

Forschungsberichte aus dem
Institut der deutschen Wirtschaft Köln



Klaus-Heiner Röhl / Christoph Schröder

Regionale Armut in Deutschland

Risikogruppen erkennen, Politik neu ausrichten

Klaus-Heiner Röhl / Christoph Schröder

Regionale Armut in Deutschland

Risikogruppen erkennen, Politik neu ausrichten

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-14976-6 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45594-2 (E-Book|PDF)

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Grafik: Dorothe Harren

© 2017 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: Elanders GmbH, Waiblingen

Print  kompensiert
Id.-Nr. 1761855
www.bvdm-online.de

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Definition der Armut	6
3	Von der Einkommens- zur Kaufkraftarmut	10
4	Regionale Muster der Armutsindikatoren	15
4.1	Einkommensarmut ohne Preisbereinigung	15
4.2	Kaufkraftarmut	19
4.3	Intraregionale Einkommensarmut	24
4.4	Kaufkraft	28
4.5	Entwicklung der Armutsindikatoren von 2006 bis 2014	35
4.6	Schlussfolgerungen	40
5	Strukturelle Ursachen der Kaufkraftarmut	41
5.1	Die Bedeutung soziodemografischer Faktoren	41
5.2	Wirtschaftsgeografische Profile ausgewählter Regionen und Städte	49
6	Empfehlungen für eine Politik zur Armutsverringerung	62
6.1	Risikogruppenspezifische Maßnahmen zur Armutsreduktion	62
6.2	Kaufkraftarmut und Regionalpolitik	66
7	Fazit und Ausblick	76
	Literatur	79
	Kurzdarstellung	84
	Abstract	85
	Die Autoren	86

1 Einleitung

Die in der Öffentlichkeit geführte Verteilungsdebatte wird meist von – negativ besetzten – Stereotypen dominiert. Von vermeintlich skandalösen Armutszahlen und einer sich immer weiter öffnenden Schere zwischen Arm und Reich ist dabei zu hören. Durch diese Pauschalisierungen wird der Blick darauf verstellt, wo konkret Handlungsbedarf besteht, welchen Gruppen wie am besten zu helfen ist und welche Regionen am meisten von Armut und Ungleichheit betroffen sind. Daher sollen diese Fragen der Armutsforschung und -politik hier aufgegriffen werden. Eine detaillierte Analyse kann die Grundlage liefern, um auf effiziente Weise Maßnahmen zur Armutsbekämpfung mit regionalpolitischen Instrumenten zu verknüpfen. Dabei steht die Diskussion um eine Neuorientierung und Neugestaltung der Regionalförderung ohnehin an: Im Jahr 2019 läuft der Solidarpakt II für die neuen Bundesländer aus und die „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) als Kern der deutschen Regionalpolitik ist neu zu regeln.

In regionalen Armutsvergleichen für Deutschland wurde bisher meist außer Acht gelassen, dass es zwischen den Regionen nennenswerte Preisunterschiede gibt. Diese bedeuten, dass man sich von demselben Einkommen in den verschiedenen Regionen unterschiedlich viel leisten kann. Wenn es aber bei monetärer Armut darum gehen soll, dass ein bestimmtes Einkommen auch einen (national einheitlichen) Mindestlebensstandard sichert, dann ist es geboten, die Armutgefährdung nicht an einem einheitlichen Maßstab für das Einkommen, sondern für die Kaufkraft festzumachen und damit regional differierende Preisniveaus zu berücksichtigen. Dies geschieht in der vorliegenden Untersuchung.

In Kapitel 2 werden zunächst die Armutsbegriffe geklärt und es wird verdeutlicht, dass Armut mehrdimensional ist und beispielsweise auch über fehlende Entfaltungsmöglichkeiten erklärt werden kann. Ein im Vergleich zur Mitte niedriges Einkommen ist daher allenfalls ein Aspekt von Armut – wenn auch ein bedeutender – und spiegelt Einkommensungleichheit wider; allerdings als besonderes Maß, das nicht die gesamte Einkommensverteilung betrachtet. Diskutiert werden nachfolgend auch die Vor- und Nachteile, einen Schwellen-

wert für Einkommensarmut national oder regional zu setzen. Hier wird beiden Betrachtungsweisen ihre Gültigkeit zugesprochen. So wird der Zusammenhang zwischen den Größen Einkommensarmut mit nationalem Schwellenwert, intraregionale Einkommensarmut und mittleres Einkommensniveau der Regionen – quasi die interregionale Armut – dargestellt.

In Kapitel 3 wird das technische Vorgehen zur Preisbereinigung erläutert und so der methodische Weg von der Einkommensarmut zur Kaufkraftarmut als preisbereinigter Einkommensarmut beschrieben. Dabei werden die Möglichkeiten und Grenzen einer Preisbereinigung mit den zurzeit verfügbaren Preisdaten aufgezeigt. Kapitel 4 stellt die wichtigsten regionalen Ergebnisse für die Einkommensarmut ohne Preisbereinigung, für die Kaufkraftarmut, für die intraregionale Einkommensarmut und für das Kaufkraftniveau gegenüber. Die Vergleiche werden sowohl auf der Ebene der Bundesländer – hier mit Fokus auf das Armutsgefälle zwischen Ost- und Westdeutschland – als auch auf kleinräumiger Ebene durchgeführt, wobei dort besonders die Unterschiede zwischen Stadt und Land in den Blick genommen werden.

Kapitel 5 beschreibt, inwieweit die Unterschiede in der soziodemografischen Struktur das Gefälle zwischen Ost und West einerseits und zwischen Stadt und Land andererseits erklären. Zur Konkretisierung werden die Profile von Regionen mit besonders hoher und mit besonders niedriger Armutsgefährdungsquote sowie der größten Städte in Deutschland beschrieben, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede an beiden Seiten des Spektrums darzustellen. Kapitel 6 stellt zunächst zielgerichtete Maßnahmen zur Armutsbekämpfung dar, die die Gruppen mit erhöhtem Armutsrisiko adressieren. Abschließend wird in Kapitel 7 gezeigt, wie sich Armutsbekämpfung und Regionalförderung zukünftig besser miteinander verzahnen lassen, indem die Regionalpolitik nach 2020 stärker auf städtische Regionen mit Strukturproblemen ausgerichtet wird.

2 Definition der Armut

Armut ist ein Begriff, der schwer zu fassen ist und in der Literatur unterschiedlich definiert wird. Nach der offiziellen Armutsdefinition der EU „sind verarmte Personen Einzelpersonen, Familien und Personengruppen, die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum hinnehmbar ist“ (Rat der Europäischen Gemeinschaften, 1985, 24). Dies bedeutet, dass eine Person gemäß der EU-Definition nur dann als arm gelten kann, wenn ihr die (finanziellen) Ressourcen fehlen und sie deshalb einen unzureichenden Lebensstandard erreicht. Beide Aspekte gleichzeitig zu betrachten, ist sinnvoll: Wird nur auf die Deprivation geblickt, würde auch eine Person als arm gelten, die zwar ein auskömmliches Einkommen hat, dieses aber für Güter – beispielsweise für teure Hobbys – ausgibt, die nicht zum Grundbedarf zählen. Umgekehrt kann auch ein relativ niedriges Einkommen ausreichen, um einen gesicherten Lebensstandard zu halten. Dies ist möglich, wenn der Haushalt über hilfreiche Netzwerke verfügt, gut mit seinem Einkommen umgeht, auf Vermögen zurückgreifen kann oder er nur vorübergehend wenig verdient.

In der praktischen Umsetzung wird ein Indikator für relative Einkommensarmut mit mehreren Mangelindikatoren verknüpft, um Armut zu bestimmen. Irland verwendet einen derartigen kombinierten Indikator (Schröder, 2005). Eines dieser Deprivationsmerkmale ist beispielsweise, aus finanziellen Gründen nicht mindestens eine Woche in Urlaub fahren zu können. Von relativer Einkommensarmut – im Sprachgebrauch der Europäischen Kommission Armutsgefährdung genannt – spricht man, wenn das haushaltsbezogene Individualeinkommen (Äquivalenzeinkommen) einen bestimmten Schwellenwert unterschreitet. In der Abgrenzung der Europäischen Kommission liegt dieser Wert bei 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens. Dies ist das Einkommen, das von jeweils der Hälfte der Bevölkerung überschritten oder unterschritten wird. Das Äquivalenzeinkommen berücksichtigt, dass durch gemeinsames Wirtschaften Einspareffekte entstehen und dass kleine Kinder einen geringeren Bedarf als Jugendliche oder Erwachsene haben. So hat ein Paar mit zwei kleinen Kindern nach der hier benutzten und in Europa gängigen

Äquivalenzskala beispielsweise den 2,1-fachen Bedarf eines Singles (vgl. auch die methodischen Erläuterungen in Kapitel 3).

Nach der EU-Definition ergibt sich Armut also aus der Unmöglichkeit, einen angemessenen Lebensstandard zu erreichen; sie ist daher auch durch mangelnde Entfaltungsmöglichkeiten gekennzeichnet. Der Armutsforscher und Nobelpreisträger Amartya Sen nimmt direkt darauf Bezug: Er sieht Armut als Mangel an elementaren Verwirklichungschancen (Capabilities). Hierzu gehört neben dem physischen Existenzminimum beispielsweise die Möglichkeit, ohne Scham in der Öffentlichkeit zu erscheinen, Zugang zu Informationen zu haben oder generell als soziales Wesen auftreten zu können. Diese grundlegenden und für sich genommen absoluten Entfaltungsmöglichkeiten benötigen je nach kulturellem Umfeld ein unterschiedliches Maß an Ressourcen. Die Möglichkeit, eine Schulausbildung zu bekommen, kann beispielsweise als Verwirklichungschance angesehen werden. Hierzu kann es in einigen Ländern notwendig sein, Zugang zu einem Fernseher zu haben. Ein Kind ohne Fernseher kann dort daher als arm angesehen werden, während ein Kind in einem anderen Land, wo die Teilnahme am Unterricht auch ohne Fernseher problemlos möglich ist, nicht als arm gelten muss (Sen, 1984). Armut im Sinne von Sen ist daher sowohl absolut (auf der Ebene der Verwirklichungschancen) als auch relativ (auf der Ressourcenebene) zu sehen.

Aufbauend auf dem Capabilities-Ansatz hat Suppa (2015) einen multidimensionalen Armutsindikator entwickelt. Er zieht die Dimensionen Bildung, Wohnen, Gesundheit, materielle Entbehrung, soziale Teilhabe und Arbeit heran und betrachtet für jede Dimension Mangelindikatoren. Dann berechnet er mithilfe von Schwellenwerten Armutsquoten und Armutsintensität. Für Deutschland ergibt sein so konstruierter Armutsindikator einen Rückgang der Armut zwischen 2006/2007 und 2011/2012.

Für die Analyse der regionalen Armut muss der Armutsbegriff wegen fehlender Daten auf die relative Einkommensarmut verengt werden (das Sozio-oekonomische Panel, mit dem sich multidimensionale Armutsquoten berechnen ließen, hat für eine kleinräumige Regionalisierung eine zu kleine Stichprobengröße). Damit wird nur ein Teilaspekt von Armut betrachtet. Die Europäische Kommission spricht daher bei relativer Einkommensarmut auch nur von einer

Armutsgefährdung. Die Begriffe Armutsgefährdung (ohne Preisbereinigung) und (relative) Einkommensarmut werden daher im Folgenden synonym verwendet. Auch bei der in Kapitel 3 eingeführten relativen Kaufkraftarmut, die sich durch Berücksichtigung regionaler Preise aus der relativen Einkommensarmut ableitet, handelt es sich also um einen Indikator für Armutsgefährdung. Relative Einkommensarmut ist vor allem ein spezielles Maß für Einkommensungleichheit. Eine hohe Quote von Personen in relativer Einkommensarmut zeigt an, dass ein großer Teil der Bevölkerung über ein Einkommen verfügt, das weit unter dem mittleren Niveau des Landes oder einer Vergleichsgruppe liegt. Sie kann daher auch als Indikator für eine soziale Spaltung betrachtet werden. Ob die Einkommensverteilung von der Bevölkerung als ungerecht angesehen wird, hängt indes kaum von der tatsächlichen, sondern vielmehr von der wahrgenommenen Einkommensverteilung ab (Niehues, 2014).

Wie oben beschrieben, wird die relative Einkommensarmut gemessen, indem man das haushaltsbezogene Einkommen einer Person mit der vom Medianeinkommen abhängigen Einkommensarmutsschwelle vergleicht. Es stellt sich damit die Frage, ob und wenn ja, wie stark diese regionalisiert werden soll. Für die nationale Betrachtung spricht zunächst die Armutsdefinition der Europäischen Union, die bei der als Minimum hinnehmbaren Lebensweise auf das jeweilige Mitgliedsland Bezug nimmt.

Auch das Grundgesetz bezieht sich in Artikel 72, der bei konkurrierender Gesetzgebung die Zuständigkeiten von Bund und Ländern regelt, auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Ist die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse grundgesetzliches Postulat der (Bundes-)Politik, ist es sinnvoll, auch Armutsquoten nach bundeseinheitlichem Maßstab zu berechnen. Gleichwertig bedeutet indes nicht gleich. Dies erschließt sich indirekt daraus, dass der Begriff „gleichwertig“ den bis 1994 geltenden Begriff „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ ersetzt hat. Einheitlichkeit als Anspruch wurde also relativiert und durch einen Begriff abgelöst, der sich weiter auslegen lässt: Gemeint sein können beispielsweise vergleichbare Lebensumstände, aber auch die gegenseitige Anerkennung von Differenz (Barlösius, 2006).

Sieht man Armut vor allem als Exklusion und fehlende soziale Teilhabe, spricht viel dafür, die Einkommensarmutsschwelle zu regionalisieren. Denn die Exklu-

sion der Armen findet im direkten sozialen Umfeld statt, also beispielsweise in der Nachbarschaft, dem Verein, der Arbeitsstelle oder der Schule. Geht es mehr um den Kinobesuch und das gesellige Beisammensein, wirkt die Exklusion dort schwächer, wo alle wenig Geld zur Verfügung haben (Eichhorn, 2013). Paugam (2008) spricht in diesem Fall von integrativer Armut als einer dauerhaften und festen Variante von Armut, die Bestandteil des täglichen Lebens geworden ist. Betroffen ist ein lokal großer Anteil der Bevölkerung in einer strukturschwachen oder rückständigen Region. Demgegenüber tritt disqualifizierende Armut eher in einer vergleichsweise wohlhabenden Region auf und umfasst dort einen verhältnismäßig kleinen Teil der Bevölkerung, der von der vollen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen ist.

Bei einer intraregionalen Betrachtung wird auch das Problem umgangen, dass es zwischen den Regionen zum Teil erhebliche Preisunterschiede gibt und auch das Wohngeld sowie die Mietzuschüsse an ALG-II-Empfänger (ALG II – Arbeitslosengeld II) höchst unterschiedlich ausfallen. Nach einer Untersuchung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) – der hier genutzten Primärquelle für regionale Preisniveaus – waren die Verbraucherpreise im Jahr 2009 in München, der teuersten Region, um 37 Prozent höher als in Tirschenreuth, dem preisgünstigsten Kreis in Deutschland, der ebenso wie München in Bayern liegt (Kawka, 2009).

Um dem Preiseffekt Rechnung zu tragen, ist es jedoch nicht nötig, Armut nur aus rein regionaler Perspektive zu betrachten. Stattdessen kann man auch die nationale Einkommensarmutsschwelle entsprechend dem regionalen Preisniveau variieren. Der Schwellenwert ist dann regional differenziert, und zwar so, dass die Kaufkraft in allen Regionen dem nationalen Durchschnittswert entspricht. Das Verfahren und die Anwendung werden in Kapitel 3 näher beschrieben.

Gegen den engen regionalen Bezug spricht zudem, dass es durchaus auch international einen breiten Konsens darüber gibt, welche Merkmale eine finanzielle Entbehrung ausmachen. Über die Zeit hinweg ist beispielsweise in Irland trotz einer enormen wirtschaftlichen Boomphase der Katalog an Lebensstandardmerkmalen, der einen annehmbaren Mindeststandard beschreibt, unverändert geblieben (Schröder, 2005). Bei Armut geht es im

Sinne von Sen und auch gemäß der EU-Definition eben nicht nur darum, mit dem Nachbarn mithalten zu können. Sich keine einwöchige Urlaubsreise leisten zu können, mag deutlich erträglicher sein, wenn auch der Nachbar kein Geld hat, um wegzufahren. Dennoch kann man es als Grundbedürfnis ansehen, auf irgendeine Art auch andere Orte kennenlernen und damit auch seinen Horizont erweitern zu wollen. In einkommens- und strukturschwachen Regionen sind überdies auch zumeist die Beschäftigungs- und Aufstiegsmöglichkeiten eingeschränkt. Die Entfaltungsmöglichkeiten im Bereich des Arbeitslebens sind somit reduziert, was ebenfalls gegen eine rein regionale Betrachtung von Armut spricht.

Damit haben Einkommensarmutsquoten, je nachdem, ob ein nationaler Schwellenwert benutzt wird oder ob die Einkommensarmutsgrenze regional differenziert wird, eine andere Aussagekraft. Eichhorn (2013) empfiehlt daher auch, die Einkommensarmutsquote nach beiden Methoden zu berechnen und die Ergebnisse gegenüberzustellen. Er unterscheidet zudem zwischen der horizontalen Ungleichheit unter den Regionen und der vertikalen Ungleichheit innerhalb einer Region. Bei der regionalen Differenzierung der Einkommensarmutsgrenze wird somit ausschließlich die vertikale Ungleichheit betrachtet, bei einem nationalen Grenzwert dagegen eine Kombination aus vertikaler und horizontaler Ungleichheit.

3 Von der Einkommens- zur Kaufkraftarmut

Wie in Kapitel 2 beschrieben, ist es sinnvoll, bei einer regionalen Armutsanalyse auch die regionalen Preisunterschiede zu berücksichtigen. Nicht nur die regionalen Unterschiede beim Wohngeld und bei den Kosten für die Unterkunft im Rahmen des Arbeitslosengelds II sprechen dafür, sondern auch die Armutsdefinition der EU legt dies implizit nahe: Der Mindestlebensstandard ist dort national und nicht regional definiert. Da von Armut nur gesprochen wird, wenn dieser Standard aufgrund von Ressourcenmangel verfehlt wird, sollten auch die finanziellen Ressourcen überall ausreichend sein, um den Mindestlebensstandard zu sichern, also die gleiche Kaufkraft haben.

Die Einkommensarmutsschwelle, die 60 Prozent des Medians des bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommens beträgt, ist zwar eine bloße Konvention, sie wird hier gleichwohl als Proxy für geringe finanzielle Ressourcen herangezogen. Damit diese Grenze auch in allen Regionen die gleiche Kaufkraft widerspiegelt, wird sie in Gebieten mit hohem Preisniveau entsprechend angehoben und in Regionen mit günstigen 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 gerade noch 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 Schwellenwert für relative Einkommensarmut mit den hier verwendeten Daten des Mikrozensus 917 Euro.

Die zur Preisbereinigung benutzten Daten stammen vom BBSR, das die Daten aus über sieben Millionen Einzelinformationen gewonnen hat. Auf der Ebene der Warengruppen decken die Daten des BBSR rund 72 Prozent des Warenkorb ab, aus dem der amtliche Preisindex für die Lebenshaltung privater Haushalte gewonnen wird (Kawka, 2009). Diese Daten liegen auf Kreisebene vor. Sie werden zur kleinsten regionalen Einheit des Mikrozensus – den sogenannten Anpassungsschichten – aggregiert. 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 auseinanderentwickelt 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 (Kholodilin et al., 2016, 494).

Da bei der vorliegenden Analyse im Fokus steht, Einkommens- beziehungsweise Kaufkraftarmut regional zu vergleichen, wäre es ideal, regionale Preisvergleiche für diejenigen Güter heranzuziehen, die den Mindestlebensstandard ausmachen, oder zumindest Preisvergleiche für eher einkommensschwache Haushalte zu haben. Dadurch ließe sich die regionale Preisbereinigung für die

Durchschnittliche Mieten in den Mietstufen von Wohngeldempfängern

Tabelle 1

Mietstufe	2006		2012	
	Miete pro Quadratmeter, in Euro	In Prozent von Mietstufe 1	Miete pro Quadratmeter, in Euro	In Prozent von Mietstufe 1
1	4,50	100,0	4,83	100,0
2	5,16	114,8	5,52	114,4
3	5,70	126,7	6,18	128,0
4	6,25	138,8	6,91	143,2
5	6,89	153,1	7,68	159,2
6	7,66	170,3	8,47	175,5
Durchschnitt	5,73	127,3	6,27	129,9

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2008; 2015; eigene Berechnungen



dem Mindestlebensstandard entsprechenden finanziellen Ressourcen – hier das Einkommen – exakter bestimmen. Solche Preisdaten existieren jedoch nicht. Der Paritätische Gesamtverband leitet daraus die fundamentale Kritik ab, dass eine Preisbereinigung dann überhaupt keinen Sinn machen würde, und mutmaßt, dass die Preise der Armen regional weit weniger streuen würden als die Lebenshaltungskosten eines Durchschnittsverdieners (Schneider et al., 2016, 13). So vermutet der Verband beispielsweise, dass die Armen in teuren Großstädten in Viertel mit vergleichsweise niedrigen Mieten hinausgedrängt würden und daher die Wohnkosten für einkommensschwache Haushalte etwa in München nicht sehr viel höher seien als in Duisburg (ebenda). Dann würde durch die Preisbereinigung die Armut in München deutlich überschätzt.

Tatsächlich liegen aber die Mieten auch bei Wohngeldempfängern regional weit auseinander. So zahlten Mieter in der teuersten Mietstufe (Mietstufe 6) – zu der beispielsweise Städte wie Düsseldorf, Frankfurt am Main, Köln, München und Stuttgart zählen – im Jahr 2012 im Durchschnitt um mehr als 75 Prozent höhere Mieten als die Wohngeldempfänger in den preisgünstigsten Regionen. Auch im Vergleich zur Mietstufe 3 – hierzu zählt beispielsweise Duisburg – liegen die Mieten in den teuersten Städten noch um 37 Prozent darüber (Tabelle 1). Erkennbar ist auch, dass sich die Unterschiede der Durchschnittsmieten zwischen den verschiedenen Mietstufen von 2006 bis 2012 kaum geändert haben. Dies ist ein zusätzlicher Beleg für relativ konstante regionale Preisunterschiede.

Datengrundlage

Die Berechnungen basieren auf Einzeldaten des Mikrozensus, die von dem Forschungsdatenzentrum (FDZ) der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zur Verfügung gestellt wurden. Wenn nicht anders erwähnt, beziehen sich die Angaben auf das Jahr 2014. Verwendet wird eine 70-Prozent-Substichprobe des Mikrozensus. Dadurch können die hier dargestellten Werte leicht von den amtlichen Durchschnittsangaben abweichen. Die Substichprobe umfasst Daten von 683.000 Personen, darunter machten 645.000 Angaben zum Einkommen und wohnen in Privathaushalten. Damit ist die Berechnung regional tiefer gegliederter Ergebnisse möglich.

Anpassungsschichten

Die regional tiefste Ebene, die das FDZ zur Verfügung stellt, ist die der sogenannten Anpassungsschichten, die hochgerechnet meist um die 500.000 Einwohner umfassen, in Einzelfällen aber nur gut 100.000 Einwohner. Überwiegend bilden mehrere Landkreise (LK) oder kreisfreie Städte (KS) eine Anpassungsschicht. In zwei Fällen besteht ein Kreis aus zwei Anpassungsschichten: Die Region Hannover ist in die Stadt Hannover und ihr Umland unterteilt. Berlin wird in Ost und West geteilt, wobei die grenzübergreifenden Bezirke Mitte und Friedrichshain-Kreuzberg dem Westteil zugeschlagen wurden (im Folgenden Berlin-Mitte/West genannt). In 27 der insgesamt 130 Anpassungsschichten besteht eine Anpassungsschicht nur aus meist einer oder mehreren kreisfreien Städten. Diese Anpassungsschichten werden hier als städtische Regionen benannt und repräsentieren 22 Prozent der Bevölkerung. Alle anderen Anpassungsschichten, die nur aus Landkreisen oder auch aus Landkreisen und kreisfreien Städten bestehen, werden als ländliche Regionen bezeichnet.

Einkommen

Grundlage der Berechnung ist das direkt abgefragte Haushaltsnettoeinkommen im letzten Monat vor der Befragung. Daraus wird das sogenannte Äquivalenzeinkommen errechnet. Das Äquivalenzeinkommen ist ein haushaltsbezogenes Pro-Kopf-Einkommen, das die Einkommen aller Personen mit denen eines alleinstehenden Erwachsenen vergleichbar macht, indem es den geringeren Bedarf von Kindern und Einspareffekte durch gemeinsames Wirtschaften berücksichtigt. Zu dieser Umrechnung wird die modifizierte OECD-Skala benutzt. Danach hat ein zweiter oder weiterer Erwachsener im Haushalt nur den halben Bedarf eines Alleinstehenden, ein Kind unter 14 Jahren nur den 0,3-fachen Bedarf. Jedes Mitglied einer vierköpfigen Familie mit zwei jungen Kindern hat bei einem Haushaltsnettoeinkommen von 2.100 Euro somit ein Äquivalenzeinkommen von 1.000 Euro und stellt sich mit einem Alleinstehenden gleich, der ebenfalls 1.000 Euro zur Verfügung hat. Die Wahl einer Äquivalenzskala lässt sich nicht wissenschaftlich exakt herleiten, sondern ist eine normative Setzung. Die modifizierte OECD-Skala wird hier verwendet, weil sie die in Europa mit Abstand am häufigsten benutzte Skala ist und auch die amtlichen Armutsgefährdungsquoten der Europäischen Union (vgl. relative Einkommensarmut) auf ihrer Basis errechnet werden. Sie unterstellt recht hohe Ersparnisse durch gemeinsames Wirtschaften (Hauser, 2002). Dadurch könnte die Einkommenssituation von größeren Haushalten (beispielsweise kinderreichen Familien) möglicherweise überbewertet, die der Alleinstehenden aber unterbewertet werden.

Preise

Um Preisunterschiede in der Lebenshaltung zwischen den Regionen auszuschalten, werden den Mikrozensusdaten Preise des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) zugespielt. Die Daten liegen auf Kreisebene vor und werden mithilfe von Einwohnerzahlen auf die Ebene der Anpassungsschichten und die Ebene der Bundesländer aggregiert. Die Daten des BBSR beziehen sich auf das Jahr 2009 und werden mit Preisindizes nach Bundesländern (Quelle: Statistisches Bundesamt, 2016) fortgeschrieben.

Relative Einkommensarmut (ohne Preisbereinigung)

Nach der üblichen auch hier verwendeten Konvention gilt als relativ einkommensarm oder armutgefährdet, wer weniger als 60 Prozent des bedarfsgewichteten Medianeinkommens (Wert in der Mitte der Einkommensrangliste) zur Verfügung hat. Dabei wird für alle Regionen ein einheitlicher, nationaler Einkommensarmutsschwellenwert benutzt. Der Anteil der Personen, die relativ einkommensarm sind, wird als Einkommensarmutsquote oder Armutgefährdungsquote (ohne Preisberücksichtigung) bezeichnet.

Relative Kaufkraftarmut

Im Unterschied zur relativen Einkommensarmut wird der nationale Einkommensarmutsschwellenwert an das Preisniveau der Region angepasst und wird so zum Schwellenwert für Kaufkraftarmut. Sind die Lebenshaltungspreise in einer Region beispielsweise 10 Prozent höher als im Bundesdurchschnitt, wird auch der Schwellenwert für diese Region um 10 Prozent angehoben, damit er das gleiche Kaufkraftniveau wie im Bundesdurchschnitt widerspiegelt. Unter relativer Kaufkraftarmut ist somit eine Armutgefährdung mit Preisberücksichtigung zu verstehen.

