

*Klaus-Heiner Röhl\* und Christoph Schröder\*\**

## Armut in regionaler Sicht – Befunde und Handlungsempfehlungen

Die soziale Gerechtigkeit ist eines der Hauptthemen des Bundestagswahlkampfes. Echte oder vermeintliche Schieflagen und durch üppig sprudelnde Steuereinnahmen volle Kassen geben Motivation und Raum für ein eventuell nicht zielführendes politisches Handeln. In der verkürzten öffentlichen Wahrnehmung ist von vermeintlich skandalösen Armutszahlen und einer sich immer weiter öffnenden Schere zwischen Arm und Reich zu hören. Durch diese kaum zutreffenden Pauschalurteile wird allerdings 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, wenn man regionale Preisunterschiede einbezieht. Daher sollen diese Fragen der Armutsforschung und -politik hier aufgegriffen werden. Eine detaillierte Analyse liefert die Grundlage, um auf effiziente Weise Maßnahmen zur Armutsbekämpfung mit regionalpolitischen Instrumenten zu verknüpfen. Für die Diskussion um eine Neuorientierung der Regionalförderung drängt die Zeit: 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 große Preisunterschiede gibt. Diese bewirken, dass man sich von demselben Einkommen je nach Region unterschiedlich viel leisten kann. Wenn es aber darum gehen soll, dass ein bestimmtes Einkommen auch einen (national einheitlichen) Mindestlebensstandard sichert, dann ist es geboten, regional differierende Preisniveaus zu berücksichtigen und die Armutgefährdung nicht an einem einheitlichen Maßstab für das Einkommen, sondern für die Kaufkraft festzumachen.

Armut ist ein Begriff, der schwer zu fassen ist und in der Literatur unterschiedlich definiert wird. Nach der offiziellen Armutdefinition 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) Res-

ourcen 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. Ein häufig verwendetes Deprivationsmerkmal ist beispielsweise, aus finanziellen Gründen nicht mindestens eine Woche in Urlaub fahren zu können.

### RELATIVE EINKOMMENSARMUT ALS TEILASPEKT VON ARMUT

Von relativer Einkommensarmut – im Sprachgebrauch der Europäischen Kommission Armutgefährdung genannt – spricht man, wenn das haushaltsbezogene Individualeinkommen (Äquivalenzeinkommen) einen bestimmten Schwellenwert unterschreitet. In

\* Dr. Klaus-Heiner Röhl ist Senior Economist im Hauptstadtbüro des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln.

\*\* Christoph Schröder ist Senior Researcher beim Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

der Abgrenzung der Europäischen Kommission liegt dieser Wert bei 60% des bedarfsgewichteten Medianeinkommens. Dies ist das Einkommen, das von jeweils der Hälfte der Bevölkerung überschritten oder unterschritten wird. Die Bedarfsgewichtung 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.

Für die Analyse der Armut auf kleinräumiger regionaler Ebene muss der Armutsbegriff wegen fehlender Daten für Deprivationsmerkmale auf den Teilaspekt der relativen Einkommensarmut verengt werden. Die Europäische Kommission spricht daher bei relativer Einkommensarmut auch nur von Armutsgefährdung. Die Begriffe Armutsgefährdung (ohne Preisbereinigung) und (relative) Einkommensarmut werden im Folgenden synonym verwendet.

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 weit unter dem mittleren Niveau des Landes verfügt. 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 (vgl. Niehues 2014).

### **REGIONALER VERSUS BUNDESWEITER VERGLEICHSMASSTAB**

Wie oben beschrieben, wird die relative Einkommensarmut gemessen, indem man das haushaltsbezogene Einkommen einer Person mit der vom Medianeinkommen abhängigen Einkommensarmutsschwelle vergleicht. Hierbei stellt sich die Frage, ob diese zusätzlich regionalisiert werden sollte. Sieht man Armut vor allem als Exklusion und fehlende soziale Teilhabe, spricht viel dafür. Denn die Exklusion der Armen findet im direkten sozialen Umfeld statt, in der Nachbarschaft, dem Verein, der Arbeitsstelle oder der Schule. Damit wirkt die Exklusion dort schwächer, wo alle wenig Geld zur Verfügung haben (vgl. Eichhorn 2013).

