

Pressekonferenz, 5. Dezember, 2016

# **Weiterentwicklung der Regionalpolitik zur Verminderung von Armutsrisiken**

## Statement

Dr. Hans-Peter Klös  
Geschäftsführer  
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Es gilt das gesprochene Wort

## Ausgangslage

Die in der Öffentlichkeit geführte Verteilungsdebatte wird vielfach von – negativ besetzten – Stereotypen dominiert. Festgesetzt hat sich das Bild von steigenden Armutsquoten und einer sich immer weiter öffnenden Schere zwischen Arm und Reich. Durch diese teils falschen Pauschalierungen wird der Blick darauf verstellt, wo konkret Handlungsbedarf besteht, welchen Gruppen wie am besten zu helfen ist und auch, welche Regionen am meisten von Armut und Ungleichheit betroffen sind. Daher sollen hier diese für die Armutsforschung und -politik zentralen Fragen aufgegriffen werden.

Nur eine detaillierte Analyse kann die Grundlage liefern, um auf effiziente Weise Maßnahmen zur Armutsbekämpfung mit regionalpolitischen Instrumenten zu verknüpfen. Ohnehin steht die Diskussion um eine Neuorientierung und Neugestaltung der Regionalförderung an. Denn im Jahr 2019 läuft der Solidarpakt II für die neuen Bundesländer aus, muss also auch die „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) als Kern der deutschen Regionalpolitik neu geregelt werden.

In regionalen Armutsvergleichen für Deutschland wurde bisher stets außer Acht gelassen, dass es zwischen den Regionen in Deutschland nennenswerte Preisunterschiede gibt. Das bedeutet aber, dass man sich von demselben Einkommen in den verschiedenen Regionen unterschiedlich

viel leisten kann. Wenn es jedoch bei monetärer Armut darum gehen soll, dass ein bestimmtes Einkommen auch einen (national einheitlichen) Mindestlebensstandard sichert, dann ist es folgerichtig, die Armutsgefährdung nicht an einem einheitlichen Maßstab für das Einkommen selbst, sondern für die Kaufkraft der Einkommen festzumachen und damit regional unterschiedliche Preisniveaus zu berücksichtigen. Dieser Gedanke wird im Folgenden empirisch vertieft.

## **Von der Einkommens- zur Kaufkraftarmut**

Als Einkommensarmutsschwelle oder Armutsgefährdungsschwelle gelten 60 Prozent des Medians des bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommens (zur Methodik vgl. Materialien, Seite 2). Damit diese Grenze auch in allen Regionen die gleiche Kaufkraft widerspiegelt, wird sie in Gebieten mit hohem Preisniveau entsprechend angehoben und in Regionen mit niedrigen Preisen entsprechend abgesenkt.

Für die auf diese Art preisbereinigte **Einkommensarmut** wird im Folgenden der Begriff **Kaufkraftarmut** verwendet. Somit ist ein Single in München, der teuersten Region in Deutschland, noch bis zu einem Einkommen von 1.128 Euro kaufkraftarm, während ein Alleinstehender im preisgünstigen Tirschenreuth bereits bei einem Monatseinkommen von 823 Euro nicht mehr zu den (relativ betrachtet) Kaufkraftarmen zählt. Bundesweit beträgt der monatliche Schwellenwert für

relative Einkommensarmut mit den hier verwendeten Daten des Mikrozensus 917 Euro.

Die zur Preisbereinigung benutzten Daten stammen vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Diese Daten liegen auf Kreisebene für das Jahr 2009 vor. Zur Aktualisierung werden die Daten mit dem Preisindex für die Lebenshaltung nach Bundesländern fortgeschrieben.

