

# Working Poor in der Schweiz

## Zusammenfassung

Elisa Streuli und Tobias Bauer (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS): **Working Poor in der Schweiz. Definition, Deskription, Einflussfaktoren, Datenevaluation, Studie im Auftrag des Bundesamtes für Statistik, Februar 2001.**

■ Eine Kurzfassung der Studie erscheint in der Reihe info:social des Bundesamtes für Statistik: Bundesamt für Statistik (Hg.), Elisa Streuli, Tobias Bauer (Büro BASS): Working Poor in der Schweiz, in: info:social 5/200 (Bestellnummer 299-9905, Preis 12 Fr., Bestellung unter Tel. 032 713 60 60, Fax 032 713 60 61, e-mail ruedi.jost@bfs.admin.ch)

■ Der gesamte Bericht wird in der Reihe Statistik der Schweiz des Bundesamtes für Statistik publiziert werden.

### Inhaltsübersicht

1. Ausgangslage und Übersicht
2. Working Poor-Konzepte
3. Abgrenzung von Armut
4. Die Datenbasis der SAKE
5. Identifizierung der Working Poor
6. Deskription der Working Poor
7. Logistische Regression zur Erklärung von Working Poor
8. Analyse der aggregierten und individuellen Entwicklungen
9. Ausblick auf politischen Handlungsbedarf
10. Anhang

### Ausgangslage

Erwerbsarbeit schützt auch in der Schweiz nicht vor Armut. Die Erkenntnis der nationalen Armutsstudie, dass für eine grosse Zahl von Menschen das Einkommen trotz einer vollen Erwerbstätigkeit nicht für die Sicherung der Existenz ausreicht, hat in den letzten Jahren einige Diskussionen ausgelöst. Eine vertiefte empirische Analyse der Gruppe der «Working Poor» fehlte bisher. Um diese Lücke zu schliessen, hat die Sektion Soziale Sicherheit des Bundesamtes für Statistik das Büro BASS mit der Erarbeitung einer vertiefenden Analyse beauftragt. Im Rahmen dieses Auftrags ging es insbesondere darum, die Grundlagen für eine systematische Berichterstattung zur Risikogruppe der Working Poor anhand der Datenquelle der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE aufzubauen.

### Definitionen

**Working Poor** werden als Schnittmenge zwischen Erwerbstätigen und Armen aufgefasst, d.h. als Personen, die mindestens einer Wochenstunde bezahlter Arbeit nachgehen und in einem Haushalt unter der Armutsgrenze leben. Aus Datengründen werden für die empirischen Berechnungen immer nur Personen im Alter von 20 bis 59 Jahren einbezogen.

**Vollzeit-Working Poor** sind Erwerbstätige, die in einem armen Haushalt leben, dessen Mitglieder gesamthaft mindesten 36 Wochenstunden erwerbstätig sind („Vollzeit-Haushalt“). **Teilzeit-Working Poor** sind Erwerbstätige, die in einem armen Haushalt leben, dessen Mitglieder gesamthaft weniger als 36 Wochenstunden erwerbstätig sind („Teilzeit-Haushalt“).

Diese Definition unterscheidet Working Poor klar vom **Tieflohnbezug**, bei welchem das individuelle Erwerbseinkommen unter einer bestimmten Grenze liegt.

### Armutsbestimmung

Als **Armutsgrenze** wird vom Existenzminimum der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ausgegangen. Zusätzlich zum Grundbedarf I und II nach SKOS wird ein durchschnittlicher Betrag für Miete und für die obligatorische Krankenkassen-Grundversicherung zur Berechnung der Armutsgrenze addiert. Bezogen auf den Durchschnitt des verfügbaren Einkommens macht diese Armutsgrenze rund 50 Prozent aus, bezogen auf den Median des verfügbaren Einkommens rund 60 Prozent. Damit liegt diese Armutsgrenze in den international üblichen Grössenordnungen.

### Datenbasis der SAKE

Die SAKE ist eine vom Bundesamt für Statistik jährlich vorgenommene Haushaltsbefragung. Dabei erfasst die SAKE detaillierte Angaben, insbesondere zum Arbeitsmarktverhalten der befragten Person („Zielperson“), sowie eine sozioökonomische Kurzcharakterisierung der übrigen Personen im Haushalt.