Dagegen spricht die Armutsdefinition der Europäischen Union, bei der als Minimum hinnehmbaren Lebensweise auf das jeweilige Mitgliedsland Bezug nimmt, für die nationale Betrachtung. Auch das Grundgesetz bezieht sich in Artikel 72 auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Ist die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse grundgesetzliches Postulat der 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 Lebens-

verhältnisse« ersetzt hat. Einheitlichkeit als Anspruch wurde also durch einen Begriff abgelöst, der sich weiter auslegen lässt: Gemeint sein können vergleichbare Lebensumstände, aber auch die gegenseitige Anerkennung von Differenz (vgl. Barlösius 2006).

Gegen den engen regionalen Bezug spricht zudem, dass es durchaus auch international einen Konsens darüber gibt, welche Merkmale eine finanzielle Entbehrung ausmachen. Dies gilt auch in zeitlicher Hinsicht: So ist beispielsweise in Irland trotz der wirtschaftlichen Boomphase der Katalog an Lebensstandardmerkmalen, der einen annehmbaren Mindeststandard beschreibt, unverändert geblieben (vgl. Schröder 2005). Sieht man Armut wie der Armutsforscher Amartya Sen als Mangel an Entfaltungsmöglichkeiten oder folgt der EU-Definition, geht es eben nicht nur darum, mit dem Nachbarn mithalten zu können, sondern um grundlegende Merkmale gesellschaftlicher Teilhabe. In einkommens- und strukturschwachen Regionen sind überdies auch die Beschäftigungs- und Aufstiegsmöglichkeiten eingeschränkt, was ebenfalls gegen eine rein regionale Betrachtung von Armut spricht.

Einkommensarmutsquoten haben also, je nachdem, ob ein nationaler Schwellenwert benutzt wird oder ob die Einkommensarmutsgrenze regional differenziert wird, eine unterschiedliche Aussage. Eichhorn (2013) empfiehlt, die Einkommensarmutsquote nach beiden Methoden zu berechnen. Er unterscheidet zwischen horizontaler 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 einer nationalen Schwelle dagegen eine Kombination aus vertikaler und horizontaler Ungleichheit. Der Bekämpfung letzterer dienen auch die Instrumente der Regionalpolitik (s.u.).

### **BERÜCKSICHTIGUNG DER REGIONALEN PREISNIVEAUS: VON DER EINKOMMENSARMUT ZUR KAUFKRAFTARMUT**

Es erscheint sinnvoll, bei einer regionalen Armutsanalyse regionale 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 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% des Medians des bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommens beträgt, ist zwar eine bloße Konvention, sie hat sich aber durchgesetzt und wird auch hier genutzt. Damit diese Grenze auch in allen Regionen die glei-

che Kaufkraft widerspiegelt, wird sie in Gebieten mit hohem Preisniveau entsprechend angehoben und in Regionen mit günstigen Preisen abgesenkt. Für die auf diese Art preisbereinigte Einkommensarmut wird im Folgenden der Begriff Kaufkraftarmut verwendet (zur Berechnung vgl. Röhl und Schröder 2017). Somit ist ein Single in München, der teuersten Region in Deutschland, noch bis zu einem Einkommen von 1 128 Euro kaufkraftarm, während ein Alleinstehender im preisgünstigen Tirschenreuth bereits bei einem Monatseinkommen von 823 Euro nicht mehr zu den Kaufkraftarmen zählt. Der Schwellenwert ist bezogen auf die Kaufkraft einheitlich, bezogen auf das Nominaleinkommen aber regional differenziert. Bundesweit beträgt der Schwellenwert für relative Einkommensarmut mit den hier verwendeten Daten des Mikrozensus 917 Euro.

Die zur Preisbereinigung benutzten Daten stammen vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumordnung (BBSR), das die Daten aus über 7 Mio. Einzelinformationen gewonnen hat. Auf der Ebene der Warengruppen decken die Preisdaten rund 72% des Warenkorb ab, aus dem der amtliche Preisindex für die Lebenshaltung privater Haushalte gewonnen wird (vgl. 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 werden also nicht abgebildet. Es ist aber zu erwarten, dass sich strukturell bedingte Preisunterschiede zwischen den Regionen nicht schnell ändern. Hierfür spricht, dass sich auch die Preisindizes nach Bundesländern nur wenig auseinanderentwickelt haben. Gewisse Verschiebungen könnten sich allerdings durch die Mietentwicklung ergeben haben. Vor allem die Neuvertragsmieten sind in einigen Großstädten in den letzten Jahren weit stärker als in weniger zentralen Regionen gestiegen (vgl. Kholodilin et al. 2016, S. 494). So nahmen die Angebotsmieten in den Ballungszentren (Berlin, Hamburg, Frankfurt, München, Köln, Düsseldorf und Stuttgart) seit 2008 um durchschnittlich 20% zu, während diese bundesweit lediglich um 10% anstiegen.