Intraregionale Einkommensarmut

Hier wird der Schwellenwert regional (das heißt auf Ebene der Anpassungsschicht oder auf Ebene des Bundeslands) festgesetzt. So kann untersucht werden, ob eine Person im Vergleich zu den anderen Personen aus ihrer Region als einkommensarm gilt. Eine Preisbereinigung ist daher nicht nötig.

Kaufkraft

Zum Vergleich der Kaufkraft der Regionen wird der Median des Äquivalenzeinkommens der jeweiligen Region errechnet und um regionale Preisdifferenzen bereinigt. Die Kaufkraft für Ostdeutschland (Westdeutschland) ergibt sich als mit den Bevölkerungszahlen gewichteter Durchschnitt der Kaufkraftniveaus der ostdeutschen (westdeutschen) Bundesländer. Bei den Angaben für Stadt und Land werden die Durchschnitte über die städtischen beziehungsweise die ländlichen Anpassungsschichten gebildet.

Eigene Zusammenstellung



Auch bei den Leistungen für Unterkunft und Verpflegung für ALG-II-Empfänger zeigen sich regional sehr große Unterschiede, die eng mit den regionalen Preisunterschieden nach Erhebung des BBSR korreliert sind (Korrelationskoeffizient 0,81). Für einen Alleinstehenden reicht die Spanne von 406 Euro im bayerischen Starnberg bis zu 179 Euro in Hildburghausen (Thüringen). München liegt unter allen Kreisen mit 392 Euro auf dem zweiten Platz, während Duisburg mit 287 Euro nur im vorderen Mittelfeld rangiert. Wiederum ergibt sich in München ein um 37 Prozent höherer Wert als in der Ruhrgebietsstadt.

Diese Ergebnisse sprechen alle dafür, dass die regionalen Preisvergleiche auf Grundlage der BBSR-Erhebung zum einen plausibel sind und zum anderen durchaus auch für einkommensschwächere Haushalte eine hohe Repräsentativität haben. Die weiteren methodischen Details zur Berechnung der Kaufkraftarmut stellt Übersicht 1 mit den wichtigsten hier verwendeten Begriffen zusammen.

4 Regionale Muster der Armutsindikatoren

4.1 Einkommensarmut ohne Preisbereinigung

Wie in Kapitel 3 ausgeführt, erscheint die Kaufkraftarmut – also die Berücksichtigung unterschiedlicher Preisniveaus bei der Setzung des Schwellenwerts für relative Einkommensarmut – besser geeignet als die traditionelle Berechnungsmethode, um ein realistisches Bild der Betroffenheit von Niedrigeinkommen zu zeichnen. Im Folgenden werden hier dennoch kurz die Ergebnisse für die Einkommensarmut ohne Preisbereinigung dargestellt, um durch einen Vergleich mit der Kaufkraftarmut den Preiseinfluss besser verdeutlichen zu können. Da manche Kritiker davon ausgehen, dass die Preisunterschiede für Niedrigverdiener geringer sind als für Normalverdiener, und man zudem annehmen kann, dass Städter auch einen Teil ihres Einkommens in ländlichen Gegenden ausgeben und umgekehrt, wird durch den Abgleich von Einkommens- und Kaufkraftarmut zudem eine Spanne gebildet. Diese umfasst mit hoher Wahrscheinlichkeit den Wert, der sich bei vollkommen korrekter Preisberücksichtigung ergeben würde.

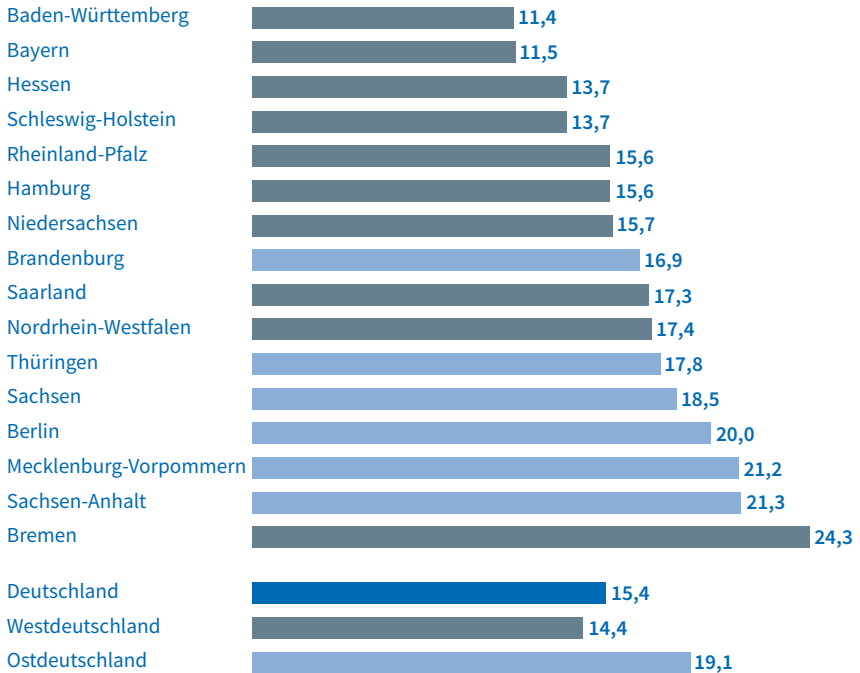
Die Ergebnisse zeigen ein klares Ost-West-Gefälle: Die westdeutschen Flächenländer haben eine niedrigere Einkommensarmutsquote als die meisten ostdeutschen Flächenländer (Abbildung 1). Die Ausnahme bildet lediglich Brandenburg, das mit 16,9 Prozent eine geringfügig niedrigere Quote als das Saarland (17,3 Prozent) und Nordrhein-Westfalen (17,4 Prozent) aufweist. In Ostdeutschland insgesamt ist die Einkommensarmutsquote mit 19,1 Prozent um fast 5 Prozentpunkte höher als in Westdeutschland. Schlusslicht des Länderrankings ist mit Bremen (24,3 Prozent) indes ein westdeutscher Stadtstaat. Auch Berlin überbietet mit einer Quote von 20 Prozent einige ostdeutsche Flächenländer.

Mit Abstand am niedrigsten ist die Betroffenheit von Einkommensarmut in Baden-Württemberg und Bayern. In den beiden südlichsten Bundesländern ist rund jeder Neunte einkommensarm, verglichen mit mehr als jedem Sechsten in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland. Die drittniedrigste Quote haben mit 13,7 Prozent gemeinsam Hessen und Schleswig-Holstein. Daran wird deutlich, dass es bei der Einkommensarmut kein klares Nord-Süd-Gefälle gibt.

Einkommensarmut nach Bundesländern

Abbildung 1

ohne Preisbereinigung im Jahr 2014, in Prozent der Bevölkerung



Personen mit einem Einkommen von weniger als 60 Prozent des bundesweiten Medians des bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommens (Äquivalenzeinkommen); Ostdeutschland: einschließlich Berlin.

Daten: <http://link.iwkoeln.de/317391>

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2016; eigene Berechnungen

 Institut der deutschen
Wirtschaft Köln

Die Tatsache, dass die Einkommensarmutsquote in Bremen deutlich höher als im umliegenden Niedersachsen ist, in Hamburg höher als in Schleswig-Holstein und in Berlin höher als in Brandenburg, deutet bereits auf ein Stadt-Land-Gefälle bei der Einkommensarmutsquote hin. Tatsächlich ist der Unterschied zwischen den reinen Stadtregionen und den ländlichen beziehungsweise teil-urbanen Gebieten beinahe so groß wie zwischen Ost und West. Mit 18,7 Prozent sind die Stadtbewohner ungefähr genauso häufig von Einkommensarmut betroffen wie die Ostdeutschen insgesamt. Für die nicht rein urbanen Gebiete ergibt sich mit 14,5 Prozent fast genau der westdeutsche Wert.

Das Stadt-Land-Gefälle wird auch sichtbar, wenn man jeweils die zehn Regionen mit der höchsten und mit der niedrigsten Einkommensarmutsquote betrachtet. Mit Abstand am höchsten ist die Quote in Bremerhaven sowie in Gelsenkirchen, wo fast jeder dritte Einwohner relativ einkommensarm ist (Tabelle 2, Abbildung 2). An drittletzter Stelle folgt mit Duisburg eine weitere Ruhrgebietsstadt, zudem ist das Ruhrgebiet noch mit Dortmund in der Liste vertreten. Weitere Städte unter den zehn Regionen mit der höchsten Einkommensarmutsquote sind Leipzig und Bielefeld. Von den ländlichen Räumen zählen lediglich weite Teile Mecklenburg-Vorpommerns, der Harz und die Altmark zu den zehn Gebieten mit der höchsten Armutsgefährdungsquote.

Die Gebiete mit der niedrigsten Einkommensarmutsquote liegen überwiegend in Bayern und Baden-Württemberg. Ausnahmen sind lediglich die hessischen Taunuskreise und der rheinland-pfälzische Teil der Rhein-Neckar-Metropol-

Einkommensarmut nach Regionen

Tabelle 2

Top 10 und Bottom 10 der Einkommensarmutsquote ohne Preisbereinigung im Jahr 2014, in Prozent der Bevölkerung

Niedrigste Einkommensarmut		Höchste Einkommensarmut	
LK Dachau, LK Fürstenfeldbruck, LK Landsberg am Lech, LK München, LK Starnberg, LK Ebersberg, LK Erding, LK Freising	6,6	Bielefeld	22,7
LK Bad Tölz-Wolfratshausen, LK Garmisch-Partenkirchen, LK Miesbach, LK Weilheim-Schongau	7,8	LK Harz, LK Mansfeld-Südharz	23,4
LK Bodenseekreis, LK Sigmaringen, LK Ravensburg	8,0	Dortmund	23,6
LK Hochtaunuskreis, LK Main-Taunus-Kreis, LK Rheingau-Taunus-Kreis	8,5	LK Mecklenburgische Seenplatte	23,7
LK Erlangen-Höchstadt, LK Fürth, LK Nürnberger Land, LK Roth	8,8	Leipzig	24,1
LK Böblingen, LK Esslingen, LK Göppingen, LK Ludwigsburg, LK Rems-Murr-Kreis	9,2	LK Altmarkkreis Salzwedel, LK Stendal	24,2
München	9,3	LK Vorpommern-Rügen, LK Vorpommern-Greifswald	24,3
Ingolstadt, LK Eichstätt, LK Neuburg-Schrobenhausen, LK Pfaffenhofen an der Ilm	9,5	Duisburg	24,8
Landau in der Pfalz, LK Südliche Weinstraße, LK Germersheim	9,5	Gelsenkirchen	30,7
LK Konstanz, LK Lörrach, LK Waldshut	9,5	Bremerhaven	32,7

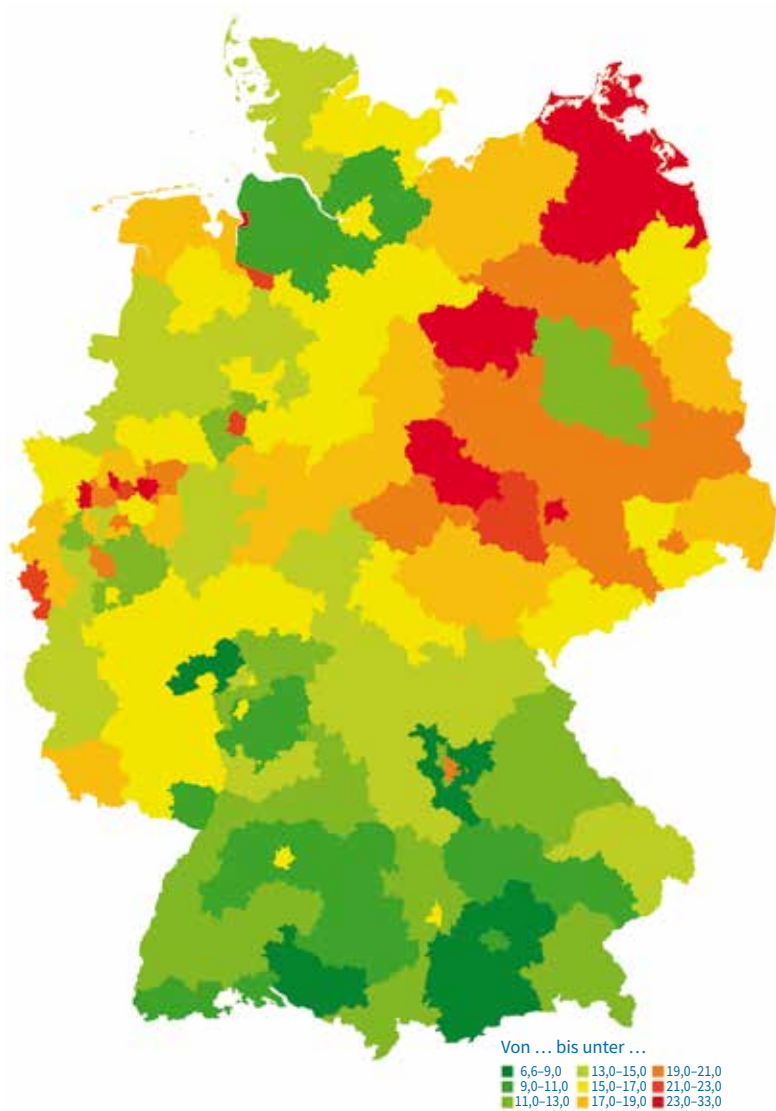
Personen mit einem Einkommen von weniger als 60 Prozent des bundesweiten Medians des Äquivalenzeinkommens; LK: Landkreis.

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2016; eigene Berechnungen

Einkommensarmut in Deutschland

Abbildung 2

ohne Preisbereinigung nach Regionen im Jahr 2014, in Prozent der Bevölkerung



Personen mit einem Einkommen von weniger als 60 Prozent des bundesweiten Medians des Äquivalenzeinkommens.

Daten: <http://link.iwkoeln.de/321695>

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2016; eigene Berechnungen

region. Alle Gebiete aus der Top 10 haben Quoten von unter 10 Prozent. Am besten schneiden die Landkreise um München ab. In dieser Region sind nur 6,6 Prozent der Personen einkommensarm. Damit ist das Risiko, einkommensarm zu sein, dort fünfmal so klein wie in Bremerhaven. Als einzige Stadt erreicht München mit Platz 7 einen Platz unter den Top-10-Regionen.

4.2 Kaufkraftarmut

Eine Berücksichtigung der unterschiedlichen Preisniveaus führt zu einer deutlichen Veränderung der Armutslandkarte. Dies macht schon der Ländervergleich deutlich (Abbildung 3). Zwar bleiben Bayern und Baden-Württemberg weiterhin die Länder mit der niedrigsten Quote, der Abstand zu den übrigen Ländern verringert sich jedoch spürbar. Vor allem verwischt aber die West-Ost-Polarität. Sowohl Thüringen als auch Brandenburg und Sachsen erreichen unterdurchschnittlich hohe Kaufkraftarmutsquoten. Thüringen wird durch die Kaufkraftbereinigung zum Land mit der viertniedrigsten Kaufkraftarmutsquote. Mecklenburg-Vorpommern bleibt indes unter den Flächenländern mit der höchsten Quote und Sachsen-Anhalt wird im Vergleich mit den westdeutschen Flächenländern lediglich von Nordrhein-Westfalen in der Betroffenheit von Kaufkraftarmut überboten.

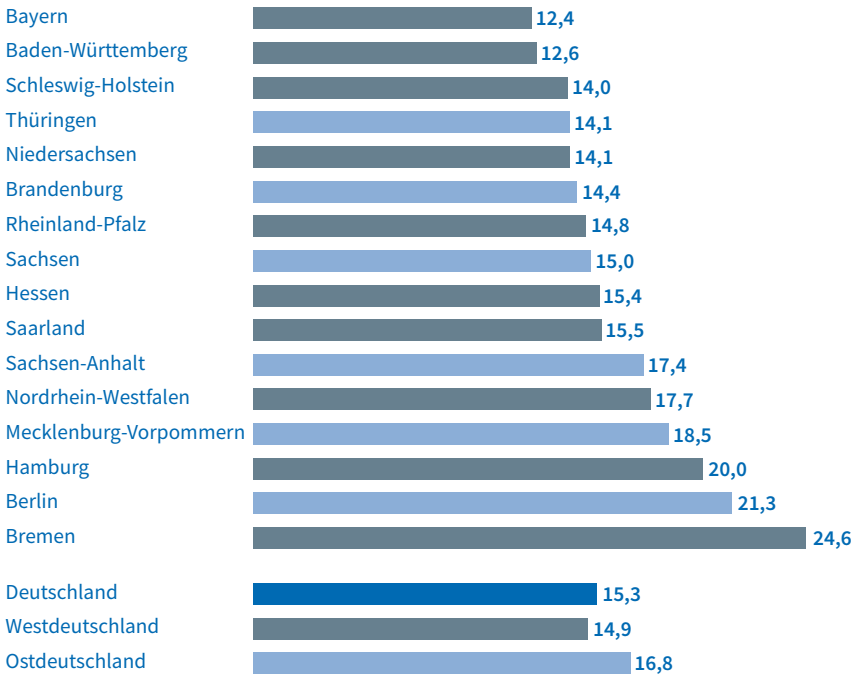
Deutlich verschärft hat sich dagegen das Stadt-Land-Gefälle. Die Stadtstaaten stehen nun geschlossen am Ende des Rankings, jeder Fünfte bis jeder Vierte ist dort kaufkraftarm. Besonders groß war der Effekt der Preisbereinigung in Hamburg, wo die Preise um 9 Prozent höher sind als im Bundesdurchschnitt. Entsprechend stark wurde der Schwellenwert für relative monetäre Armut angehoben. Die Preisbereinigung bewirkt in Hamburg einen Anstieg der Quote um 4,4 Prozentpunkte.

Geht man regional tiefer auf die Ebene der Anpassungsschichten, zeigt sich, dass die Stadtregionen im Durchschnitt auf eine Kaufkraftarmutsquote von 21,4 Prozent kommen. Das sind fast 8 Prozentpunkte mehr als in ländlichen und teilsurbanen Gebieten (13,7 Prozent). Damit hat sich der Abstand zwischen Stadt und Land durch die Preisbereinigung fast verdoppelt. Denn das Preisniveau ist in städtischen Regionen um 7 Prozent höher als in den eher ländlichen Gegenden.

Kaufkraftarmut nach Bundesländern

Abbildung 3

im Jahr 2014, in Prozent der Bevölkerung



Personen mit einem Einkommen von weniger als 60 Prozent des Medians des Äquivalenzeinkommens, angepasst an das Preisniveau des jeweiligen Bundeslands; Ostdeutschland: einschließlich Berlin.

Daten: <http://link.iwkoeln.de/317392>

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2016; Kawka, 2009; Statistisches Bundesamt, 2016; eigene Berechnungen

 Institut der deutschen
Wirtschaft Köln

Unter den 15 Regionen mit der höchsten Kaufkraftarmutsquote sind daher auch 13 rein urbane Gebiete. Lediglich die Stadtregion Aachen, die neben der Stadt Aachen auch das Aachener Umland umfasst, und der östliche Teil Mecklenburg-Vorpommerns gehören als ländliche und teilurbane Räume in diese Liste (Tabelle 3, Abbildung 4). Nimmt man nur die zehn Regionen mit der höchsten Kaufkraftarmutsquote, findet man sogar ausschließlich Großstädte vor. Bremerhaven und Gelsenkirchen haben dabei mit über 28 Prozent die mit Abstand höchste Quote. Das Ruhrgebiet ist in diesen Negativranking außer durch Gelsenkirchen noch durch Duisburg, Dortmund, Bochum/Herne und Essen großflächig vertreten und erweist sich somit als Problemregion. Aber

auch in der Medienstadt Köln – das Gebiet mit der dritthöchsten Quote – ist mehr als jeder Vierte kaufkraftarm. Dies liegt nicht zuletzt auch daran, dass in Köln das Kaufkraftniveau überraschend niedrig ist (vgl. Kapitel 4.4). Das hängt wiederum mit dem hohen Preisniveau der Domstadt zusammen, das um mehr als 10 Prozent über dem bundesweiten Durchschnitt liegt.

Die Räume mit der niedrigsten Kaufkraftarmutsquote sind dagegen ländlich oder allenfalls teilurban. Als einzige kreisfreie Städte sind, jeweils zusammen

Kaufkraftarmut nach Regionen

Tabelle 3

Top 15 und Bottom 15 der Kaufkraftarmutsquote im Jahr 2014, in Prozent der Bevölkerung

Niedrigste Kaufkraftarmut		Höchste Kaufkraftarmut	
LK Bodenseekreis, LK Sigmaringen, LK Ravensburg	8,6	Essen	21,7
LK Erlangen-Höchstädt, LK Fürth, LK Nürnberger Land, LK Roth	8,8	Bochum, Herne	21,8
Landau in der Pfalz, LK Südliche Weinstraße, LK Germersheim	9,0	LK Vorpommern-Rügen, LK Vorpommern-Greifswald	21,8
Landshut, LK Landshut, LK Kelheim, LK Rottal-Inn, LK Dingolfing-Landau	9,2	Aachen, LK Aachen	22,6
Weiden in der Oberpfalz, Amberg, LK Neustadt an der Waldnaab, LK Tirschenreuth, LK Amberg-Weilburg, LK Schwandorf	9,6	Bielefeld	22,8
LK Dachau, LK Fürstenfeldbruck, LK Landsberg am Lech, LK München, LK Starnberg, LK Ebersberg, LK Erding, LK Freising	9,7	Nürnberg	22,8
Ingolstadt, LK Eichstätt, LK Neuburg-Schrobenhausen, LK Pfaffenhofen an der Ilm	9,7	Dortmund	23,0
Memmingen, LK Unterallgäu, LK Günzburg, LK Neu-Ulm	10,2	Düsseldorf	23,5
LK Bad Tölz-Wolfratshausen, LK Garmisch-Partenkirchen, LK Miesbach, LK Weilheim-Schongau	10,3	Frankfurt am Main	23,6
LK Heidenheim, LK Ostalbkreis	10,4	Berlin Mitte/West	23,8
LK Fulda, LK Hersfeld-Rotenburg, LK Schwalm-Eder-Kreis, LK Werra-Meißner-Kreis	10,4	Bremen	24,0
LK Cuxhaven, LK Stade, LK Harburg, LK Osterholz, LK Rotenburg (Wümme)	10,6	Duisburg	24,1
Aschaffenburg, LK Aschaffenburg, LK Miltenberg	10,6	Köln	26,2
LK Gütersloh, LK Herford	10,8	Gelsenkirchen	28,4
Pforzheim, LK Enzkreis, LK Calw, LK Freudenstadt	11,0	Bremerhaven	28,5

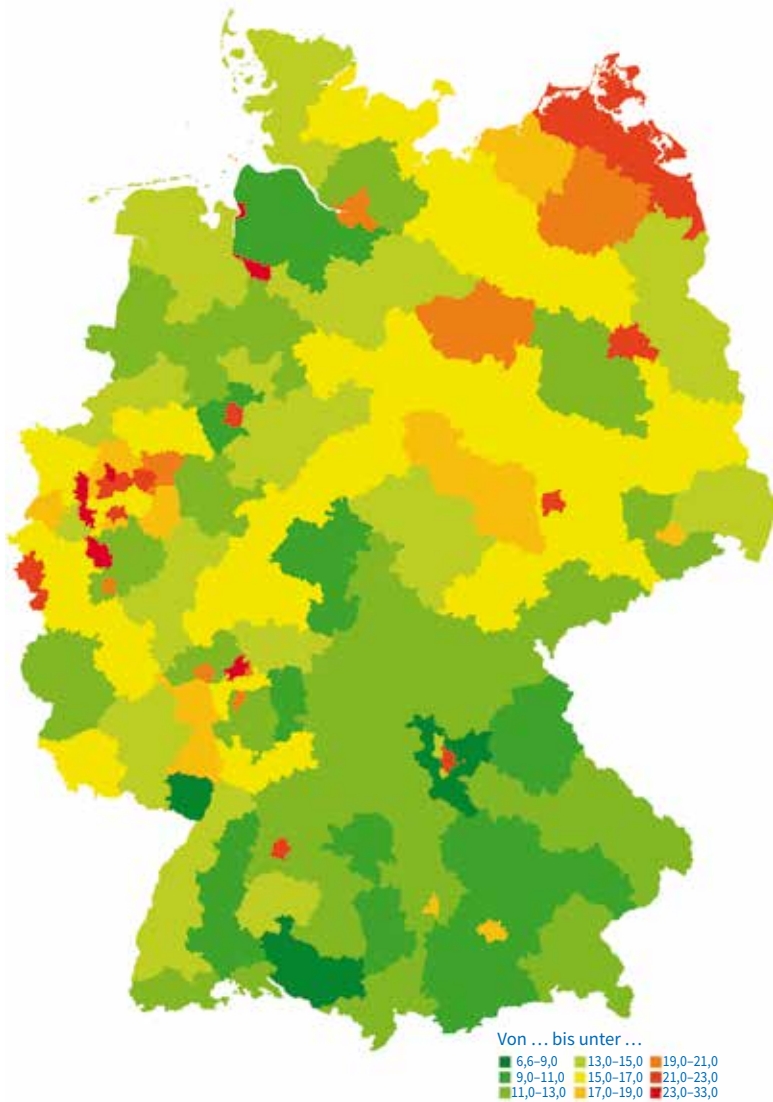
Personen mit einem Einkommen von weniger als 60 Prozent des Medians des Äquivalenzeinkommens, angepasst an das Preisniveau der jeweiligen Anpassungsschicht; LK: Landkreis.

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2016; Kawka, 2009; Statistisches Bundesamt, 2016; eigene Berechnungen

Kaufkraftarmut in Deutschland

Abbildung 4

nach Regionen im Jahr 2014, in Prozent der Bevölkerung



Personen mit einem Einkommen von weniger als 60 Prozent des Medians des Äquivalenzeinkommens, angepasst an das Preisniveau der jeweiligen Anpassungsschicht.

Daten: <http://link.iwkoeln.de/321695>

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2016; Kawka, 2009; Statistisches Bundesamt, 2016; eigene Berechnungen

mit umgebenden Landkreisen, Landau in der Pfalz, Landshut, Weiden in der Oberpfalz, Ingolstadt, Memmingen, Aschaffenburg und Pforzheim vertreten. Hierunter erreichen lediglich Ingolstadt und Pforzheim mit rund 130.000 beziehungsweise 120.000 Einwohnern Großstadtstatus. Die meisten Gebiete mit niedriger Kaufkraftarmutsquote liegen in Bayern (acht von 15 Regionen). Am niedrigsten ist der Anteil der kaufkraftarmen Personen indes im Gebiet nördlich des Bodensees – also in Baden-Württemberg –, gefolgt vom Nürnberg-Fürther-Umland. Der Südwestzipfel von Rheinland-Pfalz erzielt die drittniedrigste Kaufkraftarmutsquote. Ostdeutsche Regionen sind in der Top 15 nicht vertreten. Am günstigsten schneidet dort das Gebiet Vogtlandkreis-Erzgebirgskreis-Zwickau im südwestlichen Sachsen mit einer Quote von 11,2 Prozent (Platz 22) ab.

