

Ingo Siebert

Letzter Ausweg Kiez? Spielräume sozialer Stadtentwicklung in Berlin



Ingo Siebert, geb. 1969 in Berlin, Studium von Sozialpädagogik und Sozialwissenschaft in Berlin, mehrere Jahre Forschungstätigkeit in Projekten im Arbeitsbereich Stadt- und Regionalsoziologie am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin, Lehrtätigkeit an der Technischen Universität Berlin und der Humboldt-Universität zu Berlin, seit 2001 wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Camino - Werkstatt für Fortbildung, Praxisbegleitung und Forschung im sozialen Bereich gGmbH und hier zuständig für die Themenfelder Soziale Stadtentwicklung, Kommunale Sicherheitskonzepte, Projekt- und Organisationsentwicklung.

Was ist soziale Stadtentwicklung? Soziale Stadtentwicklung versucht die beiden Grundelemente urbaner Lebensweise zu steuern: Mobilität (Zuwanderung) und Heterogenität. Beide Elemente ermöglichen erst eine dynamische Entwicklung moderner Städte, wenn eine Vielfalt unterschiedlicher Milieus, Subkulturen und ethnischer Communities deren Gesicht prägen. Auf engem Raum leben Menschen mit den verschiedensten Lebensformen, unterschiedlichster ethnischer Herkunft und sozialem Status (im Vergleich mit anderen Epochen der Menschheitsgeschichte) kultiviert bzw. zivilisiert mit- und nebeneinander. Notwendige Voraussetzung hierfür sind nach Simmel die funktionale Arbeitsteilung in modernen Städten, die die StadtbewohnerInnen voneinander abhängig macht, welche sich aber gleichzeitig mit einer blasierten und reservierten Haltung gegenüber treten.¹ Für die gesellschaftliche Integration der unterschiedlichen BewohnerInnen der Stadt im Sinne der Möglichkeit des Zugangs zu gesellschaftlichen Ressourcen wie Bildung, Lohnarbeit, Kultur, sozialer Sicherheit und BürgerInnenrechten sind aber darüber hinaus integrative Strukturen und gesellschaftliche Kontrollinstanzen erforderlich, die das Zusammenleben in der modernen Stadt steuern.² Die Entwicklung dieser spezifischen Strukturen und Verfahren von Integration ist eine zentrale Errungenschaft moderner europäischer Städte in den vergangenen hundert Jahren, die nur aufgrund zweier Faktoren denkbar ist: zum einen die gleichförmige Entwicklung von Arbeitskräftebedarf und Bevölkerungszahlen in der Stadt (so konnte eine wachsende Bevölkerungszahl bis in die siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts hinein weitestgehend ökonomisch integriert werden) und zum anderen die Bildung einer breiten politi-

1 Vgl. Georg Simmel, Die Großstädte und das Geistesleben, in: Georg Simmel, Das Individuum und die Freiheit, Frankfurt/M. 1993, S. 196f.

2 Vgl. Manuel Eisner, Das Ende der zivilisierten Stadt, Frankfurt/M. 1997, S. 271.

schen Opposition in der Stadt, die sich gegen eine rein marktförmig bestimmte Stadtentwicklung richtete.

Was war der Inhalt dieser spezifischen Strukturen und Verfahren von Integration? Neben dem Ausbau der beitragsfinanzierten Sozialversicherungen sind es vor allem zwei Elemente des lokalen Staates, die die europäische Stadt zu einer „sozialen Stadt“ gemacht haben: Erstens gelang es mit dem Sozialen Wohnungsbau, einer breiten Masse der Bevölkerung in den Städten menschenwürdige Wohnbedingungen zu ermöglichen. Zweitens wurde mit Sozialplanung und Investitionen in Bildung und Soziale Arbeit vor allem ab den 1960er-Jahren versucht, soziale Ungerechtigkeiten abzumildern und Chancengleichheit herzustellen. Zentraler Inhalt sozialer Stadtentwicklung war es, die Position auf dem Wohnungsmarkt von der Position auf dem Arbeitsmarkt zu entkoppeln und somit Segregationsprozesse in den Städten zu verhindern.³