#### **EINFLUSS DER PREISBEREINIGUNG: STADT UND LAND RÜCKEN AUSEINANDER, OST UND WEST ZUSAMMEN**

Die Berücksichtigung der regional unterschiedlichen Preisniveaus verändert die regionalen Muster in der

Tab. 1  
**Armutsindikatoren im Stadt-Land- und Ost-West-Vergleich**  
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

Anmerkungen: 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% des bundesweiten Medians des Äquivalenzeinkommens; Kaufkraftarmut: Personen mit einem Einkommen unterhalb des Schwellenwerts von 60% 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% des Medians des Äquivalenzeinkommens des jeweiligen Gebiets; Kaufkraft: Median des Äquivalenzeinkommens des jeweiligen Gebiets, preisbereinigt auf deutsches Preisniveau.

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2014; Berechnungen der Autoren.

Armutsbetroffenheit stark. Denn in den neuen Bundesländern ist das Preisniveau um mehr als 5% niedriger als in Westdeutschland. Gleichzeitig haben die Städte ein um 7% höheres Preisniveau als die ländlichen und teilurbanen Räume. Entsprechend deutlich unterscheiden sich die regionalen Ergebnisse danach, ob man Einkommensarmut oder Kaufkraftarmut betrachtet: Ohne Preisbereinigung ergibt sich zwischen Ost und West einerseits und Stadt und Land andererseits ein etwa gleich großes Gefälle von 4 bis 5 Prozentpunkten (vgl. Tab. 1). Mit Preisbereinigung (Kaufkraftarmut) verwischen sich die Ost-West-Gegensätze, und das Stadt-Land-Gefälle verschärft sich deutlich. So verdoppelt sich der Unterschied zwischen Stadt und Land von 4 Prozentpunkten bei der Einkommensarmut auf 8 Prozentpunkte bei der Kaufkraftarmut. Umgekehrt beträgt der Unterschied in der Betroffenheitsquote zwischen Ost- und Westdeutschland bei der Einkommensarmut 5 Prozentpunkte, bei der Kaufkraftarmut aber nur 2 Prozentpunkte.

Die ostdeutschen Bundesländer haben zwar auch gemessen am preisbereinigten Median-Äquivalenzeinkommen eine um 9% geringere Kaufkraft als die westdeutschen Bundesländer. Durch die ausgeglichene Einkommensverteilung können sie dies aber zum Teil kompensieren. So liegen die ostdeutschen Länder zwar bei den relativ wohlhabenden Personen, deren Einkommen nur von einem Zehntel der Bevölkerung übertroffen wird (Untergrenze 10. Dezil), preisbereinigt um 13% hinter dem gesamtdeutschen Wert zurück. Am unteren Ende der Einkommensskala (Obergrenze 1. Dezil) beträgt der Abstand aber nur knapp 2%. Bei den Städten ist es genau umgekehrt: Beim Grenzwert des ersten Dezils der Kaufkraft ist der Rückstand zum gesamtdeutschen Vergleichswert mit 13% am höchsten, während sie bei den Wohlhabenden sogar ganz leicht die Nase vorn haben.

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 (vgl. Tab. 1). Dies liefert bereits einen Hinweis darauf, dass eine einseitig auf die ostdeutschen Länder konzentrierte Regionalförderung zur Armutsbekämpfung nicht effizient sein kann. Die Problemgebiete liegen zunehmend in den Städten. Diesen Trend bestätigt auch die Entwicklung der Kreisregionen mit stark unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen in Deutschland seit dem Jahr 2000 (vgl. Deutscher Bundestag 2017, S. 7). Waren im Jahr 2000 noch 30 ostdeutsche Kreise von sehr stark unterdurchschnittlichen und 18 Kreise von stark unterdurchschnittlichen Lebensbedingungen geprägt, so wiesen 2015 nur noch elf beziehungsweise zwölf Kreise die entsprechenden Merkmale auf. In den alten Bundesländern hat die Anzahl der Kreise mit stark unterdurchschnittlichen Lebensbedingungen hingegen von drei auf vier zugenommen, drei Ruhrgebietsstädte sind erstmals betroffen. Bis 2020 dürfte die Betroffenheit ostdeutscher Regionen weiter abnehmen.

