

# EU-Indikatoren zur sozialen Inklusion in Deutschland\*

Von Peter Krause\*\* und Daniel Ritz\*\*\*

**Zusammenfassung:** EU-Indikatoren zur Messung der sozialen Inklusion sind fester Bestandteil der im Prozess von Lissabon vereinbarten Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in Europa. Im Beitrag wird erläutert, wie die multidimensional ausgerichteten Laeken-Indikatoren in den sozialpolitischen Steuerungsprozess mittels der Offenen Methode der Koordinierung (OMC) in Nationale Aktionspläne eingebettet sind und welche Datengrundlagen verwendet werden. Im empirischen Teil werden zunächst auf Grundlage des SOEP die einkommensbasierten Indikatoren zur Beschreibung der langjährigen Entwicklung in Deutschland herangezogen; daran anschließend werden exemplarisch einzelne Kennzahlen im europäischen Vergleich dargestellt.

**Summary:** The EU-Indicators on social inclusion have become an inherent part of the Lisbon Strategy for combating poverty and social exclusion in Europe. This article shows how the multi-dimensionally orientated Laeken Indicators are embedded into the common social policy of the EU via the Open Method of Coordination (OMC) and their utilisation in national action plans for social inclusion, while also taking a look at the underlying data sources. In the empirical part, income-based indicators derived from the SOEP are used for characterising the long-term developments in Germany. This is followed by a cross-national comparison of selected results within the EU.

## 1 Indikatoren zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung

Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung hat mit dem Prozess von Lissabon einen bemerkenswert hohen Stellenwert in der politischen Agenda Europas erhalten. Der dort institutionalisierte Prozess der sozialpolitischen Europäisierung hat seitdem sowohl die sozialpolitische wie auch die wissenschaftliche Diskussion um Armut und Ausgrenzung bereichert. Ungeachtet der weiterhin sehr großen theoretischen Heterogenität bezüglich der Definition wie auch der Messung von Inklusion, Armut und Ausgrenzung hat der Lissabon-Prozess zu einem praktikablen Konsens geführt, der auch länderübergreifende Vergleiche ermöglicht und forciert hat. So wird die im Ratsbeschluss der EU festgelegte Definition von Armut als multidimensional und relativ<sup>1</sup> zu messende Größe ungeachtet der zumeist einkommensbasierten Operationalisierungen seit langer Zeit gemeinhin akzeptiert. Bei der Einkommensdimension ist die Festlegung von einheitlichen Berechnungsweisen und die Verwendung desselben Einkommenskonzeptes, gleicher Äquivalenzgewichtung und gleicher Armutsschwellenwerte für die vergleichende Darstellung

\* Wir danken Constanze Büning und Thomas Laskowski für ihre Beiträge zur Datenaufbereitung und Analyse sowie dem Gutachter für die hilfreichen Überarbeitungshinweise.

\*\* Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), E-Mail: [pkrause@diw.de](mailto:pkrause@diw.de)

\*\*\* Institut für Forschung und Entwicklung in der Bundesstatistik, Statistisches Bundesamt, E-Mail: [daniel.ritz@destatis.de](mailto:daniel.ritz@destatis.de)

<sup>1</sup> Das heißt, die im jeweiligen Land herrschenden Lebensstandards bilden die Referenz zur Ableitung der Armutsschwellen.

unabdingbar. Schließlich müssen sowohl die Erhebungsmethoden als auch die Befragungsinstrumente so aufeinander abgestimmt sein, dass vergleichende Darstellungen möglich sind. Derartige Standardisierungen sind notwendige Voraussetzungen zur Ableitung von Indikatoren im Spannungsfeld von wissenschaftlicher Berichterstattung und sozialpolitischer Anwendung.

Die Auswahl an EU-Indikatoren (vgl. Abschnitt 2) kennzeichnet den Übergang von einer primär einkommenszentrierten Armutsberichterstattung hin zu einer mehrdimensionalen Betrachtung der sozialen Exklusion, die neben der Einkommensdimension auch Gesundheit, Arbeit und Bildung einschließt. Die Zusammensetzung der Primär-Indikatoren verbindet die in westlichen Ländern bisher vielfach noch vorherrschende einkommenszentrierte Armutsbetrachtung mit der vor allem bei Entwicklungsländern zu findenden Orientierung an Aspekten der Lebensqualität, bei der Armut und soziale Exklusion eher mit HDI-Maßen (Human-Development-Index, vgl. Human Development Report 2001) beschrieben werden, die sich aus dem „capability approach“ (Sen 2000) ableiten. Ungeachtet dessen nehmen die einkommensbasierten Indizes im gesamten Indikatorenset einen breiten Raum ein. Trotz ihrer Fülle sind sie aber keineswegs redundant, zum Teil sogar ausgesprochen innovativ, indem etwa bei der zeitlichen Verankerung der Armutsgrenze relative und absolute Betrachtungsweisen verbunden werden und überhaupt der zeitliche Bezug ebenfalls berücksichtigt wird. In Tabelle 1 wird dieser Zusammenhang skizziert. Der Begriff der fehlenden sozialen Inklusion verbindet schließlich die unter dem Schlagwort soziale Exklusion betriebene, mehrdimensionale Armutsbetrachtung unter Einbezug der Dauer des jeweils deprivierten Status (Whelan et al. 2004) mit dem im sozialpolitischen Diskurs der EU geläufigen Begriff der sozialen Kohäsion (Berger-Schmitt 2000, Keck und Krause 2006), der die inneren Bindungen, nicht nur zwischen den Staaten, sondern auch innerhalb der Länder und Regionen akzentuiert.

Tabelle 1

### Armut, soziale Exklusion und Inklusion

Zeitliche und dimensionale Betrachtungsweise ...	Eindimensional	Mehrdimensional
zum Zeitpunkt	Armut	Deprivation
im Zeitverlauf	Dauer der Armut	Soziale Exklusion
im Lebensverlauf/soziale Kohäsion	Profile der Armut	Soziale Inklusion

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei den ersten beiden Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung ist eine ähnliche fortschreitende theoretische Verankerung zu beobachten: Einerseits wurden die einkommens- und vermögensbasierten Aspekte weiter ausgedehnt, andererseits aber auch explizit andere Dimensionen der Deprivation wie Bildung, Gesundheit, Wohnen und Arbeiten eigenständig behandelt. Diese nationalen Berichte nehmen explizit auf die EU-Indikatoren Bezug und orientieren sich ebenfalls ausdrücklich an der im „capability approach“ zum Ausdruck gebrachten mehrdimensionalen Betrachtung von Armut und sozialer Ausgrenzung; dieser theoretische Bezug weist enge Verbindungen zu dem in Deutsch-

land in der Armutsdiskussion schon seit längerem vorherrschenden und älteren Konzept der Lebenslagen auf.<sup>2</sup>

Im vorliegenden Beitrag werden zunächst die EU-Indikatoren zur sozialen Inklusion dargestellt und deren Einbettung in nationale Aktionspläne erläutert. Daran anschließend werden die Datenbasen und Berechnungsgrundlagen beschrieben. Im folgenden empirischen Teil werden die auf Basis der aktuellen Berechnungsgrundlagen erstellten einkommensbasierten Indikatoren zur Beschreibung der langjährigen Entwicklung in Deutschland seit 1992 herangezogen. Daran schließt sich eine bi- und multivariate Betrachtung der ebenfalls in den Berechnungsgrundlagen festgelegten sozio-oekonomischen Differenzierungskriterien für die einkommensbasierte Armutsrisikoquote an. Es folgt für ausgewählte monetäre und nicht-monetäre Kennziffern eine Darstellung im europäischen Vergleich. Abschließend wird die Auswahl der Indikatoren sowie ihre sozialpolitische Bedeutung zusammenfassend bewertet.

## 2 **EU-Indikatoren zu sozialer Inklusion (Laeken-Indikatoren), nationale Aktionspläne und der Prozess von Lissabon**

Die Entwicklung von Strukturindikatoren zur Beschreibung der sozialen Inklusion in der EU geht auf die Sondertagung des Europäischen Rates in Lissabon am 23. und 24. März 2000 zurück. Das dort formulierte

„Ziel, die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“ (Präsidentschaft der Europäischen Union 2000)

machte die Einführung von Messgrößen notwendig, an denen der Fortschritt der angestrebten Entwicklung abzulesen ist. Damit war der Weg für Indikatoren zur sozialen Inklusion politisch vorgezeichnet. Beim informellen Treffen der EU-Sozialminister im Juli 2001 wurden folgende Prämissen für die Entwicklung der Indikatoren aufgestellt:

- Die Indikatoren sollen sich auf die Ergebnisse von Sozialpolitik beziehen und nicht auf die eingesetzten Mittel.
- Sie sollen den Kern des Problems treffen und normativ interpretierbar sein.
- Sie sollen robust und statistisch valide sein.
- Sie sollen durch sozialpolitische Maßnahmen beeinflussbar sein, aber nicht manipulierbar.
- Die Indikatoren sollen keine missverständlichen Signale an die Öffentlichkeit senden. Deshalb wurde unter anderem angeregt – angesichts der recht hohen Schwelle von 60 % des Medianeinkommens für die Berechnung der Niedrigeinkommen – in diesem Zusammenhang nicht von Armut, sondern von Armutsgefährdung zu sprechen.
- Probleme der sozialen Inklusion sollen als mehrdimensionales Phänomen betrachtet werden.