In der Stadtforschung werden jüngst vermehrt Tendenzen einer abnehmenden Integrationskraft europäischer Städte thematisiert: Die „Integrationsmaschine“⁴ Stadt ist in die Krise geraten, seit die Städte ab Mitte der 1970er-Jahre tief greifenden wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen ausgesetzt sind. Berlin hat diese Krise mit dem Ende der Teilung erreicht: Von den zwei Städten im Wettbewerb der Systeme wurde Berlin zu einer Stadt im globalen Wettbewerb der Städte. Berlin vereint zwei Stadthälften, die mehr als 40 Jahre lang jeweils durch ihre spezifische Funktion in der Systemauseinandersetzung geprägt wurden: West-Berlin als „Frontstadt“ und „Tor zum Westen“, Ost-Berlin als Hauptstadt der DDR und Vorzeigestadt des Sozialismus. So sind auf der einen Seite auch noch 13 Jahre nach der Vereinigung die unterschiedlichen lokalen Traditionen in West- und Ost-Berlin erkennbar; auf der anderen Seite können hier jedoch aus anderen europäischen Städten bekannte soziale Entwicklungen wie in einem Brennglas beobachtet werden.

Welches sind die zentralen Elemente der „Integrationskrise“ und wie beeinflussen sie die Spielräume für eine soziale Stadtentwicklung? Um die gegenwärtigen Spielräume für eine soziale Stadtentwicklung auszuloten, soll zunächst der Zustand von vier Integrationsinstanzen untersucht werden: städtischer Arbeitsmarkt, Wohnungsmarkt, lokaler Sozialstaat und soziale Netzwerke in der Nachbarschaft. Hier wird deutlich werden, wie sich die Integration breiter Bevölkerungsschichten auf der gesamtstädtischen Ebene erschwert hat. Deshalb soll im Anschluss eine Strategie der sozialen Stadtentwicklung, die auf Integration durch die Entwicklung von problembehafteten Stadtteilen setzt, diskutiert werden.

Arbeitsmarkt: Berlin im globalen Wettbewerb - aber keine „Global City“

Die Jahre nach der Wiedervereinigung der Stadt waren von der Vorstellung geprägt, Berlin würde eine wachsende Stadt mit steigenden Bevölkerungs- und Beschäftigungszahlen werden. Berlin, so die Vision, sollte zur globalen Dienstleistungsmetropole und in den Rang einer „Global City“ aufsteigen. Über diese Vision wurde viel geredet und geschrieben, erfüllt hat sie sich nicht. In Berlin dominierten traditionelle Industriebetriebe, und es fehlte an Produktionszweigen mit intensiven Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, den entsprechenden produktionsorientierten Dienstleistungen sowie Niederlassungen großer Unternehmens-

3 Vgl. Hartmut Häußermann, Die Krise der „sozialen Stadt“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10-11/2000, S. 16.

4 Hartmut Häußermann, Die Stadt und die Stadt-Soziologie. Urbane Lebensweise und die Integration des Fremden; in: Berliner Journal für Soziologie 1, 1995, S. 96.

zentralen. Zu dem vielbeschworenen Boom kam es nicht. Im Gegenteil: In den 1990er-Jahren stagnierte die Bevölkerungszahl. Nach einem leichten Bevölkerungswachstum in der Zeit nach der Wende sank die Bevölkerungszahl nach 1995 durch eine negative natürliche Bevölkerungsentwicklung und den Suburbanisierungsprozess. Ein stärkerer Bevölkerungsrückgang konnte nur durch die Zuwanderung aus dem Ausland vermieden werden.⁵

Noch dramatischer stellte sich die Arbeitsmarktsituation dar, da es in der Folge der Wiedervereinigung der Stadt zu einem rapiden Abbau von Beschäftigungsmöglichkeiten gekommen war. Zunächst ging mit dem Zusammenbruch des Sozialismus ein großer Teil der Arbeitsplätze in staatlichen Verwaltungen und Massenorganisationen im Ostteil der Stadt verloren. Gleichzeitig haben viele industrielle Betriebe im Ostteil der Stadt den Transformationsprozess vom staatlich organisierten Wirtschaftssystem zur kapitalistischen Marktwirtschaft nicht überstanden. In West-Berlin wurden u.a. mit der Streichung der Berlin-Subventionen Arbeitsplätze im industriellen Sektor aus der Stadt abgezogen. Seit der Wiedervereinigung der Stadt steigt die Zahl der Arbeitslosen und hat im Januar 2003 den einmaligen Rekord von 18,5 Prozent erreicht, d.h. es haben sich 313 500 EinwohnerInnen arbeitslos gemeldet. Der private Dienstleistungsbereich konnte diesen Abbau von Beschäftigung nicht kompensieren. Zwar stieg die Zahl der Beschäftigten dort zwischen 1991 und 1994 an, verringerte sich aber in den Folgejahren wieder. Verschärfend kommt hinzu, dass der Zuwachs bei genauer Betrachtung vor allem im schlecht bezahlten, niedrigqualifizierten Gebäudereinigungs- und Wachsutzbereich zu verzeichnen ist. Berlin stellt sich heute als „Hauptstadt der Putzkolonnen und Privat-Sheriffs“⁶ dar.

