

Barbara Riedmüller

## **Sozialpolitik in der Metropole Berlin**

### 1. Einleitung

Im Wettbewerb der Industrienationen und den Folgen einer tiefgreifenden Veränderung der Produktionsverhältnisse und des Arbeitsmarktes sind neue Herausforderungen an die Sozialpolitik entstanden, die dort am sichtbarsten sind, wo die Arbeitslosigkeit und Armut ihre Spuren im täglichen Leben der Städte hinterlassen hat. In den großen Städten Europas wie London und Paris und nun auch Berlin werden ganze Stadtviertel durch neue Formen sozialer Differenzierung und Verwerfungen geprägt. Es bilden sich soziale Ghettos, die zu neuen sozialen Konflikten und Spannungen führen. Wanderungsbewegungen in Stadtgebiete mit billigem Wohnraum und Wegzug der Mittelschichten sind eine Folge dieser neuen Konzentration sozialer Probleme, die nach neueren Studien über soziale Stadtentwicklung in Berlin in den Innenstadtrandgebieten aktuell stattfinden. Mit dieser Entwicklung ist auch eine Gefährdung der wirtschaftlichen Attraktivität der Innenstadtgebiete verbunden im Hinblick auf die Ansiedlung von Gewerbe und damit auch von Arbeitsplätzen, aber auch der Schaffung von hochwertigem Wohnraum, der eine Abwanderung von Familien mit Kindern in stadtnahe Wohngebiete in Brandenburg verhindern soll.

Diese Entwicklung der Stadt stellt eine neue Herausforderung an die Sozialpolitik dar, es müssen geeignete Instrumente entwickelt werden, die soziale Konflikte örtlich und gruppenspezifisch lösen können. Mit dieser veränderten Problemorientierung muß Sozialpolitik ressortübergreifend und problemorientiert gestaltet werden. Die jüngste stadtpolitische Diskussion konzentriert sich auf das sogenannte Quartiersmanagement, mit dessen Hilfe soziale Probleme vor Ort gemeinsam mit den Betroffenen gelöst werden sollen. Es handelt sich hier um eine Weiterentwicklung oder auch Wiederbelebung der Gemeinwesenarbeit, die Ende der sechziger Jahre in den neuen Problemgebieten der Städte Anwendung fand. Denn die gängige Methode der Einzelfallhilfe, wie sie in der Sozialarbeit bislang praktiziert wurde, versagt angesichts der Konzentration und der Vernetztheit der sozialen Lagen und der sozialen Konflikte in den betroffenen Stadtgebieten.

Im Mittelpunkt dieser Herausforderungen steht unbestritten die hohe Arbeitslosigkeit und die Veränderung des Beschäftigungssystems als Veränderung von Arbeitszeit und Arbeitsform, die die Sozialpolitik und die sozialen Sicherungssysteme insgesamt verändern. Dies gilt auch für die Sozialpolitik auf Landesebene, die zurückfinden muß zu planenden und gestaltenden Funktionen, die Armut und Arbeitslosigkeit nicht nur verwaltet, sondern aktiv in die Stadtpolitik eingreift. Es sind nicht nur die Formen der

geringfügigen Beschäftigung, sondern auch die Zunahme von neuen Formen der Selbständigkeit, der Leiharbeit und neue Anwendungen der Teilzeitarbeit, die eine beitragsabhängige Finanzierung der sozialen Risiken selbst zum Risiko werden lassen und immer mehr Menschen in die Zuständigkeit kommunaler Armenhilfe treiben. Diese Veränderung der Arbeitswelt erfaßt auch die Lebensformen der Menschen, die Verteilung von Arbeit und Freizeit, die Wege zur Arbeit, das Konsumverhalten, die Lebens- und Familienformen. Besonders in den großen Städten sind diese Veränderungen längst wahrnehmbar. Sie sind dokumentiert in der Zunahme von Einpersonenhaushalten, der Neuen Armut, der Symptome sozialer Ausgrenzung, der täglichen Verkehrsbelastungen durch steigende Mobilitätsanforderungen, der breiter gewordenen Gruppe, die Opfer dieses Prozesses der Modernisierung geworden ist. In Berlin sind dies vor allem die niedrig qualifizierten Beschäftigten, die Jugendlichen, die Frauen und die Immigranten. Die Zahl derjenigen, die ohne Chance einer Teilhabe an Ausbildung und am Arbeitsmarkt nach Deutschland zugewandert sind, wird in den Städten im Bild ethnischer Ghettos thematisiert. Dies gilt für Berlin im besonderen Maße, denn mit der Krise des Arbeitsmarktes verlieren die Zuwanderer die Chance der Integration. Zu diesem Wandel der Arbeits- und Beschäftigungsformen treten andere Ereignisse sozialer Desintegration, die soziologisch ihre Zuspitzung in der Veränderung von Lebensweisen und Familienformen erhalten, in der veränderten Beziehung von Männern und Frauen, der Zunahme der Erwerbstätigkeit von Frauen, der Geburtenrate, der Altersstruktur und zuletzt im Verlust des solidarischen oder gemeinschaftlichen Beziehungsgeflechtes. Denn mit dem Zwang, sich auf dem Markt von Erwerbchancen und Konsumgütern zu behaupten, nimmt auch die Bereitschaft der Menschen ab, sich für andere einzusetzen, zu teilen und zu helfen. Gerechtigkeit wird dann als individueller Nutzen mißverstanden.

Sozialpolitik in Berlin steht vor besonderen Herausforderungen. Im Vergleich zu anderen Städten hat Berlin die Folgen der Teilung zu bewältigen. Das bedeutet, wie nachfolgend dargestellt; nicht nur die Folgen eines besonderen Arbeitsmarktes zu überwinden, vielmehr stellt die Ungleichzeitigkeit und Ungleichheit von Lebenslagen zwischen Ost und West und der daraus abgeleiteten Versorgungsbedarfe einen für die Bundesrepublik einmaligen Sachverhalt dar. Die Sozialpolitik hat sich in Ost und West unterschiedlich entwickelt. In der ehemaligen DDR war die Sozialpolitik überwiegend an betriebliche Versorgung gebunden. Kindergärten und andere soziale Infrastruktureinrichtungen brachen nach der Wende mit den Betrieben zusammen. Es existierte bekanntlich keine offizielle Arbeitslosigkeit und demnach auch keine Arbeitsmarktpolitik. Entsprechend gering waren die Kompetenzen der Kommunen in der Sozialpolitik. Zwar waren Familien mit mehr als drei Kindern als besondere Problemgruppe Objekt staatlicher Fürsorge, aber insgesamt blieb das Versorgungsniveau niedrig, sieht man von der besonderen Ausstattung mit Kindergärten ab, so ist vor allem die Qualität sozialer Wohnungspolitik trotz der Anstrengungen, den Wohnungsbedarf durch

