

Grundstrukturen in Europa und Deutschland – „longue durée“ regionaler Disparitäten

Am 10. und 11. September 2007 fand in Helsinki das 34. CEIES-Seminar „Perspectives of improving economic welfare measurement in a changing Europe“ statt. CEIES bedeutet „Comité consultatif Européen de l'Information statistique dans les domaines Economique et Social“, auf deutsch „Der Europäische Beratende Ausschuss für statistische Informationen im Wirtschafts- und Sozialbereich“. Der Ausschuss wurde durch den Beschluss des Rates 91/116/EWG vom 25. Februar 1991 eingesetzt. Die Schaffung des CEIES geht zurück auf einen Vorschlag von Jacques Delors, dem damaligen Präsidenten der Europäischen Kommission, und Henning Christophersen, dem damaligen Vizepräsidenten, den sie im April 1989 auf dem Seminar über die Zukunft des Europäischen Statistischen Systems gemacht hatten. Angesichts der als Folge der einheitlichen Europäischen Akte zu erwartenden wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen wurde die Einsetzung eines Ausschusses als notwendig erachtet, der die Meinung der europäischen Gesellschaft insgesamt zur Gemeinschaftsstatistik vertreten könnte. Die regelmäßigen CEIES-Seminare dienen dem wissenschaftlichen Austausch der europäischen Statistik. In Artikel 1 des Ratsbeschlusses sind die Aufgaben von CEIES wie folgt genannt: „...den Rat und die Kommission bei der Koordinierung der Zielsetzungen im Bereich der Politik der gemeinschaftlichen statistischen Information unter Berücksichtigung des Bedarfs der Benutzer und der von den Informationsproduzenten zu tragenden Kosten zu unterstützen.“ Die Dokumente, Berichte und Stellungnahmen des CEIES sind der Allgemeinheit zugänglich. Die Unterlagen der Seminare, die bis November 2003 stattgefunden haben, liegen in einer speziellen Veröffentlichungsreihe vor. Weitere Auskünfte über CEIES und seine Seminare findet man im Internet: <http://circa.europa.eu/Public/irc/dsis/ceies/library>

Auf dem 34. CEIES-Seminar hielt Lothar Eichhorn, Referatsleiter im NLS, einen Vortrag mit dem Titel „Basic structures in Europe and Germany – longue durée of regional disparities“. Die deutsche Fassung dieses Vortrags, in dem ausgewählte Ergebnisse der niedersächsischen Armutsberichterstattung mit grundlegenden Fragestellungen der Regionalforschung verknüpft werden, wird hier abgedruckt. Eine komplette Dokumentation der 34. CEIES-Tagung wird von Eurostat publiziert werden.

1. Berichterstattung über Armut und Reichtum in Niedersachsen

Seit dem Jahr 1998 führt das Niedersächsische Landesamt für Statistik (NLS) jährlich eine Berichterstattung über Armut und Reichtum in Niedersachsen durch ¹⁾. Die wesentliche Datenquelle dieser Berechnung ist der Mikrozensus. Diese umfassende jährliche Bevölkerungsstichprobe – die deutsche Version der EU-Arbeitskräftestichprobe – ist sehr groß (Auswahlsatz 1 %) und liefert seit langem relativ frühzeitig Jahresergebnisse. Obwohl diese Erhebung die Einkommen der Haushalte tendenziell unterschätzt, ist sie aufgrund ihrer Größe und ihres breiten Themenspektrums gut geeignet zur Abbildung sozialer Disparitäten und verschiedener Lebenslagen, auch in der regionalen Dimension.

Als Schwellenwerte für Armut und Reichtum der Mitglieder privater Haushalte wurden bereits zu Beginn der Berichterstattung 50 % des bedarfsgewichteten Nettoäquivalenzeinkommens für die Armut und analog 200 % für

den Reichtum festgelegt, ausgehend vom arithmetischen Mittel ²⁾ der Einkommen. Bei diesen Schwellenwerten ist man geblieben, um die langfristige Vergleichbarkeit der Daten über die Armutsentwicklung nicht zu gefährden. Mittlerweile liegen Daten für die Jahre 1986 bis 2005 vor. Alle Berechnungen wurden für Niedersachsen, Deutschland und neuerdings auch für das Niedersachsen benachbarte Bundesland Bremen durchgeführt. Die Hauptergebnisse dieser Berichterstattung sind

- eine langfristiger Trend der Zunahme von Armuts- und Reichtumsquoten, also ein langsamer Schwund der „sozialen Mitte“. 1986 lag die Armutsquote in Niedersachsen bei 10,4 %, 2005 schon bei 14,9 %. Die Reichtumsquote stieg im selben Zeitraum von 4,0 auf 5,9 %.
- ein klarer Zusammenhang von Armut und der Zahl der zu versorgenden Kinder. Niedrige Armutsquoten (2005: 7,7 %) gab es immer bei 2-Personen-Haushalten von Verheirateten, in der Regel also Doppel-

1) Zuletzt für das Jahr 2005 in: Lothar Eichhorn, Jessica Huter, Lara Kandziara und Dirk Soyka, Niedersächsischer Armuts- und Reichtumsbericht 2006, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen 12/2006, S. 621ff.

