

**Ulrich Bochum / Jeffrey Butler /
Klaus Kohlmeyer / Stephanie Odenwald**

Soziale Spaltungen in Berlin

**Sozial-räumliche Polarisierung
Stadt der Vielfalt: Migration,
Schutzsuchende & Menschenrechte
Wohnungsnot & Gentrifizierung
Armut, Gesundheit & Bildung
Prekärer Aufschwung &
Beschäftigung**

VSA:

**Gefördert
durch die**



Eberhard-Schultz-Stiftung
für soziale Menschenrechte und Partizipation

Ulrich Bochum / Jeffrey Butler /
Klaus Kohlmeyer / Stephanie Odenwald
Soziale Spaltungen in Berlin

Ulrich Bochum arbeitet als Berater für Betriebs- und Personalräte bei der G-IBS mbH in Berlin.

Jeffrey Butler ist im Bezirksamt Mitte von Berlin für die Gesundheits- und Sozialberichterstattung zuständig.

Klaus Kohlmeyer ist Geschäftsführer von BQN Berlin, dem Beruflichen Qualifizierungsnetzwerk für Migrantinnen und Migranten in Berlin.

Stephanie Odenwald war im GEW Hauptvorstand zuständig für Berufliche Bildung und Weiterbildung.

Das vorliegende Buch ist das Ergebnis der Arbeit einer Arbeitsgruppe, die sich über ein Jahr lang mit den Prozessen der sozialen Spaltung in Berlin beschäftigt hat. Einleitung und Schluss sind das Resultat gemeinsamer Überlegungen der Arbeitsgruppe. Die Kapitel zu den inhaltlichen Schwerpunkten werden von den Autor_innen wie folgt verantwortet:

Ulrich Bochum: »Prekärer Aufschwung – die lange Krise der Berliner Wirtschaft« (Kapitel 7)

Jeffrey Butler: »Berlin und seine Bezirke« (Kapitel 2), »Berlin - Stadt der Vielfalt« (Kapitel 3) und »Armutsentwicklung und Gesundheit im Land Berlin« (Kapitel 6)

Klaus Kohlmeyer: »Soziale Spaltung durch ungleiche Bildungschancen – ungleiche Bildungschancen durch soziale Spaltung« (Kapitel 5)

Stephanie Odenwald: »Wohnen in Berlin« (Kapitel 4).

Ulrich Bochum / Jeffrey Butler /
Klaus Kohlmeyer / Stephanie Odenwald

Soziale Spaltungen in Berlin

Sozial-räumliche Polarisierung
Stadt der Vielfalt: Migration, Schutzsuchende & Menschenrechte
Wohnungsnot & Gentrifizierung
Armut, Gesundheit & Bildung
Prekärer Aufschwung & Beschäftigung

Gefördert durch die
Eberhard-Schultz-Stiftung

Bildnachweis:

Die Fotos auf S. 15, 31, 51, 87, 115 und 139 stammen von Peter Best.

Das Foto auf S. 43 ist von Jeffrey Butler.

Inhalt

Vorwort von Eberhard Schultz	7
Einleitung: Berlin auf dem Weg von der geteilten zur gespaltenen Stadt?	9
Berlin und seine Bezirke	15
Berlin – Eine rasant wachsende Stadt 17 Die Bezirke – verhinderte Großstädte innerhalb eines Stadtstaats 19 Wie regiert man eine Millionenmetropole? 21 Die bezirklichen Verwaltungen – nichts Halbes und nichts Ganzes 22 Sozialraumorientierung – Kleinräumlichkeit als Maß aller Dinge? 24 Die Berliner Verwaltung – überaltert und personell ausgedünnt 26	
Berlin – Stadt der Vielfalt	31
Eine Stadt – viele Herkunftsländer 33 Räumliche Verteilung von Migrantinnen und Migranten 34 Soziale Lage der Migrant/innen in Berlin 37 Auf der Flucht vor Krieg und Verfolgung 40 Das Berliner LAGeSo – eine hoffnungslos überforderte Behörde 41 Eine beispiellose Welle der Hilfsbereitschaft in der Zivilgesellschaft 43 Ausblick 44	
Wohnen in Berlin	51
Wohnungspolitik im Zentrum der Kritik 52 Wohnungsnotstände 56 Berliner Mietniveau 57 Verdrängungsprozesse und räumliche Segregation 60 Armutsmilieus und Gegenstrategien 61 Mehr »Löcher als Käse«: Mietpreisbremse, Verbot von Umwandlung, Fremdnutzung, Leerstand; Bindung an soziale Vorgaben 67 Gentrifizierung – ein aufhaltbarer Prozess? 70 Die neue Mieterbewegung – Recht auf Stadt 76 Wohnungspolitischer Kurswechsel – Druck durch Volksbegehren 78 Fazit: Inhalte einer sozialen Wohnungspolitik 84	
Soziale Spaltung durch ungleiche Bildungschancen – ungleiche Bildungschancen durch soziale Spaltung	87
Soziale Risiken 88 Leben und Lernen im Stadtteil 89 Vielfalt im Stadtteil 91 Den integrationspolitischen Anforderungen gerecht werden 92 Sozialer Hintergrund und später Kitabesuch 94 Versorgung	