Unter den 15 Regionen mit dem niedrigsten Anteil kaufkraftarmer Personen verzeichnen viele auch eine niedrige Einkommensarmutsquote und sind in Tabelle 2 in den Top 10 zu finden. Dennoch wird die Reihenfolge durch die Preisbereinigung stark verändert. So hat das Münchner Umland mit 6,6 Prozent die mit Abstand niedrigste Einkommensarmutsquote. Da die Preise jedoch um ein Achtel höher sind als im Bundesdurchschnitt, liegt der Schwellenwert für Kaufkraftarmut dementsprechend um ebenfalls ein Achtel höher als bei der Einkommensarmut. Die Kaufkraftarmutsquote beträgt daher in diesem Gebiet 9,7 Prozent, was im Ranking nur noch für den sechsten Platz reicht. Noch stärker sind die Unterschiede in München. Dort liegt die Kaufkraftarmutschwelle entsprechend dem bundesweit höchsten Preisniveau um 23 Prozent höher als bei der Einkommensarmut. Dadurch ist mit einer Quote von 17,5 Prozent (Platz 97) mehr als jeder sechste Münchner kaufkraftarm, obwohl die Einkommensarmutsquote nur gut 9 Prozent beträgt (Platz 7). Die Taunuskreise und das Umland von Stuttgart haben eine Einkommensarmutsquote von ebenfalls etwa 9 Prozent und fallen durch ihr deutlich überdurchschnittliches Preisniveau bei der Kaufkraftarmut mit Quoten von gut 11 Prozent aus der Top 15 heraus. Umgekehrt sind in der Region im nordöstlichen Bayern, in der auch Tirschenreuth liegt – der Kreis mit den laut BBSR niedrigsten Preisen für die Lebenshaltung in Deutschland –, die Preise um gut 7 Prozent niedriger als im Bundesdurchschnitt. Deshalb gibt es dort mit 9,6 Prozent (fünfniedrigster Wert aller Regionen) bedeutend weniger Kaufkraftarme als Einkommensarme (12 Prozent).

4.3 Intraregionale Einkommensarmut

Wie hoch die Kaufkraftarmutsquote liegt, hängt zum einen vom mittleren regionalen Kaufkraftniveau (horizontale Armut) – also von den Unterschieden zwischen den Regionen – ab, zum anderen von der Einkommensverteilung innerhalb der jeweiligen Region (vertikale Armut). In diesem Kapitel soll zunächst auf den letztgenannten Aspekt eingegangen werden. Hierzu wird die relative Einkommensarmut (ohne Preisbereinigung) mit regionalisiertem Schwellenwert betrachtet – im Folgenden intraregionale Einkommensarmut genannt. Jede Region wird also für sich betrachtet, wobei zunächst jeweils der Median des Äquivalenzeinkommens für jedes Gebiet berechnet wird. Intra-regionale einkommensarm ist dann, wer weniger als 60 Prozent dieses regionspezifischen Medians zur Verfügung hat. Ist der regionale Schwellenwert genauso hoch wie der bundesweite Schwellenwert für Kaufkraftarmut, sind auch die Quoten für intraregionale Einkommensarmut und Kaufkraftarmut identisch. Liegt der regionale Schwellenwert darunter (darüber), sind in dieser Region auch weniger (mehr) Menschen von intra-regionaler Einkommensarmut betroffen als von Kaufkraftarmut. Entsprechendes gilt im Vergleich zur Einkommensarmut ohne Preisbereinigung mit bundesweit einheitlichem Schwellenwert. Die Betrachtung der intra-regionalen Einkommensarmut ist nicht nur zur näheren Analyse der Kaufkraftarmut sinnvoll, sondern hat auch für sich genommen eine wichtige Bedeutung. Denn die Exklusion der Armen findet im direkten sozialen und nachbarschaftlichen Umfeld statt (Eichhorn, 2013; vgl. Kapitel 2). Dem entspricht die Betrachtung der Einkommensarmut auf Grundlage einer regional gesetzten Bezugsgröße.

Die intra-regionale Einkommensarmut auf regionaler Ebene der Bundesländer ist in den ostdeutschen Bundesländern deutlich geringer als in Westdeutschland (Abbildung 5). Alle ostdeutschen Bundesländer – einschließlich Berlin – erreichen eine unterdurchschnittliche Quote von maximal 14,2 Prozent und haben damit bei intra-regionaler Betrachtung eine niedrigere Armutsgefährdungsquote als alle westdeutschen Bundesländer. Darunter weisen Sachsen, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern mit Quoten von knapp 12 Prozent die niedrigsten Werte auf. Bayern und Baden-Württemberg schneiden bei diesem Indikator unter den westdeutschen Bundesländern am besten ab. Gleichwohl sind hier die Quoten mit knapp 15 Prozent nur leicht unterdurchschnittlich. Die höchste intra-regionale Armutsbetroffenheit haben die beiden Stadtstaaten Bremen und

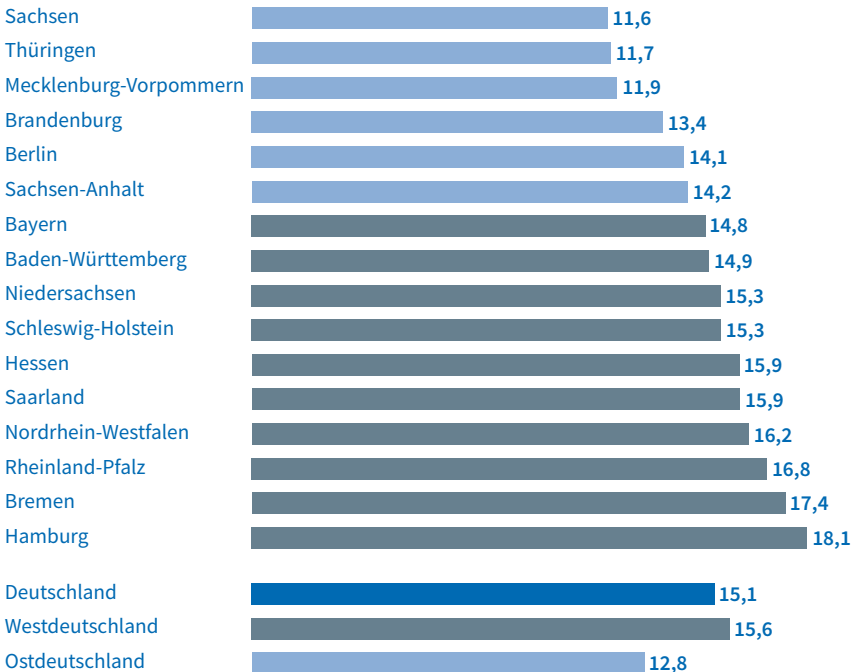
Hamburg mit 17,4 beziehungsweise 18,1 Prozent. Insgesamt ist die intraregionale Einkommensarmutsquote in Ostdeutschland um knapp 3 Prozentpunkte niedriger als in Westdeutschland. Ohne diese höhere Egalität in den ostdeutschen Ländern wäre das Ost-West-Gefälle bei der Kaufkraftarmut noch weit größer. Denn die ostdeutschen Länder hinken beim Einkommens- und Kaufkraftniveau durchaus noch deutlich hinterher (vgl. Kapitel 4.4).

Bei einem kleinräumigeren Blick auf die Ebene der Anpassungsschichten überrascht es daher nicht, dass die acht Gebiete mit der niedrigsten intraregionalen Einkommensarmutsquote in Ostdeutschland liegen (Tabelle 4, Abbildung 6).

Intraregionale Einkommensarmut nach Bundesländern

Abbildung 5

im Jahr 2014, in Prozent der Bevölkerung



Personen mit einem Einkommen von weniger als 60 Prozent des Medians des Äquivalenzeinkommens des jeweiligen Bundeslands; Ostdeutschland: einschließlich Berlin.

Daten: <http://link.iwkoeln.de/317393>

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2016; eigene Berechnungen

Darunter stammen die drei Gebiete mit der niedrigsten Quote aus Sachsen. Insgesamt sind in der Top 15 zehn ostdeutsche, aber nur fünf westdeutsche Gebiete – überwiegend aus Süddeutschland – vertreten. Reine Stadtregionen sind auch bei der intraregionalen Einkommensarmut unter den Top-15-Gebieten nicht zu finden, wohl aber viele teilurbane Räume.

Intraregionale Einkommensarmut nach Regionen

Tabelle 4

Top 15 und Bottom 15 der intraregionalen Einkommensarmutsquote im Jahr 2014, in Prozent der Bevölkerung

Niedrigste intraregionale Einkommensarmut		Höchste intraregionale Einkommensarmut	
LK Vogtlandkreis, LK Erzgebirgskreis, LK Zwickau	9,1	Ludwigshafen, Frankenthal (Pfalz), Neustadt an der Weinstraße, Speyer, LK Bad Dürkheim, LK Rhein-Pfalz-Kreis	17,9
LK Sächsische Schweiz-Osterzgebirge, LK Meißen	9,3	Mülheim a. d. Ruhr, Oberhausen	18,1
LK Bautzen, LK Görlitz	10,0	Hamburg	18,1
Suhl, Eisenach, LK Wartburgkreis, LK Schmalkalden-Meiningen, LK Hildburghausen, LK Sonneberg	11,0	Offenbach am Main, Darmstadt, Wiesbaden	18,1
Schwerin, LK Nordwestmecklenburg, LK Ludwigslust-Parchim	11,3	München	18,1
Gera, Jena, LK Saalfeld-Rudolstadt, LK Saale-Holzland-Kreis, LK Saale-Orla-Kreis, LK Greiz, LK Altenburger Land	11,5	Braunschweig, Wolfsburg, Salzgitter, LK Gifhorn, LK Helmstedt, LK Wolfenbüttel, LK Peine	18,1
LK Vorpommern-Rügen, LK Vorpommern-Greifswald	11,5	Frankfurt am Main	18,2
LK Eichsfeld, LK Nordhausen, LK Unstrut-Hainich-Kreis, LK Kyffhäuserkreis	11,6	Essen	18,8
Aschaffenburg, LK Aschaffenburg, LK Miltenberg	11,7	Mainz, Worms, LK Mainz-Bingen, LK Alzey-Worms	19,1
LK Bodenseekreis, LK Sigmaringen, LK Ravensburg	11,7	Bielefeld	19,3
LK Bad Tölz-Wolfratshausen, LK Garmisch-Partenkirchen, LK Miesbach, LK Weilheim-Schongau	11,9	Nürnberg	19,7
Chemnitz, LK Mittelsachsen	12,1	Köln	20,5
Rostock, LK Rostock	12,2	Düsseldorf	20,6
Kaufbeuren, Kempten (Allgäu), LK Ostallgäu, LK Oberallgäu, LK Lindau (Bodensee)	12,2	Bonn	20,7
LK Minden-Lübbecke, LK Lippe	12,2	Stuttgart	21,5

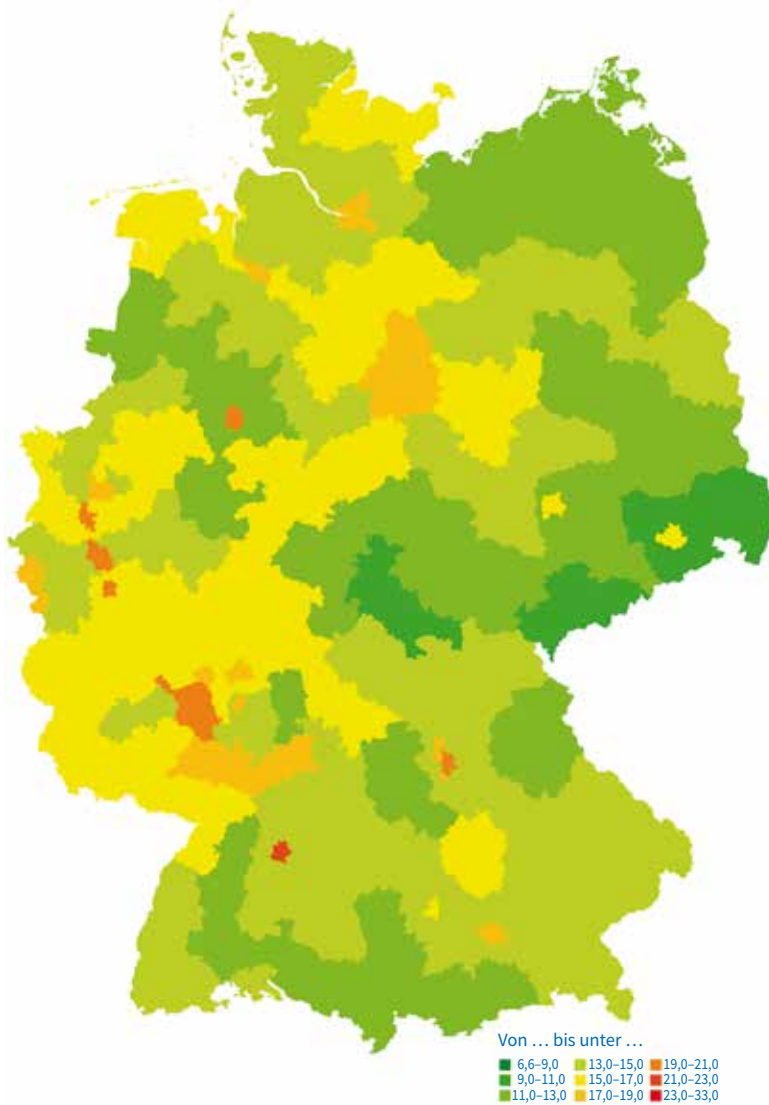
Personen mit einem Einkommen von weniger als 60 Prozent des Medians des Äquivalenzeinkommens der jeweiligen Anpassungsschicht; LK: Landkreis.

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2016; eigene Berechnungen

Intraregionale Einkommensarmut in Deutschland

Abbildung 6

nach Regionen im Jahr 2014, in Prozent der Bevölkerung



Personen mit einem Einkommen von weniger als 60 Prozent des Medians des Äquivalenzeinkommens der jeweiligen Anpassungsschicht.

Daten: <http://link.iwkoeln.de/321695>

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2016; eigene Berechnungen

Viele Stadtgebiete finden sich dagegen am Ende des Rankings der intraregionalen Einkommensarmut. Am höchsten ist die Quote in einigen (vermeintlich) reichen Städten: Stuttgart, Bonn und Düsseldorf. Dieser scheinbare Widerspruch erklärt sich dadurch, dass eine hohe Betroffenheit von intraregionaler Armut lediglich bedeutet, dass ein großer Teil der Bevölkerung weit vom mittleren Einkommensniveau seiner Stadt oder seines Gebiets entfernt ist. Sie ist also ein Indikator für eine große Einkommensungleichheit in der Region, die natürlich auch in wirtschaftsstarken Städten hoch sein kann. Größere Städte scheinen ohnehin prädestiniert für eine hohe Ungleichheit, gibt es dort doch einerseits viele Arbeitsplätze für Hochqualifizierte und andererseits beispielsweise viele Alleinerziehende und Personen mit Migrationshintergrund – also sowohl Gruppen mit hohem als auch mit eher niedrigerem Einkommen (vgl. Kapitel 5).

Tatsächlich bestätigen nicht nur die letzten Plätze des Rankings die höhere intraregionale Einkommensarmut in urbanen Räumen: Im Durchschnitt liegt die intraregionale Einkommensarmutsquote in Städten bei 16,9 Prozent und damit um 2,6 Prozentpunkte höher als in ländlichen oder teilurbanen Gebieten. Dieser Unterschied ist indes deutlich kleiner als bei der Kaufkraftarmut (7,7 Prozentpunkte) und auch als bei der Einkommensarmut ohne Preisbereinigung und mit einheitlichem Schwellenwert (4,2 Prozentpunkte). Einzelne größere Städte kommen dabei durchaus auf unterdurchschnittliche Quoten. So sind in den beiden Teilen Berlins (Mitte/West und Ost) nur jeweils gut 13 Prozent – am Regionalmaßstab gemessen – einkommensarm. Auch in Gelsenkirchen, das bei der Kaufkraftarmut mit am schlechtesten abschneidet, liegt die intraregionale Einkommensarmut mit knapp 14 Prozent noch klar unter dem Durchschnitt.

Dass in den Städten im Durchschnitt die Betroffenheit von intraregionaler Einkommensarmut niedriger ist als bei der Kaufkraftarmut und als bei der Einkommensarmut mit bundeseinheitlichem Schwellenwert, erklärt sich durch das – zunächst überraschende – niedrigere Einkommens- und Kaufkraftniveau der Städte, das im folgenden Kapitel eingehender behandelt wird.

4.4 Kaufkraft

Im vorigen Kapitel wurde zur Analyse der Kaufkraftarmut und als regionaler Exklusionsindikator die intraregionale Einkommensarmut (vertikale Armut)

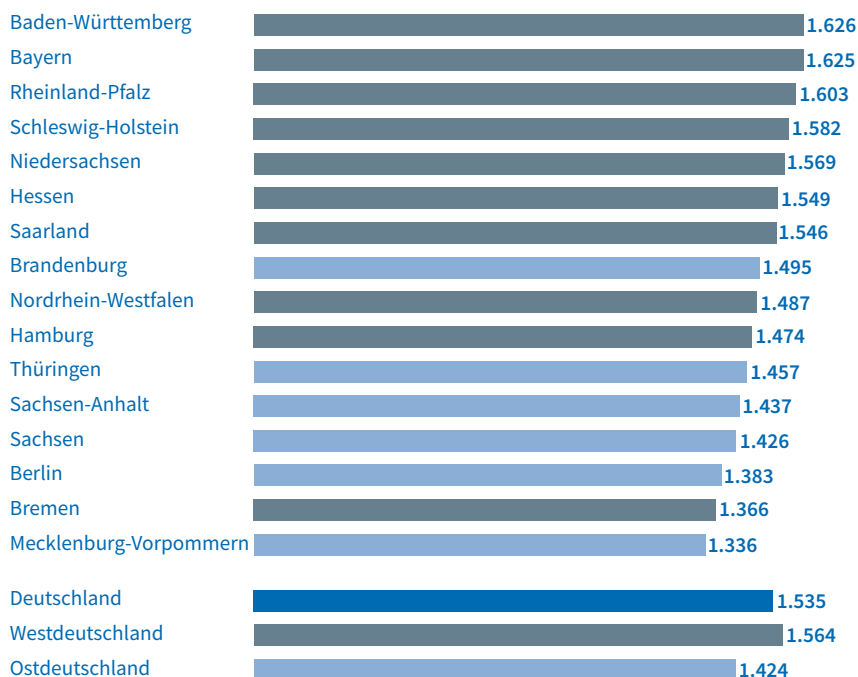
betrachtet. Hier geht es nun um die Unterschiede zwischen den Regionen, also um den Vergleich der mittleren Einkommens- und Kaufkraftniveaus (horizontale Armut). Hat eine Region beispielsweise ein niedriges Kaufkraftniveau, so wird dort auch die Kaufkraftarmutsquote höher ausfallen als in einer Region mit höherem Kaufkraftniveau, wenn dies nicht durch eine besonders egalitäre intraregionale Einkommensverteilung ausgeglichen werden kann.

Einkommen und Kaufkraft werden hier als Median des bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommens der jeweiligen Region berechnet, das um regionale Preisunterschiede bereinigt ist. Am höchsten ist die mittlere Kaufkraft in Bay-

Kaufkraft nach Bundesländern

Abbildung 7

im Jahr 2014, in Euro je Monat



Median des Äquivalenzeinkommens, preisbereinigt auf deutsches Preisniveau;
Ostdeutschland: einschließlich Berlin.

Daten: <http://link.iwkoeln.de/317394>

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2016;
Kawka, 2009; Statistisches Bundesamt, 2016; eigene Berechnungen

ern und Baden-Württemberg. Beide Länder liegen knapp 6 Prozent über dem Bundesdurchschnitt (Abbildung 7). Das Schlusslicht des Vergleichs ist Mecklenburg-Vorpommern, dessen Kaufkraft 13 Prozent unter Bundesdurchschnitt liegt. Deutlich unterdurchschnittlich ist die Kaufkraft auch in allen Stadtstaaten, wobei Berlin und Bremen nach Mecklenburg-Vorpommern die niedrigste Kaufkraft aufweisen. In Hamburg liegt zwar das Nominaleinkommen klar über dem Bundesdurchschnitt, durch sein hohes Preisniveau – 9 Prozent höher als in Deutschland insgesamt – fällt die Hansestadt aber deutlich zurück.

Die ostdeutschen Flächenländer haben zumeist eine wesentlich niedrigere Kaufkraft als die westdeutschen – lediglich Brandenburg kann sich vor dem westdeutschen Schlusslicht Nordrhein-Westfalen platzieren. Insgesamt liegen die ostdeutschen Bundesländer in der Kaufkraft 7 Prozent unter dem gesamtdeutschen und 9 Prozent unter dem westdeutschen Durchschnitt. Dass der Abstand zu den westdeutschen Bundesländern nicht größer ausfällt, liegt am deutlich niedrigeren Preisniveau in Ostdeutschland. Die Lebenshaltungskosten sind dort einschließlich Berlin um 5,4 Prozent und ohne Berlin sogar um 7 Prozent niedriger als in den westdeutschen Bundesländern. Bezogen auf das Nominaleinkommen (Median) ist der Abstand Ostdeutschlands zu Westdeutschland mit 14 Prozent deutlich höher.

Bei kleinräumigerer Betrachtung nach Anpassungsschichten ergibt sich eine wesentlich größere Streuung der Kaufkraft. Das Gebiet mit der höchsten Kaufkraft – die rheinland-pfälzischen Landkreise Landau, Südliche Weinstraße und Gernersheim – hat eine um fast 50 Prozent höhere Kaufkraft als Gelsenkirchen, das Schlusslicht des Rankings (Tabelle 5, Abbildung 8). Die Regionen mit der höchsten Kaufkraft liegen zumeist in Bayern und Baden-Württemberg und werden durch ländliche oder teilurbane Räume gebildet. Der Spitzenreiter des Rankings profitiert dabei, wie auch die Region um Landshut, von einem unterdurchschnittlichen Preisniveau und hat als Teil der Metropolregion Rhein-Neckar Anschluss an sehr wirtschaftsstarke Räume. Das nominal höchste Medianeinkommen weisen die Landkreise um München, die Stadt München und die Taunuskreise nördlich von Frankfurt und Wiesbaden auf. Diese Gebiete werden aber durch ihr hohes Preisniveau, das in München um fast ein Viertel, im Münchner Umland um ein Achtel und im Taunus um ein Zehntel höher ist als im Bundesdurchschnitt, zurückgeworfen. Dennoch gehören die genannten Um-

landgebiete in Hessen und Bayern auch bei der Kaufkraft mit Platz 4 beziehungsweise 6 zur Spitzengruppe. München ist dagegen nicht mehr auf den vorderen Plätzen zu finden, erreicht aber etwa gleichauf mit Bonn und Stuttgart ein leicht überdurchschnittliches Kaufkraftniveau. Am höchsten unter den städtischen Räumen ist die mittlere Kaufkraft in Erlangen/Fürth/Schwabach mit 1.630 Euro – 6 Prozent mehr als im Durchschnitt.

Kaufkraft nach Regionen

Tabelle 5

Top 15 und Bottom 15 der regionalen Kaufkraft im Jahr 2014, in Euro je Monat

Höchste Kaufkraft		Niedrigste Kaufkraft	
Landau in der Pfalz, LK Südliche Weinstraße, LK Germersheim	1.807	Frankfurt am Main	1.404
Ingolstadt, LK Eichstätt, LK Neuburg-Schrobenhausen, LK Pfaffenhofen an der Ilm	1.804	Köln	1.385
LK Erlangen-Höchstädt, LK Roth, LK Fürth, LK Nürnberger Land	1.777	LK Harz, LK Mansfeld-Südharz	1.385
LK Dachau, LK Fürstenfeldbruck, LK Landsberg am Lech, LK München, LK Starnberg, LK Ebersberg, LK Erding, LK Freising	1.737	Leipzig	1.382
Landshut, LK Landshut, LK Kelheim, LK Rottal-Inn, LK Dingolfing-Landau	1.714	LK Altmarkkreis Salzwedel, LK Stendal	1.382
LK Hochtaunuskreis, LK Main-Taunus-Kreis, LK Rheingau-Taunus-Kreis	1.702	Schwerin, LK Nordwestmecklenburg, LK Ludwigslust-Parchim	1.381
Ulm, LK Alb-Donau-Kreis, LK Biberach	1.698	Bremen	1.374
LK Heidenheim, LK Ostalbkreis	1.694	Rostock, LK Rostock	1.372
Trier, LK Bitburg-Prüm, LK Vulkaneifel, LK Bernkastel-Wittlich, LK Trier-Saarburg	1.691	Bochum, Herne	1.371
LK Bodenseekreis, LK Sigmaringen, LK Ravensburg	1.685	Dortmund	1.366
LK Konstanz, LK Lörrach, LK Waldshut	1.680	Berlin Mitte/West	1.338
Weiden in der Oberpfalz, Amberg, LK Neustadt an der Waldnaab, LK Tirschenreuth, LK Amberg-Weizsäckchen, LK Schwandorf	1.669	Duisburg	1.336
LK Dillingen an der Donau, LK Donau-Ries, LK Aichach-Friedberg, LK Augsburg	1.668	LK Mecklenburgische Seenplatte	1.320
Würzburg, LK Würzburg, LK Main-Spessart, LK Kitzingen	1.658	Bremerhaven	1.313
Regensburg, LK Regensburg, LK Cham, LK Neumarkt in der Oberpfalz	1.657	LK Vorpommern-Rügen, LK Vorpommern-Greifswald	1.287
LK Böblingen, LK Esslingen, LK Göppingen, LK Ludwigsburg, LK Rems-Murr-Kreis	1.656	Gelsenkirchen	1.227

Kaufkraft: Median des Äquivalenzeinkommens, preisbereinigt auf deutsches Preisniveau; LK: Landkreis.

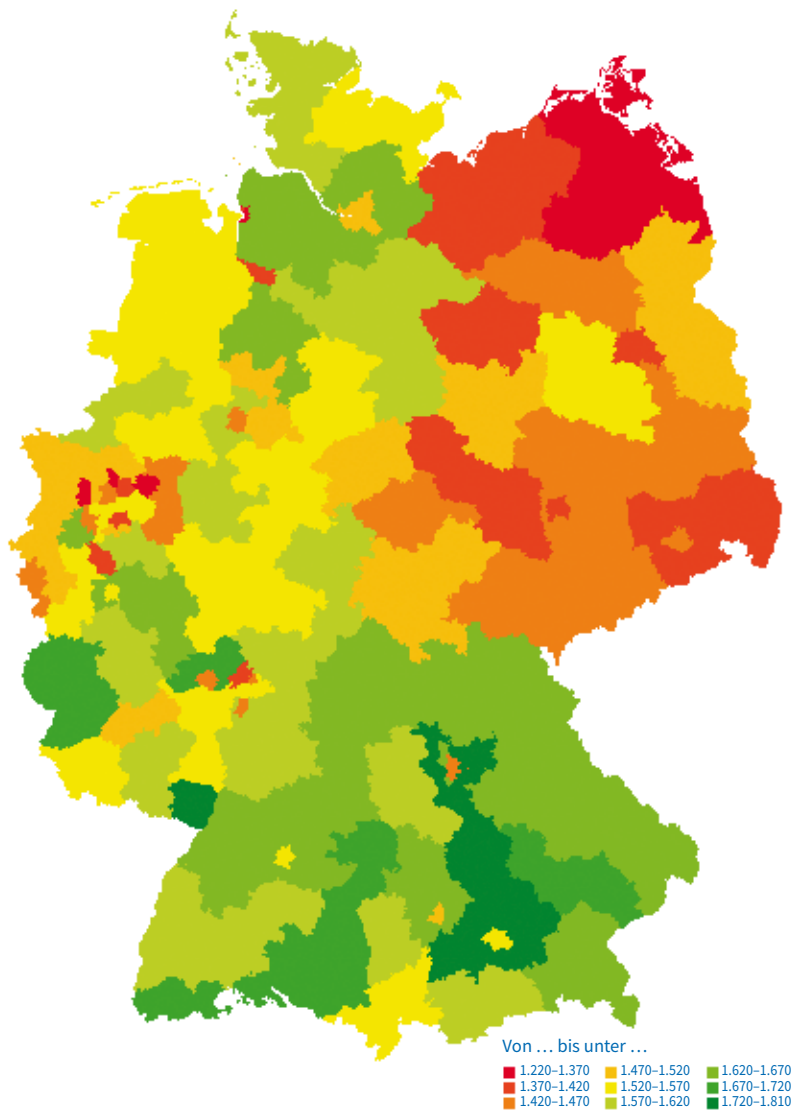
Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2016;

Kawka, 2009; Statistisches Bundesamt, 2016; eigene Berechnungen

Kaufkraft in Deutschland

nach Regionen im Jahr 2014, in Euro je Monat

Abbildung 8



Kaufkraft: Median des Äquivalenzeinkommens, preisbereinigt auf deutsches Preisniveau.

