

Mona Förtsch und Joachim Ragnitz*

Regionale Armut: Auf die Perspektive kommt es an

Im Jahr 2015 waren in Deutschland durchschnittlich 15,8 % der Bevölkerung armutsgefährdet. Aber nicht alle Regionen sind im gleichen Ausmaß betroffen. Bei der Identifikation besonders gefährdeter Regionen ist es entscheidend, ob nur das Einkommensniveau oder auch regionale Preisunterschiede berücksichtigt werden. Zudem ist auch die Wahl des Maßstabs bedeutsam: Ein starkes Ost-West-Gefälle mit höherer Armutsgefährdung in Ostdeutschland entsteht, wenn sich die Armutsgrenze am bundesweiten Einkommen orientiert. Verwendet man hingegen einen regionalen Bezugspunkt, schneidet der Osten im Gegensatz zum Westen deutlich besser ab. Diese Ergebnisse sollten auch mit Blick auf die aktuelle Diskussion um die „Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen“ stärkere Berücksichtigung finden.

Zur Messung von Armut und sozialer Ausgrenzung wird häufig die Armutsgefährdungsquote herangezogen. Sie wird basierend auf der Einkommensverteilung und damit den Einkommensverhältnissen der Bevölkerung berechnet und gibt an, wie hoch der Anteil der Bevölkerung ist, der mit weniger als 60 % des mittleren Einkommens (Median) auskommen muss. Es handelt sich insoweit um ein Konzept der relativen Armut, da man betrachtet, inwieweit eine Person verglichen mit ihrem Umfeld unter Armut leidet. Im Jahr 2015 lag die Armutsgefährdungsquote für Gesamtdeutschland bei durchschnittlich 15,8 %. Dabei ist entscheidend, an welchem mittleren Einkommen die Armutsgefährdung fest gemacht wird. Sachsen hat bspw. gemessen am Bundesmedian der Nettohaushaltseinkommen im Jahr 2015 eine durchschnittliche Armutsgefährdungsquote von 19,0 %. Wenn man als Bezugsgröße den Landesmedian wählt, liegt sie hingegen um sechs Prozentpunkte niedriger.

In diesem Beitrag wird erstmals dargestellt, wie hoch die nach herkömmlicher Herangehensweise gemessene Armutsgefährdungsquote in den einzelnen Regionen des Bundesgebiets (auf der Basis von Landkreisen) tatsächlich ist. Zusätzlich wird analysiert, welche Auswirkungen sich auf die statistisch ausgewiesene Armutsgefährdung auf Kreisebene ergeben, wenn man unterschiedliche regionale Bezugspunkte heranzieht, denn ein niedriges Einkommen muss zumindest dann nicht zu Einkommensarmut führen, wenn es regionale Unterschiede in den Lebenshaltungskosten gibt.

Berücksichtigt man nur das Einkommen als Indikator für Armut und setzt für alle Kreise einen einheitlichen Schwellenwert an, zeigt sich für Deutschland ein starkes Ost-West-Gefälle. Die Armutsgefährdung ist in den ostdeutschen Kreisen deutlich stärker ausgeprägt als in den westdeutschen Landkreisen. Versucht man allerdings regionale Unterschiede bspw. des Preisniveaus oder der Mieten mittels regional differenzierter Schwellenwerte zu berücksichtigen, verändert sich das Verhältnis. Die Armutsgefährdungsquoten der ostdeutschen Kreise sinken dann und unterschreiten die der westdeutschen Kreise.

Aufgrund der eingeschränkten Datenbasis analysierten bisher vorliegende Untersuchungen die Armutsgefährdung vor allem anhand des Bundesmedians des Einkommens und auf Ebene der Bundesländer. Die Schlussfolgerung daraus ist, dass aus regionaler Sicht vor allem Ostdeutschland stark armutsgefährdet ist. Lediglich eine Studie des Instituts für Wirtschaft in Köln (Röhl und Schröder 2017) disaggregiert nach Regionen (nicht jedoch nach Landkreisen) und untersucht dabei, wie sich regional unterschiedliche Preisniveaus auf die Höhe der Armutsgefährdung auswirken. Dabei wird deutlich, dass regionale Preisunterschiede die Höhe der Armutsgefährdung stark beeinflussen. Die nachfolgende Analyse ähnelt dieser Studie, geht aber insoweit darüber hinaus, dass hier eine stärkere Regionalisierung bis auf Ebene der einzelnen Landkreise vorgenommen wird.