Die Berechnungen der vorliegenden Untersuchung stützen sich primär auf die letztverfügbare Erhebung von 1999, welche auswertbare Datensätze von rund 7'400 Befragten umfasst. Für verschiedene Auswertungen über die Entwicklung des Working Poor-Phänomens wurden die SAKE-Ergebnisse der Jahre 1991 bis 1999 einbezogen. Für diesen Zeitraum stehen gesamthaft rund 43'000 auswertbare Datensätze von Befragten zur Verfügung.

### Ausmass der Working Poor

Für das Jahr 1999 errechnet sich eine **Working Poor-Quote von 7.5 Prozent**. Für Vollzeit-Working Poor macht die Quote 6.0 Prozent, für Teilzeit-Working Poor 29.0 Prozent aus (bei den Vollzeit-Working Poor berechnet sich die Quote im Vergleich zu allen Erwerbstätigen in Haushalten mit mindestens 36 Wochenstunden Erwerbsumfang, bei den Teilzeit-Working Poor im Vergleich zu allen Erwerbstätigen in Haushalten mit weniger als 36 Wochenstunden Erwerbsumfang).

### Working Poor in der Schweiz 1999

	Gesamt	Vollzeit-Haushalte	Teilzeit-Haushalte
Personen in 1000			
Erwerbstätige	3'325	3'104	221
Working Poor	250	186	64
WP-Quote	7.5%	6.0%	29.0%

Bezogen auf Personen im Alter von 20-59

Gesamthaft ist für die Schweiz im Jahr 1999 eine Zahl von rund **250'000 Working Poor** hochzurechnen (bezogen auf Personen zwischen 20 und 59 Jahren). Davon sind knapp 190'000 Vollzeit-Working Poor und gut 60'000 Teilzeit-Working Poor.

Die Working Poor leben in rund **170'000 Haushalten**. Diese „Working Poor-Haushalte“ umfassen gesamthaft gut **530'000 Haushaltsmitglieder**. Neben den 250'000 Working Poor sind dies gut 50'000 nicht erwerbstätige Erwachsene und 230'000 Kinder.

### Working Poor-Haushalte in der Schweiz 1999

	Gesamt	Vollzeit	Teilzeit
Haushalte	169'000	113'000	56'000
Haushaltsmitglieder	535'000	414'000	121'000
Working Poor	250'000	186'000	64'000
Nicht Erwerbstätige	53'000	40'000	13'000
Kinder	232'000	188'000	44'000

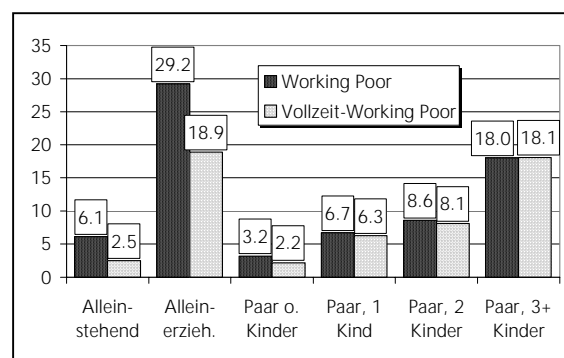
Diese Angaben beziehen sich auf die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz. Nicht einbezogen sind dabei Asylbewerber/innen, Saisoniers/Saisonnières und Grenzgänger/innen, welche in der SAKE nicht befragt werden.

### Deskription der Working Poor

Je nach sozioökonomischen Charakteristiken ergibt sich eine sehr unterschiedliche Gefährdung, Working Poor zu werden. Diese Charakteristiken werden anhand der SAKE 1999 deskriptiv ausgewertet.

Grosse Unterschiede in der Working Poor-Betroffenheit zeigen sich zum einen nach **soziodemografischen Merkmalen**. Besonders hoch ist die Quote der Working Poor bei Frauen und Personen ausländischer Nationalität. Von den Haushaltstypen sind Alleinerziehende und Paare mit drei und mehr Kindern stark überdurchschnittlich Working Poor-gefährdet. Bei den Alleinerziehenden handelt es sich dabei nur zum Teil, bei den kinderreichen Paarhaushalten hingegen fast ausschliesslich um „Vollzeit-Haushalte“.