2) Aufgrund der Datengrundlage – Mikrozensus sowie ergänzend die alle fünf Jahre stattfindende Einkommens- und Verbrauchsstichprobe – werden extrem hohe Einkommen, die das arithmetische Mittel verzerren könnten, gar nicht erfasst. Daher wurde diesem der Vorzug gegenüber dem Median gegeben.

verdienern, sehr hohe Armutsquoten bei großen Haushalten mit 5 Personen und mehr (2005: 33,7 %). Viele Kinder zu haben ist in Deutschland derzeit noch ein Armutsrisiko, im Wesentlichen wegen der Verschlechterung der Erwerbchancen zumindest für einen Elternteil.

Probleme der Regionalisierung der Armutsberichterstattung am Beispiel Ostfriesland

Von Anfang an wurde an die Möglichkeit einer tieferen Regionalisierung der Armutsberichterstattung gedacht. Diese wurde, mit ähnlichen Ergebnissen, für die Berichtsjahre 1998 und 2004 durchgeführt. Die Datengrundlage erlaubte problemlos eine Aufteilung des Landes in 11 sogenannte „Anpassungsschichten“ des Mikrozensus. Niedersachsen ist als „Land“ der Bundesrepublik Deutschland eine europäische NUTS-I-Region. Niedersachsen gliedert sich in 4 „Statistische Regionen“ (NUTS-II ³⁾). Diese wiederum unterteilen sich in 46 Landkreise und kreisfreie Städte (NUTS-III). Die 11 „Anpassungsschichten“ des Mikrozensus fassen maximal sieben Landkreise und kreisfreie Städte zu zusammenhängenden Gebieten von mindestens 500 000 Einwohnern zusammen. Man kann diese 11 Gebiete problemlos den vier Statistischen Regionen des Landes zuordnen.

Das Bedürfnis nach regionalen Informationen entstand vor allem darum, weil Niedersachsen ein in sich sehr heterogenes Land ist. Zu Niedersachsen gehören mit Cloppenburg, Vechta und dem Emsland die kinderreichsten und jüngsten und zugleich mit Goslar und Osterode die ältesten Landkreise Deutschlands. Ehemals dünn besiedelte, arme und peripher gelegene Regionen im Westen des Landes erleben seit Jahrzehnten einen dynamischen Aufstieg, während dicht besiedelte altindustrialisierte Regionen im südlichen, vom Mittelgebirge geprägten Landesteil seit einigen Jahren laufend Einwohner und Arbeitsplätze verlieren. Des Weiteren gibt es Regionen, deren Tradition und kollektives Gedächtnis nicht länger als etwa 60 Jahre zurückreicht, wie z.B. der Raum um Wolfsburg, der erst durch staatliche Industrieansiedlungspolitik der dreißiger Jahre des vergangenen Jahrhunderts entstanden ist. Dem stehen traditionelle, historisch gewachsene Regionen, die auf eine jahrhundertalte Geschichte und lebendige gemeinsame Traditionen zurückblicken, gegenüber. Zu diesen zählt Ostfriesland im Nordwesten Deutschlands und Niedersachsens, an der niederländischen Grenze und am Meer gelegen.

Bei der Berechnung regionaler Armutsquoten muss man eine methodische Frage beantworten: Geht man zur Berechnung der Schwellenwerte von Armut und Reichtum

3) Zum 1.1.2005 wurden die Regierungsbezirke als administrative Einheiten aufgehoben.

von regionalen oder von einem nationalen Einkommensdurchschnitt aus? Wie das Beispiel Ostfriesland ⁴⁾ zeigt, ist diese Frage durchaus nicht trivial. Die folgende Tabelle zeigt die Einkommen in Ostfriesland, Niedersachsen und Deutschland 2004 sowie die davon abgeleiteten Armutsquoten nach dem „Regionalkonzept“, bei dem das regionale Nettoäquivalenzeinkommen zu Grunde gelegt wurde, und dem „Nationalkonzept“, das auf dem nationalen Nettoäquivalenzeinkommen basiert ⁵⁾.

	Ostfriesland	Niedersachsen	Deutschland
Nettoäquivalenzeinkommen 2004	1 032 €	1 145 €	1 150 €
Armutsquote „Regionalkonzept“	12,7 %	14,5 %	14,5 %
Armutsquote „Nationalkonzept“	19,0 %	14,7 %	14,5 %

Niedersachsen insgesamt liegt mit seinen Werten nahe am nationalen Durchschnitt, und es gibt daher für Niedersachsen insgesamt keinen großen Unterschied der Ergebnisse nach den unterschiedlichen Konzepten. Für das relativ einkommensschwache Ostfriesland aber ergeben sich größte Unterschiede. Die Armutsquote von 12,7 % nach dem Regionalkonzept ist die niedrigste aller 11 Anpassungsschichten Niedersachsens, die Armutsquote von 19,0 % nach dem Nationalkonzept ist die höchste aller 11 Untersuchungsregionen.

