

WERNER BREITUNG
RITA SCHNEIDER-SLIWA

Das Neue Berlin – vereinigte Stadt, gespaltene Stadt

12 Figuren im Text

The New Berlin – re-united city, divided city

Abstract: Ten years after Germany's re-unification its capital, Berlin, is still in transition. The city experiences rapid suburbanization, a rather difficult unification process, a profound economic change and, as a consequence, high unemployment and social disintegration. The role as the national capital benefits some districts more than others, and the gap between the residential areas of the new elite and the quarters of the newly marginalized has been widening noticeably. This paper summarizes the changes in Berlin's urban, economic and social fabric and the reorganization of the city's administrative system. It also discusses new ways of participatory district management for neighbourhoods.

Keywords: Berlin, national capital, economic and social change, social disintegration, community empowerment

Zusammenfassung: Zehn Jahre nach der Vereinigung Deutschlands ist seine Hauptstadt noch dabei, sich durch Faktoren wie die Vereinigung seiner beiden Hälften, eine neue Suburbanisierung und die Hauptstadtrolle grundlegend zu verändern. Massiver wirtschaftlicher Strukturwandel führt zu stark steigender Arbeitslosigkeit und zu verstärkter sozialer Ausdifferenzierung. Auch von der Hauptstadtfunktion profitieren die einzelnen Stadtteile in sehr unterschiedlichem Maße. Eine Polarisierung zwischen den Wohngebieten der neuen Elite und sozialen Problemräumen ist inzwischen deutlich feststellbar. Der Artikel gibt einen Überblick über Veränderungen der Stadt-, Wirtschafts- und Sozialstruktur und über den politisch-administrativen Umbau, mit dem das Neue Berlin versucht, den Anforderungen der Zukunft gerecht zu werden. Dabei werden auch neue, partizipative Formen des Quartiersmanagements angesprochen.

Schlüsselwörter: Berlin, Hauptstadtentwicklung, wirtschaftsräumlicher und sozialstruktureller Wandel, soziale Ausdifferenzierung, endogene Potentiale

1. Einleitung

Das „Neue Berlin“ ist paradoxerweise ein Begriff mit Tradition. Berlin musste schon oft eine neue Identität finden und seine räumlichen Strukturen von Grund auf ändern. Nach der deutschen Einheit steht es wieder vor Herausforderungen auf mehreren Ebenen:

- Für die innere Einigung müssen Infrastrukturen umgebaut, funktionale Beziehungen neu geordnet, soziokulturelle Konflikte abgefangen und administrative Strukturen reformiert werden.
- Regionale Entwicklungen wie Suburbanisierung, desintegrierte Standorte auf der „grünen Wiese“ und neue Stadt-Umland-Beziehungen erfordern Kooperationen mit dem Land Brandenburg.
- Statt „Schaufenster“ des Westens bzw. Ostens ist Berlin nun Hauptstadt für ganz Deutschland. Neue Eliten ziehen zu, alte werden marginalisiert. Ost-West-Probleme und der Abbau der Berlinförderung verschärfen soziale Lagen und erschweren die Vereinigung zweier Gesellschaftskulturen unter dem Einfluss anhaltender Strukturprobleme.

- Berlin rückt vom Rand beider politischer Blöcke in die Mitte des zusammenwachsenden Europas. Die Nähe zu Osteuropa manifestiert sich in Zuwanderung und Handelskontakten.
- Auch Berlin ist mit den Problemen des globalen Strukturwandels konfrontiert und muss seine Position im internationalen Städtewettbewerb festigen, wozu auch der Ausbau interkontinentaler Flugverbindungen und die Ansiedlung von corporate headquarters gehören.

Nach zehn Jahren physischen, gesellschaftlichen und politischen Umbaus werden jetzt die Konturen des „Neuen Berlin“ und seiner immanenten Probleme deutlich sichtbar. Obwohl die Stadt insgesamt massive Investitionen in den Ausbau der Haupt- und Weltstadtfunktionen und eine offensichtliche Umgestaltung und bemerkenswerte Aufwertung erfährt, gewinnen nicht alle Stadtteile gleichermaßen. Einige erleben ökonomische Strukturschwäche, soziale Ungleichheit und städtebauliche Probleme, denen man nun mit neuen planungspolitischen Konzepten („Empowerment“-Strategien) zu begegnen sucht.

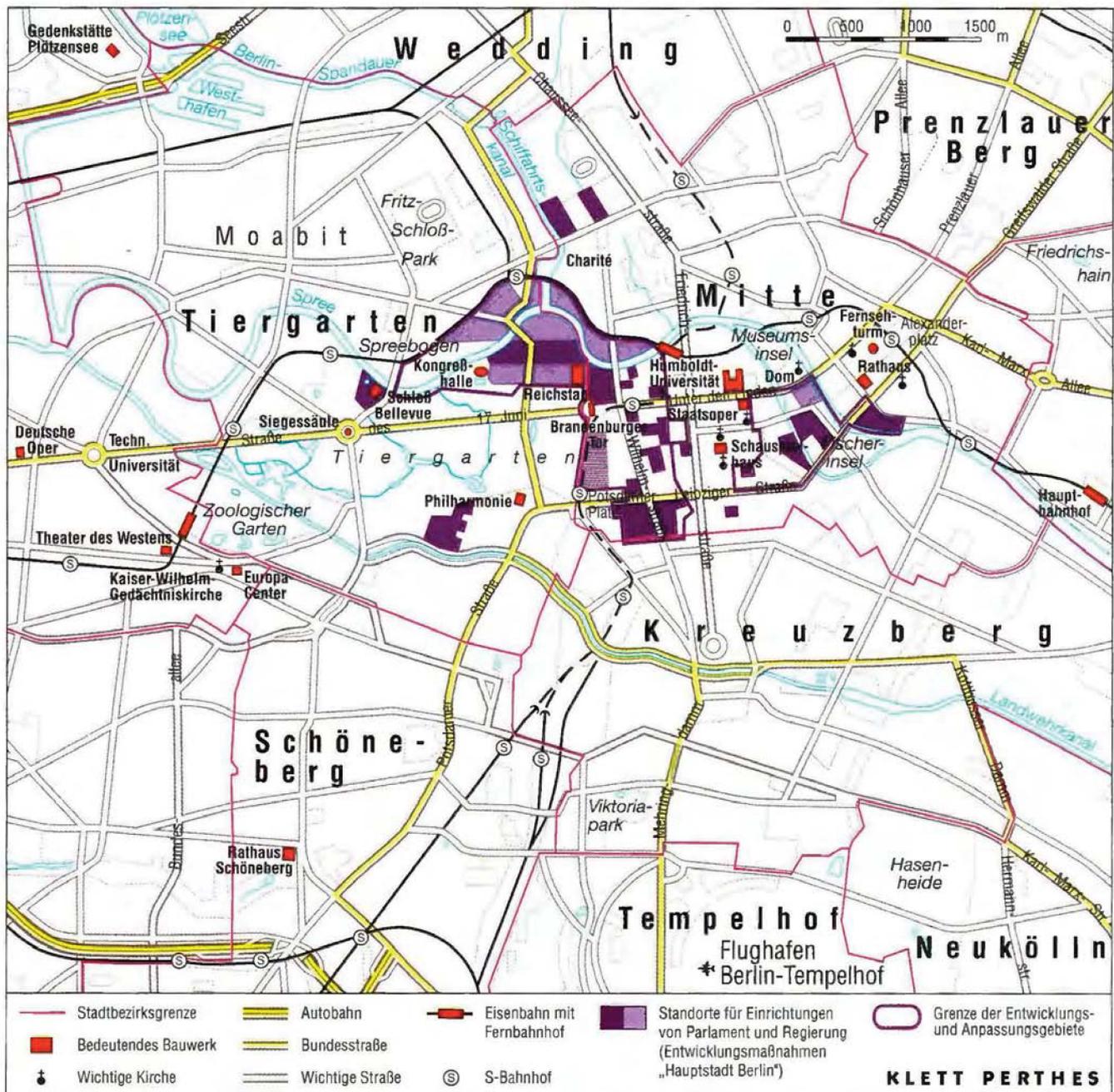


Fig. 1 Hauptstadtplanung in der Innenstadt
Capital city planning in the core area

Vor dem Hintergrund stadtsoziologischer Betrachtungen skizziert dieser Artikel vier Dimensionen struktureller Veränderungen: Stadtentwicklung und Planung, wirtschaftlicher Strukturwandel und Arbeitsmarktprozesse, soziale Ausdifferenzierung sowie Veränderungen in der kommunalen Politik und Verwaltung.