<sup>2</sup> Vgl. dazu den Beitrag von Ortrud Leßmann in diesem Band.

Unter dem belgischen Ratsvorsitz erhielt eine Wissenschaftlergruppe (bestehend aus Anthony B. Atkinson, Bea Cantillon, Eric Marlier und Brian Nolan) den Auftrag, wissenschaftliche Grundlagen zur Ableitung von Indikatoren zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung in Europa zu entwickeln (Atkinson et al. 2002). Zum Europäischen Rat in Laeken im Dezember 2001 wurde daraufhin eine Liste von 18 Indikatoren vorgestellt, die den Bereich sozialer Inklusion abdecken sollten. Die methodische Entwicklung wurde und wird vor allem im Unterausschuss „Indikatoren des Sozialschutzausschusses der Europäischen Kommission“ vorangetrieben. Die Arbeitsgruppe begann unter Leitung von David Stanton im Februar 2001 ihre Arbeit und legte im Oktober 2001 einen ersten Bericht (Social Protection Committee Indicators Sub-Group 2001) vor, der sich an den konzeptuellen Grundlagen im Report von Atkinson et al. (2002) orientierte.

Die 18 Laeken-Indikatoren (vgl. Tabelle 2) sind multidimensional ausgelegt und decken die Bereiche Niedrigeinkommen, Erwerbslosigkeit, Bildung und Gesundheit ab. Es wird

Tabelle 2

### Liste der Laeken-Indikatoren

	<b>Primärindikatoren</b>
1	Armutgefährdungsquote (60 % des Median – nach Geschlecht, Alter, häufigster Beschäftigung und Haushaltstyp);
2	Ungleichheit der Einkommensverteilung (S80/S20 Einkommensquintilverhältnis)
3	Quote der dauerhaften Armutgefährdung
4	Relative Armutgefährdungslücke
5	Regionaler Zusammenhalt (Streuung der regionalen Beschäftigungsquoten)
6	Langzeitarbeitslosenquote
7	Bevölkerung in erwerbslosen Haushalten
8	Schulabbrecher, die nicht an einer Bildungs-/Berufsbildungsmaßnahme teilnehmen
9	Lebenserwartung bei der Geburt nach Geschlecht
10	Eigene Gesundheitswahrnehmung nach Einkommensniveau
	<b>Sekundärindikatoren</b>
11	Streuung um die Armutgefährdungsschwelle (Anteil der Niedrigeinkommen für Schwellenwerte von 40 %, 50 % und 70 % des Median)
12	Armutgefährdungsquote bei zeitlicher Verankerung
13	Armutgefährdungsquote vor Sozialleistungen (mit und ohne Renten)
14	Quote der dauerhaften Armutgefährdung, basierend auf 50%-Schwellenwert
15	Ungleichheit der Einkommensverteilung (Gini-Koeffizient)
16	Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit
17	Extrem-Langzeitarbeitslosenquote
18	Personen mit niedrigem Bildungsstand, nach Alter und Geschlecht

Quelle: Social Protection Committee Indicators Sub-Group (2001: 3 f.).

unterschieden nach Primärindikatoren, die zentrale Ursachenfelder für soziale Ausgrenzung betreffen, und Sekundärindikatoren, die ergänzende Informationen liefern. Zusätzlich steht es den einzelnen Staaten frei, weitere (tertiäre) Indikatoren zu entwickeln, um so auch nationale Besonderheiten besser einbringen zu können.

Im Zuge der Weiterentwicklung dieser Indikatoren wurden folgende Ergänzungen gemacht (aktueller Stand nach Atkinson et.al. 2005):

- Im Primärbereich wird nun der Indikator „Armutgefährdungsquote“ auch nach Arbeitsintensität und nach Wohnbesitzstatus ausgewiesen. Zur Lesekompetenz von Schülern wurde ein neuer Indikator aufgenommen.
- Der Sekundärbereich wird durch einen Indikator zum Thema „Armut in Arbeit“ ergänzt.

Die Laeken-Indikatoren sind eingebettet in nationale Aktionspläne zur sozialen Inklusion, die von jedem Land regelmäßig zu erstellen sind. Darin werden die jeweils vorgenommenen Maßnahmen und Ziele zur Bekämpfung von Armutsrisiken und sozialer Ausgrenzung sowie zur Förderung der sozialen Inklusion beschrieben und deren Umsetzung evaluiert.

Die Koordinierung sozialpolitischer Einzelmaßnahmen der EU-Mitgliedsstaaten auf die in Lissabon formulierten Ziele hin erfolgt über die *Offene Methode der Koordinierung* (Open Method of Coordination, OMC; vgl. Schulte 2005, Maucher 2005). Dieses Vorgehen beruht auf der Vereinbarung gemeinsamer übergeordneter Ziele auf EU-Ebene (NAPincl: Deutscher Bundestag 2004, Silva 2003):

- Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben und des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen
- Vermeidung der Risiken der Ausgrenzung
- Maßnahmen zugunsten der sozial am stärksten gefährdeten Personen
- Mobilisierung aller Akteure

Die Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Bekämpfung sozialer Ausgrenzung beginnt mit der Erstellung Nationaler Aktionspläne zum Thema Inklusion (NAIncl), die jeweils eine Zustandsbeschreibung und Bewertung der relevanten Bereiche, und geplante Maßnahmen enthalten. Ziel ist es,

„durch einen ständigen Dialog und den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu verbessern“ (Deutscher Bundestag 2004).

Die jeweiligen nationalen Regierungen spezifizieren so für einen vereinbarten Zeitraum ihre jeweiligen politischen Ziele und Maßnahmen; diese werden durch Erfahrungen und Best-Practice-Beispiele illustriert und durch Wirkungsanalysen evaluiert. Daraufhin werden nationale Maßnahmen in einem Prozess gegenseitiger Rückmeldung beobachtet, bewertet und gegebenenfalls angepasst. Dadurch sollen die Länder voneinander lernen und ein Austausch über Maßnahmen, die sich als besonders wirksam herausgestellt haben, vorangetrieben werden. Zielvorstellung ist dabei, dass nationale Divergenzen abgebaut

und der europäische Integrationsprozess insgesamt auf ein höheres Wachstums- und Wohlfahrtsniveau gehoben werden kann.

Der Einsatz sozialer Indikatoren ermöglicht ein permanentes Monitoring im Sinne eines sozialpolitischen Frühwarnsystems und fördert durch vergleichbar aufbereitete statistische Grundlagen den EU-weiten Erfahrungsaustausch (Hauser 2002). Die von allen EU-Ländern in den Nationalen Aktionsplänen dargelegten nationalen Trends, die angestrebten sozialpolitischen Zielsetzungen, sowie die bereits durchgeführten Maßnahmen, werden von der EU-Kommission im Joint Inclusion Report (2005) sowie Sozialschutzbericht (2005)<sup>3</sup> EU-weit zusammengefasst und politisch gewürdigt. Atkinson et al. (2005) haben im Jahre 2005 eine erste umfassende wissenschaftliche Fünf-Jahres-Bilanz des Lissabon-Prozesses gezogen.

### 3 **Zur Nutzung der Laeken-Indikatoren in der Sozialberichterstattung: Datenbasen und Operationalisierung**

Ein zentrales Anliegen bei der Entwicklung der Laeken-Indikatoren war es, ein Instrument zur Unterstützung sozialpolitischer Entscheidungen an die Hand zu bekommen, das auch europaweite Vergleiche möglich macht. Über die Harmonisierung der Berechnungsmethoden hinaus ist dazu aber auch eine Datenquelle nötig, die einerseits Ländervergleiche erlaubt und andererseits Panelcharakter hat, um Längsschnittbetrachtungen zu ermöglichen.

Von 1994 bis 2001 konnte das Europäische Haushaltspanel (ECHP) für diesen Zweck genutzt werden. In einigen Ländern – darunter Deutschland – mit bestehenden langlaufenden nationalen Panelerhebungen wurden ergänzend ECHP-Daten von Eurostat, dem Statistischen Amt der Europäischen Union, durch Konvertierung aus nationalen Längsschnitterhebungen – in Deutschland aus dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) – gewonnen. Ab 2004<sup>4</sup> stehen die Daten der „European Statistics on Income and Living Conditions“ (EU-SILC) zur Verfügung. In der Übergangszeit zwischen dem Ablauf des ECHP und der Einführung von EU-SILC werden die Laeken-Indikatoren auf der Grundlage von den jeweils verfügbaren nationalen Erhebungen berechnet, wobei die für EU-SILC entwickelten Vorgaben der Indikatorenmethodik (Eurostat 2004) möglichst exakt umgesetzt werden. Aufgrund der unterschiedlichen nationalen Datengrundlagen sind die Laeken-Indizes aber für diesen Zeitraum jedoch nur bedingt EU-weit vergleichbar.

In Deutschland werden die Laeken-Indizes für den Zeitraum 2002–2004 in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt auf Grundlage der Originaldaten des Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) berechnet. Gleichwohl besteht in Deutschland aufgrund der Existenz einer wissenschaftsgetragenen langlaufenden Panelstudie zudem die Möglichkeit, auch für den Zeitraum zuvor die Laeken-Indizes auf Basis der gleichen Datenquelle zu berechnen und Längsschnittbetrachtungen vorzunehmen.

