



IW-Gutachten

Teilhabemonitor 2019

Auszug: Regionale Einkommens- und Kaufkraftarmut
Christoph Schröder

Auftraggeber: Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft
Köln, 20.08.2019

1 Regionale Betrachtung der Armut: Welchen Maßstab wählen?

Relative Einkommensarmut ist vor allem ein spezielles Maß für Einkommensungleichheit. Sie wird gemessen, indem man das haushaltsbezogene Einkommen (Äquivalenzeinkommen) einer Person mit der vom Medianeinkommen (Einkommen, das von einer Hälfte der Bevölkerung unterschritten und von der anderen überschritten wird) abhängigen Einkommensarmutsschwelle vergleicht. Diese Schwelle wird in Europa einer Konvention folgend auf 60 Prozent des Medians gesetzt. 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 große soziale Unterschiede betrachtet werden.

Es stellt sich bei regionalen Vergleichen der Einkommensarmut die Frage, ob – und wenn ja, wie stark – die Einkommensarmutsschwelle regionalisiert werden soll. Für die nationale Betrachtung spricht zunächst die Armutsdefinition der EU, die bei der als „Minimum hinnehmbaren Lebensweise“ auf das jeweilige Mitgliedsland Bezug nimmt (Rat der Europäischen Gemeinschaften, 1985, 24).

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 Exklusion 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 2 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). Betrachtet man Armut als Mangel von Verwirklichungschancen oder Entfaltungsmöglichkeiten, wie es Armatya Sen mit seinem Capability-Ansatz beschreibt (Sen, 1984), geht es eben nicht nur darum, mit dem Nachbarn mithalten zu können. Sich keine einwöchige Urlaubsreise leisten zu können, mag zwar 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 vor Ort für Alle 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 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 einem nationalen Grenzwert dagegen eine Kombination aus vertikaler und horizontaler Ungleichheit.

2 Von der Einkommensarmut zur Kaufkraftarmut

Wie oben beschrieben, ist es sinnvoll, bei einer regionalen Armutsanalyse auch die regionalen Preisunterschiede zu berücksichtigen, wodurch aus einem national einheitlichen Einkommensschwellenwert ein nationaler, einheitlicher Kaufkraftschwellenwert wird. Nicht nur die regionalen Unterschiede beim Wohngeld und bei den Kosten für die Unterkunft im Rahmen des ALG-II sprechen für die Preisbereinigung, sondern auch die Armutsdefinition der EU legt dies implizit nahe: Der Mindestlebensstandard ist dort national 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 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 relative Einkommensarmut wird im Folgenden der Begriff relative Kaufkraftarmut, oder kurz Kaufkraftarmut, verwendet.

Das Vorgehen zur Berechnung der relativen Kaufkraftarmut soll am Beispiel Münchens erklärt werden: In München liegt das Preisniveau 23 Prozent über dem Bundesdurchschnitt. Dementsprechend werden die unbereinigten Äquivalenzeinkommen aller Münchner durch den Faktor 1,23 geteilt. Die Preise sind so standardisiert, dass sich gewichtet mit den Bevölkerungszahlen über alle Anpassungsschichten (beziehungsweise über alle Bundesländer) der Faktor 1 ergibt. Dennoch erhöht sich durch die Kaufkraftbereinigung der (gesamtdeutsche) Median und damit auch der Schwellenwert für Armutsgefährdung leicht. Er betrug im Jahr 2016 bei der relativen Einkommensarmut 969 Euro und bei der relativen Kaufkraftarmut 975 Euro. Daher gilt ein Münchner als relativ kaufkraftarm, wenn sein unbereinigtes Äquivalenzeinkommen weniger als 1.201 Euro ($1.201 \text{ Euro} / 1,23 = 975 \text{ Euro}$) beträgt, während er erst bei einem Einkommen von weniger als 969 Euro als relativ einkommensarm klassifiziert wird.

Die zur Preisbereinigung benutzten Daten stammen vom BBSR, das die Daten aus über 7 Millionen Einzelinformationen gewonnen hat. Auf der Ebene der Warengruppen decken die Daten des BBSR rund 72 Prozent des Warenkorbs ab, aus dem der amtliche Preisindex für die Lebenshaltung privater Haushalte gewonnen wird (Kawka, 2009). Diese Daten liegen auf Kreisebene vor. Sie werden, um statistisch valide Ergebnisse zu erzielen, auf die Ebene der sogenannten Anpassungsschichten aggregiert (methodische Erläuterungen). 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 Mietpreisentwicklung 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 in diesem Kapitel im Fokus steht, relative Einkommens- beziehungsweise relative 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. Dies mahnt auch der Paritätische Gesamtverband an und hält daher die Preisbereinigung auf Basis von Durchschnittspreisen und einer durchschnittlichen Verbrauchsstruktur nicht für sinnvoll (Schneider et al., 2016). Einkommensarme Menschen würden beispielsweise überwiegend bei Discountern kaufen, deren Preise regional kaum differenziert seien. Auch die Mieten der einkommensschwachen Bevölkerung seien weniger stark regional ausdifferenziert, da sie in Quartiere mit vergleichsweise günstigen Mieten hinausgedrängt würden, wo sich die Mieten zwischen Duisburg und München angleichen dürften.