### Working Poor-Quoten (in %) nach Haushaltstypen in der Schweiz 1999



Von sehr grosser Bedeutung ist die **Ausbildung**. Personen ohne nachobligatorische Ausbildung machen rund einen Drittel aller Working Poor aus (aber nur einen Neuntel der Erwerbstätigen). Mit ansteigendem Ausbildungsniveau geht die Working Poor-Betroffenheit kontinuierlich zurück. Einen wichtigen Einfluss haben die **Gegebenheiten des Arbeitsmarktes**. Überdurchschnittlich oft Working Poor sind zum einen

Selbständige, zum anderen Erwerbstätige in Tieflohn-Bereichen (Landwirtschaft, Gastgewerbe, Verkauf, Privathaushalte). Schliesslich gehören Teilzeiterwerbstätige und Personen, die ausserhalb der „normalen“ Arbeitszeiten (abends, nachts und am Wochenende) arbeiten, ebenfalls vermehrt zu den Working Poor.

Bei der deskriptiven Analyse wird auch die Einschätzung der Befragten ausgewertet, ob sie sich bei einzelnen Ausgabenposten aus finanziellen Gründen einschränken müssen. Die Working Poor decken sich in ihren **Einschätzungen zur Einschränkung** weitestgehend mit den Erwerbslosen (die zu einem guten Teil auch arm sind). Bedenklich stimmen die Einschränkungen aus finanziellen Gründen vor allem im Bereich der Gesundheits- und Weiterbildungsausgaben.

### Tieflohn und Working Poor

Tieflohn und Working Poor überschneiden sich nur teilweise. Wenn die Tieflohngrenze auf 35'000 Franken netto jährlich (oder knapp 3000 Franken monatlich) festgelegt wird, so macht der **Anteil der Tieflohnbezüger/innen** an den Working Poor **67 Prozent** aus. Wenn nur Vollzeiterwerbstätige einbezogen werden, sinkt der Anteil der Tieflohnbezüger/innen an den Working Poor auf 45 Prozent.

Mit einer Festlegung eines Mindestlohns auf 35'000 Franken (für Vollzeiterwerb) könnte die Working Poor-Quote um einen guten Prozentpunkt gesenkt werden. Dass die Wirkung nicht stärker ausfällt, liegt im Umstand begründet, dass ein tiefer Lohn nur einen Faktor unter anderen darstellt. Einen massgebenden Einfluss haben zudem das Vorhandensein weiterer Einkommensquellen (unter anderem auch ein allfälliges Partnereinkommen) sowie die Anzahl an Kindern.

Durch einen Mindestlohn könnte die Armutssituation insbesondere für Haushalte ohne Kinder verbessert werden. Bei Haushalten mit Kindern, insbesondere bei Alleinerziehenden und kinderreichen Familien, hingegen lässt sich die Existenz der Working Poor im allgemeinen nicht alleine mittels Mindestlohn sichern. Nötig wären hier erhöhte Leistungen des Familienlastenausgleichs und Massnahmen, damit diese Haushalte ihren Erwerbsumfang erhöhen könnten (Angebot an familienexterner Kinderbetreuung etc.).

### Ursachenanalyse mittels Regression

Wie die verschiedenen Einflussfaktoren zusammen wirken, wird mittels einer logistischen Regression für die gepoolten Daten der SAKE 1991 bis 1999 analysiert. Dabei lassen sich folgende wichtigsten Feststellungen treffen:

■ Verschiedene Faktoren, die in der deskriptiven Auswertung von Bedeutung sind, verlieren ihren Einfluss, wenn bei der logistischen Regression die übrigen Faktoren kontrolliert werden. Dabei handelt es sich insbesondere um den Zivilstand und den Gemeindetyp, deren Einfluss sich somit auf unterschiedliche Strukturen bezüglich Haushaltstypen und Arbeitsmarktgegebenheiten zurückführen lassen.

■ Die Gefahr, Working Poor zu sein, steigt bei sonst gleichen Bedingungen mit zunehmender Zahl der Haushaltsmitglieder, abnehmendem Erwerbsumfang des Haushaltes und abnehmendem zu realisierendem Lohnsatz an.

