in den USA in einer der beiden „ungünstigen“ Haushaltskonstellationen, in Deutschland dagegen nur 10 Prozent. Die höhere Armutsgefährdung von Geringverdienern in den USA lässt sich somit – neben der weniger ausgeprägten staatlichen Umverteilung – auch auf den ungünstigeren Haushaltskontext zurückführen, in dem diese leben.

Fazit

Relative Einkommensarmut von Erwerbstätigen ist auch in Deutschland kein marginales Phänomen mehr und hat seit 1999 zugenommen – deutlicher als in den USA. Dennoch liegen die Anteile der von Armut bedrohten Erwerbstätigen in den USA noch rund doppelt so hoch wie in Deutschland.

Will man Gründe dafür benennen, so ist eine eingehende Analyse der Determinanten der Erwerbsarmut erforderlich. In der Forschung zu diesem Thema (vgl. z.B. Strengmann-Kuhn 2003, Haisken-deNew 2004) werden im Wesentlichen drei Faktoren herausgearbeitet, die das Ausmaß von Erwerbsarmut determinieren:

1. die Verteilung der (Brutto-)Erwerbseinkommen,
2. der Haushaltskontext, in dem Erwerbstätige leben, und
3. die Umverteilungswirkung der Staatstätigkeit, also von Steuern, Abgaben und Transferzahlungen.

Die Wechselwirkungen zwischen diesen Faktoren sind komplex und konnten im Rahmen dieses Berichts nur ansatzweise behandelt werden.

Jedoch legen die Befunde den Schluss nahe, dass der Anstieg der Erwerbsarmut in Deutschland zwischen 1999 und 2005 im Wesentlichen auf die zunehmende Ungleichverteilung der Erwerbseinkommen zurückzuführen ist. Dafür spricht auch, dass sich der Haushaltskontext von Erwerbstätigen in diesem Zeitraum nicht wesentlich geändert hat.⁵

⁵ Der Anteil der Alleinlebenden an allen Erwerbstätigen ist zwar zwischen 1999 und 2005/2006 von 18 auf 22 Prozent gestiegen, jedoch hatte das praktisch kaum Auswirkungen auf das gesamte Ausmaß der Erwerbsarmut. Allerdings hat im gleichen Zeitraum die Zahl der Haushalte, in denen niemand erwerbstätig war, als Folge der ungünstigen Arbeitsmarktentwicklung stark zugenommen und 2005 einen Anteil von fast 20 Prozent aller Haushalte erreicht (OECD 2008).

⁶ Eine ausführliche Analyse der zunehmenden Lohndifferenzierung in (West-)Deutschland findet sich bei Dustmann/Ludsteck/Schönberg (2007).

Tabelle 2

Armutsquoten von Erwerbstätigen¹⁾ nach ausgewählten Haushaltstypen

USA und Deutschland, in Prozent

Haushaltstyp	USA 2004		Deutschland 2006	
	Armutsquoten	Anteile ²⁾	Armutsquoten	Anteile ²⁾
Alleinlebend	17	18	8	22
Paar ohne Kind	4	24	7	29
Paar mit 1 Kind ³⁾	8	15	5	17
Paar mit 2 Kindern und mehr ³⁾	23	21	8	12
Alleinerziehend	39	8	24	3
insgesamt	15	100	7	100

¹⁾ Nur Erwerbstätige mit mindestens 1.000 geleisteten Arbeitsstunden

²⁾ Anteile der Personen, die im jeweiligen Haushaltstyp leben, an allen Erwerbstätigen

³⁾ unter 18 Jahren

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der CNEF-Datensätze (PSID und SOEP).

Die Zunahme des Anteils von Niedrigeinkommen lässt sich auf mehrere Ursachen zurückführen:⁶

- Erstens nahm die Tarifbindung der Löhne ab und erlaubte somit eine stärkere Differenzierung der Löhne.
- Zweitens verschlechterte sich im Zuge der Globalisierung die Wettbewerbsposition von Geringqualifizierten am Arbeitsmarkt.
- Drittens wachsen mit dem Strukturwandel hin zum Dienstleistungssektor die Beschäftigtenanteile in Branchen, in denen häufig Niedriglöhne gezahlt werden, z.B. im Handel oder bei den personenbezogenen Dienstleistungen.