mit Kitas in den Stadtteilen 95 | Konzentration von Armutsrisiken an Schulen 97 | Grundschule: Kiezschule für alle? 99 | Entkoppelung von Lernerfolg und sozialem Hintergrund 100 | Allgemeinbildende Schulen: Leichte Verbesserung der Schulabschlüsse 101 | Übergang Schule-Beruf: Entscheidend für die Verteilung von Berufs- und Teilhabechancen 103 | Ausbildungsbeteiligung junger Migranten/innen 106 | Dort mit gutem Beispiel vorangehen, wo Politik Verantwortung trägt 108 | Chancengleichheit durch kluge »Ungleichbehandlung« 112

Armutsentwicklung und Gesundheit im Land Berlin 115

Soziale Ungleichheiten in den Bezirken 116 | Niedrige Bildung – die Wurzel vieler Probleme 117 | Arbeit – das A und O bei der Lebensgestaltung 119 | Ungleiche Einkommensverteilung in den Bezirken 122 | Armut in einem reichen Land 123 | Armut im Alter – noch nicht so ausgeprägt, aber im Kommen 126 | Ungleiche Lebensbedingungen = ungleiche Gesundheit? 129 | Wenn man arm ist, muss man früher sterben 130 | Gesundheit im Kindesalter – eine sehr sensible Lebensphase 132 | Wie komme ich zum nächsten Arzt? 135

Prekärer Aufschwung – die lange Krise der Berliner Wirtschaft 139

Endlich geht es aufwärts in Berlin 145 | Beschäftigung 147 | Atypisches Beschäftigungswunder 154 | Metropolfunktionen 156 | Die Stadt braucht Investitionen 159 | Wirtschaftliche Perspektiven für Berlin? 162

Ausblick 165

Bevölkerungsvielfalt: sowohl eine Stärke als auch ein Risiko 166 | Weiterhin eine Gefahr: verstärkte soziale Spaltungen und gesundheitliche Chancenungleichheit 166 | Bezahlbare und zukunftsweisende Wohnungen – nicht nur für geflüchtete Menschen 167 | Wachstum als Motor für wirtschaftliche Entwicklung 167 | Wie weiter? 168

Literatur/Filme 170

Vorwort

Die »soziale Gerechtigkeit« war das beherrschende Thema des Wahlkampfes zur Bundestagswahl 2013. Alle fünf im Bundestag vertretenen Parteien überboten sich mit Forderungen und Versprechungen. Von diesen war in den Vereinbarungen der Großen Koalition nur noch wenig wiederzufinden. Die Halbzeitbilanz nach zwei Jahren fiel verheerend aus: Außer der partiellen Einführung eines – nach der Einschätzung vieler Expert/innen viel zu niedrigen – Mindestlohns, der nicht einmal vollständig umgesetzt und immer noch umstritten ist, war praktisch nichts Positives zu vermelden. Demgegenüber steht eine ganze Liste von neuen Maßnahmen und Streichungen öffentlicher Mittel in vielen sozialen Bereichen.

