

Pressekonferenz, 25. August 2014, Berlin

Einkommensarmut in Deutschland aus regionaler Sicht

Statement

Prof. Dr. Michael Hüther
Direktor
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Es gilt das gesprochene Wort

Regionale Armutsgefährdung

Ende des Jahres 2019 läuft der Solidarpakt aus und auch die Regionalförderung muss neu geregelt werden. Schon allein deshalb lohnt es sich zu fragen: Wo sind die Bundesbürger am stärksten von Armut betroffen? Driften arme und reiche Regionen auseinander oder wächst zusammen, was zusammen gehört? Drohen in manchen Städten sogar „Pariser Verhältnisse“ – Ghettos mit brennenden Autos?

Zunächst sind ein paar grundsätzliche und methodische Fragen zu klären:

Einkommensarmut ist als alleiniges Maß für Armut unzureichend, denn ein – relativ betrachtet – niedriges Einkommen zieht nicht zwangsläufig materielle Entbehrungen nach sich. Zudem ist der übliche Schwellenwert von 60 Prozent des mittleren Einkommens eine Konvention, die von Land zu Land, von Region zu Region und auch von Jahr zu Jahr eine unterschiedliche Bedeutung haben kann.

Relative Einkommensarmut ist ein spezielles Maß für Einkommensungleichheit, das anzeigt, wie viele Menschen deutlich weniger als das mittlere Einkommen zur Verfügung haben. Relative Einkommensarmut ist daher auch ein Indikator für soziale Spaltung.

Wird die relative Einkommensarmut in den Regionen untersucht, stellt sich zunächst die Frage, wie eine Region definiert ist. Die verwendeten regionalen Einheiten – sogenannte An-

passungsschichten, die vom Statistischen Bundesamt zum Zwecke der Anonymisierung der verwendeten Einzeldaten gebildet werden – setzen sich überwiegend aus mehreren Kreisen zusammen, teilweise sind es auch einzelne große Städte. Sie umfassen meist rund eine halbe Million Einwohner.

Die nächste Frage ist die nach der richtigen Bezugsgruppe. Für den regionalen Maßstab spricht, dass Armut sozusagen immer vor Ort stattfindet. Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass Betroffene an den üblichen Freizeitaktivitäten nicht teilhaben können, weil das Geld nicht reicht. Allerdings wohnen in den Zeiten virtueller Welten von Facebook und Co. die Bekannten und Vergleichspersonen nicht immer gleich um die Ecke.

Für den nationalen Maßstab spricht das grundgesetzliche Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse. Auch die Ansichten darüber, was zum sozialen Mindeststandard gehört, variieren regional nicht mehr so stark.

Das Ziel gleichwertiger Lebensbedingungen wurde vom ehemaligen Bundespräsidenten Horst Köhler schon vor zehn Jahren im Hinblick auf die scheinbar kaum überwindbaren regionalen Unterschiede in Deutschland hinterfragt. Die hier vorgestellte Untersuchung des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln zeigt jedoch, dass die Gleichwertigkeit regionaler Verhältnisse zumindest bezogen auf Ost- und Westdeutschland nicht so fern liegt, wie oft vermutet wird.

Selbst wenn man sich zur Messung von Einkommensarmut darauf einigt, nationale Schwellenwerte heranzuziehen, ist es sinnvoll, auch die regionale Schwelle mit zu beachten. Nur so lässt sich klären, wie eine nach dem nationalen Maßstab hohe Armutsquote zustande kommt: durch ein niedriges Einkommensniveau der gesamten Region oder durch eine hohe Einkommensungleichheit innerhalb der Region. Dies verdeutlichen die Beispiele Bonn und Mecklenburgische Seenplatte. So ist in Bonn die regionale Einkommensarmutsquote unter allen Regionen am höchsten und damit doppelt so hoch wie im nordöstlichen Mecklenburg-Vorpommern (Tabelle 4). Dies wird durch die in Bonn um ein Viertel höhere Kaufkraft genau ausgeglichen. Im Kreis Mecklenburgische-Seenplatte geht es also vorrangig um die Anhebung des Wohlstandsniveaus der gesamten Region, während in Bonn die Binnenungleichheiten näher zu beleuchten sind.