2. Neuere Stadtentwicklung in stadtsoziologischer Betrachtung

Dass sich strukturell-ökonomische und soziale Ungleichheiten trotz der Bemühungen um die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen und gesellschaftlicher Integration wieder in stärkerem Maße verorten las-

sen, ist nicht nur in Berlin zu beobachten. Stadtsoziologen weisen darauf hin, dass sozioökonomische (vertikale) und soziokulturelle (horizontale) Ungleichheiten in Großstädten generell zunehmen. Residentielle Segregierung und Integrationsproblematik bestimmter sozialer Milieus beginnen sich in zunehmendem Maße in städtischen Teilgebieten zu konzentrieren (DANGSCHAT 1999).

Zusätzlich werden zwei weitere Trends fühlbar: Der arbeitsmarktbedingte Bedeutungsverlust der „meritokratischen Triade“ von Bildung, Beruf und Einkommen als dem strukturellen Rückgrat der Gesellschaft verstärkt vertikale Ungleichheitsgefälle (BERGER & VESTER 1998, S. 11 f.). Während (Aus-)Bildung früher dauerhafte Integration in das Berufsleben garantierte, be-

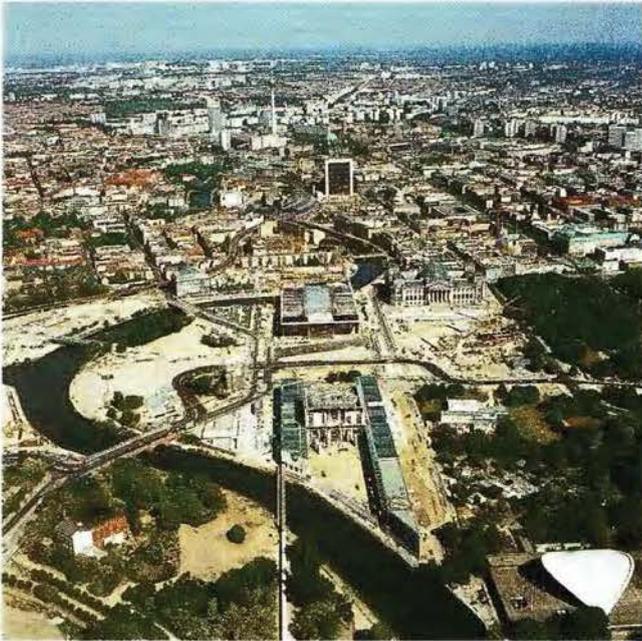


Fig. 2 Baustelle Spreebogen mit Reichstag und Kanzleramt
(Foto: LEHNARTZ 2000)
Construction site Spree River bend with Reichstag (parliament building) and chancellor's office (Photo: LEHNARTZ 2000)

wahren Bildung und berufliche Position im verstärkten Standortwettbewerb heute nicht mehr vor dem Absinken in eine von Transfereinkommen abhängige Lebenslage.

Die Auseinanderentwicklung gesellschaftlicher Gruppen wird ferner forciert durch das weitere Voranschreiten von Individualisierungsprozessen und der Erlebnisgesellschaft sowie der zunehmenden Bedeutung distinktiver Lebensstile in den besser ausgebildeten und

Fig. 3 Die Neubebauung am Potsdamer Platz: links das Sony-Center, rechts der Komplex von DaimlerChrysler-Debis (Foto: BREITUNG 2000)
The new development at Potsdamer Platz: Sony-Center on the left, DaimlerChrysler-Debis development on the right (Photo: BREITUNG 2000)



jüngeren Mittelschichten (BERGER & VESTER 1998, SCHULZE 1992, DANGSCHAT 1999, ALISCH & DANGSCHAT 1998, BECK 1983).

Damit sind Muster (auch räumliche) sozialer Ungleichheit nicht mehr an Klassen oder Schichten, sondern an Arbeitsmarktprozesse, arbeitsmarktbedingte Flexibilisierung und regionale Mobilität gebunden (BERGER & VESTER 1998). Ferner sind sie durch kulturelle und lebensstilbezogene Distinktions- und Abgrenzungskämpfe bedingt, deren Grundlagen subjektive Werthaltungen und Einstellungen sind (HRADIL 1999). Diese Polarisierung erhält weitere Impulse durch die demographische Ausdifferenzierung nach Geschlecht, Alter, Familienstand, Haushaltsgröße sowie nach Arbeitszeiten und Freizeitmöglichkeiten, ferner auch nach Regionen und Wohngebieten sowie nach deren Infrastrukturversorgung (HRADIL 1987).

Die Entwicklungen in Wohlstandsgesellschaften, in denen die alten Ungleichheiten von sozialer Klasse oder Schicht durch neue Ungleichheiten von Arbeitsmarktsegmentationen, soziokulturellen Milieus oder Lebensstilgruppierungen abgelöst werden, stellen einen „Epochenbruch“ (BERGER & VESTER 1998) dar, der sich in Städten als dem Spiegel der Gesellschaft – und eben auch im Neuen Berlin – in neuen sozialräumlichen Prozessen und Mustern abzeichnet.

Vertieft werden können solche soziale Ungleichheiten durch unterschiedliche Lage- und Ausstattungsqualitäten von Stadtteilen. Hierbei kann der Bundes-, Landes- oder Stadtplanung eine unbeabsichtigt differenzierungsfördernde Rolle zukommen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Hauptstadtplanung aus Gründen der Identitätsstiftung gezielt einzelne Kernbereiche aufbaut und in anderen Stadtteilen der Investitionsfokus der öffentlichen Hand, der auch Signalwirkung für privatwirtschaftliche Investitionstätigkeit hat, weniger ausgeprägt ist.

3. Stadtentwicklung und Planung

3.1. Hauptstadtplanung

Die Hauptstadtrolle ist für Berlin nicht neu. Als historische Kapitale Preußens und Deutschlands sowie (im Ostteil) als ehemalige „Hauptstadt der DDR“ gab es in Berlin 1990 mehr bundeseigene Gebäude als in Bonn. Entgegen ersten Neubaukonzeptionen beschloss man 1995, die Bundesorgane weitgehend in den bestehenden Bauten anzusiedeln (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1997, S. 30, 38). Dennoch werden in einigen zentral gelegenen Gebie-