Daten: <http://link.iwkoeln.de/321695>

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2016; Kawka, 2009; Statistisches Bundesamt, 2016; eigene Berechnungen

Die übrigen 23 städtischen Regionen weisen dagegen eine unterdurchschnittliche Kaufkraft auf. Viele von ihnen sind am Ende des Rankings zu finden. Weit abgeschlagenes Schlusslicht ist Gelsenkirchen. Da auch Duisburg, Dortmund und Bochum/Herne zu den zehn Regionen mit der niedrigsten Kaufkraft zählen, lässt sich das Ruhrgebiet als ein Schwerpunktgebiet mit niedriger Kaufkraft ausmachen. Von den größeren Städten weisen zudem Bremen und besonders Bremerhaven, Leipzig sowie die zentralen und westlichen Bezirke Berlins eine sehr niedrige Kaufkraft auf. In den ländlichen und teilurbanen Räumen ist die Kaufkraft lediglich in allen Teilgebieten Mecklenburg-Vorpommerns sowie den eher peripheren Lagen Sachsen-Anhalts (Harz und Altmark) ähnlich niedrig. Insgesamt ist die Kaufkraft in den rein städtischen Gebieten um knapp 9 Prozent niedriger als in den Anpassungsschichten, die sich zumindest auch (aber nicht immer ausschließlich) aus Landkreisen zusammensetzen. Damit ist der Unterschied zwischen Stadt und Land etwa ebenso groß wie zwischen Ost und West. Während die Preisunterschiede Ostdeutschland bei der Kaufkraft im Vergleich zum Nominaleinkommen näher an Westdeutschland heranrücken lassen, erklären die unterschiedlichen Preisniveaus hingegen gerade den größten Teil des Stadt-Land-Gefälles. Denn die Preise sind im Durchschnitt in der Stadt um 7 Prozent höher als auf dem Land. Das mittlere Nominaleinkommen ist in den städtischen Gebieten nur um 2 Prozent niedriger als in ländlichen.

Wirtschaftsstärke und Kaufkraft in deutschen Großstädten

Das schlechte Abschneiden der Großstädte mag auf den ersten Blick überraschen, weil die Großstädte eine hohe Wirtschaftsleistung je Einwohner erzielen (Tabelle 6). Und auch im Vergleich zwischen den einzelnen Städten zeigt sich Überraschendes: Die Bankenmetropole Frankfurt am Main liegt ebenso wie die Medienstadt Köln auf einem hinteren Platz des Kaufkraftrankings. Das

Wirtschaftskraft und Kaufkraft der Städte

Tabelle 6

im Vergleich zum Bundesdurchschnitt im Jahr 2013, in Euro

	Städte	Deutschland
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner	45.799	34.219
Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen	74.552	66.448
Erwerbstätige am Arbeitsort je 100 Einwohner	61,4	51,5
Verfügbares Einkommen je Einwohner	20.033	20.478

Städte: nur Städte in den rein urbanen Anpassungsschichten des Mikrozensus.
 Quellen: Statistische Ämter der Länder, 2015a; 2015b



wirtschaftsstarke Düsseldorf rangiert bei der Kaufkraft lediglich auf demselben Niveau wie das benachbarte Essen und wie Dresden, obwohl die Wirtschaftsleistung je Einwohner 50 Prozent höher ist als in der Ruhrgebietsstadt und sogar doppelt so hoch wie in der sächsischen Landeshauptstadt.

Für die große Diskrepanz zwischen Wirtschaftskraft je Einwohner und Kaufkraft gibt es mehrere Gründe:

- Die Städte ziehen Erwerbstätige aus dem Umland an. Die Wirtschaftsleistung wird also nicht nur von den Städtern erbracht, sondern auch von Pendlern aus benachbarten Landkreisen (Arbeitsortkonzept). Abzulesen ist dies an dem Verhältnis von Erwerbstätigen am Arbeitsort zu Einwohnern. In den Städten kommen auf 100 Einwohner rund zehn Erwerbstätige mehr als im Bundesdurchschnitt. Besonders deutlich unter den Großstädten wird dies in Frankfurt am Main: Dort kommen auf 100 Einwohner über 92 Erwerbstätige, die in der Bankenmetropole arbeiten – rund 40 mehr als im Bundesdurchschnitt. Denn von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die in Frankfurt eine Stelle haben, leben nur 35 Prozent in Frankfurt selbst, während die übrigen 65 Prozent von außerhalb der Stadt einpendeln. Umgekehrt arbeiten nur 31 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die in Frankfurt wohnen, außerhalb der Stadt. Daher ist die Zahl der Beschäftigten nach dem Arbeitsortkonzept dort fast doppelt so hoch wie nach dem Wohnortkonzept (Bundesagentur für Arbeit, 2016a). Dies erklärt, dass das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner in den Städten zwar um ein Drittel höher als im Bundesdurchschnitt, die in den Städten arbeitenden Erwerbstätigen aber nur um 12 Prozent produktiver als im Bundesdurchschnitt sind. Trotz des meist deutlich positiven Pendlersaldos ist zudem die Arbeitslosenquote in den Städten höher als in ländlichen Gebieten.
- Zudem ziehen attraktive Großstädte oft viele Touristen an, die neben den einpendelnden Erwerbstätigen und den gezielt für Einkäufe in die Stadt fahrenden Menschen einen Teil ihres Einkommens in der Stadt ausgeben. Ausgefallene und teure Geschäfte haben auch deshalb in der Stadt bessere Chancen als auf dem Land. Gerade in den Innenstadtbereichen kann dadurch ein Eindruck von Wohlhabenheit entstehen, der vom tatsächlichen mittleren Einkommen der Stadtbewohner abweicht.

- Überdies ist die Einkommensungleichheit in Städten größer als auf dem Land, was nicht zuletzt an der heterogeneren Bevölkerungszusammensetzung liegt (vgl. Kapitel 5). So zeigt sich auch, dass die relativ wohlhabenden Städte, deren Einkommen nur von 10 Prozent der Bevölkerung überschritten wird, sogar eine etwas höhere Kaufkraft haben als die einkommensstarke Landbevölkerung. Ordnet man die Gebiete nach der Höhe der Kaufkraft der so definierten „Reichen“, ergibt sich eine Rangfolge, die schon eher landläufigen Vorstellungen entspricht: Bonn hat dann gemessen an seinen wohlhabenden Bürgern hinter den Taunuskreisen die zweithöchste Kaufkraft. München erreicht eine Platzierung in der Top 10 und auch Düsseldorf, Stuttgart und Frankfurt am Main landen trotz ihres hohen Preisniveaus unter den ersten 20 von 130 Gebieten.

4.5 Entwicklung der Armutsindikatoren von 2006 bis 2014

Auf mittlere Sicht zeigen die Indikatoren der relativen Einkommensarmut im Mikrozensus einen leichten Anstieg. Die Entwicklung verlief jedoch keineswegs einheitlich, sondern regional deutlich differenziert. Die Kaufkraftarmut hat im Zeitraum 2006 bis 2014 deutschlandweit um 1,1 Prozentpunkte zugenommen. Dabei verzeichneten die westdeutschen Länder einen überdurchschnittlich starken Anstieg von 1,6 Prozentpunkten, während alle ostdeutschen Flächenländer ihre Kaufkraftarmutsquote reduzieren konnten (Tabelle 7). Selbst einschließlich Berlin, das zusammen mit Nordrhein-Westfalen die stärkste Erhöhung der Quote zu verzeichnen hatte, sank der Anteil der Personen in Kaufkraftarmut in Ostdeutschland um 0,4 Prozentpunkte, ohne Berlin betrug der Rückgang sogar 1,5 Prozentpunkte.

Den stärksten Rückgang konnten Brandenburg und Thüringen mit zweieinhalb Prozentpunkten erzielen. Alle westdeutschen Flächenländer mussten dagegen einen Anstieg des Anteils der Kaufkraftarmen hinnehmen, der mit 0,4 Prozentpunkten in Niedersachsen und Bayern noch am schwächsten ausfiel. Überdurchschnittlich stark erhöhte sich die Quote in den Stadtstaaten, insbesondere in Bremen und Berlin. Die höchste Dynamik erreichte jedoch das Flächenland Nordrhein-Westfalen, das allerdings ebenfalls durch viele urbane Regionen geprägt ist.

Armutsindikatoren nach Bundesländern im Zeitvergleich

Tabelle 7

	Kaufkraftarmut	Intraregionale Einkommensarmut		Kaufkraft
	2014, in Prozent	Veränderung 2006 bis 2014 ¹⁾		
Brandenburg	14,4	-2,6	-1,1	11,0
Thüringen	14,1	-2,5	-1,2	11,2
Mecklenburg-Vorpommern	18,5	-1,4	-1,3	6,1
Sachsen-Anhalt	17,4	-0,8	-0,1	10,0
Sachsen	15,0	-0,7	-1,9	5,2
Niedersachsen	14,1	0,4	0,9	8,8
Bayern	12,4	0,4	1,1	9,3
Saarland	15,5	0,8	1,9	10,9
Baden-Württemberg	12,6	0,8	1,6	9,6
Hessen	15,4	1,0	1,2	8,3
Hamburg	20,0	1,6	1,2	7,2
Schleswig-Holstein	14,0	1,8	1,0	5,7
Rheinland-Pfalz	14,8	2,1	2,2	8,0
Bremen	24,6	3,0	3,2	8,8
Berlin	21,3	3,5	0,8	4,3
Nordrhein-Westfalen	17,7	3,5	2,1	4,8
Deutschland	15,3	1,1	1,0	7,8
Westdeutschland	14,9	1,6	1,5	7,8
Ostdeutschland	16,8	-0,4	-0,8	7,5

1) Kaufkraftarmut und intraregionale Einkommensarmut: in Prozentpunkten; Kaufkraft: inflationsbereinigt, in Prozent.

Ostdeutschland: einschließlich Berlin.

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2014; 2016; Kawka, 2009; Statistisches Bundesamt, 2016; eigene Berechnungen



Die beiden Treiber der Kaufkraftarmut sind die Entwicklung des Kaufkraftniveaus und die Veränderung des Anteils der Personen, die im Vergleich zum landesspezifischen Schwellenwert einkommensarm sind (intraregionale Einkommensarmut). Erhöht sich in einem Bundesland beispielsweise die Kaufkraft überdurchschnittlich (unterdurchschnittlich), entwickelt sich in der Regel die Kaufkraftarmutsquote besser (schlechter) als der Anteil der Personen in intraregionaler Einkommensarmut. Dies trifft auch auf den hier gemachten Ländervergleich zu. Einzige Ausnahme ist scheinbar Mecklenburg-Vorpommern, wo die Quote der Kaufkraftarmut um 0,1 Prozentpunkte stärker zurückgegangen ist als die der intraregionalen Einkommensarmut, obwohl das Kaufkraft-

niveau nur unterdurchschnittlich stark angestiegen ist. Prozentual ist der Rückgang bei der intraregionalen Einkommensarmutsquote aber mit 10 Prozent größer als bei der Kaufkraftarmutsquote (7 Prozent).

Die Kaufkraft ist in allen Bundesländern real gestiegen. Menschen mit einem mittleren Einkommen oder einem Einkommen an der Kaufkraftarmutsschwelle konnten sich also im Jahr 2014 mehr leisten als acht Jahre zuvor. Im bundesweiten Durchschnitt erhöhte sich die mittlere Kaufkraft (Median) immerhin um fast 8 Prozent. Besonders gering war die Kaufkraftdynamik in Berlin und Nordrhein-Westfalen mit Zuwächsen von gut 4 beziehungsweise knapp 5 Prozent. Dadurch wuchs in beiden Fällen die Kaufkraftarmut um 3,5 Prozentpunkte, obwohl die intraregionale Einkommensarmut in Berlin nur um knapp 1 Prozentpunkt und in Nordrhein-Westfalen um gut 2 Prozentpunkte zulegte. Haupttreiber des überdurchschnittlichen Anstiegs der Kaufkraftarmut war also nicht eine besonders starke Erhöhung der Ungleichheit innerhalb des jeweiligen Bundeslands, sondern das Zurückbleiben in der Kaufkraftentwicklung. In Thüringen, Brandenburg und dem Saarland legte die Kaufkraft dagegen mit je rund 11 Prozent am stärksten zu. Da in Thüringen und Brandenburg zudem die intraregionale Einkommensarmut zurückging, erreichten diese beiden Länder bei der Kaufkraftarmut den deutlichsten Rückgang. Das Saarland konnte durch den kräftigen Kaufkraftzuwachs den Anstieg der intraregionalen Armut zumindest teilweise kompensieren, sodass der Anteil der kaufkraftarmen Bevölkerung nur um 0,8 Prozentpunkte zulegte.

Vergleicht man Ostdeutschland und Westdeutschland, ergibt sich kein deutlicher Unterschied in der Kaufkraftentwicklung. Die Kaufkraftarmut hat sich in den neuen Bundesländern also vor allem durch den besseren Verlauf der intraregionalen Einkommensarmut günstiger entwickelt. Hintergrund ist der in Ostdeutschland besonders starke Abbau der Arbeitslosigkeit (Tabelle 8).

Lebte in Ostdeutschland im Jahr 2006 noch fast jeder Fünfte (18,5 Prozent) zusammen mit Arbeitslosen im Haushalt oder war selbst arbeitslos, waren es im Jahr 2014 nur noch 8,1 Prozent. Auch in Westdeutschland ging die so definierte Arbeitslosenquote zwar deutlich zurück und halbierte sich annähernd. Da 2006 der Bevölkerungsanteil der Personen mit Arbeitslosen im Haushalt aber nur halb so groß wie in Ostdeutschland war, betrug der Rückgang in den

	Arbeitslose im Haushalt	
	Ja	Nein
Bevölkerungsanteil, in Prozent		
Westdeutschland 2006	9,6	90,4
Westdeutschland 2014	5,1	94,9
Veränderung 2006–2014	-4,4	4,4
Ostdeutschland 2006	18,5	81,5
Ostdeutschland 2014	8,1	91,9
Veränderung 2006–2014	-10,4	10,4
Kaufkraftarmutsquote, in Prozent der Bevölkerung		
Westdeutschland 2006	40,5	10,5
Westdeutschland 2014	45,8	13,3
Veränderung 2006–2014	5,3	2,8
Ostdeutschland 2006	44,7	11,0
Ostdeutschland 2014	54,7	13,5
Veränderung 2006–2014	10,0	2,5

Leeseispiel: Im Jahr 2006 lebten 9,6 Prozent der Westdeutschen zusammen mit Arbeitslosen im Haushalt oder waren selbst arbeitslos. Von dieser Gruppe waren 40,5 Prozent im Jahr 2006 kaufkraftarm. Veränderung 2006–2014: in Prozentpunkten; Ostdeutschland: einschließlich Berlin.

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2014; 2016; Kawka, 2009; Statistisches Bundesamt, 2016; eigene Berechnungen



alten Bundesländern nur gut 4, in den ostdeutschen Bundesländern aber über 10 Prozentpunkte. Dieser Struktureffekt bestimmte maßgeblich die unterschiedliche Entwicklung der Kaufkraftarmut. Denn teilt man die Bevölkerung in zwei Gruppen – Personen mit Arbeitslosen im Haushalt und Personen ohne Arbeitslose im Haushalt –, zeigt sich, dass in Ostdeutschland die Kaufkraftarmutsquote bei beiden Gruppen merklich zugelegt hat, und zwar ähnlich stark wie im Westen bei Personen ohne Arbeitslose im Haushalt (Zuwachs 2,5 Prozentpunkte in Ostdeutschland und 2,8 Prozentpunkte in Westdeutschland). Noch deutlich stärker war dieser Zuwachs bei Personen mit Arbeitslosen im Haushalt (Anstieg um 10 Prozentpunkte in den ostdeutschen Ländern gegenüber 5,3 Prozentpunkten in den westdeutschen). Dass die Kaufkraftarmutsquote trotzdem insgesamt in Ostdeutschland gesunken ist, ist somit dem starken Rückgang der Arbeitslosigkeit zu verdanken.

Während bei der Kaufkraftarmut das Ost-West-Gefälle also abgenommen hat, haben sich die Stadt-Land-Unterschiede gegenüber 2006 um 2 Prozentpunkte

ausgeweitet. Dabei ist in den städtischen Räumen sowohl die Kaufkraftdynamik knapp unterdurchschnittlich als auch die Zunahme bei der intraregionalen Einkommensarmut stärker – die Quote zwischen Stadt und Land klappt nun um 0,6 Prozentpunkte weiter auseinander als 2006.

Besonders hohe Zuwächse der Kaufkraftarmut verzeichneten viele Regionen in Nordrhein-Westfalen: Neun der zehn Regionen mit dem höchsten Anstieg der Kaufkraftarmut sind aus diesem Bundesland. Besonders in weiten Teilen des Ruhrgebiets hat sich die Lage stark verschlechtert. In Duisburg, Gelsenkirchen und Essen legte die Quote mit 7 bis 8 Prozentpunkten unter allen Regionen am stärksten zu und auch Hamm/Unna und Bochum/Herne zählten zu den zehn Anpassungsschichten mit der größten Zunahme der Armutsbetroffenheit.

In sieben der acht Regionen mit dem stärksten Anstieg der Kaufkraftarmut ging gleichzeitig die Arbeitslosigkeit in einem unterdurchschnittlichen Ausmaß zurück. Lediglich Gelsenkirchen konnte seine Arbeitslosenquote vom hohen Niveau aus um fast 11 Prozent nach unten drücken und auch seine intraregionale Einkommensarmut deutlich senken. Das Kaufkraftniveau gab jedoch real um 9 Prozent nach – der mit Abstand schlechteste Wert unter allen Regionen – und trieb so die Kaufkraftarmutsquote kräftig in die Höhe. Auch in allen anderen Ruhrgebietsregionen mit der Ausnahme Bottrop/Recklinghausen ist die Kaufkraft unterdurchschnittlich stark gestiegen, was die Strukturschwäche dieses Ballungsraums unterstreicht.

Alle Top-5-Regionen mit der stärksten Verringerung der Kaufkraftarmut stammen aus Brandenburg und Thüringen. Sie konnten gleichzeitig ihre Arbeitslosenquote um über 10 Prozentpunkte reduzieren und damit mehr als halbieren. Auch über alle Regionen hinweg ergibt sich ein deutlich positiver Zusammenhang zwischen der Veränderung der Kaufkraftarmutsquote und der Veränderung der Arbeitslosenquote (Korrelationskoeffizient 0,43). Dies liefert einen Hinweis darauf, dass mit einer wachstumsfördernden Politik, die Arbeitsplätze schafft, auch regionale Disparitäten bei der Armut verringert werden können, wenn gezielt Problemregionen mit geringer Kaufkraft und hoher Armut adressiert werden.

4.6 Schlussfolgerungen

Der Vergleich der verschiedenen Armutsindikatoren zeigt einen starken Einfluss der Preisbereinigung auf die regionalen Schwerpunkte von Einkommensarmut. Ohne Preisbereinigung ergibt sich zwischen Ost und West einerseits und Stadt und Land andererseits ein etwa gleich großes Gefälle (Tabelle 9). Mit Preisbereinigung (Kaufkraftarmut) verwischen sich die Ost-West-Gegensätze und das Stadt-Land-Gefälle tritt noch wesentlich deutlicher zutage. Auch die zeitlichen Trends sind gegenläufig: Ost und West sind seit 2006 näher aneinandergerückt, während sich Stadt und Land im gleichen Ausmaß voneinander entfernt haben. Dies liefert bereits einen deutlichen Hinweis, dass eine einseitig auf die ostdeutschen Länder konzentrierte Regionalförderung zur Armutsbekämpfung nicht effizient sein kann. Die Problemgebiete liegen vielmehr vor allem in den Städten.

Von einer hohen Kaufkraftarmut sind nicht nur strukturschwache Städte wie Gelsenkirchen und Bremerhaven betroffen, sondern auch – wenngleich nicht in ganz so starkem Ausmaß – wirtschaftsstarke Städte wie Frankfurt am Main und Düsseldorf. Dies hängt nicht zuletzt auch damit zusammen, dass eine hohe Wirtschaftsleistung je Einwohner sich oft nicht in einer ebensolchen Kaufkraft „vor Ort“ auswirkt, da in den wirtschaftsstarke Städten die Arbeitsplätze auch von Einpendlern besetzt werden. Die Kaufkraft pro Einwohner ist daher in den Städten nur so hoch wie in Ostdeutschland insgesamt. Die ostdeutschen Bundesländer haben dagegen eine weit schwächere Wirtschaftskraft als im Bundesdurchschnitt. Das BIP je Kopf ist ohne Preisbereinigung um 23 Prozent niedriger als das gesamtdeutsche. Sie liegen aber bei der Kaufkraft nur um rund 7 Prozent zurück und sind somit auf Augenhöhe mit den meisten westdeutschen Stadtregionen.

Darüber hinaus ist die Einkommensverteilung in Ostdeutschland ausgeglichener als in Deutschland insgesamt. So liegen die ostdeutschen Länder zwar bei den relativ wohlhabenden Personen, deren Einkommen nur von einem Zehntel der Bevölkerung übertroffen wird (Untergrenze 10. Dezil), um 13 Prozent hinter dem gesamtdeutschen Wert zurück. Am unteren Ende der Einkommensskala (Obergrenze 1. Dezil) beträgt der Abstand aber nur knapp 2 Prozent. Bei den Städten ist es genau umgekehrt. Beim Grenzwert des ersten Dezils ist der Rückstand zum gesamtdeutschen Vergleichswert mit 13 Prozent am höchsten,

Armutsindikatoren im Stadt-Land- und Ost-West-Vergleich

Tabelle 9

im Jahr 2014, in Prozent der Bevölkerung

	Stadt	Land	Ost	West	D
Einkommensarmut ohne Preisbereinigung	18,7	14,5	19,1	14,4	15,4
Preisniveau	105,4	98,5	95,7	101,1	100
Kaufkraftarmut	21,4	13,7	16,8	14,9	15,3
Veränderung 2006–2014	2,6	0,6	-0,4	1,6	1,1
Intraregionale Einkommensarmut	16,9	14,3	12,8	15,6	15,1
Einkommen	98,2	100,5	88,6	102,9	100
Kaufkraft	93,1	101,9	92,7	101,8	100

Stadt: nur Städte in den rein urbanen Anpassungsschichten des Mikrozensus.

Land: alle Anpassungsschichten, die sich nicht ausschließlich aus kreisfreien Städten zusammensetzen.

Einkommensarmut ohne Preisbereinigung: Personen mit einem Einkommen von weniger als 60 Prozent des bundesweiten Medians des Äquivalenzeinkommens.

Kaufkraftarmut: Personen mit einem Einkommen von weniger als 60 Prozent des Medians des Äquivalenzeinkommens, angepasst an das Preisniveau des jeweiligen Gebiets (Anpassungsschicht bei Stadt und Land, Bundesland bei Ost und West).

Veränderung 2006–2014: in Prozentpunkten.

Intraregionale Einkommensarmut: Personen mit einem Einkommen von weniger als 60 Prozent des Medians des Äquivalenzeinkommens des jeweiligen Gebiets.

Kaufkraft: Median des Äquivalenzeinkommens des jeweiligen Gebiets, preisbereinigt auf deutsches Preisniveau.

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2014; 2016; Kawka, 2009; Statistisches Bundesamt, 2016; eigene Berechnungen



während die Städte bei den Wohlhabenden sogar ganz leicht die Nase vorn haben. Dies legt den Schluss nahe, dass es bei der Armutsbekämpfung in Städten nicht darum gehen kann, die oft ohnehin schon überdurchschnittlich hohe Wirtschaftsleistung noch zusätzlich anzukurbeln und damit womöglich das Preisniveau in den Städten noch weiter nach oben zu treiben, sondern vielmehr Problemgruppen in den Städten gezielt zu helfen. Im folgenden Kapitel sollen daher die Bevölkerungsstruktur und die spezifische Armutsgefährdung der einzelnen Gruppen regional näher beleuchtet werden.

5 Strukturelle Ursachen der Kaufkraftarmut

5.1 Die Bedeutung soziodemografischer Faktoren

Armut oder Armutsgefährdung sind in Deutschland wie auch international stark auf besondere Bevölkerungsgruppen konzentriert. Hierzulande sind dies in erster Linie Personen mit Migrationshintergrund, Alleinstehende, Allein-

erziehende und vor allem Arbeitslose und deren Mitbewohner. In diesen Gruppen sind ein Viertel bis fast 50 Prozent der Menschen kaufkraftarm (Tabelle 10). Es stellt sich daher die Frage, inwieweit regionale Unterschiede in der Bevölkerungsstruktur die regionalen Disparitäten bei der Kaufkraftarmut vergrößern und ob bei bestimmten Personengruppen die Armutsbetroffenheit in einigen Gebieten besonders hoch ist. Betrachtet werden hier die Unterschiede zwischen Ost und West sowie zwischen Stadt und Land.

Ost-West-Vergleich

Der Blick auf die Bevölkerungsstruktur in Ostdeutschland und Westdeutschland zeigt, dass die größten Unterschiede beim Migrationshintergrund bestehen: In den ostdeutschen Bundesländern hat mit gut 14 Prozent nur jeder Siebte einen Migrationshintergrund, während die Quote in den westdeutschen Ländern mit gut 27 Prozent fast doppelt so hoch ist (vgl. Tabelle 10). Dabei ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass Berlin mit einem hohen Migrantenanteil von 30 Prozent mit zu Ostdeutschland gerechnet wurde. In den ostdeutschen Flächenländern hat sogar nur jeder Zehnte einen Migrationshintergrund. Da die Kaufkraftarmutsquote von Migranten um 9 Prozentpunkte über dem Gesamtdurchschnitt liegt, hat Ostdeutschland damit einen strukturellen Vorteil gegenüber den westdeutschen Bundesländern. Hingegen leben in Ostdeutschland auch anteilig etwas mehr Alleinstehende (25,2 Prozent gegenüber 22 Prozent in Westdeutschland), Alleinerziehende (9,3 Prozent zu 7,8 Prozent) und vor allem mehr Personen in Haushalten mit Arbeitslosen. Trotz deutlichen Rückgangs der Arbeitslosigkeit leben in den ostdeutschen Ländern noch über 8 Prozent der Bevölkerung zusammen mit Arbeitslosen im Haushalt oder sind selbst arbeitslos, gegenüber nur gut 5 Prozent in den alten Bundesländern.

In den so definierten Arbeitslosenhaushalten ist aber bundesweit fast jeder Zweite kaufkraftarm, sodass dieser Strukturunterschied einen großen Einfluss auf die Kaufkraftarmutsquote der Gesamtbevölkerung hat. Nimmt man die Arbeitslosenhaushalte heraus und behält den Schwellenwert für Kaufkraftarmut bei, sind Ost- und Westdeutschland mit einer Quote von 13,5 beziehungsweise 13,3 Prozent fast gleichauf. Betrachtet man indes nur die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund, verdoppelt sich das Ost-West-Gefälle annähernd von 1,9 auf 3,4 Prozentpunkte.

