

# Wie kann man die regionale Dimension von Armut messen?

## – Eine methodische Auseinandersetzung mit dem Armutsatlas des „Paritätischen“

Am 18. Mai 2009 erschien, herausgegeben vom Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband („Der Paritätische“) ein Armutsatlas<sup>1)</sup>. Da das Thema Armut die Menschen stark interessiert, fand dieser Atlas auch die besondere Aufmerksamkeit der Medien.

Dieser Armutsatlas basiert – genauso wie auch die amtlichen Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder über Armuts- bzw. Armutsgefährdungsquoten – auf Daten des Mikrozensus, der großen 1 %-Bevölkerungstichprobe. Auch die konzeptionellen Grundlagen und die Berechnungsmethode sind grundsätzlich mit der Methode identisch, die dem Niedersächsischen Landesbericht über Armut und Reichtum 2007<sup>2)</sup> bzw. dem gemeinsamen Datenangebot zum Thema Armutsgefährdung und Sozialberichterstattung<sup>3)</sup>, das ebenfalls im Mai 2009 freigeschaltet wurde, verwendet wurde. Da das Thema Armut bzw. Armutsgefährdung eine starke regionale Dimension hat, ist es zunächst auch sehr verdienstvoll, dass dieser Armutsatlas regionale „Armutrisikoquoten“ bundesweit hat berechnen lassen und jetzt veröffentlicht. Dennoch gibt es – gerade aus Sicht einer regionalen Berichterstattung über Armut und schwierige Lebenslagen – schwere methodische Bedenken gegen bestimmte methodische Grundannahmen, Aussagen und Ergebnisse dieser Publikation. Darüber muss unter den Fachleuten und unter den Nutzern der Armutsberichterstattung diskutiert werden.

### 1. Fehlerhafte Aussagen des Armutsatlas über Niedersachsen und Bremen

Wenn sich bundesweit agierende Institutionen über regionale Verhältnisse äußern, gibt es immer die Gefahr, dass sie die regionalen Strukturen nicht so ganz genau kennen. Das äußert sich in folgenden Fehlern:

1) Der genaue Titel ist „Unter unseren Verhältnissen... Der erste Armutsatlas für Regionen in Deutschland“. Man kann ihn unter [www.armutsatlas.de](http://www.armutsatlas.de) im Internet ansehen und herunterladen.

2) Niedersächsischer Armuts- und Reichtumsbericht 2008 – Entwicklung von Armut und Reichtum in Niedersachsen 2005 bis 2007, in: Stat. Monatshefte Niedersachsen 12/2008.

3) Im Rahmen des Statistik-Portals der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder stehen seit Mai 2009 Informationen aus dem Themengebiet der Sozialberichterstattung zur Verfügung. Vor allem handelt es sich um Informationen über „Armutgefährdungsquoten“ in allen 16 Ländern im Jahr 2007. Diese Armutsgefährdungsquoten liegen lebenslagenorientiert für verschiedene Personengruppen vor. U.a. geht es um Alter und Geschlecht, Qualifikation und Migrationsstatus der Menschen sowie um die Zahl der Kinder im Haushalt. Das neue Informationsangebot wird laufend aktualisiert und weiterentwickelt. Es steht im Statistik-Portal ([www.statistik-portal.de](http://www.statistik-portal.de)) unter dem Link [www.amtliche-sozialberichterstattung.de](http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de) zur Verfügung.

a) Das Kapitel und die Karten über das *Land* Bremen stehen unter der Überschrift „Freie Hansestadt Bremen“ (S. 20 und 21). Das ist falsch, weil das Land Bremen aus den Städten Bremen *und Bremerhaven* besteht.