### ARMUTSLANDKARTE WIRD DURCH PREISBEREINIGUNG DIFFERENZIERTER

Betrachtet man relative Einkommens- und Kaufkraftarmut zunächst auf Länderebene, zeigen sich klare Unterschiede. Während alle ostdeutschen Länder mit Einkommensarmutsquoten zwischen 16,9% (Brandenburg) und 21,3% (Sachsen-Anhalt) deutlich über dem Durchschnitt von 15,4% liegen und damit zusammen mit Nordrhein-Westfalen unter den Flächenländern die hinteren Plätze belegen, zeigt sich bei der Kaufkraftarmut eine wesentlich stärkere Ost-West-Durchmischung. Thüringen und Brandenburg haben mit Quoten von gut 14% die fünft- beziehungsweise sechsniedrigste Quote. Dagegen bleiben Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern auf den hinteren Rängen, wobei sie Nordrhein-Westfalen einrahmen. Lediglich die Stadtstaaten schneiden noch schlechter ab.

Bei kleinräumiger Betrachtung der sogenannten Anpassungsschichten – dies sind die 130 Regionen des Mikrozensus mit durchschnittlich gut 600 000 Einwohnern, die sich aus mehreren Stadt- und Landkreisen zusammensetzen oder einzelne Großstädte abbilden – zeigt sich die hohe relative Kaufkraftarmut der Städte und die große Bedeutung der Preisbereinigung besonders deutlich: Unter den 15 Regionen mit der höchsten Kaufkraftarmutsquote sind 13 rein urbane Gebiete und die Stadtregion Aachen, die neben der Kernstadt auch das Umland umfasst. Der östliche Teil Mecklen-

Tab. 2

#### Relative Einkommensarmut und Kaufkraftarmut nach Bundesländern 2014 In Prozent der Bevölkerung

	Relative Kaufkraftarmut	Relative Einkommensarmut
Bayern	12,4	11,5
Baden-Württemberg	12,6	11,4
Schleswig-Holstein	14,0	13,7
Niedersachsen	14,1	15,7
Thüringen	14,1	17,8
Brandenburg	14,4	16,9
Rheinland-Pfalz	14,8	15,6
Sachsen	15,0	18,5
Hessen	15,4	13,7
Saarland	15,5	17,3
Sachsen-Anhalt	17,4	21,3
Nordrhein-Westfalen	17,7	17,4
Mecklenburg-Vorpommern	18,5	21,2
Hamburg	20,0	15,6
Berlin	21,3	20,0
Bremen	24,6	24,3
Deutschland	15,3	15,4
Westdeutschland	14,9	14,4
Ostdeutschland	16,8	19,1

Anmerkungen: Relative Einkommensarmut: Personen mit einem Einkommen von weniger als 60% des bundesweiten Medians des Äquivalenzeinkommens; Relative Kaufkraftarmut: Personen mit einem Einkommen unterhalb des Schwellenwerts von 60% des Medians des Äquivalenzeinkommens, angepasst an das Preisniveau des jeweiligen Bundeslands.

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2014; Berechnungen der Autoren.

burg-Vorpommerns ist als einzige ländliche Region in dieser Liste (vgl. Tab. 3, Abb. 1 und 2). Bremerhaven und Gelsenkirchen haben dabei mit über 28% die mit Abstand höchste Quote. Das Ruhrgebiet ist in diesen Negativranking auch noch mit Duisburg, Dortmund, Bochum/Herne und Essen vertreten und erweist sich somit als Problemregion.

Von einer hohen Kaufkraftarmut sind aber nicht nur strukturschwache Städte wie Gelsenkirchen und Bremerhaven betroffen, sondern auch wirtschaftsstarke Städte wie Köln, Frankfurt und Düsseldorf (vgl. Abb. 2). Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen,

