

Fortschreibung des Monitoring 'Soziale Stadtentwicklung' Berlin für den Zeitraum 2005 – 2006

**im Auftrag der
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin
I A**

Kurzfassung

November 2007

Bearbeitung:

**Prof. Dr. Hartmut Häußermann (Projektleitung)
Dr. Martin Gornig, Dipl.-Vwl. Patrick Hausmann,
Dr. Andreas Kapphan, Prof. Dr. Axel Werwatz**

Inhaltsverzeichnis

1	Anlaß und Ziele des Berichts.....	3
2	Anmerkungen zur Methode	4
2.1	Indikatoren	4
2.2	Gestuftes Berechnungsverfahren.....	5
3.	Ergebnisse	7
3.1	Entwicklung der Arbeitslosigkeit	7
3.2	Polarisierung der Quartiersentwicklung	7
3.3	Kinderarmut.....	8
3.4	Entwicklungen in einzelnen Quartieren.....	9
3.5	Empfehlungen.....	10

1 Anlaß und Ziele des Berichts

Das Monitoring 'Soziale Stadtentwicklung' Berlin wurde im Gutachten 'Sozialorientierte Stadtentwicklung' von 1998 entwickelt. Die damals vorgeschlagenen Verfahren und Indikatoren für ein Monitoring wurden seitdem im zweijährigen Rhythmus fortgeschrieben.

Das Monitoring dient der Überprüfung von sozialstrukturellen und sozialräumlichen Veränderungen in den Teilgebieten der Stadt Berlin und zur Vorbereitung neuer Entscheidungen in der Stadtentwicklungspolitik. Die Ergebnisse des Monitoring gehen in die Berechnung der Finanzmittelzuweisung der Bezirke ein. Entscheidungen über die Aufnahme in das und über die Herausnahme ('Outphasing') von Quartieren aus dem Bund-Länder-Programm 'Soziale Stadt' (Quartiersverfahren) entsprechend § 171 e Baugesetzbuch werden auf der Grundlage des Monitoring 'Soziale Stadtentwicklung' vorgenommen.

Mit der jetzigen Fortschreibung des Monitoring 'Soziale Stadtentwicklung' musste das Indikatorenset abermals überprüft und überarbeitet werden. Denn mit der Änderung der Sozialgesetzbücher II, III und XII zum 1.1.2005 ergeben sich Veränderungen beim Personenkreis, der durch die Transfersysteme erreicht wird. Die Sozialhilfe- und Arbeitslosenstatistik ist seitdem komplett umgestellt worden. Da ein großer Teil der Indikatoren des Monitoring 'Soziale Stadtentwicklung' auf Daten dieser Sicherungssysteme beruhte, wurde das Indikatorenset in einem Fachgespräch unter Beteiligung anderer Fachverwaltungen und externer Experten modifiziert.

Mit der Fortschreibung des Monitoring 'Soziale Stadtentwicklung 2007' wurde auch das statistische Verfahren, mit dem die Ergebnisse der Analyse zusammengefasst werden, neu konzipiert. Die bisherige Typisierung der Gebiete durch eine Clusteranalyse wird abgelöst durch ein Verfahren, das die Abbildung der Veränderung von Gebieten über einen längeren Zeitraum ermöglicht.

2 Anmerkungen zur Methode

Bei der Datenauswahl wurde unterschieden zwischen Indikatoren, die die soziale Lage in einem Quartier („Status“) beschreiben, und Indikatoren, die den Wandel der Bevölkerung im abgelaufenen Jahr charakterisieren sollen. Zum „Status“ sind es vor allem Daten zur Arbeitslosigkeit und zum Transferbezug; zur „Dynamik“ Daten zu den Umzugsbewegungen und zu den Veränderungen von Status-Indikatoren.