Mit regional differenzierten Preisangaben speziell für den einkommensschwächeren Teil der Bevölkerung ließen sich Kaufkraftunterschiede für diese Personen sicherlich noch genauer darstellen. Daher stellt sich die Frage, ob es dennoch vorteilhaft ist, die vorliegenden allgemeinen Preisdaten einzubeziehen, um die tatsächlichen regionalen Kaufkraftunterschiede der einkommensschwachen Bevölkerung abzubilden, oder ob es besser wäre, überhaupt keine Preisbereinigung vorzunehmen. Die vom Paritätischen Wohlfahrtsverband vorgebrachten Beispiele gegen eine Preisbereinigung scheinen bei näherer Betrachtung als Gegenargumente wenig fundiert. Richtig ist zwar, dass die Preise der Discounter kaum regional differenziert sind. Dies gilt jedoch auch für die großen Supermarktketten. Die Preise für Nahrungsmittel weisen auch deshalb laut den BBSR-Erhebungen nur geringe regionale Unterschiede auf. Sind diese überhaupt vorhanden, lassen sie sich zudem nicht in ein einfaches regionales Muster bringen. Überdies sind beim BBSR die Nahrungsmittelpreise nur länderspezifisch differenziert (Kawka, 2009). Bei den Wohnungsmieten dürfte es dagegen auch bei der einkommensärmeren Bevölkerung sehr große regionale Unterschiede geben. Hierauf deutet der Vergleich der Kosten für die Unterkunft von Mietern, die Grundsicherungsleistungen im Rahmen des Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) erhalten, und des Preisindex für die größten Städte Deutschlands hin. Es zeigt sich eine sehr hohe Korrelation (Schröder, 2018; Röhl/Schröder, 2017). Auch die Mieten von Wohngeldempfängern sind nach Mietstufen stark differenziert.

Methodische Erläuterungen

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 2016. 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 744.000 Personen, darunter machten 702.000 Angaben zum Einkommen und Wohnen in Privathaushalten. Damit ist die Berechnung regional tiefer gegliederter Ergebnisse möglich.

Anpassungsschichten

Als regional tiefste Ebene wird hier die der sogenannten Anpassungsschichten genutzt. Sie umfassen hochgerechnet meist um die 500.000 Einwohner, in Einzelfällen aber nur gut 100.000 Einwohner. Überwiegend bilden mehrere Landkreise (LK) oder kreisfreie Städte (KS) eine Anpassungsschicht. In drei Fällen besteht

ein Kreis aus mehreren Anpassungsschichten: Die Region Hannover ist in die Stadt Hannover und ihr Umland unterteilt. Berlin wird in seine zwölf Bezirke und Hamburg in sechs Stadtteile aufgegliedert. In 42 der insgesamt 145 Anpassungsschichten besteht eine Anpassungsschicht meist nur aus einer oder mehreren kreisfreien Städten beziehungsweise aus Stadtteilen. Diese Anpassungsschichten werden hier als städtische Regionen (oder kurz Stadt) 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 (oder kurz Land) 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.

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 des Statistischen Bundesamtes auf das Jahr 2016 fortgeschrieben.

Relative Einkommensarmut (ohne Preisbereinigung)

Nach der üblichen auch hier verwendeten Konvention gilt als relativ einkommensarm oder armutsgefährdet, 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 Armutsgefährdungsquote (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 relative 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. Technisch kommt es zu leichten Abweichungen, weil sich durch die Preisbereinigung (trotz Normierung der Preise auf 100) der Median leicht verschiebt. Es wird daher genau genommen das preisbereinigte Einkommen mit dem nominalen Einkommensschwellenwert verglichen. Unter relativer Kaufkraftarmut ist somit eine Armutsgefährdung mit Preisberücksichtigung zu verstehen. Synonym für relative Kaufkraftarmut wird im Folgenden auch zur Kürzung der Begriff Kaufkraftarmut genutzt.

Intraregionale Einkommensarmut

Hier wird der Schwellenwert regional (das heißt auf Ebene der Anpassungsschicht oder auf Ebene des Bundeslandes) festgesetzt. So kann untersucht werden, ob eine Person im Vergleich zu den anderen Personen aus ihrer Region als relativ 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.

3 Armutsindikatoren, Preisniveau und Kaufkraft im regionalen Vergleich

3.1 Relative Einkommensarmut

Ausgehend von der klassischen Einkommensarmut werden im Folgenden die regionalen Muster der Armutsgefährdung beschrieben. Die Armutsgefährdungstopografie für Deutschland zeigt bei der Einkommensarmut ohne Bereinigung von Kaufkraftdisparitäten zunächst ein Ost-West-Gefälle, das sich jedoch zunehmend verwischt (Abbildung 1 und Tabelle 1). In den ostdeutschen Bundesländern – einschließlich Berlins – war im Jahr 2016 mit 18,4 Prozent der Bevölkerung fast jeder Fünfte armutsgefährdet. Damit fiel die Quote um mehr als 3 Prozentpunkte höher aus als in den westdeutschen Bundesländern (15 Prozent). Fast alle ostdeutschen Bundesländer haben zudem eine überdurchschnittliche Armutsgefährdungsquote. Lediglich Brandenburg liegt mit einer Quote von 15,7 Prozent genau auf deutschem Durchschnittsniveau.