■ Der zu realisierende Lohnsatz wird nicht direkt in die Gleichung eingeführt, sondern durch eine Vielzahl von weiteren Faktoren repräsentiert. Von Bedeutung sind dabei das Geschlecht, die Nationalität, Ausbildung und Berufserfahrung, Beruf/Branchen und Merkmale des Arbeitsplatzes. Für den Kampf gegen Armut bedeutsam ist dabei insbesondere, dass die Working Poor-Gefährdung mit ansteigendem **Ausbildungs-niveau** unabhängig von den anderen sozioökonomischen Ausprägungen deutlich zurückgeht.

■ Arbeitsmarktpolitisch von besonderem Interesse sind die Merkmale des Arbeitsplatzes. Wir haben dabei drei Variablen eingeführt, welche tendenziell auf **prekarierte Arbeitsplätze** hinweisen: Teilzeiterwerb, nicht dauerhafte Arbeitsstellen und flexibilisierte Arbeitszeiten. Diesen Faktoren kommt eine grosse Bedeutung bei der Erklärung von Working Poor zu. Besonders hoch ist die Working Poor-Gefahr, wenn eine Stelle sowohl teilzeitig, als auch nicht dauerhaft und arbeitszeitmässig flexibilisiert ist (wie dies typischerweise bei Arbeit auf Abruf der Fall ist).

■ Stark überdurchschnittlich Working Poor-gefährdet sind **Solo-Selbständige** (Selbständige ohne Angestellte), welche unter anderem „neue Selbständige“ in prekären Erwerbsverhältnissen umfassen.

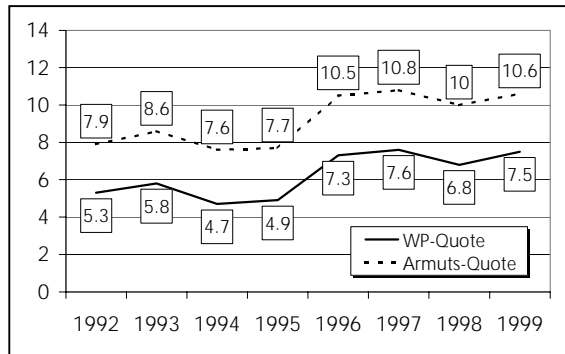
■ Wenn die Merkmale des Arbeitsplatzes kontrolliert werden, verlieren die Variablen für Berufe und Branchen ihre Erklärungskraft weitgehend. Stark überdurchschnittlich Working Poor-gefährdet bleiben Erwerbstätige in der Landwirtschaft sowie Frauen im Detailhandel und Gastgewerbe.

### Entwicklung in den 1990er Jahren

Eine jährliche Auswertung der SAKE 1992 bis 1999 zeigt, dass sich die Working Poor-Quote parallel zur generellen Armutsquote im Lauf der 1990er Jahre deutlich erhöht hat. Die Parallelität weist darauf hin, dass sich die Zahl der nicht erwerbstätigen Armen im Lauf der 1990er Jahre nicht wesentlich verändert hat und die Entwick-

lung der gesamten Zahl an Armen weitestgehend durch die Entwicklung bei den Working Poor bestimmt wird. Auffällig ist der **Sprung zwischen 1995 und 1996**. Im Zeitraum von 1992 bis 1995 lag die Working Poor-Quote relativ konstant bei rund 5 Prozent. Nach 1996 ist sie relativ konstant im Bereich von 7 Prozent.

Entwicklung Working Poor-Quote und Armutsquote (in %), 1992-1999



Für die Jahre ab 1996 werden die Quoten allerdings zu hoch ausgewiesen, da die Daten der SAKE der 1996 eingeführten individuellen Verbilligung der Krankenkassenprämien durch die Kantone ungenügend Rechnung tragen. Die Einführung des neuen Krankenversicherungsgesetzes 1996 hat gesamthaft einen armutsvermindernden Effekt ausgeübt.