Mit steigender Arbeitslosigkeit erhöht sich auch die Zahl der Menschen, die langfristig vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. Es verfestigt sich der Anteil derer, die ein Jahr und länger arbeitslos sind. Betroffen sind vor allem jene EinwohnerInnen, die als un- und angelernte ArbeiterInnen tätig waren; ein Tätigkeitsprofil, das gerade in Berlin sehr verbreitet war, aufgrund der technologisch bedingten Professionalisierung der Erwerbsarbeit aber immer weniger einsatzfähig ist. Die Arbeitskraft eines nicht geringen Teils der BewohnerInnen der Stadt scheint also auf Dauer entbehrlich geworden zu sein.

Gleichzeitig sind aber auch jene gefährdet, die noch einen Arbeitsplatz besitzen, und zwar durch ein Phänomen, welches als Working-poor (Armut trotz Arbeit) bekannt wurde. Insbesondere im Bereich haushaltsbezogener Dienstleistungen breiten sich prekäre Arbeitsverhältnisse (geringfügige und befristete Beschäftigung, Zeit- und Leiharbeit sowie Scheinselbständigkeit) immer mehr aus, die kein ausreichendes Einkommen und keine soziale Sicherheit mehr garantieren. Zusammengefasst kann gesagt werden, dass die Integrationskraft des städtischen Arbeitsmarktes enorm abgenommen hat und prekäre Arbeitsverhältnisse, zeitweilige Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit zunehmen.

Wohnungsmarkt: Freie Wohnortwahl - nicht für sozial Schwache!

Neben der Erwerbsarbeit hat das Wohnen in der Stadt existentielle Bedeutung für die Gestaltung des Lebens, und deshalb wurde der Wohnungsmarkt in der Vergangenheit stark durch staatliches Handeln beeinflusst. Ein erheblicher Wandel vollzog sich in den 1990er-Jahren auch auf dem Berliner Wohnungsmarkt. Noch Anfang der 1990er-

5 Vgl. Hartmut Häußermann/Andreas Kapphan, Von der geteilten zur gespaltenen Stadt? Sozialräumlicher Wandel in Berlin seit 1990, Opladen 2000, S. 137.

6 Stefan Krätke/Renate Borst, Berlin. Metropole zwischen Boom und Krise, Opladen 2000, S. 286.

Jahre war der Wohnungsmarkt durch einen sehr hohen Anteil an Mietwohnungen (mehr als 80 Prozent) geprägt, eine hohe Anzahl von Wohnungen im öffentlich geförderten Wohnungsbau und ein relativ niedriges durchschnittliches Mietniveau. Beide Teile der Stadt hatten einen stark regulierten Wohnungsmarkt: In West-Berlin gab es jahrelang eine Mietpreisbindung, die erst Ende der 1980er-Jahre aufgehoben wurde, und in Ost-Berlin waren die Mieten bis zur Wiedervereinigung staatlich festgelegt.⁷ In den ersten Jahren nach der Wende wurde der Wohnungsmarkt stark durch die schon erwähnten Wachstumserwartungen beeinflusst, was sich vor allem durch eine Neubauwelle (bis 1998 wurden etwa 127 000 Wohnungen neu gebaut) und durch ein starkes Ansteigen der Mieten bei Neuvermietung in West-Berlin ausdrückte. Als 1994 der Zenit des leichten Bevölkerungswachstums überschritten war und der Bevölkerungsboom nicht eintreten wollte, ließen diese beiden Trends auf dem Wohnungsmarkt nach.