Ist Ostfriesland nun die Region mit der niedrigsten oder die mit der höchsten Armut? Diese Frage muss klar beantwortet werden, sonst würde Statistik als etwas völlig Beliebiges erscheinen.

Alle Berechnungen von Armuts- und Reichtumsquoten auf Basis von wie immer gearteten prozentualen Schwellenwerten messen im Grunde nicht Armut und Reichtum direkt, sondern sie messen „nur“ die Ungleichverteilung von Einkommen. Daraus folgt z.B., dass Armutsquoten in Deutschland oft dann besonders stark steigen, wenn die Einkommen wachsen – denn gerade die Einkommenszuwächse sind meist äußerst ungleich verteilt. In der regionalen Betrachtung bedeutet dies u.a., dass in den großen städtischen Metropolen die durchschnittlichen Einkommen relativ hoch liegen und diese zugleich hohe Armuts- und Reichtumsquoten aufweisen – sie stellen sozial disparate Räume dar mit einer erheblichen Einkommensspreizung. Umgekehrt gibt es bestimmte oft peripher gelegene Regionen, die zwar ein insgesamt für Deutschland niedriges Einkommensniveau aufweisen, bei denen die Einkommen

4) „Ostfriesland“ umfasst in der Berechnung der Armutsberichterstattung die Städte Emden und Wilhelmshaven sowie die Landkreise Aurich, Leer, Wittmund und Friesland. Das ist mit dem historischen „Ostfriesland“ nicht ganz identisch, denn Wilhelmshaven und der Landkreis Friesland gehören historisch nicht zu Ostfriesland.

5) Quelle: Lothar Eichhorn, Jessica Huter und Dirk Soyka, Niedersächsischer Armuts- und Reichtumsbericht 2005, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen 8/2005, S. 425ff.

aber gleichmäßiger verteilt sind und die daher ein relativ hohes Maß sozialer Ausgeglichenheit aufweisen. Reich und arm sind hier nicht so weit voneinander entfernt wie in den Metropolen. Im Fall Ostfriesland kommt hinzu, dass hier die Lebenshaltungskosten relativ niedrig sind, denn Grund und Boden ist billig, sehr viele Menschen leben im eigenen Haus oder zahlen geringe Mieten. Zudem gibt es Hinweise darauf, dass der soziale Zusammenhalt in dieser Region relativ stark ist, vermittelt u.a. über dörfliche, familiäre und kirchliche Netzwerke. Insgesamt muss man zu dem Schluss kommen, dass Ostfriesland eine zwar einkommensschwache Region mit dennoch niedriger Armut ist; das „Regionalkonzept“ ist dem „Nationalkonzept“ vorzuziehen.

2. Longue durée – lang andauernde Strukturen und Disparitäten in Europa

Die Frage nach dem richtigen methodischen Konzept bei der Bestimmung regionaler Armutsquoten führt damit zur Betrachtung grundlegender regionaler Disparitäten zwischen zentralen und peripheren Räumen in Deutschland und Europa und des weiteren zu der Frage, welche Sozialstrukturen in den peripheren und meist einkommensschwächeren Regionen vorherrschen. Dazu werden im Folgenden einige methodische Ansätze und Ergebnisse vorgestellt. Diese gehen zurück auf die Arbeiten von Wallerstein und vor allem Braudel ⁶⁾.

Europa ist ein geographisch stark zergliederter Kontinent. Ein Blick auf die Landkarte zeigt: Europa besteht aus großen Halbinseln (z.B. Italien, Iberische Halbinsel, Dänemark, Skandinavien, Balkan) und großen Inseln (z.B. England, Irland, Sizilien). Europa hat daher extrem lange Küsten, an denen es an seine Binnenmeere (Mittelmeer und Schwarzes Meer, Nordsee, Ostsee) und an seinem westlichen Rand an den Atlantik grenzt. Die Landmassen des Kontinents sind durch große Gebirge (z.B. Alpen, Pyrenäen) geteilt. Große Ströme (z.B. Rhein, Elbe, Donau) verbinden die Regionen bis tief ins Binnenland mit der See und damit mit dem Handel und dem Weltsystem. Europa ist daher ein Kontinent sehr kleinteiliger Regionen, die schon durch die Geographie einerseits von anderen Regionen getrennt sind und daher ein gewisses Eigenleben entwickelt haben, die aber andererseits mit den anderen Regionen kommunizieren und mit ihnen im Austausch stehen. Sie sind zur gleichen Zeit separiert und Teil des Weltsystems, also des internationalen Austausches von Gütern, Menschen und Ideen.