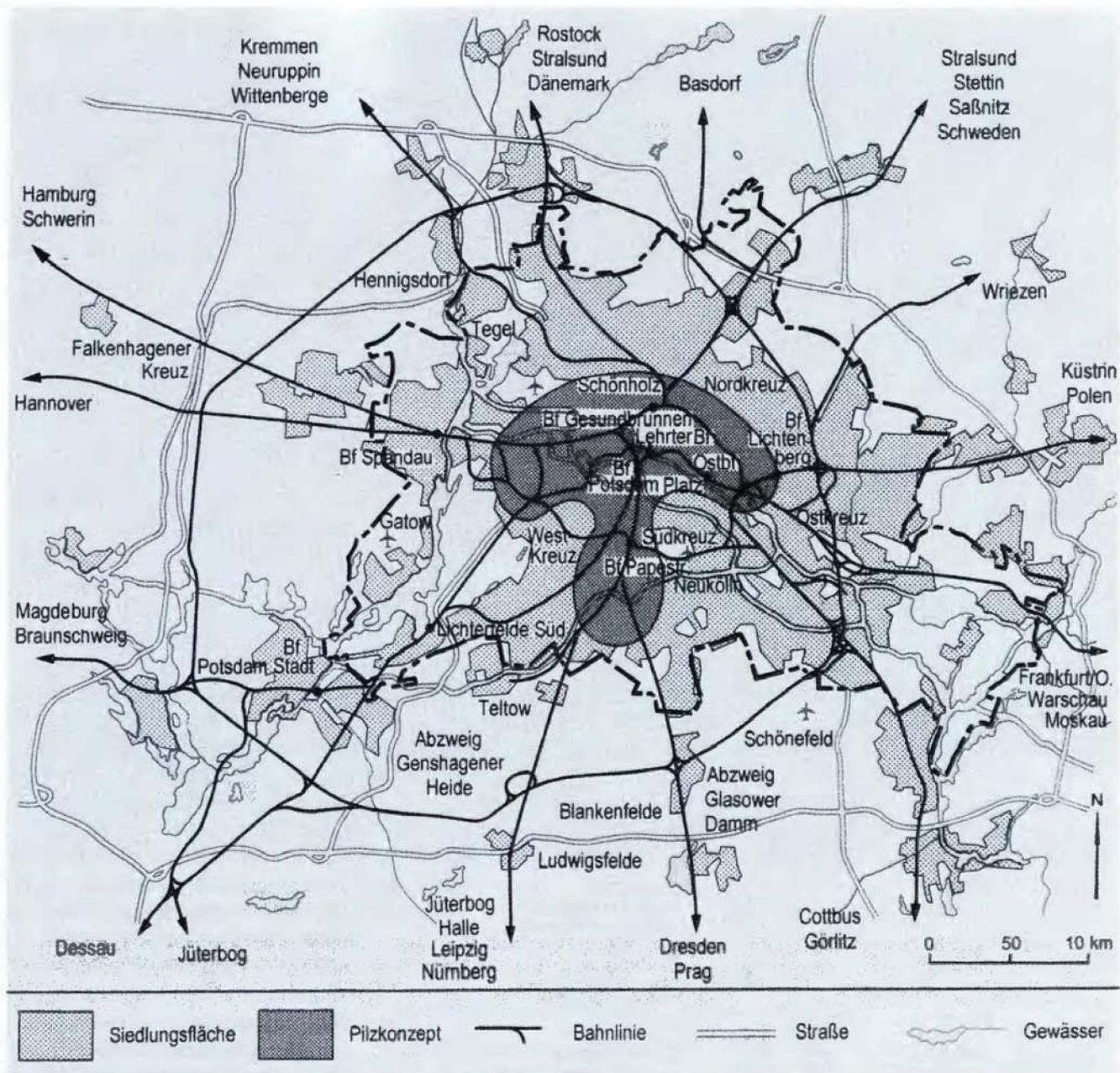


Fig. 4 Das Berliner Pilzkonzept für die Verkehrsinfrastruktur (Quelle: Klett-Perthes)
The so-called "mushroom concept" for Berlin's transportation infrastructure (Source: Klett-Perthes)

ten großflächig Hauptstadtfunktionen aufgebaut, die sowohl repräsentativ als auch urban sein sollen, also durch gewisse Anteile an Nutzungen auch Passanten und städtische Nutzer anziehen. Der größte Neubaukomplex ist das „Band des Bundes“ mit dem Kanzleramt im Spreebogen (Fig. 2). Andere bedeutende Standorte sind die Spreeinsel im alten Stadtkern, die Invalidenstraße im Norden und die Wilhelmstraße im Süden des Bezirks Mitte (Fig. 1). Die Standortkontinuitäten durch alten Grundbesitz auch bei Botschaften und Repräsentanzen, beispielsweise im Diplomatenviertel am Tiergarten (SCHWARZ 1996), erlauben es, die meisten Hauptstadtfunktionen in einem gedachten Radius von weniger als 2 km um den Reichstag herum zu konzentrieren.

3.2. Entwicklung der Zentren

Die Hauptstadtplanung lässt nicht nur neue Regierungsviertel entstehen, sondern erweckt auch alte, einstmals verödete Innenstadtbereiche wieder zu neuer Zentralität und Urbanität. Die aus der politischen Teilung resultierenden zwei getrennten Citybereiche – das Zentrum am Alexanderplatz im Osten sowie das Kurfürstendamm- und Zooviertel im Westen – werden durch die Regierungsstandorte und die Umgestaltung der Friedrichstraße wieder integriert. Durch gezielte Planungen soll der Niedergang der beiden bisherigen Zentren verhindert werden. Die Pläne zum Ausbau des Alexanderplatzes zu einem „manhattanisierten“ Büro- und Dienstleistungszentrum sind jedoch vorläufig wegen des gegen-

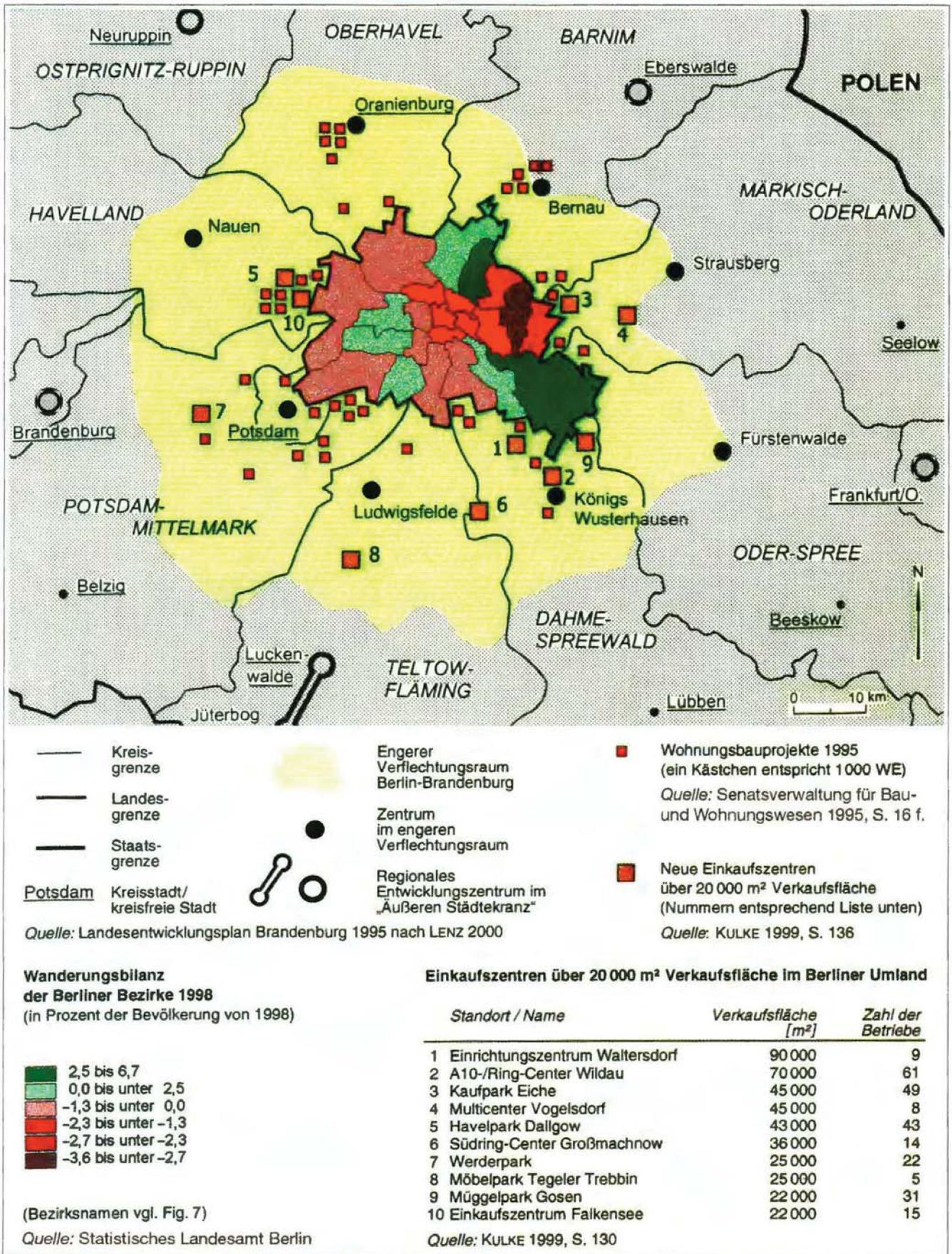


Fig. 5 Suburbane Wohnsiedlungen und Einkaufszentren im engeren Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg sowie Wanderungssaldo der Berliner Bezirke
Suburban housing and commercial developments in Berlin's commuter zone and net migration in Berlin's districts

wärtigen Überangebots an Büroflächen sistiert. Im Zoovierteil ist das Investoreninteresse größer, und einige städtebauliche Großprojekte werden realisiert (Victoria-Areal, Kudamm-Eck, Zoofenster). Die unterschiedliche Investitionsbereitschaft hat Tradition. In den 20er Jahren wurde der Alexanderplatz bewusst als Gegenpol zum florierenden Zentrum im Westen ausgebaut. So mag es folgerichtig sein, wenn er nun in einer Zeit staatlichen Rückbaus wieder hinter dem Zoovierteil zurücksteht.