Plattenbauten zu regulieren, hinter dem westlichen Niveau zurückgeblieben. Dies dokumentiert vor allem der verwahrloste Altbaubestand in den neuen Bundesländern und im Ostteil Berlins. Diese ungleiche Ausgangslage in Ost und West hat alte Disparitäten erhalten und zum Teil neue geschaffen, wenn man die inzwischen schlechtere Versorgung mit Jugendeinrichtungen als Beispiel nimmt oder die inzwischen auffallend schlechtere soziale Lage von alleinerziehenden Frauen im Ostteil der Stadt. Trotz dieser Versorgungsdefizite, die nach wie vor bestehen, hat die Sozialpolitik in Berlin den Aufbau kommunaler Verwaltungsstrukturen und kommunaler Einrichtungen weitgehend bewältigt.

Zweitens ist für die soziale Zukunft der Stadt der gesamte Komplex von Globalisierung, Modernisierung und Metropolenfunktion von herausragender Bedeutung. Gemeint ist eine Veränderung der Stadt in allen Politikfeldern. Die Arbeits- und Lebensformen, das Wohnen, Konsumgewohnheiten, kulturelle und ethnische Identitäten werden in der Metropole Berlin in kurzer Zeit mitgerissen von der Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft, des wissenschaftlichen und kulturellen Austauschs mit Osteuropa, mit dem Sog, den Berlin für Menschen, die sich eine Existenz aufbauen wollen, darstellt, den Möglichkeiten und Nischen für subkulturelle Lebensweisen. Mit dem Regierungssitz Berlin sind repräsentative und internationale Funktionen verbunden. Die Frage stellt sich angesichts dieser weitgehenden Verflechtung von sozialen Problemen und sozialen Lagen, angefangen von der integrativen Aufgabe der Schule bis zur wohnungspolitischen Lösung sozialer Konflikte, ob in dieser Dimension Sozialpolitik die Angelegenheit einer Verwaltung namens „Gesundheit und Soziales“ sein kann oder ob Sozialpolitik nicht als Querschnittsaufgabe gedacht und umgesetzt werden muß. Vor allem muß Sozialpolitik als bezirksübergreifende und gleichzeitig kooperative Aufgabe örtlich wahrgenommen werden.

Besondere Aufmerksamkeit muß der sozialräumlichen Entwicklung der Stadt gewidmet werden. Im Zusammenhang mit der wissenschaftlichen Diskussion über die „global cities“ (Sassen 1996 ), sowie der Metropolenforschung (Häußermann/Siebel 1987) wird die These formuliert, daß es entsprechend der ökonomischen, politischen und kulturellen globalen Orientierung zu einer neuen sozialräumlichen Struktur der Stadt kommt. Diskutiert wird das Phänomen einer Dreiteilung der Stadt in die bürgerlichen Schichten der politischen und wirtschaftlichen Eliten sowie privilegierter Dienstleister; sie entspricht den Luxuswohnräumen mit entsprechend ausgestatteten Infrastruktureinrichtungen. Eine zweite mittlere Schicht siedelt sich in suburbanen Wohnräumen an. Die dritte untere Schicht, untere Dienstleistungsgruppen und Facharbeiter, lebt in Mietwohnungen und teilt sich ihren Lebensraum mit den marginalisierten Gruppen, was zu neuen räumlichen Konflikten und sozialen Abgrenzungen führt. Die Folge dieser räumlichen Abgrenzung sind die genannten sozialen Ghettos, wie sie auch in Berlin diskutiert werden, die einen sozial zergliederten Raum charakterisieren, der mit entsprechenden sozialen Merkmalen wie Eigentum, Bildung, Kultur, Gesundheit, Alter und ethnischer Zugehörigkeit

ausgestattet ist (Sozialstrukturatlas 1997; Häußermann 1998). Angesichts dieser räumlichen sozialen Entwicklung wird ein politisches Ideal der Sozialpolitik in Berlin erschüttert, nämlich die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Zwar war auch in der Vergangenheit die Ausstattung der Bezirke mit sozialen Einrichtungen entsprechend der unterschiedlichen sozialen Ausgangslagen nicht tatsächlich gleichwertig, doch hat die Politik hier einen Ausgleich gesucht. Nun wird in der neuen Dimension sozialer Problemlagen als räumliche Zergliederung durch Wohnlage, Bildung, Arbeit und kulturelle und religiöse Lebensgewohnheiten die Sozialpolitik vor die Herausforderung einer Feinsteuerung gestellt, die dieser Auflösung gerecht werden muß.

Nicht für alle hier genannten Gesichtspunkte werden im folgenden empirische Daten für Berlin herangezogen. Es sollen vor allem diejenigen Fakten zusammengestellt werden, die für die Sozialpolitik in Berlin eine besondere Herausforderung darstellen. Dies sind die

1. Folgen der Arbeitslosigkeit, die in den Daten über Armut und Sozialhilfeabhängigkeit dokumentiert sind.
2. Einkommensdaten, die Lebenslage von Familien und Alleinerziehenden
3. sozialräumliche Ungleichheit der Stadt

Soweit möglich werden diese empirischen Phänomene als Vergleich des Ostteils und des Westteils interpretiert.

Zuletzt soll der Frage nachgegangen werden, ob die Sozialpolitik in Berlin eine Restgröße der Politik geworden ist oder ob es gelingt eine integrative und kooperative Rolle zu gestalten.