Die Transformation zu einem marktwirtschaftlich organisierten Wohnungsmarkt bestimmte die Situation in Ost-Berlin: So wurden ehemals volkseigene Wohnungsbestände an neu gegründete Genossenschaften und Kapitalgesellschaften vergeben und teilweise privatisiert. Außerdem war der Wohnungsbestand, der vor 1918 erbaut worden war, von Restitutionsverfahren betroffen, die aufgrund der Regelung „Rückgabe vor Entschädigung“ für enteigneten Besitz in den meisten Fällen erst Mitte des Jahres 1999 entschieden waren, so dass dort bis dahin Investitionen oft ausblieben.⁸ Charakteristisch für große Teile des Altbaubestandes in Ost-Berlin ebenso wie für die in Plattenbauweise errichteten Neubaugebiete war, dass sie stark sanierungsbedürftig waren und hier erhebliche Investitionen nötig wurden.

Insgesamt hat die Stadt die staatliche Regulierung der Wohnungsversorgung in den 1990er-Jahren aufgegeben: Der Soziale Wohnungsbau wurde weitgehend eingestellt, und der Bestand an Wohnungen in öffentlichem Eigentum hat kontinuierlich abgenommen, weil Preis- und Belegungsbindungen für Sozialwohnungen ausliefen und öffentliche Wohnungsunternehmen privatisiert wurden. Eine weitere Stufe der Deregulierung dürfte mit dem aktuellen Beschluss des Berliner Senates, aus der Anschlussförderung für den Sozialen Wohnungsbau auszusteigen, erreicht sein.

In der offiziellen Sprachregelung gilt der Wohnungsmarkt in Berlin als allgemein entspannt. Eine derartige quantitative Sichtweise übersieht, dass sich vor allem die Wahlmöglichkeiten des Wohnstandortes für Haushalte mit hohen und, noch deutlicher, mit mittleren Einkommen wesentlich verbessert haben. Sie können zwischen den Wohnmöglichkeiten im städtischen Umland, Neubauwohnungen und sanierten Altbauten beispielsweise im attraktiven Szenebezirk Prenzlauer Berg oder in Mitte wählen. Dem stehen verringerte Wahlmöglichkeiten von Haushalten mit niedrigeren Einkommen gegenüber: Das günstige Marktsegment wurde durch Sanierung von billigen Altbauwohnungen, das Auslaufen der Preisbindungen von Sozialwohnungen und die Privatisierung öffentlichen Wohneigentums geschmälert, die Mieten dort sind um bis zu 50 Prozent gestiegen.⁹ Das Problem für diese Gruppe von Haushalten ist nicht so sehr Wohnungsnot, sondern vielmehr die Höhe der Miete und die schlechte Qualität der Wohnungen im unteren Segment: Ein immer größerer Anteil des Einkommens muss für Wohnungen mit zum Teil schlechter Wohnqualität ausgegeben

7 Krätke/Borst, Berlin, S. 146ff.

8 Vgl. Häußermann/Kapphan, Von der geteilten zur gespaltenen Stadt?, S. 180.

9 Vgl. Krätke/Borst, Berlin, S. 190.

werden. Die Gefahr besteht, dass niedrige Einkommen und Arbeitslosigkeit zunehmend die Wahlmöglichkeiten des Wohnstandortes einschränken und damit die wichtigste Errungenschaft sozialer Stadtentwicklung, die Entkoppelung von Arbeitsmarkt- und Wohnungsmarktposition, aufgehoben wird. Die Folgen der skizzierten Entwicklungen des Arbeits- und Wohnungsmarktes in Berlin deuten auf eine sozialräumliche Polarisierung in der Stadt hin.