b) Über Niedersachsen kann man lesen, dass das Land die höchsten Binnenwanderungsverluste aller Bundesländer zu verzeichnen hat (S. 18); zwischen 1991 und 2006 saldiert 454 000 Menschen. Das hört sich zunächst, wenn man keine weiteren Informationen über die Ursachen hat, alarmierend an: Laufen Niedersachsen seine Einwohner davon? Nein, so ist es nicht. In Niedersachsens Landkreis Göttingen gibt es die bundesweite zentrale Anlaufstelle für Spätaussiedler in Friedland. Hier kommen sie aus Russland, Kasachstan usw. an und werden von Friedland auf die Bundesländer verteilt. Darum hat Niedersachsen einen hohen Außenwanderungssaldo und einen Negativsaldo im Verkehr mit den anderen Ländern – unterm Strich ist der Wanderungssaldo seit Jahren positiv.

c) Es heißt im Atlas auf S. 18: „Das industrielle Zentrum Niedersachsens befindet sich im Raum Hannover. Zu den strukturschwachen Regionen gehören die großräumigen ländlichen Bereiche im Nordosten und im Westen Niedersachsens. Eine Ausnahme bildet die ländliche Region Oldenburg-Münsterland. An der Küste spielt die Hafenwirtschaft eine besondere Rolle, wobei die Bedeutung des Schiffbaus in den vergangenen Jahren deutlich abgenommen hat.“

Als Regionalforscher weiß man gar nicht, wo man beginnen soll mit den Richtigstellungen:

– Die Landeshauptstadt Hannover ist das kulturelle, wirtschaftliche und administrative Zentrum des Landes. Sie ist aber gerade nicht so stark industriell geprägt, sondern eher ein Dienstleistungsstandort. Das *industrielle* Zentrum des Landes ist nicht einfach Hannover, sondern der Raum Hannover-Braunschweig-Wolfsburg.

– Der Westen des Landes ist nicht einfach „strukturschwach“, sondern entwickelt sich im Gegenteil seit Jahren dynamischer als der Rest des Landes. Das gilt für den gesamten Raum zwischen Oldenburg und Osnaabrück, insbesondere für das „Oldenburger Münsterland“ (so und nicht anders heißt diese Region, die aus den Landkreisen Vechta und Cloppenburg besteht), aber auch z.B. für das Emsland. Auch der Nordosten des Landes ist nicht einfach strukturschwach; das mag für die Landkreise Uelzen und Lüchow-Dannenberg gel-

ten, aber bestimmt nicht für Harburg und Lüneburg. Probleme gibt es eher im Süden und Osten des Landes.

- An der Küste gibt es Häfen, das ist richtig beobachtet. Aber das ist nicht einfach „Hafenwirtschaft“, sondern „maritime Wirtschaft“: Dazu gehören die Häfen und ihre Infrastruktur, die Werften und ihre Zulieferer, die Fischerei, der Tourismus und nicht zu vergessen die Windenergie-Nutzung an der Küste und im Offshore-Bereich. Zwei der wichtigsten Zukunftsprojekte des Landes – die verstärkte Windenergie-Nutzung und der Tiefwasserhafen (Jade-Weser-Port) in Wilhelmshaven – sind dieser maritimen Wirtschaft zuzuordnen.
- Die Armutsquoten in Niedersachsen, so heißt es im Armutsatlas, „verharren auf dem gleichen Niveau“, wobei der Atlas die Jahre 2005 bis 2007 untersucht. Das ist zwar richtig, aber es wird das Wesentliche unterschlagen: Der jahrzehntelange Anstieg der Armutsquoten, den das Statistische Landesamt seit dem Berichtsjahr 1986 fortlaufend feststellen musste, ist mit dieser „Stagnation“ erstmal gestoppt.

## 2. Raumordnungsregionen als Analyseeinheit einer Armutsberichterstattung?

Der Atlas wählt als kleinste Analyseeinheit die Raumordnungsregion. Diese haben eine Größe von ca. 500 000 Einwohnern; das ist eine geeignete Größe, um Stichprobenfehler zu minimieren. Für eine regionale Betrachtung sind sie aber höchstens aus der Vogelperspektive der *bundesweiten* Raumbearbeitung ein geeigneter Baustein. Sie setzen sich in Niedersachsen aus bis zu acht kreisfreien Städten und Landkreisen zusammen. Im Lande gibt es 13 Raumordnungsregionen, wobei eine – 13-Bremerhaven – zwei niedersächsische Landkreise und Bremerhaven umfasst. Raumordnungsregionen sind analytische Regionen. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung definiert: „Raumordnungsregionen (ROR) sind keine Programmregionen des Bundes, sondern stellen das Beobachtungs- und Analyseraster der Bundesraumordnung dar. Sie bilden den räumlichen Bezugsrahmen für