Änderungen in den regionalen Preisniveaus innerhalb der Bundesländer können also nicht abgebildet werden. Es ist aber zu erwarten, dass sich strukturell bedingte Preisunterschiede zwischen den Regionen nicht so schnell ändern. Hierfür spricht, dass sich die Preisindizes nach Bundesländern nur wenig auseinander entwickelt haben. Gewisse Verschiebungen könnten sich allerdings vor allem durch die Mietentwicklung ergeben haben. Denn vor allem die Neuvertragsmieten sind in einigen Großstädten in den letzten Jahren deutlich und weit stärker als in weniger zentralen Regionen gestiegen.

## **Differenzierte regionale Muster mit starkem Stadt-Land-Gefälle**

Das Preisniveau in den ostdeutschen Bundesländern einschließlich Berlins ist um gut 5 Prozent niedriger als in Westdeutschland (Tabelle 1). Ohne Berlin betrüge die Differenz sogar 7 Prozent. Dies hat gravierende Auswirkungen darauf, wie die Einkommensarmut regional verteilt ist:

Bei der Einkommensarmut ohne Preisbereinigung ergibt sich ein klares Ost-West-Gefälle (Abbildung 1, Tabelle 1). Die ostdeutschen Bundesländer sind mit Armutsgefährdungsquoten zwischen 17 und 21 Prozent am Ende des Rankings der Flächenländer zu finden – lediglich Brandenburg schneidet etwas besser als das Saarland und Nordrhein-Westfalen ab. In Bayern und Baden-Württemberg ist dagegen nur jeder neunte Einwohner einkommensarm.

Berücksichtigt man das unterschiedliche Preisniveau, zeigt sich ein anderes Bild: Thüringen, Brandenburg und Sachsen kommen auf unterdurchschnittliche Kaufkraftarmutsquoten. Im Durchschnitt beträgt der Unterschied zwischen ostdeutschen und westdeutschen Bundesländern nur noch 2 Prozentpunkte gegenüber knapp 5 Prozentpunkten bei der nicht-preisbereinigten Einkommensarmut.

Deutlich stärker tritt dagegen durch die Preisbereinigung das Stadt-Land-Gefälle hervor. Die Preise in städtischen Regionen sind um 7 Prozent höher als in ländlichen oder teil-urbanen Gebieten. Dadurch ist das Gefälle bei der Kaufkraftarmutsquote mit 8 Prozent sehr ausgeprägt und doppelt so hoch wie bei der Einkommensarmut ohne Preisbereinigung (Tabelle 2).

In der Top-Ten-Liste der Regionen mit der höchsten Inzidenz von Kaufkraftarmut finden sich ausschließlich Städte (Tabelle 3). Fast alle Städte, die eine eigene Region bilden, sind auf der Deutschlandkarte orangefarben oder rot markiert, haben

also eine hohe Quote (Abbildung 2). Selbst im insgesamt wohlhabenden München mit einer Einkommensarmutsquote von nur gut 9 Prozent (Tabelle 4) beträgt die Kaufkraftarmutsquote durch das sehr hohe Preisniveau (Tabelle 5) 17,5 Prozent.

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass die Armutslandkarte komplexer geworden ist und nicht mehr durch eine Dualität zwischen einem reichen Westen und einem armen Osten beschrieben werden kann. Vielmehr liegen die Problemgebiete vor allem in städtischen Räumen. Dem sollte auch die Regionalpolitik stärker Rechnung tragen.

## **Niedrige Kaufkraft und hohe Einkommensungleichheit in Städten**

Die hohe Kaufkraftarmut der Städte lässt sich an zwei Faktoren festmachen: Zum einen ist das Kaufkraftniveau (gemessen am preisbereinigten Medianeinkommen) in den Städten unterdurchschnittlich hoch, zum anderen sind die Einkommen in den Städten ungleicher verteilt als auf dem Land.

Insbesondere die Ruhrgebietsstädte weisen eine sehr niedrige Kaufkraft auf (Tabelle 6, Abbildung 3). Aber auch in fast allen anderen Großstädten ist die Kaufkraft – nicht zuletzt wegen des hohen Preisniveaus – unterdurchschnittlich.