Tab. 3

#### Die Top 15 der Regionen mit der höchsten Kaufkraftarmutsquote in Prozent der Bevölkerung im Jahr 2014

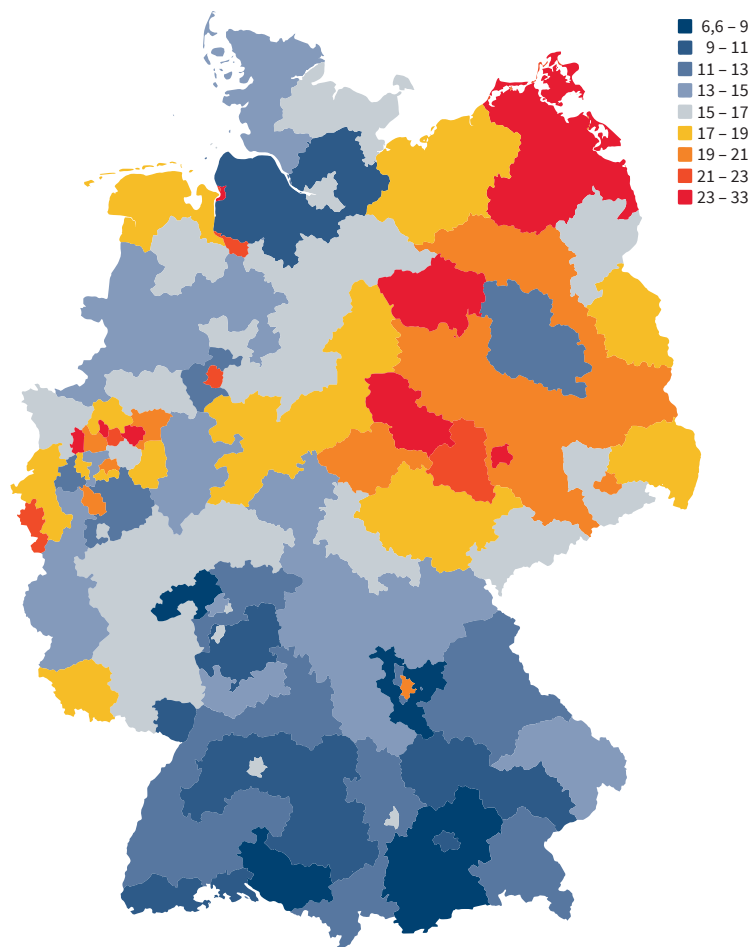
Bremerhaven	28,5
Gelsenkirchen	28,4
Köln	26,2
Duisburg	24,1
Bremen	24,0
Berlin Mitte/West	23,8
Frankfurt am Main	23,6
Düsseldorf	23,5
Dortmund	23,0
Bielefeld	22,8
Nürnberg	22,8
Aachen, LK Aachen	22,6
Herne, Bochum	21,8
LK Vorpommern-Rügen, LK Vorpommern-Greifswald	21,8
Essen	21,7

Anmerkungen: Personen mit einem Einkommen unterhalb des Schwellenwerts von 60% des Medians des Äquivalenzeinkommens, angepasst an das Preisniveau der jeweiligen Anpassungsschicht; LK: Landkreis.

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2014; BBSR; Berechnungen der Autoren.

Abb. 1

**Einkommensarmut ohne Preisbereinigung nach Regionen im Jahr 2014**  
in Prozent der Bevölkerung



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

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder 2016; Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

dass eine hohe Wirtschaftsleistung je Einwohner sich oft nicht in einer ebensolchen Kaufkraft »vor Ort« auswirkt, da in den wirtschaftsstarken Städten die Arbeitsplätze auch von Einpendlern besetzt werden. Dies legt den Schluss nahe, dass es bei der Armutsbekämpfung in Städten nicht nur darum gehen kann, die oft ohnehin schon überdurchschnittlich hohe Wirtschaftsleistung noch zu steigern und damit womöglich das Preisniveau in den Städten noch weiter nach oben zu treiben, sondern vielmehr Problemgruppen in den Städten gezielt zu helfen.

#### **HÄUFUNG DER BESONDERS ARMUTSBETROFFENEN GRUPPEN IN STÄDTEN**

Armut oder Armutsgefährdung sind stark auf bestimmte Bevölkerungsgruppen konzentriert. Hierzulande sind dies in erster Linie Personen mit Migrationshintergrund, Alleinstehende, Alleinerziehende und vor allem Arbeitslose. In diesen Gruppen sind ein Viertel bis fast 50% der Menschen kaufkraftarm (vgl. Tab. 4). Es stellt sich daher die Frage, inwieweit regionale Unterschiede in der Bevölkerungsstruktur die

regionalen Disparitäten bei der Kaufkraftarmut vergrößern und wie sich eine subjektbezogene Politik der Armutsbekämpfung mit regionalpolitischen Maßnahmen verknüpfen lässt.