- großräumige Analysen der raumstrukturellen Ausgangslage,
- großräumige Analysen der raumwirksamen Bundesmittel,
- Prognosen der großräumigen Entwicklungstendenzen,
- Aussagen über großräumige Disparitäten im Bereich der Infrastruktur und der Erwerbsstruktur.“<sup>4)</sup>

Man sieht: Der Akzent liegt auf dem „großräumigen“. Die *Armutsbeobachtung muss aber so kleinräumig wie me-*

4) Vgl. bbr.bund.de.

*thodisch möglich sein. Raumordnungsregionen verdecken durch ihre schiere Größe und weil sie z. T. heterogene Regionen zusammenfassen müssen regionale Disparitäten.* So umfasst z.B. die Raumordnungsregion Hannover u.a. die Landeshauptstadt und den ländlichen und peripheren LK Nienburg. Die Raumordnungsregion Lüneburg umfasst den boomenden LK Lüneburg genauso wie das strukturschwache Lüchow-Dannenberg.

Raumordnungsregionen haben schließlich den Nachteil, dass sie analytische Konstrukte und keine administrative Einheit sind. Es gibt an der Spitze einer Raumordnungsregion keinen Landrat oder Oberbürgermeister, an den man sich *handlungsorientiert* wenden könnte, um eine regionale Initiative zur Bekämpfung von Armut zu starten.

Der LSKN hat darum als kleinste Analyseeinheit der Armutsberichterstattung die „regionale Untergruppe“ des Mikrozensus gewählt. Das entspricht in etwa der Kreisebene, wobei sehr kleine Kreise zusammengefasst werden (z.B. Uelzen mit Lüchow-Dannenberg) und sehr große Kreise wie die Region Hannover in die Landeshauptstadt und ihr Umland zerlegt werden.

## 3. Warum keine Berechnung von Reichtumsquoten?

In Niedersachsen gibt es seit 1998 eine regelmäßige Berichterstattung über Armut und Reichtum. Der Reichtum war und ist immer mit im Blickfeld, weil es immer auch um die Frage geht, ob es eine „Schere“ zwischen reich und arm, zwischen oben und unten gibt, und ob diese Schere sich weiter öffnet. Eine solche Öffnung würde eine soziale Polarisierung bedeuten und würde sich statistisch darin niederschlagen, dass die Armuts- und zugleich die Reichtumsquoten steigen. *Der Armutsatlas muss sich fragen lassen, warum keine Reichtumsquoten berechnet wurden.* Methodisch funktioniert dies analog der Berechnung der Armutsquoten: Als „armutsgefährdet“ gilt jeder, dessen Nettoäquivalenzeinkommen 60 % des Durchschnitts unterschreitet. Als „reich“ gelten Personen mit mehr als 200 %.

## 4. Wird der regionale oder der nationale Einkommensdurchschnitt als Vergleichsmaßstab für die Bestimmung von Armutsschwellen gewählt?

Die problematischste Entscheidung des Paritätischen bei der Konzeption des Armutsatlases bezieht sich auf die Frage, *an welchem Durchschnitt* (= durchschnittliches bedarfsgewichtetes Nettoäquivalenzeinkommen, berechnet auf Basis der neuen OECD-Skala) man die regionale Armut misst. Der Armutsatlas bezieht sich auf das *bundesweite* Durchschnittseinkommen, in Niedersachsen haben wir uns strikt für den *jeweiligen regionalen Durchschnitt* entschieden.