<sup>3</sup> Joint Inclusion Report\_2005/Sozialschutzbericht\_2005: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_protection/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/index_en.htm), [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/com\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/com_de.pdf)

<sup>4</sup> Für einige EU-Staaten bereits ab 2003, für einige andere, darunter Deutschland, erst ab 2005.

Im deutschen NAPIncI 2001–2003 und seiner Aktualisierung 2004 wurden die einkommensbasierten Laeken-Indikatoren allerdings nicht aus dem ECHP entnommen, sondern auf Basis des SOEP neu berechnet. Die Kennzahlen lehnen sich zwar eng an die EU-Konzepte an, verwenden aber das monatliche Haushaltsnettoeinkommen und damit ein anderes Einkommenskonzept als in der SILC-Methodik.<sup>5</sup> Dies beeinträchtigt eine direkte Vergleichbarkeit mit parallel dazu berechneten Indikatoren aus dem europäischen Haushaltspanel (ECHP), das auf europäischer Ebene als Datenquelle herangezogen wurde.

Auch im Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (BMGS 2005) werden die Laeken-Indikatoren – zumindest zum Teil – verwendet. Als Datenquelle dient überwiegend die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) der amtlichen Statistik, einige der Einkommensindikatoren – insbesondere die mit zeitlichem Bezug – wurden aber ergänzend aus dem SOEP berechnet.<sup>6</sup> Die Bedeutung der einkommensbasierten Kennzahlen wird im Armut- und Reichtumsbericht unterschiedlich bewertet. Es wird zwar festgestellt, dass die Höhe des Einkommens „als zentraler Indikator für den Lebensstandard oder die Lebensqualität gelten“ (BMGS 2005: 6) kann, andererseits wird darauf hingewiesen, dass relative Einkommensarmut nicht „der“ Indikator für die Feststellung und Messung von Armut sei (BMGS 2005: 7). Unter anderem wird damit argumentiert, dass die auf dem Medianeinkommen beruhenden Indikatoren vom allgemeinen Wohlstandsniveau abhängen. Bei einem Vergleich zweier Länder mit deutlich unterschiedlichem Wohlstandsniveau sei dies zu berücksichtigen.

#### 4 Einkommensbasierte Indikatoren zur Beschreibung der sozialen Inklusion in Deutschland 1992 bis 2004

Die multidimensionale Ausrichtung der Laeken-Indikatoren zur Messung sozialer Inklusion setzt sich auch bei den einkommensbasierten Kennziffern fort, die innerhalb des gesamten Indikatoren-Sets einen breiten Raum einnehmen: vier der zehn Primär- und fünf der weiteren acht Sekundärindikatoren beschreiben neben dem zentralen Indikator der Armutsgefährdungsquote [1] die Ungleichheit der Einkommensverteilung insgesamt [2, 15], die Dauer und Intensität der Armutsgefährdung [3, 4, 14], die Streuung um die Gefährdungsschwelle [11], die Armutsgefährdung bei zeitlicher Verankerung [12] sowie Armutsrisiken vor staatlichen Transferleistungen [13], die implizit den Umfang der durch sozialstaatliche Maßnahmen verringerten Armutsgefährdung abbilden. Zudem werden der zentrale Indikator der Armutsgefährdung und auch weitere Indizes nach den derzeit EU-weit im Rahmen der EU-SILC-Erhebung geltenden Berechnungsgrundlagen (Eurostat 2004) noch nach folgenden sozialstrukturellen Merkmalen differenziert: Geschlecht, Alter, individueller Erwerbs- beziehungsweise Aktivitätsstatus, die „work intensity“ (Grad der Erwerbsbeteiligung) im Haushalt, Haushaltstypologie sowie Wohneigentum.

<sup>5</sup> Beide Einkommenskonzepte haben jeweils spezifische Vor- und Nachteile (vgl. Goebel et al. 2004). Die Entscheidung, im deutschen NAPIncI das monatliche Haushaltseinkommen zu verwenden, hatte inhaltliche und datentechnische Ursachen, die zum ersten Zeitpunkt der Indikatorenberechnung maßgebend waren. Beide Einkommenskonzepte weisen Niveauunterschiede auf, zeigen aber sonst die gleiche zeitliche Entwicklung.

<sup>6</sup> Allerdings wurde auch hierbei wiederum insofern ein anderes Einkommenskonzept zugrunde gelegt, als – im Unterschied zum für die hier vorgelegten Berechnungen verwendeten Konzept – auch der Mietwert des selbstgenutzten Wohneigentums („imputed rent“) bei Wohnungs- und Hausbesitzern als zusätzliche Einkommenskomponente berücksichtigt wurde (zu den erhebungsbedingten Unterschieden zwischen EVS und SOEP vgl. Becker et al. 2002).

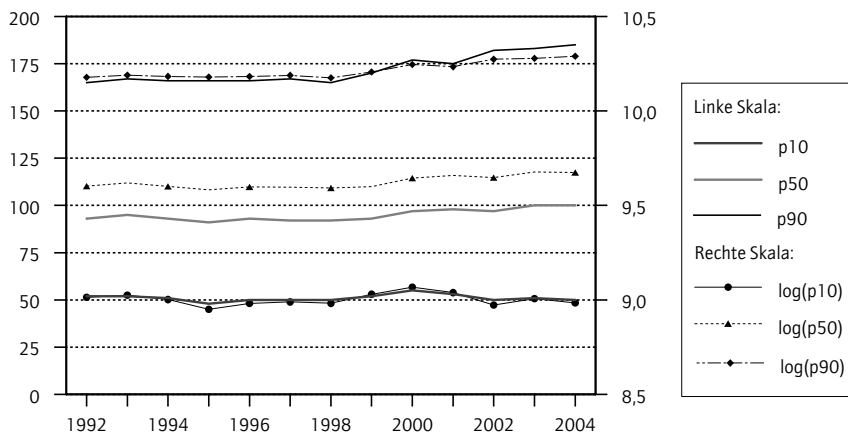
#### 4.1 Zur langfristigen Entwicklung einkommensbasierter Indikatoren in Deutschland, 1992 bis 2004

Anhand der einkommensbasierten Indizes wird auf Grundlage des SOEP der Verlauf der sozialen Inklusion in Deutschland seit 1992 – also seit dem zweiten Jahr nach der Vereinigung – beschrieben. Abweichend von den aktuellen EU-Vorgaben werden für die hier vorgenommene langjährige Betrachtung zur Kontrolle der in der ersten Hälfte der 90er Jahre noch bedeutsamen innerdeutschen Kaufkraftunterschiede Realeinkommen zum Basisjahr 2000 zugrunde gelegt, die in den Jahren vor 1998 für Ost und West getrennt angepasst werden.

In Abbildung 1 wird zunächst die gesamtdeutsche Entwicklung der Realeinkommen in absoluter Betrachtung für Einkommensschwellen im mittleren, unteren und oberen Einkommensbereich zusammengefasst; diese Darstellung verbindet so die absolute, reale Kaufkraftentwicklung mit Veränderungen in der relativen Spreizung der Einkommen. Anstelle der monetären Angaben werden die Einkommen indiziert auf den Median im Jahr 2004 ( $p_{50}[2004]=100$ ); die untere und obere Einkommensschwelle geben den dazu jeweils analogen Indexwert an, der die ärmsten ( $p_{10}$ ) beziehungsweise reichsten ( $p_{90}$ ) 10 % der Bevölkerung von der jeweils darunter beziehungsweise darüber liegenden Population trennt. Die langjährige Betrachtung offenbart, dass der gesamtdeutsche Median sich im Laufe der 90er Jahre real kaum verändert hat, lediglich am Ende der 90er Jahre ist eine Erhöhung zu beobachten, die indes seit Beginn des neuen Jahrzehnts wiederum stagniert. Im unteren Einkommensbereich haben sich die Einkommensschwellen im Verlauf der 90er Jahre zu-

Abbildung 1

#### Entwicklung der Realeinkommen nach unterschiedlichen Schwellenwerten<sup>1</sup>, Deutschland 1992 bis 2004



<sup>1</sup> Haushaltseinkommen des Vorjahres, bedarfsgewichtet nach neuer OECD-Skala, zu Preisen von 2000 (Deflationierung bis 1997 getrennt für Ost und West). Untersuchungspopulation: Personen in privaten Haushalten.

Quelle: SOEP, eigene Berechnungen.