Infobox 1: Definition der Armutsgefährdung

Die Armutsgefährdungsquote ist ein Indikator zur Messung relativer Einkommensarmut. Sie ergibt sich nach Definition der Europäischen Union als der Anteil der Personen, deren Äquivalenzeinkommen unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle liegt. Diese Schwelle ist definiert als 60 % des Medians der Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung in Privathaushalten. Das Äquivalenzeinkommen ist ein bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen jedes Haushaltsmitgliedes, welches auf Basis des Haushaltsnettoeinkommens berechnet wird. Dazu wird das Haushaltsnettoeinkommen mittels einer Äquivalenzskala je nach Haushaltstyp (Haushaltsgröße und Zusammensetzung) gewichtet, um verschieden große Haushalte vergleichbar zu machen. Zur Gewichtung wird die neue OECD-Skala verwendet. Gemäß dieser Skala hat der Haupteinkommensbezieher ein Gewicht von 1,0, jeder weitere Erwachsene ab

* Mona Förtsch ist Doktorandin und Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

14 Jahren ein Gewicht von 0,5 und Kinder unter 14 Jahren haben einen Gewichtungsfaktor von 0,3. Diese Skala berücksichtigt denkbare Einspareffekte durch gemeinsames Haushalten, und dass Kinder und Jugendliche einen geringeren Bedarf haben als Erwachsene. Das berechnete Äquivalenzeinkommen soll dann vergleichbar sein mit dem Einkommen eines ledigen Erwachsenen. Das mittlere Äquivalenzeinkommen ist der Median, also jenes Äquivalenzeinkommen welches von jeweils der Hälfte der Bevölkerung unterschritten bzw. überschritten wird. Eine hohe Armutsgefährdungsquote gibt an, dass ein hoher Anteil der Bevölkerung in relativer Einkommensarmut lebt. Die verwendete 60%-Schwelle stellt einen Indikator für eine geringe finanzielle Ausstattung dar. Personen, die als armutsgefährdet eingestuft werden, leben nicht in absoluter Armut, sondern in relativer. Je nachdem zu welchem Durchschnittseinkommen ihr individuelles Einkommen in Relation gesetzt wird, unterscheidet sich die Höhe der Armutsgefährdungsquote einer Region. Es gilt zudem zu beachten, dass die Armutsgefährdungsquoten nicht angeben, wie weit die Einkommen der armutsgefährdeten Personen unterhalb des jeweiligen Schwellwertes liegen. Zudem führt die Verwendung des Medians als Schwellwert dazu, dass die Armutsgefährdungsquote auf unter 50 % beschränkt ist. Außerdem ist eine häufige Kritik an dieser Definition, dass sie sich nur auf das Einkommen bezieht und Faktoren wie eine materielle Deprivation (Entbehrung) ignoriert.

Methodisch bedingt werden auch zum Beispiel Studenten oder Personen in Ausbildung berücksichtigt, die zwar im Regelfall ein geringes Einkommen aufweisen, sich aber vermutlich nicht arm oder gar ausgegrenzt fühlen. Andere Gruppen wie Obdachlose oder Personen in Alten- und Pflegeheimen, die potenziell stark von Armut bedroht sind, werden von der Statistik hingegen nicht erfasst.

WAHL DES BEZUGSPUNKTES ENTSCHEIDEND FÜR HÖHE DER ARMUTSGEFÄHRDUNG

Die Armutsgefährdungsquote wird hier anhand von drei unterschiedlichen Schwellenwerten berechnet: anhand des Bundesmedians, des Landesmedians und des jeweiligen regionalen Medians, der hier dem Kreismedian entspricht. Misst man Armut im Vergleich zum Bundesmedian, werden die Armutsgefährdungsquoten anhand eines für alle Kreise einheitlichen Schwellenwertes berechnet. Dies gibt Aufschluss darüber, wie die Einkommen räumlich verteilt sind. Die Armutsgefährdungsquote reflektiert dann zu einem erheblichen Anteil lediglich die ungleiche Verteilung der Wirtschaftskraft im Bundesgebiet. Eine tiefer regionalisierte Definition des Schwellenwertes berücksichtigt hingegen auch unterschiedliche regionale Einkommensniveaus. Sie veranschaulicht daher wie das Einkommen innerhalb einer Region auf arme und reiche Personen verteilt ist.