Lokaler Staat in der Krise

Mit der Abnahme der Beschäftigung geht ein entsprechender Anstieg an Personen einher, die überwiegend auf staatliche Transferleistungen angewiesen sind, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten: So hat sich der Anteil der SozialhilfeempfängerInnen an der Gesamtbevölkerung in den Jahren von 1995 bis 2001 um 2 Prozent auf 7,8 Prozent erhöht. Mittlerweile sind 265 000 Menschen auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen. Parallel zu der Ausweitung von individueller Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen ist auch die Stadt in eine finanzielle Krise geraten, die die stadtpolitische Handlungsfähigkeit stark einschränkt. Hintergrund dieser „öffentlichen Armut“ sind wie in vergleichbaren (Krisen-)Städten auch verringerte Steuereinnahmen aufgrund des Verlustes von Arbeitsplätzen und steigenden Sozialausgaben.¹⁰ Zusätzlich wurde der städtische Etat durch den Abbau der Berlin-Subventionen des Bundes verringert. Hinzu kommen Kosten für Fehlentscheidungen der Berliner Politik, wie sie vor allem durch den Skandal um die Berliner Bankgesellschaft deutlich geworden sind. In diesen Zeiten finanzieller Knappheit und des Zwangs zur Reduzierung staatlicher Ausgaben hat die Stadtpolitik eindeutig Prioritäten zu Gunsten von Wirtschaftsinteressen und gegen den sozialen Ausgleich gesetzt. Der lokale Staat konzentriert sich nun vor allem auf die Förderung des Wirtschaftsstandorts, d. h. auf die Anwerbung von (globalen) Wirtschaftsunternehmen und von Kaufkraft für die Stadt, und zieht sich ansonsten auf seine sogenannten Kernaufgaben zurück, indem sozialstaatliche Elemente deutlich abgebaut oder privatisiert werden. Gleichzeitig werden Investitionen bei den sogenannten „freiwilligen Aufgaben“ im Bereich Bildung und Soziale Arbeit reduziert. Teilweise entsteht eine paradoxe Situation, wenn auf der einen Seite die Finanzierung von sozialen Aufgaben in verschiedenen Bereichen wie der Jugendhilfe oder MigrantInnenarbeit gekürzt wird, aber auf der anderen Seite erhebliche Investitionen durch spezielle Programme zum Teil in demselben Sozialraum getätigt werden.

Nachbarschaft: Entmischung und soziale Konflikte

Die bisher dargestellten Entwicklungen haben Einfluss auf die Qualität der sozialen Beziehungen in der Stadt. Allgemein setzte sich mit dem Ende des staatlich gesteuerten Wohnungsmarktes in der DDR in Ost-Berlin ebenso wie schon in West-Berlin der Single-Haushalt als dominante Wohnform durch. So hat zwischen 1991 und 1998 die Zahl der Haushalte in Berlin laut Mikrozensus um ca. 40 000 zugenommen. Die räumliche Verteilung der Haushalte nach ihrer Größe ist dabei sehr unterschiedlich: Der höchste Anteil an Single-Haushalten ist in den innerstädtischen Gebieten zu finden, wo vor allem Wohnungen aus der Vorkriegszeit existieren, die aus wenigen, aber großen Zimmern bestehen. Die Wohnungen in den Groß-

¹⁰ Vgl. Häußermann/Kapphan, Von der geteilten zur gespaltenen Stadt?, S. 104.

siedlungen setzen sich dagegen vielfach aus mehreren Wohnungen mit vielen, aber kleinen Räumen zusammen.

Die Nachbarschaftsbeziehungen haben sich durch die Veränderungen des Arbeits- und Wohnungsmarktes in Berlin in den 1990er-Jahren erheblich gewandelt. Die Möglichkeit, durch Umzug eine bessere Wohnung zu finden, bewirkte in Innenstadtgebieten und in den Großsiedlungen ein hohes Maß an Mobilität,¹¹ so dass sich die soziale Zusammensetzung der Bevölkerung in den letzten Jahren stark verändert hat. Insbesondere Mittelschichthaushalte mit einem durchschnittlichen Einkommen nutzen die neu gewonnene Möglichkeit in „bessere“ Wohngegenden im Umland zuziehen, weil sie sich dort z. B. eine homogenere Nachbarschaft oder bessere Umweltbedingungen für Kinder versprechen. So werden bestimmte innerstädtische Altbauquartiere, in denen die Wohnungen oft nur geringfügig modernisiert worden sind und das Wohnumfeld durch Enge, Lärm, Verkehr und den Mangel an Grünflächen gekennzeichnet ist, verlassen. Ebenso haben die Großsiedlungen des Sozialen Wohnungsbaus im Westteil und die Plattenbaugebiete im Ostteil der Stadt, in denen die Wohnungen vergleichsweise klein und wenig individuell gestaltbar sind, starke Fluchtbewegungen zu verzeichnen. Vor allem bestimmte Quartiere in den Ostberliner Großsiedlungen haben in den letzten Jahren durch Wegzüge erheblich an EinwohnerInnen verloren. Im Westteil versuchen gerade Familien mit Kindern der wachsenden sozialen und ethnischen Heterogenität und den damit verbundenen sozialen Konflikten in den Schulen und im öffentlichen Raum zu entkommen.