Innerhalb des Kontinents haben sich bereits in der Spätantike, also vor ca. 1 600 Jahren, Strukturen und Struk-

6) Fernand Braudel, *Das Mittelmeer und die mediterrane Welt in der Epoche Philipps II.*, 3 Bände, Frankfurt am Main 1990 sowie Immanuel Wallerstein, *Das moderne Weltsystem: Kapitalistische Landwirtschaft und die Entstehung der europäischen Weltwirtschaft im 16. Jahrhundert*, Frankfurt am Main 1986.

turgrenzen entwickelt, die zwar nicht unveränderlich sind, aber dennoch bis heute fortwirken. Dafür zwei Beispiele:

- Die Grenzziehung des Kaisers Theodosius zwischen Ost- und Westrom des Jahres 395 ist im Wesentlichen identisch mit der Linie des Kirchenschismas zwischen Rom und Byzanz im Jahr 1054. Diese Grenze trennte fortan den lateinisch-katholischen Westen des Kontinents mit seinem kulturellen Mittelpunkt Rom mit seiner „Doppelherrschaft“ von Kirche und Staat vom byzantinisch-orthodoxen Osten Europas mit dem Zentrum Byzanz, das diese Doppelherrschaft nicht kannte. Nach der türkischen Eroberung 1452 ging die Rolle des Zentrums der orthodoxen Welt auf Moskau über. Diese Linie trennt noch heute das katholische Kroatien vom orthodoxen Serbien und damit den westlichen vom russischen Einflussbereich.
- Der römische Limes vom Rhein zur Donau trennte etwa ab dem Jahr 100 das Imperium Romanum und damit den Einflussbereich der Mittelmeerkultur im zivilisierten Südwesten Germaniens vom barbarisch bleibenden Nordosten der „Germania libera“ des Tacitus. Die Errungenschaften der Mittelmeervivilisation (in Technik, Handwerkskunst, Straßen- und Städtebau, Bürokratie, Recht und Wissenschaft, nicht zuletzt die Einführung des Christentums) verbreiteten sich westlich des Rheins und südwestlich des Limes etwa 600 Jahre früher als nordöstlich dieser Linie. Über verschiedene historische Vermittlungsinstanzen hat sich dieses Südwest-Nordost-Gefälle in Deutschland bis heute erhalten.

Seit der Spätantike hat sich entlang der Rheinschiene ein europäischer Zentralraum herausgebildet. In diesem Zentralraum ballen sich die Einwohner und die Wirtschaft, hier liegen die wirtschaftlichen, politischen und administrativen Entscheidungszentren ebenso wie sich hier wissenschaftliche und Forschungseinrichtungen ballen. Hier liegen auch die weitaus meisten Unternehmenssitze der größten und mächtigsten Unternehmen Europas ⁷⁾. Selbstverständlich gibt es auch in der europäischen Halbperipherie und Peripherie interne Zentren, aber diese erreichen nicht die Bedeutung dieses Kernraumes Europas. Schon deutlich geringer ist der Einfluss der „zweiten Schiene der europäischen Wirtschaftsentwicklung“; diese „verläuft von Hamburg über Prag bis Wien mit einem Abzweig über Berlin und Breslau nach Krakau“ ⁸⁾. Diese Schiene, die auf das hohe Mittelalter zurückgeht, wurde durch die Teilung Europas ab 1945 unterbrochen und stellt sich seit 1990 mit beeindruckenden Wachstumsraten wieder her. „Changing Europe“ heißt oft auch: Alte Strukturen, die durch den 2. Weltkrieg und den darauffolgenden Kal-