Die Kaufkraft entscheidet

Ein national einheitlicher Maßstab für Einkommensarmut setzt ein einheitliches Preisniveau in den Regionen voraus. Denn es wird impliziert, dass man unterhalb eines bestimmten Einkommens nicht mehr genug Kaufkraft hat, um die sozialen Mindeststandards abzudecken. Die Annahme eines einheitlichen Preisniveaus ist aber fernab der Realität. Die Preise in reinen Stadtregionen sind um gut 6 Prozent höher als in ländlichen oder teilverstädterten Gebieten (Tabelle 9).

In Ostdeutschland ist das Preisniveau noch immer um über 5 Prozent niedriger als in Westdeutschland (Tabelle 8).

Anders gewendet: Bei nominal gleicher Schwelle für Einkommensarmut kann sich ein Ostdeutscher, dessen Einkommen gerade unterhalb der Armutsschwelle liegt, deutlich mehr leisten als ein Westdeutscher, dessen Einkommen den Schwellenwert gerade übersteigt. Zudem sind auch die Leistungen des ALG II von den Preisen abhängig, da die Mieten von der Kommune übernommen werden. Wer die hohe Miete in München vom Staat finanziert bekommt, könnte daher eine einheitliche Armutsschwelle überspringen. Für den transferabhängigen Mieter in Zwickau wäre dies bei der gleichen Lebenssituation nicht der Fall. Die soziale Situation in München würde dadurch also besser bewertet, als sie tatsächlich ist.

Das IW Köln hat deshalb für seine Analyse der relativen Einkommensarmut erstmals regionale Preisinformationen herangezogen und mit den Daten des Mikrozensus verknüpft. In teuren Gebieten wurde der Schwellenwert für die Einkommensarmut entsprechend dem Preisniveau angehoben, an kostengünstigen Standorten abgesenkt. Das heißt: Die bundeseinheitliche Armutsschwelle liegt bei 871 Euro, die kaufkraftbereinigte Schwelle für München zum Beispiel bei 1.030 Euro. So wird gewährleistet, dass zum Überspringen der Einkommensarmutsgrenze die Kaufkraft in allen Regionen gleich hoch ist. Damit gehen wir von einer relativen Einkommensarmutsquote auf eine relative Kaufkraftarmutsquote über.

Übergang von Einkommen zu Kaufkraft halbiert Ost-West-Unterschiede bei der Armut

Wird auf die Unterschiede in der „normalen“ Armutsquote mit einem nominal einheitlichen Schwellenwert geblickt, ist Deutschland nach wie vor ein gespaltenes Land. Die Einkommensarmutsquote in den neuen Ländern beträgt dann annähernd 20 Prozent und ist damit fast 6 Prozentpunkte höher als im Westen. Im Länderranking nehmen die fünf Ostländer die hinteren Plätze ein, allerdings vor dem Schlusslicht Bremen (Tabelle 1).

Dies erklärt sich durch das niedrigere Einkommensniveau der neuen Länder: Das Medianeinkommen, also der Wert in der Mitte der Einkommensrangliste, liegt in Ostdeutschland mehr als 14 Prozent niedriger als im Westen. Werden die Preisunterschiede berücksichtigt – betrachtet man also die Kaufkraft – sind die Ost-West-Unterschiede nicht mehr so groß. Die neuen Länder liegen dann nur noch gut 9 Prozent unter dem Westniveau (Tabelle 2). Brandenburg, das kaufkraftstärkste der neuen Bundesländer, kann sogar fast mit Hamburg gleichziehen (Abbildung).

Dies hat zur Folge, dass sich durch die Berücksichtigung der Preisunterschiede bei der Armutsquote der Abstand zwischen Ost und West halbiert und sich die Reihenfolge ändert. Thüringen zum Beispiel steigt hinter Bayern und Baden-Württemberg auf zum Land mit dem drittniedrigsten Anteil von Personen in relativer Kaufkraftarmut. In Brandenburg und

Sachsen liegt die Quote nach der Preisbereinigung nur noch um knapp 1 Prozentpunkt über dem Bundesdurchschnitt und damit niedriger als in Nordrhein-Westfalen. Sachsen-Anhalt schneidet noch besser ab als alle Stadtstaaten. Deutlich zurück fällt nur Mecklenburg-Vorpommern, auch weil es unter den fünf jungen Bundesländern das höchste Preisniveau hat (Tabelle 1).