Die Konsequenzen sind unübersehbar: Selbst der *Internationale Währungsfonds (IWF)* muss gegen die eigene Sparpolitikdoktrin in seinem am 15.6.2015 vorgelegten Bericht »Causes and Consequences of Income Inequality« bestätigen, dass Ungleichheit und die fehlende Umverteilung von Einkommen negative Auswirkungen auf das Wachstum haben und die steigenden Gewinne der Superreichen nicht bei der Mehrheit ankommen. *Oxfam* forderte zu Recht erneut aus diesem Anlass, der immer weiter voranschreitenden Konzentration von Vermögen und Einkommen entgegenzusteuern. Hier beginnt die Herausforderung, der sich das vorliegende Buch gestellt hat: die von dem französischen Ökonomen Thomas Piketty begonnene konkrete sozioökonomische Analyse der sozialen Spaltung auch auf Deutschland und seine Hauptstadt Berlin zu übertragen.

Die empirischen Befunde der Analysen in diesem Buch sind ernüchternd. Ausgerechnet Berlin – die Hauptstadt des reichsten Landes Europas (nach dem Bruttoinlandsprodukt) – ist die ärmste Hauptstadt in Europa, verglichen mit der durchschnittlichen nationalen Bevölkerung. Kaum jemand kann ernsthaft bestreiten, dass immer größere Teile der Bevölkerung ausgegrenzt, marginalisiert und diskriminiert werden. Was aber gerne im öffentlichen Diskurs verschwiegen oder unterschlagen wird, ist die jetzt auch für die Hauptstadt nachgewiesene Kehrseite der Medaille: die Konzentration von Einkommen, Vermögen und damit auch Lebenschancen bei einer geringen Zahl von Superreichen, die trotz Wirtschafts- und Finanzkrise immer reicher werden. Dies mit aktuellen Zahlen und Statistiken nachzuweisen, ist das große Verdienst dieser Untersuchung.

Wir freuen uns, zu dieser wichtigen Veröffentlichung in Form einer Kooperation beitragen zu können. Unsere Stiftung unterstützt das vorliegende

Buchprojekt, weil es unser Ziel, die Überwindung der sozialen Spaltung und die Herstellung von sozialer Gerechtigkeit, die diesen Namen verdient, fördert: Den sozialen Menschenrechten, wie sie im UN-Sozialpakt von 1966 völkerrechtlich verbindlich festgeschrieben sind, soll auch bei uns zum Durchbruch verholfen werden.

Darunter verstehen wir die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Menschenrechte im Sinne der UN-Definition (sogenannte SWK-Rechte): das Recht auf Selbstbestimmung, die Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie:

- das Recht auf Arbeit, gerechte Arbeitsbedingungen, gleichen Lohn, Freizeit, Koalitionsfreiheit, Art. 6-8.
- das Recht auf soziale Sicherheit, Art. 9,
- das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard bezüglich Ernährung, Bekleidung und Wohnung, Art. 11,
- das Recht auf ein Höchstmaß an geistiger und körperlicher Gesundheit, Art. 12,
- das Recht auf Bildung, Art. 13, 14,
- das Recht auf Freiheit des Kulturlebens, Art. 15.

Voraussetzung ihrer Verwirklichung in Deutschland ist die Ratifizierung des Fakultativprotokolls von 2008, dass inzwischen von mehr als zehn Ländern unterzeichnet ist, die Festschreibung der einzelnen Rechte im Grundgesetz als Grundrechte und deren Umsetzung in geltendes Recht.

Wir haben 2015 auf einer Fachtagung in Kooperation mit ver.di, der IPPNW, der Humboldt Law Clinic und anderen die vier wichtigsten sozialen Menschenrechte umfangreich theoretisch und praktisch debattiert. In einer Politikerrunde wurden Vertreter/innen der im Bundestag vertretenen Parteien mit der Frage konfrontiert: »Soziale Menschenrechte – (K)ein Thema für Deutschland?«. Die anwesenden Vertreter/innen der SPD, der Linken und der Grünen waren sich einig, dass die sozialen Menschenrechte einzuführen und umzusetzen sind. Ein erster Schritt dazu muss die Ratifizierung des Fakultativprotokolls von 2008 zum UN-Sozialpakt sein, damit die sozialen Menschenrechte auch einklagbar werden. Bis dies tatsächlich gegen den Widerstand vor allem aus der CDU und wichtiger Interessenverbände realisiert werden kann, ist es ein weiter Weg. Dazu bedarf es der Aufklärung über die Ursachen der sozialen Spaltung und des Engagements der sozialen Bewegungen. Möge dieses Buch dazu beitragen und eine weite Verbreitung finden.