Die auffälligste Zentrumsentwicklung ist das Großprojekt am Potsdamer Platz (Fig. 3), ein von Privatinvestoren errichtetes repräsentatives Dienstleistungszentrum mit „Weltstadtcharakter“ (Bürobauten, Einkaufszentren und Unterhaltungseinrichtungen wie Musicaltheater und Multiplex-Kinocenter). Dieses Projekt war als Schritt zur Schließung der „Zentrenlücke“ zwischen Friedrichstadt und Zoovierteil konzipiert. Es stellt zudem als privatwirtschaftlich erstellter und verwalteter „öffentlicher“ Raum ein Gegenmodell zum öffentlichen Raum als Allgemeingut dar.

Neben den Zentren, die eine großflächige und rapide Umgestaltung erfahren, und dem weiteren Innenstadtbereich, in dem nach dem so genannten Pilzkonzept (Fig. 4) ein umfassendes Verkehrsinfrastrukturkonzept realisiert wird, gibt es noch inselhafte, sektorielle Planungen. Beispiele sind einige große Sanierungs- und Umnutzungsprojekte (z. B. Rummelsburger Bucht). Innenstadtnah werden auch Dienstleistungs- und Gewerbezentren aufgebaut (z. B. Innovationspark Wuhlheide). In weiten Teilen der Stadt verlaufen die städtebaulichen Entwicklungen noch verhalten.

3.3. Wanderung und Suburbanisierung

Die Bevölkerungsentwicklungen und Wandervorgänge weisen sowohl zwischen Kernstadt und Umland als auch innerhalb der Kernstadt neue Ausdifferenzierungsprozesse auf.

So erreichte die Bevölkerung Berlins Anfang 1994 den Höchststand von 3,48 Mio. Einwohnern und sank dann wieder auf ca. 3,4

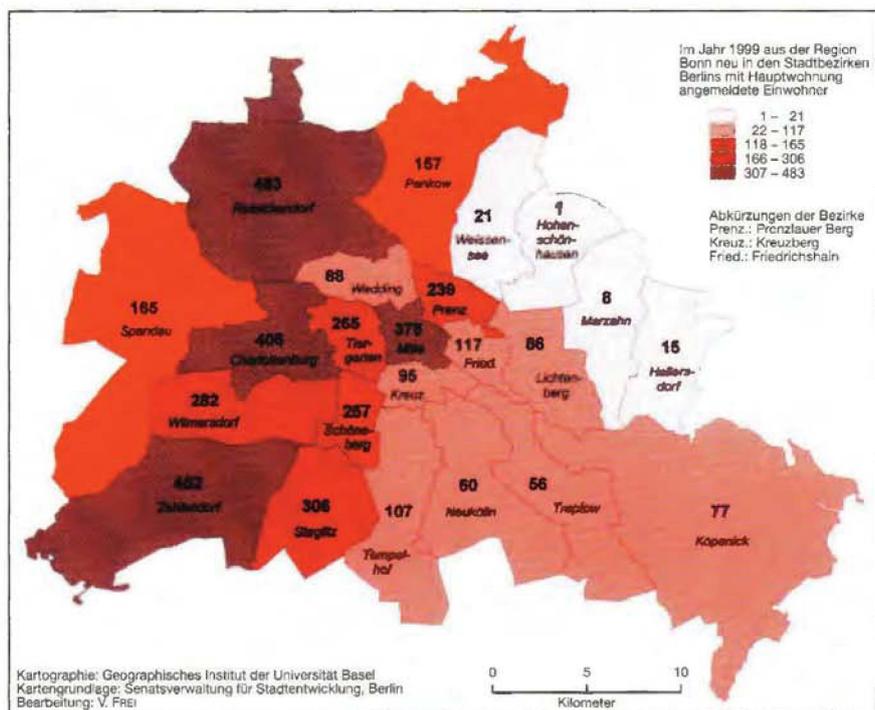
Migration mit dem Umland	Migranten im Jahr						
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Wegzüge aus Berlin</i>							
Westberlin	6477	10978	16650	22369	27993	38507	41456
Ostberlin	2915	5526	8052	10748	13401	18061	19942
<i>Zuzüge nach Berlin</i>							
Westberlin	3562	5452	8598	11621	14592	20446	21514
Ostberlin	5684	6414	6898	7847	9234	10522	11582
<i>Saldo in Berlin</i>							
Westberlin	1995	2773	3304	4003	4534	5119	5789
Ostberlin	3689	3641	3594	3844	4700	5403	5793
<i>Saldo in Westberlin</i>							
Westberlin	-793	-4564	-9752	-14522	-18759	-27985	-29874
Ostberlin	-920	-2753	-4748	-6745	-8867	-12942	-14153
<i>Saldo in Ostberlin</i>							
Ostberlin	127	-1811	-5004	-7777	-9892	-15043	-15721

Fig. 6 Migration zwischen Berlin und dem engeren Verflechtungsraum 1992–1998 (Quelle: SCHULZ 1998, S. 13, Statistisches Landesamt Berlin)
Migration between Berlin and its commuter zone 1992–1998 (Source: SCHULZ 1998, p. 13, Statistisches Landesamt Berlin)

Mio. Einwohner. Mehr als 100000 Umzüge netto führten seit der Wende von Berlin nach Brandenburg. Für das nächste Jahrzehnt werden weitere 330000 prognostiziert (Bankgesellschaft Berlin 1999, S. 19). Die Suburbanisierung ging anfangs vor allem von dem Überbedarf in Westberlin, später dann vom Wohlstandsschub im Osten aus.

Ost- und Westberlin zeigen unterschiedliche Abwanderungsmuster (Fig. 6). Im Westen sind vor allem die Außenbezirke betroffen, in denen bisher suburbane

Fig. 7 Aus der Region Bonn zugezogene Personen 1999 nach Stadtbezirken (Daten: Pressemitteilung Statistisches Landesamt Berlin 23.2.2000)
In-migration to Berlin from the Bonn area in 1999, by districts (Data: Press release Statistisches Landesamt Berlin 23.2.2000)



Wohnformen gesucht wurden. Im Osten findet diese Suburbanisierungswelle erst jetzt statt, so dass dort vor allem die Innenstadtbezirke und Großwohnsiedlungen betroffen sind (Fig. 5). Räumliche Muster der Zuwanderung in den Umlandgemeinden sind weniger deutlich. Sie hängen zum Teil von eher zufälligen Konstellationen in den Gemeinden ab. Auffällig ist aber, dass zuerst vor allem der Westen und Südwesten von der Abwanderung aus Westberlin profitierten. Inzwischen entstehen aber rund um Berlin neue Wohnsiedlungen, wobei räumliche Schwerpunkte an S-Bahnhöfen wie Königs Wusterhausen, Oranienburg oder Bernau liegen (Fig. 5).

