

Editorial

Ute Klammer

Das vorliegende Heft der Zeitschrift *Sozialer Fortschritt* ist dem Schwerpunktthema *Armut und soziale Teilhabe unter räumlicher Perspektive* gewidmet. Es versammelt die für die schriftliche Publikation überarbeiteten Plenumsvorträge einer gleichnamigen Tagung, die als Kooperationsveranstaltung der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e.V., des Instituts für Soziale Arbeit und Sozialpolitik am Fachbereich Bildungswissenschaften der Universität Duisburg-Essen sowie des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW am 30. 6. 08 an der Universität Duisburg-Essen, Standort Essen, mit 160 Teilnehmer/innen stattgefunden hat. Ergänzt wurden die verschriftlichten Tagungsbeiträge auf Einladung der Herausgeber um einen sozialepidemiologischen Beitrag von *Andreas Mielck et al.*

Dass Fragen der Armut, Einkommensverteilung und sozialen Teilhabe gegenwärtig wieder besonders drängend erscheinen und stark diskutiert werden, ist nicht erst durch die Finanzkrise und den durch sie forcierten wirtschaftlichen Abschwung initiiert worden. Kurz vor der genannten Tagung wurde im Juni 2008 von der Bundesregierung der 3. Armuts- und Reichtumsbericht (3. ARB, Bundesregierung 2008) verabschiedet, der schon im Vorfeld stark diskutiert worden war. Kritik erwuchs aus methodischen Irritationen, die in Verbindung mit dem Wechsel der zugrunde liegenden Datenquellen entstanden waren; mehr noch entzündete sie sich jedoch an dem durch den 3. ARB erneut untermauerten Befund, dass ein nicht unbeträchtlicher Teil der in Deutschland lebenden Menschen – gemessen an den international gebräuchlichen Indikatoren – von (relativer) Armut bedroht ist und dass es in den letzten Jahren nicht gelungen ist, den von Armut bedrohten Anteil der Bevölkerung nachhaltig zu senken.

Gemessen an der Armutsrisikogrenze von 60% des mittleren Nettoäquivalenzeinkommens gelten nach den Daten des 3. ARB heute 13% der Bevölkerung (West: 12%, Ost: 15%) als armutsgefährdet (Datenbasis: EU-SILC). Der 3. ARB bestätigt Trends, die schon seit Jahren in Deutschland bekannt sind, wie den Trend zu einer „Infamilisierung der Armut“ und die besonders hohe Armutsbetroffenheit von Alleinerziehenden und Migranten. Besondere Probleme zeigen sich in Deutschland neuerdings bei der Armut von Arbeitslosen, die sehr viel schneller als früher in Armut „abstürzen“ können. Inzwischen sind über 40% der Arbeitslosen von Armut bedroht; bei keiner Gruppe ist das Armutsrisiko in den letzten Jahren stärker gestiegen. An Gewicht gewonnen hat auch das Phänomen der „Armut trotz Arbeit“ („working poor“): Wie die hohe Zahl der „Aufstocker“ zeigt, ist eine Erwerbstätigkeit zunehmend kein Garant mehr dafür, die Zone des Armutsrisikos hinter sich lassen zu können. Dies gilt vor allem, wo weitere Familienmitglieder im Haushalt mit zu versorgen sind. So waren im Januar 2007 rund 1,3 Millionen Erwerbstätige, darunter sogar fast eine halbe Million Vollzeiterwerbstätige, auf ergänzende ALG II-Leistungen ange-

Beirat aus Wissenschaft und Praxis der Sozialpolitik: Dr. Matthew Allen, Manchester – Prof. Dr. Gerhard Bäcker, Duisburg – Dr. Andreas Cebulla, London – Prof. Dr. Eberhard Eichenhofer, Jena – Prof. Dr. Ute Köter, Köln – Prof. Dr. Renate Neubäumer, Landau – Dr. Robert Paquet, Berlin – Dr. Doris Pfeiffer, Berlin – Prof. Dr. Hermann Ribbegge, Frankfurt (Oder) – Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup, Darmstadt – Prof. Dr. Josef Schmid, Tübingen – Dr. Bernd Schulte, MPI München – Dr. Reinhold Thiede, Berlin – Prof. Dr. Bernd Waas, Hagen – Prof. Dr. Hans-Werner Wahl, Heidelberg – Prof. Dr. Jürgen Wasem, Essen.