Für die weiter bestehenden Unterschiede bei der Armutsquote in den beiden Ländern lassen sich mehrere Gründe benennen: Zum einen liegt die deutsche Niedrigverdienerquote noch unter der amerikanischen. Trotz abnehmender Zentralisierung wirkt das deutsche Lohnfindungssystem offenbar noch stärker ausgleichend als dies in den USA der Fall ist. Zum anderen ist der Haushaltskontext von amerikanischen Erwerbstätigen – vor allem von Geringverdienern – häufig ungünstiger als der von deutschen.

Schließlich wirkt das deutsche Abgaben- und Transfersystem stärker ausgleichend und umverteilend als das amerikanische (OECD 2008) – das kommt vor allem Arbeitslosen und anderen Nichterwerbstätigen, aber auch Erwerbstätigen im unteren Bereich der Einkommensverteilung zugute. Zwar profitieren in den USA rund 22 Mio. Geringverdiener-Haushalte vom Earned Income Tax Credit (EITC) mit einem Brutto-Volumen von über 36 Mrd. Dollar (2004). Aber die Bemessung des EITC orientiert sich

an einer administrativ festgesetzten Armutsgrenze, die weit unterhalb der Schwelle von 60 Prozent des mittleren Einkommens liegt. Auch in Deutschland liegt das Niveau der bedarfsorientierten Grundsicherung niedriger als die 60 Prozent-Schwelle. Aber der Abstand ist hier doch geringer als in den USA.

Die nach wie vor sichtbaren Unterschiede zwischen den beiden Ländern reflektieren somit auch die unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Systeme. Die amerikanische Beschäftigungs- und Sozialpolitik ist klar auf Erwerbsanreize ausgerichtet und nicht auf den Ausgleich von Einkommensungleichheit. Steuern, Abgaben und Transfers haben nur geringe ausgleichende Wirkung. Sofern es eine zeitlich unbefristete Grundsicherung für Erwerbslose gab, wurde sie mit der Sozialhilfereform von 1996 de facto abgeschafft.

Demgegenüber garantiert die deutsche Grundsicherung nach wie vor ein unbefristetes sozio-kulturelles Existenzminimum. Zwar verstärkte die Einführung des SGB II im Jahre 2005 den Druck zur Aufnahme auch gering entlohnter Tätigkeiten. Ob dies aber zu mehr Erwerbsarmut führt, kann derzeit noch nicht beurteilt werden. Das gilt auch für die Frage, ob der Rückgang der Armut im Jahre 2006 eine Trendumkehr eingeleitet hat. Wenn dieser Rückgang auf die Besserung der Wirtschafts- und Beschäftigungslage zurückzuführen ist, so ist umgekehrt zu befürchten, dass der Abschwung in Folge der Finanzkrise auch wieder zu mehr Armut unter Erwerbstätigen (und Nichterwerbstätigen) führen wird.

Der Autor

Thomas Rhein

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter
im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche
und Europäische Integration“

thomas.rhein@iab.de

Literatur

BMAS (2008): Lebenslagen in Deutschland – Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.

Brücker, H.; Konle-Seidl, R. (2006): Kombilöhne im internationalen Vergleich: Nicht jede Therapie schlägt überall an. IAB-Kurzbericht 10/2006, Nürnberg.

Bruckmeier, K.; Graf, T.; Rudolph, H. (2008): Working poor: Arm oder bedürftig? Eine Analyse zur Erwerbstätigkeit in der SGB-II-Grundsicherung mit Verwaltungsdaten. IAB-Discussion Paper, 34/2008, Nürnberg.

Dustmann, Ch.; Ludsteck, J.; Schönberg, U. (2007): Revisiting the German wage structure. IZA discussion paper, 2685, Bonn.

Frick, J.; Jenkins, S.; Lillard, D.; Lipps, O.; Wooden, M. (2007): The Cross-National Equivalent File (CNEF) and its Member Country Household Panel Studies, in: Schmollers Jahrbuch 127, S. 627–654.

Hauser, R. (2008): Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung – Diagnoseinstrument und Basis für Therapieansätze, in: Wirtschaftsdienst 7/2008. S. 427–432.

Konle-Seidl, R. (2008): Hilfreformen und Aktivierungsstrategien im internationalen Vergleich. IAB-Forschungsbericht 7/2008, Nürnberg.

OECD (2001): Employment Outlook, Chapter 2: When money is tight – Poverty dynamics in OECD countries.

OECD (2008): Growing Unequal – Income distribution and poverty in OECD countries.

Strengmann-Kuhn, W. (2003): Armut trotz Erwerbstätigkeit – Analysen und sozialpolitische Konsequenzen. Frankfurt M.