Das bundesweite Pro-Kopf-Einkommen lag 2007 bei 1 276 Euro und in Niedersachsen bei 1 257 Euro. Innerhalb des Landes traten Werte von maximal 1 435 (LK Harburg) und minimal 1 101 (LK Cloppenburg) auf<sup>5)</sup>. Bemesse ich also die Armut in Cloppenburg am bundesweiten Wert, so ist dort jeder arm, der weniger als 766 Euro hat (60 % von 1 276 Euro). Beziehe ich mich auf den Cloppenburger regionalen Durchschnitt, so liegt die dortige Armutsschwelle bei 661 Euro. Man sieht: Dies ist keine rein theoretische Frage, sondern man bekommt ganz unterschiedliche Ergebnisse. Nun bringt der Armutsatlas keine Ergebnisse für Cloppenburg; das Ergebnis dieses Kreises geht in dem der Raumordnungsregion 16-Oldenburg unter, aber sehr wohl für Ostfriesland<sup>6)</sup>, das als die Region mit der höchsten Armutsquote Niedersachsens dargestellt wird.

Im Ergebnis spiegeln die Armutsquoten im Atlas im Wesentlichen lediglich regionale Einkommensdisparitäten. Die Autoren stellen auf S. 8 eine Dreiteilung Deutschlands fest in einen reichen Süden, einen armen Osten und einen in der Mitte liegenden Nordwesten. Mit Verlaub: Diese Erkenntnis ist richtig, aber spätestens seit 2006 nicht so besonders neu<sup>7)</sup>; sie ergab sich schon länger sowohl aus einer Untersuchung von ALG II-Daten als auch aus den Nachweisungen über das verfügbare Einkommen.

Das Problem der regionalen Armut aber wird so teils überhöht, teils unterschätzt, auf jeden Fall verzerrt, und zwar aus folgenden Gründen:

a) *Die relativ hohen Einkommen in einigen Regionen werden zum erheblichen Teil konterkariert durch hohe Lebenshaltungskosten.* Vor allem die Mieten sorgen dafür, dass z.B. die relativ hohen Einkommen in München nicht automatisch einen höheren Lebensstandard oder mehr Wohlstand bedeuten. Umgekehrt werden die relativ niedrigen Einkommen in Ostfriesland zum guten Teil dadurch kompensiert, dass dort Mieten und die Kosten für Häuser relativ niedrig sind. Dafür nur ein aktueller statistischer Beleg: Nach vorläufigen Angaben der Bundesagentur für Arbeit für den April 2009 wurden an den Kreis der „Hartz IV-Bezieher“ folgende Kosten für Leistungen für Unterkunft und Heizung je Bedarfsgemeinschaft gezahlt: In München 429 €, in Frankfurt am Main 410 €, im LK Freyung-Grafenau 185 €, im ostfriesischen LK Aurich 287 €<sup>8)</sup>. Man darf nicht nur die Einkommenseite der Haushalte, sondern muss auch genauso die Ausgabenseite so gut es geht berücksichtigen. Sonst überschätzt man die Armut

5) Quelle: Stat. Monatshefte Niedersachsen 12/2008, S. 665 und 679.

6) Auch hier sieht man die Problematik der Raumordnungsregionen: Cloppenburg wird nicht mit dem benachbarten, historisch, mental und wirtschaftsstrukturell eng verwandten LK Vechta zusammengefasst, sondern mit Kreisen im Nordoldenburgischen. Zur Raumordnungsregion „Ostfriesland“ werden auch Wilhelmshaven und Friesland geschlagen, die *eben nicht* zu Ostfriesland gehören. „Von oben“ kann man die vielfältigen regionalen Besonderheiten meist nicht erkennen.

7) Vgl. Lothar Eichhorn, Deutschland dreigeteilt?, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen 12/2006, S. 618ff.