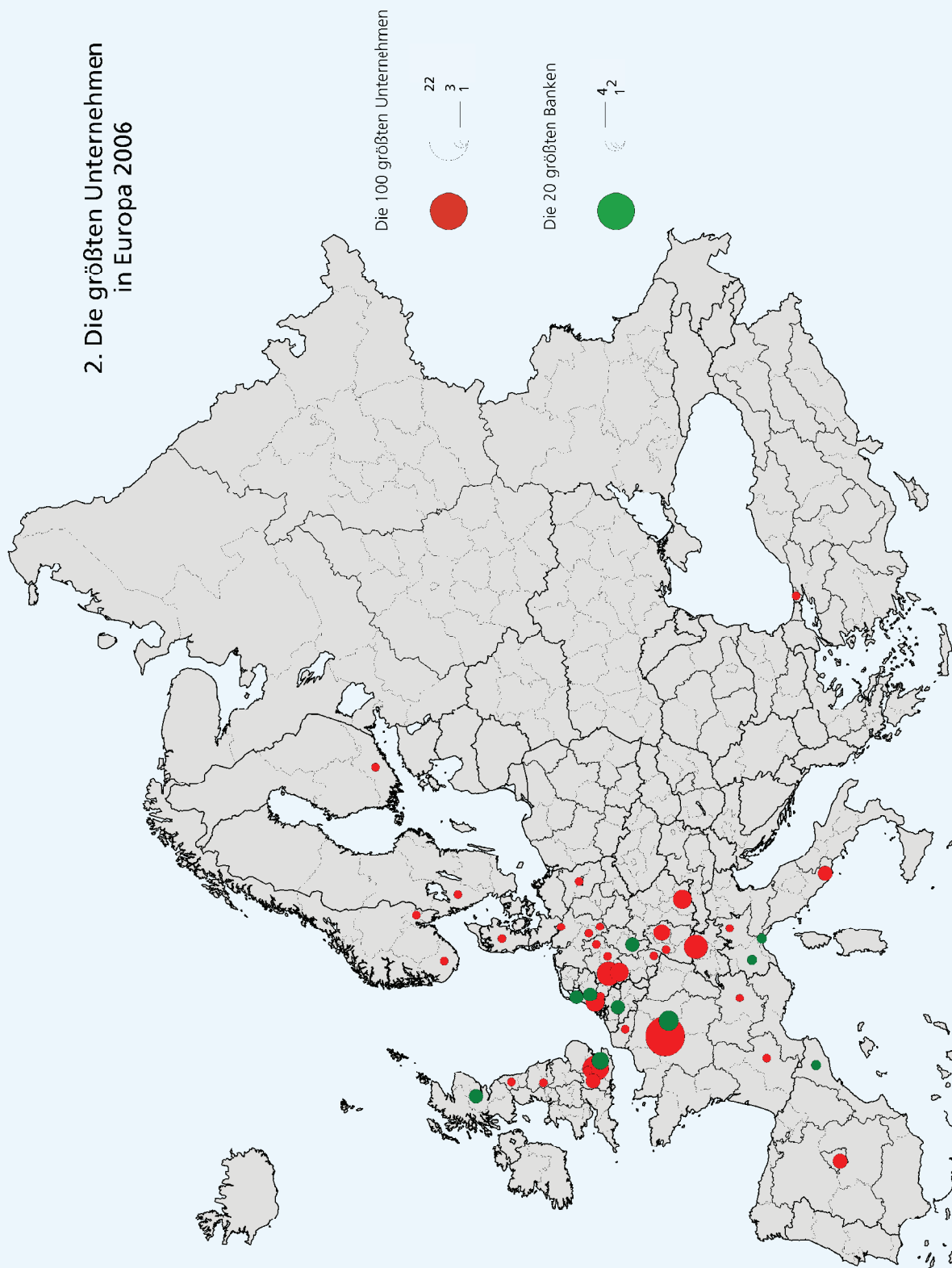
7) Quelle: Die 100 größten Unternehmen (49. Folge), Beilage zur Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 151, 3.7.2007.

8) Vgl. Martin Kutz, *Die Ökonomie Mittelosteuropas in der Transformation*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B15/2001, S. 23.