Gleichwohl unterbietet das Berlin umschließende Flächenland mit dieser Quote die westdeutschen Flächenländer Niedersachsen (Quote 16,7 Prozent), Saarland (17,1 Prozent) und Nordrhein-Westfalen (17,8 Prozent) deutlich. Auch Sachsen und Thüringen schneiden leicht besser als Nordrhein-Westfalen ab. Relativ am häufigsten von Armutsgefährdung betroffen sind unter den Flächenländern Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern mit Quoten von über 20 Prozent. Dagegen schneiden Baden-Württemberg und Bayern mit Armutsgefährdungsquoten von um die 12 Prozent unter allen Ländern klar am besten ab. Mit Abstand am häufigsten von relativer Einkommensarmut betroffen sind die Bremer. Dort sind fast 23 Prozent armutsgefährdet (Tabelle 1).

Die hohe Gefährdungsquote für Bremen weist bereits auf das Problem der hohen Armutsgefährdung in Städten hin. In den – wie oben definierten – städtischen Regionen liegt der Anteil der Bevölkerung in relativer Einkommensarmut bei durchschnittlich 18,8 Prozent und damit um 4 Prozentpunkte höher als in den ländlichen und teil-urbanen Beobachtungsräumen (14,8 Prozent).

Tabelle 1: Einkommensarmut, Kaufkraftarmut und Preisniveau 2016

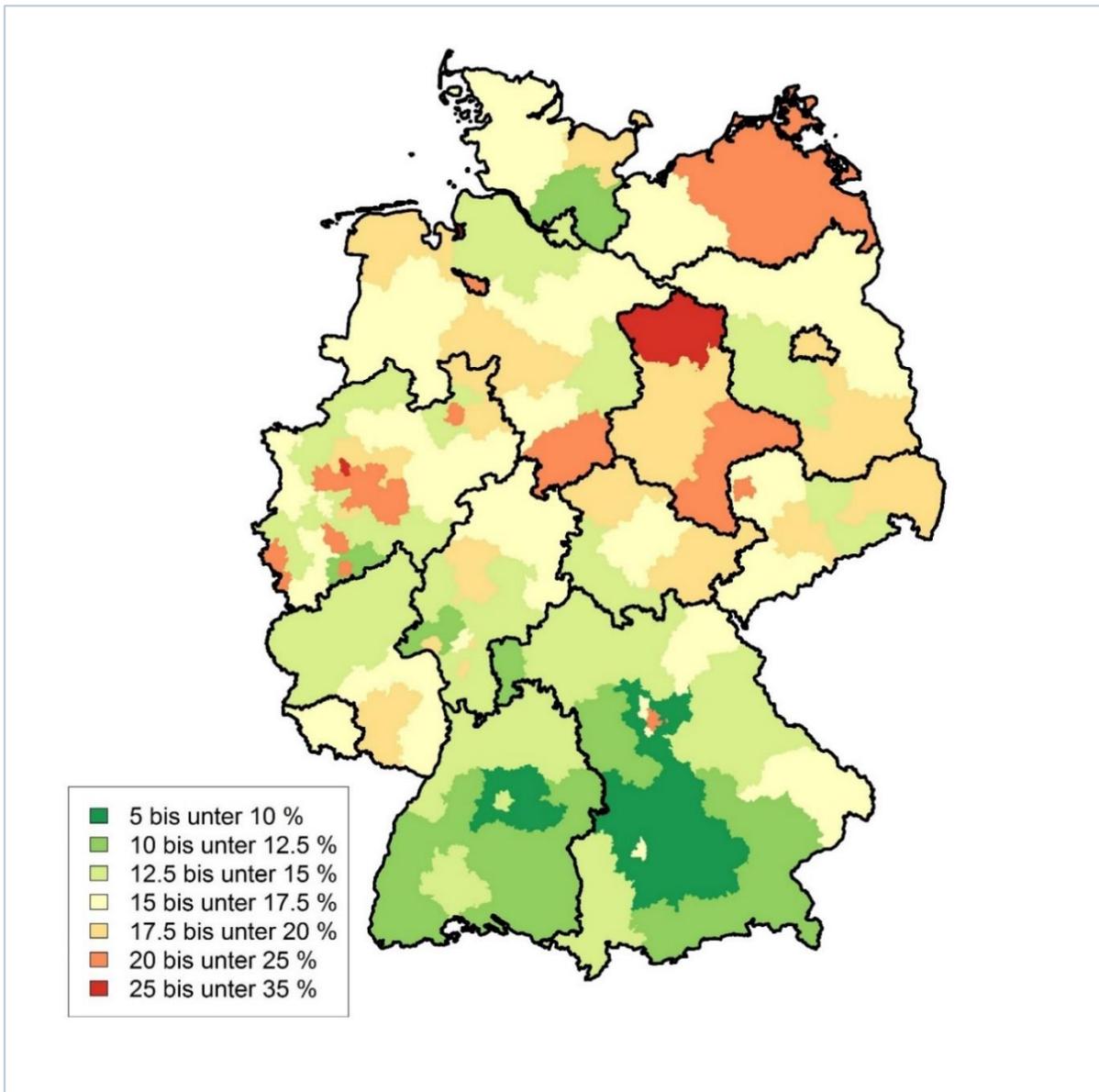
	Relative Einkommensarmut	Relative Kaufkraftarmut	Preisniveau
	In Prozent der Bevölkerung		D =100
Brandenburg	15,7	13,0	94,2
Bayern	12,1	13,2	102,6
Baden-Württemberg	11,9	13,2	103,2
Thüringen	17,2	14,2	93,8
Rheinland-Pfalz	15,5	14,8	98,0
Sachsen	17,7	14,8	94,0
Niedersachsen	16,7	15,1	96,1
Schleswig-Holstein	15,1	15,3	100,3
Saarland	17,1	15,4	95,9
Hessen	15,1	16,7	103,2
Sachsen-Anhalt	21,4	17,6	93,2
Nordrhein-Westfalen	17,8	18,1	100,4
Mecklenburg-Vorpommern	20,4	18,4	96,2
Hamburg	14,9	19,2	109,1
Berlin	19,4	20,2	101,2
Bremen	22,6	22,9	100,5
Deutschland	15,7	15,7	100,0
West	15,0	15,5	101,1
Ost (mit Berlin)	18,4	16,4	95,7
Stadt	18,8	21,4	105,4
Land	14,8	14,3	98,5