8) Vgl. BA für Arbeit, Durchschnittliche monatliche Geldleistungen nach den Leistungsarten des SGB II, April 2009, vorläufige Daten.

in einkommensschwachen Regionen und unterschätzt die Armut in einkommensstarken Regionen.

b) Die Ausgabenseite wird auch durch statistisch schwer messbare Unterschiede im „sozialen Zusammenhalt“ und der regionalen Sozialstruktur erheblich beeinflusst. In Regionen mit unterdurchschnittlichen Einkommen gibt es oft Einkommenseffekte und Wohlstandsvermehrungen, die *nicht über den Markt vermittelt* sind. Dies sind z.B. Tauschringe, Nachbarschaftshilfe, verwandtschaftliche und nachbarschaftliche Netzwerke aller Art. Gerade auch in den ärmeren Regionen werden wertvolle Produkte wie z.B. Gartenerzeugnisse und wichtige Dienstleistungen wie z.B. die Reparatur von Autos oder Kinderbetreuung getauscht bzw. nicht-monetär im Wege gegenseitiger Hilfe zur Verfügung gestellt.

c) Schließlich und vor allem: Die Armutsbekämpfung hat immer das Ziel, Menschen so gut es geht zu gleichberechtigter Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu befähigen. „Soziale Exklusion“, der Ausschluss von Menschen aus dem gemeinschaftlichen Leben, soll vermieden werden. Auf diese Vorgabe gründet sich das Konzept der „relativen Armut“, die mittels starker Abweichungen vom Einkommensdurchschnitt gemessen wird. Gerade als Mensch, der in Armut oder in prekären Lebenslagen lebt, will ich nicht ausgeschlossen sein – ich will mit meinen Freunden, Nachbarn, Bekannten und Verwandten mithalten können, will nicht ausgegrenzt oder „abgehängt“ werden – und ich will schon erst recht nicht, dass dies meinen Kindern passiert, die für ihre prekäre Situation ganz gewiss nichts können. *Also ist der Maßstab, an dem ich meine „Armut“ messe, der Maßstab des Einkommens und der Lebenslage all der Menschen, mit denen ich alltäglich umgehe – kurz: mein Maßstab, gerade wenn ich arm bin, ist ein regionaler Maßstab. Der Handlungsraum der Armen ist lokal und allenfalls regional, und auch die Akteure der Armutsbekämpfung, die wirklich „an der Front“ stehen, agieren regional.*

Aus all diesen Gründen ist es methodisch besser, das jeweilige regionale Durchschnittseinkommen zu Grunde zu legen. Der nationale Durchschnitt, wie übrigens auch ein europäischer oder gar weltweiter Durchschnitt, sind keine adäquaten Bezugsgrößen.

## 5. Weitere Armutsindikatoren sind erforderlich

Schließlich und endlich ist es unzureichend, wie der Armutsatlas ausschließlich „Armutsrisikoquoten“ zu berechnen. Diese Quoten können allein in die Irre führen, denn sie sind zunächst einmal streng statistisch keine Armutsquoten, sondern Indikatoren zur Ungleichverteilung von Einkommen. Das kann im Einzelfall verzerren, z.B. schon allein auf Basis von innerregionalen Disparitäten der Untersuchungsregion. Man muss also zwingend auch ande-

re Indikatoren ergänzend heranziehen, z.B. die Daten der BA für Arbeit über SGB II-Empfänger. Die niedersächsische Armuts- und Reichtumsberichterstattung hat darum einen ganzen Datenkranz von entsprechenden Indikatoren berechnet und für Niedersachsens Kreise publiziert.

## 6. Schluss

Der Armutsatlas hat das unzweifelhafte Verdienst, die Debatte über die regionale Dimension von Armut vorange-

bracht zu haben, indem die öffentliche Aufmerksamkeit auf das Thema fokussiert wurde. Der Atlas verliert aber erheblich an Wert dadurch, dass seine zentralstaatliche Perspektive „von oben herab“ und die schiere Fokussierung auf den monetären Einkommensaspekt zu erheblichen Verzerrungen und Fehlern führen. Man merkt diesem Atlas an, dass ihm das regionalstatistische Know-how, wie es gerade in den Statistischen Landesämtern vorhanden ist, fehlt. Wir benötigen dringend regionale Armutsquoten auf gesamtnationaler Ebene, die von den methodischen Grundannahmen her korrekt berechnet sind.

---