Ostdeutschland profitiert davon, dass die Einkommensunterschiede niedriger sind als in Westdeutschland. Wird die relative Einkommensarmut am landeseigenen Schwellenwert gemessen, wäre die Einkommensarmut in Ostdeutschland sogar am niedrigsten.

Starkes Land-Stadt-Gefälle

Einerseits zeigt die preisbereinigte Armutsquote, dass die Ost-West-Polarität real weit weniger gravierend ist als nach üblicher Definition. Andererseits tritt ein Unterschied in den Vordergrund, der bei Betrachtung der „Standard“-Armutsquote so deutlich nicht sichtbar ist: Es besteht ein ausgesprochenes Land-Stadt-Gefälle. Wenn der Schwellenwert regional preisbereinigt wird, sind in den Regionen, die ausschließlich aus Landkreisen oder aus einer Mischung von Land- und Stadtkreisen bestehen, im Durchschnitt nur knapp 14 Prozent der Bevölkerung relativ kaufkraftarm. In Stadtreionen liegt die Quote dagegen bei 22 Prozent, also 8 Prozentpunkte höher. Ohne Berücksichtigung der unterschiedli-

chen Preisniveaus beträgt die Differenz zwischen Stadt und Land nur 5 Prozentpunkte (Tabelle 9).

Das schlechte Abschneiden der großen Städte hängt zum einen damit zusammen, dass die Ungleichheit in den Städten besonders hoch ist: Gemessen am regionalen Schwellenwert sind die zehn Regionen mit der höchsten Betroffenheit von relativer Einkommensarmut ausschließlich Großstädte. Dies erklärt sich zu einem großen Teil damit, dass neben einkommensstarken Gruppen auch Personen mit einem erhöhten Risiko von Kaufkraftarmut besonders oft in Städten leben. Auf diesen Punkt komme ich später noch zurück.

Zum anderen ist aber die Kaufkraft in den Städten niedriger als auf dem Land: Das preisbereinigte Medianeinkommen liegt in den städtischen Regionen um 8 Prozent niedriger als in den ländlichen Gebieten, was sich überwiegend durch das höhere Preisniveau in den Städten erklärt (Tabelle 9).

Dies spiegelt sich auch in der Kaufkrafttrangliste der Regionen wider: Unter den Top 20 befinden sich vor allem süddeutsche Landkreise und gemischt städtisch-ländliche Gebiete, aber keine reinen Stadtregionen. Am geringsten ist die Kaufkraft in weiten Teilen Mecklenburg-Vorpommerns, in Ruhrgebietsstädten, aber auch in Leipzig, Köln und den westlichen Bezirken von Berlin (Tabelle 3).

Aus beiden Faktoren – hohe innerstädtische Ungleichheit und niedriges Kaufkraftniveau – ergibt sich das schlechte Abschneiden der Großstädte bei der Kaufkraftarmut bezogen

auf die nationale, preisbereinigte Armutsschwelle: Bei diesem Indikator finden sich unter den 20 Regionen mit den schlechtesten Werten neben Teilen Mecklenburg-Vorpommerns fast ausschließlich kreisfreie Städte. Köln weist dabei den höchsten Anteil relativ kaufkraftarmer Personen aus. Auch die Ruhrgebietsstädte Dortmund, Gelsenkirchen und Duisburg liegen in der Negativ-Rangliste weit oben. Ihr schlechtes Abschneiden relativiert sich aber insofern, als auch Städte wie Frankfurt und Düsseldorf nicht wesentlich besser dastehen (Tabelle 5).

Kein Auseinanderdriften zwischen armen und reichen Regionen, aber zwischen Land und Stadt