Auch die **Einkommensarmut mit regionalem Schwellenwert** ist in den Städten höher als auf dem Land. Es fallen also in städtischen Räumen mehr Menschen deutlich hinter das mittlere Einkommensniveau ihrer Region zurück als auf dem Land. Besonders hoch ist die intraregionale Einkommensarmut in manchen wirtschaftsstarken Städten wie Stuttgart, Bonn, Düsseldorf und Köln (Tabelle 7, Abbildung 4). Dies erklärt sich über die in den Städten besonders heterogene Bevölkerungsstruktur.

In den ostdeutschen Bundesländern ist die Einkommensverteilung ausgeglichener als in Westdeutschland. Dies stellt ein Gegengewicht zum noch immer klaren Rückstand Ostdeutschlands beim Kaufkraftniveau dar und wirkt senkend auf die Kaufkraftarmutsquote.

### **Besonders armutsgefährdete Gruppen treiben regionale Unterschiede in der Kaufkraftarmut**

Die Städte machen – nicht zuletzt durch ihr hohes Preisniveau – arm, aber Arme zieht es auch in die Stadt. So ist beispielsweise dort, wo bereits viele Migranten leben, auch die Zuzugswahrscheinlichkeit höher. Denn es gibt mehr Informationen für Zuwanderungsinteressierte, soziale Kontakte lassen sich leichter knüpfen und die migrantische Infrastruktur – wie religiöse Einrichtungen, Kulturveranstaltungen, spezielle Supermärkte – ist besser und ermöglicht es teilweise auch, in der Heimatsprache zu

kommunizieren. Auch Alleinerziehende haben es in Städten leichter, eine nahegelegene Kita zu finden.

Damit sind bereits zwei der Gruppen genannt, die ein stark erhöhtes Risiko haben, kaufkraftarm zu sein. Zudem zählen Alleinstehende und besonders Arbeitslose zu den Risikogruppen. All diese Gruppen sind in den Städten überproportional häufig vertreten (Tabelle 8). Gäbe es diese relative Häufung nicht, wäre das Stadt-Land-Gefälle nur etwa halb so groß. Auffällig ist, dass in allen Risikogruppen die Inzidenz von Kaufkraftarmut in den Städten deutlich höher ist als auf dem Land. Betrachtet man hingegen nur die Bevölkerung ohne besondere Risikofaktoren, sind die Unterschiede bei Quoten von je knapp 6 Prozent minimal.

Kompositionseffekte sind für das Ost-West-Gefälle nicht bedeutsam. Die im Osten höhere Kaufkraftarmutsquote erklärt sich vielmehr vor allem durch die höhere Inzidenz von Kaufkraftarmut bei Gruppen mit erhöhtem Risiko (Tabelle 9).

Daraus ergibt sich für die Politik, dass Maßnahmen, mit denen die Armutsgefährdungsquoten der Risikogruppen deutlich gesenkt werden, auch zu einem Abbau regionaler Ungleichheiten führen. Besonders vielversprechend erscheint es, dies mit zusätzlichen Maßnahmen in Problemgebieten zu kombinieren und hierfür regionalpolitische Instrumente und Mittel einzusetzen.



## **Maßnahmen zur Armutsbekämpfung bei Risikogruppen**

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 vielfach noch schwierigere Integration in den Arbeitsmarkt.

Bildungsmaßnahmen sind daher ein wichtiger Schlüssel, um Armut zu reduzieren. Vor allem Kinder aus Familien mit niedrigen sozio-ökonomischen Status profitieren von frühkindlicher Bildung, weil sie in den Betreuungseinrichtungen zusätzlich angeregt werden. Gleichzeitig erhöht die Inanspruchnahme von Betreuungseinrichtungen für Ein- und Zweijährige die Wahrscheinlichkeit, dass alleinstehende Mütter beschäftigt sind, um 35 Prozentpunkte. Bei einer Ganztagsbetreuung steigt der Wert um weitere 20 Prozentpunkte. Ganztagsbetreuung schafft aber auch für ältere Kinder ein stabiles soziales Umfeld, was gerade für Kinder von Alleinerziehenden wichtig ist.