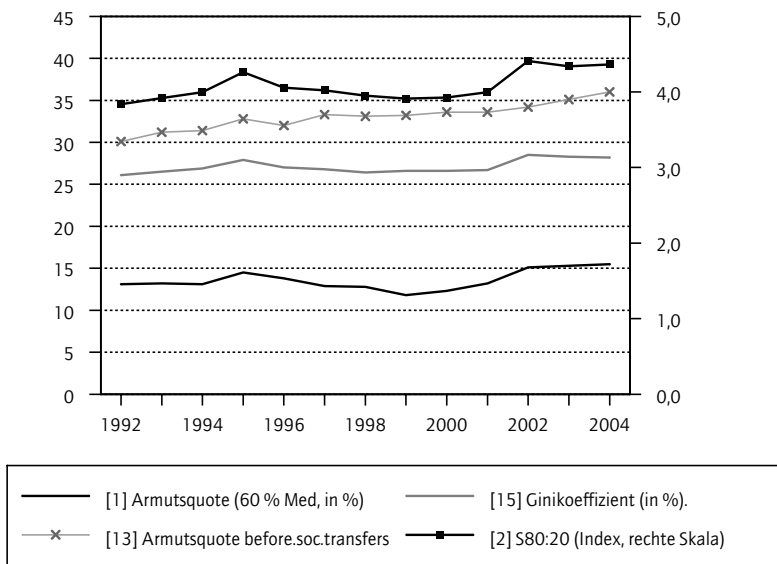


nächst ebenfalls nur wenig geändert; sie sind auch am Ende der 90er Jahre kurzfristig gestiegen, dann aber wieder auf das niedrigere Niveau der Vorjahre zurückgefallen – mit anderen Worten, in den unteren Einkommenslagen sind in den letzten Jahren die Einkommen real leicht gesunken. In den oberen Einkommenslagen setzte die Erhöhung der Realeinkommen bereits im letzten Drittel der 90er Jahre ein; der Anstieg verlangsamte sich mit Beginn des neuen Jahrzehnts, die Realeinkommen nehmen aber real weiterhin leicht zu. Die Spreizung der Realeinkommen im oberen Einkommensbereich wird bei der Darstellung der absoluten oder indexierten Einkommen relativ überzeichnet – die in der Grafik ebenfalls eingefügten logarithmierten Werte (rechte Skala) geben dieselbe Entwicklung richtig proportioniert wieder.

Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend die einkommensbasierten Laeken-Indikatoren zur Beschreibung der gesamtdeutschen Entwicklung herangezogen. In Abbildung 2 sind verschiedene primäre und sekundäre Indizes wiedergegeben. Die Armutsrisikoquote (Index [1], bezogen auf 60 %-Median) hat sich Mitte der 90er Jahre zunächst erhöht, geht bis Ende der 90er Jahre wieder zurück und erreicht dann nach der Jahrhundertwende in kurzer Zeit einen neuen Höchststand; in den letzten Jahren stagnierte das Armutsrisiko auf diesem hohen Niveau. Ein ähnlicher Verlauf zeigt sich auch bei den Indizes zur Einkommensungleichheit – der Einkommensabstand zwischen hohen und niedrigen Einkommen, die S80:S20-Relation [2] sowie dem Gini-Koeffizienten [15]. Der Vergleich der Armutsri-

Abbildung 2

**Laeken-Indikatoren zu Armutsrisikoquoten und Verteilungsmaßen,<sup>1</sup> Deutschland 1992 bis 2004**



<sup>1</sup> Bezogen auf das Haushaltseinkommen des Vorjahres, bedarfsgewichtet nach neuer OECD-Skala, zu Preisen von 2000 (Deflationierung bis 1997 getrennt für Ost und West). Untersuchungspopulation: Personen in privaten Haushalten.

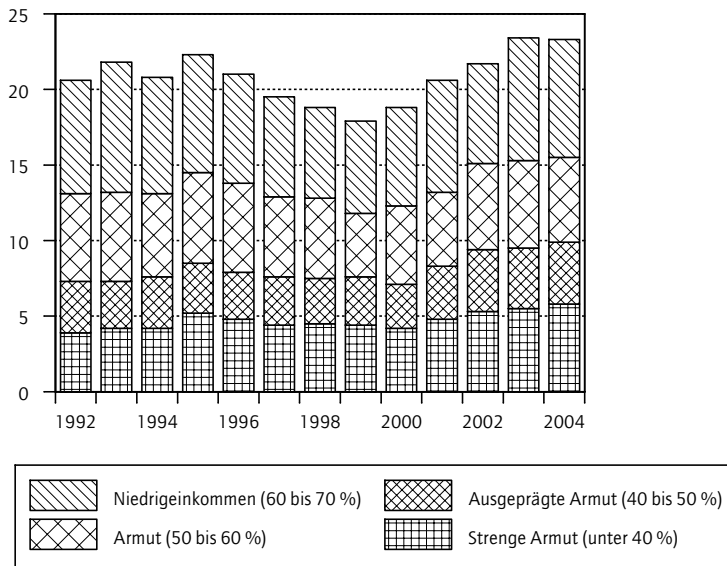
Quelle: SOEP, eigene Berechnungen.

sikoquoten vor und nach der Berücksichtigung von Sozialleistungen (hier jeweils einschließlich der Altersrenten) macht den Einfluss der sozialpolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut unterhalb des Rentenalters deutlich: die Armutsrisikoquoten vor sozialstaatlichen Maßnahmen sind seit Beginn der 90er Jahre sukzessive gestiegen – der Abstand zwischen beiden Armutsrisikobetrachtungen hat sich in der zweiten Hälfte der 90er Jahre wohl vor allem infolge der Erhöhung des Kindergeldes sowie der steuerlichen Freisetzung des Existenzminimums zeitweise erhöht, unterscheidet sich aber im Umfang in den letzten Jahren nicht wesentlich von dem zu Beginn der 90er Jahre. Mit anderen Worten, die in den letzten Jahren zu beobachtende Erhöhung der Armutsrisikoquoten ist in erster Linie auf die gestiegenen Risiken der am Markt erzielten Einkünfte und nicht auf eine Verringerung sozialstaatlicher Leistungen zurückzuführen.

Abbildung 3 verdeutlicht weiter die Streuung des Niedrigeinkommens- und Armutsrisikos im zeitlichen Verlauf: auch hier zeigt sich vor allem bei strengen und sehr strengen Armutsschwellen<sup>7</sup> nach einer zwischenzeitlichen Zunahme Mitte der 90er Jahre in den letzten Jahren nach Beginn des neuen Jahrzehnts ein deutlicher Anstieg.

Abbildung 3

**Laeken-Indikator [11] zum Anteil der Bevölkerung mit niedrigen und sehr niedrigen Einkommen<sup>1</sup>, Deutschland 1992 bis 2004**



<sup>1</sup> Haushaltseinkommen des Vorjahres, bedarfsgewichtet nach neuer OECD-Skala, zu Preisen von 2000 (Deflationierung bis 1997 getrennt für Ost und West). Untersuchungspopulation: Personen in privaten Haushalten.

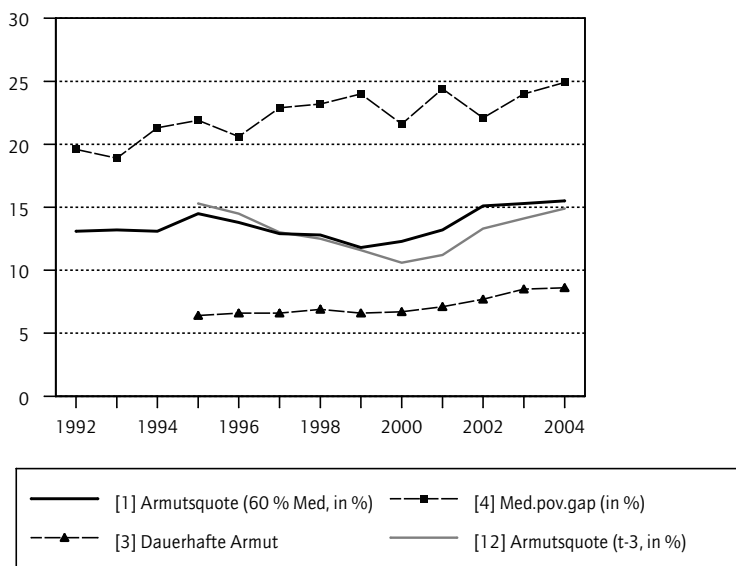
Quelle: SOEP, eigene Berechnungen.

<sup>7</sup> Neben der Armutsrisikoschwelle von 60 % des Medians werden auch Armutsschwellen von 50 % und 40 % des Medians zur Kennzeichnung strenger und sehr strenger Armut herangezogen.

In Abbildung 4 sind neben der Armutsrisikoquote zwei weitere Primärindikatoren sowie ein Sekundärindikator im zeitlichen Verlauf abgebildet, zwei davon mit Bezug auf die jeweils zurückliegenden drei Jahre; diese beiden können infolge der gesamtdeutschen Betrachtungsweise erst ab 1995 konsistent abgebildet werden.<sup>8</sup> Der Indikator zur Armutsdauer [3] gibt den Anteil der aktuell unter der Armutsrisikogrenze lebenden Bevölkerung an, die auch in mindestens zwei der drei vorausgegangenen Jahre unter der Armutsrisikoschwelle waren. Dieser Indikator zeigt seit Mitte der 90er Jahre einen konstanten Verlauf in Höhe von etwa 7 %; nach Beginn des neuen Jahrzehnts steigt der Anteil der dauerhaft unter der Armutsrisikoschwelle lebenden Bevölkerung jedoch deutlich an. Der Indikator zur Messung der Armutsintensität [4], hier operationalisiert als prozentualer Abstand des Medians der Einkommen in der Bevölkerung unterhalb der Armutsrisikoschwelle zu diesem Schwellenwert, offenbart langjährige Schwankungen, aber mit einem deutlichen Trend zunehmender Armutsintensität: Die Einkommen der vom Armutsrisiko betroffenen Personen lagen zu Beginn der 90er Jahre noch knapp 20 % unterhalb der Armutsrisikoschwelle, im Jahr 2004 betrug der relative Einkommensabstand hingegen 25 %. Eine sehr interessante Modifizierung der Armutsrisikoquote bildet der Sekundärindikator

Abbildung 4

### Laeken-Indikatoren zur Dauer und Intensität des Armutsrisikos<sup>1</sup>, Deutschland 1992 bis 2004



<sup>1</sup> Bezogen auf das Haushaltseinkommen des Vorjahres, bedarfsgewichtet nach neuer OECD-Skala, zu Preisen von 2000 (Deflationierung bis 1997 getrennt für Ost und West). Untersuchungspopulation: Personen in privaten Haushalten.