In diesen Gebieten bleiben die Haushalte zurück, die sich einen Umzug aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen nicht leisten können. Außerdem ziehen in frei gewordene Wohnungen in diesen Gebieten solche Haushalte nach, deren materielle Situation sich durch den Verlust des Arbeitsplatzes oder unsichere Arbeitsverhältnisse verschlechtert hat und die auf der Suche nach günstigeren Mieten in den „besseren“ Wohngegenden keinen Wohnraum mehr finden. Die Wanderungsprozesse in den Innenstadtgebieten und den Großsiedlungen sind also sozial selektiv und verändern die Nachbarschaftsstrukturen stark: Die Abwandernden sind zum Großteil Erwerbstätige, die Zuziehenden immer häufiger arbeitslos, auf Sozialhilfe angewiesen oder Niedrigverdienende. In einige wenige Stadtteile, vor allem im Osten, ziehen verstärkt auch Studierende (z.B. Friedrichshain), die ebenfalls nur mit geringen finanziellen Mitteln ausgestattet sind. Damit beginnt sich die Bevölkerung Berlins sozialräumlich ausdifferenzieren. Die soziale Polarisierung der Bevölkerung nach Einkommen und Lebensstil drückt sich in einer gespaltenen räumlichen Struktur der Stadt aus. In West-Berlin konzentrieren sich Arbeitslose und SozialhilfeempfängerInnen insbesondere in den ehemaligen Arbeitervierteln der westlichen Innenstadt (Neukölln, Kreuzberg und Wedding). Im Ostteil der Stadt findet sich sowohl in den innerstädtischen Altbauquartieren wie in den randstädtischen Großsiedlungen (beispielweise Marzahn) ein hoher Anteil an Arbeitslosen. Auch die Bezirke mit einem hohen Anteil an NiedrigverdienerInnen befinden sich in der westlichen wie östlichen Innenstadt und den durch Großsiedlungen gekennzeichneten Stadtrandgebieten im Osten der Stadt.

11 Vgl. Häußermann/Kapphan, Von der geteilten zur gespaltenen Stadt?, S. 131.

Potenziale sozialer Stadtentwicklung: Integration im Quartier?

Die Instanzen Arbeitsmarkt, Wohnungsmarkt, lokaler Staat und soziale Netzwerke haben in der Umbruchphase der 1990er-Jahre in Berlin stark an Integrationskraft verloren. Die Stadt hat einen Prozess nachvollzogen, welcher in anderen europäischen Städten schon seit Mitte der 1970er-Jahre im Gang ist: Eine immer größere Zahl von BewohnerInnen ist von sozialer Ausgrenzung bedroht. Das ist als Prozess zu verstehen, der eine marginale Position am Arbeitsmarkt, eine Schwächung der sozialen Netzwerke bis hin zu Isolation und schließlich einen Ausschluss von der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben bedeutet.¹²

Es stellt sich die Frage, wie Stadtpolitik auf diesen Ausgrenzungsprozess reagieren kann. Soziale Stadtentwicklung wird in der gegenwärtigen Stadtpolitik in Berlin hauptsächlich als integrierte Quartierspolitik verstanden. Mitte der 1990er-Jahre wurde die Gentrifizierung von innerstädtischen Altbauquartieren in Ost-Berlin und die damit verbundene Verdrängung von sozial schwachen Bevölkerungsgruppen vor allem von außerparlamentarischen stadtpolitischen Gruppen thematisiert. 1997 brachte dann ein Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, welches die sozialräumliche Entwicklung Berlins seit der Wiedervereinigung untersuchen und problematische Gebiete bestimmen sollte, ein anderes Ergebnis zutage: Das zentrale Problem liegt demnach nicht in Verdrängungsprozessen ärmerer Bevölkerungsschichten, sondern vielmehr in ihrer Konzentration in bestimmten Innenstadtquartieren.