Einleitung: Berlin auf dem Weg von der geteilten zur gespaltenen Stadt?

Berlin hat eine bewegte Geschichte, die ihre kulturellen, ökonomischen und sozialen Spuren hinterlassen hat. Wir gehen der Frage nach, die schon in einer im Jahr 2002 veröffentlichten Studie »Berlin – von der geteilten zur gespaltenen Stadt?« (Häußermann/Kapphan 2002) gestellt wurde: Inwiefern ist diese Stadt, die eine 40-jährige politische Teilung hinter sich hat, inzwischen anders gespalten, nämlich im sozialen Sinne? Soziale Spaltungen sind keine Naturgesetze, sondern Resultat davon, wie Stadtentwicklung gesteuert oder den Gesetzen des Marktes überlassen wird. Wem gehört die Stadt? Den Menschen, die in ihr leben oder bestimmen die Investoren und Spekulanten, wie Berlin sich weiter entwickelt? Die Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus im September 2016 wird über wichtige Weichenstellungen entscheiden.

Im Jahr 2016 lässt sich jedenfalls feststellen, dass Berlin die einzige europäische Hauptstadt ist, deren Einwohner ärmer sind als die durchschnittliche nationale Bevölkerung. Freilich gilt für ganz Deutschland, dass trotz wirtschaftlicher Prosperität die Kluft zwischen Arm und Reich größer geworden ist. Im Übrigen ist dieses Auseinanderdriften ein weltweites Phänomen. Gebraucht werden Mut und Entschlossenheit hin zu einer anderen Politik, denn die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich betrifft nicht nur die Einkommen und Vermögen, sondern auch Lebenschancen und Lebensqualität. Die Konzentration der Vermögenswerte auf immer weniger Menschen hat Folgen für das soziale Klima in einer Stadt, für Lebenswelt und Lebensgefühl, für eine im umfassenden Sinne verstandene Stadtkultur. Da hilft kein Schönreden wie »Berlin ist arm, aber sexy«.

Für Berlin soll konkretisiert werden, was der paritätische Gesamtverband in einer Studie von 2016 für ganz Deutschland feststellte:

- Das wachsende Armutsrisiko, gemessen an einem verfügbaren Einkommen von weniger als 60 Prozent des durchschnittlichen Einkommens, gilt besonders für Erwerbslose, Alleinerziehende, die in der Mehrheit Frauen sind, und – wegen des sinkenden Rentenniveaus – ältere Menschen.
- Arme sind gesundheitlich stärker gefährdet. So hat das Aufwachsen in einem Armutsmilieu gravierende Folgen für die psychische und körperliche Entwicklung von Kindern.

- Durch eine anhaltende Langzeitarbeitslosigkeit, die bundesweit knapp über eine Million Menschen betrifft, und die Ausweitung prekärer Arbeit wird der Arbeitsmarkt in Gewinner und Verlierer gespalten.
- Jugendliche mit unteren Bildungsabschlüssen haben es schwer, in eine berufliche Ausbildung zu kommen. Dahinter stehen ungleiche Bildungschancen, angefangen von der Kita bis zur beruflichen Ausbildung, Studium und Weiterbildung. Der Anspruch auf Inklusion steht im Gegensatz zu einem selektiv strukturierten Bildungssystem.
- Migrant/innen und Flüchtlinge sind beim Zugang zu Arbeit, zu Bildung, zu gesundheitlicher Versorgung und zu angemessenem Wohnraum stark benachteiligt.
- Die massive Wahlenthaltung hat als Hintergrund die mangelnde gesellschaftliche Teilhabe bei den armen Teilen der Bevölkerung.