Personen mit Migrationshintergrund haben es vor allem dann schwer, wenn sie keine Ausbildung oder ihre Abschlüsse im Ausland erworben haben. Werden diese in Deutschland anerkannt, erhöht sich ihre Chance auf einen Arbeitsmarkteinstieg um 50 Prozent. Entsprechende

Weiterbildungsangebote, um dies zu erreichen, sind deshalb besonders wichtig. Flüchtlinge sollten noch schnelleren Zugang zu Sprachkursen und weiteren Schulungen erhalten.

An- und Ungelernte, die ebenfalls ein erhöhtes Armutsrisiko tragen, können ihre Lage kurzfristig nur durch eine Nachqualifizierung verbessern. Es ist sinnvoll, wenn diese in Form von zertifizierten Teilqualifikationen erfolgen kann – mit der Option, einen Berufsabschluss zu erwerben.

## **Bezahlbarer Wohnraum durch mehr Neubau**

Haushalte mit niedrigem Einkommen sind stark durch die steigenden Mieten in vielen Großstädten betroffen.

Maßnahmen zur Erhöhung des Wohnungsangebots in städtischen Regionen, die von besonderer Knappheit auf dem Wohnungsmarkt gekennzeichnet sind, können dem entgegenwirken. Hier sind eine zügige Ausweisung von Bauland sowie eine konsequente Nachverdichtung im Stadtgebiet notwendig, um Wohnarmut aufgrund knappen Angebots überdurchschnittlicher Mietpreise wirkungsvoller zu bekämpfen.

Zu überdenken ist auch ein zeitweises Aussetzen preistreibender Regulierungen im Neubau: Seit dem Jahr 2000 sind die Baukosten je Quadratmeter allein durch Auflagen zur Energieeinsparung um 18 Prozent gestiegen. Dabei ist die 2016 in Kraft getretene Verschärfung der Baunormen noch nicht einmal berücksichtigt.

## Ein Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik

Die Regionalpolitik in Deutschland hat das Ziel, regionale Unterschiede in der Wirtschaftskraft zu reduzieren und strukturschwache Regionen zu befähigen, ökonomisch zum Rest des Landes aufzuschließen. Letztlich bildet das im Grundgesetz verankerte Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Landesteilen die Basis der von Bund und Ländern getragenen Regionalpolitik. Eine hohe regionale Armutsbetroffenheit steht diesem Ziel offensichtlich entgegen.

Wie gezeigt, ist Kaufkraftarmut in Deutschland stark auf bestimmte Risikogruppen konzentriert. Die regionale Betroffenheit von Kaufkraftarmut ist wiederum maßgeblich durch die Verteilung dieser Risikogruppen zu erklären: Die Städte sind Zentren für Migranten, Alleinerziehende und auch für Arbeitslose. Die Arbeitslosigkeit in ländlichen Regionen ist inzwischen fast überall niedrig, selbst in Ostdeutschland gilt dies immer mehr. Der sich beschleunigende demografische Wandel wird nach 2020 zu einem Arbeitskräftemangel in vielen ländlichen Gebieten führen – in Ostdeutschland sogar noch eher als im Westen. Doch schon bis zum Jahr 2019, in dem der Solidarpakt II ausläuft, wird sich die bislang noch höhere ostdeutsche Arbeitslosenquote weiter der geringeren westdeutschen angenähert haben.