Mitte der 1990er-Jahre wurde im stadtpolitischen Diskurs deutlich, dass Berlin zunehmend mit wirtschaftlichen und sozialen Problemen konfrontiert ist, die mit den herkömmlichen Stadtentwicklungsmaßnahmen (allein) nicht mehr zu bewältigen sind. Die politische Führung der Stadt (damals eine Große Koalition aus SPD und CDU) hatte erkannt, dass die „Soziale Stadt“ einen Standortfaktor darstellt - *„Eine Stadt, die zerfällt, deren Innenstadt stirbt, gibt keinen guten Investitionsplatz ab“* – und setzte sich zum Ziel, eine sozialorientierte Stadtentwicklung als *„Markenzeichen moderner Urbanität“* zu etablieren.¹³ Die damaligen Regierungsparteien setzten Ende der 1990er-Jahre Initiativen gegen die sozialen Desintegrationstendenzen in der Stadt in Gang. Der Regierende Bürgermeister Eberhard Diepgen (CDU) berief 1998 drei so genannte Innenstadtkonferenzen ein, die sich mit Fragen von schulischer Bildung, Wirtschaft und Arbeit sowie Sicherheitsfragen in innerstädtischen Problemquartieren beschäftigten. Die SPD machte die Frage der sozialen Entwicklung der Berliner Innenstadt 1998 ebenfalls zum zentralen Thema ihrer Politik, indem sie im Dezember ein Programm zur sozialen Stadtentwicklung unter dem Motto *„In Nachbarschaft leben, wohnen und arbeiten“* verabschiedete. Darin wird unter anderem eine Koordination der verschiedenen Stadtentwicklungsmaßnahmen - Quartiersmanagement, Arbeitsmarktförderung, Programme gegen Jugendarbeitslosigkeit, zur Schulpolitik und Kriminalitätsprävention - in Problemquartieren gefordert.

Wie anhand des Gutachtens zur *„Sozialorientierten Stadtentwicklung“* deutlich geworden war, ist eine umfassende und kontinuierliche Problemanalyse, die sozialräumliche Disparitäten aufzeigt und die Bestimmung von Gebieten mit besonders problematischer Entwicklung erlaubt, Voraussetzung für die Entwicklung und einen möglichst zielgerichteten, effizienten Einsatz politischer Maßnahmen.

12 Martin Kronauer, Exklusion. Die Gefährdungen des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, Frankfurt/M. 2002, S. 72.

13 Peter Strieder, Soziale Stadt als Standortfaktor?, in: Foyer. Journal für Stadtentwicklung 5/2000, S. 5f.

Die Neuerungen der Politik der „Sozialen Stadt“ in Berlin liegen im integrierten Vorgehen, der Bündelung verschiedener städtebaulicher, wohnungs-, wirtschafts- und sozialpolitischer Instrumente und der Vernetzung öffentlicher, privater und wirtschaftlicher Akteure. Im März 1999 wurden vom Senat 15 Quartiersmanagement-Gebiete in folgenden Gebietstypen festgelegt: Diese liegen überwiegend in innerstädtischen Altbauquartieren, die bisher nicht als Sanierungsgebiete ausgewiesen waren, zwei Gebiete befinden sich in bereits förmlich festgelegten innerstädtischen Sanierungsgebieten, fünf Gebiete in Großsiedlungen oder Großwohnanlagen der 1970er- bis 1990er-Jahre und weitere zwei Gebiete in gemischten Gebietstypen. Es kam in allen Gebieten zum Abschluss so genannter Partnerschaftsverträge zwischen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und den Bezirksverwaltungen, in denen die Prioritäten für das Quartiersmanagement im jeweiligen Gebiet festgelegt wurden, und es wurden externe Teams mit der Initiierung und Koordination der Quartiersentwicklung vor Ort beauftragt und Vor-Ort-Büros etabliert. Die Arbeit der QuartiersmanagerInnen in den ausgewählten Gebieten hat vier Schwerpunkte: den Aufbau und Ausbau lokaler Kooperationen, die Aktivierung der BewohnerInnen, die Initiierung von Projekten, insbesondere in den Bereichen Beschäftigung und Qualifizierung, und die Mitwirkung an der Erfolgskontrolle des Programms durch kontinuierliche Berichterstattung und Evaluation. Neben Management- und Moderationsaufgaben umfasst die Arbeit vor Ort auch kleinteilige Gewerbe- und Wirtschaftsberatung sowie die Erschließung von Fördermitteln und arbeitsmarktpolitischen Programmen für Initiativen und Projekte im Quartier. Über einen Teil der zur Verfügung stehenden Mittel können die lokalen Akteure selbständig vor Ort entscheiden, indem so genannte Aktions- und Quartiersfonds eingerichtet worden sind, deren Mittel durch mehrheitlich mit BewohnerInnen besetzte Gremien an verschiedene quartiersbezogene Projekte vergeben werden.