Fraglich ist inwieweit der Schwellenwert für die Armutsmessung regionalisiert werden soll und welche Personen-Gruppe somit als Vergleich dient. Laut Definition der Europäischen Union ist der als Minimum hinnehmbare Lebensstandard

des gesamten Landes ausschlaggebend für die Armutsgefährdung. Verwendet man folglich den Bundesmedian als Schwellenwert der Armutsgefährdung, vernachlässigt man jedoch, dass sich Preisniveaus und Mietpreise regional unterscheiden. Außerdem lässt sich auch argumentieren, dass Armut in wirtschaftlich schwachen Regionen überschätzt wird, wenn man den Bundesmedian verwendet, während sie in wirtschaftlich starken Regionen unterschätzt wird (Becker und Mertel 2010).

Ein tiefer regionalisierter Schwellenwert sollte auch dann gewählt werden, wenn man Armut als sozialen Ausschluss versteht, da hierfür der Vergleich mit den Personen in der direkten Nachbarschaft und im jeweiligen sozialen Umfeld relevant ist. Dies kann durch die Betrachtung der Kreisebene zumindest approximiert werden (Angaben über bestimmte soziale Bezugsgruppen liegen nicht vor). Zielt die Armutsbekämpfung darauf ab, soziale Teilhabe zu ermöglichen, sollte ein regionaler Vergleichsmaßstab herangezogen werden. Dieser gleicht außerdem nominale Preisunterschiede, die von der amtlichen Statistik nicht erhoben werden, in einem gewissen Umfang aus, da für alle Einwohner eines Kreises in etwa das gleiche Preisniveau gilt.

Die Wahl des Schwellenwertes sollte insoweit von der genauen Forschungsfrage und deren Kontext abhängen. Verwendet man den Bundesmedian, erhält man die interregionale Einkommensarmut. Diese beinhaltet aber vermutlich nicht nur die Personen, die sich sozial ausgegrenzt fühlen. Diese würden anhand des Kreismedians als Gefährdungsschwelle besser abgebildet. Über diesen erhält man die intraregionale Einkommensarmut. Allerdings könnten bei kleinen Landkreisen zu wenig Daten verfügbar sein, um belastbare Armutsgefährdungsquoten zu berechnen.

Infobox 2: Daten

Die Armutsgefährdungsquoten werden hier anhand der Daten des Mikrozensus von 2015 berechnet. Im Mikrozensus wird jährlich 1 % aller Haushalte zu unterschiedlichen Themen wie ihrer sozialen oder wirtschaftlichen Lage befragt. Im vorliegenden Datensatz sind 627 971 Beobachtungen enthalten. Dieser ist somit groß genug, um eine tief regionalisierte Analyse auf Kreisebene zu ermöglichen. Die Ergebnisse sind mittels regionalisiertem Gewichtungsfaktor auf die gesamtdeutsche Bevölkerung hochgerechnet. Die Armutsgefährdung wird für alle Personen berechnet, die in Privathaushalten und am Hauptwohnsitz leben und gültige Einkommensangaben gemacht haben. Der Mikrozensus erhebt klassierte Einkommensdaten, was bei der Berechnung der Armutsgefährdung berücksichtigt werden muss. Eine genaue Beschreibung der Vorgehensweise findet sich beispielsweise bei Boehle (2015). Die befragten Personen sind zur Teilnahme verpflichtet, weshalb es keine Verzerrung in den Daten durch fehlende Angaben zum Einkommen geben sollte. Da die Befragten aber vor allem ihre regelmäßigen und größeren Einkommensbestandteile angeben und unregelmäßige sowie kleinere Teile häufig vergessen, unterschätzt der Mikrozensus das Nettohaushaltseinkommen.