Die deutsche Regionalpolitik ist bislang im Kern eine Politik für den ländlichen Raum, die mit der Wiedervereinigung ohne

größere konzeptionelle Änderungen auf die neuen Bundesländer übertragen wurde: Investitionsbeihilfen für Unternehmen sowie die wirtschaftsnahe kommunale Infrastruktur sollen Ansiedlungen fördern und Arbeitsplätze schaffen. Die neuen Bundesländer haben seit der Wiedervereinigung die höchsten Fördersätze innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) und aufgrund ihrer geringen Wirtschaftsleistung je Einwohner auch in der europäischen Förderkulisse des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) erhalten. Insgesamt entfielen seit 1991 etwa 90 Prozent der GRW-Investitionsbeihilfen für die Wirtschaft in Höhe von etwa 46 Milliarden Euro auf die neuen Bundesländer. Seit dem Jahr 2000 – nach den Großansiedlungen in den neuen Bundesländern im Bereich der Chemieindustrie, der Mikroelektronik und der Autoindustrie – wurde die Fördersumme spürbar zurückgefahren. Aktuell wenden Bund und Länder mit noch 1,25 Milliarden Euro einen überschaubaren Betrag für die GRW auf.

Während die Ausrichtung auf Ostdeutschland bei Fokussierung auf die wirtschaftliche Schwäche gemessen anhand des BIP je Einwohner weiterhin adäquat erscheint, ist sie bezogen auf das für die GRW maßgebliche Kriterium der regionalen Unterbeschäftigung zunehmend obsolet. Mit der notwendigen Neuregelung der Regionalförderung ab 2020 ergibt sich daher eine gute Gelegenheit, städtische Regionen mit Strukturproblemen und hoher Arbeitslosigkeit und

Armutsrisiken verstärkt zu berücksichtigen. Problemlagen ländlicher Regionen werden hingegen immer stärker durch eine zunehmende Arbeitskräfteknappheit aufgrund einer schrumpfenden Erwerbsbevölkerung bei gleichzeitiger Überalterung geprägt sein, wofür das Instrumentarium der Regionalpolitik kaum geeignet ist. Vielmehr sollten in diesen Regionen Maßnahmen ergriffen werden, um Basisdienste der medizinischen Versorgung sowie ausreichende Konsum- und Mobilitätsangebote aufrecht zu erhalten.

## **Anpassung der Indikatoren für die GRW**

Die Regionsabgrenzung in der GRW beruht derzeit auf einem Indikatorenset, in das die Arbeitslosenquote zu 45 Prozent und eine regionale Erwerbstätigenprognose zu 7,5 Prozent eingehen. Weitere 40 Prozent entfallen auf den erzielten Bruttojahreslohn, hingegen spielt ein Infrastrukturindikator mit nur 7,5 Prozent eine eher untergeordnete Rolle. Insgesamt leben knapp 26 Prozent der Deutschen in Fördergebieten, die Höhe dieses Bevölkerungsanteils wurde mit der EU ausgehandelt.

Das hohe Gewicht der Arbeitslosenquote spricht bereits für eine stärkere Berücksichtigung städtischer Regionen mit Strukturproblemen in der GRW-Förderung nach 2020, doch die anderen drei Indikatoren zusammen könnten weiterhin ländliche Regionen begünstigen. Eine ungünstige Erwerbstätigenprognose, die auf dem demografischen Wandel beruht, lässt sich jedoch nicht mit den Mitteln der

Regionalpolitik – Investitionen zur Gewerbeansiedlung – bekämpfen. Auch das hohe Gewicht des nominalen Bruttolohns erscheint fragwürdig: Solange hier keine Kaufkraftbereinigung erfolgt, führt dieser Indikator zu Verzerrungen. Anstelle der Erwerbstätigenprognose könnte zukünftig eine Prognose der Arbeitslosigkeit in das Indikatorenset einfließen, um den regionalen demografischen Wandel zu berücksichtigen. Der Bruttolohn sollte kaufkraftbereinigt werden, um ein reelles Bild der sozioökonomischen Situation zu erhalten.