Relative Einkommensarmut: Personen mit einem Einkommen von weniger als 60 Prozent des bundesweiten Medians des Äquivalenzeinkommens; relative Kaufkraftarmut: Personen mit einem um regionale Preisdisparitäten bereinigten Einkommen unterhalb des Schwellenwerts von 60 Prozent des Medians des bereinigten Äquivalenzeinkommens.

Quellen: Forschungsdatenzentrum 2019 (Mikrozensus 2016); eigene Berechnungen

Abbildung 1: Relative Einkommensarmut nach Regionen 2016

In Prozent der Bevölkerung



Quellen: Forschungsdatenzentrum 2019 (Mikrozensus 2016); eigene Berechnungen

3.2 Relative Kaufkraftarmut

Weit weniger stark als bei der Einkommensarmut ist das Ost-West-Gefälle bei der Kaufkraftarmut. Die ostdeutschen und die westdeutschen Länder sind bei dieser Betrachtung sehr eng aneinandergerückt – der Abstand beträgt nur noch 1 Prozentpunkt. Brandenburg ist bei dieser Betrachtung mit einer Quote von 13,0 Prozent sogar das Land mit der niedrigsten Armutsgefährdungsquote, wenn auch nur sehr knapp vor Bayern und Baden-Württemberg mit einer Quote von jeweils 13,2 Prozent. Auch Thüringen und Sachsen liegen mit Quoten zwischen 14 und 15 Prozent noch unter dem Bundesdurchschnitt. Sachsen-Anhalt (17,6 Prozent),

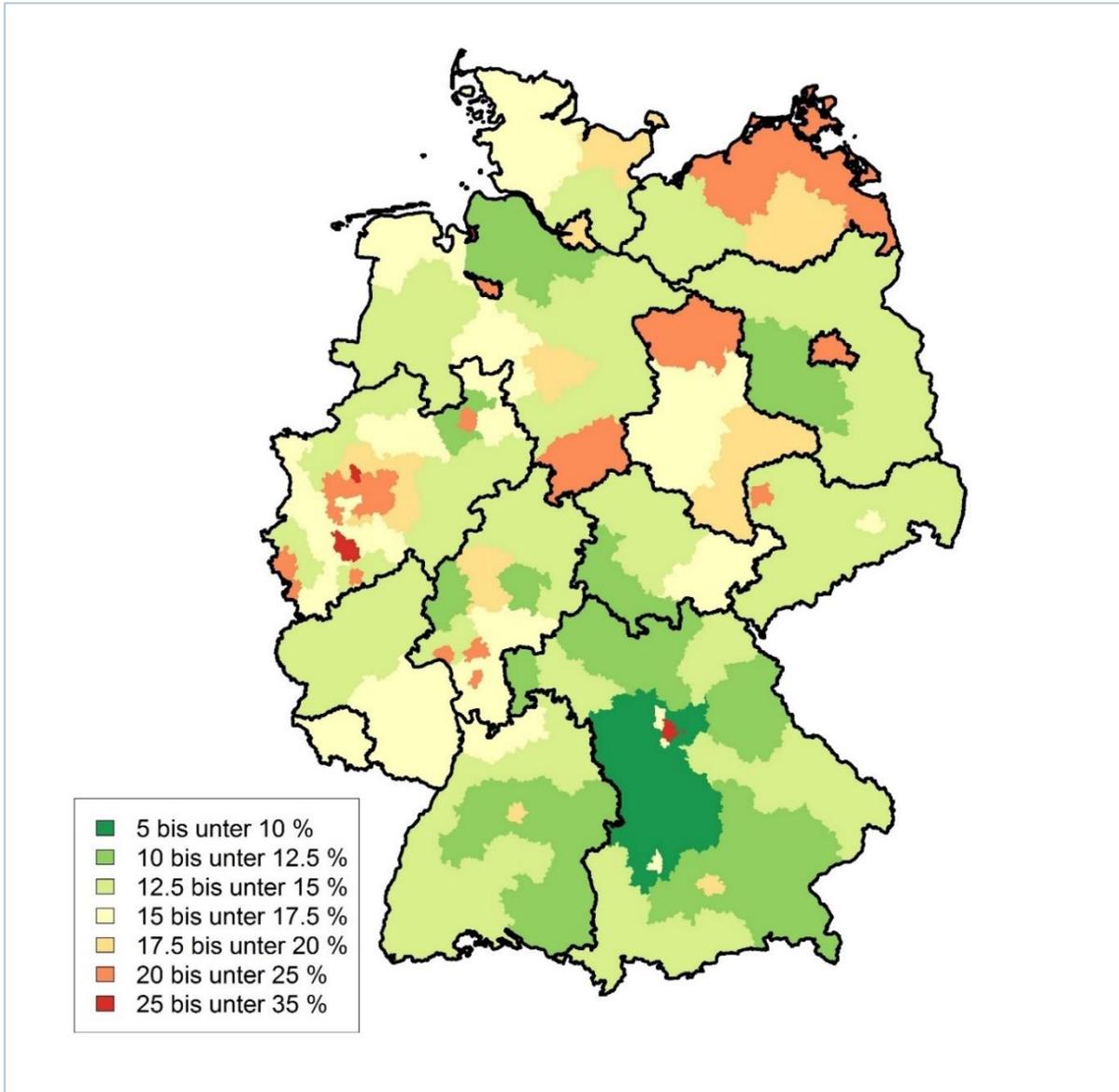
Mecklenburg-Vorpommern (18,4 Prozent) und Berlin (20,2 Prozent) schneiden dagegen deutlich schlechter ab. Die beiden erstgenannten gehören zusammen mit Nordrhein-Westfalen zu den Flächenländern mit der höchsten Kaufkraftarmutsquote. In Berlin ist, wie in den anderen beiden Stadtstaaten, rund jeder Fünfte kaufkraftarm.