Problematisch an dem Land-Stadtgefälle ist auch, dass es offenbar größer wird: Zwischen 2006 und 2012 blieb die preisbereinigte Einkommensarmutsquote in den ländlichen Gebieten fast konstant, in den städtischen Regionen erhöhte sie sich aber um 2,5 Prozentpunkte. Dabei ist zum einen die regionale Einkommensarmut etwas schneller gestiegen als auf dem Land, zum anderen legte aber auch die Kaufkraft in den Städten schwächer zu oder ging sogar zurück (Tabelle 9). Dies gilt vor allem für die nordrhein-westfälischen Städte, die im Vergleich zu 2006 bei diesem Indikator häufig auf den hinteren Plätzen zu finden sind. Besonders schlecht schneiden wiederum Duisburg, Dortmund und Gelsenkirchen ab, wo die Kaufkraft merklich gesunken ist (Tabelle 6). Dies

schlägt voll auf die Entwicklung der preisbereinigten Armutsquote durch. Ihr Zuwachs ist im Ruhrgebiet mit am größten, obwohl die Einkommensunterschiede in den Städten selbst nicht zugenommen haben (Tabelle 7). Ursache ist hier also eindeutig die schwache Einkommensentwicklung in der Region.

Auch die nahe Zukunft sieht für die Großstädte nicht rosig aus. Denn gerade an gefragten Standorten sind die Mieten zuletzt stark angestiegen. Dies dürfte die Preisunterschiede zwischen Stadt und Land weiter erhöhen und dämpfend auf die Kaufkraftentwicklung in den Städten wirken.

Jenseits der Städte ist jedoch in Deutschland nach Preisbereinigung kein Auseinanderdriften zwischen den Regionen mit hoher Einkommensarmut und solchen mit niedriger Einkommensarmut festzustellen. So hat sich beispielsweise die Kaufkraftarmutsquote in Ostdeutschland zwischen 2006 und 2012 schwächer erhöht als in Westdeutschland (Tabelle 8).

Die Risikogruppen sind überall die gleichen, allerdings unterschiedlich stark vertreten

Über alle Regionen hinweg gibt es einen wichtigen gemeinsamen Nenner: Die Personengruppen, die besonders häufig von relativer Kaufkraftarmut betroffen sind, sind die gleichen.

Deutschlandweit sind knapp die Hälfte der Personen, in deren Haushalt mindestens ein Arbeitsloser lebt, knapp ein Drit-

tel der Alleinerziehenden und rund ein Viertel der Alleinstehenden und der Personen mit Migrationshintergrund relativ betrachtet kaufkraftarm (Tabelle 8).

Zwar sind in Regionen mit generell hoher Kaufkraftarmutsquote auch die Quoten für diese Risikogruppen nochmals höher. Ein großer Teil der regionalen Unterschiede lässt sich aber darauf zurückführen, dass die genannten Risikogruppen regional sehr unterschiedlich stark vertreten sind. So macht der Bevölkerungsanteil mit erhöhtem Einkommensarmutsrisiko in den Städten fast zwei Drittel, in den ländlichen Gebieten aber weniger als die Hälfte der Gesamtbevölkerung aus (Tabelle 9). Wird dagegen die Bevölkerungsgruppe ohne erhöhtes Armutsrisiko betrachtet, also Menschen in Mehrpersonenhaushalten mit mehreren Erwachsenen ohne Arbeitslose und ohne Migrationshintergrund, unterscheidet sich die Kaufkraftarmutsquote sowohl zwischen Stadt und Land als auch zwischen Ost und West nur geringfügig (Tabellen 8 und 9).

Auch eine andere Berechnung zeigt den großen Einfluss der Bevölkerungsstruktur: Bei gleichen Anteilen von Armutsrisikogruppen einerseits und Personen ohne erhöhtem Armutsrisiko andererseits würde sich der Abstand in der Quote zwischen Stadt und Land von 8 auf 4 Prozentpunkte halbieren (Tabelle 9).

Werden nur die Personen in Haushalten ohne Arbeitslose betrachtet, schmilzt der Unterschied in der Einkommensarmutsquote zwischen neuen und alten Ländern auf 1 Prozentpunkt

zusammen (Tabelle 8). Die Arbeitslosigkeit, die zuletzt stark gesunken ist, macht also den Hauptunterschied für das Armutsrisiko in Ostdeutschland aus.

Fokussierte Anti-Armutspolitik mindert auch das regionale Gefälle

Daraus folgt für die Politik, dass fokussierte Maßnahmen, die das Armutsrisiko der Risikogruppen reduzieren oder die Arbeitslosigkeit weiter verringern, auch am meisten dazu beitragen, regionale Unterschiede einzuebnen.