2.1 Indikatoren

Status	Dynamik
1. Arbeitslose (SGB II und III) in % der 18-60-Jährigen 2. Arbeitslose unter 25 Jahren (SGB II und III) in % der 18-25-Jährigen 3. Arbeitslose mit einer Bezugszeit von über einem Jahr (Langzeitarbeitslose) (SGB II und III) in % der 18-60-Jährigen 4. Nicht arbeitslose Empfänger von Existenzsicherungsleistungen in % der Einwohner (Nicht arbeitslos gemeldete, erwerbsfähige Empfänger von Existenzsicherungsleistungen nach SGB II, nicht erwerbsfähige Empfänger von Existenzsicherungsleistungen nach SGB II und Leistungsempfänger nach SGB XII) 5. Nicht erwerbsfähige Empfänger von Existenzsicherungsleistungen in % der Einwohner unter 15 Jahren (Nicht erwerbsfähige Empfänger von Existenzsicherungsleistungen nach SGB II) 6. Ausländische Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren in % der Einwohner unter 18 Jahren	1. Wanderungsvolumen in % der Einwohner 2. Wanderungssaldo in % der Einwohner 3. Wanderungssaldo von Kindern unter 6 Jahren in % der Einwohner unter 6 Jahren 4. Veränderung des Anteils der erwerbsfähigen deutschen Empfänger von Existenzsicherungsleistungen gegenüber dem Vorjahr in %-Punkten (siehe Status 4) 5. Veränderung des Anteils der erwerbsfähigen ausländischen Empfänger von Existenzsicherungsleistungen gegenüber dem Vorjahr in %-Punkten (siehe Status 4) 6. Veränderung des Anteils der nicht erwerbsfähigen Empfänger von Existenzsicherungsleistungen unter 15 Jahren gegenüber dem Vorjahr in %-Punkten (siehe Status 5)
Index-Ausprägung	Index-Ausprägung
Hoch (1) Mittel (2) Niedrig (3) Sehr niedrig (4)	Positiv (+) Stabil (±) Negativ (-)

2.2 Gestuftes Berechnungsverfahren

Die einzelnen Indikatoren wurden jeweils zu einem Indikator „Status“ und „Dynamik“ zusammengefasst. Zunächst ergibt sich aus diesen Werten eine Rangreihe für alle 319 Verkehrszellen, die in die Bewertung eingehen (unberücksichtigt bleiben 13 Verkehrszellen mit weniger als 100 Einwohnern und 6 „Ausreisser“-Verkehrszellen). Die Rangfolge wird allerdings nicht im Einzelnen bewertet, sondern nur für die Zuordnung der Verkehrszellen zu Gruppen von jeweils 10% (Dezile) benutzt. Für den Status-Indikator erhalten die beiden Dezile mit den besten Status-Werten den Status „hoch“, die beiden mit den niedrigsten Werten „niedrig“ bzw. „sehr niedrig“. Den sechs Dezilen zwischen den beiden oberen und unteren Dezilen wird der Status „mittel“ zugeordnet. Analog erfolgt die Bewertung und Gruppenzuordnung für den Dynamik-Indikator. Hier werden ebenfalls auf der Grundlage von Dezilen die Gruppen „positiv“ (oberste 20% der Verkehrszellen - Quintil), „negativ“ (unterste 20%) und „stabil“ (60% dazwischen) gebildet.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die zahlenmäßige Zuordnung der Verkehrszellen in den Feldern, die durch die Kombination bzw. Überlagerung von ‚Status‘ und ‚Dynamik‘ gebildet werden:

Zuordnung der Verkehrszellen zur Überlagerung von Status- und Dynamik-Indikatoren
31.12.2006

Status		Dynamik			Summe	
		+	±	−		
		(positiv)	(mittel)	(negativ)		
	Dezil	1.+2.	3.-8.	9.+10.		
hoch	(1)	1.+2.	39	24	1	64
mittel	(2)	3.-8.	25	140	26	191
niedrig	(3)	9.	0	16	16	32
sehr niedrig	(4)	10.	0	11	21	32
Summe		64	191	64		319

Im Ergebnis der Überlagerung von Status- und Dynamik-Indikator ergeben sich 12 Gruppen, die die Positionierung der Verkehrszellen bei der Bewertung sowohl der sozialen und wirtschaftlichen Situation in den Gebieten als auch deren Veränderungen aufzeigen (siehe Tabelle 1 im Anhang, Entwicklungsindikator 2007 auf der Ebene der Verkehrszellen, Spalte 3 Status/Dynamik-Indikator). Der Dynamik-Indikator beruht auf Entwicklungstendenzen und verbessert damit die Funktion des Monitoring Soziale Stadtentwicklung als „Frühwarnsystem“.