## 2. Das Problem Arbeitslosigkeit

Berlin hat im Vergleich zum Bundesgebiet eine überdurchschnittliche Rate an Arbeitslosigkeit, die einerseits bedingt ist durch die deutsche Einheit, d.h. dem Zusammenbruch des Arbeitsmarktes im Ostteil der Stadt, andererseits bedingt durch den Modernisierungsrückstand der Industriestruktur im Westen, der einen rasanten Abbau von Industriearbeitsplätzen erleiden mußte. Die nachfolgende Tabelle dokumentiert diese Tendenz. (vgl. Tabelle 1)

Tab. 1: Arbeitsmarktzahlen September 1998 Land Berlin

Merkmale	September 1998
<b>Arbeitslose</b>	
- Zugang (Meldungen) im Monat	34.870
- Zugang seit Jahresbeginn	306.729
- Abgang im Monat	38.244
- Abgang seit Jahresbeginn	319.821

<b>- Bestand am Ende des Monats</b>	263.238
dar.: 44,2 % Frauen	116.387
58,0 % Arbeiter	152.572
12,0 % Jüngere unter 25 Jahren	31.699
2,8 % Jugendliche unter 20 Jahren	7.500
18,6 % Ältere ab 55 Jahre	49.069
3,9 % Schwerbehinderte	10.178
5,0 % Teilzeitarbeitssuchende	13.218
16,8 % Ausländer	44.255

Quelle: Statistisches Landesamt Berlin, 1998

Dieser Verlust konnte durch die Entwicklung des Dienstleistungssektors nicht kompensiert werden. Wobei im Hinblick auf die Struktur der Arbeitslosigkeit ohnehin nicht vom einem Abbau zugunsten des Dienstleistungssektors die Rede sein kann. Denn von 15,8% Arbeitslosen kommen ca. 32,5% aus dem verarbeitenden Gewerbe, rund 41% sind ohne abgeschlossene Berufsausbildung. (Landesarbeitsamt Berlin-Brandenburg 1997)

Für diese Problemgruppen des Arbeitsmarkts, vor allem für Ausländer und gering qualifizierte Menschen, müssen spezielle arbeitsmarktpolitische Konzepte entwickelt werden, denn es sind diese Gruppen, wie die Sozialhilfestatistik in Berlin zeigt, die besonders von Armut betroffen sind. Diese Entwicklung der Arbeitsmarktzahlen in Berlin zeigt auch, daß die Erwartungen an die Entwicklung des Dienstleistungssektors zu hoch sind, denn die Langzeitarbeitslosigkeit wird selbst bei positiver Entwicklung nicht nennenswert abgebaut werden. Allerdings verweist die geringere Zahl der arbeitslosen Frauen im Ostteil Berlins auf einen positiven Effekt des typisch weiblichen Dienstleistungssektors.

Es soll an dieser Stelle nicht über die Struktur des Berliner Arbeitsmarktes und der daraus folgenden Anforderungen an die Arbeitsmarktpolitik verhandelt werden, hier interessiert die mit dem Status Arbeitslosigkeit verbundene soziale Lage, die zur Armut und Unterversorgung führt und für eine zunehmend große Gruppe zur dauerhaften sozialen Ausgrenzung. Interessant ist dabei einmal der Unterschied zwischen Berlin (Ost) und Berlin (West) sowie der zwischen Frauen und Männern. Das Phänomen der fehlenden Qualifikation für den Arbeitsmarkt ist im Westteil statistisch höher als im Ostteil der Stadt. 1994 hatten 52,1% der Arbeitslosen aus Berlin (West), dagegen 21,1% aus Berlin (Ost) keine abgeschlossene Berufsausbildung, der Anteil der arbeitslosen Nichtfacharbeiter und Angestellten mit einfacher Tätigkeit betrug 63,4% in Berlin (West) gegenüber 39,8% in Berlin (Ost). (Institut für Sozialdatenanalyse 1995)

Die Arbeitslosigkeit der Frauen ist im Ostteil höher als im Westen, aber verglichen mit den neuen Bundesländern geringer, was allgemein erklärt wird mit der höheren Erwerbsbeteiligung der Frauen in der ehemaligen DDR: Aber unter dem Gesichtspunkt der sozialen Integration kann dieses Argument über die Tatsache einer höheren Quote von Sozialhilfeabhängigkeit dieser Frauen hinwegtäuschen, denn es ist nicht selbstverständlich, diese Gruppe von Frauen auf das Einkommen des Ehemannes zu verweisen. Dagegen spricht die steigende Armut von Frauen mit Kindern und die Tatsache, daß 1998 jedes zweite Kind im Ostteil Berlins von einem weiblichen Elternteil erzogen wird (Statistisches Landesamt 1998).

Der Bedarf an sozialen Hilfen steigt mit dieser Lebensform, alleinerziehend und arbeitslos zu sein, entsprechend an. Frauen sind in Berlin mehr als anderswo auf eine selbständige Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit angewiesen, in dem Maße, wie Ehe und Familie keine Existenzsicherung mehr bietet.

Arbeitslosigkeit verbindet sich in Berlin auch mit dem Status Ausländer. Die Quote arbeitslos gemeldeter Ausländer ist stetig gestiegen. Sie betrug im September 1998 32,8 %, ihr Anteil an der Erwerbsbevölkerung beträgt dagegen nur 13,4 % (Statistisches Landesamt 1998). Dabei stieg die Arbeitslosenrate bei Personen ohne Staatsbürgerstatus kontinuierlich an, d.h. betroffen sind Ausländer ohne deutschen Paß, aber mit Aufenthaltsrecht. Dies ist quantitativ gesehen ein West-Berliner Problem. Aus der Sicht prekärer sozialer Integration und der Wahrnehmung bzw. Abwehr betrifft es den Ostteil Berlins im hohen Maße, nähren sich doch aus dem Umstand der Arbeitslosigkeit und der damit verbundenen finanziellen Unterstützung ausländerfeindliche Einstellungen. Geht man davon aus, daß die Langzeitarbeitslosigkeit infolge des Wegfalls industrieller Arbeitsplätze erhalten bleibt und für die Betroffenen keine oder nur prekäre Beschäftigungsmöglichkeiten vorhanden sind, so zeigt sich die Tragweite der mit dem Status Arbeitslosigkeit verbundenen sozialen Problematik, die für Berlin ein hohes Niveau sozialer Integration bedeuten würde. Dabei meint soziale Integration nicht nur die materielle Existenzsicherung, sondern die Teilnahme am gesellschaftlichen und politischen Leben. Gelingt diese Integration nicht, wird eine soziale Spaltung vertieft werden, wie sie bereits heute in der räumlichen Segregation in Bezirke erkennbar ist. Berlin wird über eine längere Wegstrecke Sonderprogramme gegen Arbeitslosigkeit entwickeln müssen, die eines hohen Maßes an Kooperation zwischen den beteiligten Verwaltungen Wirtschaft, Arbeit und Frauen, sowie Gesundheit und Soziales bedürfen, sowie einen hohen Aufwand an Abstimmung mit den zuständigen Arbeitsämtern, regionalen, privaten und öffentlichen Trägern von Arbeitsfördermaßnahmen erfordern (Reissert/Schmid in diesem Band). Arbeitslosigkeit stellt eben längst kein einzelnes Ressortproblem mehr dar, sondern ist zum allgemeinen politischen Fall geworden, der eine entsprechende integrative Politik erfordert. Eine umfassende Evaluation der Arbeitsmarktpolitik liegt nicht vor. Aus zahlreichen