ERGEBNISSE: OST-WEST-GEFÄLLE KEHRT SICH BEI REGIONALISIERTEN ARMUTSGEFÄHRDUNGSQUOTEN UM

Die Armutsgefährdungsquote für Gesamtdeutschland lag im Jahr 2015 bei durchschnittlich 15,8 %, wenn man diese anhand des Bundesmedians misst. Verwendet man den jeweiligen Kreismedian zur Berechnung der Armutsschwelle, ändert sich die Quote im Mittel zu 15,4 %. Der Unterschied ist also für Gesamtdeutschland nicht allzu groß. Betrachtet man allerdings, wie sich die Quoten verschiedener Kreise durch unterschiedliche Schwellenwerte verändern, sieht man deutliche Abweichungen sowie eine veränderte regionale Betroffenheit.

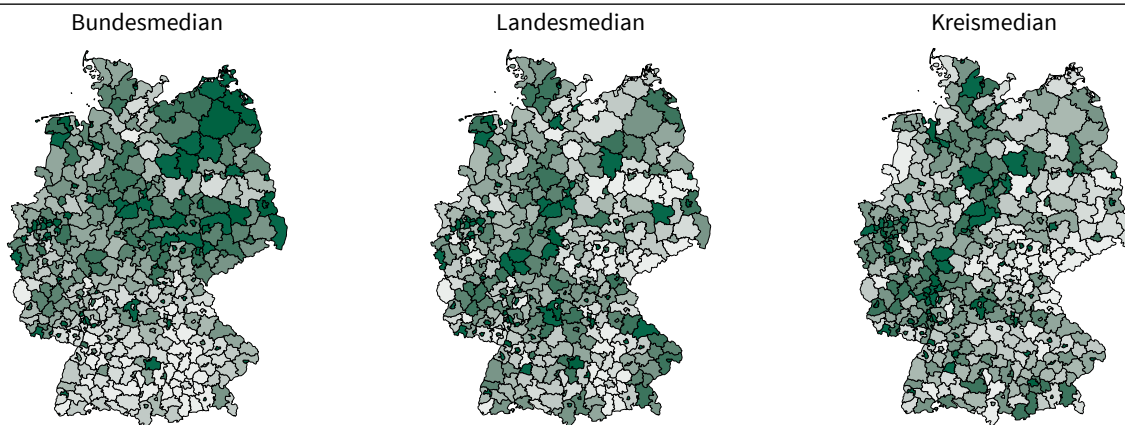
Abbildung 1 zeigt die Armutsgefährdungsquoten der deutschen Kreise im Jahr 2015. Bei der linken Karte wurde der Bundesmedian als Schwellenwert verwendet, bei der mittleren Karte der Landesmedian und bei der rechten Karte der Kreismedian. Unabhängig von der gewählten Armutsgrenze liegt die Spannweite der Quoten für Gesamtdeutschland etwa im selben Bereich.¹ Die regionale Verteilung ist jedoch deutlich unterschiedlich.

Aus der linken Karte geht hervor, dass bei der Verwendung des Bundesmedians die ostdeutschen Kreise stärker armutsgefährdet sind als die westdeutschen. Aber auch im Ruhrgebiet liegen Kreise mit einer hohen Armutsgefährdung.

Die Kreise in Süddeutschland weisen hingegen mehrheitlich nur eine geringe Armutsgefährdungsquote auf, da hier das allgemeine Einkommensniveau höher ist als in Ostdeutschland oder im Ruhrgebiet. Das Bild verändert sich jedoch, wenn der Median des jeweiligen Bundeslandes, in dem der jeweilige Kreis liegt, als Schwellenwert verwendet wird. Die Armutsgefährdung des Ostens sinkt dann, weil das durchschnittliche Einkommen hier flächendeckend niedriger liegt als im Westen. In den westdeutschen Bundesländern ergeben sich hingegen höhere Armutsgefährdungsquoten, vor allem in den eher peripher gelegenen Landesteilen. Wiederum anders stellt sich das Bild dar, wenn der Median des jeweiligen Landkreises als Schwellenwert für die Armutsgefährdung herangezogen wird. Die relative Einkommensarmut ist dann in Ostdeutschland geringer als im Westen, die Einkommen sind im Osten also gleichmäßiger verteilt. Im Westen sieht man, dass vor allem die kreisfreien Städte stärker von Armut bedroht sind.