Zur Vereinfachung der 12 „Kombinationsgruppen“ werden in einem weiteren Schritt der Status- und der Dynamik-Indikator dann zu einem einzigen Indikator für jede Verkehrszelle zusammengefasst. Dieser wird als „Entwicklungsindikator Soziale Stadtentwicklung“ bzw. abgekürzt als „Entwicklungsindikator“ bezeichnet. Zur Ermittlung des Entwicklungsindikators wird der Status-Indikator dreifach und der Dynamik-Indikator zweifach gewichtet.

Die Veränderungsindikatoren (Dynamik) sind – ihrer Aufgabe entsprechend – relativ „empfindliche“ Messinstrumente, die aus unterschiedlichen Gründen ausschlagen können. Um ihre Ausschläge für die Einschätzung eines Quartiers (Verkehrszelle) nicht über zu bewerten und dennoch ihren Frühwarncharakter zu nutzen, wird dem aus ihnen gebildete Dynamik-Indikator bei der Aggregation zum Entwicklungsindikator ein Gewicht gegeben, das nur wenig unter dem des Status-Indikators liegt..

Auch bei der Zusammenfassung zum Entwicklungsindikator ergeben sich Rangfolgen, die auf der Grundlage von Dezilen zu vier Gruppen zusammengefasst werden (siehe Karte „Entwicklungsindikator 2007“): Die Gruppe der Verkehrszellen im untersten Dezil weisen eine „sehr niedrige“ und die Verkehrszellen im nächstfolgenden Dezil eine „niedrige“ Ausprägung des Entwicklungsindikators auf. Dies sind die Gebiete mit den größten sozialen Problemen mit hohem Interventionsbedarf bzw. mit Interventions- und Präventionsbedarf. Innerhalb dieser Kulisse befinden sich nahezu alle Quartiersverfahren Soziale Stadt der Kategorien I bis III. Die obersten zwei Dezile weisen eine „sehr hohe“ und „hohe“ Ausprägung des Entwicklungsindikators auf. Dies sind die Gebiete mit einem hohen sozialen Status, einer zumeist positiven Entwicklungsrichtung – Quartiere ohne Probleme. Die Gruppe der Verkehrszellen mit einer „mittleren“ Ausprägung des Entwicklungsindikators wird durch die sechs Dezile dazwischen gebildet. Für diese Gebiete ist in der Regel eine durchschnittliche Entwicklung zu konstatieren.

Die Veränderung in einem Quartier abzubilden, ist eines der zentralen Anliegen des Monitoring Soziale Stadtentwicklung, das durch die Dynamikkomponente eingelöst wird. Zu jedem Zeitpunkt liefert das Monitoring somit eine Einschätzung der Lage und der Veränderung in einem Quartier. Diese Einschätzung erfolgt relativ zu den anderen Quartieren, denn die Einschätzung der sozialen Lage oder die Identifizierung sozialer Missstände sind nur im Gesamtzusammenhang sinnvoll. Die Veränderung der relativen Position eines Quartiers, insbesondere sein Abstieg in die Gruppe der relativ schwächsten Gebiete (unterstes Quintil) oder sein Aufstieg daraus, lassen sich durch das Monitoring auch zukünftig im Zeitverlauf gut nachvollziehen.

Soll jedoch dargestellt werden, ob ein Quartier sich „absolut“ verbessert oder verschlechtert hat, müssen die Werte, die als Indikatoren dienen, selbst betrachtet werden. Das Monitoring Soziale Stadtentwicklung bietet als „gestuftes Indikatorensystem“ die hierfür nötigen Angaben.