Quelle: SOEP, eigene Berechnungen

<sup>8</sup> Die neuen Bundesländer konnten zwar bereits seit 1990 im SOEP erfasst werden; das hier zugrunde liegende Vor-Jahreseinkommen liegt kann aber erst ab dem Erhebungsjahr 1992 gesamtdeutsch vergleichbar ausgewiesen werden.

zur zeitlich versetzten Armutsmessung [12]: Dabei wird als Risikoschwelle nicht der aktuelle, sondern die deflationierte Armutsrisikoschwelle der jeweiligen Verteilung von vor drei Jahren zugrunde gelegt. Dieser Indikator bezieht die Realeinkommensentwicklung der Armutsrisikoschwelle mit ein und reagiert damit besonders sensibel auf konjunkturelle Veränderungen im untersten Einkommenssegment. Dieser Index ist bei unveränderten Armutsrisikoschwellen gleich der aktuellen Armutsrisikoquote; bei Realeinkommensgewinnen im unteren Einkommensbereich sinkt die zeitverzögerte Armutsrisikoquote, bei Realeinkommenseinbußen wird das aktuelle Armutsrisiko bei diesem Index hingegen verstärkt. Mitte der 90er Jahre haben die zunehmende Ungleichheit und das gleichzeitige Absinken der Realeinkommen zeitweilig so zu einer hohen zeitversetzten Armutsquote geführt; in den Folgejahren ist dieser Index wegen der nachlassenden Spreizung im unteren Einkommensbereich bei gleichzeitig noch leicht positiven Realeinkommensänderungen deutlich gesunken. Zu Beginn des neuen Jahrzehnts ist abermals eine Zunahme der Ungleichheit zu beobachten, die im unteren Einkommensbereich mit einer in Teilen rückläufigen Realeinkommensentwicklung einhergeht. In deren Folge ist dieser Indikator der zeitversetzten Armutsrisikoquote in den letzten Jahren wiederum stark gestiegen.

#### 4.2 Zur sozio-demographischen Differenzierung einkommensbasierter Indikatoren in Deutschland, 1992 bis 2004

Die aktuellen, von Eurostat (2004) herausgegebenen Berechnungsgrundlagen der Laeken-Indikatoren sehen für die Armutsrisikoquote und in Teilen auch für weitere Primär- und Sekundärindikatoren Differenzierungen nach folgenden sozialstrukturellen Merkmalen vor: Auf Personenebene wird neben Geschlecht und Altersgruppen auch nach dem individuellen Aktivitätsstatus, also der im zurückliegenden Kalenderjahr überwiegend ausgeübten Erwerbs- oder Nichterwerbstätigkeit unterschieden. Als Haushaltsmerkmale werden zudem die „work intensity“, d. h. der Anteil der Monate in Erwerbstätigkeit an den gesamten potentiellen Erwerbsmonaten von allen Personen im Haushalt im Alter von 16 bis 64 Jahren (ohne Schüler und Studenten bis 24 Jahre; nur für Haushalte mit positivem Erwerbspotential), Haushaltstypen und Wohneigentum herangezogen. Die haushaltsbezogenen Differenzierungsmerkmale umfassen naturgemäß alle Haushaltsmitglieder; dasselbe gilt für das Geschlecht und die Altersgruppen, der Aktivitätsstatus wird hingegen nur von den Befragungspersonen ab 17 Jahren beantwortet und bei der „work intensity“ bleiben Studentenhaushalte und reine Rentnerhaushalte unberücksichtigt. Zur Vereinheitlichung wurden bei den Variablen, die nicht die gesamte Bevölkerung einschließen, die jeweils fehlende Population ergänzend (sonstige) einbezogen.

In Tabelle 3 wird für das Jahr 2004 der Anteil der jeweiligen sozialstrukturellen Merkmale in der Bevölkerung sowie der Einfluss dieser Ausprägungen auf die Armutsrisikoquote zum einen bivariat, für jede Variable getrennt, als auch multivariat mittels einer logistischen Regression als Odds-Ratios wiedergegeben. Im rechten Teil der Tabelle werden dazu die langjährigen Einflüsse dieser Merkmale multivariat als Random-Effekt-Modell für die Zeit seit 1992, auch getrennt nach Ost und West, dargestellt.

Bei der bivariaten Betrachtung tragen Männer im Jahr 2004 ein um 28 % niedrigeres Armutsrisiko als Frauen; daran ändert sich auch bei multivariater Betrachtung wenig, wenn man die anderen sozio-strukturellen Merkmale in Rechnung stellt. In der langjährigen Per-

Tabelle 3

## Soziodemografische Differenzierung des Armutsrisikos in Deutschland

Variablen	2004			1992–2004		
	Bevölkerungs- anteil	Logistische Regression		Logistische Regression, RE-Modell		
		bi-variät	multi-variät	Gesamt	West- deutschland	Ost- deutschland
	In %	Odds-Ratio's		Odds-Ratio's		
Abhängige Variable		Armutsrisikoquote		Armutsrisikoquote		
Geschlecht	100,0					
Männer	47,5	0,72	0,73	0,61	0,59	0,7
Frauen	52,5	Referenzkategorie		Referenzkategorie		
Altersgruppen	100,0					
0–15	17,1	1,67	1,39	1,88	2,17	1,45
16–24	10	2,05	1,97	2,35	2,38	2,52
25–49	35,9	Referenzkategorie		Referenzkategorie		
50–64	19,7	0,89	0,74	0,6	0,57	0,73
65 +	17,3	1,15	2,84	0,38	0,41	0,35
Aktivitäts-Status	100,0					
Erwerbstätig	47,7	Referenzkategorie		Referenzkategorie		
Erwerbslos	4,5	8,56	1,87	1,71	1,71	1,73
In (Alters-)Rente	21,2	1,72	0,37	0,37	0,37	0,41
Andere Nichterwerbstätige (Sonstige)	10,3 [18,3]	3,23	0,92	1,17	1,19	1,29
Work Intensity (im HH)	100,0					
0	9,5	8,58	17,2	54,88	59,03	42,7
0–<0,5	4,9	6,1	8	9,26	8,72	11,73
0,5–<1	20,3	1,4	2,1	1,78	1,56	3,1
1 (Sonstige)	42,4 [22,9]	Referenzkategorie		Referenzkategorie		
Haushaltstyp						
Single ohne abhängige Kinder	18,2	3,02	3,09	3,3	3,16	4,94
Paar ohne abhängige Kinder	26,6	Referenzkategorie		Referenzkategorie		
Alleinerziehende mit abhängigen Kindern	4,2	6,11	4,1	5,97	5,18	10,37
Paar mit abhängigen Kindern	30,7	1,61	2,1	1,67	1,7	1,62
Andere ohne abhängige Kinder	11,6	1,25	1,3	1,13	1,23	0,86
Andere mit abhängigen Kindern	8,8	2,13	2,16	1,53	1,61	1,32

Tabelle 3 (Fortsetzung)

Variablen	2004			1992–2004		
	Bevölkerungs- anteil	Logistische Regression		Logistische Regression, RE-Modell		
		Bivariat	Multivariat	Gesamt	West- deutschland	Ost- deutschland
	In %	Odds-Ratio's		Odds-Ratio's		
Wohneigentum						
Miete	48,4	Referenzkategorie		Referenzkategorie		
Eigentum	51,6	0,39	0,49	0,44	0,42	0,58
Jahr						
1992	–	–	–	0,92	0,79	1,63
1993	–	–	–	0,88	0,79	1,37
1994	–	–	–	0,77	0,75	0,92
1995	–	–	–	0,99	1,04	0,89
1996	–	–	–	0,88	0,88	0,94
1997	–	–	–	0,76	0,83	0,54
1998	–	–	–	0,77	0,81	0,63
1999	–	–	–	0,69	0,66	0,8
2000	–	–	–	0,78	0,83	0,64
2001	–	–	–	0,77	0,81	0,66
2002	–	–	–	0,97	0,97	0,97
2003	–	–	–	0,91	0,96	0,76
2004	–	–	–	Referenzkategorie		
/Insig2u	–	–	–	1,8	1,86	1,63
sigma_u	–	–	–	2,46	2,53	2,26
rho	–	–	–	0,65	0,66	0,61

Quelle: SOEP 1992–2004, eigene Berechnungen.

spektive ist das Armutsrisiko der Frauen sogar noch höher – allerdings nur in den westlichen Bundesländern.

Bei den Altersgruppen verschieben sich die Effekte weitaus mehr; dies hängt aber mit den multikollinearen Überlappungen bei Rentnern und Älteren ab 65 Jahren zusammen: Bivariat zeigen Kinder bis 15 Jahre, Jüngere von 16 bis 24 Jahren sowie Ältere ab 65 Jahre erhöhte Armutsrisiken. Nach Kontrolle der anderen Merkmale, insbesondere des Alters und des individuellen Aktivitätsstatus sowie der haushaltsspezifischen „work-intensities“, erhöht sich jedoch das Armutsrisiko bei den verbleibenden Kindern bis 15 Jahren sowie – nach Kontrolle des Rentenbezugs – vor allem bei den Älteren.