Soziodemografische Struktur und Kaufkraftarmut im Ost-West-Vergleich im Jahr 2014

Tabelle 10

	Ost	West	Deutschland
Bevölkerungsanteil, in Prozent			
Arbeitslose im Haushalt	8,1	5,1	5,7
Mit Migrationshintergrund	14,2	27,4	24,8
Alleinerziehende	9,3	7,8	8,1
Alleinstehende	25,2	22,0	22,7
Bevölkerung ohne Risikogruppen	46,8	51,3	50,4
Kaufkraftarmut, in Prozent der Bevölkerung			
Insgesamt	16,8	14,9	15,3
Arbeitslose im Haushalt	54,7	45,8	48,4
Ohne Arbeitslose im Haushalt	13,5	13,3	13,3
Mit Migrationshintergrund	28,2	23,9	24,4
Ohne Migrationshintergrund	15,0	11,6	12,3
Alleinerziehende	33,2	30,7	31,3
Alleinstehende	27,6	23,4	24,3
Bevölkerung ohne Risikogruppen	5,9	5,7	5,7

Bevölkerung ohne Risikogruppen: Bevölkerung in Mehrpersonenhaushalten mit mindestens zwei Erwachsenen ohne Arbeitslose und ohne Personen mit Migrationshintergrund; Ostdeutschland: einschließlich Berlin.

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2016; Kawka, 2009; Statistisches Bundesamt, 2016; eigene Berechnungen



Leichte strukturelle Nachteile ergeben sich für die ostdeutschen Länder auch durch den höheren Anteil der Alleinerziehenden und der Alleinstehenden, sodass die hier angesprochenen Unterschiede der Bevölkerungsstruktur sich in ihrem Einfluss auf das Ost-West-Gefälle insgesamt in etwa aufheben. Dies zeigt sich noch konkreter, wenn man modellhaft errechnet, wie hoch beispielsweise die Kaufkraftarmutsquote in Ostdeutschland oder Westdeutschland wäre, wenn der Migrantenanteil jeweils dem Bundesdurchschnitt entspräche und man gleichzeitig unterstellt, dass sich die Kaufkraftarmutsquoten von Migranten einerseits und Nichtmigranten andererseits durch diese Umgewichtung nicht ändern. Der Vergleich mit der tatsächlichen Quote liefert dann den modellhaften Einfluss der Bevölkerungsstruktur im Hinblick auf den Migrationsstatus. Wäre in Ostdeutschland der Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund so groß wie in Deutschland insgesamt, stiege die Kaufkraftarmutsquote dort um 1,4 Prozent, während die Quote in Westdeutschland um 0,3 Prozentpunkte sinken würde. Das Ost-West-Gefälle würde somit um 1,7 Prozentpunkte zunehmen. Bei gleich hoher Arbeitslosigkeit in beiden Ge-

Einfluss der Bevölkerungsstruktur auf die Kaufkraftarmut

Tabelle 11

Um so viel Prozentpunkte würde sich die Kaufkraftarmutsquote ändern, wären die Bevölkerungsanteile in Bezug auf die Kriterien ... in Ost- und Westdeutschland genauso hoch wie im Bundesdurchschnitt

	Ost	West
Migrationshintergrund ja/nein	1,4	-0,3
Arbeitslose im Haushalt ja/nein	-1,0	0,2
Alleinerziehend ja/nein	-0,2	0,0
Alleinstehend ja/nein	-0,4	0,1

Modellrechnung für das Jahr 2014 unter der Annahme, dass die Kaufkraftarmutsquoten für die verschiedenen Bevölkerungsgruppen gleich bleiben; Ostdeutschland: einschließlich Berlin.

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2016; Kawka, 2009; Statistisches Bundesamt, 2016; eigene Berechnungen



bietsteilen ginge es dagegen um 1,2 Prozentpunkte zurück (Tabelle 11). Ebenso gäbe es leicht nivellierende Effekte durch den Ausgleich der in Ostdeutschland höheren Anteile Alleinerziehender (-0,2 Prozentpunkte) und Alleinlebender (-0,5 Prozentpunkte).

Durch die Überschneidungen zwischen den verschiedenen Personengruppen lassen sich die genannten Effekte nicht ohne weiteres addieren. Dennoch zeigt sich, dass die unterschiedlichen Bevölkerungsanteile der Personengruppen mit einer besonders hohen Betroffenheit von Kaufkraftarmut insgesamt nur zu einem geringen Maße das Ost-West-Gefälle erklären können. Die höhere Kaufkraftarmut in Ostdeutschland beruht also nicht auf Kompositionseffekten, sondern auf der höheren Inzidenz bei zumindest einem Teil der Bevölkerung. Dies ist in Tabelle 10 auch daran abzulesen, dass alle Gruppen mit ohnehin erhöhtem Armutsrisiko in Ostdeutschland noch deutlich stärker von Kaufkraftarmut betroffen sind als in Westdeutschland – Personen in Arbeitslosenhaushalten haben beispielsweise in den ostdeutschen Ländern eine um fast 9 Prozentpunkte höhere Quote als im Westen. Bei Alleinstehenden und Personen mit Migrationshintergrund beträgt die Differenz immerhin noch gut 4 Prozentpunkte.

Betrachtet man dagegen den Teil der Bevölkerung, der kein stark erhöhtes Risiko trägt, in Kaufkraftarmut zu fallen, bleiben die Personen in Mehrpersonenhaushalten mit mindestens zwei Erwachsenen, ohne Migrationshintergrund und ohne Arbeitslose im Haushalt übrig. Auf diese Gruppe entfällt ungefähr die Hälfte der Bevölkerung. Sie hat bundesweit und in Westdeutschland eine

Kaufkraftarmutsquote von 5,7 Prozent. Die ostdeutschen Länder liegen mit 5,9 Prozent nur knapp darüber. Daraus folgt, dass sich das Kaufkraftarmutsgefälle zwischen Ost und West insgesamt vor allem aus den großen Unterschieden in der Quote bei den Bevölkerungsgruppen mit ohnehin überdurchschnittlichen Armutsrisiken ergibt. Die Kaufkraftarmutsquoten zwischen Ost und West lassen sich also noch weiter angleichen, wenn die Kaufkraftarmutsquote bei den besonders armutsgefährdeten Haushaltstypen vor allem in Ostdeutschland gesenkt und damit an die Quote der übrigen Bevölkerungsteile angenähert werden kann.

Dabei kommt der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und einer Erhöhung der Erwerbsmöglichkeiten nach wie vor eine große Bedeutung zu. Dies ergibt sich zum einen schon unmittelbar dadurch, dass sich die Armutsgefährdung von Arbeitslosen absenken lässt, wenn andere Haushaltsmitglieder einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. Zum anderen kann die Armutsquote in einer Region durch einen Rückgang der Arbeitslosigkeit gesenkt werden. Auch bei Migranten liegt die Kaufkraftarmutsquote in Ostdeutschland nahe der westdeutschen Quote, wenn nur Haushalte ohne Arbeitslose betrachtet werden. Die hohe Armutsgefährdung von Alleinerziehenden erklärt sich vor allem dadurch, dass diese oft nicht genug Stunden arbeiten können, um Kaufkraftarmut zu überwinden, weil sie Schwierigkeiten haben, Familie und Beruf zu verbinden. Ebenso wie Singles kann bei ihnen zudem der Einkommensausfall durch Arbeitslosigkeit beziehungsweise Lücken in der Erwerbsbiografie nicht durch andere erwachsene Haushaltsmitglieder ausgeglichen werden.

Große Unterschiede zwischen Ost und West hinsichtlich der Bevölkerungsanteile und der gruppenspezifischen Armutsgefährdung gibt es nicht nur bei den besonders von Kaufkraftarmut betroffenen Gruppen, sondern auch nach Alter und Haushaltsstruktur. So leben in Ostdeutschland deutlich weniger Kinder unter 18 Jahren, dafür aber mehr Ältere (ab 60 Jahren). Diese Altersstruktur wirkt sich im Osten günstig auf die Kaufkraftarmutsquote aus. Denn die Älteren sind in Ostdeutschland mit einer Quote von knapp 12 Prozent sogar deutlich seltener kaufkraftarm als in Westdeutschland (Tabelle 12).

Hier wirken sich die früher in Ostdeutschland höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen und die dort hohen Renten positiv aus. Dies ist vermutlich auch ein

Kaufkraftarmut nach Alter und Haushaltsstruktur

Tabelle 12

im Ost-West-Vergleich im Jahr 2014

	Ost	West	Deutschland
Bevölkerungsanteil, in Prozent			
Alleinstehende	25,2	22,0	22,7
Alleinerziehende	9,3	7,8	8,1
Paare mit Kindern	32,7	41,8	40,0
Paare ohne Kinder	32,8	28,4	29,3
Alter unter 18	14,6	16,7	16,2
Alter 18 bis 59	55,4	56,8	56,5
Alter ab 60	30,0	26,6	27,3
Kaufkraftarmut, in Prozent der Bevölkerung			
Insgesamt	16,8	14,9	15,3
Alleinstehende	27,6	23,4	24,3
Alleinerziehende	33,2	30,7	31,3
Paare mit Kindern	12,8	11,3	11,6
Paare ohne Kinder	8,1	9,4	9,1
Alter unter 18	21,8	18,4	19,0
Alter 18 bis 59	18,3	13,8	14,7
Alter ab 60	11,7	15,3	14,5

Ostdeutschland: einschließlich Berlin.

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2016; Kawka, 2009; Statistisches Bundesamt, 2016; eigene Berechnungen



Grund dafür, dass bei alleinlebenden Paaren die Kaufkraftarmutsquote in den ostdeutschen Bundesländern niedriger ist als in den westdeutschen. Bei den Kindern unter 18 Jahren und den Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter (hier 18 bis 59 Jahre) ist dagegen die Quote in Ostdeutschland um gut 3 beziehungsweise 4,5 Prozentpunkte höher als in Westdeutschland. Hier wirken sich die höhere Arbeitslosenquote, das deutlich niedrigere Lohnniveau und die Angleichung der Erwerbsbeteiligung von Frauen zwischen Ost und West aus. Zudem leben in Ostdeutschland anteilig deutlich mehr Kinder in Alleinerziehendenhaushalten als im Westen, wo das Paar mit Kindern noch der dominierende Haushaltstyp ist. Auch aus diesem Blickwinkel ist es wichtig, das Arbeitsvolumen zu erhöhen und die Arbeitslosigkeit zu senken. Denn die hohe Armutsgefährdung der Alleinerziehenden, die dadurch vermindert werden könnte, schlägt im Osten noch stärker auf die Armutsgefährdung von Kindern durch als im Westen. Zudem kann durch eine generelle Verringerung der Erwerbslücken oder -pausen einem Anstieg der Altersarmut entgegengewirkt werden.

Stadt-Land-Vergleich

Das Stadt-Land-Gefälle bei der Kaufkraftarmut hängt noch stärker mit der Bevölkerungsstruktur zusammen als die Ost-West-Disparitäten. Alle hier aufgeführten Personengruppen mit besonders hoher Armutsgefährdungsquote sind in den Städten deutlich häufiger anzutreffen als in ländlichen oder teil-urbanen Räumen. Besonders groß sind die Unterschiede bei Alleinstehenden und Personen mit Migrationshintergrund. Hier sind die Bevölkerungsanteile

Soziodemografische Struktur und Kaufkraftarmut

Tabelle 13

im Stadt-Land-Vergleich im Jahr 2014

	Stadt	Land	Deutschland
Bevölkerungsanteil, in Prozent			
Arbeitslose im Haushalt	7,0	5,4	5,7
Mit Migrationshintergrund	34,1	22,1	24,8
Alleinerziehende	9,0	7,8	8,1
Alleinstehende	30,4	20,5	22,7
Bevölkerung ohne Risikogruppen	36,4	53,3	50,4
Paare mit Kindern	33,8	41,7	40,0
Paare ohne Kinder	26,7	30,0	29,3
Alter unter 18	15,6	16,4	16,2
Alter 18 bis 59	59,8	55,6	56,5
Alter ab 60	24,6	28,0	27,3
Kaufkraftarmut, in Prozent der Bevölkerung			
Insgesamt	21,4	13,7	15,3
Arbeitslose im Haushalt	58,4	45,2	48,4
Ohne Arbeitslose im Haushalt	18,7	11,9	13,3
Mit Migrationshintergrund	33,0	21,4	24,4
Ohne Migrationshintergrund	15,1	11,5	12,3
Alleinerziehende	38,2	29,5	31,3
Alleinstehende	27,8	23,3	24,3
Paare mit Kindern	20,0	9,7	11,6
Paare ohne Kinder	10,3	8,6	9,1
Alter unter 18	28,4	16,7	19,0
Alter 18 bis 59	21,6	12,8	14,7
Alter ab 60	16,6	13,8	14,5
Bevölkerung ohne Risikogruppen	5,7	5,5	5,7

Bevölkerung ohne Risikogruppen: Bevölkerung in Mehrpersonenhaushalten mit mindestens zwei Erwachsenen ohne Arbeitslose und ohne Personen mit Migrationshintergrund.

Stadt: nur Städte in den rein urbanen Anpassungsschichten des Mikrozensus.

Land: alle Anpassungsschichten, die sich nicht ausschließlich aus kreisfreien Städten zusammensetzen.

Quellen: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2016;

Kawka, 2009; Statistisches Bundesamt, 2016; eigene Berechnungen

in der Stadt um rund 10 beziehungsweise 12 Prozentpunkte höher als auf dem Land. Aber auch Personen in Arbeitslosenhaushalten und Alleinerziehende gibt es in der Stadt mehr als auf dem Land (Tabelle 13). Insgesamt machen die vier genannten Gruppen in der Stadt fast zwei Drittel und auf dem Land nur knapp die Hälfte der Bevölkerung aus.

Deutlich höher als auf dem Land sind aber in der Stadt auch die Kaufkraftarmutsquoten für die einzelnen hier genannten Risikogruppen. So ist in der Stadt fast jede dritte Person mit Migrationshintergrund kaufkraftarm. In ländlichen und teilurbanen Räumen trifft dies nur auf rund jeden Fünften zu. Auch bei den Personen, die mit Arbeitslosen zusammenleben oder selbst arbeitslos sind, ist die Kaufkraftarmut in den Städten mit fast 60 Prozent um 14 Prozentpunkte höher als in den nicht städtischen Gebieten. Dies liegt zum Teil daran, dass in Städten häufig mehrere Risikofaktoren zusammenfallen. So hat in städtischen Gebieten mehr als jeder Zweite aus einem Arbeitslosenhaushalt einen Migrationshintergrund. In ländlichen Gebieten gilt das nur für jeden Dritten. Umgekehrt stammen in städtischen Regionen 11 Prozent der Personen mit Migrationshintergrund aus einem Arbeitslosenhaushalt, in ländlichen oder teilländlichen Räumen aber nur 8 Prozent.

Die größere Überlappung mehrerer armutstreibender Faktoren in Städten kann indes nicht allein die höheren Kaufkraftarmutsquoten in den Städten bei Personen aus Arbeitslosenhaushalten oder mit Migrationshintergrund erklären. Denn auch bei der Schnittmenge, also bei Migranten aus Arbeitslosenhaushalten, ist die Kaufkraftarmutsquote in der Stadt um mehr als 10 Prozentpunkte höher als auf dem Land. Betrachtet man dagegen Personen, die in ihrem Haushalt weder direkt noch indirekt von Arbeitslosigkeit betroffen sind und keinen Zuwanderungshintergrund haben, beträgt das Stadt-Land-Gefälle bei der Kaufkraftarmut lediglich 3 Prozentpunkte. Fast gleichauf liegen Stadt und Land sogar, wenn man nur die Bevölkerung ohne die Risikogruppen betrachtet. Der Unterschied zwischen Stadt und Land ist dann nur noch marginal und die Kaufkraftarmutsquote beträgt lediglich knapp 6 Prozent. Da auch die Ost-West-Unterschiede bei diesem Bevölkerungsteil niedrig sind, wird klar, dass die regionalen Disparitäten in der Kaufkraftarmut vor allem durch die Gruppen mit besonders hoher Armutsgefährdung bestimmt werden.

Regionale Unterschiede in der Kaufkraftarmutsquote zwischen Stadt und Land können somit abgeschwächt werden, indem man Armut gezielt bei den Risikogruppen bekämpft. Selbst wenn die Maßnahmen nicht auf die Stadt konzentriert wären und die Kaufkraftarmutsquote der adressierten Gruppen in Stadt und Land gleichermaßen zurückginge, könnten die Disparitäten abnehmen, da die Risikogruppen in den Städten stärker konzentriert sind. Voraussetzung ist allerdings, dass durch eine verbesserte Einkommenssituation der besonders armutsgefährdeten Gruppen das städtische Preisniveau nicht zu stark nach oben getrieben wird. Sonst würde sich die Armutsschwelle bezogen auf das Einkommen erhöhen und somit ein Teil der Armutsreduktion wieder aufgezehrt.

Besonders hoch im Vergleich zu ländlichen Gebieten ist in den Städten auch die Kaufkraftarmut der Kinder und damit zusammenhängend die Kaufkraftarmutsquote von Paaren mit Kindern. Da Familien mit beiden Elternteilen nicht per se zu den Risikogruppen zählen und die preisbereinigte Armutsgefährdungsquote der Bevölkerung ohne Risikogruppen in den Städten nur unwesentlich über dem Durchschnitt liegt, kann dies nur mit einem dort besonders hohen Anteil von Arbeitslosen oder Personen mit Migrationshintergrund zusammenhängen. Mit knapp 2 Prozentpunkten vergleichsweise niedrig ist dagegen das Stadt-Land-Gefälle bei Paaren ohne Kinder. Hier wirkt sich aus, dass Großstädte nicht zuletzt auch für Berufsanfänger interessant sind und dass Paare in der Stadt bessere Möglichkeiten haben, nicht allzu weit entfernte Arbeitsplätze zu finden (Simons/Weiden, 2015). Damit sind Großstädte offenbar für beide Enden des Einkommensspektrums attraktiv, was die dort im Vergleich zum Land größere Ungleichheit und höhere intraregionale Einkommensarmut erklärt (vgl. Kapitel 4.3 und 4.4).

5.2 Wirtschaftsgeografische Profile ausgewählter Regionen und Städte

Die größeren Städte bieten oft sehr gute Einkommens- und Bildungsmöglichkeiten. Sie sind jedoch auch durch große Unterschiede in den erzielten Einkommen und eine hohe Diversität der Bevölkerung gekennzeichnet. Zum einen sind die Einkommensunterschiede in den Städten beträchtlich. Zum anderen liegen die Preise hier höher als auf dem Land. Aus beiden Faktoren – hoher

innerstädtischer Ungleichheit und vor allem preisbedingt niedrigem Kaufkraftniveau – ergibt sich das schlechte Abschneiden der Großstädte bei der Kaufkraftarmutsquote. Städte mit sozialen und wirtschaftlichen Problemlagen, insbesondere einer hohen Arbeitslosenquote, stellen daher die Regionen Deutschlands mit dem höchsten Anteil kaufkraftarmer Menschen.

Regionen mit besonders niedriger Armutsgefährdung sind hingegen oft ländliche Regionen mit Verdichtungsansätzen beziehungsweise kleineren städtischen Kernen, die eine relativ hohe Wirtschaftskraft aufweisen. Mit Ausnahme einer rheinland-pfälzischen Region handelt es sich bei den fünf Gebieten mit der geringsten Armutsgefährdung in Deutschland um industriestarke Regionen in Bayern und Baden-Württemberg, in denen die Arbeitslosigkeit niedrig ist und die Beschäftigten relativ gute Verdienstmöglichkeiten bei moderatem Preisniveau vorfinden. Gruppen mit erhöhter Armutsgefährdung wie Alleinerziehende, Alleinstehende, Studenten und Migranten sind hier – wie für nicht urbane Räume üblich – unterdurchschnittlich vertreten. Darunter weist die Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund in diesen Regionen zwar ebenfalls oft eine doppelt so hohe Kaufkraftarmutsquote wie Nichtmigranten auf. Damit bleibt die Quote für Migranten in den Top-5-Regionen aber verglichen mit anderen Gebieten sehr niedrig und unterschreitet teilweise den bundesweiten Gesamtdurchschnitt. Dies spricht für eine hohe Integration der Migranten in die Arbeitsmärkte dieser Regionen.

Im Folgenden werden die Regionen mit den niedrigsten und höchsten Kaufkraftarmutsquoten wirtschaftsgeografisch beschrieben. Zudem wird ihre Kaufkraftarmutsquote mit wichtigen Daten aus den regionalen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zur Wirtschaftsleistung und zum verfügbaren Einkommen je Einwohner in Zusammenhang gesetzt. Tabelle 14 (Seite 56) gibt eine Übersicht über die wichtigsten wirtschaftlichen Kennziffern der porträtierten Regionen. Bei der Arbeitslosenquote wird in Tabelle 14 auf das für die Kaufkraftarmutsquote relevante Jahr abgestellt, während in den Porträts der jeweils jüngste Wert genannt wird.

Die Top-5-Regionen

1. Spitzenreiter sind der **Bodenseekreis und die Landkreise Sigmaringen und Ravensburg** mit einer Kaufkraftarmutsquote von 8,6 (2013: 8,3; 2006: 10,8) Prozent. Diese Region am Bodensee gehört dank zahlreicher Industriebetriebe – etwa innovativen Maschinenbauunternehmen – zu den wirtschaftlich stärksten in Deutschland. Für eine ländliche Region ist der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund mit 25 Prozent relativ hoch. Deren Armutsgefährdungsquote beträgt aber nur 11,9 Prozent und ist damit bundesweit die niedrigste. Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner liegt mit 37.130 Euro für eine Region ohne große Konzernzentralen sehr hoch und übertrifft den deutschen Durchschnitt um etwa 9 Prozent; das verfügbare Einkommen übersteigt mit 21.706 Euro den deutschen Durchschnitt um immerhin 6 Prozent (vgl. Tabelle 14). Durch die Nähe zur prosperierenden Schweiz profitiert die Wirtschaft zusätzlich, nicht zuletzt durch Tagestouristen und Einkäufer. Die Arbeitslosenquote liegt nur bei circa 3 Prozent und durch die ländlich-kleinstädtische Struktur sind alleinstehende Nichtarbeitende wie zum Beispiel Studenten und Alleinerziehende als Risikogruppen unterrepräsentiert.
2. Die **Landkreise Erlangen-Höchstadt, Fürth, Nürnberger Land und Roth** mit der zweitniedrigsten Kaufkraftarmutsquote (8,8 Prozent, 2013: 9; 2006: 7,5) gehören zur Metropolregion Nürnberg mit ihrer starken Elektroindustrie und beherbergen selbst viele Industriebetriebe vor allem im Metall- und Elektrobereich, aber auch die Zentralen von zwei globalen Marktführern im Sportartikelbereich. Mit 25.924 Euro je Einwohner ist das BIP zwar unterdurchschnittlich, doch dürfte dies den zahlreichen Auspendlern in die drei benachbarten Großstädte geschuldet sein. Das verfügbare Einkommen je Einwohner liegt mit 23.634 Euro nämlich um 15 Prozent über dem deutschen Durchschnitt. Die Arbeitslosenquote in der Region liegt aktuell nur bei rund 2,5 Prozent, da die eigene Wirtschaft und die Unternehmen der benachbarten Großstädte viele Arbeitsmöglichkeiten bieten.
3. Die Stadt **Landau in der Pfalz** mit den **Landkreisen Südliche Weinstraße und Germersheim** demonstrieren mit einer Quote von 9 Prozent (2013: 9,4; 2006: 11,9), dass auch weniger wirtschaftsstarke Regionen eine sehr gerin-

ge Armutsgefährdung haben können. Das BIP je Einwohner beträgt 29.383 Euro und verfehlt damit den deutschen Durchschnitt um 14 Prozent. Dennoch ist die mittlere Kaufkraft auch dank des relativ niedrigen Preisniveaus, das knapp 2 Prozent unter dem bundesweiten Durchschnitt liegt, am höchsten (vgl. Tabelle 5, Kapitel 4.4). Eine Detailauswertung zeigt, dass die niedrige Armutsgefährdung nicht durch einen generell geringen Besatz mit Risikogruppen erklärbar ist – der Anteil der Migrantenhaushalte ist beispielsweise mit knapp einem Viertel für einen nicht urbanen Raum leicht überdurchschnittlich. Vielmehr sind es vor allem geringe Armutsgefährdungsquoten bei Arbeitslosenhaushalten (18,8 Prozent, bundesweit der niedrigste Wert) und Migranten (13,7 Prozent), die sich hier positiv auswirken. Zu den größten Unternehmen gehören die Holdinggesellschaft einer Baumarktkette und ein Möbelhersteller. Die Arbeitslosenquote liegt in den Landkreisen bei 4 und in Landau bei 5 Prozent, zählt also nicht zu den niedrigsten in Deutschland.

4. Die Stadt **Landshut** und die benachbarten **Landkreise Landshut, Kelheim, Rottal-Inn** und **Dingolfing-Landau** weisen eine Kaufkraftarmutsquote von 9,2 (2013: 10,4; 2006: 10,2) Prozent auf. Die durchschnittliche Wirtschaftsleistung beträgt hier 36.578 Euro je Einwohner, das verfügbare Einkommen 21.538 Euro. Die Region profitiert von ihrer Nähe zum Metropolraum München und dem Großflughafen der Stadt, aber auch von eigenen starken Unternehmen im Bereich Automobil- und Autozulieferindustrie und in weiteren Branchen. Die Arbeitslosenquote ist mit Werten von 2,6 Prozent im Kreis Dingolfing-Landau bis 4,5 Prozent in der Stadt Landshut (August 2016) gering, zählt aber nicht zu den niedrigsten in Bayern.
5. Die Städte **Weiden in der Oberpfalz** und **Amberg**, die **Landkreise Neustadt an der Waldnaab, Tirschenreuth, Amberg-Weizsach** und **Schwandorf** weisen eine Quote von 9,6 Prozent (2013: 10; 2006: 9,7) auf. Diese Region in Bayern erreicht den fünftbesten Wert in der Armutsgefährdung, obwohl die Arbeitslosenquote mit Werten von gut 3 Prozent in den Landkreisen und 6,6 Prozent in Weiden den bayerischen Durchschnitt leicht übersteigt. Die Wirtschaftskraft ist mit einem BIP je Einwohner von 31.003 Euro für eine überwiegend ländliche Region hoch, liegt aber dennoch 9 Prozent unter dem deutschen Durchschnitt. Wichtige Branchen sind Maschinenbau, Me-

dizintechnik und Softwarelösungen für die Industrie mit einer Reihe von mittelständischen Unternehmen und Niederlassungen externer Firmen. Aufgrund der überwiegend ländlichen Struktur mit zwei kleinen kreisfreien Städten sind die Risikogruppen mit erhöhter Armutsgefährdung nur unterdurchschnittlich vertreten. In dieser Region liegt mit Tirschenreuth zudem der Kreis mit dem niedrigsten Preisniveau in Deutschland. In der Region insgesamt ist die Lebenshaltung gut 7 Prozent billiger als im gesamtdeutschen Durchschnitt – ebenfalls einer der niedrigsten Werte.

Die Bottom-5-Regionen

Während im Jahr 2013 mit den beiden vorpommerschen Kreisen noch eine ländliche Region unter den fünf deutschen Regionen mit der höchsten Kaufkraftarmutsquote vertreten war, finden sich im Jahr 2014 ausschließlich Städte am Ende des Kaufkraftarmutsrankings wieder. Nordrhein-Westfalen und der Stadtstaat Bremen dominieren dabei die Liste der städtischen Regionen mit besonders hoher Armutsgefährdung. Hier handelt es sich überwiegend um Regionen mit erheblichen Strukturproblemen, was die regionalpolitische Dimension des Themas Armut, auf die in den Empfehlungen des Kapitels 6.2 näher eingegangen wird, schlaglichtartig beleuchtet.