3. Ergebnisse

3.1 Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Die soziale Situation in den Quartieren und deren Entwicklung ist von externen und internen Faktoren abhängig – einer der wichtigsten ist die Arbeitslosigkeit, deren Höhe überwiegend von externen Entwicklungen abhängt, die aber die Quartiersentwicklung nachhaltig prägt. Mit der Wende auf dem Arbeitsmarkt hat sich auch die Arbeitslosigkeit in Berlin verringert. Das ist eine gute Nachricht insbesondere auch für die Quartiere, wo die Arbeitslosigkeit und die soziale Problemdichte insgesamt sehr hoch waren.

In nahezu allen Gebieten mit einem niedrigen Sozialstatus hat die Arbeitslosigkeit abgenommen, was für die soziale Situation in diesen Quartieren eine enorme Entlastung bedeutet. Der Rückgang ist auch bei jenen Gruppen angekommen, die als besondere ‚Problemgruppen‘ auf dem Arbeitsmarkt gelten: die Älteren, die Langzeitarbeitslosen, die Ausländer und die Jugendlichen. Dies ist sicher auch auf die Bemühungen des Quartiersmanagements in diesen Gebieten zurückzuführen, die dafür gesorgt haben, dass die Randgruppen des Arbeitsmarktes nicht vollständig von den Entwicklungen der Gesamtstadt abgehängt wurden. Denn das war keineswegs selbstverständlich. Es wäre durchaus keine große Überraschung gewesen, wenn sich die Konzentration von sozialer Ausgrenzung in wenigen Quartieren auch in einer subjektiven Abkoppelung der Bewohner ausgewirkt hätte. Dass dies offenbar so nicht der Fall ist, kann als Erfolg der integrierten Quartierspolitik gesehen werden.

Mit dieser Entwicklung sind gute Voraussetzungen für die zukünftige integrierte Quartierspolitik entstanden. Diese muss nicht mehr primär ‚Feuerwehrfunktionen‘ übernehmen, sondern kann sich mehr den strukturellen Problemen z.B. im Bildungs- und Ausbildungsbereich zuwenden.

3.2 Polarisierung der Quartiersentwicklung

Etwa 60% aller Verkehrszellen (= 191) haben definitionsgemäß einen mittleren Status, und davon ist der weit überwiegende Teil in der Entwicklung stabil. Die Gebiete mit einem mittleren Status weisen weit überwiegend auch eine mittlere Entwicklungsdynamik (= 140) auf, d.h. sie bewegen sich nicht auffällig ‚nach unten‘ oder ‚nach oben‘. Das sind immerhin fast die Hälfte aller Verkehrszellen. In diesen Quartieren sind die Anteile der Bewohner mit sozialen Problemen vergleichsweise gering, und diese Quartiere zeichnen sich durch eine hohe Stabilität aus.

Betrachtet man nur die beiden Quintile (also jeweils die 20%) mit einem hohen und einem ‚niedrigen‘ bzw. ‚sehr niedrigen‘ Status (jeweils 64 Quartiere), dann werden allerdings bedenkliche Entwicklungen deutlich: Während diejenigen mit einem bereits hohen sozialen

Status überwiegend (39 von 64) eine positive Dynamik aufweisen - d.h. dass die Dichte sozialer Probleme dort, obwohl sie bereits sehr niedrig ist, noch weiter abnimmt -, ist am anderen Ende dieser Skala das Gegenteil der Fall: In keinem der 64 Gebiete mit einem ‚niedrigen‘ bzw. ‚sehr niedrigen‘ Status hat sich im Untersuchungszeitraum eine positive Entwicklungsdynamik gezeigt. Bei 39 dieser 64 Gebiete zeigen die Dynamik-Indikatoren in Richtung einer weiteren Abwärtsentwicklung. Damit deutet sich eine Polarisierung der Quartiersentwicklung an: Diejenigen, bei den bereits jetzt wenig soziale Probleme zu beobachten sind, verringern diese weiter – und bei denjenigen, wo bereits eine hohe Problemdichte gegeben ist, verschärft sich die Situation noch weiter.

Die Bemühungen des Quartiersmanagements haben also bisher nicht dazu geführt, dass in allen Quartieren mit einer hohen Problemkonzentration die Abwärtsspirale gestoppt oder gar umkehrt werden konnte. Wie die Erfolge beim Rückgang der Arbeitslosigkeit auch in den marginalisierten Quartieren zeigen, sind mit der eingeschlagenen Strategie gegenüber der sozialräumlichen Polarisierung aber die richtigen ‚Baustellen‘ eingerichtet worden. Durchschlagende kurzfristige Erfolge konnten ohnehin nicht erwartet werden.