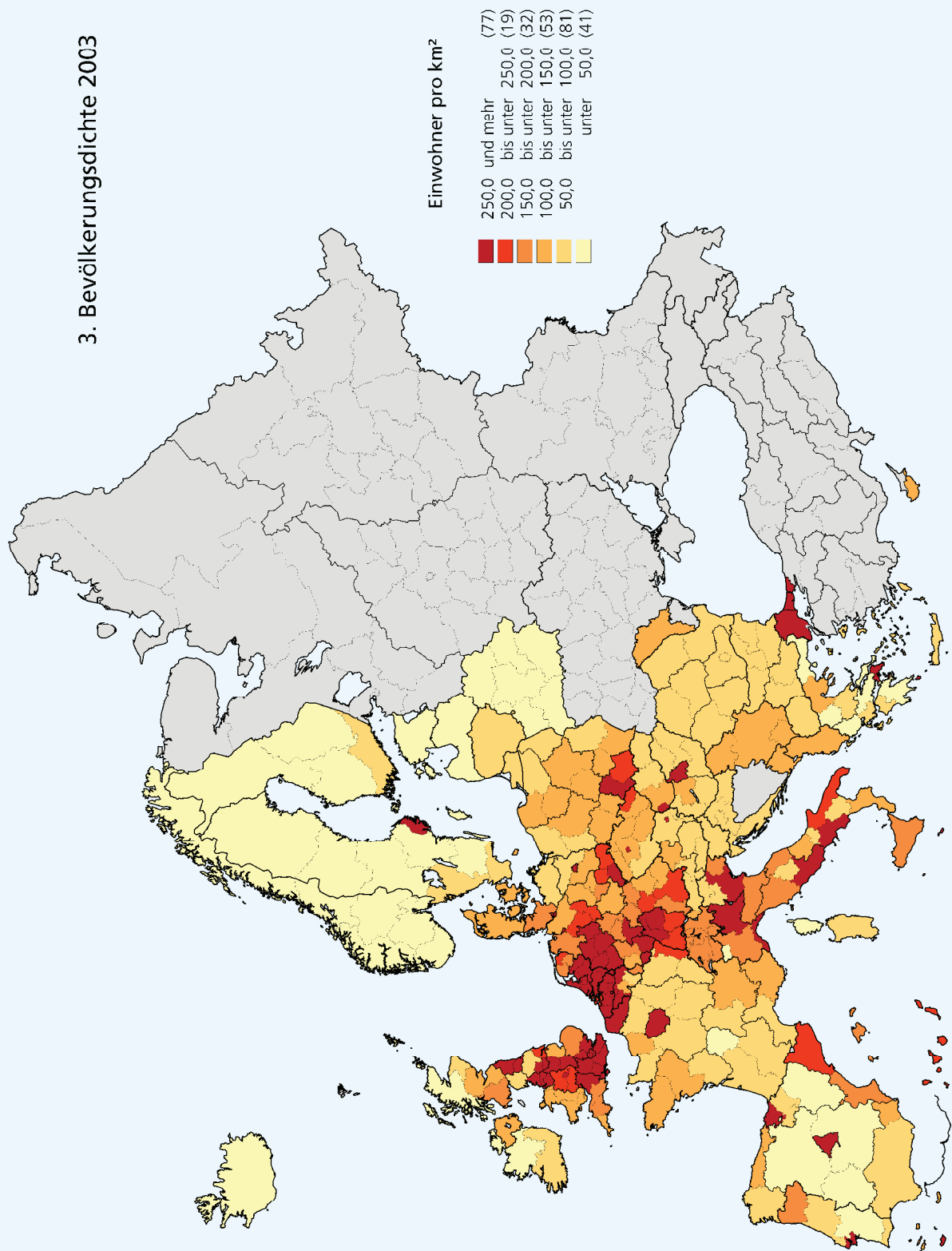
1. Europa



2. Die größten Unternehmen in Europa 2006



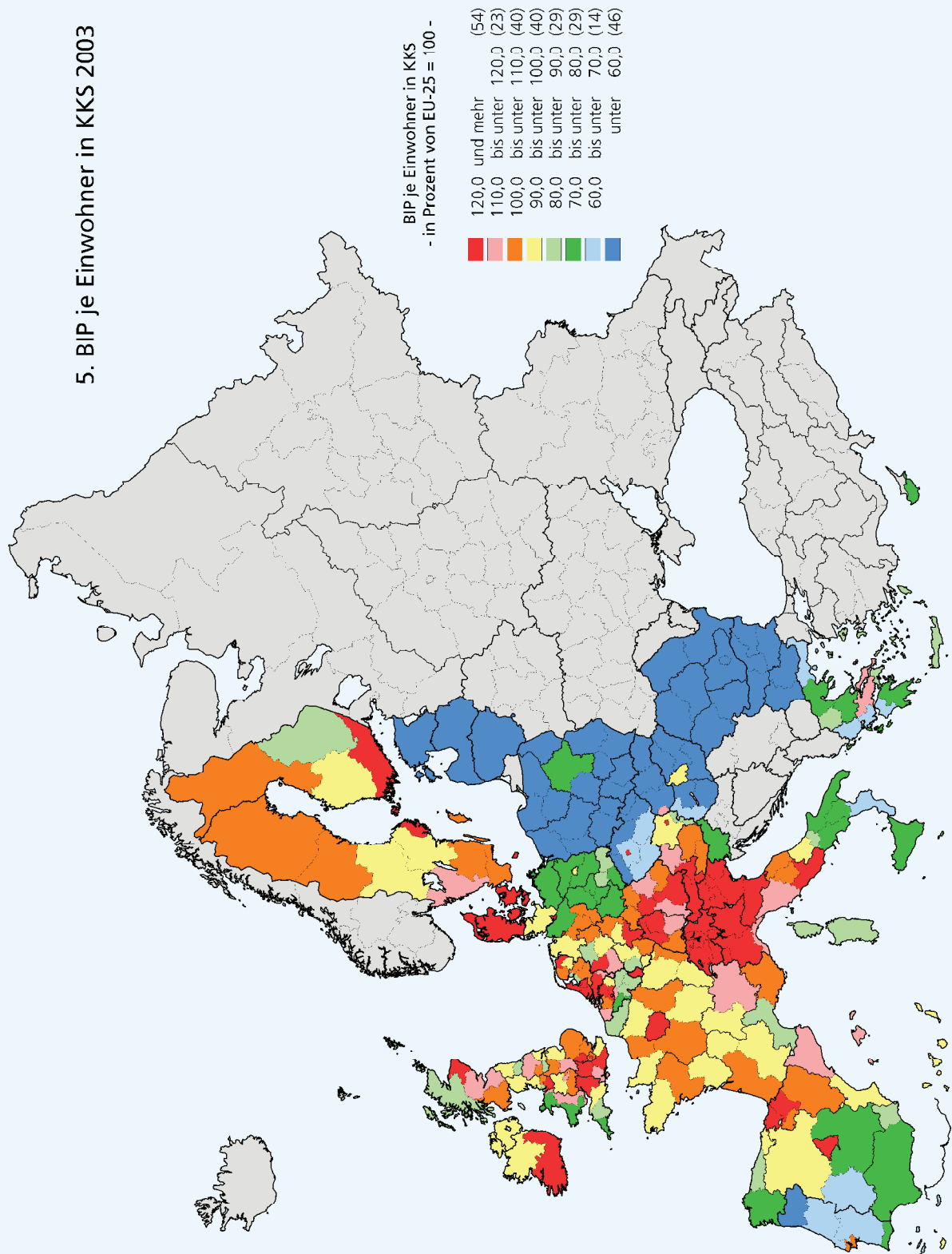
3. Bevölkerungsdichte 2003



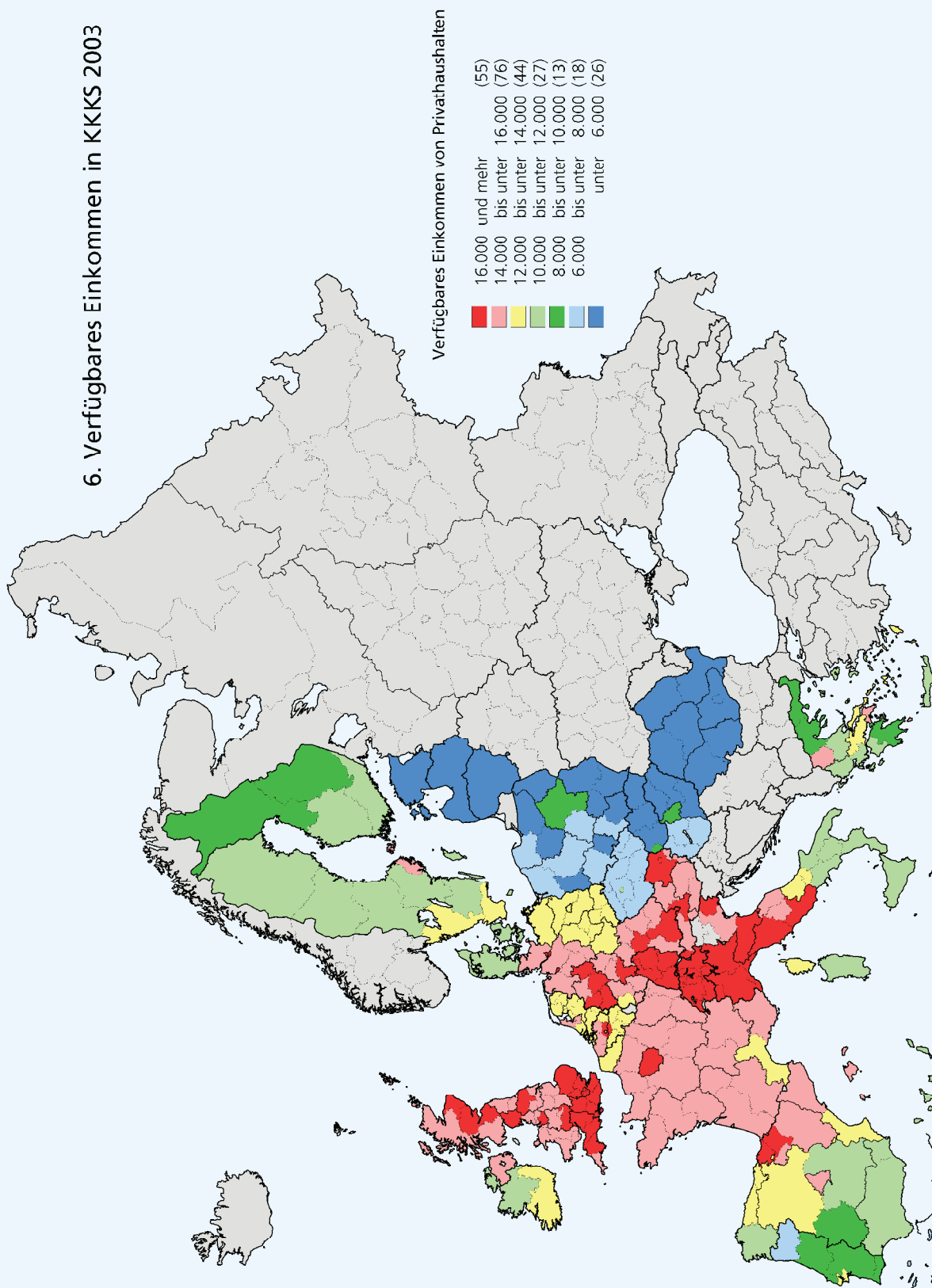
4. Städtebildung im Mittelalter bis 1300



5. BIP je Einwohner in KKS 2003



6. Verfügbares Einkommen in KKS 2003



ten Krieg gewaltsam unterbrochen wurden, stellen sich jetzt wieder her.

Dieser Raum liegt zwischen London im Norden, Paris im Westen und Oberitalien im Süden, er umfasst weite Teile der Benelux-Länder und in Deutschland die Metropolregionen im Südwesten und Süden des Landes. Die Zentralität dieses Raumes ist in der Spätantike entstanden und ist in der Städtebildung des hohen Mittelalters erkennbar. In statistisch-thematischen Karten zeichnet sich dieser Raum durch eine hohe Besiedlungsdichte und eine hohe Produktivität aus.

In diesem Zentrum sind selbstverständlich auch die Durchschnittseinkommen deutlich höher als in den peripheren gelegenen Zonen des Kontinents. In „Inner London“ lagen die Primäreinkommen 2003 elfmal höher als in Nord-Ost-Rumänien ⁹⁾. Zwar gibt es, auch durch die Anstrengungen der EU, eine Konvergenz der neuen EU-Staaten Osteuropas; staatliche Umverteilung sorgt zudem dafür, dass die verfügbaren Einkommen sich „nur“ um den Faktor 8,5 unterscheiden. Dennoch wäre die Annahme, die regionalen Einkommensdisparitäten würden sich langfristig nivellieren, durch nichts begründet.