Einzeluntersuchungen und Erfahrungsberichten wissen wir, daß trotz der Erfolge im Bereich der Sonderprogramme zur Integration von Arbeitslosen eine planvolle Vernetzung der einschlägigen Akteure des Arbeitsmarktes noch nicht gelungen ist. Hier ist vor allem die Trennung der Zuständigkeiten und die mangelnde Kooperation mit Wirtschaft und Gewerkschaft zu nennen, die verglichen z.B. mit NRW in Berlin schlechter entwickelt ist. (Butscher 1995) Zur Aufklärung der Ursachen und den Möglichkeiten einer verbesserten Vernetzung der Akteure wäre eine arbeitsmarktpolitische Begleitforschung dringend notwendig.

### 3. Das Problem Armut

Armut und Unterversorgung kann nur der Tendenz nach an der Zahl der Sozialhilfeempfänger interpretiert werden, denn sie mißt nur die Inanspruchnahme, nicht die tatsächliche Verbreitung. In der wissenschaftlichen Armutsforschung wird eine Dunkelziffer von ungefähr 50% geschätzt. Gleichwohl gibt die Sozialhilfestatistik Einblick in Struktur und Entwicklung der Ursachen von Armut und über die Personengruppen, die davon betroffen sind. Im Jahr 1997 bezog jeder zwölfte Berliner Haushalt Sozialhilfe. Auch hier treten die genannten Problemgruppen Frauen, vor allem Alleinerziehende mit 65,4% und Ausländer statistisch häufiger auf. Von insgesamt 148 573 Haushalten, die 1997 Sozialhilfe bezogen, haben 31 142 einen ausländischen Haushaltsvorstand. Das bedeutet gegenüber 1996 eine Zunahme der Zahl der Bedürftigen um 15%, wobei im besonderen auf die Kinderarmut hinzuweisen ist.(vgl. Tabelle 2)

Tabelle 2:

Bedarfsgemeinschaften von Empfänger(innen) laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in Berlin am 31.12.1997 nach ausgewählten Merkmalen\*

Typ der Bedarfsgemeinschaft	Bedarfsgemeinschaften	darunter mit Bezugsdauer der Sozialhilfe		Nettoanspruch	Bruttobedarf	Durchschnittl. Bezugsdauer
		Unter 6 Monate	36 Monate und mehr			
	Anzahl	Anteil in %		DM	Monate	
<b>Bedarfsgemeinschaften insgesamt</b>	<b>148 573</b>	<b>17,5</b>	<b>21,6</b>	<b>761</b>	<b>1 350</b>	<b>26,1</b>
darunter						
Ehepaare ohne Kinder unter 18 Jahren	8 535	19,4	18,8	850	1 585	26,1
Ehepaare mit Kinder unter 18 Jahren	17 247	18,4	14,9	1 103	2 388	21,8
mit einem Kind	6 985	21	11,7	1 045	1 971	19,5
mit zwei Kindern	6 002	17,6	14,1	1 066	2 373	21,4

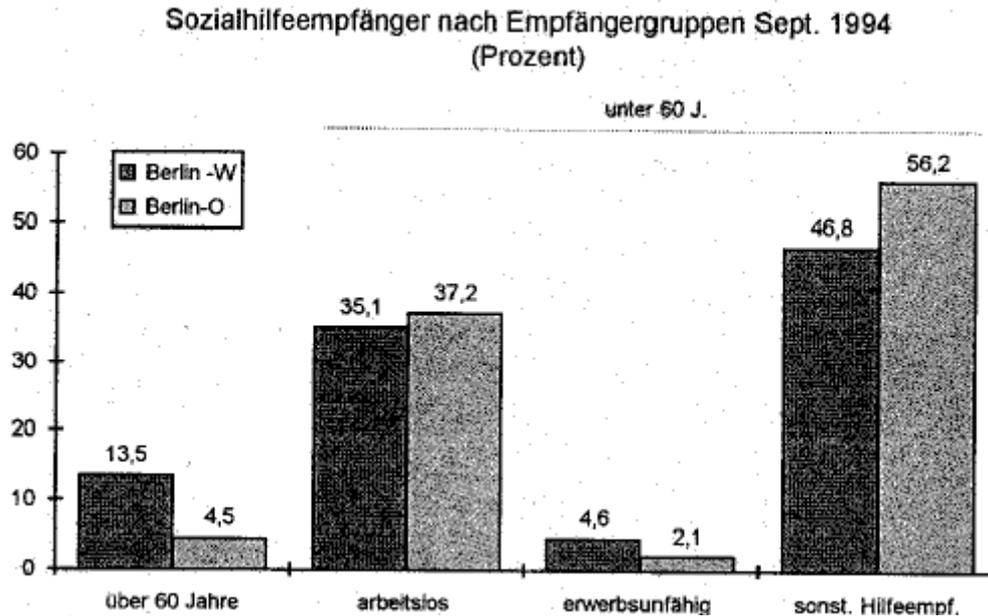
mit drei und mehr Kindern	4 260	15,2	21,2	1 251	3 094	26,1
<b>Nichteheliche Lebensgemeinschaften</b>						
ohne Kinder unter 18 Jahren	1 067	25,3	13,6	807	1 527	21,6
mit Kinder unter 18 Jahren	2 008	24,7	11,8	948	2 157	19,2
mit einem Kind	1 193	30,2	7,4	876	1 902	15,7
mit zwei Kindern	515	17,7	16,7	984	2 284	22,9
mit drei und mehr Kindern	300	15	21	1 169	2 953	27
<b>Einzelne</b>	82 305	22,9	18,5	630	950	28,4
männlich	45 832	29,9	14,6	670	900	22,9
weiblich	36 473	19,1	23,3	581	1 012	35,3
<b>Männliche Allein-erziehende mit Kindern</b>						
unter 18 Jahren	1 264	24,5	14,2	883	1 766	21,5
mit einem Kind	809	26,7	13,6	807	1 489	20,8
mit zwei Kindern	337	22,6	16,3	997	2 095	22,8
mit drei und mehr Kindern	118	15,3	12,7	1 079	2 724	22,4
<b>Weibliche Allein-erziehende mit Kindern</b>						
unter 18 Jahren	28 109	19,2	18,1	939	1 828	24,4
mit einem Kind	16 470	20,6	15,5	875	1 524	22,6
mit zwei Kindern	8 222	17,8	21	979	2 061	26,1
mit drei und mehr Kindern	3 417	15,7	23,6	1 148	2 732	28,8