1. Die zum Land Bremen gehörende Hafenstadt **Bremerhaven** mit 114.000 Einwohnern hat die höchste Kaufkraftarmutsquote Deutschlands (28,5 Prozent, 2013: 29,3; 2006: 28,5) und hat mit zuletzt 14,6 Prozent die zweithöchste Arbeitslosenquote. Versuche, die durch das Ende der Fischerei und den Verlust von Werftarbeitsplätzen geschwächte Wirtschaft auf Tourismus und Dienstleistungen umzustellen, haben bislang kaum gefruchtet. Unter den Menschen ohne Migrationshintergrund ist die Kaufkraftarmutsquote mit 24,5 Prozent bundesweit mit Abstand die höchste, sie liegt deutlich über dem Durchschnitt urbaner Regionen (15,1 Prozent). Menschen mit Zuwanderungshintergrund kommen auf eine mit 37,5 Prozent für sich genommen sehr hohe Quote (Durchschnitt Stadtregionen: 33 Prozent). Dieser Wert liegt aber wesentlich näher an der Quote von Nichtmigranten als in anderen urbanen Regionen und wird von immerhin fünf Städten (Essen, Bremen, Duisburg, Köln, Gelsenkirchen) teilweise deutlich übertroffen.

2. Die Stadt **Gelsenkirchen** mit 260.000 Einwohnern am Nordrand des Ruhrgebiets liegt im Quintett der Stadtregionen mit den höchsten Kaufkraftarmutsquoten fast gleichauf mit Bremerhaven an vorletzter Stelle (28,4 Prozent, 2013: 24,8, 2006: 21,3). In der Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund – in Gelsenkirchen zählt dazu jeder Dritte – ist die Quote mit 45 Prozent mit Abstand am höchsten. Bei der Arbeitslosenquote lag die Stadt mit 14,9 Prozent im August 2016 deutschlandweit noch hinter Bremerhaven auf dem letzten Platz. Der früher führende Kokereistandort hat sich nicht vom Niedergang der Montanindustrie erholt. Mit einem verfügbaren Einkommen von 15.904 Euro je Einwohner wird zumindest bezogen auf die Städte ebenfalls der bundesweit schlechteste Wert erzielt. Die mittlere Kaufkraft ist unter allen Regionen mit Abstand die niedrigste (vgl. Tabelle 5, Kapitel 4.4). Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner liegt jedoch mit 30.237 Euro etwas oberhalb der bundesweit schlechtesten Werte. Im Vergleich zum Jahr 2013 hat sich Gelsenkirchen entgegen dem Trend für die meisten Regionen spürbar verschlechtert. Im Vergleich zum Jahr 2006 hat sich die Kaufkraftarmutsquote sogar um über 7 Prozent erhöht – eine der bundesweit größten Verschlechterungen, die vor allem auf die ungünstige Kaufkraftentwicklung zurückzuführen ist (vgl. Kapitel 4.5).

3. **Köln** weist mit 26,2 Prozent (2013: 26,9, 2006: 21,9) den deutschlandweit dritthöchsten Anteil relativ kaufkraftarmer Personen aus. Dieses schlechte Ergebnis für die Stadt mit gut einer Million Einwohnern ist etwas überraschend, denn die Arbeitslosigkeit ist mit knapp 9 Prozent nicht auffällig hoch und die Wirtschaftskraft liegt mit einem Bruttoinlandsprodukt von 51.131 Euro je Einwohner weit über dem deutschen Durchschnitt. Es gibt zwar viele Studierende in der Stadt, doch dies gilt auch für andere Städte, die eine geringere Kaufkraftarmut aufweisen. Das verfügbare Einkommen je Einwohner beträgt im Schnitt 20.606 Euro. Dieses Einkommensniveau liegt geringfügig über dem Durchschnitt aller städtischen Regionen, es ist in Anbetracht der Wirtschaftsstärke aber als relativ gering einzustufen. Noch schlechter sieht es bei der mittleren Kaufkraft aus, da das Kölner Preisniveau um fast 11 Prozent über dem Bundesdurchschnitt liegt. 37 Prozent der Domstädter haben einen Migrationshintergrund – ein auch für eine Großstadt überdurchschnittlicher, aber keineswegs außergewöhnlich hoher Anteil. Darunter sind gut 41 Prozent kaufkraftarm, womit Köln auf die zweit-

höchste Quote kommt. Sehr hoch ist in Köln die Einkommensspreizung, ablesbar an einer der höchsten Quoten intraregionaler Einkommensarmut (vgl. Tabelle 4, Kapitel 4.3).

4. **Duisburg** (24,1 Prozent, 2013: 23,4, 2006: 15,8) weist eine ähnliche Problemlage wie Gelsenkirchen auf und hat ebenfalls seit 2006 einen sehr starken Anstieg der Armutsgefährdung zu beklagen, ist mit 490.000 Einwohnern aber deutlich größer. Die Stadt hat den Verlust industrieller Arbeitsplätze nicht ausgleichen können und wies zuletzt eine Arbeitslosenquote von 13,1 Prozent auf. Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner liegt mit 32.471 Euro um 5 Prozent unter dem deutschen Durchschnittswert, allerdings gibt es eine Reihe wirtschaftsschwächerer Städte. Die Stadt ist noch immer ein Zentrum der Stahlindustrie und zudem ein wichtiger Logistikstandort mit dem größten europäischen Binnenhafen. Das verfügbare Einkommen in Höhe von 16.386 Euro je Einwohner ist aber eines der niedrigsten unter den westdeutschen Städten; der Wert wird auch in Ostdeutschland nur von wenigen Regionen unterschritten.
5. Die Hansestadt **Bremen** (24 Prozent, 2013: 24, 2006: 20,6) mit 557.000 Einwohnern ist zwar wirtschaftlich bei weitem nicht so schwach aufgestellt wie ihre „kleine Schwester“ Bremerhaven – im Jahr 2013 lag das BIP je Einwohner bei beachtlichen 46.188 Euro –, hat aber erhebliche Strukturprobleme und ist zudem wachstumsschwach. Das verfügbare Einkommen entspricht mit 20.495 Euro nominal in etwa dem Bundesdurchschnitt. Zu den wirtschaftlichen Pluspunkten zählen Standorte der Luft- und Raumfahrt- sowie der Fahrzeugindustrie; überwiegend ist die Stadt aber auf Handel und Dienstleistungen ausgerichtet und steht damit im Schatten der ähnlich strukturierten und größeren Hansestadt Hamburg. Die Arbeitslosenquote lag zuletzt nur geringfügig unter 10 Prozent.

Die fünf größten Städte

1. **Berlin** ist aufgrund seiner Größe mit 3,5 Millionen Einwohnern und seiner Historie in den Mikrozensusregionen in Ost und West geteilt, wobei die grenzübergreifenden Bezirke Mitte und Friedrichshain-Kreuzberg dem West-

Regionen mit der höchsten und der niedrigsten Kaufkraftarmut sowie Metropolen im Vergleich

Tabelle 14

	Kaufkraftarmutsquote, in Prozent	Verfügbares Einkommen je Einwohner, in Euro	BIP je Einwohner, in Euro	BIP je Erwerbstätigen, in Euro	Erwerbstätige, in 1.000	Arbeitslosenquote, in Prozent
Die 5 Regionen mit geringster Kaufkraftarmut						
LK Bodenseekreis, LK Sigmaringen, LK Ravensburg	8,6	21.706	37.130	67.685	342	3,0
LK Erlangen-Höchstadt, LK Fürth, LK Nürnberger Land, LK Roth	8,8	23.634	25.924	64.252	218	3,5
Landau in der Pfalz, LK Südliche Weinstraße, LK Germersheim	9,0	21.207	29.383	62.347	132	4,6
Landshut, LK Landshut, LK Kelheim, LK Rottal-Inn, LK Dingolfing-Landau	9,2	21.538	36.578	68.577	290	3,3
Wenden in der Oberpfalz, Amberg, LK Neustadt an der Waldnaab, LK Tirschenreuth, LK Amberg-Weizsach, LK Schwandorf	9,6	19.871	31.003	60.582	257	4,1
Die 5 Regionen mit höchster Kaufkraftarmut						
Bremerhaven	28,5	17.428	35.171	58.031	69	14,6
Gelsenkirchen	28,4	15.904	30.237	68.999	112	14,4
Köln	26,2	20.606	51.131	74.400	708	9,6
Duisburg	24,1	16.386	32.471	70.513	224	12,9
Bremen	24,0	20.495	46.188	73.116	348	10,4
Die 5 größten Städte						
Berlin	21,3	17.594	31.504	63.331	1.774	11,7
Hamburg	20,2	22.034	54.526	84.309	1.180	7,4
München	17,5	25.529	66.868	91.807	1.027	5,2
Köln	26,2	20.606	51.131	74.400	708	9,6
Frankfurt am Main	23,6	20.312	86.203	93.194	656	7,4
Ländliche Regionen mit der höchsten Kaufkraftarmut in Ost- und Westdeutschland						
LK Vorpommern-Rügen, LK Vorpommern-Greifswald	21,8	16.447	20.036	46.671	202	13,8
LK Altmarkkreis Salzwedel, LK Stendal	19,3	17.131	20.581	49.258	86	11,8
LK Mecklenburgische Seenplatte	19,2	16.841	22.908	50.025	122	13,9
LK Märkischer Kreis	17,1	24.056	32.781	65.561	212	7,1
LK Goslar, LK Osterode, LK Göttingen, LK Northeim	17,0	19.064	27.857	57.867	293	7,5

Angaben zur Kaufkraftarmutsquote: 2014, alle anderen: 2013; LK: Landkreis.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit, 2014; FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2016; Kawka, 2009;

Statistische Ämter der Länder, 2015a; 2015b; Statistisches Bundesamt, 2016; eigene Berechnungen

teil zugeschlagen wurden. Die Hauptstadt insgesamt weist eine preisbereinigte Armutsgefährdungsquote von 21,3 Prozent auf. Dieser Wert entspricht nahezu dem Durchschnitt der städtischen Regionen in Höhe von 21,4 Prozent (vgl. Tabellen 9 und 13 in den Kapiteln 4.6 und 5.1), obwohl Berlin eine für eine Metropole nur geringe Wirtschaftskraft von 31.504 Euro je Einwohner aufweist – 8 Prozent unter dem gesamtdeutschen Durchschnitt. Das verfügbare Einkommen beträgt 17.594 Euro, was für eine Großstadt ein niedriger Wert ist. Der deutsche Durchschnitt wird um 14 Prozent unterschritten. Die Wirtschaftsstruktur wird von Dienstleistungen und Tourismus geprägt, der schmale Industriesektor beinhaltet Unternehmen der Elektroindustrie und Medizintechnik sowie der Pharmabranche. In den letzten Jahren hat sich die Hauptstadt jedoch zum führenden Standort für innovative Start-ups in Deutschland entwickelt (Röhl, 2014b; 2016); der Beschäftigungszuwachs seit 2005 beträgt 23 Prozent und ist der höchste aller Bundesländer (Statistisches Landesamt Berlin-Brandenburg, 2016).

Westberlin nimmt mit einer Kaufkraftarmutsquote von 23,8 Prozent – im Jahr 2013 noch 25 Prozent und damit unter den fünf Regionen mit der höchsten Kaufkraftarmut – den sechschlechtesten Platz in Deutschland ein (vgl. Tabelle 3, Kapitel 4.2). Hier konzentrieren sich Stadtteile mit problematischer Sozialstruktur, die hohe Migrantenanteile und Arbeitslosenquoten aufweisen. Die Arbeitslosigkeit hat sich allerdings in den letzten Jahren berlinweit spürbar verringert. Das ehemalige Ostberlin ist hingegen unauffällig, was die Kaufkraftarmut betrifft: Mit einer Quote von 17 Prozent steht der Stadtteil sogar genauso gut da wie München, das aufgrund seines extremen Preisniveaus bei Berücksichtigung der Kaufkraft deutlich zurückfällt (vgl. Kapitel 4.2). Bezirke mit hohem Plattenbauanteil wie Lichtenberg oder Marzahn-Hellersdorf sind heute offenbar zumindest in ihrer Gesamtheit keine Problemgebiete mehr. Nur jeder Sechste hat in den Ostteilen Berlins einen Migrationshintergrund, gegenüber 37 Prozent in den Westteilen und Berlin-Mitte. Die Arbeitslosenquote lag im August 2016 bei 9,7 Prozent.

2. Die Hansestadt **Hamburg** wies 2014 mit knapp 1,8 Millionen Einwohnern eine kaufkraftbereinigte Armutsgefährdung von 20,2 Prozent auf. Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner belief sich auf 54.526 Euro, was der höchste Wert für ein Bundesland war, aber von einer Reihe von wirtschaftsstarken

Städten übertroffen wurde. Zu den wirtschaftlichen Schwerpunkten zählen Handel und Logistik einschließlich des drittgrößten europäischen Hafens, Dienstleistungen und die Versicherungswirtschaft. Im industriellen Bereich ist die Luftfahrtindustrie der wichtigste Arbeitgeber. Das Preisniveau der Hansestadt ist hoch, sodass die Armutsschwelle preisangepasst mit 1.001 Euro um 11,5 Prozent über dem Bundesdurchschnitt liegt. Allerdings sind auch die Verdienstmöglichkeiten in der Stadt gut und die Arbeitslosenquote ist mit einem Wert von zuletzt 6,9 Prozent für eine Metropole relativ gering. Mit 22.034 Euro übertrifft das mittlere verfügbare Einkommen den deutschen Durchschnittswert bei weitem nicht so deutlich wie das BIP.

- 3. München** ist mit einem Bruttoinlandsprodukt in Höhe von 66.868 Euro je Einwohner eine sehr wirtschaftsstarke Stadt, weist jedoch trotzdem eine Kaufkraftarmutsquote in Höhe von 17,5 Prozent auf. Hintergrund ist das höchste Preisniveau Deutschlands: Die preisangepasste Armutsschwelle übertrifft mit 1.129 Euro den Mittelwert um fast ein Viertel; ohne Kaufkraftbereinigung liegt die Armutsgefährdungsquote nur bei 9,3 Prozent. Die Stadt wächst seit mehreren Jahren aufgrund eines hohen Wanderungssaldos sehr stark und hat Ende 2015 mit 1,45 Millionen die höchste Einwohnerzahl ihrer Geschichte erreicht. Da die Neubautätigkeit nicht mithält, gibt es einen erheblichen Wohnungsmangel und München weist die deutschlandweit höchsten Wohnkosten auf (Deschermeier et al., 2016, 13; Henger, 2016). Da die hohe Wohnkostendynamik der letzten Jahre nicht voll erfasst ist, könnte das Münchner Preisniveau sogar noch unterschätzt sein. Die Wirtschaft ist geprägt durch die Fahrzeug- und Elektroindustrie sowie wertschöpfungsstarke Dienstleistungen. Eine Reihe von Unternehmenszentralen einschließlich der Sitze von sieben Dax-Konzernen bedingt eine hohe regionale Wertschöpfung. Neben Berlin ist München zudem der wichtigste inländische Standort für innovationsstarke Start-ups (Röhl, 2016). Daher überrascht es nicht, dass München im aktuellen Städteranking der IW Consult sowohl beim Niveau- als auch beim Dynamikvergleich den ersten Platz erreicht (IW Consult, 2016).
- 4. Die Situation in Köln**, der viertgrößten deutschen Stadt, ist bereits im Porträt der fünf Regionen mit der höchsten Kaufkraftarmut Deutschlands skizziert worden (vgl. oben).

5. Frankfurt am Main bildet das Zentrum der wirtschaftsstarken Metropolregion Rhein-Main und ist der führende deutsche Finanzhandelsplatz und Bankenstandort. Die Kaufkraftarmutsquote beträgt dennoch 23,6 Prozent – nicht zuletzt deshalb, weil die preisangepasste Armutsschwelle mit 1.064 Euro um 16 Prozent über dem Bundesdurchschnitt liegt. Aufgrund des größten deutschen und drittgrößten europäischen Luftdrehkreuzes ist die Stadt zudem ein wichtiger Standort für Deutschland- und Europazentralen internationaler Konzerne. Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner zählt mit über 86.203 Euro zu den höchsten Deutschlands. Mit 730.000 Einwohnern ist Frankfurt in Relation zum Metropolraum eher klein, was eine sehr hohe Einpendlerquote zur Folge hat. Die Erwerbstätigenzahl ist mit 656.000 im Vergleich zur Einwohnerzahl außerordentlich hoch (94 Prozent im Jahr 2013).

Viele Gutverdiener, insbesondere mit Familie, wohnen außerhalb der Stadt. Dies hängt auch damit zusammen, dass Frankfurt flächenmäßig klein geblieben ist, während sich andere Städte wie etwa Köln durch Eingemeindungen stark ausgedehnt haben. Das trägt zu einer außerordentlich hohen Quote an Singles, Alleinerziehenden und Migranten innerhalb der Stadtgrenzen bei, was neben den hohen Preisen die in Anbetracht der Wirtschaftsstärke hohe Kaufkraftarmutsquote mit bedingt. Die genannten gesellschaftlichen Gruppen machen zusammen mit den Personen in Arbeitslosen Haushalten 74 Prozent der Bevölkerung aus; jeder zweite Frankfurter hat einen Migrationshintergrund – beides die höchsten Werte in Deutschland. Mit einer durchschnittlichen Kaufkraft in Höhe von nur 1.404 Euro gemessen anhand des preisbereinigten Medianeinkommens zählt Frankfurt trotz seiner Wirtschaftskraft zu den schwächeren Regionen (vgl. Tabelle 5, Kapitel 4.4). Gleichwohl erreicht die Stadt bei der Kaufkraft der Wohlhabenden, deren Einkommen nur von 10 Prozent der Bevölkerung übertroffen wird, einen Platz unter den Top-20-Regionen. Der Risikofaktor Arbeitslosigkeit trägt nur unterdurchschnittlich zur Armutsgefährdung bei: Die Arbeitslosenquote ist rückläufig und lag zuletzt bei nur 6,2 Prozent.

Die ländlichen Regionen mit der höchsten Armutsgefährdungsquote

Die rein ländlichen Regionen mit der höchsten Kaufkraftarmut sind in **Ostdeutschland** zu finden, wo in manchen peripheren Gebieten trotz der spürbaren Verbesserung in den letzten Jahren noch eine hohe Arbeitslosigkeit von 10 Prozent und mehr herrscht. Zusammen mit dem niedrigen verfügbaren Einkommen und Kaufkraftniveau (vgl. Tabelle 5, Kapitel 4.4, und Tabelle 14) sowie der deutlich über dem Durchschnitt liegenden Alleinerziehendenquote dieser Regionen ergibt sich eine hohe Armutsbetroffenheit.

1. **Landkreise Vorpommern-Rügen und Vorpommern-Greifswald.** Die beiden östlichsten Kreise Mecklenburg-Vorpommerns wiesen 2014 eine preisbereinigte Armutsgefährdungsquote von 21,8 Prozent auf. Im Vorjahr zählten sie mit 25,7 Prozent noch zu den fünf kaufkraftärmsten Regionen Deutschlands überhaupt. Während die Arbeitslosenquote fast überall in Ostdeutschland nur noch einstellig ist, verharrt sie in den beiden nordöstlichsten Kreisen Deutschlands im Schnitt über der 10-Prozent-Marke. Die Wirtschaftsstruktur wird von Tourismus, Landwirtschaft und Lebensmittelgewerbe geprägt; die verbleibenden Wertstandorte mussten in den letzten Jahren weiter Stellen abbauen. Das BIP beträgt nur 20.036 Euro je Einwohner. Da zudem die Einkommen niedrig sind – das verfügbare Einkommen liegt unter 16.500 Euro – und das Preisniveau aufgrund des Tourismus etwas höher als sonst in der ostdeutschen Provinz ausfällt, ist die kaufkraftbereinigte Armutsgefährdungsquote hier die höchste für eine ländliche Region in Deutschland.
2. Zweitärmste ländliche Region sind die **Landkreise Altmarkkreis Salzwedel und Stendal** in Sachsen-Anhalt mit einer Quote von 19,3 Prozent. Die Wirtschaft ist stark durch Landwirtschaft und Lebensmittelindustrie geprägt. Die Arbeitslosenquote ist im Kreis Stendal mit fast 11 Prozent hoch, im Altmarkkreis Salzwedel mit 7,7 Prozent im August 2016 vermutlich aufgrund von Auspendlern nach Niedersachsen aber erheblich niedriger. Mit einem Bruttoinlandsprodukt von 20.581 Euro je Einwohner wird der Bundesdurchschnitt um 40 Prozent unterschritten. Das verfügbare Einkommen liegt bei 17.131 Euro – ein niedriger Wert, der jedoch von einer Reihe ostdeutscher Regionen unterschritten wird.

3. An drittletzter Stelle unter den ländlichen Regionen befindet sich der **Landkreis Mecklenburgische Seenplatte** mit einer Kaufkraftarmutsquote von 19,2 Prozent. In dieser strukturschwachen Region unterschreitet das BIP je Einwohner mit 22.908 Euro den deutschen Durchschnitt um ein Drittel, das verfügbare Einkommen liegt bei nur 16.841 Euro. Die Wirtschaft wird von Tourismus, Landwirtschaft und Lebensmittelgewerbe geprägt. In Waren (Müritz) und Neubrandenburg, der größten Stadt des Kreises, gibt es mehrere mittelständische Industriebetriebe in der Metallindustrie. Diese Unternehmen können allerdings die schlechten ökonomischen und sozialen Werte eines Kreises mit mehr als 260.000 Einwohnern kaum beeinflussen.

Auch in **Westdeutschland** gibt es trotz insgesamt deutlich geringerer Kaufkraftarmut ländliche Gebiete, die eher schlecht abschneiden. Exemplarisch werden im Folgenden die beiden Regionen mit der höchsten Armutsgefährdung vorgestellt.

1. Die westdeutsche Region mit der höchsten Kaufkraftarmut außerhalb der Großstädte ist der **Märkische Kreis** in Nordrhein-Westfalen mit einer Quote von 17,1 Prozent. Mit einem BIP von 32.781 Euro zählt der Märkische Kreis nicht zu den wirtschaftsschwachen Regionen, auch wenn der Bundesdurchschnitt um 4 Prozent verfehlt wird. Die Region ist Heimat einer ganzen Reihe größerer und mittelständischer Industrieunternehmen etwa aus dem Automobilzulieferbereich. Das verfügbare Einkommen liegt bei 24.056 Euro, übersteigt also den Bundesdurchschnitt. Die Region mit 416.000 Einwohnern umfasst allerdings mit Iserlohn und Lüdenscheid auch zwei größere Städte, die zusammen 40 Prozent der Einwohner stellen. Zudem ist der nächstgelegene Ballungsraum das Ruhrgebiet, von dem kaum positive Ausstrahlungseffekte ausgehen dürften. Die Arbeitslosenquote ist aber mit zuletzt 6,7 Prozent (August 2016) nicht auffällig hoch.

2. Eine typischere ländliche Region nimmt mit einer Kaufkraftarmutsquote von 17 Prozent den zweitschlechtesten Platz unter den ländlichen Regionen Westdeutschlands ein: Die südniedersächsischen **Landkreise Goslar, Osterode, Göttingen** und **Northeim** mit zusammen etwa 600.000 Einwohnern weisen trotz einer eher unauffälligen Arbeitslosenquote von 6 bis maximal 7,4 Prozent (Goslar) ein hohes Armutsgefährdungsrisiko auf. Das BIP

je Einwohner liegt hier bei 27.857 Euro, 19 Prozent unter dem deutschen Durchschnitt. Das verfügbare Einkommen unterschreitet mit 19.064 Euro ebenfalls den deutschen Mittelwert, ist für eine ländliche Region aber nicht ungewöhnlich niedrig. In der Region mit der fünftniedrigsten Kaufkraftarmutsquote – rund um Weiden in der Oberpfalz – liegt das durchschnittliche verfügbare Einkommen nur um 4 Prozent darüber (vgl. oben). Die Region um Weiden hat jedoch ein um 3 Prozent niedrigeres Preisniveau. Zudem ist die Einkommensverteilung ausgeglichener, wodurch der Median im Vergleich zum Mittelwert größer ausfällt. Deshalb liegt die Kaufkraft im Median im Gebiet um Weiden um immerhin 10 Prozent höher als in der Region um Goslar. Die Daten zeigen in dem südniedersächsischen Gebiet – der höheren Einkommensungleichheit entsprechend – einen hohen intraregionalen Einkommensarmutswert. Er ist der zweithöchste unter den rein ländlichen Räumen. Es ist also auch die große Einkommensspreizung, mitverursacht durch einen hohen Anteil Alleinstehender, die für die höhere Armut verantwortlich ist.

6 Empfehlungen für eine Politik zur Armutsverringering

6.1 Risikogruppenspezifische Maßnahmen zur Armutsreduktion

Die Armutsgefährdung ist in Deutschland in allen Regionen stark auf bestimmte Bevölkerungsgruppen konzentriert. In Normalhaushalten ohne Arbeitslose, Migranten oder Alleinerziehende ist die Armutsgefährdung mit einer Kaufkraftarmutsquote in Höhe von rund 5 bis 6 Prozent deutschlandweit nur gering. Durch gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung der Ursachen von Armut in den in Kapitel 5.1 aufgeführten Risikogruppen mit stark erhöhter Armutsgefährdung könnte die Armut daher insgesamt am deutlichsten reduziert werden.

Arbeitslose sind überdurchschnittlich stark betroffen. Arbeitslosigkeit trägt erheblich zu einer erhöhten Kaufkraftarmut auch auf Haushaltsebene bei. Die besonderen Problemlagen der Risikogruppen haben alle einen Bezug zum Arbeitsmarkt: bei den Arbeitslosen ganz unmittelbar, bei den Alleinerziehenden

durch eine schwierige Vereinbarkeit von Kinderbetreuung mit Vollzeitätigkeit und bei Personen mit Migrationshintergrund durch die unvollständige Integration. Die Reduktion der Arbeitslosenquote in den letzten zehn Jahren hat daher für sich genommen zu einer Reduktion der Armutsgefährdungsquote geführt, auch wenn dieser Einfluss durch gegengerichtete strukturelle Effekte, etwa durch eine größere Anzahl Alleinstehender und Alleinerziehender oder von Menschen mit Migrationshintergrund, ausgeglichen wurde, sodass die Armutsgefährdungsquote insgesamt (noch) nicht gefallen ist. Zudem gibt es einen statistischen Effekt: Gelingt es (vormals) Arbeitslosen, die wieder oder erstmalig eine Stelle finden, durch ihr Erwerbseinkommen in die obere Hälfte der Einkommensverteilung zu kommen, verschiebt sich auch die Armutsgefährdungsschwelle nach oben. Dadurch fallen andere Personen rechnerisch in Einkommensarmut oder Kaufkraftarmut, die vorher über ein Einkommen knapp oberhalb der Armutsgefährdungsschwelle verfügten. Zwischen 2006 und 2014 hat sich dieser Schwellenwert preisbereinigt immerhin um 8 Prozent erhöht.

Auch wenn Deutschland insgesamt bei der Verringerung von Arbeitslosigkeit auf einem guten Weg ist, ist die Arbeitslosenquote in einer Reihe von Regionen mit Quoten von 9 Prozent und mehr weiterhin hoch. Dies gilt für einige ostdeutsche Regionen sowie westdeutsche Städte mit unbewältigten Strukturproblemen. Bekanntestes Beispiel hierfür ist das Ruhrgebiet in Nordrhein-Westfalen, doch „kleine Ruhrgebiete“ mit strukturellen wirtschaftlichen Problemlagen lassen sich in fast allen Landesteilen finden, von Flensburg über Bremerhaven und Offenbach bis Kaiserslautern. Auf die regionalpolitischen Aspekte der Armutsgefährdung und auf Möglichkeiten ihrer Reduktion wird deshalb in Kapitel 6.2 gesondert eingegangen. Viele Arbeitslose sind geringqualifiziert, zudem führt insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit zu erhöhter Armut. Maßnahmen in diesem Bereich sollten daher vorrangig auf die Vermittlung von am Arbeitsmarkt nachgefragten Qualifikationen und die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, die auch zum Verlust vorhandener Kenntnisse führt, abzielen. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und weitere Programme, die darauf ausgerichtet sind, einen sogenannten zweiten Arbeitsmarkt für Langzeitarbeitslose mit qualifikatorischen Defiziten zu etablieren, sind hingegen weniger geeignet, Armut nachhaltig zu vermeiden.