Auch die Zuwanderung erweist sich – neben den Standortentscheidungen und Infrastrukturinvestitionen, die zentrale Innenstadt- bzw. ausgewählte Kernbereiche favorisieren – als räumlich selektiv. Die Zuzüge verteilen sich sehr unregelmäßig auf die Bezirke (Fig. 7). Bevorzugt werden die Villenvororte im Südwesten (Reinickendorf) von Familien mit Kindern und einige Innenstadtbezirke von jüngeren Zuwanderern. Prenzlauer Berg und Berlin-Mitte mit ihrer zentralen Lage und ihrem Image zeigen Gentrifizierungsansätze und Umschichtungsprozesse in Richtung auf neue, sozial besser gestellte Bewohner. Bereits Mitte 1997 waren die Einwohner des Bezirks Mitte zu mehr als zwei Dritteln nach 1991 zugezogen (ROHWER 1999, S. 5). Anderen Bezirken wie Hohenschönhausen und Marzahn bringt die Hauptstadtfunktion kaum Zuzug.

4. Wirtschaftlicher Strukturwandel und Arbeitsmarktprozesse

Berlins Ausgangslage vor dem Mauerfall war in Ost und West auf unterschiedliche Art sehr problematisch. Die wirtschaftlichen Spezialisierungsmuster Ostberlins waren durch die Arbeitsteilung im Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW), jene Westberlins durch die Berlinförderung geprägt (Bankgesellschaft Berlin 1999, S. 23). Im Westen dominierte nach Abwanderung von Firmenleitungen und Forschungsabteilungen die Zuliefer- und Fertigungsindustrie mit niedriger Facharbeiter- und Innovationsdichte („verlängerte Werkbank“). Der Standort litt unter der Abhängigkeit von Subventionen und fehlender Verflechtung mit regionalen Zulieferern.

Mit dem Fall der Mauer lösten sich für den Osten die Verbindungen im RGW auf, und die Hauptabsatzmärkte fielen fort. Gleichzeitig wurden die Staatsbetriebe privatisiert oder „abgewickelt“. 1990 verlor Ostberlin seine Hauptstadtfunktion. Die Zusammenlegung der Berliner Verwaltung ging fast nur zu Lasten des Ostens und äußerte sich in Arbeitsplatzverlusten in den Behörden im Ostteil. Steuerpräferenzen, Berlinzulage und Haushaltssubventionen wurden bis 1994 fast überganglos abgebaut, was auch im Westteil fühlbar wurde. Da der Westberliner Haushalt zuvor vor allem vom Bund finanziert wurde (VESPER 1992, S. 179 ff.), gab es drastische arbeitsplatzwirksame Kürzungen.

Auch zahlreiche Betriebe der Privatwirtschaft verließen nach dem Wegfall der Berlinförderung den Westen Berlins. Während einige Betriebe den Großraum ganz verließen, zogen viele Betriebe aus dem Kernstadtbereich in das Umland.

Bei der Suburbanisierung des Gewerbes zeigte sich eine räumliche Selektivität, die sich in einzelnen Umlandgemeinden vorteilhaft auswirkte (z. B. Ludwigsfelde, Hennigsdorf). Der Beschäftigungsverlust war 1992 bis 1998 im Umland nur etwa halb so stark wie in der Stadt (Bankgesellschaft Berlin 1999, S. 25), da flächenintensive Fertigungs- und Einzelhandelsbetriebe ins Umland verlegt wurden, weil dort „Neugründungen“ subventioniert wurden. Motive dafür waren auch niedrigere Bodenpreise, bessere Expansionsmöglichkeiten, eine bessere Verkehrsanbindung und die Nähe zu neuen Kunden und Zulieferern. Ein Beispiel aus der Industrie ist die Firma Herlitz, die jetzt in Falkensee produziert, eines aus dem Einzelhandel die Firma IKEA mit ihrem großen Möbelhaus bei Waltersdorf (Fig. 5). In Konkurrenz zu Standorten auf der „grünen Wiese“ konnten neue Einkaufszentren in der Stadt zum Teil Kaufkraft zurückholen, sie bedrohen aber wiederum den traditionellen innerstädtischen Einzelhandel.

Der BIP-Anteil des verarbeitenden Gewerbes in der Stadt Berlin sank infolge des wirtschaftlichen Strukturwandels und der Suburbanisierung des Gewerbes von 28,6 % (1991) auf 23,1 % (1998). Gleichzeitig stieg der BIP-Anteil privater Dienstleistungen von 30,5 % auf 38,2 %. Bei fortschreitender Deindustrialisierung gewinnt allerdings der Hochtechnologiesektor. Berlin ist heute das Bundesland mit dem höchsten Anteil an Beschäftigten in *Forschung und Entwicklung* (F&E). Deren Zahl stieg 1985–1995 von 6500 auf 11 000. Die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe (1999, S. 87) sieht in den Bereichen Verkehrstechnik, Bio- und Medizintechnologie, Umwelttechnik, Medien- und Kommunikationswirtschaft industrielle Schwerpunkte mit zukünftig guten Entwicklungschancen in der Hauptstadt.

Die Entwicklung im tertiären Sektor erfüllte die euphorischen Erwartungen von vor zehn Jahren nicht, zeigte aber teilweise positive Tendenzen (Bankgesellschaft Berlin 1999, S. 27 ff. und 43 ff.).

- Im Einzelhandel gibt es wegen des Kaufkraftverlustes und der Konkurrenz aus dem Umland jährliche Umsatzrückgänge.
- Der Export nach Ost- und Ostmitteleuropa nahm von 1992 bis 1997 jährlich um durchschnittlich 22 % zu. Sein Anteil am Gesamtexport stieg 1992 bis 1998 von 8 % auf 15 %. Russland zählt heute zu den wichtigsten Abnehmern Berlins (Fig. 8). Ostmitteleuropa spielt in Berlins Import sogar eine noch bedeutendere Rolle.
- Der Tourismus ist mit 8 % des BIP heute in Berlin etwa so bedeutend wie die Berliner Traditionsbranche Elektrotechnik. Mit der Hauptstadtfunktion und dem Ausbau des Messegeländes wird ihm das größte Steigerungspotential eingeräumt.

- Die Beschäftigtenzahl der Finanzwirtschaft stieg vor allem durch den Nachholbedarf in Ostberlin. Zentralen oder größere Niederlassungen kamen kaum in die Stadt. An Bedeutung gewonnen hat die Berliner Börse, deren Umsatz von 56 Mrd. DM (1991) auf 295 Mrd. DM (1998) stieg. Sie wickelt neben regionalen Werten auch über 50% der deutschen Umsätze osteuropäischer Aktien ab (Frankfurt a. M.: 37%).
- Die Expansion unternehmensbezogener Dienstleistungen blieb bisher hinter dem Büroflächenzuwachs zurück. Es werden neue Kunden z.B. für Öffentlichkeitsarbeit und Rechtsberatung erwartet. Internationale Dienstleister kommen auch wegen der Nähe zu den Märkten Osteuropas nach Berlin.
- Im öffentlichen Dienst sind seit dem Jahre 1990 ein Viertel aller Stellen abgebaut worden (Ostteil: -60%, Westteil: +3%!).