Insgesamt wird die deutsche Armutsgefährdungslandkarte durch die Berücksichtigung der Preisniveaus deutlich „fleckiger“ (Abbildung 1 und Abbildung 2). Wegen des überdurchschnittlich hohen Preisniveaus kommen die Städte bei der relativen Kaufkraftarmut mit 21,4 Prozent auf eine um knapp 3 Prozentpunkte höhere Quote als bei der relativen Einkommensarmutsquote. Die Kaufkraftarmutsquote der ländlichen Gebiete ist mit 14,3 Prozent lediglich um 0,5 Prozentpunkte niedriger als ihre Einkommensarmutsquote (Tabelle 1). Die geringe Differenz erklärt sich dadurch, dass in der hier vorgenommenen Abgrenzung die ländlichen Gebiete fast vier Fünftel der Bevölkerung stellen und damit den Gesamtdurchschnitt bei allen Indikatoren dominieren. Das Preisniveau auf dem Land ist deshalb nur 1,5 Prozent niedriger als in Deutschland insgesamt, aber fast 7 Prozent niedriger als in den städtischen Räumen. Der Stadt-Land-Unterschied bei der Kaufkraftarmut beträgt 7,1 Prozentpunkte und ist somit fast doppelt so groß wie bei der relativen Einkommensarmut (Tabelle 1). Damit wird insgesamt deutlich, wie groß der Effekt der Preisbereinigung ist: War ohne Preisbereinigung das Ost-West-Gefälle deutlich sichtbar und mit 3,4 Prozentpunkten fast ebenso stark wie das Stadt-Land-Gefälle (4 Prozentpunkte), verwischen sich die Ost-West-Unterscheide bei der Kaufkraftarmut, während das Stadt-Land-Gefälle doppelt so groß wird.

Eine hohe Kaufkraftarmutsquote ergibt sich dann, wenn die intraregionale Einkommensarmutsquote hoch ist und/oder das Kaufkraftniveau einer Region niedrig ist. Daher werden zur besseren Analyse der Kaufkraftarmut diese beiden Indikatoren im Folgenden untersucht.

Abbildung 2: Relative Kaufkraftarmutsquote nach Regionen 2016

In Prozent der Bevölkerung



Quellen: Forschungsdatenzentrum 2019 (Mikrozensus 2016); eigene Berechnungen

3.3 Intraregionale Einkommensarmut und Kaufkraftniveau

Insgesamt sind die Einkommen in Ostdeutschland innerhalb der Regionen deutlich gleich verteilt als in Westdeutschland. Im Länderdurchschnitt liegt die Quote der intraregionalen Einkommensarmut in den ostdeutschen Bundesländern bei 13,8 Prozent und ist damit um gut 2 Prozentpunkte niedriger als in Westdeutschland (Tabelle 2). In den einzelnen ostdeutschen Flächenländern beträgt die intraregionale Einkommensarmutsquote zwischen 12 Prozent (Thüringen) und 14 Prozent (Sachsen-Anhalt). Damit schneiden alle ostdeutschen Länder besser ab als alle westdeutschen Länder (Spanne 14,9 bis 18,2 Prozent). Für eine Metropole relativ niedrig ist

die Quote auch in Berlin (hier zu Ostdeutschland gerechnet) mit 16,7 Prozent. In Baden-Württemberg und Bayern sind im Schnitt rund 15 Prozent der Bevölkerung intraregional einkommensarm – wiederum die niedrigste Quote unter allen westdeutschen Bundesländern (Tabelle 2).