Migranten besitzen ein deutlich erhöhtes Risiko, zu den Kaufkraftarmen zu zählen. Dies gilt in besonderem Maße für Ausländer, die nicht aus EU-Ländern stammen. Zum Teil rührt dies aus einer erhöhten Arbeitslosenquote (aktuell 15,1 Prozent für Ausländer im Vergleich zu 5,9 Prozent in der Gesamtbevölkerung; Bundesagentur für Arbeit, 2016b, 50), zum Teil aber auch aus niedrigeren Einkommen aufgrund geringerer Qualifikationen und Deutschkenntnisse. Auch wenn Personen im Ausland einen Abschluss erworben haben, der formal einem deutschen Abschluss gleichwertig ist, wird das Kompetenzniveau niedriger eingeschätzt. Daher überrascht es nicht, dass eine formale Anerkennung ausländischer Abschlüsse die Chancen auf einen Arbeitsmarkteinstieg um 50 Prozent erhöht. Wichtig sind deshalb auch gezielte Nachqualifizierungen, um die Anerkennung zu erreichen (Anger/Orth, 2016). Besonders für Flüchtlinge ist der schnelle Zugang zu Integrations- und Sprachkursen sowie weiteren Ausbildungsmaßnahmen wichtig. Für eine bessere Arbeitsmarktintegration sollte auf eine Vorrangprüfung bereits nach drei Monaten verzichtet werden. Eine eventuelle Abschiebung sollte bis zum Ausbildungsabschluss ausgesetzt werden, um sowohl den Betroffenen als auch den Unternehmen mehr Planungssicherheit zu geben (ebenda).

An- und Ungelernte – dies gilt natürlich auch für Personen ohne Migrationshintergrund – können ihre Lage kurzfristig nur durch eine Nachqualifizierung verbessern. Sowohl aus Arbeitnehmer- als auch aus Arbeitgebersicht ist es sinnvoll, wenn diese in Form von zertifizierten Teilqualifikationen erfolgen kann – mit der Option, einen Berufsabschluss zu erwerben (Flake et al., 2014). Ferner erklärt sich das erhöhte Armutsgefährdungsrisiko der Personen mit Migrationshintergrund durch die Tatsache, dass diese Gruppe im Vergleich zur übrigen Bevölkerung in größeren Haushalten mit mehr Kindern lebt und es gleichzeitig weniger Doppelverdienerhaushalte gibt. Diese strukturellen Unterschiede dürften sich allerdings nur langfristig reduzieren.

Alleinerziehende sind eine weitere Gruppe von Personen mit stark überdurchschnittlicher Kaufkraftarmut. 85 Prozent der alleinerziehenden Elternteile in Deutschland sind Frauen, die oft nur Teilzeit arbeiten oder zum Teil auch ohne Beschäftigung sind (2014: 2,3 Millionen von insgesamt 2,7 Millionen Alleinerziehenden). Maßnahmen, die die Vereinbarkeit von beruflicher Tätigkeit in Vollzeit oder vollzeitnah mit der familiären Situation Alleinerziehender verbese-

sen, sind hier besonders wirkungsvoll zur Reduktion der Armutsgefährdung. So lag die Einkommensarmutsquote ohne Preisbereinigung von vollzeitbeschäftigten Alleinerziehenden im Jahresdurchschnitt 1994 bis 2009 nur bei durchschnittlich 5,2 Prozent. Auch neu oder wieder in den Arbeitsmarkt kommende Alleinerziehende erreichen deutlich niedrigere Quoten als Nichterwerbstätige. Denn durch einen Wechsel von Nichterwerbstätigkeit in eine Vollzeittätigkeit sinkt ihre Einkommensarmutsquote um 29 Prozentpunkte, bei einem Wechsel in Teilzeit noch immer um 12 Prozentpunkte (Anger et al., 2012).

Dreh- und Angelpunkt ist deshalb eine qualifizierte und zeitlich adäquate Kinderbetreuung – am besten ganztägig (Anger/Orth, 2016, 8; Anger et al., 2011; 2012). Durch ein flächendeckendes Angebot an Ganztagsbetreuung kann die Erwerbsbeteiligung von Alleinerziehenden erheblich gesteigert werden. Am stärksten ist der Effekt bei alleinerziehenden Müttern von Kleinkindern: Die Erwerbstätigenquote steigt durch eine Ganztagsbetreuung von 32 auf 69 Prozent. Gestützt wird diese Erkenntnis auch durch ein aktuelles Gutachten für das Bundeswirtschaftsministerium: Investitionen zum Ausbau der Ganztagsbetreuung von Vorschul- und Schulkindern sind durch die von ihnen ausgehenden positiven Effekte auf die Beschäftigung – vor allem von Frauen – nicht nur geeignet, die Wirtschaftsleistung spürbar zu steigern, sie haben auch eine positive Verteilungswirkung (Krebs/Scheffel, 2016, 23 ff.). Die Kinder von Alleinerziehenden profitieren von einer Ganztagsbetreuung nicht nur indirekt durch das dann höhere Haushaltseinkommen. Auch der Einfluss auf ihr Wohlbefinden und ihre soziale Entwicklung ist besonders bei jüngeren Kindern positiv. Die schulischen Leistungen verbessern sich deutlich. Eine qualifizierte Ganztagsbetreuung wirkt sich bei Kindern von Alleinerziehenden noch stärker aus als bei Kindern aus Paarhaushalten (Anger et al., 2012). Stark profitieren aber auch Kinder aus bildungsfernen Schichten oder aus Familien mit Migrationshintergrund, sodass es sich hier generell um ein wichtiges Instrument handelt, um die Startchancengerechtigkeit zu erhöhen.

Die **Alleinstehenden** sind eine sehr heterogene Gruppe. Arme Alleinstehende sind vielfach Studenten, Geringqualifizierte, Arbeitslose und – in geringerem Maße – Rentner. Alleinstehende sind insofern benachteiligt, als sie keine Einspareffekte durch gemeinsames Wirtschaften erzielen können. Sie benötigen daher im Vergleich zu Mehrpersonenhaushalten pro Kopf ein höheres Einkom-

men, um ein gleich hohes Äquivalenzeinkommen zu erzielen und um die Armutsgefährdungsschwelle zu überspringen. Zudem unterstellt die hier benutzte und in Europa gebräuchlichste Armutsschwelle sehr hohe Einspareffekte – eine Familie mit zwei kleineren Kindern braucht beispielsweise nur das 2,1-fache Einkommen eines Alleinlebenden, um dessen Äquivalenzeinkommen zu erreichen –, sodass die Einkommenssituation kleinerer Haushalte möglicherweise als zu ungünstig dargestellt wird. Singles im Erwerbsalter haben dafür allerdings auch gute Möglichkeiten, durch eigene Erwerbseinkünfte, die sie mit niemandem teilen müssen, ein Einkommen deutlich oberhalb der Armutsschwelle von im Durchschnitt 917 Euro zu erzielen. Betroffen sind daher vor allem Arbeitslose (vgl. oben), aber auch Studenten.

Studenten mit eigenem Haushalt sind in teuren Universitätsstädten statistisch oft arm, obwohl sie subjektiv nicht recht in die Gruppe der Armen passen: Nach ihrem Studium haben sie gute Aussichten auf ein überdurchschnittliches Einkommen. Viele Studenten nutzen auch die Möglichkeit, größere Anschaffungen oder Reisen durch Transfers von den Eltern (oder Großeltern) zu finanzieren. Unberücksichtigt bleibt zudem, dass Studenten, die in Wohngemeinschaften (WG) leben, ähnliche Einsparungen erzielen wie ein Mehrpersonenhaushalt. Statistisch wird jeder Student in einer WG jedoch als Einpersonenhaushalt erfasst. Das sehen die Studenten offenbar auch selbst so. Denn sie geben bei Befragungen eine weit niedrigere Armutsgrenze an als andere Bevölkerungsgruppen (Apel et al., 2011, 9). Rentner sind vor allem armutsgefährdet, wenn Lücken in der Erwerbsbiografie bestehen oder wenn Witwen ohne eigene Rente von einer Hinterbliebenenrente leben müssen. Eine hohe Erwerbsbeteiligung und eine niedrige Arbeitslosenquote sind also auch zur Vorbeugung von Altersarmut essenziell.

6.2 Kaufkraftarmut und Regionalpolitik

Wie die detaillierten regionalen Auswertungen der Armutsbetroffenheit gezeigt haben, ist Kaufkraftarmut in Deutschland stark auf bestimmte Risikogruppen konzentriert. Die divergierende regionale Verteilung dieser besonders betroffenen gesellschaftlichen Gruppen besitzt einen maßgeblichen Einfluss auf die regionale Armutsgefährdungsquote. Insbesondere städtische Regionen treten als Problemgebiete mit nicht bewältigtem Strukturwandel, bildungsfernen

Milieus, unzureichend integrierten Menschen mit Migrationshintergrund und einem hohen Anteil an Alleinerziehenden hervor. Daraus folgt für die Politik, dass Maßnahmen zur gezielten Armutsbekämpfung an diesen Risikogruppen ansetzen sollten – geeignete Maßnahmen hierzu wurden in Kapitel 6.1 vorgestellt. Aufgrund der regionalen Konzentration der Betroffenen sollte die Armutsbekämpfung zukünftig aber auch besser mit der Regionalpolitik verknüpft werden. Denn die bislang praktizierte Regionalpolitik, die ihren Fokus noch immer wie zu ihrer Einführung vor fast 50 Jahren auf ländliche Regionen richtet, setzt nur unzureichend an den derzeit zutage tretenden Strukturproblemen in städtischen Regionen an.

Fokussierte Maßnahmen für die genannten Risikogruppen, die ihr Armutsrisiko reduzieren, indem sie ihre Bildung verbessern und ihre gesellschaftliche und ökonomische Teilhabe erhöhen, können jedoch auch sehr viel dazu beitragen, regionale Unterschiede einzuebnen. Sie wären zudem auch hilfreich, um die zunehmend auf städtische Regionen mit Strukturproblemen konzentrierte Arbeitslosigkeit weiter zu verringern und wachsende Fachkräfteengpässe aufgrund des demografischen Wandels zu reduzieren.

In den zurückliegenden zehn Jahren ist die Arbeitslosigkeit deutschlandweit gesunken, wobei der Rückgang in den ländlichen Regionen besonders kräftig ausfiel. Dies gilt auch für die östlichen Bundesländer, in denen sich die Arbeitslosenquote seit 2005 ungefähr halbiert hat. 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 im Rahmen des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) erhalten.

Der durch einen Aufbau von Beschäftigung, aber zunehmend auch durch die demografische Entwicklung bedingte Übergang von einer sehr hohen Arbeitslosigkeit um die Jahrtausendwende zu absehbarem Arbeitskräftemangel nach 2020 verringert den bedeutendsten Risikofaktor für Armut in den neuen Bundesländern. Bis 2019, dem Jahr, in dem der Solidarpakt II ausläuft, wird sich die bislang noch höhere Arbeitslosenquote höchstwahrscheinlich weiter der geringeren westdeutschen angenähert haben. Der größte Teil der Langzeitar-

beitslosen in den strukturschwachen ostdeutschen Regionen ist bereits älter und damit ruhestandsnah, während jüngere Langzeitarbeitslose eher in städtischen westdeutschen Problemregionen zu finden sind (Bauer et al., 2016, 16).

Die Regionalpolitik in Deutschland: Städte berücksichtigen

Das System der Regionalförderung in Deutschland muss ab 2020 neu aufgestellt werden (Untiedt et al., 2016), sodass sich hier eine gute Gelegenheit ergibt, städtische Regionen mit Strukturproblemen und hoher Arbeitslosigkeit und Armut verstärkt in der Förderkulisse zu berücksichtigen. Problemlagen ländlicher Regionen werden hingegen immer stärker durch den Bevölkerungsrückgang und eine Überalterung bei zunehmender Arbeitskräfteknappheit aufgrund einer bereits schrumpfenden Erwerbsbevölkerung geprägt sein. Dafür scheint das Instrumentarium der Regionalpolitik nur begrenzt geeignet zu sein (vgl. unten). Vielmehr sollten in diesen Regionen Maßnahmen zur Aufrechterhaltung von Basisdiensten der medizinischen Versorgung, des Konsums und der Mobilität gefördert werden (Röhl, 2005b; Kiziak et al., 2013), statt über Investitionsbeihilfen Arbeitsplätze für zunehmend knappe Arbeitskräfte zu schaffen. Demgegenüber ist vor allem in westdeutschen Städten mit Strukturproblemen die Arbeitslosigkeit seit der Trendwende auf dem gesamtdeutschen Arbeitsmarkt vor elf Jahren nur unterdurchschnittlich zurückgegangen. Gerade die Langzeitarbeitslosigkeit als starker Armutsrisikofaktor ist in Stadtkreisen weiterhin oft überdurchschnittlich hoch (Bauer et al., 2016, 11).

Die Regionalpolitik in Deutschland ist von ihrer Intention und Grundkonzeption her auf die Förderung strukturschwacher Gebiete ausgerichtet, die ganz überwiegend peripher und ländlich sind. Industrielle Arbeitsplätze sollten aus Städten mit überlasteten Infrastrukturen und zum Teil Arbeitskräftemangel durch Investitionsbeihilfen für Unternehmen in periphere Gebiete verlagert werden, um die Landflucht zu bremsen. Die ersten GRW-Pläne wurden Ende der 1960er Jahre aufgestellt und die Konzeption wurde beibehalten, als nach der Ölkrise von 1973 die Arbeitslosigkeit auch in den Städten anstieg. Mit der Wiedervereinigung Deutschlands vor einem Vierteljahrhundert wurde das etablierte Instrumentarium für derart strukturierte Regionen in den alten Bundesländern auf Ostdeutschland übertragen, kommt dort seither aber flächendeckend zum Einsatz. Am Grundprinzip der Förderung betrieblicher Investitionen zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen sowie flankierend der Förde-

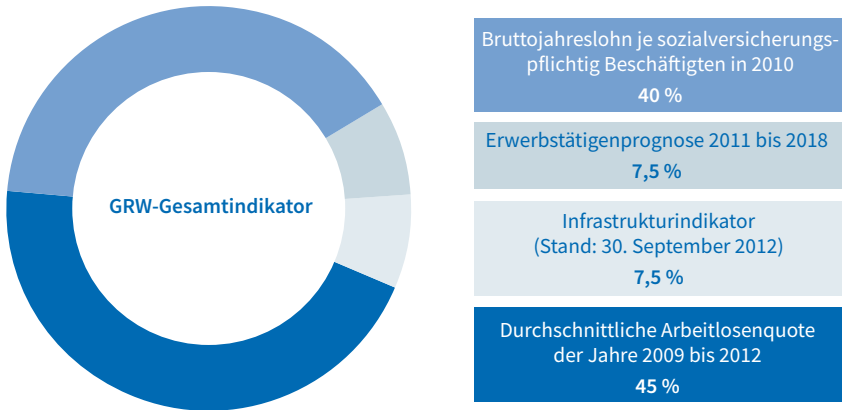
rung gewerbenaher kommunaler Infrastrukturen (etwa 30 Prozent der Mittel, bei deutlich höheren Beihilfesätzen) hat sich jedoch weiterhin nichts geändert. Um die von der EU festgelegte Obergrenze für die Einwohnerzahl in begünstigten Regionen einzuhalten – und auch, um den Finanzrahmen der GRW nicht zu sprengen –, wurden westdeutsche Regionen aus der Förderung herausgenommen beziehungsweise die Höhe der Fördersätze dort stark reduziert.

Struktur und Umfang der GRW

Der Mitteleinsatz für die GRW als zentraler Baustein der deutschen Regionalpolitik wurde nach dem Jahr 2000 erheblich reduziert, nachdem die großen Investitionsvorhaben für den Aufbau Ost, beispielsweise in der Chemieindustrie in Sachsen-Anhalt, der Mikroelektronik in Dresden und der Automobilindustrie an diversen Standorten, abgeschlossen waren (Röhl, 2005a). Die Ausrichtung auf den Aufbau Ost und strukturschwache periphere Regionen wurde jedoch unverändert beibehalten. Insgesamt entfielen seit 1991 etwa 90 Prozent der GRW-Investitionsbeihilfen in Höhe von etwa 46 Milliarden Euro auf die neuen Bundesländer (BMWi, 2016a; Röhl, 2014a). Während dies bei Fokussierung auf die wirtschaftliche Schwäche – gemessen anhand des BIP je Einwohner, dem Hauptkriterium für die EU-Regionalpolitik über den EFRE – weiterhin angemessen erscheint, ist es bezogen auf das für die GRW maßgebliche Kriterium der regionalen Unterbeschäftigung zunehmend obsolet. Ländliche Regionen in Deutschland sind nicht mehr besondere Problemfälle bezüglich der Arbeitslosigkeit, was zum Teil an eigenen Arbeitsplatzpotenzialen (auch durch den stark geförderten Ausbau erneuerbarer Energien), zum Teil an Pendelmöglichkeiten in städtische Regionen mit ausreichend Arbeitsplätzen liegt. Ausnahmen bilden nur sehr wenige periphere ostdeutsche Regionen mit geringer Bevölkerungszahl, vor allem Vorpommern und die Uckermark.

Abbildung 9 zeigt die Zusammensetzung der Indikatoren, nach denen die Förderwürdigkeit von Regionen in der GRW festgelegt wird. Insgesamt kommen Gebiete mit 25,85 Prozent der deutschen Bevölkerung in den Genuss der Förderung. Die Höhe dieses Bevölkerungsanteils wurde mit der EU ausgehandelt (Deutscher Bundestag, 2016, 23). Jenseits dieser Regionen verbietet das EU-Beihilferecht weitgehend Unternehmensbeihilfen, die über eine geringfügige Summe nach den „De-minimis“-Regeln – maximal 200.000 Euro je Unternehmen – hinausgehen.

Anteil am Gesamtindikator, in Prozent



GRW: Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur.

Daten: <http://link.iwkoeln.de/317390>

Quelle: BMWi, 2016b



Mit dem Durchschnitt der regionalen Arbeitslosenquote von 2009 bis 2012 sowie einer Erwerbstätigenprognose bis 2018 dominiert der Arbeitsmarkt die Regionsabgrenzung, während das erzielbare Einkommen über den Bruttojahreslohn zu 40 Prozent den Indikator beeinflusst. Die infrastrukturelle Ausstattung und Anbindung besitzt mit 7,5 Prozent einen nur geringen Einfluss. Die Dominanz der Arbeitsmarktindikatoren im Gesamtindikator dürfte bewirken, dass auch ohne eine Veränderung des Indikatorensets viele ostdeutsche Regionen nach 2020 gegenüber westdeutschen Städten mit großen Strukturproblemen in der GRW zurückstehen müssen.

Einsatz von EU-Mitteln aus dem Europäischen Regionalfonds und dem Europäischen Sozialfonds (EFRE und ESF)

Neben der von Bund und Ländern hälftig finanzierten GRW kommen in Deutschland regionale Fördermittel der EU aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) sowie Mittel zur Linderung von Arbeitsmarkt- und sozialen Problemen aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) zum Einsatz. Beide sind geeignet, regionale Armut zu bekämpfen, beziehungsweise zielen im Fall des ESF direkt auf die Armutsbekämpfung. Zu den ESF-geförderten Bereichen zäh-

len Umschulungen für Personen, die durch den Strukturwandel arbeitslos geworden sind oder von Arbeitslosigkeit bedroht sind (Bardt et al., 2014, 46 f.). Deutschland muss jedoch sukzessive mit weniger Mitteln aus den beiden europäischen Fonds auskommen, da deutsche Regionen durch den EU-Beitritt ärmerer Länder – zuletzt Bulgarien, Rumänien und Kroatien – relativ wohlhabender geworden sind. Auch die sozialen Probleme sind in anderen EU-Ländern gravierender als in Deutschland, was allein schon die sehr hohen Arbeitslosenquoten in vielen südeuropäischen Ländern verdeutlichen.

Städtebauförderung

Auch Maßnahmen der Städtebauförderung sind geeignet, zur regionalen Verringerung von Armutsgefährdung beizutragen. Problemgruppen mit sozialen Benachteiligungen leben häufig konzentriert in bestimmten Stadtteilen, denen in einigen Fällen eine Stigmatisierung anhaftet – zum Beispiel Hamburg-Mümmelmannsberg (Lembke, 2016), Berlin-Marzahn, Duisburg-Marxloh oder Bremerhaven-Lehe. Durch die Arbeitsmarktferne der familiären und sozialen Bezugspersonen droht hier eine Verfestigung armutssteigernder Faktoren bis zur „Vererbung“ etwa von Bildungsarmut (Geis/Schröder, 2016). Zur Bekämpfung dieser oft kleinräumigen städtischen Problemlagen wurde 1999 das Programm „Soziale Stadt“ vom Bundesbauministerium initiiert (BMUB, 2014; 2015; 2016). Dieses Programm hat trotz eines bescheidenen Volumens von zuletzt 150 Millionen Euro pro Jahr bereits erhebliche Wirkung entfaltet. Insgesamt standen vom Programmstart bis 2015 rund 1,3 Milliarden Euro Bundesmittel und weitere 2,5 Milliarden Euro aus Ländern und Kommunen für soziale Infrastrukturen wie Nachbarschaftstreffs und Jugendzentren sowie das Quartiersmanagement zur Verfügung (FAZ, 2016, 17; BMUB, 2016). Besonders die Kombination von baulichen Aufwertungen mit der Förderung von Stadtteilinitiativen – beispielsweise die Finanzierung von sogenannten Stadtteilmüttern, die Frauen mit Migrationshintergrund und geringer Bildung ansprechen und auch zur Teilnahme an Integrations- und Sprachkursen ermuntern – und ähnlichen Maßnahmen hat Erfolge verzeichnet. Die insgesamt rückläufige Arbeitslosigkeit in Deutschland während der Programmlaufzeit hat jedoch sicherlich auch dazu beigetragen, dass eine Reihe von sozialen Brennpunkten aus der Zeit des Programmstarts heute nicht mehr als solche einzustufen sind (beispielsweise Frankfurt-Bonames) beziehungsweise nun sogar als von „Gentrifizierung“ bedroht gelten, etwa wachsende Teile Neuköllns in Berlin.

Im August 2016 wurde von der Bundesregierung eine Verdoppelung des Mittelvolumens für das Programm „Soziale Stadt“ auf 300 Millionen Euro jährlich beschlossen (BMUB, 2016; FAZ, 2016, 17). Zusammen mit einer Fokussierung auf die besonders stark mit sozialen Problemen und Armutsrisikogruppen konfrontierten Stadtviertel eröffnet das zusätzliche Spielräume der Armutsbekämpfung. Während bislang städtebauliche Aufwertungen und die Förderung gesellschaftlicher Teilhabe in Initiativen oder Integrations- und Sprachkursen im Mittelpunkt standen, sollte nun in einem weiteren Schritt auch die Teilhabe durch Arbeit noch stärker Berücksichtigung finden. Schon bislang konnte beispielsweise auch die Aufwertung von durch Leerstand und Verfall geprägten oder bedrohten Einkaufszentren und -straßen (etwa die „Gropiuspassagen“ in der Berliner Großsiedlung Gropiusstadt) gefördert werden, doch dies stand weniger unter dem Aspekt der dort entstehenden Arbeitsplätze. Zukünftig sollte durch die Förderung von kleinen Gründerzentren und die Belebung von Erdgeschosszonen durch Läden, Kleinhandwerk und Gastronomie auch die Schaffung von Arbeitsplätzen vor Ort ein Förderziel sein, um gerade bildungsfernen Migranten und den zuletzt in hoher Zahl zugewanderten geflüchteten Menschen auch Beschäftigungschancen ohne hohe Qualifikationsanforderungen zu gewähren. Internationale Vergleiche zeigen, dass hier ein hohes Potenzial für eine schnellere Integration, aber auch für sozialen Aufstieg besteht (Saunders, 2011).

Übersicht 2 gibt einen Überblick über die regionalpolitischen und städtebaulichen Programme, aus denen Mittel für eine verstärkte Förderung städtischer Regionen mit Strukturproblemen oder für eine gezieltere Ausrichtung auf armutsgefährdete Gruppen in diesen Regionen zur Verfügung gestellt werden könnten.

Verschuldungssituation der Kommunen

Viele Kommunen mit hoher Armutsgefährdungsquote und Arbeitsmarktproblemen sind überschuldet und haben deshalb überdurchschnittliche Gewerbesteuerhebesätze und sehr geringe Möglichkeiten, Mittelstand und Gründer lokal zu unterstützen. Dies gilt besonders für Städte mit geringer Wirtschaftskraft und entsprechend auch niedrigem Kaufkraftniveau. Um hier Abhilfe zu schaffen, wäre zu untersuchen, ob es als Flankierung der GRW-Förderung als Bund-Länder-Aufgabe (hälftige Finanzierung von Bund und Sitzland) ein gezieltes Programm für überschuldete Kommunen geben könnte, das diesen die

Programme der Strukturpolitik und regionalen Städtebauförderung

Übersicht 2

Programm	Jährliches Volumen, in Milliarden Euro	Erläuterungen
GRW – Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	1,25	50:50-Finanzierung durch Bund und jeweiliges Bundesland. Zwei Drittel Investitionsförderung für Unternehmen und ein Drittel für gewerbenahe Infrastruktur. Bundesländer setzen zum Teil EFRE-Mittel für ihren Finanzierungsanteil ein. Etwa 90 Prozent der Mittel entfallen auf die neuen Bundesländer.
Städtebauförderung, Programm „Soziale Stadt“	0,30	Kleinräumige Ausrichtung auf Stadtteile mit besonderen sozialen Problemen. Städtebauliche Maßnahmen, aber auch soziale Zielrichtung (zum Beispiel Stadtteilmütter, Jugendtreffs). Mittel wurden 2016 deutlich aufgestockt.
EFRE – Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (2014–2020), darunter:	1,69	Der EFRE bildet den Kern der EU-Regionalförderung. Die neuen Bundesländer sind in der laufenden Förderperiode als Übergangsregionen eingestuft, da sie seit der EU-Osterweiterung das BIP-Kriterium für ärmere Regionen (< 75 Prozent des EU-BIP je Einwohner) verfehlen. Ab 2021 dürften auch hier nur noch spezifische Strukturprobleme förderfähig sein.
Neue Bundesländer (Übergangsregionen)	0,93	
Alte Bundesländer (Regionen mit spezifischen Strukturproblemen)	0,74	
ESF – Europäischer Sozialfonds, darunter:	1,07	Hauptziele sind soziale Inklusion, Armutsbekämpfung und die Gleichberechtigung von Frauen und Männern. Instrumente sind (Weiter-)Bildungsmaßnahmen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit, insbesondere Jugendarbeitslosigkeit, und Integrationsmaßnahmen für benachteiligte Gruppen. Es gibt Landesprogramme und ein übergeordnetes Bundesprogramm.
Neue Bundesländer (Übergangsregionen)	0,60	
Alte Bundesländer (Regionen mit spezifischen Strukturproblemen)	0,47	

Jährliches Volumen: für EU-Programme Durchschnittswert der Förderperiode 2014 bis 2020; EFRE: restlicher Betrag für Europäische Territoriale Zusammenarbeit; neue Bundesländer: ohne Berlin und Region Leipzig, zuzüglich Region Lüneburg.