3.3 Kinderarmut

38,5% aller Kinder in Berlin leben in Haushalten, die irgendeine Form von existenzsichernden Transferleistungen beziehen. Damit leben sie am Rande oder bereits in der Armut. Außer diesem erschreckend hohen Anteil, der aber in anderen Großstädten ebenso zu beobachten ist, muss die hohe Konzentration dieser Kinder beunruhigen, die in Gebieten leben, in denen der Anteil von Kindern in Haushalten mit dem Bezug existenzsichernder Transferleistungen insgesamt sehr hoch ist.

In nur 66 Verkehrszellen, in denen der Anteil von Kindern in Haushalten mit dem Bezug existenzsichernder Transferleistungen an allen Kindern über 50% liegt, leben 133.922 Kinder unter 15 Jahren. Diese 33,5% aller Kinder Berlins leben also in Quartieren, in denen die Mehrheit der Kinder in Haushalten mit Bezug existenzsichernder Transferleistungen lebt. Diese Konzentration von Kindern in Armut bzw. Armutsnähe in relativ wenigen Gebieten hat eine erhebliche Beeinträchtigung ihrer Lebenschancen zur Folge – sei es durch den täglichen Umgang mit Kindern in der Nachbarschaft oder durch die in der Regel noch höhere Konzentration von problembeladenen Kindern in den Schulen.

Vor allem in den innerstädtischen Bereichen gibt es Gebiete, in denen die Kinderzahl hoch und in denen zugleich die soziale Problemdichte sehr hoch ist – im Gegensatz zu anderen Quartieren mit einer relativ hohen Kinderzahl in den Randgebieten der Stadt, wo nur wenige soziale Probleme zu erkennen sind. Man muss wohl von einer gespaltenen Kindheit in der Stadt reden: Immer mehr Kinder in Umgebungen mit immer größeren Problemen, und immer mehr Kinder in Umgebungen, mit immer weniger Problemen. Diese Entwicklung stellt eine große Herausforderung für die Stadtpolitik dar, zumal da ihr nur durch integrierte und langfristige angelegte Quartierspolitik begegnet werden kann.

Die Verbesserung der Lebenschancen von Kindern, die in Quartieren mit einer hohen Konzentration sozialer Probleme leben, ist eine hoch komplexe Aufgabe. Die Schwerpunkte der Quartiers- und Stadtentwicklungspolitik verschieben sich daher immer mehr von den baulichen Aufgaben zu Fragen der Bildungs- und Lebenschancen. Die Stadtentwicklungspolitik muss auf diese Probleme mit einer strukturellen Neuordnung antworten.

3.4 Entwicklungen in einzelnen Quartieren

In Kreuzberg, das in den bisherigen Analysen immer der Stadtteil mit der höchsten Problemdichte war, zeichnen sich positive Entwicklungen derart ab, dass die hohe Problemdichte in einigen Quartieren inzwischen deutlich abgebaut wird. Das gilt auch für Friedrichshain und Prenzlauer Berg, wo Arbeitslosigkeit und Transferbezug zurückgegangen sind.

Der Bereich Oberschöneweide zeigt eine ambivalente Entwicklung. Die Verkehrszelle „Helmholtzstraße“ bleibt, wie bereits in den bisherigen Monitoring-Berichten erwähnt, weiterhin schwierig, während in der Verkehrszelle „An der Wuhlheide“ Verbesserungen zu beobachten sind.

Wedding und Neukölln sowie Moabit haben Kreuzberg als Gebiet mit der höchsten Problemdichte abgelöst. Dies sind Entwicklungen, die seit längerem zu beobachten sind, und die durch die bisherigen Interventionsversuche nicht wesentlich verändert werden konnten. Besorgnis erregend ist die seit mehreren Jahren zu beobachtende Verschlechterung der Situation in Marzahn und Hellersdorf. In der aktuellen Untersuchung wird dargestellt, dass im Bezirk Marzahn-Hellersdorf eine große Zahl von Gebieten zu den Verkehrszellen zählt, für die ein Interventionsbedarf besteht. Zugenommen hat insbesondere die Zahl solcher Verkehrszellen im nördlichen Teil von Hellersdorf.