Die Überlappung der sozialstrukturellen Merkmale kommt besonders stark bei den arbeitsmarktbezogenen Variablen zum Ausdruck: Arbeitslose tragen ein mehr als achtfaches Armutsrisiko im Vergleich zu Erwerbstätigen; bei Rentnern und auch anderen Nichter-

werbstätigen ist bei bivariater Betrachtung das Armutsrisiko immer noch höher als bei Erwerbstätigen. Werden jedoch multivariat unter anderem die wirtschaftliche Intensität des Haushalts berücksichtigt und damit auch die realisierten Erwerbspotentiale der anderen Haushaltsmitglieder einbezogen, so reduziert sich das individuelle Armutsrisiko bei Arbeitslosigkeit erheblich und auch andere Nichterwerbstätige unterscheiden sich diesbezüglich nicht mehr wesentlich von den Erwerbstätigen.

Der Grad der Erwerbsbeteiligung des Haushalts (*work intensity*) wird gemessen als Anteil der über alle Mitglieder aufsummierten, *aktiv ausgeübten*, Erwerbsmonate an allen *möglichen* Erwerbsmonaten im Haushalt. Personen, die in Haushalten leben, in denen das Erwerbspotential voll ausgenutzt werden kann, sind kaum von Armut betroffen. Werden weniger als die Hälfte der möglichen Erwerbsmonate realisiert, so steigt das Armutsrisiko stark an, erwerbslose Haushalte tragen das größte Armutsrisiko. Dieser Effekt wird in der multivariaten Betrachtung nach Kontrolle der anderen Einflussfaktoren sogar noch verstärkt; dies gilt insbesondere im langjährigen Vergleich. Die wirtschaftliche Intensität des Haushalts ist damit die zentrale Bestimmungsgröße zur Erklärung des individuellen Armutsrisikos.

Beim Haushaltstyp wird zwischen Single- und Paarhaushalten sowie nach den im Haushalt lebenden wirtschaftlich abhängigen Kindern unterschieden – hierzu zählen neben den Kindern unter 16 Jahren auch die im elterlichen Haushalt lebenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis 24 Jahre, sofern sie sich in Ausbildung befinden oder erwerbslos sind. Diese Operationalisierung des Haushaltstyps geht damit nicht nur vom Alter des Kindes aus, sondern schließt auch die aktuelle wirtschaftliche Abhängigkeit mit ein. Diese Unterteilung ist nicht unproblematisch – so werden alle Personen von Haushalten, in denen das jüngste Kind das 16. Lebensjahr erreicht hat, je nach dem aktuellen Aktivitätsstatus des Jugendlichen oder jungen Erwachsenen bei Paaren entweder als Paar ohne Kind, als Paar mit Kind, oder als anderer Haushalt mit oder ohne Kinder bezeichnet; bei alleinlebenden Elternteilen zählen diese entweder zu den Alleinerziehenden oder zu anderen Haushalten mit oder ohne Kinder. Im Alter von 16 bis 24 kann also nach dieser Operationalisierung dieselbe Person bei Änderung ihres Aktivitätsstatus trotz gleicher Personenzusammensetzung im Haushalt den Haushaltstyp mehrfach wechseln – wovon zugleich auch immer alle anderen Haushaltsmitglieder betroffen sind. Für diese Personengruppe ist die vorliegende, den individuellen Aktivitätsstatus dieser Altersgruppe einschließende Typologie schwer zu interpretieren. Abgesehen davon zeigen die Koeffizienten für dieses Merkmal beim Vergleich von bi- und multivariater Betrachtung nur wenig Unterschiede; dies verweist auf die Bedeutung der Haushaltstypologie für das Armutsrisiko, ungeachtet der Erwerbskonstellation im Haushalt. Paare ohne wirtschaftlich abhängige Kinder tragen das geringste Armutsrisiko, Alleinerziehende mit wirtschaftlich abhängigen Kindern erwartungsgemäß das höchste. Bei Haushalten mit wirtschaftlich abhängigen Kindern ist das Armutsrisiko etwa doppelt so hoch wie in der Referenzgruppe, bei Singles- auch ohne Kontrolle des Aktivitätsstatus – sogar dreimal so hoch; hier offenbart sich eine neue potentielle Problemgruppe. In der langjährigen Betrachtung zeigen sich bei diesem Merkmal auch deutliche Ost-West-Unterschiede: Alleinerziehende mit abhängigen Kindern sind in Ostdeutschland stärker vertreten und auch infolge der durchschnittlich höheren Kinderzahl noch stärker von Armutsrisiken betroffen.

Das Wohneigentum differenziert schließlich das Armutsrisiko in der erwarteten Weise: Auch nach Kontrolle der anderen Variablen ist das Armutsrisiko von Eigentümern etwa halb so hoch wie das der Mieter; in Ostdeutschland ist dieser Unterschied bei langjähriger Betrachtung etwas geringer.

Für die zeitraumbezogene Analyse werden auch Jahresdummies zur Kontrolle externer Effekte einbezogen. Der Verlauf zeigt für die früheren Jahre im Vergleich zum Referenzjahr 2004 mit Ausnahmen in der Mitte der 90er Jahre in Westdeutschland sowie unmittelbar nach der Vereinigung in Ostdeutschland geringere Armutsrisiken. Dieser Befund verdeutlicht nochmals die Abhängigkeit der Armutsrisiken von externen konjunkturellen und sozialpolitischen Einflüssen, wie sie bereits anhand der langfristigen Entwicklungen der verschiedenen primären und sekundären Indizes deutlich wurden.

## 5 Ausgewählte Laeken-Indikatoren im europäischen Vergleich

Ein zentrales Anliegen bei der Entwicklung der Laeken-Indikatoren war, wie oben dargestellt, ein Instrument zur Unterstützung sozialpolitischer Entscheidungen an die Hand zu bekommen, das auch europaweite Vergleiche möglich macht.

### *Armutsrisikoquoten im Ländervergleich*

Die folgende Abbildung stellt einen zeitraumbezogenen Vergleich der Ergebnisse für sieben Jahre ECHP dar, und zwar für die bevölkerungsreichsten Länder Europas. Es wird deutlich, dass man unabhängig von Absolutwerten Aussagen zur Entwicklung der monetären Armutsrisiken machen kann, gerade auch im Ländervergleich. Abbildung 5 zeigt für sämtliche Länder einen gleich bleibenden Verlauf – außer für Deutschland, wo über den Beobachtungszeitraum von 1995 bis 2001 ein Absinken des Anteils armutsgefährdeter Haushalte zu beobachten ist.<sup>9</sup>

In diesem Zusammenhang muss man die Frage stellen, ob solche Entwicklungen, gerade wenn sie für mehrere betrachtete Länder unterschiedlich verlaufen, nicht auch von der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen und konjunkturellen Einkommensentwicklung abhängen. Um dieser Frage nachzugehen, bietet sich wiederum der Indikator „Armutsgefährdungsquote bei zeitlicher Verankerung“ (Abbildung 6) an. Dieser stellt dar, wie viele Personen zum aktuellen Zeitpunkt unterhalb des Armutsrisikogrenzwertes von drei Jahren zuvor<sup>10</sup> liegen. Dieser Grenzwert wird lediglich an die jeweilige Inflation angeglichen.

Durch die Festschreibung der Schwelle, unterhalb derer Personen als armutsgefährdet gelten, wird hier ein anderes Bild herausgearbeitet als in Abbildung 5. Es zeigt sich für die Jahre 1998 bis 2001 eine leicht sinkende Tendenz für alle betrachteten Länder außer Frankreich. Das bedeutet, dass bei einer Einkommensentwicklung – sowohl im Hinblick auf Struktur wie auch auf Höhe – die lediglich eine Inflationsanpassung darstellt, in den

<sup>9</sup> Die nach 2001 erfolgte Zunahme des Armutsrisikos in Deutschland kann mit den Daten des ECHP nicht mehr abgebildet werden.

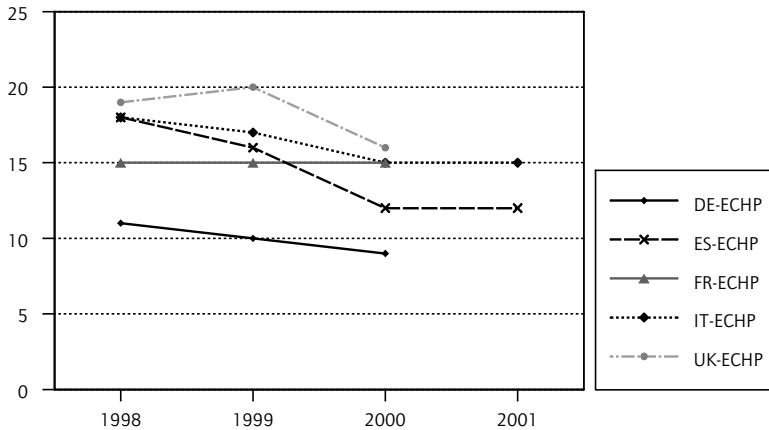
<sup>10</sup> Im Fall von Deutschland wird der Schwellenwert vom vierten Jahr vor dem Untersuchungsjahr herangezogen, da die Einkommenswerte aus dem Vorjahr der Erhebung stammen.