Nachdem das Quartiersmanagement nun drei Jahre lang in den ausgewählten Gebieten aktiv ist, sind Erfolge insbesondere hinsichtlich der Vernetzung der lokalen Akteure und der Initiierung neuer Projekte zu verzeichnen. Mit den Aktions- und Quartiersfonds ist es außerdem gelungen, mehr BewohnerInnen mit in die Quartiersentwicklung einzubeziehen. Zwei weitere Quartiere im Westteil der Stadt wurden in das Programm aufgenommen, und die SPD-PDS-Regierung will für eine längerfristige Absicherung sorgen.

Abschließend stellt sich die Frage, inwieweit das Berliner Quartiersmanagement-Programm in den einzelnen Integrationsinstanzen ausreichend Spielräume für eine soziale Stadtentwicklung eröffnen kann. Kann also eine auf den Kiez bezogene Integrationspolitik den beschriebenen Entwicklungen entgegenwirken?

- In Bezug auf die Instanz *Arbeitsmarkt* hat die bisherige Praxis des Quartiersmanagement gezeigt, dass insbesondere die Schaffung von (dauerhaften) Arbeitsplätzen im Quartier angesichts der gesamtgesellschaftlichen/-städtischen Rahmenbedingungen nur schwer möglich ist. In vielen Fällen konnte noch keine Strategie entwickelt werden, die über ABM hinaus einer großen Zahl von BewohnerInnen in den Quartieren eine existenzsichernde Erwerbsarbeit ermöglicht.
- Für die Integrationsinstanz *Wohnungsmarkt* ergeben sich mehr Spielräume: In vielen Quartieren hat sich das Management stark auf Wohnumfeldverbesserungsmaßnahmen konzentriert und konnte damit die Lebensqualität für die BewohnerInnen verbessern. Darüber hinaus kommt dem Quartiersmanagement als Interessenvermittlung zwischen VermieterInnen und BewohnerInnen eine unterstützende Bedeutung zu, beispielsweise bei Verhandlungen um den Mietpreis oder um bauliche Mängel sowie bei der Initiierung von MieterInnenbeiräten.

-
- Durch die Krise des *lokalen Staates* wird in vielen Fällen der Eindruck erweckt, dass Kürzungen im Bereich der Jugend- und Sozialarbeit nun durch das Quartiersmanagementprogramm aufgefangen werden. Auf der anderen Seite kann das Management durch seine Vernetzungs- und Projektentwicklungsarbeit bei den freien und öffentlichen Trägern eine effizientere Leistungserbringung vor Ort gewährleisten.
 - Die *soziale Entwicklung* des Quartiers und die Aktivierung seiner BewohnerInnen sind dagegen wesentlich schwieriger und nicht kurzfristig zu erreichen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen: Programme für eine integrierte Quartierspolitik können vor allem zu einer sozialen Stabilisierung im Quartier beitragen.¹⁴ Dabei ist die Initiierung eines stabilisierenden Konfliktmanagements, das Konflikte zwischen den unterschiedlichen Milieugruppen moderiert und so dazu beiträgt, dass alle benachteiligten BewohnerInnen im Quartier die vorhandenen Ressourcen für ihre Lebensbewältigung nutzen können, von zentraler Bedeutung.

14 Pamela Dorsch/Ingo Siebert, Quartier als Ressource? - Die räumliche Dimension von Armutsbewältigung, in: Jahrbuch für Stadterneuerung, 2001, S. 121-136; Pamela Dorsch/Ingo Siebert, Armutsbewältigung und soziale Integration - Welche Rolle spielt das Quartier?, in: Katja Adelhof/Heike Pethe/Marlies Schulz (Hrsg.), Amsterdam und Berlin: Konzepte, Strukturen und städtische Quartiere, Berliner Geographische Arbeiten Nr. 93, 2002, S. 172-183.