\*) noch ohne Angaben aus dem Bereich des Jugendamtes Charlottenburg

Es handelt sich hier um das aus Armutforschung bekannte Phänomen, daß Kinder zu haben ein erhöhtes Armutsrisiko darstellt. Die Ursache der Frauen- und Kinderarmut liegt einerseits in der fehlenden eigenständigen Existenzsicherung der Frauen durch Arbeitslosigkeit, andererseits in der nicht vorhandenen familiären Unterstützung. Angesichts der mangelhaften Unterstützung dieser Frauen durch familienbezogene Leistungen (Kindergärten, Ganztageseinrichtungen etc.) wird aber auch deutlich, daß diese Armut auch durch die Sozialpolitik mit verursacht wird. Allerdings muß auch gegen das Vorurteil argumentiert werden, daß es sich hier um eine Gruppe langfristiger oder dauerhafter Hilfeempfänger handelt. 1997 beträgt die durchschnittliche Bezugsdauer von Sozialhilfe 26,1 Monate, nur 18% aller Sozialhilfeempfänger erhielten länger als 36 Monate Sozialhilfe. Eine Analyse der Sozialhilfedaten nach Empfängergruppen zeigt, daß eine der Hauptursachen für Armut heute Arbeitslosigkeit geworden ist, entgegen früheren Ursachen wie Behinderung, Erwerbsunfähigkeit, Pflegebedürftigkeit etc. Auffallend ist der Unterschied zwischen West- und Ostberlin, der auch mit der Ursache Arbeitslosigkeit zu erklären ist. Denn im Ostteil der Stadt stellt die Arbeitslosigkeit mit 50,9%

gegenüber 35,7% im Westen die Hauptursache für den Bezug von Sozialhilfe dar (vgl. Abbildung 1).

Abb.1:



Dieser Umstand stellt für die Sozialpolitik in Berlin deswegen eine besondere Herausforderung dar, weil eine effektive Sozialpolitik in Bezug auf die Empfängergruppen nur in Verbindung mit einer verstärkten aktiven Arbeitsmarktpolitik Erfolg haben kann. Die Programme zur Hilfe zur Arbeit, wie sie z.B. im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes von den Berliner Bezirken durchgeführt werden, sind quantitativ unzureichend und qualitativ nicht auf die genannten Problemgruppen des Berliner Arbeitsmarktes bezogen. Auch diese Daten hier zeigen die Notwendigkeit einer Koordination der zwischen Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Sozialpolitik mit dem Ziel, den Betroffenen eine selbständige Existenzsicherung zu ermöglichen.

Die Sozialhilfeausgaben stellen einen erheblichen Kostenfaktor im Landshaushalt dar. Im Jahr 1997 wurden 3 472,5 Mill. DM für Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz ausgegeben, davon 2 092,7 Mill. für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, 516,4 Mill. DM wurden für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz aufgewendet. Das sind zwar 5% weniger Sozialausgaben als 1996, aber im Ostteil Berlins sind die Ausgaben sogar um 20,6% gestiegen. Einsparungen sind z.T. im Pflegebereich, z.T. durch Sparmaßnahmen bei freiwilligen Leistungen erzielt worden. Es liegt auf der Hand durch beschäftigungspolitische Maßnahmen für den betroffenen Personenkreis nicht nur Kosten zu sparen, sondern auch einen Einstieg in den Arbeitsmarkt durch Eingliederungshilfen (wie z.B. durch sog. Übergangsmärkte (vgl. Günter Schmid in diesem Buch) zu schaffen. Um der Frage nachzugehen,

ob Armut und Unterversorgung in Berlin im Kontext des erwähnten Transformationsprozesses des Arbeitsmarktes einerseits, der Veränderung der Lebensformen andererseits zu einem dauerhaften sozialen Problem werden, wie es in der Diskussion über „global cities“ in Analogie zu der Bildung von Ghettos in den Metropolen New York, London und Paris angenommen wird, sind die Daten über Einkommen und Einkommensarten als Ergebnis des Mikrozensus (d.i. eine jährlich durchgeführte Erhebung u.a. über Einkommen und Einkommensverteilung der Bevölkerung in Deutschland) zu berücksichtigen.

Sie zeigen nicht nur, daß die Zahl der Erwerbstätigen in Berlin zwischen 1991 und 1997 zurückgegangen ist, sondern auch, daß insgesamt die Transferzahlungen in Form von Sozialhilfe, Rente, Arbeitslosengeld und -hilfe zugenommen hat. Das monatliche Nettoeinkommen der Berliner Bevölkerung hat in allen Einkommensgruppen kontinuierlich zugenommen, wobei die großen Schritte ab den mittleren und den höheren Einkommensgruppen gemacht wurden, die größten Sprünge in den hohen Einkommensgruppen (vgl. Tabelle 3).

Tab. 3:

Bevölkerung in Berlin in den Jahren 1991 bis 1997 nach monatlichem Nettoeinkommen  
Ergebnisse des Mikrozensus

Von ... bis unter ... DM	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Bevölkerung insgesamt (in 1 000)</b>							
unter 600	308,4	252,6	233,7	226,1	256,8	288,2	287,1
600 - 1 000	465,9	362,7	315,9	274,0	280,5	284,3	295,8
1 000 - 1 400	474,8	437,0	384,9	379,9	362,3	356,8	360,8
1 400 - 1 800	330,6	393,7	353,3	358,4	356,5	339,3	340,3
1 800 - 2 200	317,7	372,3	383,7	411,5	402,9	407,1	388,1
2 200 - 2 500	208,8	235,8	272,0	295,5	299,8	294,6	289,1
2 500 - 3 000	201,6	232,3	283,2	283,9	284,6	304,8	305,3
3 000 - 3 500	123,8	144,2	168,4	170,8	169,6	178,4	179,4
3 500 - 4 000	62,7	70,9	87,4	88,5	93,1	103,9	102,0
4 000 und mehr	145,1	166,2	210,8	220,2	227,8	232,9	235,7
kein Einkommen	726,4	728,5	727,5	722,3	687,8	669,0	665,3
<b>darunter Frauen (in 1 000)</b>							
unter 600	208,1	158,6	143,5	131,5	150,5	166,2	168,6
600 - 1 000	313,3	240,4	197,7	174,6	179,6	179,4	177,2
1 000 - 1 400	277,8	280,3	251,2	250,5	238,0	221,3	228,9
1 400 - 1 800	185,3	232,2	208,6	220,1	208,7	206,7	199,6
1 800 - 2 200	161,5	191,4	208,2	222,0	223,1	215,9	200,5
2 200 - 2 500	83,0	94,0	125,1	138,1	137,1	141,4	136,5
2 500 - 3 000	66,2	81,4	111,1	112,4	114,1	129,6	136,7
3 000 - 3 500	35,8	44,4	57,0	57,3	61,2	69,0	67,8
3 500 - 4 000	15,1	19,1	24,5	25,0	27,6	30,6	33,3
4 000 und mehr	25,1	31,3	46,3	52,8	53,6	58,3	60,4

kein Einkommen	398,1	404,2	412,7	401,2	382,1	371,4	369,8
----------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Quelle: Statistisches Landesamt Berlin 1998