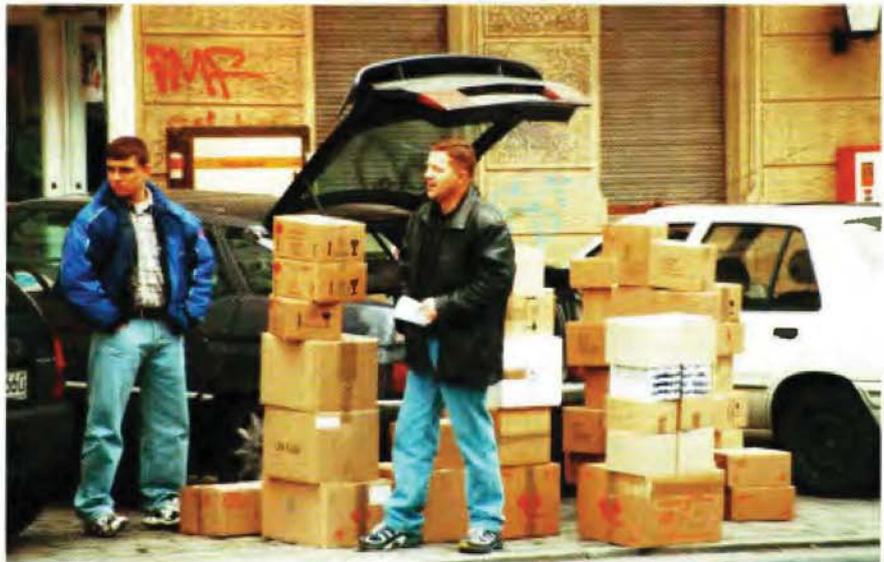


Fig. 8 Informeller Sektor in Berlin. Üblicherweise werden die Waren auf eigene Rechnung von Shuttlehändlern gekauft und nach Russland oder in diesem Fall Polen verschafft, wo sie einen erheblichen Teil des Konsumgüterbedarfs decken. Für Berlin liegt dadurch der Exportanteil Ost- und Ostmitteleuropas de facto wohl über dem offiziellen Wert (Foto: BREITUNG 2000).

Informal trade in Berlin. The goods are usually bought and shipped to Russia (or in this case, Poland) by shuttle traders who work on their own account. They import a considerable amount of the consumer goods needed in these countries and thus inflate the de facto Eastern and East Central European share of Berlin's exports beyond the official level (Photo: BREITUNG 2000).

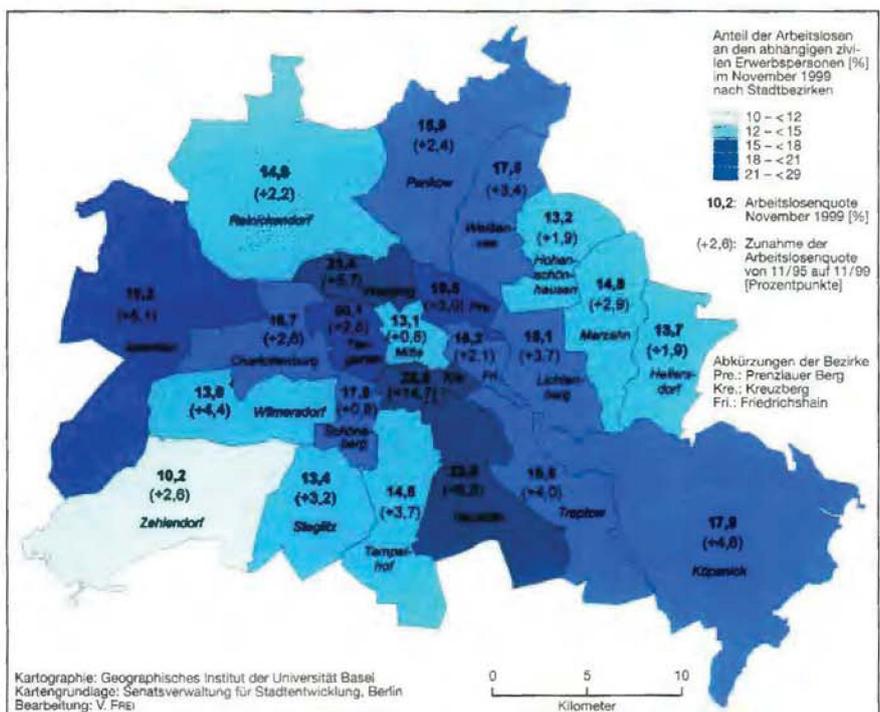
Seit 1989 gingen in Berlin als Folge von Deindustrialisierung und Sparmaßnahmen über 370 000 Arbeitsplätze (20,7%) verloren. Per Saldo entfällt diese Abnahme fast nur auf den Ostteil. Die Arbeitslosenquote stieg von 10,6% (1991) auf 17,9% (1998) und liegt damit deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Mit Personen in Arbeitsbeschaffungs- und Qualifikationsmaßnahmen ergeben sich sogar 20,9% (Bankgesellschaft Berlin 1999, S. 15).

Zeitlich lassen sich drei Phasen unterscheiden. Bis 1992 gab es einen sehr starken Beschäftigungsrückgang im Ostteil. Nach einer Phase der Stagnation nimmt seit 1995 die Beschäftigung im Westen ab. In Stadtteilen mit einem hohen Anteil von Arbeitern und einfachen Angestellten (Kreuzberg, Wedding, Neukölln) stieg die Arbeitslosenquote auf über 20% und damit deutlich über Ostberliner Niveau. Während der Arbeitsplatzabbau im Osten Berlins alle Schichten der Bevölkerung betraf, wirkt er sich in Westberlin nicht nur sozial, sondern auch räumlich sehr selektiv aus (Fig. 9). Im Osten variiert die Arbeitslosenquote lediglich um gut

sechs Prozentpunkte von 13,1% (Mitte) bis 19,5% (Prenzlauer Berg), im Westen hingegen von 10,2% (Zehlendorf) bis 28,8% (Kreuzberg) fast dreimal so stark.

Fig. 9 Arbeitslosenquote in Berlin nach Stadtbezirken 1999 und Zunahme 1995–1999 (Daten: Statistisches Landesamt Berlin 1999)

Unemployment rate in Berlin 1999 and increase in unemployment 1995–1999, by districts (Data: Statistisches Landesamt Berlin 1999)



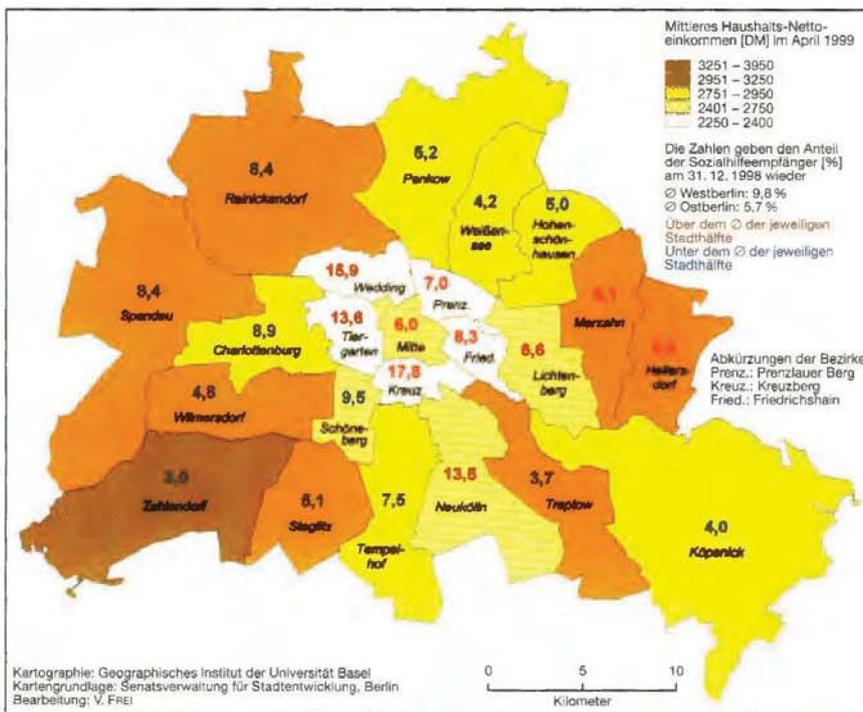
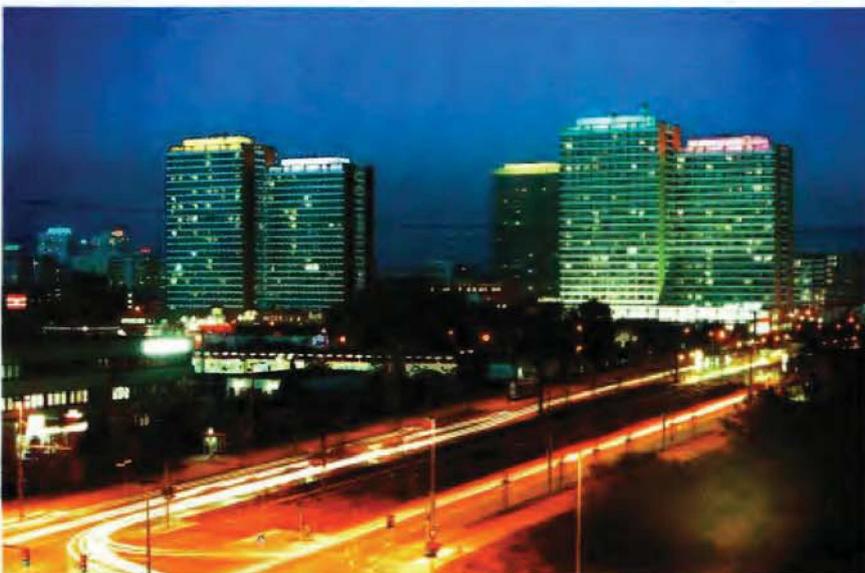