Abbildung 5

### Laeken-Indikator [1] – Armutsrisikoquoten in ausgewählten Ländern der EU, 1995 bis 2001

In %



Es wurden nur Daten bis einschließlich 2001 verwendet, sofern diese aus dem ECHP stammen, und somit mit harmonisierter Methodik erhoben wurden; DE = Deutschland, ES = Spanien, FR = Frankreich, IT = Italien, UK = Großbritannien.

Quelle: EUROSTAT Indikatordatenbank, abgefragt am 26.1.06.

bevölkerungsreichsten Ländern Europas ein Rückgang von Niedrigeinkommen zu beobachten war.

Schon die Gegenüberstellung der beiden Abbildungen zeigt, dass eine isolierte Betrachtung eines einzelnen Indikators aus dem Portfolio der Strukturindikatoren offensichtlich nicht geeignet ist, fundierte Aussagen über die Wohlfahrtsentwicklung zu machen – nicht einmal, wenn man sich auf die reine Betrachtung von Einkünften beschränkt. Bezieht man den Grundgedanken der Strukturindikatoren, die Mehrdimensionalität der Phänomene Armut und soziale Ausgrenzung, mit ein, so wird dies noch deutlicher.

#### *Monetäre und nichtmonetäre Deprivation*

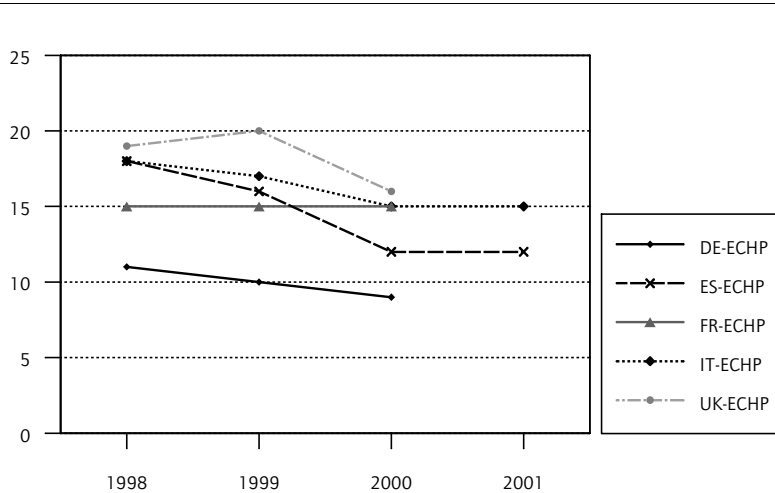
Wenn auch nur in begrenztem Rahmen sollen hier auch nichtmonetäre Dimensionen der Ausgrenzung betrachtet werden. Hier soll am Beispiel der Langzeitarbeitslosigkeit stichprobenartig untersucht werden, inwieweit die Laeken-Indikatoren eine verknüpfte Betrachtung monetärer und nicht monetärer Ausgrenzung unterstützen. Es liegt zwar nahe, im Ländervergleich einen Zusammenhang zwischen lang andauernder Arbeitslosigkeit und dem Armutsrisiko zu erwarten, es lassen sich aber kaum statistische Hinweise darauf finden.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Ähnliche Ergebnisse auch bei Atkinson et al. (2005: 65 f).

Abbildung 6

### Laeken-Indikator [12] – Armutsrisikoquoten zeitlich verankert in ausgewählten Ländern der EU, 1998 bis 2001

In %



Ergebnisse für 2001 wurden nur dargestellt, sofern kein Bruch der Zeitreihe vorlag; DE = Deutschland, ES = Spanien, FR = Frankreich, IT = Italien, UK = Großbritannien.

Quelle: EUROSTAT Indikatorendatenbank, abgefragt am 26.1.06.

Abbildung 7 setzt die beiden Indikatoren für die bevölkerungsreichsten Staaten der EU-15, ergänzt um ein skandinavisches Land (Schweden) und Polen, das bevölkerungsreichste Land der neuen Mitgliedsländer der EU-25, ins Verhältnis.

Es ist kein ausgeprägter Trend zu erkennen, trotz enormer Diskrepanzen bei der durchschnittlichen Quote an Langzeitarbeitslosigkeit der jeweiligen Länder liegt der Anteil der von Armut bedrohten Personen in einem vergleichsweise engen Bereich.<sup>12</sup> Man muss sich wiederum bewusst machen, dass die Armutsrisikoquote sehr stark durch die jeweilige Einkommensstruktur eines Landes beeinflusst wird und lediglich ein relatives Abbild der allgemeinen Wohlfahrt vermittelt. Die Langzeitarbeitslosenquote ist hingegen enger mit dem persönlichen Wohlstand verknüpft, da lang anhaltende Arbeitslosigkeit in der Regel eine Verknappung der finanziellen Mittel mit sich bringt; andererseits bleiben hierbei die weiteren Erwerbspotenziale im Haushalt unberücksichtigt.

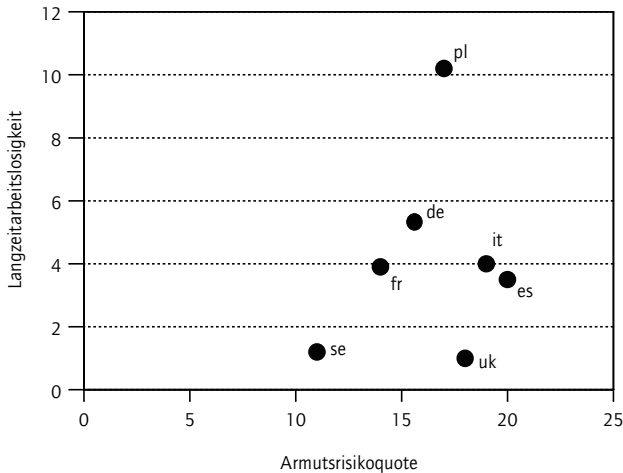
#### Schlussfolgerungen des EU-Vergleichs

Der internationale Vergleich der Laeken-Indikatoren konnte hier nur knapp und stichprobenartig vorgenommen werden. Es erfolgte eine Beschränkung auf zwei der vier Dimensionen Niedrigeinkommen, Erwerbslosigkeit, Bildung und Gesundheit. Trotzdem kann aus dem bisher Gesagten eine Reihe von Schlüssen gezogen werden:

<sup>12</sup> Auch statistisch ist der Zusammenhang nur schwach ausgeprägt ( $r=0.21$ ).

Abbildung 7

**Laeken-Indikator [1,6] – Verhältnis von Armutsrisikoquoten und Langzeitarbeitslosigkeit in ausgewählten Ländern der EU, 2004**



de = Deutschland, es = Spanien, fr = Frankreich, i = : Italien, p = Polen, se = Schweden, uk = Großbritannien.

Quelle: EUROSTAT Indikatorendatenbank, abgefragt am 26.01.06. [http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?\\_pageid=1996,45323734&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/&product=EU\\_population\\_social\\_conditions&depth=2&language=de](http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/&product=EU_population_social_conditions&depth=2&language=de)

- Die multidimensionale Ausrichtung der Indikatoren ist sinnvoll. Da Armut und soziale Ausgrenzung durch europäisch abgestimmte Politikmaßnahmen bekämpft werden sollen, müssen diese als Phänomene beschrieben werden, die sowohl Ursachen als auch Folgen in unterschiedlichen, zum Teil auch nicht direkt zusammen hängenden, Lebensbereichen der Menschen haben.
- Die Laeken-Indikatoren sind komplex und nicht einfach zu verstehen und zu interpretieren. Dies gilt besonders für internationale Vergleiche. Die aktuelle Situation mit unzureichend harmonisierten Datenquellen verschärft dieses Problem.
- Ein „ranking“ der EU-Staaten nach einem einzelnen Indikator hat nur wenig Aussagekraft. Besonders bei den monetären Indikatoren ist ein Rückbezug auf ergänzende Darstellungen, etwa der jeweiligen Armutsrisikoschwellen in Kaufkraftparitäten (Guio 2005), sinnvoll.

**6 Fazit**

Durch den Prozess von Lissabon wurde die Förderung der Wirtschaftskraft in der EU fest mit der Sicherung der sozialen Inklusion verknüpft. Die Bekämpfung von Armutsrisiken und sozialer Ausgrenzung hat damit erneut einen hohen Stellenwert in der europäischen Sozialpolitik. Die EU-weite Steuerung erfolgt mittels der Offenen Methode der Koordination durch die gemeinsame Vereinbarung übergeordneter Ziele bei gleichzeitiger Wahrung und Förderung nationaler sozialpolitischer Maßnahmen. Die Umsetzung erfolgt

durch das Erstellen nationaler Aktionspläne, das Monitoring über den Einsatz sozialpolitischer Indikatoren.

Die breite theoretische Ausrichtung des Indikatorensets zur sozialen Inklusion, der explizit mehrdimensionale Ansatz sowie das erkennbare Bemühen um internationale Vergleichbarkeit sind ohne Zweifel für die nationale Nutzung der Indikatoren ebenso von großer Bedeutung wie auch für die theoretische Weiterführung im Hinblick auf eine allgemeine, globale Definition und Messung.