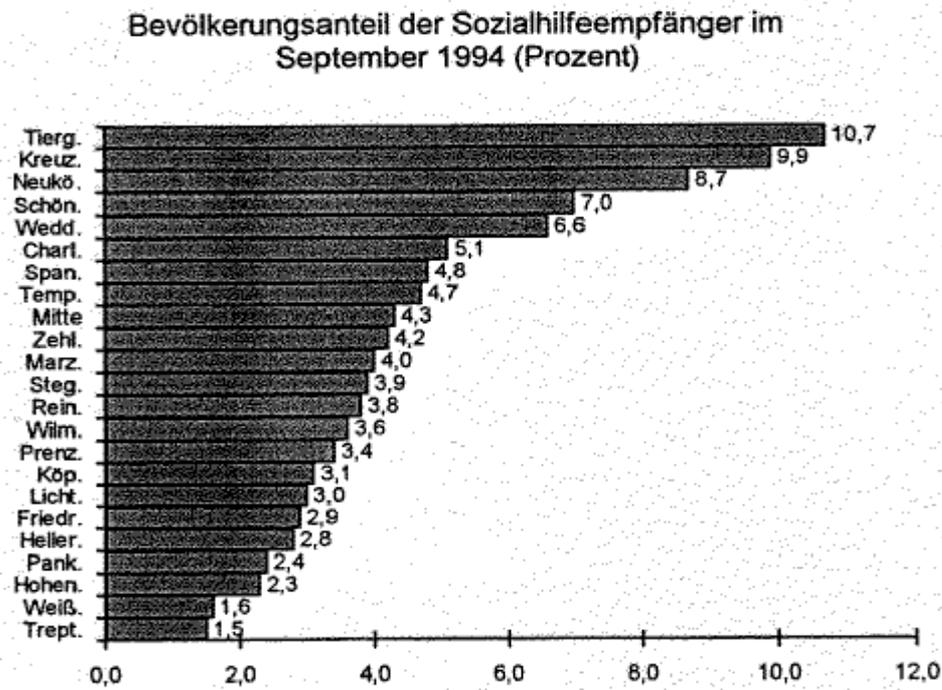
Hier bestätigt sich die Diskussion über eine zunehmende Polarisierung der Verteilung von Einkommen, wenn man betrachtet, daß es bei einer insgesamt positiven Einkommensentwicklung eine große Zahl niedriger Einkommen von unter 600 DM und bis 1000 DM gibt. Gleichzeitig wird sichtbar, daß es eine große Zahl niedriger Einkommen von unter 600 DM gibt, die einerseits die Zahl der Sozialhilfebezieher mit einem durchschnittlichen Nettoeinkommen von 761 DM übersteigt, andererseits nimmt diese Zahl zwischen 1991 und 1997 kontinuierlich ab. Auch hier bestätigt sich die ungleiche Verteilung der Einkommen zwischen Männern und Frauen und eine ungleiche Entwicklung der Einkommen im Ost- und Westteil der Stadt. Das mittlere Haushaltseinkommen beträgt 1991 im Westen 2600 DM im Osten 1900 DM, 1997 im Westen 2900 DM, im Osten 2750 DM. Die Tendenz zur Angleichung der Einkommen ist nicht zu übersehen (Statistisches Landesamt 1998. / Ergebnisse des Mikrozensus 1997). Im folgenden soll dieses Stichwort der räumlichen Verteilung von Armut und Unterversorgung aufgegriffen werden, da zu zeigen ist, daß in Berlin künftig nicht die soziale Spaltung zwischen Ost und West als sozialpolitischer Faktor wichtig wird, sondern daß eine zunehmende soziale Differenzierung zwischen und innerhalb der Bezirke stattfindet.

#### 4. Die sozialräumliche Ungleichheit der Stadt

Es wurde davon gesprochen, daß die ökonomische, soziale und auch räumliche Transformation in Berlin seit der Wende auch eine Veränderung der Lebensverhältnisse mit sich gebracht hat. Diese Veränderungen sind bedingt durch die genannten sozialen Faktoren infolge von Armut und Arbeitslosigkeit, aber auch durch neue Funktionen, die Berlin in Deutschland und Europa ökonomisch und politisch erhält. Die Folge dieser Neustrukturierung ist der Wandel von Stadtfunktion und Stadtzentren, der Verkehrsströme und der Verteilung von Wohnraum. Es soll hier von den problematischen sozialen Entwicklungen gesprochen werden.

Zunächst fallen bei einer räumlichen Betrachtung von sozialer Ungleichheit die Unterschiede zwischen den Berliner Bezirken auf. Auffallend ist die Verteilung der Sozialhilfeempfänger innerhalb der Bezirke. Sie beginnt im Jahr 1994 für Tiergarten mit 12% Sozialhilfeempfängern und setzt sich von West über Kreuzberg, Neukölln, Schöneberg fort. Eine Ausnahme stellt der Bezirk Mitte dar, der mit 4,3% vor Zehlendorf, Steglitz und Wilmersdorf liegt. (vgl. Abbildung 2)

Abb.2:



Einen umfassenden Überblick liefert der Sozialstrukturatlas Berlin (1997), der eine räumliche Verteilung nach den zentralen sozialen Indikatoren, wie Einkommen, Arbeitslosigkeit, Bildung, Alter, Ausländer, Kinder/Jugendliche, und Gesundheitszustand vornimmt. Als Ergebnis wird ein Sozialindex für die einzelnen Bezirke gebildet, sowie eine Verteilung der Indikatoren innerhalb der Bezirke vorgenommen. Das Ergebnis der sich daraus ergebenden Rangfolge verblüfft nicht. Den Platz 1 erhält Zehlendorf, gefolgt von Wilmersdorf, eine gute und mittlere Position nehmen mit Ausnahme von Friedrichshain die Ostberliner Bezirke ein, das Schlußlicht stellen Kreuzberg, Tiergarten und Wedding dar.(vgl. Tabelle 4)