Diese leichten Korrekturen der Indikatorik wären geeignet, einen Paradigmenwechsel der Regionalpolitik zugunsten städtischer Regionen mit Problemen im Strukturwandel einzuleiten. Folgende Maßnahmen könnten dies unterstützen:

- Viele Kommunen mit hoher Armutsquote haben überdurchschnittliche Gewerbesteuerhebesätze. Sie sind überschuldet und haben sehr geringe Möglichkeiten, Mittelstand und Gründer lokal zu unterstützen. Dies gilt besonders für Städte mit geringer Wirtschaftskraft und entsprechend niedrigem Kaufkraftniveau. Um hier Abhilfe zu schaffen, sollte geprüft werden, ob es zur Flankierung der GRW-Förderung als Bund-Länder-Aufgabe ein **Programm für überschuldete Kommunen** geben könnte, das diesen ermöglicht, ihre Gewerbesteuerhebesätze zumindest auf das deutsche Durchschnittsniveau zu reduzieren, und ihnen mehr

Ansiedlungs- und Gründungshilfen erlaubt. Hierbei sollte auf teure „Leuchtturmprojekte“ – wie etwa Nürburgring oder Space Center Bremen – verzichtet werden, um über die Gewerbesteuerreduzierung, eine Revitalisierung von Altindustrie- und Gewerbeflächen, die Förderung von Kleingründungen und kleinere Betriebsansiedlungen eine Breitenwirkung zu erreichen. Die Mittel hierzu könnten gewonnen werden, indem der in den vergangenen 15 Jahren abgeschmolzene Etat der Regionalförderung wieder maßvoll aufgestockt wird.

➤ Auch **Maßnahmen der Städtebauförderung** können dazu beitragen, die Armutsgefährdung regional zu verringern. Im August 2016 wurde von der Bundesregierung eine Verdoppelung des Mittelvolumens für das Programm „Soziale Stadt“ auf 300 Millionen Euro jährlich beschlossen. Dies eröffnet zusammen mit einer Fokussierung auf besonders stark mit sozialen Problemen und Armutsrisikogruppen konfrontierte Stadtviertel zusätzliche Spielräume der Armutsbekämpfung. Schon bislang konnte auch die Aufwertung von durch Leerstand und Verfall geprägten Einkaufszentren und -straßen gefördert werden. Zukünftig sollte es ein Ziel sein, kleine Gründerzentren zu fördern sowie Erdgeschosszonen durch Läden, Kleinhandwerk und Gastronomie zu beleben. Hierdurch könnten Arbeitsplätze geschaffen werden, die Migranten und den zuletzt in hoher Zahl zugewanderten geflüchteten Menschen auch Beschäftigungschancen ohne besonders hohe

Qualifikationsanforderungen gewähren. Eine Verknüpfung von Regionalfördermitteln, Städtebauförderung, Gründungsförderung und Bildungsmaßnahmen beispielsweise über den Europäischen Sozialfonds ESF könnte hier erhebliche Synergien entfalten.

Der konzentrierte Einsatz von Mitteln aus dem Programm „Soziale Stadt“ besitzt in Kombination mit einer Neuausrichtung der Regionalförderung viele Elemente einer fokussierten Anti-Armutspolitik, da Maßnahmen zur Integration benachteiligter Gruppen in Bildung, Gesellschaft und Arbeitsmarkt förderfähig sind. Die Ganztagsbetreuung von Schülern kann den Lernerfolg erhöhen, eröffnet aber zudem den oft alleinerziehenden Müttern bessere Beschäftigungsperspektiven. Sprachkurse und Trainings für Migranten und Geflüchtete sind eine flächendeckende Aufgabe, können aber in Regionen mit hoher räumlicher Konzentration der Betroffenen und Arbeitsmarktproblemen eine überdurchschnittliche Wirkung entfalten. Diese Maßnahmen zur zielgruppenspezifischen Armutsbekämpfung könnten durch ihren konzentrierten Einsatz in benachteiligten Regionen durch die Verzahnung von Regionalfördermitteln, EU-Mitteln, Schulungen der Bundesagentur für Arbeit sowie eine intensivere Betreuung von Arbeitslosen eine hohe Wirkung entfalten.