Wegen der in den Städten heterogeneren Bevölkerung ist in den städtischen Anpassungsschichten auch die intraregionale Einkommensarmut mit 17,6 Prozent höher als auf dem Land (14,8 Prozent). Das Gefälle ist mit 2,8 Prozentpunkten aber geringer als bei den anderen Indikatoren der Armutsgefährdung. Gemessen am regionalen Schwellenwert ist die Einkommensarmut in den ländlichen oder teil-urbanen Gebieten der neuen Bundesländer am niedrigsten (Abbildung 3). Sieht man von einzelnen Stadtbezirken ab, liegt die Quote der intraregionalen Einkommensarmut in der Region, die sich aus den Landkreisen Sächsische Schweiz-Osterzgebirge und Meißen bildet, mit 9,8 Prozent am niedrigsten.

Das Stadt-Land-Gefälle bei der intraregionalen Einkommensarmut ist kleiner als bei der relativen Kaufkraftarmut, weil die Kaufkraft in Städten – bezogen auf den Median – relativ niedrig ist. Anders gewendet: In den städtischen Regionen kumulieren sich zwei Faktoren: höhere intraregionale Einkommensunterschiede und ein niedrigeres Kaufkraftniveau. Dies liegt dort aufgrund des in den städtischen Räumen hohen Preisniveaus um mehr als 7 Prozent unter dem ländlichen Niveau. Denn beim nominalen Einkommen liegen Stadt und Land noch fast gleich auf (Tabelle 2). Fast alle Großstädte kommen daher auf ein unterdurchschnittliches Kaufkraftniveau. Einzig die Region mit den drei teils recht kleinen kreisfreien Städten Erlangen, Fürth und Schwabach liegt über den Durchschnitt. Düsseldorf, Stuttgart und München verfehlen diesen nur sehr knapp.

Auf Länderebene zeigt sich, dass die ostdeutschen Länder beim Median der Kaufkraft noch um gut 6 Prozent hinter dem Westen zurückliegen. Die ostdeutschen Bundesländer sind überwiegend am Ende des Länderrankings platziert. Allein Brandenburg (Median der Kaufkraft 1.632 Euro) erreicht einen überdurchschnittlichen Wert und lässt damit die westdeutschen Flächenländer Nordrhein-Westfalen und Hessen hinter sich. Bayern, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg schneiden bei diesem Indikator annähernd gleichauf am besten ab. Die Kaufkraft ist dort mit rund 1.700 Euro um knapp ein Sechstel höher als in Mecklenburg-Vorpommern, dem Land mit der in Deutschland niedrigsten Kaufkraft (Tabelle 2).

Tabelle 2: Intraregionale Armut und Kaufkraftniveau im Jahr 2016

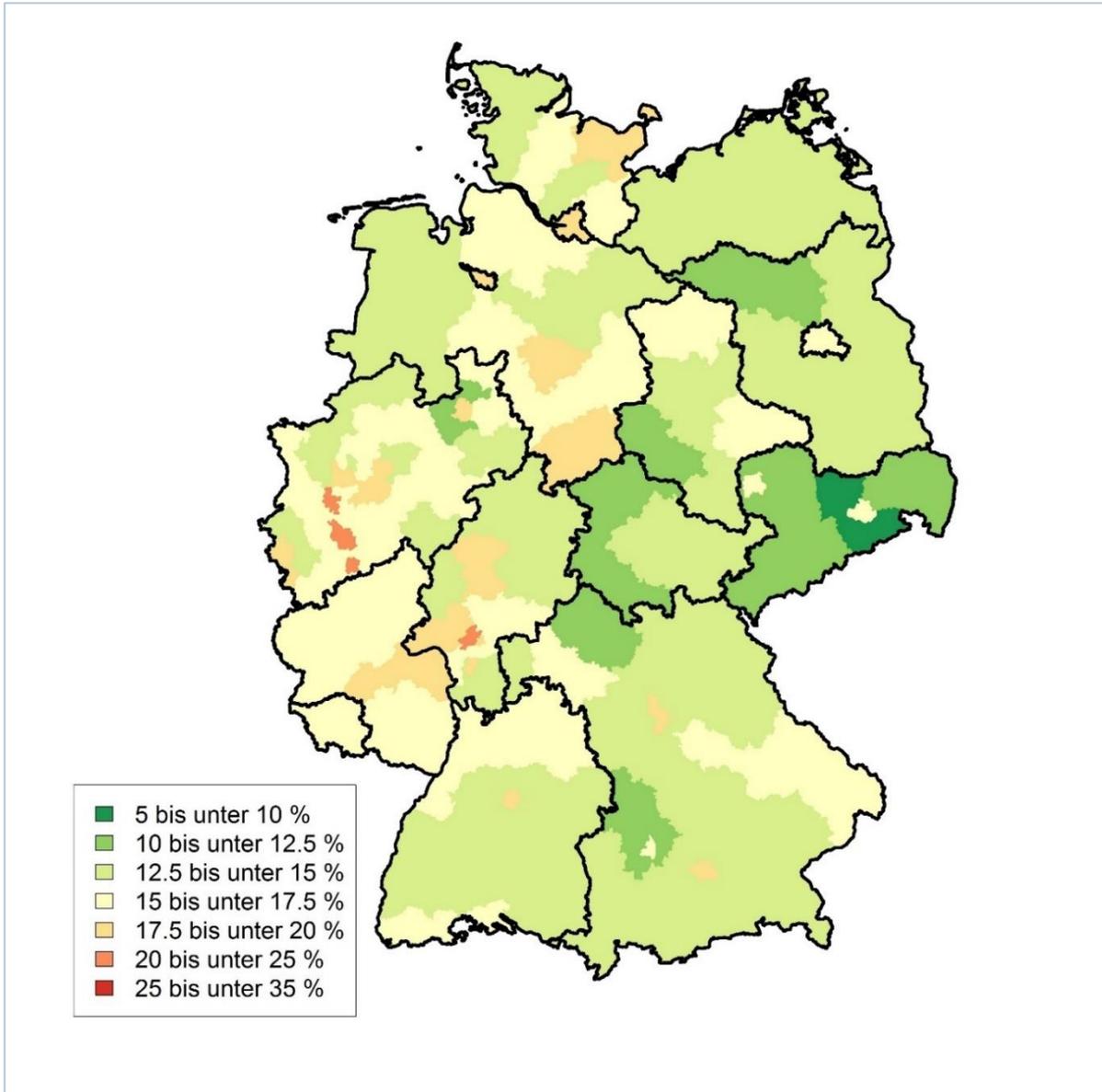
	Intraregionale Armut	Regionaler Schwellenwert	Kaufkraft
	In Prozent der Bevölkerung	In Euro	In Euro
Thüringen	12,0	871	1.547
Sachsen	12,4	867	1.537
Brandenburg	13,4	922	1.632
Mecklenburg-Vorpommern	13,5	846	1.466
Sachsen-Anhalt	14,0	840	1.502
Bayern	14,9	1.038	1.687
Baden-Württemberg	15,4	1.055	1.704
Niedersachsen	16,0	953	1.653
Schleswig-Holstein	16,2	994	1.652
Hessen	16,5	998	1.612
Rheinland-Pfalz	16,6	996	1.693
Saarland	16,6	957	1.663
Berlin	16,7	924	1.521
Nordrhein-Westfalen	16,7	947	1.573
Hamburg	18,1	1.037	1.584
Bremen	18,2	891	1.478
Deutschland	15,6	973	1.621
West	16,0	995	1.642
Ost (mit Berlin)	13,8	883	1.538
Stadt	17,6	971	1.533
Land	14,8	978	1.654