Fig. 10 Mittleres Haushalts-Nettoeinkommen im April 1999 und Anteil der Sozialhilfeempfänger am 31.12.1998 nach Stadtbezirken (Daten: Statistisches Landesamt Berlin) Mean disposable household income (April 1999) and welfare recipients (31.12.1998), by districts (Data: Statistisches Landesamt Berlin)

5. Soziale Ausdifferenzierung

Berlin ist in vielerlei Hinsicht noch eine in Ost und West geteilte Stadt. Deutlich wird das am Wahlverhalten und an den Aktionsräumen seiner Bewohner. Untersuchungen zu mental maps zeigen, dass die „Mauer in den Köpfen“ in Berlin noch sehr präsent ist (SCHEINER 1999). Betrachtet man allerdings soziostrukturelle Indikatoren, so zeigt sich, dass die zunächst deutlichen Ost-West-Unterschiede mehr und mehr anderen Disparitäten weichen. Neben der Arbeitslosigkeit ist die Verteilung der Durchschnittseinkommen ein Indiz dafür (Fig. 10).



Die Angleichung der Löhne und Gehälter schreitet voran, und die Verteilung sozialer Schichten löst sich vom Ost-West-Schema.

Im Osten Berlins haben die zu DDR-Zeiten begehrtesten, weil modernsten Wohngebiete (Hellersdorf, Marzahn) die höchsten Durchschnittseinkommen, etwa gleich mit Wilmerdorf, Steglitz und Reinickendorf im Westen. Nur Zehlendorf weist deutlich höhere Werte auf. Andererseits bilden die Bezirke des alten „Mietskasernen“-Ringes um das Zentrum im Osten wie im Westen das untere Ende der Einkommensskala (Fig. 10). Bestätigt wird dieses Bild durch einen Sozialindex, in den noch andere Sozialvariablen eingehen (HERMANN & MEINLSCHMIDT 1995/1997). Auch dort liegen diese fünf Bezirke am Ende der Skala, gefolgt von Neukölln und Schöneberg. Bemerkenswert sind die Veränderungen von 1994 bis 1997. Der Maximalwert (Zehlendorf) stieg, der Minimalwert (Kreuzberg) sank, und der Abstand

der sieben problematischen Bezirke zum Mittelfeld wuchs weiter an. Die Schere zwischen den Bezirken hoher und niedriger sozialer Wertigkeit öffnet sich also. Obwohl sie weiter in der untersten Gruppe liegen und deshalb noch nicht als gentrifiziert zu bezeichnen sind, fallen Prenzlauer Berg, Mitte und Friedrichshain durch die stärksten Zuwächse auf. Die deutlichsten Verluste zeigten Wedding, Spandau und Reinickendorf.

Generell erzielten die Ostbezirke bessere Werte, denn in den Sozialindex geht der Anteil der Sozialhilfeempfänger mit erheblicher Gewichtung ein, der dort deutlich niedriger liegt (Fig. 10) und auch geringer an-

Fig. 11 Die Großwohnsiedlung Marzahn im Osten Berlins. Die Licht- und Klanginstallation „Marzahn – bei Licht besehen“ zum 20. Jahrestag des Bezirks 1999 machte mit der künstlerischen Beleuchtung von 44 Hochhäusern den gewaltigen Raum der größten Satellitenstadt Deutschlands erfassbar. Mit solchen Aktionen soll für den Bezirk Aufmerksamkeit erzeugt und Identität gestiftet werden (Foto: DOMBROWSKY, Wohnungsbaugesellschaft Marzahn 1999).
The satellite town of Marzahn in the East of Berlin. In illuminating 44 high-rise buildings the light and sound show “Marzahn – by light” made the tremendous space of Germany’s largest satellite town visible. It used the district’s 20th anniversary in 1999 to attract attention and create a new identity (Photo: DOMBROWSKY, Wohnungsbaugesellschaft Marzahn 1999).

steigt als in Westberlin (HÄUSSERMANN & KAPPHAN 1998, S. 45). Bei getrennter Betrachtung fällt auf, dass neben den sozial schwachen Innenstadtbezirken auch die bisher eher privilegierten Neubaubezirke Hellersdorf und Marzahn (Fig. 11) Sozialhilfeanteile aufweisen, die über dem Ostberliner Durchschnitt liegen. Trotz hoher Durchschnittseinkommen deuten sich hier auch gravierende soziale Probleme an, die durch selektive Abwanderung noch verstärkt werden. Marzahn hat deutlich die höchsten Wanderungsverluste aller Berliner Bezirke zu verzeichnen (Fig. 5). 1998 standen dort schon über 11% der Mietwohnungen leer, vor allem in nicht modernisierten und über 11-geschossigen Gebäuden (Wohnungsbaugesellschaft Marzahn 1999, S. 35).

6. Veränderungen in der kommunalen Politik und Verwaltung

Die veränderte Situation Berlins nach der Wiedervereinigung bzw. die neu entstehenden sozialen Gefälle und sozialräumlichen Muster erforderten grundsätzliche administrative Reformen

- wegen der neuen Kompetenzen des Bundes,
- um den übermäßig gewachsenen öffentlichen Dienst und das Haushaltsvolumen zurückzufahren,
- um die Bezirkszahl Gesamt-Berlins zu reduzieren,
- um die Integration mit Brandenburg vorzubereiten,
- um auf die divergierenden Probleme der einzelnen Bezirke individueller eingehen zu können und
- um mehr Bürgernähe und Effizienz zu erreichen.

Die Umsetzung kann als Antithese zur Gründung der starken Einheitsgemeinde Groß-Berlin 1920 mit ihrer Gebiets- und Verwaltungsstruktur und den großen Eigenbetrieben angesehen werden. Der Finanznot wird mit umfangreichen Verkäufen kommunaler Immobilien und Betriebe (z. B. Gas- und Wasserversorgung, städti-

sche Wohnungsbaugesellschaften) begegnet. Auch werden über Berlin hinaus ausstrahlende zentrale Funktionen, vor allem in den Bereichen Hochschule und Kultur abgebaut. Zur Aufrechterhaltung der kulturellen Zentrumsfunktion, die für den Tourismus und als „weicher Standortfaktor“ auch für die Stadt selbst unverzichtbar ist, drängt man auf Bundesmittel und fördert privates Kultursponsoring. Die Verwaltungsreform geht aber weit darüber hinaus:

- Verschlinkung der Verwaltung und Bürgerorientierung (Bürgerämter, New Public Management),
- Änderung des Haushaltsrechts (Globalsummen, Mittelübertragbarkeit, mehrjährige Budgets).

Auf operationaler Ebene sind die wichtigsten Maßnahmen:

- Zusammenlegung der bisher 23 zu 12 Bezirken ab 1. Januar 2001,
- Senkung der Zahl von Senatoren und Abgeordneten und der Verwaltungsressorts,
- Abgabe von Aufgaben an die Bezirke und an private Träger.