Editorium: Prof. Dr. Werner Sesselmeier, Landau – Prof. Dr. Jörg Althammer, Eichstätt – Prof. Dr. Lothar Funk, Düsseldorf – Prof. Dr. Ute Klammer, Duisburg / Essen.

Internet: <http://www.sozialerfortschritt.de>

wiesen. Der Anteil der (auf Stundenlohnbasis ermittelten) Niedriglohnarbeitsplätze hat seit Mitte der 1990er Jahre rasant zugenommen (Bosch / Weinkopf 2007). Wenn bisher zumindest auf die im Vergleich zu anderen EU-Staaten niedrige Altersarmut verwiesen werden konnte, so hat auch dies zukünftig keinen Bestand mehr: wie die Ende 2007 veröffentlichte neue Welle der Untersuchung „Altersvorsorge in Deutschland“ (AVID 2003, Rische 2007) unmissverständlich deutlich gemacht hat, zeichnen sich angesichts der bereits beschlossenen Reformen und Kürzungen im Alterssicherungssystem in Verbindung mit brüchiger gewordenen Erwerbsbiografien gerade auch hier für die Zukunft neue Probleme ab (Klammer 2008).

Es wird deutlich, dass auch in der wirtschaftlich günstigen Phase bis ca. Mitte 2008 ein Teil der Bevölkerung vom Aufschwung nicht profitieren konnte. Dass diese Beobachtung zumindest subjektiv stark dominierte und die öffentliche Debatte bestimmte, belegen Studien wie die im Auftrag der FES erstellte Studie „Gesellschaft im Reformprozess“ (Müller-Hilmer 2006), die das „abgehängte Prekarat“ in die Diskussion brachte.

Jenseits der allgemeinen Entwicklung der Armutssproblematik hat uns zur Veranstaltung der o. g. Tagung, auf der dieses Heft basiert, jedoch die Beobachtung bewegt, dass eine weitere, bisher wenig beachtete Dimension von Ungleichheit an Gewicht gewinnt, nämlich die *räumliche* oder *territoriale Dimension*. Lange schien territoriale Ungleichheit innerhalb Deutschlands keine wesentliche Rolle mehr zu spielen. Dies hat sich jedoch inzwischen deutlich verändert: Ökonomische und infrastrukturelle Abkopplungsprozesse ganzer Regionen und Stadtviertel, die gepaart mit verschärftem demographischen Wandel auftreten, haben dazu geführt, dass genau diese Dimension sozialer Ungleichheit heute wieder einer verstärkten Aufmerksamkeit bedarf. Hier geht es nicht nur um die klassische Differenzierungslinie zwischen Stadt und Land. Prosperierende ländliche Räume stehen neben Kleinstädten, die 20% ihrer Einwohner verloren haben und Großstadtvierteln, die von Armut gekennzeichnet sind (Neu 2006) – ein Problem, das sich nicht nur in den ostdeutschen Bundesländern, sondern z. B. auch im Ruhrgebiet direkt „besichtigen“ lässt.

Wie sich aufgrund der im Vorfeld des 3. ARB vergebenen Expertisen andeutete und durch den vorgelegten Bericht bestätigt hat, finden diese neuen, gravierenden Aspekte räumlicher Ungleichheit, die unmittelbare Fragen, z. B. in Bezug auf die im Grundgesetz postulierte „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ (Art. 72 Abs. 2 GG) aufwerfen, in der Armut- und Reichtumsberichterstattung (des Bundes) bisher keine adäquate Berücksichtigung. Dabei ist abzusehen, dass der räumlichen Ungleichheit in Zukunft in Deutschland eine zunehmende Bedeutung zukommen wird.