Tabelle 4:

**Sozialindizes der Jahre 1994 und 1997 für Berlin nach Bezirken  
- einschließlich wichtiger statistischer Parameter**

Bezirk	Index				Anteil des Bezirkes an der Berliner Bevölkerung 1995	
	Sozialindex 1994		Sozialindex 1997		in %	Rang
	Wert	Rang	Wert	Rang		
1 Mitte	-0,35683	16	0,09856	14	2,32	22
2 Tiergarten	-1,48176	21	-1,52915	22	2,65	21
3 Wedding	-0,81190	19	-1,45467	21	4,85	7
4 Prenzlauer Berg	-1,58074	22	-0,88071	19	4,17	12
5 Friedrichshain	-1,34980	20	-0,88238	20	3,06	19
6 Kreuzberg	-2,38218	23	-2,66421	23	4,49	10
7 Charlottenburg	-0,01654	15	-0,07773	16	5,22	6
8 Spandau	0,48873	10	-0,02384	15	6,46	3
9 Wilmersdorf	0,96720	4	1,16602	2	4,13	13
10 Zehlendorf	1,44949	1	1,56556	1	2,86	20
11 Schöneberg	-0,75948	18	-0,62500	17	4,43	11
12 Steglitz	1,02055	3	1,16379	3	5,53	4
13 Tempelhof	1,15102	2	0,86422	4	5,52	5
14 Neukölln	-0,54227	17	-0,76600	18	9,07	1
15 Treptow	0,72002	6	0,71780	5	3,10	18
16 Köpenick	0,57239	8	0,59264	6	3,14	17
17 Lichtenberg	0,29724	12	0,31763	12	4,85	8
18 Weissensee	0,00686	14	0,23136	13	1,60	23
19 Pankow	0,34583	11	0,50215	7	3,23	16
20 Reinickendorf	0,84586	5	0,38645	11	7,29	2
21 Marzahn	0,53713	9	0,41675	9	4,60	9
22 Hohenschönhausen	0,25924	13	0,39647	10	3,47	15
23 Hellersdorf	0,61994	7	0,48431	8	3,95	14
<b>Minimum</b>	-2,38218		-2,66421			
<b>Maximum</b>	1,44949		1,56556			
<b>Spannweite</b>	3,83167		4,22977			

**Korrelation zwischen Sozialindizes der Jahre 1994 und 1997(nach Pearson): 0,9491**

Quelle: Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales Berlin, Referat Gesundheits- und Sozialstatistik, Gesundheitsberichterstattung, Epidemiologie, Gesundheitsinformationssysteme (1997)

Diese Rangordnung darf aber nicht darüber hinwegsehen, daß die Verteilung der einzelnen sozialen Indikatoren, die Vorgabe für die Sozialpolitik sein können, über die Bezirke unterschiedlich gestreut sind. So leben Ausländer überwiegend in den westlichen Bezirken, überdurchschnittlich in Neukölln, Kreuzberg und Tiergarten. Jugendliche sind in einigen östlichen Bezirken häufiger als in westlichen. Es wäre interessant, die Verteilung sozialer Einrichtungen und Hilfen

über die Bezirke auf der Folie der genannten sozialen Indikatoren zu interpretieren, dann ließe sich sozialpolitischer Handlungsbedarf ablesen. Leider liegen diese Daten nicht vor. In einem Bericht der zuständigen Senatsverwaltung für Arbeit und Soziales heißt es dazu: „Große Sorgen gibt es wegen noch erheblicher Defizite an sozialen Versorgungseinrichtungen, die in bestimmten Feldern im Ostteil der Stadt bestehen. Die Angleichung der Lebensverhältnisse hat weiter Priorität“ (Senatsverwaltung 1995, S.16).

Mit dieser sozialräumlichen Veränderung ergibt sich für die Sozialpolitik auch ein neuer Handlungsbedarf. Dieses könnte man zugespitzt als sozialen Standortfaktor beschreiben. Dieser wird besonders deutlich, wenn man die Wanderungsbewegungen in der Stadt beobachtet, die zu einer Verschärfung sozialer Ungleichheit führen. In einem Gutachten „Sozialorientierte Stadtentwicklung“ (Häußermann 1998) wird der Mobilitätsfaktor, der zu einer neuen sozialräumlichen Differenzierung führt, untersucht. Es ist nach einer im Vergleich zu anderen Großstädten geringen sozialen Segregation in Berlin (im Osten wie im Westen) ein Trend zu einer Neuverteilung der Bevölkerung gekommen, die sich langfristig in einer Verschärfung der sozialen Segregation niederschlagen wird. In der Studie werden vier Entwicklungen genannt, die diese Segregation herstellen:

- die demografische Entwicklung, indem die Einwohnerzahl seit 1994 zurückgegangen ist, vermutlich wird die künftige Entwicklung stark vom Zuzug von Menschen nichtdeutscher Staatsangehörigkeit geprägt sein
- der Wandel auf dem Arbeitsmarkt wird sich in Richtung des Abbaus von Arbeitsplätzen aus dem produzierenden Gewerbe fortsetzen. Künftig wird auch in Berlin die Beschäftigung durch eine für die Großstadtökonomie typische Polarisierung von Einkommen und Arbeitsplatzsicherheit gekennzeichnet sein.
- Die staatliche Wohnraumversorgung, die in Berlin durch ein hohes Niveau an sozialen Wohnungsbau und öffentlicher Lenkung gekennzeichnet war, wird eine Verstärkung der sozialen Segregation mit sich bringen.
- Zudem gibt es als eine Konsequenz der Mobilität in Berlin eine Abwanderung ins Umland, die sich aus mittleren Einkommenschichten speist. Eine andere Mobilität läßt sich als Folge des Wegzugs aus dicht bevölkerten urbanen Milieus, die sozial belastet sind, erkennen, um sich einer Konfrontation mit anderen Lebensstilen und Lebensgewohnheiten zu entziehen. Es kommt in der Folge dieser zweiten Mobilität zu einer Homogenität kultureller oder ethnischer Milieus, wie sie bereits heute als neue Ghettos in Berlin strittig diskutiert werden.