Freilich sind die Lebenshaltungskosten, vor allem für die Mieten und den Verkehr, in den großen Zentren ungleich höher als in den peripheren Regionen Europas. Elfmal höhere Einkommen bedeuten noch lange nicht einen elfmal höheren Lebensstandard. Der Grund dafür liegt nicht nur darin, dass die höheren Lebenshaltungskosten in den Zentren die höheren Einkünfte zum guten Teil verzehren, sondern er liegt auch in der jeweiligen Sozialstruktur begründet. Typisch für die Zentren, insbesondere die großen Metropolen, sind dichotomische Sozialstrukturen mit starken Konzentrationen von Einkommen und Vermögen und zugleich eine Ballung sozialer Problemlagen, gerade auch in bestimmten Quartieren, und demzufolge hohen Reichtums- und Armutsquoten.

Wie das Beispiel der in Deutschland peripheren Region Ostfriesland zeigt, ist es möglich, dass trotz vergleichsweise geringer Verdienste die regionale Armut gering bleibt, weil die Abstände zwischen reich und arm nicht so groß geworden sind. Eine wichtige Rolle spielen gerade für periphere Regionen mit geringen Einkommen in diesem Zusammenhang Fragen, die leider nur selten im Blick statistischer Analyse sind:

- Wie stark ist der soziale Zusammenhalt in einer Region, und wodurch wird er vermittelt? Vermittlungsinstanzen eines sozialen Zusammenhalts gerade in peripheren Regionen können nachbarschaftlich-dörfliche sowie familiäre Zusammenhänge (und Zwänge) sein; eine große Rolle können auch Kirchen, evtl. Vereine, Gewerkschaften und ähnliche Non-Profit-Organisationen spielen.

9) Eurostat, Statistik kurzgefasst 25/2007.

- Wie groß ist die „Selbststeuerungsfähigkeit“ einer Region? Werden die für die Menschen einer Region wichtigen Entscheidungen ausschließlich in den Konzernführungen und politischen Entscheidungsgremien weit entfernter Zentren gefällt, oder fallen diese wenigstens zu großen Teilen vor Ort und sind damit leichter kontrollierbar? Die Entscheidung z.B. über die Schließung eines Produktionsstandortes fällt sicherlich leichter, wenn die Verantwortlichen weit entfernt in Frankfurt oder Rotterdam sitzen ¹⁰⁾.
- Wie groß ist die Fähigkeit der Menschen zur nicht über den Markt vermittelten Eigenproduktion? Die Rede ist hier von *handwerklichen Fähigkeiten*, die es partiell überflüssig machen, bestimmte Waren und Dienstleistungen auf dem Markt zu erwerben, von *Nachbarschaftshilfe* (deren Grenze zur illegalen Schwarzarbeit fließend ist) und auch von Subsistenzwirtschaft, vor allem durch eigene Gartenerzeugnisse. Die Erzeugnisse der Eigenproduktion gehen nicht in das Bruttoinlandsprodukt ein, spielen aber eine große Rolle für den Lebensstandard und die Lebenszufriedenheit der Menschen.

3. Konsequenzen und Aufgaben für die Statistik

1. Die Untersuchung von Einkommensdisparitäten allein reicht nicht aus, um das Ausmaß regionaler Armut zu erfassen. Von ebenso großer Bedeutung sind das regionale Preisniveau, das vorhandene Vermögen der Bevölkerung (vor allem Haus- und Gartenbesitz), die Dichte sozialer Netzwerke und nicht zuletzt die Fähigkeit zur nicht über den Markt vermittelten Haushaltsproduktion.

2. Die regionalen Einkommensdisparitäten sind schon innerhalb Niedersachsens und Deutschlands sehr hoch. Die „innere Peripherie“ eines sehr reichen und zentralen Landes wie Deutschland weist viel geringere Einkommen auf als die zentralen Regionen dieses Landes. Umso mehr gilt dies im Verhältnis der zentralen Regionen Europas zur europäischen Peripherie. Wenn aber die verfügbaren Einkommen in den Zentren neunmal so hoch sind wie in der äußersten Peripherie, bedeutet das noch längst nicht, dass der Lebensstandard hier neunmal so hoch ist. Man muss weit mehr als nur inter- und innerregionale Einkommensdisparitäten erfassen. Auf tiefer regionaler Ebene (NUTS-III) werden u.a. Daten zum Hausbesitz, zur Haushalts- und Subsistenzwirtschaft sowie zur Festigkeit sozialer Netzwerke benötigt.

3. Man muss sich der Frage widmen, wie dauerhaft bestimmte Strukturen sind und wo sich hinter aktuellen Entwicklungen die Wiederherstellung alter Strukturen verbirgt. Nötig ist eine europaweite historische Regionalstatistik.

10) Vgl. mit empirischen Belegen: Lothar Eichhorn, Regionale Selbststeuerungsfähigkeit und demographischer Wandel, in: Niedersachsen-Monitor 2005, Hannover 2005, S. 54ff.