Aktuell spitzen sich die Auseinandersetzungen um die Flüchtlings- und Wohnungspolitik in Berlin zu. In beiden Politikfeldern zeigt sich eine Art Kontrollverlust der Politik. Berlin hat 2015 knapp 80.000 Flüchtlinge, die anderen Stadtstaaten Hamburg und Bremen 50.000 bzw. 10.000 Flüchtlinge aufgenommen. Es muss festgehalten werden, dass alle Kommunen Probleme im Umgang mit der Anzahl der Schutzsuchenden haben und sich erst darauf einstellen mussten, da weder die sachlich-baulichen noch die personellen Ressourcen vorhanden waren. Dennoch gibt es Unterschiede, wie die Kommunen die Anforderungen gemanagt haben, und in Berlin gelang dies nicht besonders gut.

Die unhaltbaren Zustände am für die Registrierung und Verteilung der Flüchtlinge zuständigen Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGESo) sind Ausdruck einer jahrelangen personellen Austrocknung des öffentlichen Dienstes und einer Vernachlässigung der städtischen Infrastruktur. Manche sprechen von einem Behördenversagen. Die Flüchtlingsproblematik zwingt den Berliner Senat, diese Politik zu überdenken und zu handeln. Es geht daher nicht mehr darum, die öffentliche Beschäftigung auf ein Minimum zu reduzieren, um einem neoliberalen Ideal vom schlanken Staat zu huldigen, sondern konkret um die Wiederherstellung staatlicher Handlungsfähigkeit.

Illustriert wird die fehlende Handlungsfähigkeit des Senats z.B. durch die Schließung des Regionalen Sozialen Dienstes des Jugendamtes Mitte, der zum dritten Mal in einem Halbjahr für eine Woche geschlossen werden musste. Der Regionale Soziale Dienst des Jugendamtes sei personell nicht mehr in der Lage, seine Aufgaben zu erfüllen, es fehlten jede Menge Stellen – so die zuständige Bezirksstadträtin.

Gerade unter diesen Bedingungen bekommt die Wohnungspolitik in Berlin eine noch größere Bedeutung, denn die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum wird weiter zunehmen. Nach letzten Schätzungen fehlen in Berlin mehr als 100.000 bezahlbare Wohnungen. Der Senat war auch hier gezwungen zu handeln. Er will zusätzliche Wohnungen bauen und 267 Mio. Euro innerhalb von fünf Jahren in die Wohnungsbauförderung stecken. Wohnungen sollen zurückgekauft und es soll mehr in die Modernisierung investiert werden.

Wie in anderen Großstädten muss in Berlin ein bezahlbares »Miteinander-Wohnen« gegen die Verwertungsinteressen finanzstarker Spekulanten und gegen politische Spardiktate durchgesetzt werden. Die Politik muss sich u.a. daran messen lassen, ob in Berlin eine soziale Entmischung der Stadtteile verhindert werden kann, denn ohne politische Einflussnahme werden die einkommensschwachen Teile der Bevölkerung in unattraktive Wohnlagen verdrängt und Milieus der sozialen Benachteiligung in Kauf genommen. Jedenfalls gibt es in Berlin lautstarken Protest, eine rege soziale Bewegung, die das »Recht auf Stadt« einfordert. Dieser Protest hat über die Initiierung eines Mieter-Volksentscheids den Senat zu einem Kompromiss in der Wohnungsfrage gezwungen und Ende 2015 zu einem »Gesetz zur Neuausrichtung der sozialen Wohnraumversorgung in Berlin« geführt.

Zu diesem neuen Gesetz ist es gekommen, weil sich viele Menschen gegen fortwährende Mieterhöhungen, gegen die Auswüchse der Immobilienspekulation, gegen Privatisierung des sozialen Wohnungsbaus und anderer öffentlicher Güter und damit gegen wachsende soziale Spaltung wehren und eine ökologische und soziale Stadtgestaltung fordern. Wie diese aussehen kann, dazu gibt es Differenzen und unterschiedliche Antworten, wie in den kurzen Interviews in diesem Buch exemplarisch zum Ausdruck kommt.