Alle hier aufgeführten Personengruppen mit besonders hoher Armutsgefährdungsquote sind in den Städten deutlich häufiger anzutreffen als in ländlichen oder teilurbanen Räumen. Besonders groß sind die Unterschiede bei Alleinlebenden und Personen mit Migrationshintergrund. Hier sind die Bevölkerungsanteile in der Stadt um rund 10 bzw. 12 Prozentpunkte höher als auf dem Land. Aber auch Personen in Arbeitslosenhaushalten und Alleinerziehende gibt es in der Stadt mehr als auf dem Land (vgl. Tab. 4). Insgesamt machen die vier genannten Gruppen in der Stadt fast zwei Drittel – in Frankfurt sogar drei Viertel – und auf dem Land nur knapp die Hälfte der Bevölkerung aus.

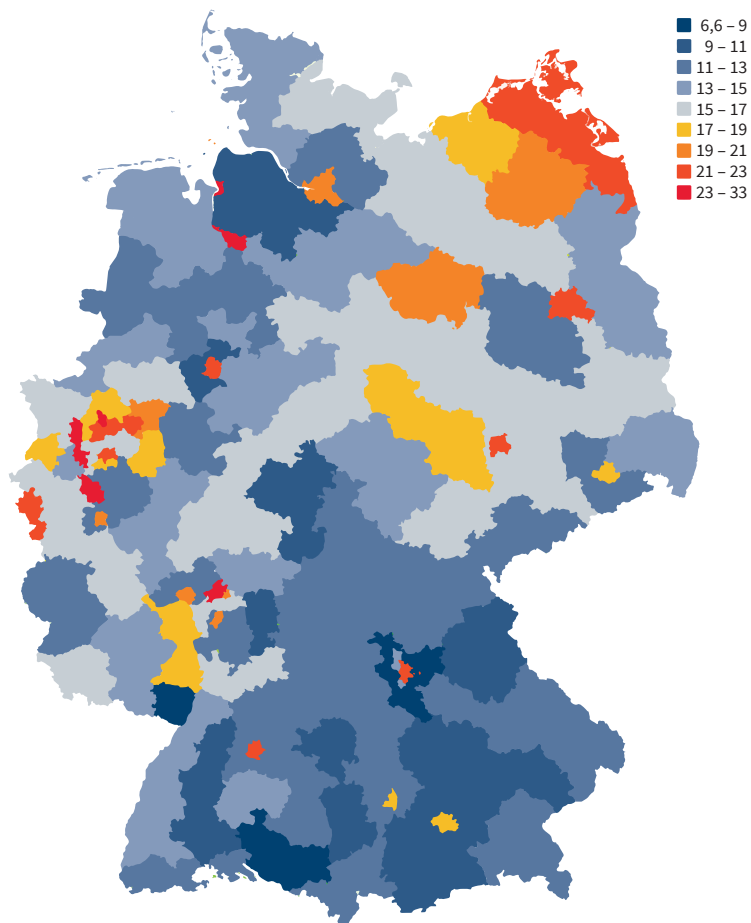
Deutlich höher als auf dem Land sind aber in der Stadt auch die Kaufkraftarmutsquoten für die einzelnen hier genannten Risikogruppen. So ist in der Stadt jede dritte Person mit Migrationshintergrund kaufkraftarm. In ländlichen und teilurbanen Räumen trifft dies nur auf rund jeden

Fünftel zu. Auch bei den Personen, die mit Arbeitslosen zusammenleben oder selbst arbeitslos sind, ist die Kaufkraftarmut in den Städten mit fast 60% 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.

Die größere Überlappung mehrerer armutstreibender Faktoren in Städten kann indes die höheren Kaufkraftarmutsquoten in den Städten bei Personen aus Arbeitslosenhaushalten oder mit Migrationshintergrund nicht allein 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. Wenn man nur die Bevölkerung

Abb. 2

### Kaufkraftarmut nach Regionen im Jahr 2014 in Prozent der Bevölkerung



Personen mit einem Einkommen unterhalb des Schwellenwerts von 60% des Medians des Äquivalenzeinkommens, angepasst an das Preisniveau der jeweiligen Anpassungsschicht.

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder 2016; Kawka 2009; Statistisches Bundesamt 2016; Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

ohne die Risikogruppen betrachtet, ist der Unterschied zwischen Stadt und Land nur noch marginal; die Kaufkraftarmutsquote beträgt jeweils lediglich knapp 6%. 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 können somit abgeschwächt werden, indem man Armut gezielt bei den Risikogruppen bekämpft und die Konzentration von sozialen Problemen in den Städten auch regionalpolitisch angeht. Doch selbst wenn die Maßnahmen nicht auf die Stadt konzentriert würden und die Kaufkraftarmutsquote der adressierten Gruppen in Stadt und Land gleichermaßen zurückginge, könnten die Disparitäten abnehmen, da die Risikogruppen in den Städten konzentriert sind.