Die besonderen Problemlagen haben alle einen Bezug zum Arbeitsmarkt: bei den Arbeitslosen ganz unmittelbar, bei den Alleinerziehenden durch eine schwierige Vereinbarkeit von Kinderbetreuung mit Vollzeittätigkeit und bei Personen mit Migrationshintergrund durch die ausbaufähige Integration. Diese kann etwa durch punktuelle Nachschulungen, die bereits eingeleitete schnellere Anerkennung ausländischer Abschlüsse oder gezielte Sprachförderung verbessert werden. Eine qualifizierte Betreuung von Kleinkindern und der Ausbau von Ganztagschulen hilft Alleinerziehenden, Familie und Beruf unter einen Hut zu bringen und stärkt gleichzeitig die Bildungschancen von Kindern mit Migrationshintergrund.

Gerade in jüngster Zeit hat die Politik eher kontraproduktive Maßnahmen beschlossen. So startet der Mindestlohn auf hohem Niveau und ohne regionale Differenzierung. Dabei ent-

spricht ein Mindestlohn von 8,50 Euro im Westen kaufkraftbereinigt einem Lohn von nur 7,90 Euro im Osten. Durch das deutlich niedrigere Lohnniveau sind hier 2015 voraussichtlich 22 Prozent der Beschäftigten vom Mindestlohn betroffen, gegenüber 12 Prozent im Westen. Führt der hohe Mindestlohn aber gerade in den neuen Bundesländern zu höherer Arbeitslosigkeit, würde sich die Ost-West-Spaltung sogar wieder erhöhen, statt, wie gewünscht, verringern.

Auch das Betreuungsgeld sorgt für Fehlanreize: Es mindert die Bereitschaft bildungsferner Schichten mit erhöhtem Armutrisiko, ihr Kind in eine qualifizierte Betreuung zu geben. Dies reduziert die Chancen einer Arbeitsaufnahme der Mütter und führt zu weniger Startchancengleichheit. Investitionen in frühkindliche Bildung zeigen eine hohe Rendite und können helfen, bestehende Sprachprobleme noch vor der Einschulung zu beseitigen und die Integration von Kindern mit Migrationshintergrund zu verbessern.

Regionalpolitik – von der Fläche zu den Städten

Die Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum sinkt deutschlandweit, zuletzt auch in der ostdeutschen Peripherie. Der durch die Demografie, aber auch durch einen Aufbau von Beschäftigung bedingte Übergang von Unterbeschäftigung zu absehbarem Arbeitskräftemangel verringert den bedeutendsten Risikofaktor für Armut in den neuen Bundesländern. Bis 2019, dem Jahr, in dem der Solidarpakt II ausläuft, wird sich die bis-

lang noch höhere Arbeitslosenquote weiter der geringeren westdeutschen annähern.

Auch die Regionalförderung muss ab 2020 neu aufgestellt werden. Im Zentrum der regionalpolitischen Förderziele stand bislang die Schaffung von Arbeitsplätzen in strukturschwachen und oft ländlichen Regionen. Dabei war die Förderung auf Ostdeutschland konzentriert: Hier wurden seit der Vereinigung 9 von 10 Förder-Euros ausgegeben. Als Zielregionen für eine neu ausgerichtete Regionalförderung, die damit gleichzeitig die Verringerung regional verfestigter Armut zum Ziel hat, rücken nun aber Problemlagen großer Städte in den Fokus.

Städtische Regionen mit Strukturproblemen wie schrumpfenden Altindustrien, bildungsfernen Schichten und einem hohen Migrantenanteil weisen weiterhin hohe Arbeitslosenquoten und die höchsten Armutsquoten auf. Das Ruhrgebiet kommt einem sofort in den Sinn, aber „kleine Ruhrgebiete“ mit einem nicht bewältigten Strukturwandel gibt es auch in Bremen, Lübeck, Kaiserslautern oder Offenbach. Die traditionelle Regionalpolitik muss weiterentwickelt werden, um diesen städtischen Problemen gerecht zu werden. Zukünftig wird es – anders als heute – weniger um eine reine Investitionsförderung und die Schaffung von Arbeitsplätzen gehen, um die Armutsmuster zu durchbrechen, sondern vielmehr um eine Verknüpfung von öffentlichen Investitionen, Investitions-, Innovations- und Gründungsförderung sowie Bildung, Integrationshilfen und Maßnahmen zur Stadtteilaufwertung.