Intraregionale Einkommensarmut: Personen mit einem Einkommen unterhalb des regionalen Schwellenwerts; regionaler Schwellenwert: 60 Prozent des Medians des Äquivalenzeinkommens des jeweiligen Bundeslandes (oder der jeweiligen Anpassungsschicht bei Stadt und Land); Kaufkraft: Median des Äquivalenzeinkommens, preisbereinigt auf deutsches Preisniveau.

Quellen: Forschungsdatenzentrum 2019 (Mikrozensus 2016); eigene Berechnungen

Abbildung 3: Intraregionale Einkommensarmut nach Regionen 2016

In Prozent der Bevölkerung



Quellen: Forschungsdatenzentrum 2019 (Mikrozensus 2016), eigene Berechnungen

Zusammenfassend zeigt sich, dass das Ost-West-Gefälle bei der Kaufkraftarmut mit knapp 1 Prozentpunkt inzwischen relativ gering ist und mit Brandenburg, Sachsen und Thüringen immerhin drei ostdeutsche Bundesländer überdurchschnittlich gut abschneiden. Neuere Ergebnisse aus dem Mikrozensus 2018, dessen Einzeldaten der Wissenschaft noch nicht zur Verfügung stehen, zeigen dass sich das Ost-West-Gefälle bei der Einkommensarmut von 3,4 Prozentpunkten im Jahr 2016 auf 2,5 Prozentpunkte weiter verringert hat (Statistisches Bundesamt, 2019). Da sich gleichzeitig die Lebenshaltungskosten zwischen Ost und West nicht weiter angenähert haben, ist davon auszugehen, dass sich auch die verbleibende Lücke bei der Kaufkraftarmut noch weiter geschlossen hat und es nunmehr bei der Quote keine nennenswerten Unterschiede zwischen Ost und West gibt.

Tabelle 3: Die 15 Regionen mit der höchsten Kaufkraftarmutsquote 2016

	Relative Kaufkraftarmut	Relative Einkommensarmut	Intra-regionale Armut	Kaufkraft	Preise
	In Prozent	In Prozent	In Prozent	In Euro	D = 100
Bremerhaven	27,3	30,5	14,0	1.294	94,6
Köln	25,9	20,0	20,8	1.483	110,6
Nürnberg	25,6	23,3	19,4	1.462	103,3
Gelsenkirchen	25,6	27,3	13,8	1.341	96,7
Bonn	24,9	20,4	22,4	1.551	107,9
Frankfurt am Main	24,8	16,6	20,4	1.493	115,7
Offenbach, Darmstadt, Wiesbaden	24,5	19,0	18,1	1.464	108,7
Wuppertal	23,9	23,6	18,9	1.475	100,0
Dortmund	23,8	24,2	17,5	1.466	98,5
Herne, Bochum	23,5	23,4	17,3	1.458	99,5
Hannover	22,7	22,0	20,9	1.568	100,7
Mülheim an der Ruhr, Oberhausen	22,5	22,7	18,9	1.506	98,9
Duisburg	22,2	22,8	14,9	1.428	98,3
Essen	22,2	21,2	19,6	1.549	101,2
Düsseldorf	22,1	16,6	21,5	1.610	110,5