Den Effekt der unterschiedlichen Schwellenwerte auf die Lage der ostdeutschen Kreise innerhalb der Verteilung der Armutsgefährdungsquoten veranschaulicht Abbildung 2. Während sich die ostdeutschen Landkreise bei der Berechnung am Bundesmedian gehäuft am oberen Ende der Verteilung finden, rücken sie bei der Berechnung am Kreismedian in der Verteilung deutlich nach unten. Die Einkommensungleich-

Abb. 1
Armutsgefährdungsquoten der Kreise 2015

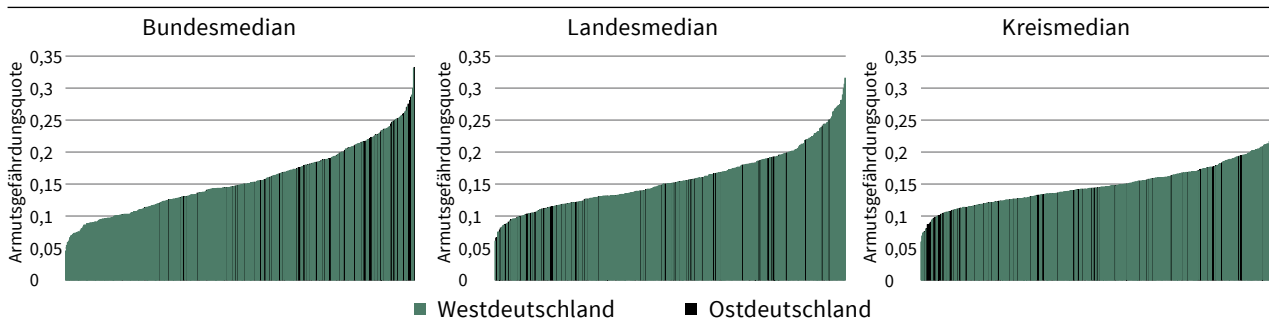


Anmerkung: Je dunkler die Einfärbung, desto höher ist die Armutsgefährdungsquote des Kreises.

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2017), Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Abb. 2
Verteilung der Armutsgefährdungsquoten 2015



Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2017), Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

heit eines Kreises ist dann in Ostdeutschland geringer als in Westdeutschland, was sich in einer geringeren Armutsgefährdung widerspiegelt.

Die tieferen Ursachen für das bessere Abschneiden der neuen Bundesländer bei der regionalisierten Armutsgefährdung können mittels dieser deskriptiven Analyse nicht ermittelt werden. Ein wesentlicher Einflussfaktor ist jedoch das durchschnittliche Lohn- bzw. Einkommensniveau in einer Region: Wo dieses niedrig ausfällt, ist auch die Armutsgefährdung, gemessen am Bundesmedian, verhältnismäßig hoch. Dieser Effekt verschwindet jedoch dann, wenn man stattdessen den Kreismedian als Vergleichsmaßstab heranzieht. Dies erklärt, weshalb Ostdeutschland deutlich niedrigere Armutsgefährdungsquoten bei der Betrachtung kreisspezifischer Armutsgefährdungsquoten aufweist als Westdeutschland. Hinzu kommt, dass dort die Nettoeinkommen gleichzeitig gleichmäßiger über die Bewohner einer Region verteilt sind.

Ein weiterer Grund für eine hohe Armutsgefährdungsquote ist ein hoher Anteil von Empfängern von Arbeitslosengeld II, da dies lediglich das Existenzminimum einer Person abdeckt und damit in aller Regel unter dem jeweiligen Medianwert des Einkommens liegt. Betroffen hiervon sind wiederum vor allem weite Teile Ostdeutschlands, aber auch strukturschwache bzw. altindustrielle Regionen im Westen (wie bspw. das Ruhrgebiet oder die Werftstandorte). Schließlich spielt auch die Branchenstruktur einer Region eine Rolle, da die Löhne in den einzelnen Wirtschaftszweigen unterschiedlich hoch sind.