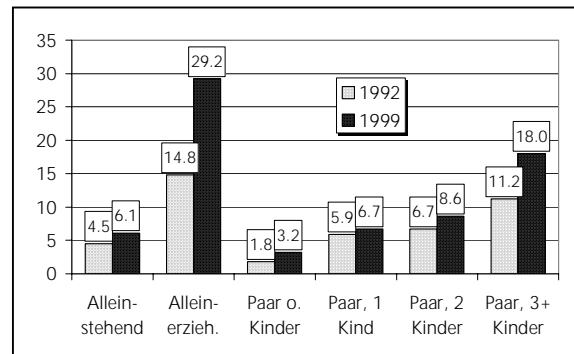
Dass die Working Poor-Quote zwischen 1995 und 1996 auch bei Berücksichtigung dieser Effekte klar anstieg, ist primär auf Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen. Zwischen 1995 und 1996 stieg der Anteil von **Solo-Selbständigen** und von **nicht dauerhaften Arbeitsverträgen** an allen Erwerbstätigen und speziell an den Working Poor markant an. Machten die beiden Gruppen 1995 etwa 20% der Working Poor aus, so lag ihr Anteil 1996 bei rund 32%. Diese Veränderungen bewirkten eine Erhöhung der Working Poor-Quote von knapp einem Prozentpunkt. Zur Erhöhung der Working Poor-Quote beigetragen hat zudem die **allgemeine Lohnentwicklung**. Die SAKE-Daten zeigen zwischen 1995 und 1996 in der Lohnentwicklung einen markanten Bruch. Gesamtwirtschaftlich stieg der mittlere Lohn (Medianlohn) von 1991 bis 1995 real noch um gut 6% an. 1996 ging er um 2% zurück und blieb danach mehr oder weniger konstant.

Die im Lauf der 1990er Jahre stärker werdende Bedeutung des Working Poor-Phänomens wird durch den Umstand unterstrichen, dass der durchschnittliche Erwerbsumfang in Paarhaushalten von 1992 bis 1999 um 11 Prozent, in den einkommensschwächeren Paarhaushalten sogar

um 20 Prozent zugenommen hat. Ohne die **ausgeweitete Erwerbsarbeit** wäre der Anstieg der Working Poor-Quote noch erheblich stärker ausgefallen.

Besonders ausgeprägt zugenommen hat die Working Poor-Betroffenheit bei den beiden Haushaltstypen, die schon 1992 die höchsten Working Poor-Quoten aufwiesen: die Alleinerziehenden und die paarhaushalte mit drei und mehr Kindern.

Entwicklung der Working Poor-Quoten (in %) nach Haushaltstypen in der Schweiz 1992-1999



### Analyse der Übergänge

Die deskriptive Analyse der Übergänge zwischen unterschiedlichen Zuständen zeigt, dass Personen, die im Vorjahr Vollzeit-Working Poor waren (gesamt 3.5% der beobachteten Statusübergänge), im Folgejahr zu knapp der Hälfte (1.5%) weiterhin Vollzeit-Working Poor, zu gut der Hälfte nicht mehr arm (1.8%) und zu einem kleinen Teil zu den übrigen Armen (0.2%) gewechselt sind. In 1.5 Prozent aller beobachteten Übergänge wechseln nicht Arme und in 0.3 Prozent aller Fälle wechseln übrige Arme in den Zustand von Vollzeit-Working Poor.

Häufigkeiten an Statusübergängen (alle Übergänge gleich 100%) in Periode 1992-99

		Status Jahr t		
		VZ-WP	Übr. arm	Nicht arm
Status Jahr t-1	VZ-WP	1.5%	0.2%	1.8%
	Übr. arm	0.3%	1.2%	1.3%
	Nicht arm	1.5%	1.2%	91.0%

Die Wahrscheinlichkeit, Vollzeit-Working Poor zu sein, ist also sehr unterschiedlich, je nachdem, ob eine Person schon im Vorjahr Vollzeit-Working Poor war oder nicht. Zählte die Person schon im Vorjahr zu den Vollzeit-Working Poor, beträgt die Wahrscheinlichkeit 43 Prozent, war

sie sonst arm 11 Prozent, war sie nicht arm knapp 2 Prozent.

Diese **Statusabhängigkeit** wird durch eine logistische Regression bestätigt. Der Status im Vorjahr trägt mehr als jeder andere Erklärungsfaktor zur Erklärung des Status im laufenden Jahre bei. Für eine alleinstehende Person ohne nachobligatorische Ausbildung beträgt die Gefahr, im laufenden Jahr Working Poor zu werden, rund 1 Prozent, wenn sie im Vorjahr nicht Working Poor war. Falls sie im Vorjahr zu den Working Poor zählte, steigt die Gefahr auf 52 Prozent.