Relative Kaufkraftarmut: Personen mit einem um regionale Preisdisparitäten bereinigten Einkommen unterhalb des Schwellenwerts von 60 Prozent des Medians des bereinigten Äquivalenzeinkommens; relative Einkommensarmut: Personen mit einem Einkommen von weniger als 60 Prozent des bundesweiten Medians des Äquivalenzeinkommens; Intra-regionale Einkommensarmut: Personen mit einem Einkommen unterhalb des regionalen Schwellenwerts; regionaler Schwellenwert: 60 Prozent des Medians des Äquivalenzeinkommens des jeweiligen Bundeslandes (oder der jeweiligen Anpassungsschicht bei Stadt und Land); Kaufkraft: Median des Äquivalenzeinkommens, preisbereinigt auf deutsches Preisniveau.

Quellen: Forschungsdatenzentrum 2019 (Mikrozensus 2016); eigene Berechnungen

Das im Osten immer noch merklich niedrigere nominale Einkommen relativiert sich durch das niedrigere Preisniveau und wird hinsichtlich der preisbereinigten Armutsgefährdung durch die ausgeglichene Einkommensverteilung fast kompensiert. Dagegen ergibt sich die starke Stadt-Land-Differenz bei der Kaufkraftarmut durch die Kumulation mehrerer Faktoren: Schon das Einkommen (Median) ist in der Stadt – wenn auch nur geringfügig – niedriger als auf dem Land. Die in städtischen Beobachtungsräumen merklich höheren Preise führen zu einem Kaufkraftrückstand von annähernd 7 Prozent gegenüber den ländlichen Gebieten, woraus zusammen mit der

höheren intraregionalen Einkommensarmut eine Differenz von gut 7 Prozentpunkten bei der Kaufkraftarmut gegenüber dem Land erwächst.

In der Rangliste der 15 Anpassungsschichten mit der höchsten Kaufkraftarmut finden sich daher nur Städte (Tabelle 3). Diese unterscheiden sich jedoch deutlich. So ist in der Region mit der höchsten Kaufkraftarmutsquote, Bremerhaven, und in Gelsenkirchen die mittlere Kaufkraft sehr niedrig und liegt bis zu 20 Prozent unter dem Durchschnitt, obwohl das Preisniveau niedrig ist. Dagegen ist in beiden Städten die intraregionale Einkommensarmutsquote mit rund 14 Prozent eher niedrig. In Düsseldorf und Bonn verhält es sich umgekehrt: Trotz des hohen Preisniveaus liegt das Kaufkraftniveau für eine städtische Region auf hohem Niveau. Dagegen sind die Einkommensunterschiede innerhalb der jeweiligen Stadt hoch. Gemessen an der lokalen Einkommensschwelle ist dort mehr als jeder Fünfte armutsgefährdet – der höchste Anteil unter allen Anpassungsschichten. So sind unter den fünfzehn Regionen mit der höchsten relativen Kaufkraftarmut zum einen alle sechs städtischen Ruhrgebietsregionen und das strukturschwache Bremerhaven vertreten aber auch wirtschaftsstarke Großstädte wie Köln, Düsseldorf oder Frankfurt. Damit soll indes nicht gesagt werden, dass auch ländliche Regionen hohe Kaufkraftarmutsquoten und Strukturprobleme aufweisen. Hier sind beispielsweise die Regionen um den Altmarkkreis in Sachsen-Anhalt sowie Teile Mecklenburg-Vorpommerns und Süd-Niedersachsens mit Quoten zwischen 21 und 22 Prozent zu nennen.

Literatur

- Barlösius, Eva, 2006, Gleichwertig ist nicht gleich, in: Aus Politik und Zeitgeschehen, Nr. 37, S. 16–23
- Eichhorn, Lothar, 2013, Regionalisierung von Armutsmessung, <https://www.destatis.de/DE/Methoden/Kolloquien/2013/Eichhorn.pdf> [15.3.2019]
- Forschungsdatenzentrum – FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, 2019, Mikrozensus 2016
- Kawka, Rupert, 2009, Regionaler Preisindex, BBSR-Berichte, Band 30, Bonn
- Kholodilin, Konstantin / Mense, Andreas / Michelsen, Claus, 2016, Die Mietpreisbremse wirkt bisher nicht, in: DIW-Wochenbericht, 83. Jg., Nr. 22, S. 491–499
- 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, S. 24 – 25
- Röhl, Klaus-Heiner / Schröder, Christoph, 2017, Regionale Armut in Deutschland: Risikogruppen erkennen, Politik neu ausrichten, IW-Analysen Nr. 113, Köln
- 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
- Schröder, Christoph, 2018, Armutsgefährdung regional: neue Perspektiven durch Preisbereinigung, in: Zeitschrift für Sozialreform, 64. Jg., Nr. 4, S. 495–523
- Sen, Amartya, 1984, Resources, Values and Development, Oxford
- Statistisches Bundesamt, 2019, Armutsgefährdung 2018 in Bayern am geringsten, in Bremen am höchsten, Pressemitteilung Nr. 282 vom 25. Juli 2019, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/07/PD19_282_634.html [13.8.2019]