Aus dem sozialwissenschaftlichen Blickwinkel der Indikatorenforschung und Sozialberichterstattung stellt sich die Frage, inwieweit sämtliche relevanten Dimensionen von Armut und sozialer Exklusion erfasst und adäquat nachgebildet werden. Hier sind zweifellos auch Kompromisse nötig, um die ohnehin komplexen Indikatoren in der sozialpolitischen Anwendung noch überschaubar und praktikabel zu halten. Die Unterteilung nach Primär- und Sekundärindikatoren ist für die sozialpolitische Anwendbarkeit sicherlich ausgesprochen hilfreich. Die Konzentration auf vier Lebens- beziehungsweise Politikbereiche ist derzeit gemessen an dem Stand der vergleichbar aufbereiteten Kennziffern im sozialpolitischen Umfeld verständlich und nachvollziehbar. Gleichwohl gilt es aber auch die Berücksichtigung von weiteren Lebensbereichen wie zum Beispiel Wohnen (vgl. Nolan 2003), aber auch Umwelt, Freiheit und Sicherheit oder auch die soziale Verankerung nicht aus dem Blick zu verlieren und ihre Integration in dem Indikatorenset permanent zu prüfen. Zudem gilt es auch die Perspektive der Betroffenen einzubeziehen (vgl. Hanesch und Jung 2003). Darüber hinaus lässt sich die für die Einkommensdimension vorgenommene Differenzierung nach Verteilung, Streuung, Intensität, Dauer und zeitlicher Verankerung vielfach auch auf andere Dimensionen übertragen, bei denen diese Aspekte bislang nur in Teilen Berücksichtigung finden. Umgekehrt wird beispielsweise die regionale Kohäsion derzeit nur bei dem Bereich Arbeit berücksichtigt, obwohl diese auch für andere Bereiche Relevanz zeigt (vgl. Stewart 2003).

Betrachtet man allein die einkommensbasierten Indizes, so vermitteln diese eine umfassende Beschreibung der durchaus wechselvollen Entwicklung der letzten Jahre in Deutschland. Insbesondere die längsschnittbezogenen Indizes sind hierbei in gleichem Maße innovativ wie auch informativ. Lediglich die Beschreibung der Realeinkommensentwicklung sowie die gesamtwirtschaftliche sowie konjunkturelle Einbettung der Indikatoren – in diesem Zusammenhang eine wesentliche Hintergrundinformation – ist durch diese Indikatoren nicht hinreichend gedeckt. Desgleichen sind auch die sozio-ökonomischen Differenzierungsmerkmale in gleicher Weise bündig und aussagekräftig: dies gilt allem voran für die im Haushalt über alle Personen gemessene „work intensity“, dem Grad der Erwerbsbeteiligung. Einschränkend ist lediglich die bei der Haushaltstypologie vorgenommene Klassifizierung auf Grundlage der wirtschaftlich abhängigen Kinder für bestimmte Personengruppen – und damit auch für alle anderen Haushaltsmitglieder – problematisch. Für die weitere Entwicklung der Indikatoren ist bedeutsam, dass künftig auch die zugrunde liegenden Mikrodaten der Wissenschaft für vergleichende Sekundäranalysen zur Verfügung stehen.

Schließlich zur Frage der sozialpolitischen Bedeutung und Anwendbarkeit: Die gewählten Indikatoren geben Auskunft über nationale Entwicklungen im Zeitablauf und können dazu beitragen, wirtschaftlich prekäre Entwicklungen für bestimmte Personengruppen frühzei-

tig zu identifizieren. Hierbei ist die länderübergreifende Vergleichbarkeit ausgesprochen hilfreich. In diesem sozialpolitischen Anwendungsbereich liegt sicherlich die Stärke der Laeken-Indikatoren. Inwieweit diese auch zur gezielten Steuerung spezifischer sozialpolitischer Maßnahmen herangezogen werden können, bleibt indes offen. Eine zielorientierte Evaluierung und Wirkungsanalyse einzelner Politikfelder kann jedenfalls durch den Einsatz der Indikatoren wohl nur bedingt erfolgen. Dies schränkt jedoch die Bedeutung der Laeken-Indikatoren als Instrument der vergleichenden Bewertung sozial- und verteilungspolitischer Entwicklungen in den Mitgliedstaaten sowie zur Förderung der sozialen Inklusion keineswegs ein.

## Literaturverzeichnis

- Atkinson, A.B., B. Cantillon, E. Marlier, B. Nolan (2002): *Social Indicators: the EU and Social Inclusion*. Oxford, Oxford University Press.
- Atkinson, A.B., B. Cantillon, E. Marlier, B. Nolan (2005): *Taking Forward the EU Social Inclusion Process*. An Independent Report commissioned by the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union (Final Version Dated 31 July 2005 (Version revised following the Presidency Conference on 13–14 June 2005). Luxemburg.
- Becker, I., J. Frick, M. Grabka, R. Hauser, P. Krause und G. Wagner (2002): A Comparison of the Main Household Income Surveys for Germany: EVS and SOEP. In: R. Hauser und I. Becker (Hrsg.): *Reporting on Income Distribution and Poverty. Perspectives from a German and a European Point of View*. Berlin, Springer, 55–90.
- Berger-Schmitt, R. (2000): *Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Societies: Concept and Measurement*. EuReporting Working Paper No. 14., Centre for Survey Research and Methodology (ZUMA), Mannheim.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS) (2005): *Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*. Bonn, Berlin. Download unter: [www.bmgs.bund.de/download/broschueren/A332.pdf](http://www.bmgs.bund.de/download/broschueren/A332.pdf) (Stand: Oktober 2005).
- Deutscher Bundestag (2004): *Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003-2005 – Aktualisierung 2004*. Drucksache 15/3270 vom 27. Mai 2004. Berlin.
- Europäische Kommission (2001): *Report on the informal meeting of Ministers for employment and social policy*. SI (2001) 815. Brüssel.
- European Commission, Eurostat (2004): *Statistics on Income, Poverty & Social Exclusion (IPSE) and EU/SILC (Statistics on Income and Living Conditions): Methodology of Calculation of Common Cross-Sectional EU Indicators*. Doc.IPSE/65/04/EN.
- Goebel, J., R. Habich und P. Krause (2004): Einkommen – Verteilung, Armut und Dynamik. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): *Datenreport 2004*, Teil II, Kapitel 18: 623–638.
- Guio, Anne-Catherine (2005): Einkommensarmut und Soziale Ausgrenzung in EU-25. In: Eurostat (Hrsg.): *Statistik Kurzgefasst, Bevölkerung und soziale Bedingungen*. 13/2005.
- Hanesch, W. und I. Jung (2003): Indikatoren sozialer Ausgrenzung aus Betroffenen-sicht. Konzeption, Ergebnisse und Einordnung einer Erhebung bei Betroffenen und Fachkräften. Projektbericht für das Diakonische Werk der EKD e.V., Darmstadt.
- Hauser, Richard (2002): Soziale Indikatoren als Element der offenen Methode der Koordinierung zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung in der Europäischen Union. *Zeitschrift für Sozialreform*, 48, (3), 251–261.

- Human Development Report 2001: *Making New Technologies Work for Human Development*. United Nations Development Programme (UNDP), 2001. New York, Oxford.
- Keck, W. und P. Krause (2006): How Does EU Enlargement Affect Social Cohesion? In: Richard Estes (Hrsg.): *Advancing Quality of Life in a Turbulent World*. Berlin, Springer (im Erscheinen).
- Maucher, Mathias (2005): Politiksteuerung und -koordination in Europa im Bereich der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung mittels der Offenen Methode der Koordinierung. *Sozialer Fortschritt*, 54 (5–6), 127–136.
- Nolan, B. (2003): Indicators for social Inclusion in the European Union. In: P. Krause, G. Bäcker und W. Hanesch (Hrsg.): *Combating Poverty in Europe. The German Welfare Regime in Practice*. Ashgate, Aldershot, 75–90.
- Präsidentenschaft der Europäischen Union (2000): *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*. Sondertagung des Europäischen Rates in Lissabon. 23. und 24. März 2000. DOC/00/08.
- Schulte, B. (2005): Die „offene Methode der Koordinierung“ (OMK) als politische Strategie in der europäischen Sozialpolitik. *Sozialer Fortschritt*, 54 (5–6), 105–113.
- Sen, A. (2000): *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*. München, Wien, Carl Hanser Verlag.
- Silva, A. (2003): National Action Plans to Combat Poverty in Europe. In: P. Krause, G. Bäcker und W. Hanesch (Hrsg.): *Combating Poverty in Europe. The German Welfare Regime in Practice*. Ashgate, Aldershot, 61–74.
- Social Protection Committee Indicators Sub-Group (2001): *Report from the Chairman to the SPC*. October 2001. SPC/2001/Oct./03\_EN.
- Stewart, K. (2003): Monitoring Social Inclusion in Europe's Regions. *Journal of European Social Policy*, 13 (4), 335–356.
- Whelan, C. T., R. Layte und B. Maitre (2004): Deprivation and Social Exclusion. In: R. Berthoud und M. Iacovou (Hrsg.): *Social Europe. Living Standards and Welfare States*. Cheltenham, Northampton, MA, Edward Elgar, 225–249.