In den Großsiedlungen im Ostteil wie auch im Westteil zeichnet sich eine starke Zunahme der Problemdichte ab. Durch Umstellung der Grundsicherung auf ALG II bekommen nun auch Haushalte Unterhaltssicherung, die zuvor nicht zum Sozialamt gegangen wären. Die Umstellung der rechtlichen Grundlagen und damit auch die Veränderung der Statistik hat also dazu geführt, dass die verdeckte Armut in den Großsiedlungen sichtbar geworden ist. Dadurch hat sich die Position der Großsiedlungen in Ost und West – zumindest statistisch – gegenüber anderen Quartieren schlagartig verschlechtert. Im Märkischen Viertel, für das wir Zeitreihen auswerten konnten, zeigt sich außerdem ein Trend, der in den anderen Quartieren so nicht zu beobachten ist: Anstieg der Arbeitslosigkeit bei Ausländern, und Anstieg des Anteils von ausländischen Jugendlichen und Kindern. Das deutet auf eine Zunahme von erst kürzlich zugewanderten Migranten hin, die noch nicht die Berechtigungen zur Einbürgerung haben wie bereits länger ansässige Migranten und deren Kinder.

Aber auch einige Innenstadtrandbereiche erleben eine Zunahme der Problemdichte. Deutlich wird dies seit einigen Jahren in Neukölln-Britz, nun auch im nördlichen Wedding und

im südlichen Reinickendorf. Das nördliche Wedding und das südliche Reinickendorf passen sich dem zentralen Teil Weddings mit hoher Problemdichte an.

Als problematisch muss auch die Entwicklung in Spandau bezeichnet werden, wo in den Altbaubereichen und den Großsiedlungen weiterhin eine hohe Konzentration sozialer Probleme festzustellen ist.

3.5 Empfehlungen

Die sich abzeichnende Polarisierung der Quartiersentwicklung verlangt nach gesamtstädtischen Strategien, die geeignet sind, die soziale Situation vieler Haushalte zu verbessern und eine Dekonzentration der sozialen Problemdichte einzuleiten bzw. negative Auswirkungen einer zunehmenden Residualisierung von Quartieren zu verhindern. Dafür werden in der gesamtstädtischen „Rahmenstrategie Soziale Stadtentwicklung“ Konzepte und Instrumente vorbereitet, die möglichst bald mit aller Kraft implementiert werden müssen. Eine integrierte Quartierspolitik mit den Schwerpunkten Familien-, Jugend- und Bildungspolitik muss dabei absoluten Vorrang haben.

Die bisherige Quartierspolitik konzentrierte sich stark auf die Innenstadtgebiete des Westteils der Stadt. Künftig müssen jedoch auch die Großsiedlungen am Stadtrand stärker in die Quartierspolitik einbezogen werden. Dies setzt zum Teil andere Strategien voraus. Denn die Zahl von Bürgerinitiativen, Vereinen und auch Gewerbetreibenden, die für eine Quartierspolitik mobilisiert werden können, ist geringer. Zugleich haben die Großsiedlungen in der Regel eine überschaubare Zahl von Wohnungseigentümern, mit denen bei den Bemühungen um eine positive Gebietsentwicklung Partner sein können. In diesen Siedlungen kann daher verstärkt mit Kooperationsvereinbarungen zwischen Land, Bezirk und den Wohnungsbaugesellschaften gearbeitet werden.

Die Quartierspolitik zeigt insofern Erfolg, als auch die Gebiete mit den größten sozialen Problemen vom Aufschwung am Arbeitsmarkt erreicht werden. Das ist aber auch der Zeitpunkt, zu dem die Chancen für strukturelle Verbesserungen ergriffen werden müssen. Für ein Ende des Engagements in den Quartiersmanagementgebieten zeichnet sich derzeit keine Begründung ab.