Das Neue an diesem Trend sozialräumlicher Segregierung ist, daß soziale Ungleichheit unmittelbar sichtbar wird und auf diese Weise sich wiederum auf die räumliche Entwicklung auswirkt. Im Extremfall kommt es zu Gebieten, in denen sich Ungleichheit bestimmter Bevölkerungsgruppen konzentriert und auf

diese Weise ein Milieu der Benachteiligung bildet. Es kommt zu einer „new urban underclass“ (Sassen 1996), wie sie für die amerikanischen Städte diskutiert wird. Die Frage an die Sozialpolitik ist, wie sie dieser gesellschaftlichen Ausgrenzung entgegentritt, welche Konzepte sie gegen die Kumulation von Benachteiligung durch Arbeitslosigkeit, niedrige Qualifikation, ethnische Zugehörigkeit und Geschlecht anwendet. Eine Antwort ist das Konzept des sog. Quartiersmanagement (Tagesspiegel, 3. Jan. 1999), das durch die Einbeziehung der Betroffenen in eine aktive Gestaltung und Verbesserung ihres Wohn-umfeldes und Stärkung solidarischer Netze eine Verbesserung der Situation erwartet. Auch an dieser Stelle soll die Herausforderung an eine Koordination der zuständigen Senatsverwaltungen, Bezirke und privaten Träger wiederholt werden. Denn diese ergibt sich notwendig aus der Kumulation von Benachteiligungen, die sich in räumlicher Segregation niederschlägt. Grundlage für jede stadtpolitische Option ist ein Beobachtungssystem, mit dessen Hilfe solche besonders mit sozialen Problemen belasteten Stadtgebiete frühzeitig erkannt werden können.

Faßt man die Herausforderungen für eine moderne Sozialpolitik in Berlin zusammen, so wären an erster Stelle die Folgen der Arbeitslosigkeit zu nennen, die, wie gezeigt wurde, zu einer Zunahme von Armut und damit verbunden zu einer Kumulation von Benachteiligungen führen. Abschließend sollen soziale Problemgruppen hervorgehoben werden, an denen besonders deutlich wird, daß Sozialpolitik nur im Zusammenhang und in Koordination im besonderen der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, sowie der Bildungspolitik erfolgreich sein kann. In Berlin ist der auch für andere Städte zu beobachtende Trend zu Einpersonenhaushalten stärker ausgeprägt. In einigen Innenstadtbezirken beträgt der Anteil von Einpersonenhaushalten über 50%, im übrigen ca. 40% (Statistisches Landesamt, 1998).

In diesen Einpersonenhaushalten leben zur Hälfte Frauen. Wie gezeigt wurde, sind diese Frauen besonders stark in der Gruppe der Sozialhilfebezieher und unteren Einkommen repräsentiert. Besonders benachteiligt ist die Gruppe der Alleinerziehenden, für die Bildung und Beschäftigung ein zentrales Anliegen der Politik sein muß, nicht nur der Familienpolitik. Die soziale Lage von Jugendlichen ist im Zusammenhang der Ausbildungs- und Beschäftigungsförderung Gegenstand der Politik. Berlin hat durch die Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze hier große Anstrengungen unternommen. Ausländische Bürger und vor allem Jugendliche sind bei den Ausbildungsmaßnahmen unterrepräsentiert, sie konzentrieren sich in den berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (Senatsverwaltung für Arbeit 1998), bei qualifizierten Schulabschlüssen ist insgesamt ein abnehmender Trend zu verzeichnen. Die Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher hat seit 1990 abgenommen. Besonders benachteiligt sind die ausländischen Mädchen. Es liegt auf der Hand, daß damit künftige Benachteiligungen am Arbeitsmarkt vorprogrammiert sind.

Überaltete Verwaltungsstrukturen können diesem sozialen Wandel nicht mehr gerecht werden. Soziale Probleme werden verwaltet, der Mensch zum Klienten gemacht und damit seine eigenen Fähigkeiten zur Problemlösung herabgesetzt. Berlin hat in den siebziger Jahren eine herausragende Rolle bei der Entwicklung und Organisierung von Selbsthilfe gespielt. Diese Potentiale der Stadt müssen wieder genutzt werden. Die Berliner Politik müßte sich auf Bundesebene stärker bei der Reform der sozialpolitischen Systeme engagieren. Die Reform der Altersversorgung, die geplante Einführung einer Grundsicherung, die Förderung von Arbeit und Beschäftigung, die Integration von Ausländern durch ein neues Staatsbürgerrecht sind Themen, die Berlin in besonderem Maße betreffen. Die Förderung von mehr Selbsthilfe könnte Teil einer solchen sozialpolitischen Initiative Berlins sein. Vor allem muß die bürgerliche Mitte wahrnehmen, daß Fragen der prekären sozialen Integration auch ihre Lebensqualität betrifft, von ihrem Engagement wird es auch abhängen, ob sich die für amerikanische Städte zu beobachtende soziale Segregation vor ihren Augen vollzieht.

## Literatur

Butscher, S. (1995): Der informelle urbane Sektor Berlin. Eine empirische Studie; Diplomarbeit am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Freien Universität. Berlin

Häußermann, H./Siebel, W. (1987): Neue Urbanität. Frankfurt/Main

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH/S.T.E.R.N Gesellschaft der behutsamen Stadterneuerung (1998): Sozialorientierte Stadtentwicklung. Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie. Berlin

Institut für Sozialdatenanalyse (1995): Soziale Differenzierungen in Berlin. Aspekte der sozialen Entwicklung. Berlin

Landesarbeitsamt Berlin-Brandenburg (1997): Strukturmerkmale der Arbeitslosen im Landesarbeitsamtsbezirk Berlin-Brandenburg. Berlin

Sassen, S. (1996): Metropolen des Weltmarkts. Die neue Rolle der Global Cities. Campus

Schmals K.M./ Huning S. (1998): BerlinStudie. Soziale Lage und Sozialpolitik. Berlin

Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales (1997): Sozialstrukturatlas. Berlin

Statistisches Landesamt Berlin 1997a (1998): Statistisches Jahrbuch 1997. Berlin

Statistisches Landesamt Berlin 1997e (1997): Bevölkerung in Berlin 1996 Teil 1: Berlin, Berlin-West, Berlin-Ost. Berlin

Statistisches Landesamt Berlin 1998c (1998): Ergebnisse des Mikrozensus 1997 – Privathaushalte und Familien. Berlin

Statistisches Landesamt Berlin 1998d (1998): Sozialhilfe in Berlin. Berlin