Wie *Eva Barlösius* in ihrem einleitenden Beitrag in diesem Heft verdeutlicht, ist eine entsprechende Entwicklung durch politische Weichenstellungen durchaus mit bedingt. So wird ihrer Analyse zufolge die Verfolgung unterschiedlicher „strategischer Leitbilder“ für unterschiedliche Regionen in Deutschland, wie sie 2006 von der 33. Ministerkonferenz für Raumordnung in Umsetzung europäischer Vorgaben beschlossen wurde,

eine entsprechende stärkere regionale Differenzierung absehbar mit forcieren. An die Stelle einer territorial gebundenen räumlichen Ordnung – so ihre Voraussage – wird eine funktional bestimmte Ordnung treten, bei der geographisch nebeneinander liegende Flächen oftmals weniger miteinander verflochten sind als weit voneinander entfernte Gebiete. Auf die Erfassung und Analyse dieser neuen Formen räumlicher Ungleichheit ist die Ungleichheitssoziologie bisher nicht adäquat eingestellt.

Armut und soziale Teilhabe in der Region sind dabei nicht nur aus der materiellen Perspektive, d. h. als finanzielle Versorgung zu verstehen. Wie dem 3. ARB zu entnehmen ist, sind es vor allem die Dimensionen Bildung und Gesundheit, die von den Menschen als wichtige Faktoren von Ungleichversorgung und Ausgrenzung verstanden werden und die auch unter regionalen Aspekten beleuchtet werden müssen.

Dem Thema ungleicher Bildungszugänge im Sozialraum widmet sich *Uta Meier-Gräwe* in ihrem Beitrag. Eindringlich verdeutlicht sie die hohe Relevanz einer armutspräventiv angelegten Familien- und Bildungspolitik im Sozialraum und zeigt auf, wie die im Sozialraum angesiedelten Institutionen als strukturgebende und resilienzfördernde (oder -behindernde) Instanzen wirken können. Zugleich macht sie darauf aufmerksam, dass ein kommunales Integrationsmanagement für unterschiedliche Konstellationen von Armut und prekärem Wohlstand unterschiedliche Hilfe- und Beratungsbedarfe vorhalten muss. Stärker als dies bisher der Fall sei, müssten bestehende Infrastrukturen vor Ort an den veränderten Lebens- und Problemlagen von Kindern und ihrem häuslichen Umfeld ansetzen und untereinander vernetzt sein.

Oliver Razum und *Sven Voigtländer* widmen sich in ihrem Beitrag der gesundheitlichen Ungleichheit unter räumlicher Perspektive. Wie sie aufzeigen, gleichen sich bei einem Ost-West-Vergleich die Lebensverhältnisse und die gesundheitliche Situation gegenwärtig eher an, während sich unterhalb dieser großräumigen Betrachtung wachsende Disparitäten zeigen. Für die sozialepidemiologische Forschung ergibt sich hieraus das Desiderat kleinräumiger Untersuchungen, bei denen gesundheitliche Ungleichheit als Ergebnis eines kausalen Zusammenspiels sowohl ökologischer als auch individueller Merkmale modelliert wird. Die Autoren zeigen hier mögliche methodische Ansatzpunkte auf.

Der Beitrag von *Andreas Mielck, Daniela Koller, Birgitta Bayerl* und *Gabriele Spies* illustriert die Dimension gesundheitlicher Ungleichheit im Raum am konkreten Beispiel der Lärm- und Luftverschmutzung in „reicherer“ und „ärmeren“ Stadtbezirken Münchens. Die Untersuchungsergebnisse belegen die deutlich höhere Belastung von Menschen in ärmeren Stadtteilen durch Lärm und Luftverschmutzung – ein Befund, der nach Meinung der Autor/innen die Notwendigkeit gezielter Maßnahmen zur Verringerung der gesundheitlichen Belastungen von benachteiligten Personengruppen und ärmeren Stadtteilen deutlich macht.