#### GEZIELTE HILFE FÜR PROBLEMGROUPEN

Die verschiedenen Problemgruppen eint ein erschwerter oder nicht vorhandener Zugang zum Arbeitsmarkt:

**Alleinerziehende:** Dreh- und Angelpunkt zur Unterstützung der Alleinerziehenden ist eine qualifizierte und zeitlich adäquate Kinderbetreuung – am besten ganztätig (vgl. Anger und Orth 2016, S. 8; Anger et al. 2011; 2012). Denn 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%. Durch einen Wechsel von Nichterwerbstätigkeit in eine Vollzeitätigkeit sinkt ihre Einkommensarmutsquote (ohne Preisbereinigung) um 29 Prozentpunkte, bei einem Wechsel in Teilzeit noch immer um 12 Prozentpunkte (vgl. Anger et al. 2012).

**Personen mit Migrationshintergrund:** Die erhöhte Armutsgefährdung dieser Gruppe rührt zum Teil aus einer erhöhten Arbeitslosenquote (im Jahr 2016 gut 15% für Ausländer im Vergleich zu knapp 6% in der Gesamtbevölkerung; vgl. Bundesagentur für Arbeit 2016b, S. 50), zum Teil aus niedrigeren Einkommen aufgrund geringerer Qualifikationen und Deutschkenntnisse. Selbst

wenn Personen im Ausland einen Abschluss erworben haben, der 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% erhöht. Wichtig sind deshalb gezielte Nachqualifizierungen, um die Anerkennung zu erreichen (vgl. Anger und Orth 2016). Besonders für Flüchtlinge ist der schnelle Zugang zu Integrations- und Sprachkursen sowie Aus- oder Weiterbildungsmaßnahmen wichtig.

**Arbeitslose:** Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen ist in den letzten Jahren bei insgesamt rückläufiger Unterbeschäftigung gestiegen, was mit einer zunehmenden Konzentration auf Problemgruppen – die auch Problemgruppen der Armutsbetroffenheit sind – zusammenhängen dürfte. 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

Tab. 4

**Gruppen mit hoher Betroffenheit von Kaufkraftarmut in Stadt und Land**  
 im Stadt-Land-Vergleich im Jahr 2014

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

Anmerkungen: 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.

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder 2016; Kawka 2009; Statistisches Bundesamt 2016; Berechnungen der Autoren.

führt, abzielen. Hier könnten praxisorientierte und arbeitsmarktnahe Fortbildungen, eine bessere Betreuungsrelation durch die Jobcenter und Mobilitätshilfen die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme erhöhen.

### SYNERGIEN DURCH GEZIELTE REGIONALPOLITISCHE MASSNAHMEN HEBEN

Aufgrund der hohen regionalen Konzentration der Arbeitslosigkeit in Deutschland – insbesondere für die Kaufkraftarmut – ist zudem eine Neuausrichtung der Regionalpolitik sinnvoll. Diese ist seit ihrer Konzeption vor ca. 50 Jahren auf den ländlichen Raum und im letzten Vierteljahrhundert mit fast neun Zehnteln der eingesetzten Mittel vor allem auf Ostdeutschland ausgerichtet. Die Regionalpolitik sollte künftig stärker Städte mit Strukturproblemen und hoher Arbeitslosigkeit sowie Arbeitslosigkeit unterstützen, die überwiegend in Westdeutschland verortet sind. Das Ruhrgebiet stellt den größten und einwohnerstärksten Brennpunkt in arbeits- und wirtschaftsstruktureller Hinsicht dar, »kleine Ruhrgebiete« finden sich aber auch in Bremerhaven, Kaiserslautern oder Pirmasens.