Quellen: BMWi, 2016a; 2016b; BMUB, 2015; 2016; Bundesregierung, 2016



Reduzierung von Gewerbesteuerhebesätzen zumindest auf das deutsche Durchschnittsniveau sowie – im Rahmen der EU-Beihilfebestimmungen – Ansiedlungs- und Gründungshilfen ermöglicht. Hierbei sollte auf teure Leuchtturmprojekte (wie etwa Nürburgring oder Space Center Bremen) verzichtet werden. Vielmehr ist über die Gewerbesteuerreduzierung, Revitalisierung von Altindustrie- und Gewerbeflächen, Förderung von Klein Gründungen und klei-

neren Betriebsansiedlungen eher eine Breitenwirkung anzustreben. Zu den wichtigen Maßnahmen zählt auch der Aufbau einer wirtschaftsfreundlichen Verwaltung mit einem einheitlichen Ansprechpartner für Kleinbetriebe und Gründer, die schnell und lösungsorientiert arbeitet, statt den Wirtschaftenden beispielsweise durch lange Genehmigungsverfahren Steine in den Weg zu legen (Röhl, 2011).

Ähnliches gilt für eine Stärkung der Schulen in Kommunen mit hoher Arbeitslosigkeit und Armutsgefährdung, wo es besonders viele Schulabbrecher gibt. Um eine Verfestigung und Weitergabe von Armut zu verhindern, sollten gerade in diesen Regionen die Schulen überdurchschnittlich gut ausgestattet sein, damit Defizite aus bildungsfernen armen Elternhäusern bestmöglich ausgeglichen werden können (Geis/Schröder, 2016). Oft ist aber das Gegenteil der Fall und aus eigener Kraft können die betroffenen Kommunen vielfach nicht gegensteuern.

Verzahnung von Maßnahmen und Programmen

Auch die Vernetzung von Maßnahmen im Rahmen der angesprochenen Programme sollte weiter vorangetrieben werden, um Synergien zu verstärken, wie es – aus der Sicht der GRW-Regionalförderung – auch Untiedt et al. (2016) anregen. Ein Beispiel hierfür ist die bereits praktizierte Verzahnung des Programms „Soziale Stadt“ mit Maßnahmen zur Jugendförderung aus dem ESF (BMUB, 2015) sowie die Möglichkeit, EU-Mittel im Rahmen sogenannter Integrierter Territorialer Investitionen (ITI) regional zu konzentrieren (Bardt et al., 2014, 44). Die Konzentration von Städtebaufördermitteln auf Städte mit Strukturproblemen und hohen Armutsgefährdungsquoten findet sich im vom Bundeswirtschaftsministerium beauftragten Gutachten zur Neuausrichtung der GRW ab 2020 (Untiedt et al., 2016) im „äußeren Ring“ der regionalpolitisch zu koordinierenden Maßnahmen jenseits des Kerns der GRW und EU-Programme. Diese Konzentration könnte jedoch neben den Investitionszuschüssen für Unternehmen als Kern der GRW-Förderung in den Stadtteilen mit der höchsten Armutsgefährdung erhebliche zusätzliche Wirkung entfalten.

Der konzentrierte Einsatz von Mitteln aus dem Programm „Soziale Stadt“ besitzt viele Elemente einer fokussierten Anti-Armutspolitik, da Maßnahmen zur verbesserten Integration benachteiligter Gruppen in Bildung, Gesellschaft und (zumindest indirekt) Arbeit förderfähig sind. Die Ganztagsbetreuung von Schü-

lern kann den Lernerfolg erhöhen und eröffnet zudem den (nicht selten allein-erziehenden) Müttern bessere Beschäftigungsperspektiven. Sprachkurse und Trainings für Migranten und insbesondere Asylbewerber sind eine flächen-deckende Aufgabe, können aber in Regionen mit hoher räumlicher Konzen-tration der Betroffenen (und großen Arbeitsmarktproblemen) eine überdurch-schnittliche Wirkung entfalten, da eine direkte Integration in den Arbeitsmarkt hier nur schwer zu erreichen ist. Diese bereits in Kapitel 6.1 aufgeführten Maß-nahmen zur zielgruppenspezifischen Armutsbekämpfung könnten durch ihren konzentrierten Einsatz in benachteiligten Regionen durch die Verzahnung von Regionalfördermitteln, EU-Mitteln (EFRE, ESF, Investitionsfonds), Schulungen der Bundesagentur für Arbeit sowie eine intensivere Betreuung von Arbeitslo-sen eine hohe Wirkung entfalten.

Insgesamt sollte regionalpolitisch auf die koordinierte Entwicklung endogener Potenziale und eine Politik der kleinen Schritte gesetzt werden, da Großan-siedlungen und Projekte, die mit einem Schlag die wirtschaftliche Situation einer städtischen Region mit Strukturproblemen und hoher Armutsgefähr-dungsquote zum Besseren verändern, bezüglich privatwirtschaftlicher Ansied-lungen unwahrscheinlich sind. Öffentliche Großprojekte beinhalten hingegen ein großes Risiko des Scheiterns und binden zudem zu viele knappe Mittel an Einzelstandorten.

Um externe Investoren mit größeren Investitionsvorhaben zu attrahieren, rei-chen vermutlich weder die gebotenen Fördermittel – in den Grenzen der EU-Bei-hilferegeln für im europäischen Vergleich nicht besonders arme Regionen – noch die regionalen Standortqualitäten aus. Stattdessen sollte auf eine Vielzahl gut koordinierter und zielgruppenbezogener Einzelmaßnahmen gesetzt wer-den. Denn Armut in Städten und Stadtteilen ist ein Problem, das soziale, kul-turelle, wirtschaftliche und bildungsbezogene Aspekte miteinander verknüpft. Das Zusammenspiel von Gründungs- und Mittelstandsförderung (einschließlich Förderung von Forschung und Entwicklung, Breitbandausbau), einer Aufwer-tung von Bildungseinrichtungen mit Ganztagsbetreuungsangeboten, Fortbil-dungsmaßnahmen für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose, Infrastruk-turverbesserungen und städtebaulichen Aufwertungen kann erhebliche Syn-ergieeffekte entfalten. So lassen sich das regionale Wachstum erhöhen, neue Unternehmen und Arbeitsplätze schaffen und Armut reduzieren.

7 Fazit und Ausblick

Die Analyse hat gezeigt, dass sich mit Blick auf die Verbreitung von Armutsgefährdung in Deutschland durch die Preisbereinigung starre Ost-West-Muster auflösen. Die ostdeutschen Länder sind nicht pauschal das Armenhaus Deutschlands. Sie sind zudem näher an Westdeutschland herangerückt, obwohl in der Wirtschaftsleistung je Einwohner noch ein großer Rückstand besteht. Die Regionalpolitik kann deshalb in Zukunft freier agieren und sich auf Gebiete mit Strukturproblemen und hoher Armutsgefährdung, die es beispielsweise im östlichen Mecklenburg-Vorpommern, aber auch im Ruhrgebiet gibt, fokussieren. Hierbei sind auch mit dem Ziel einer Einebnung von regionalen Unterschieden in Deutschland besonders die Gruppen mit stark erhöhter Armutsgefährdung wie Arbeitslose, Personen mit Migrationshintergrund, Alleinerziehende und Geringqualifizierte zu betrachten. Denn diese Gruppen sind durch ihre unterschiedliche regionale Konzentration und auch durch ihre in Problemgebieten nochmals höhere Betroffenheit von Kaufkraftarmut Treiber der regionalen Unterschiede der Lebensverhältnisse in Deutschland.

Ihnen allen ist mit Maßnahmen geholfen, die die Beteiligung am Erwerbsleben verbessern und Einkommens- wie Entwicklungsperspektiven eröffnen. Dabei führt beispielsweise die deutliche Reduktion der Arbeitslosigkeit in einer Region dort mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Rückgang der Armutsgefährdung, wenn man Einkommens- oder Kaufkraftarmut mit einem bundesweit einheitlichen Schwellenwert betrachtet. Sinkt die Arbeitslosigkeit dagegen auf nationaler Ebene, muss dies nicht unbedingt gelten. Denn diese Entwicklung kann den Schwellenwert für Einkommensarmut (mit und ohne Preisbereinigung) nach oben schieben, woraufhin vormals Nichteinkommensarme statistisch in die Armutsgefährdung hineinrutschen. Dies macht selbstverständlich Maßnahmen zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit und zur verbesserten Erwerbsbeteiligung für die Armutsbekämpfung keineswegs obsolet. Es zeigt jedoch die engen Grenzen auf, die ein mit einer starren Prozentzahl am mittleren Einkommen orientierter Indikator für die tatsächliche Armutsmessung hat. Dies gilt umso mehr, als die Beteiligung am Erwerbsleben per se eine wichtige Dimension individueller Entfaltungsmöglichkeiten darstellt, über deren Mangel sich Armut ebenfalls (ergänzend) definieren lässt.

Als überraschendes Ergebnis ergibt sich, dass die Wirtschaftsstärke einer Region nicht zwangsläufig deren Armutsbetroffenheit determiniert. Zwar gehören auf der einen Seite mit Bremerhaven und einigen Ruhrgebietsstädten besonders strukturschwache Regionen auch zu den Gebieten mit der höchsten Kaufkraftarmutsquote. Auf der anderen Seite haben auch wirtschaftsstarke Städte – etwa Frankfurt am Main, das innerhalb Deutschlands bei der Wirtschaftsleistung je Einwohner in der Spitzengruppe liegt und im hohen Maße Arbeitsplätze für die eigene Bevölkerung und die des Umlands bietet – preisbereinigt eine sehr hohe Armutsgefährdungsquote. Dies liegt nicht zuletzt auch an der Heterogenität der Bevölkerung und zeigt ein gewisses Dilemma auf. Denn während manche Städte ohnehin schon sehr attraktiv sind und viele Erwerbstätige – aber auch Zuwanderer – anziehen, weil sie viele gut bezahlte Arbeitsplätze bieten, leben dort doch anteilig weit mehr Menschen in Kaufkraftarmut als in den meisten eher unscheinbaren ländlichen Regionen. Hier kommen daher anstatt einer regionalpolitischen Förderung nur die punktuellen und zielgruppenspezifischen Maßnahmen zur besseren Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft in Betracht, von der Ganztagsbetreuung der Kinder über Bildungsmaßnahmen bis hin zur Gründungsförderung.

Mit der Berücksichtigung der regionalen Kaufkraft wurde in dieser Publikation eine wichtige Lücke der Armutsforschung in Deutschland geschlossen. Weiterer Forschungsbedarf besteht darin, zu untersuchen, was die Attraktivität von Städten abseits von reinen Wirtschaftsdaten ausmacht und wodurch beispielsweise eher einkommensschwache und eher einkommensstarke Gruppen angezogen werden. Bei Personen mit Migrationshintergrund wirken sich selbstverstärkende Prozesse aus: Dort, wo bereits viele Migranten leben, ist auch die Zuzugswahrscheinlichkeit höher. Denn es gibt mehr Informationen für Zuwanderungsinteressierte, soziale Kontakte lassen sich leichter knüpfen und die migrantische Infrastruktur (religiöse Einrichtungen, Kulturveranstaltungen, spezielle Supermärkte) ist besser und ermöglicht es, teilweise auch in der Heimatsprache zu kommunizieren (Geis, 2016).

Die Städte sind hier herausgefordert, bezahlbaren Wohnraum bereitzustellen und eine „Ghettobildung“ zu vermeiden. Bei der Ausweitung des Wohnraums in attraktiven Städten durch Fördermaßnahmen ist allerdings auch zu beachten, dass dabei eine Überlastung der Städte vermieden und die Entleerung

ländlicher Räume gebremst werden sollte. Deshalb sollten auch außerhalb großstädtischer Zentren Bedingungen für eine Ansiedlung und Integration von Geflüchteten geschaffen werden. Eine wichtige offene Forschungsfrage ist zudem, inwieweit erfolgreiche Maßnahmen zur Armutsbekämpfung eine Rückwirkung auf das lokale Preisniveau haben können. Denn würde die gestiegene Kaufkraft der vormals Armutsgefährdeten die Preise in die Höhe treiben, wäre ein Teil des Erfolgs wieder zunichtegemacht.

In der Evaluation der Wirksamkeit von Politikmaßnahmen zur Armutsbekämpfung sollte immer berücksichtigt werden, dass Armut anhand einer prozentualen Einkommensschwelle nur unzureichend definiert ist: Wachsen die Erwerbsbeteiligung und der Wohlstand einer Gesellschaft, so steigt höchstwahrscheinlich auch das mittlere Einkommen, was den Schwellenwert relativer Armutsgefährdung ebenfalls anhebt. Man sollte daher auch Faktoren der Deprivation mit berücksichtigen, um den Erfolg von Maßnahmen zur Armutsreduktion umfassend beurteilen zu können.

Literatur

- Anger, Christina et al., 2012, Ganztagsbetreuung von Kindern Alleinerziehender. Auswirkungen auf das Wohlergehen der Kinder, die ökonomische Lage der Familie und die Gesamtwirtschaft, IW-Analysen, Nr. 80, Köln
- Anger, Christina / Konegen-Grenier, Christiane / Plünnecke, Axel, 2011, Bildungsgerechtigkeit in Deutschland. Gerechtigkeitskonzepte, empirische Fakten und politische Handlungsempfehlungen, IW-Analysen, Nr. 71, Köln
- Anger, Christina / Orth, Anja K., 2016, Bildungsgerechtigkeit in Deutschland. Eine Analyse der Entwicklung seit dem Jahr 2000, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Konrad-Adenauer-Stiftung, http://www.kas.de/wf/doc/kas_45395-544-1-30.pdf?160602110035 [4.10.2016]
- Apel, Helmut / Engels, Dietrich / Götte, Sebastian, 2011, Wahrnehmung von Armut und Reichtum in Deutschland. Primärerhebung und Sekundäranalyse der repräsentativen Befragung „ARB-Survey 2011“, Forschungsprojekt zu Lebenslagen in Deutschland: Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung, Bonn
- Bardt, Hubertus et al., 2014, Marktwirtschaftliche Reformen in Nordrhein-Westfalen, Gutachten für die FDP-Landtagsfraktion Nordrhein-Westfalen, <http://www.iwkoeln.de/studien/gutachten/beitrag/hubertus-bardt-ina-esselmann-michael-groemling-hagen-lesch-axel-pluennecke-thomas-puls-klaus-heiner-roehl-marktwirtschaftliche-reformen-in-nordrhein-westfalen-142319> [1.8.2016]
- Barlösius, Eva, 2006, Gleichwertig ist nicht gleich, in: Aus Politik und Zeitgeschehen, Nr. 37, S. 16–23
- Bauer, Frank et al., 2016, Langzeitarbeitslosigkeit im regionalen Vergleich. In Ost und West sind Stadt und Land unterschiedlich betroffen: in: IAB-Forum, Nr. 1/2016, S. 10–17
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 2014, Statusbericht Soziale Stadt 2014, Bundestransferstelle Soziale Stadt, Deutsches Institut für Urbanistik, http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/SozialeStadt/StatusberichtProgrammSozialeStadt2014.pdf?__blob=publicationFile&v=10 [5.9.2016]
- BMUB, 2015, Soziale Stadt – Programm der Städtebauförderung für benachteiligte Stadt- und Ortsteile, http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/FlyerSozialeStadt2015_bf_druck.html;jsessionid=9A4C711CD7242CAABC12A11B1213BD5.live11293?nn=770998 [4.10.2016]
- BMUB, 2016, Soziale Stadt, http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/soziale_stadt_node.html [6.9.2016]
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2016a, Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/Regionalpolitik/gemeinschaftsaufgabe,did=151116.html> [26.10.2016]

- BMWi, 2016b, Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 4. August 2016, <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/J-L/koordinierungsrahmen-gemeinschaftsaufgabe-verbesserung-regionale-wirtschaftsstruktur-ab-010714,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> [4.10.2016]
- Bundesagentur für Arbeit, 2014, Arbeitsmarkt im Überblick. Ausgewählte Quoten im Regionenvergleich, Jahr 2013, https://statistik.arbeitsagentur.de/nn_10258/Statistischer-Content/Statistik-nach-Themen/Arbeitsmarkt-im-Ueberblick/Arbeitsmarkt-im-Ueberblick.html [11.10.2016]
- Bundesagentur für Arbeit, 2016a, Arbeitsmarkt in Zahlen, Beschäftigungs- und Arbeitsmarktstatistik, Arbeitsmarkt kommunal, Frankfurt am Main, Stadt, 2015, Nürnberg
- Bundesagentur für Arbeit, 2016b, Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht September 2016, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201609/arbeitsmarktberichte/monatsbericht-monatsbericht/monatsbericht-d-0-201609-pdf.pdf> [4.10.2016]
- Bundesregierung, 2016, Europäischer Sozialfonds für Deutschland. Das Operationelle Programm des Bundes (2014–2020), <http://www.esf.de/portal/DE/Foerderperiode-2014-2020/ESF-Bundes-OP/inhalt.html> [26.10.2016]
- Deschermeier, Phillip / Henger, Ralph / Seipelt, Björn / Voigtländer, Michael, 2016, Zuwanderung, Wohnungsnachfrage und Baubedarfe. Aktualisierte Ergebnisse des IW Wohnungsbedarfsmodells, IW-Report, Nr. 18/2016, <http://www.iwkoeln.de/studien/iw-reports/beitrag/philipp-deschermeier-ralph-henger-bjoern-seipelt-michael-voigtlaender-zuwanderung-wohnungsnachfrage-und-baubedarfe-aktualisierte-ergebnisse-des-iw-wohnungsbedarfsmodells-288740> [4.10.2016]
- Deutscher Bundestag, 2016, Regionalpolitischer Bericht der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 18/7500, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/075/1807500.pdf> [4.10.2016]
- Eichhorn, Lothar, 2013, Regionalisierung von Armutsmessung, <https://www.destatis.de/DE/Methoden/Kolloquien/2013/Eichhorn.pdf> [3.6.2016]
- FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2016, Neue Strategie für Problemviertel, Nr. 203, 31.8.2016, S. 17
- FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder – Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2014, Mikrozensus 2006, Düsseldorf
- FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2016, Mikrozensus 2014, Düsseldorf
- Flake, Regina / Malin, Lydia / Middendorf, Lena / Seyda, Susanne, 2014, Qualifizierung von An- und Ungelernten. Eine empirische Bestandsaufnahme der Lebenssituation und Potenziale, IW-Analysen, Nr. 100, Köln

- Geis, Wido, 2016, Zuwanderung – Bundesländer gewinnen unterschiedliche Zuwanderergruppen, IW-Kurzbericht, Nr. 13/2016, <http://www.iwkoeln.de/studien/iw-kurzberichte/beitrag/zuwanderung-bundeslaender-gewinnen-unterschiedliche-zuwanderergruppen-271180> [2.11.2016]
- Geis, Wido / Schröder, Christoph, 2016, Armutsgefährdete Kinder und Schulabbrüche im regionalen Vergleich, IW-Kurzbericht, Nr. 52/2016, <http://www.iwkoeln.de/studien/iw-kurzberichte/beitrag/wido-geis-christoph-schroeder-armutsgefaehrdete-kinder-und-schulabbrueche-im-regionalen-vergleich-295848> [5.9.2016]
- Hauser, Richard, 2002, Zum Einfluss von Äquivalenzskalen auf Ergebnisse zur persönlichen Einkommensverteilung und zur relativen Einkommensarmut, in: Menkhoff, Lukas / Sell, Friedrich (Hrsg.), Zur Theorie, Empirie und Politik der Einkommensverteilung, Berlin, S. 175–189
- Henger, Ralph, 2016, Mieten und Einkommen gehen meist Hand in Hand, IW-Kurzbericht, Nr. 51/2016, <http://www.iwkoeln.de/studien/iw-kurzberichte/beitrag/ralph-henger-mieten-und-einkommen-gehen-meist-hand-in-hand-296531> [30.9.2016]
- IW Consult – Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult, 2016, Städteranking 2016: Deutsche Großstädte im Vergleich, Köln
- Kawka, Rupert, 2009, Regionaler Preisindex, BBSR-Berichte, Band 30, Bonn
- Kholodilin, Konstantin / Mense, Andreas / Michelsen, Claus, 2016, Die Mietpreiskontrolle wirkt bisher nicht, in: DIW-Wochenbericht, 83. Jg., Nr. 22, S. 491–499
- Kiziak, Tanja et al., 2013, Anleitung zum Wenigersein. Vorschlag für eine Demografie-strategie, http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Anleitung_Wenigersein_Demografiestrategie/Anleitung_Wenigersein_Online.pdf [5.10.2016]
- Krebs, Tom / Scheffel, Martin, 2016, Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte ausgewählter Infrastruktur- und Bildungsinvestitionen in Deutschland, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Studien/renditen-oeffentliche-investitionen,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> [30.9.2016]
- Lembke, Judith, 2016, Mümmelmannsberg? Da leben doch nur Asoziale, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 208, 6.9.2016, S. 18
- Niehues, Judith, 2014, Subjektive Ungleichheitswahrnehmung und Umverteilungspräferenzen – ein internationaler Vergleich, in: IW-Trends, 41. Jg., Nr. 2, S. 75–91
- Paugam, Serge, 2008, Die elementaren Formen der Armut, Hamburg
- Rat der Europäischen Gemeinschaften, 1985, Beschluss des Rates vom 19. Dezember 1984 über gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut auf Gemeinschaftsebene, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 2, Brüssel, S. 24–25
- Röhl, Klaus-Heiner, 2005a, Entwicklung und Schwerpunkte der Regionalförderung in Deutschland, in: IW-Trends, 32. Jg., Nr. 1, S. 17–32

- Röhl, Klaus-Heiner, 2005b, Räumliche Entwicklung, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Perspektive 2050. Ökonomik des demographischen Wandels, Köln, S. 321–344
- Röhl, Klaus-Heiner, 2011, Systematischer Bürokratieabbau und einfachere Regeln, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Politik ohne Geld. Was trotz knapper öffentlicher Kassen getan werden kann, Köln, S. 241–260
- Röhl, Klaus-Heiner, 2014a, 25 Jahre nach dem Mauerfall – Bilanz und Herausforderungen, in: IW-Trends, 41. Jg., Nr. 3, S. 73–90
- Röhl, Klaus-Heiner, 2014b, Venture Capital. Ein neuer Anlauf zur Erleichterung von Wagniskapitalfinanzierungen, IW policy paper, Nr. 6/2014, <http://www.iwkoeln.de/studien/iw-policy-papers/beitrag/klaus-heiner-roehl-venture-capital-162597> [28.9.2016]
- Röhl, Klaus-Heiner, 2016, Unternehmensgründungen. Mehr innovative Startups durch einen Kulturwandel für Entrepreneurship?, IW policy paper, Nr. 2/2016, <http://www.iwkoeln.de/studien/iw-policy-papers/beitrag/klaus-heiner-roehl-unternehmensgruendungen-262911> [4.10.2016]
- Saunders, Doug, 2011, Arrival City. How the Largest Migration in History is Reshaping our World, London
- Schneider, Ulrich / Stilling, Gwendolyn / Woltering, Christian, 2016, Zur regionalen Entwicklung der Armut. Ergebnisse nach dem Mikrozensus 2014, in: Der Paritätische Gesamtverband (Hrsg.), Zeit zu handeln. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2016, Berlin, S. 8–26
- Schröder, Christoph, 2005, Weniger Armut durch mehr Wachstum? Der irische Weg zur Bekämpfung der Armut, IW-Analysen, Nr. 13, Köln
- Sen, Amartya, 1984, Resources, Values and Development, Oxford
- Simons, Harald / Weiden, Lukas, 2015, Schwarmstädte in Deutschland. Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wanderungsmuster, GdW-Studie, Endbericht, Berlin
- Statistische Ämter der Länder, 2015a, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Reihe 2, Kreisergebnisse Band 1, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1992 und 1994 bis 2013, Stuttgart
- Statistische Ämter der Länder, 2015b, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Reihe 2, Kreisergebnisse Band 3, Einkommen der privaten Haushalte in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1995 bis 2013, Stuttgart
- Statistisches Bundesamt, 2008, Sozialleistungen: Wohngeld 2006, Fachserie 13, Reihe 4, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt, 2015, Sozialleistungen: Wohngeld 2012, Fachserie 13, Reihe 4, Wiesbaden

- Statistisches Bundesamt, 2016, Verbraucherpreisindex: Bundesländer, Jahre, Genesis-Online-Datenbank, Tabelle 61111-0010, https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data;jsessionid=B02FE1F362D84815B1044A48D51C6443.tomcat_GO_1_3?operation=abruftabellenVerzeichnisAuswahl&verzeichnis=&levelindex=0&levelid=1480438288229&sortdirection=auf&selectionname=61111-0010&auswaehlen.x=11&auswaehlen.y=9 [30.6.2016]
- Statistisches Landesamt Berlin-Brandenburg, 2016, Beschäftigte, <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/statistiken/langereihen.asp?Ptyp=450&Sageb=13001&c-reg=BBB&anzwer=4> [30.9.2016]
- Suppa, Nicolai, 2015, Towards a Multidimensional Poverty Index for Germany, OPHI Working Paper, Nr. 98, Oxford
- Untiedt, Gerhard et al., 2016, Aufgaben, Struktur und mögliche Ausgestaltung eines gesamtdeutschen Systems zur Förderung von strukturschwachen Regionen ab 2020, Endbericht zum Dienstleistungsprojekt Nr. 13/14 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zum 31. März 2016, GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, RUFIS – Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik, Münster

Kurzdarstellung

Nicht alle Regionen sind in Deutschland gleichermaßen von Einkommensarmut betroffen. Um die besonders armutsgefährdeten Gebiete zu identifizieren, ist es wichtig, regionale Preisunterschiede zu berücksichtigen. Mit dem Maßstab der so ermittelten Kaufkraftarmut bewertet, treten die größeren Städte als regionale Brennpunkte besonders deutlich hervor. Dagegen schwächt sich das Ost-West-Gefälle gegenüber einer Betrachtung, welche die Preisniveaus außer Acht lässt, erheblich ab. Bestimmte Gruppen wie Arbeitslose, Alleinerziehende und Migranten besitzen ein stark erhöhtes Armutsrisiko. Maßnahmen zur Armutsbekämpfung sollten daher die Situation dieser Menschen und die Verbesserung ihrer Potenziale zur Einkommenserzielung besonders in den Blick nehmen. Die unterschiedliche regionale Verteilung dieser drei Gruppen determiniert maßgeblich die regionale Armutsbetroffenheit. Hier bestehen Anknüpfungspunkte für die Regionalpolitik, um regionale Strukturprobleme und Armutsbetroffenheit gemeinsam zu bekämpfen. Eine bessere Koordinierung von Programmen kann dabei Synergieeffekte heben.

Abstract

Not all regions in Germany are affected by income poverty to the same extent and when attempting to identify areas which are particularly prone to poverty, it is important to take regional price differentials into account. Applying the yardstick of this purchasing power poverty reveals the larger cities to be particularly deprived areas. By contrast, the east-west divide appears much less pronounced than it is presented in studies which disregard price levels. Certain groups, such as the unemployed, single parents and immigrants, have a considerably increased poverty risk and measures aimed at alleviating poverty should therefore pay special attention to their situation and means of improving their earning potential. The degree to which individual regions are affected by poverty is substantially determined by the variation in the regional distribution of these three groups. This provides points of reference from which regional policy can tackle both structural problems and the effects of poverty. Improved coordination of such programmes could enhance the synergy effects.

Die Autoren

Dr. rer. pol. **Klaus-Heiner Röhl**, geboren 1968 in Buchholz in der Nordheide; Studium der Volkswirtschaftslehre in Kiel und Promotion in Dresden; seit 2002 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hauptstadtbüro Berlin), Senior Economist im Kompetenzfeld „Strukturwandel und Wettbewerb“.

Dipl.-Statistiker **Christoph Schröder**, geboren 1961 in Düsseldorf; Studium der Statistik in Dortmund und Sheffield; seit 1989 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Senior Researcher im Kompetenzfeld „Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen“.