Weitergehende Analysen zeigen, dass bestimmte Gruppen wie bspw. Rentner oder Studenten in stärkerem Maße von Armutsgefährdung betroffen sind. In West- bzw. Ostdeutschland sind gemessen am Bundesmedian im Mittel über alle Kreise 28,2 % bzw. 26,0 % der armutsgefährdeten Personen Rentner und 26,5 % bzw. 22,9 % Studenten.^{2,3} Tatsächlich sind insbesondere Studenten vergleichsweise häufig als armutsgefährdet klassifiziert; gemessen am nationalen Median haben sie eine durchschnittliche Armutsgefährdungsquote von 23,7 %. Gerade hier zeigen sich jedoch auch die Grenzen der Messung der Armutsgefährdung, denn diese weisen zwar während ihres Studiums ein niedriges Einkommen auf, jedoch zumeist mit der Perspektive auf ein überdurchschnittliches Einkommen nach Studienabschluss. Zudem ist hier auch der Bundes- oder Landesmedian kaum der richtige Vergleichsmaßstab, da Studenten sich im Regelfall innerhalb einer in sich weitgehend homogenen sozialen Gruppe bewegen, so dass sie sehr wohl in der Lage sein dürften, am sozialen Leben innerhalb ihres direkten Umfeldes teilzunehmen.

Etwas anders ist die Situation bei den Rentnern einzuschätzen. Allerdings liegt deren Armutsgefährdungsquote mit durchschnittlich 16,2 % nicht weit über dem deutschen

Durchschnitt.⁴ Altersarmut stellt insoweit zumindest bislang kein gravierendes sozialpolitisches Problem dar.⁵

FAZIT

In Deutschland herrscht im Hinblick auf die nationale relative Einkommensarmut ein starkes Ost-West-Gefälle. Die neuen Bundesländer sind stärker betroffen, wenn man das bundesdurchschnittliche Einkommensniveau als Vergleichsmaßstab heranzieht. Das Bild ändert sich jedoch fundamental, wenn man regionale Besonderheiten berücksichtigt: Berechnet man eine regionale Armutsgefährdungsquote, die implizit neben dem regionalen Einkommensdurchschnitt auch das regionale Preisniveau berücksichtigt, schneidet Ostdeutschland besser ab und weist einen deutlich geringeren Anteil armutsgefährdeter Menschen aus. Grund hierfür ist die insgesamt gleichmäßigere Einkommensverteilung in den ostdeutschen Ländern. Hieraus ergibt sich, dass die Höhe statistisch gemessener Armutsgefährdung stark von der Wahl des Schwellenwerts abhängig ist. Zudem muss bei der Interpretation von (regionalen) Armutsgefährdungsquoten berücksichtigt werden, dass deren Höhe stark durch die Gruppe der Studenten geprägt ist, die im Regelfall nur temporär als einkommensarm gelten können und deswegen wohl kaum einer besonderen sozialpolitischen Unterstützung bedürfen.

LITERATUR

- Becker, B. und B. Mertel (2010), „Aspekte regionaler Armutsmessung in Deutschland“, *Wirtschaft und Statistik*, 4(2010), S. 383-395.
- Boehle, M. (2015), *Armutsmessung mit dem Mikrozensus: methodische Aspekte und Umsetzung für Querschnitts- und Trendanalysen*.
- FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2017), *Mikrozensus 2015*, Düsseldorf.
- Krenz, S.; Nagl, W. und J. Ragnitz (2009), „Is There a Growing Risk of Old-Age Poverty in East Germany?“, *Applied Economics Quarterly Supplement* 55 (60), S. 35-54.
- Röhl, K. H. und C. Schröder (2017), *Regionale Armut in Deutschland. Risikogruppen erkennen, Politik neu ausrichten*, IWA Analysen, (113).

- 1 Die Quoten liegen bei Verwendung des Bundesmedian zwischen 4,6 % und 33,3 %, bei Verwendung des Landesmedians zwischen 6,1 % und 31,6 % und bei Verwendung des Kreismedian zwischen 6,0 % und 30,5 %.
- 2 Dies erklärt auch zu einem guten Teil die hohe Armutsgefährdungsquote in den kreisfreien Städten, die häufig auch Standorte von Hochschulen sind.
- 3 Die Verwendung der Landes- oder Kreismedians verändert die Anteile der Rentner und Studenten an den Armutsgefährdungsquoten in keinem nennenswerten Ausmaß.
- 4 Für die Berechnung wird nur das Einkommen der Rentner verwendet, der Besitz von Immobilien wird hingegen vernachlässigt.
- 5 Das Risiko für Altersarmut in Deutschland untersuchen bspw. Krenz et al. (2009) ausführlich.