Vielfach befinden sich die betroffenen Kommunen in einer Haushaltsnotlage, die eine Beschränkung auf Pflichtaufgaben notwendig macht und Investitionen in die Zukunftsfähigkeit verhindert. Daher sollte die Revitalisierung von Altindustrie- und Gewerbeflächen

und die Etablierung von Technologie- und Gründerzentren durch die Regionalpolitik – eine Bund-Länderaufgabe – gefördert werden, um die Ansiedelung von Kleinbetrieben zu erleichtern. Dies ließe sich auch mit entsprechenden Maßnahmen der Städtebauförderung verbinden, die 2016 deutlich ausgeweitet wurde. Die Mittel im Programm »Soziale Stadt« wurden auf 300 Mio. Euro pro Jahr verdoppelt. Zukünftig sollte durch die Förderung von Gründerzentren und die Aufwertung von Erdgeschosszonen durch Läden, Handwerk und Gastronomie auch die Belebung der lokalen Wirtschaft und die Schaffung von Arbeitsplätzen gefördert werden (vgl. Röhl und Schröder 2017, S. 72). Verknüpft werden sollte eine solche kleinteilige Regionalförderung in wirtschaftsschwachen Städten mit Maßnahmen im Bildungsbereich, um qualifikatorische Defizite als Hemmschuh für eine Beschäftigungsaufnahme zu reduzieren. Bislang schon eingesetzte Mittel etwa aus dem Europäischen Sozi-

alfonds ESF könnten hierfür aufgestockt werden.

In der regionalpolitischen Neuausrichtung ab 2020 sollte generell unternehmerischen Innovationen und (Weiter-)Bildung ein größerer Stellenwert gegenüber der bislang vorrangig praktizierten Investitionsförderung eingeräumt werden – in Städten wie ländlichen Regionen. Da viele benachteiligte Regionen stark vom demographischen Wandel betroffen sind, wird das Zusammenspiel innovativer Unternehmenskonzepte (Stichwort: Industrie 4.0) mit Forschungs- und Bildungseinrichtungen immer wichtiger, damit die Strukturschwäche überwunden und das regionale Einkommensniveau gehoben werden können. Im Erfolgsfall gibt es bezüglich der Auswirkungen auf die Kaufkraftarmut allerdings auch gegenläufige Effekte: Zu beachten ist, dass durch eine verbesserte Einkommenssituation der besonders arbeitsgefährdeten Gruppen das städtische Preisniveau ansteigen kann. Dies würde die Armutsschwelle bezogen auf das Einkommen erhöhen und somit einen Teil der Arbeitsreduktion wieder aufzehren.

### LITERATUR

Anger, Chr., M. Fischer, W. Geis, S. Lotz, A. Plünnecke und J. Schmidt (2012), *Ganztagsbetreuung von Kindern Alleinerziehender. Auswirkungen auf das Wohlergehen der Kinder, die ökonomische Lage der Familie und die Gesamtwirtschaft*, IW-Analysen, Nr. 80, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Anger, Chr., Chr. Konegen-Grenie und A. Plünnecke (2011), *Bildungs- und Gerechtigkeitskonzepte, empirische Fakten und*

*politische Handlungsempfehlungen*, IW-Analysen, Nr. 71, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Anger, Chr. und A.K. Orth (2016), *Bildungsgerechtigkeit in Deutschland. Eine Analyse der Entwicklung seit dem Jahr 2000*, 4. Oktober, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Konrad-Adenauer-Stiftung, verfügbar unter: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_45395-544-1-30.pdf?160602110035](http://www.kas.de/wf/doc/kas_45395-544-1-30.pdf?160602110035).

Barlösius, E. (2006), »Gleichwertig ist nicht gleich«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* (37), 16–23.

Deutscher Bundestag (2017), *Stärkung strukturschwacher Regionen in Deutschland, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tressel, Britta Haßelmann, Christian Kühn (Tübingen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen*, Drucksache 18/10951, 17. März, verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/109/1810951.pdf>.

Eichhorn, L. (2013), *Regionalisierung von Armutsmessung*, 3. Juni, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Methoden/Kolloquien/2013/Eichhorn.pdf>.

Kawka, R. (2009), *Regionaler Preisindex*, BBSR-Berichte, Band 30, Bonn.

Kholodilin, K., A. Mense und C. Michelsen (2016), »Die Mietpreisbremse wirkt bisher nicht«, *DIW-Wochenbericht* 83(22), 491–499.

Niehues, J. (2014), »Subjektive Ungleichheitswahrnehmung und Umverteilungspräferenzen – ein internationaler Vergleich«, *IW-Trends* 41(2), 75–91.

Röhl, K.-H. und Chr. Schröder (2017), *Regionale Armut in Deutschland: Risikogruppen erkennen, Politik neu ausrichten*, IW-Analysen, Nr. 113, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Schröder, Chr. (2005), *Weniger Armut durch mehr Wachstum? Der irische Weg zur Bekämpfung der Armut*, IW-Analysen, Nr. 13, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.