Dies bedeutet aber nicht, dass ein Herauskommen aus dem Zustand von Working Poor nicht mehr möglich sei. Lange Working Poor-Perioden ergeben sich erst, wenn die Wahrscheinlichkeit, im Working Poor-Zustand zu verbleiben, sehr hoch ist. Damit eine Person, die Working Poor geworden ist, eine Wahrscheinlichkeit von über 50 Prozent hat, während fünf Jahren Working Poor zu bleiben, muss die Wahrscheinlichkeit, von einem Jahr ins andere Working Poor zu bleiben, bei über 84 Prozent liegen.

Lange Perioden von Working Poor sind somit trotz der Statusabhängigkeit ziemlich selten und es kann eine erstaunliche **Mobilität** zwischen den Gruppen von Vollzeit-Working Poor, übrigen Armen und nicht Armen beobachtet werden. Weil die Gruppe der Nicht-Armen mit rund 94 Prozent den bei weitem grössten Anteil an der gesamten Population ausmacht, stellen die Personen, die im Vorjahr nicht arm waren, mehr als die Hälfte aller Vollzeit-Working Poor eines Jahres, obwohl ihre Wahrscheinlichkeit, Vollzeit-Working Poor zu werden, bei weniger als 2 Prozent liegt. In der Folge wechseln sich Armuts- und Nicht-Armutszustände trotz der Statusabhängigkeit typischerweise wiederholt ab. Dies führt auch dazu, dass ein erstaunlich grosser Teil der Bevölkerung **vorübergehend mit Armut konfrontiert** ist. Bei den 20-59-Jährigen war innerhalb der letzten 5 Jahre fast ein Fünftel in mindestens einem Jahr arm.

### Typische Verlaufsmuster

Für 673 SAKE-Befragte liegen während fünf aufeinanderfolgenden Jahren auswertbare Angaben vor. Diese kleine Stichprobe lässt keine eindeutigen Entwicklungstendenzen – z.B. von Armut zu Nicht-Armut oder umgekehrt – erkennen: Es kommen alle möglichen Verläufe von Armut zu Nicht-Armut, von Nicht-Armut zu Armut oder von mehrfachen Wechseln zwischen den beiden Zuständen vor. Die Befragten mit mindestens einer Working Poor-Periode sind mehrheitlich zwischen 20 und 39 Jahre alt. Die meisten lebten in den fünf Jahren mindestens

einmal in einem Haushalt mit Kindern, entweder als Elternteil in einem Paarhaushalt oder als Alleinerziehende.

### Ausblick auf Handlungsbedarf

Das Phänomen von Working Poor kann nicht monokausal erklärt werden. Vielmehr bestimmt ein komplexes Zusammenspiel von arbeitsmarktlichen und sozialpolitischen Faktoren sowie der familiären Situation und der Entwicklung der Lebenskosten, ob jemand trotz Erwerbstätigkeit unter der Armutsgrenze lebt oder nicht.

Das politische Handeln zur Verbesserung der Situation von Working Poor muss deshalb sinnvollerweise an unterschiedlichen Orten gleichzeitig ansetzen.

■ Mit Massnahmen auf dem Arbeitsmarkt kann Tieflohnen und prekarierten Arbeitsbedingungen begegnet werden. Die Palette ist dabei sehr breit. Sie geht von indirekten Beeinflussungen, z.B. Weiterbildungsoffensiven, bis zu direkten Eingriffen wie Mindestlohnen. Ein besonderes Augenmerk ist der Absicherung von „neuen Selbständigen“ zu schenken.

■ Zur Absicherung von Familien, bei denen insbesondere Alleinerziehende und kinderreiche Familien Working Poor-gefährdet sind, ist wiederum eine breite Palette von Massnahmen möglich. Einerseits kann die verstärkte Erwerbsintegration der Eltern, insbesondere durch einen Ausbau der Infrastruktur an familienbegleitender Kinderbetreuung, erleichtert werden. Andererseits können die mit Kindern verbundenen Kosten verstärkt durch die Gesellschaft übernommen werden, sei es durch eine erhöhte und vom Lohn abgelöste Kinderzulage, sei es durch Bedarfsleistungen für einkommensschwache Familien.

■ Mit einer Vielzahl von einzelnen Massnahmen können schliesslich einzelne Bereiche der Belastung angegangen werden. Zu denken ist insbesondere an die Steuerbefreiung des Existenzminimums und die Weiterentwicklung der einkommensabhängigen KV-Prämienverbilligung.