Die (gesundheits-)politischen Schlussfolgerungen der Autor/innen leiten über zu der Frage, mit welchem Instrumentarium soziale Ausgrenzung unter Berücksichtigung der räumlichen Dimension begrenzt und bekämpft werden kann. Lassen sich allgemeine Methoden und Ansatzpunkte finden, die auch die räumlichen Differenzen mit in den Blick nehmen? Welche Rolle kommt hier der kommunalen Sozialpolitik zu, welche den anderen Akteuren im „sozialpolitischen Mehrebenensystem“?

Wie schon der 2. ARB (Bundesregierung 2005), betont auch der 3. ARB vor allem die Bedeutung des auf den Nobelpreisträger Amartya Sen zurückgehenden „Verwirklichungschancenansatzes“ (capability approach, vgl. z. B. Sen 2000) für die Erfassung von Armut und sozialer Ausgrenzung bzw. – umgekehrt gewendet – für die Ermöglichung sozialer Teilhabe. Dieser Ansatz, der Armut daran misst, ob Menschen die Chance bekommen, so zu leben, wie es ihren Fähigkeiten und begründeten Wünschen entspricht, ist bisher allerdings schwer zu operationalisieren. *Peter Bartelheimer* analysiert im abschließenden Bei-

trag dieses Heftes, ob und wie dieser Ansatz für eine Betrachtung und Bekämpfung räumlicher Ungleichheit fruchtbar gemacht werden kann. Dabei werden Gestaltungsfragen für eine teilhabeorientierte Politik der „sozialen Stadt“ insbesondere in den Handlungsfeldern der Grundsicherung und der Arbeitsmarktpolitik umrissen.

Wie dem Phänomen zunehmender groß- und kleinräumlicher Ungleichheit in Deutschland zu begegnen sein wird, kann in diesem Heft nicht abschließend geklärt werden. Deutlich wird jedoch, dass dieser Dimension sozialer Ungleichheit in der wissenschaftlichen und politischen Debatte in Zukunft eine gesteigerte Aufmerksamkeit zu widmen sein wird.

Literatur

- Bosch, G./Weinkopf, C. (Hrsg.)* (2007): Arbeiten für wenig Geld. Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland, Frankfurt am Main.
- Bundesregierung (2005): Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- (2008): Lebenslagen in Deutschland, Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- Klammer, U.*: Armut und Verteilung in Deutschland und Europa, in: WSI-Mitteilungen 3/2008, S. 119–124.
- Müller-Hilmer, R.* (2006): Gesellschaft im Reformprozess, Friedrich-Ebert-Stiftung / TNS Infratest Sozialforschung, Juli 2006, www.fes.de/inhalt/Dokumente/061017_Gesellschaft_im_Reformprozess_komplett.pdf, Zugriff am 30. 10. 2007.
- Neu, C.* (2006): Territoriale Ungleichheit – eine Erkundung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 37, S. 8–15.
- Rische, H.* (2007): Vorstellung der Studie „Altersvorsorge in Deutschland (AVID)“, 3. Aktuelles Presseseminar der Deutschen Rentenversicherung Bund, Würzburg 20.–21. 11. 2007, im Internet unter www.deutsche-rentenversicherung.de, Zugriff am 25. 11. 07.
- Sen, A.* (2000): Ökonomie für den Menschen, Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München.

Der Anteil des Räumlichen an sozialer Ungleichheit und sozialer Integration: Infrastrukturen und Daseinsvorsorge

Eva Barlösius

Zusammenfassung

Seit Jahren ist eine Neuausrichtung der Regionalpolitik zu beobachten: Die „klassische räumliche Ausgleichspolitik“ wird zunehmend durch eine räumlich differenzierte Politik ersetzt, die vor allem die Wachstums- und Innovationspotentiale in den Metropolregionen stärken soll. Damit wird die bisherige Auffassung von der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ als Gleichheit zur Disposition gestellt. Insbesondere zeigt sich dies bei der verminderten Ausstattung mit Infrastrukturen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge in peripheren ländlichen Räumen.

Die bisherige Auslegung des Postulats der gleichwertigen Lebensverhältnisse fußte auf modernisierungstheoretischen Grund-