Soziale Spaltungstendenzen zeigen sich auch im Bereich Bildung-Ausbildung-Arbeit. Die sozialen Lebensverhältnisse junger Menschen entwickeln sich auseinander – je nach ökonomischer Situation des Elternhauses und Wohnbezirk. Der Übergang von der Schule in den Beruf ist entscheidend für die Verteilung von Berufs- und Teilhabechancen und Jugendliche aus Familien mit Einwanderungsgeschichte haben hier deutlich weniger Chancen. Erfolgreiche Übergänge in die Arbeitswelt stellen hier eine Seltenheit dar. Obwohl Berlin eine Stadt der Vielfalt ist und ein hoher Prozentsatz der Bevölkerung eine Zuwanderungsgeschichte hat, sind die Bedingungen, unter denen diese Vielfalt in positive Lebensentwürfe umgesetzt werden kann, stark begrenzt. Dies ist erkannt worden und es wird z.B. versucht, dem mit einer Reihe von Reformansätzen entgegenzuwirken: Einführung der Gemeinschaftsschu-

le, Reform des Übergangs zwischen Schule und Beruf (Landeskonzept für Berufs- und Studienorientierung, Jugendberufsagentur), Überwindung der Förderschulen durch Inklusionspolitik (Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention) und nicht zuletzt eine aktive Integrationspolitik zur Verbesserung der Übergänge von der Schule in die Ausbildung. Dies sind Ansätze, die forciert und ausgebaut werden müssten.

Berlin wurde früher einmal als »Laboratorium der Moderne« bezeichnet. Heute wäre die Frage: Kann Berlin zum Vorbild für eine soziale Stadtgestaltung werden, die heute unter anderen Bedingungen stattfindet als in der Zeit der Industrialisierung, als Berlin in rasender Geschwindigkeit zu einer boomenden europäischen Metropole wurde?

»Das Drama der Industriestadt des 19. Jahrhunderts waren Ausbeutung und Klassenkampf, das Drama der postindustriellen Stadt besteht darin, dass immer größere Teile der Bevölkerung nicht einmal mehr ausgebeutet werden. In den Städten entsteht eine gewissermaßen überflüssige Bevölkerung, die von Ausgrenzung bedroht ist.« (Häußermann/Kaplan 2002: 20) Die Industrie hat sich aus der Stadt zurückgezogen. Berlin ist heute eher durch postindustrielle Strukturen und atypische Beschäftigung geprägt und profitiert von der Ausbildung sogenannter Metropolfunktionen, die sich mit der Hauptstadtfunktion quasi naturwüchsig ergeben haben – von bewusster Steuerung kann hier keine Rede sein.

Will man eine Bilanz der Legislaturperiode der Berliner Großen Koalition ziehen, so entsteht der Eindruck, dass SPD und CDU von den Entwicklungen eher getrieben worden sind. Neben den alltäglichen Katastrophen wie z.B. dem Milliardengrab des Flughafens, den S-Bahn-Katastrophen und dem Forcieren von Prestigeprojekten (Stadtschloss, Oper etc.) ist die hier thematisierte soziale Spaltung der Stadt nicht ausreichend in den Fokus genommen worden. Wie die politischen Parteien diese Spaltung angehen, sollte Kriterium für die Beurteilung der politischen Kompetenz der Handelnden sein. Berlin braucht Investitionen und hier zeigen sich erste Verbesserungen, denn für die kommenden Haushalte sind mehr Investitionen und eine Aufstockung des öffentlichen Personals vorgesehen – zwar in einem bescheidenen Maß, aber dies ist gegenüber der bisher vorherrschenden Sparmentalität ein Fortschritt.

Weiterhin stimmt optimistisch, dass über die in Berlin 2016 bevorstehende Senatswahl hinaus Demokratie in vielen Formen und an vielen Orten stattfindet – überall wo sich die unterschiedlichen Akteure aus Bürgerinitiativen, sonstigen aktiven Gruppen und Gewerkschaften zu Wort melden und bei

der Gestaltung der Stadt beteiligt sein wollen. Ihre Wirkung ist umso größer, je erfolgreicher sie sich auf gemeinsame Ziele verständigen und so Einfluss auf die Politik nehmen können. Wir wollen uns mit unseren Vorschlägen in diese Diskussion einmischen und Anregungen geben. Dabei lässt sich aus der Geschichte lernen.