Kompetenzen werden also nicht nur an den Bund einerseits und die Bezirke andererseits abgegeben, sondern auch in der Landesverwaltung weiter in untere Ebenen oder sogar in privatwirtschaftliche Hände verlagert.

Auch auf kleinräumiger Ebene werden neue Wege beschritten. Sowohl von der öffentlichen Verwaltung initiiert als auch von „unten“, gibt es eine zunehmende Zahl von Stadtteilforen, in denen gemeinsam mit Bewohnern, Gewerbetreibenden und anderen quartiersbezogene Entwicklungsstrategien entwickelt werden (SANDNER 1998). Solch ein partizipatives, prozessorientiertes Quartiersmanagement kann soziale Strukturen stabilisieren, neue sozialräumliche Gefälle durch Ein-

Fig. 12 Berliner Stadtteilforen nach Typ und Ausrichtung (verändert nach SANDNER 1998, S. 22)
Community advocacy groups in Berlin, by type and orientation (after SANDNER 1998, S. 22, modified)

Ausrichtung des Forums	Typ des Forums Planungsinstrument	Kooperationspaket	Gegenmachtposition
Ziele	Informationsgewinnung, schnelle und effiziente Planvorbereitung	Meinungs- und Konsensbildung, Informationsgewinnung, Erarbeiten integrativer Konzepte	Vertretung von Bürgern und Selbsthilfegruppen, Meinungsbildung, Identitätsstiftung
Rolle	Entscheidungsvorbereitende Bedeutung, in Verwaltung und Planungsablauf integriert, allerdings Widerstände aus Senatskreisen	Entscheidungsvorbereitende Bedeutung, konstruktive Kooperation mit fast allen Beteiligten	Mangelnde Integration und Unterstützung durch andere Akteure
Zusammensetzung	Verwaltung, Politik, Experten, Bürger, Wirtschaft, Investoren	Verwaltung, Politik, Experten, Bürger, Wirtschaft, Investoren	Bürger, z. T. Experten
Beispiele	Stadtforum Südost, Forum Spandau, Bürgervertretung Spandauer Vorstadt	Kommunales Forum Wedding, Plattform Marzahn, Forum Greifswalder Straße	Charlottenburger Modell, Stadtforum von Unten, Bürgerverein Luisenstadt

förderung von staatlichen Verantwortlichkeiten abbauen helfen, die Identifikation der Bürger mit den Quartieren steigern und Akzeptanz von Planungsstrategien sichern. Die Stadtteilforen verstehen sich nicht nur als neue Organisationform mit „Gegenmachtposition“. Vielmehr sind sie ein innovatives Planungsinstrument und richten sich an alle an der Planung beteiligten Akteure, auch an die Bewohner, die in Kooperationen eingebunden werden. Die generellen Zielsetzungen der verschiedenen Stadtteilforen sind (SANDNER 1998, S. 21): die effiziente Erarbeitung von strategischen, quartiersbezogenen Gesamtentwicklungskonzepten, die Mobilisierung endogener Potentiale, die Förderung von Transparenz und Bürgernähe bei Entscheidungsprozessen, Hinführung auf eine neue Planungs- und Entscheidungsfindungskultur (Fig. 12).

7. Ausblick

Berlins Stadtentwicklung und Planungspolitik steht vor mehrfachen Herausforderungen, einerseits die zentralen städtischen Bereiche hauptstadtgerecht und als Schaufenster der globalen Wettbewerbsfähigkeit zu gestalten, andererseits die Aufmerksamkeit für benachteiligte städtische Teilgebiete zu bewahren. Globale Regulationsweisen und verstärkte Marktsteuerung zwingen alle Städte, nicht nur Berlin, in zunehmendem Maße unternehmerische Stadtpolitik zu be-

treiben. Dabei werden städtische Kernbereiche neu „inszeniert“ und städtische Funktionen neu definiert. In Berlin erhält diese gezielte Umstrukturierung des Produkts „Stadt“ im internationalen Wettbewerb einen weiteren Impuls durch den Ausbau der Hauptstadtfunktionen.

In einem sich zuspitzenden, überregional und international geführten Wettbewerb liegt eine Chance der Stadt in ihrer Brückenfunktion nach Osteuropa. Die Grenznahe ermöglicht es ihr, die jeweiligen komparativen Standortvorteile zu nutzen. Berliner Unternehmen können in Osteuropa produzieren, und vor allem kann die Dienstleistungsbranche Transformation und Aufbau dort maßgeblich mitgestalten. Beides geschieht bereits, aber es erweist sich als Problem, dass Berlin bisher keine starke Unternehmerschaft hatte, weder der Westen als „verlängerte Werkbank“ noch der Osten mit seinem planwirtschaftlichen Hintergrund. So müssen stärker Unternehmen von außen, auch aus Osteuropa selbst, hinzukommen. Die Hauptstadtfunktion kann dabei eine positiv verstärkende Wirkung haben.

Die Wechselwirkung zwischen Lokalem und Supralokalem wird in Berlin besonders deutlich, und die lokalen Kräfte werden eine besondere Rolle zu spielen haben. Die tief greifende Umgestaltung der Stadt wurde im Wesentlichen von äußeren Umständen ausgelöst. Diese wirken jedoch lokal und zeigen sich in selektiven Ab- und Zuwanderungsvorgängen sowie selektiven, d.h. räumlich konzentrierten Auf- und Ausbauprozessen in einer sich modernisierenden Innenstadt und ausgewählten Kernbereichen. Selektive Wanderungsprozesse und die soziodemographische Ausdifferenzierung können zu einer Homogenisierung von Stadtteilen führen, die sich letztlich in einer stärkeren Heterogenisierung der Gesamtstadt zeigt. In Berlin kann jene sozialräumliche Polarisierung eintreten, die auch für die Gesamtgesellschaft beobachtet wird und in der sich Räume der Verlierer immer deutlicher von Räumen der Modernisierungsgewinner abzeichnen (vgl. HEITMEYER et al. 1998, S. 9).

Städte haben jedoch auch eine hohe Integrationskraft. Von der Aktivierung lokaler Potentiale hängt nun ab, wie die Herausforderungen aufgenommen werden, wie zunehmender Desintegration und sozialer bzw. sozialräumlicher Ausgrenzung in einzelnen Stadtteilen konstruktiv begegnet wird.

Die Verwaltungsreform ist ein Schritt, um die Stadt zukunftsfähig zu machen. Der nächste wäre die funktionale Integration mit dem Land Brandenburg, die an verschiedener Stelle bereits vorbereitet wird. Eine schnelle Fusion ist vor allem an „Übernahmeängsten“ in der Brandenburger Bevölkerung gescheitert. Abschreckende Wirkung hatte dabei die „Übernahme“ der Ostberliner Verwaltung. Dennoch bietet eine Länderfusion auf lange Sicht der funktional zusammenwachsenden Agglomeration wesentliche Vorteile. Die Planung wird erheblich vereinfacht und ein Lastenausgleich zwischen den suburbanen Wohngemeinden und dem Zentrum Berlin ermöglicht.

Web-Tipps

<http://www.berlin.de/home/>

Startseite Berlin: Links zu Berliner oder Berlin-bezogenen Institutionen, Veranstaltungen, Nachrichten etc.

<http://www.statistik-berlin.de/>

Homepage des Statistischen Landesamts: Aktuelle Datenbank, Informationen über die Berliner Statistik.

<http://www.sensut.berlin.de/>

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung: aktuelle Informationen zu Stadtentwicklung, Umweltschutz, Bauen, Wohnen und Verkehr.

<http://www.berlin.ihk.de/index.html>

Homepage der Industrie- und Handelskammer: Informationen zum Wirtschaftsstandort und zur wirtschaftlichen Situation.

<http://www.brandenburg.de/land/stk/bb/index.htm>

Dokumente zur Kooperation der Bundesländer Berlin und Brandenburg: Stand und Perspektiven, rechtliche Grundlagen.

<http://www.bau.berlin.de/frameset.htm>

Unter „Bauen nach dem Fall der Mauer“ Daten zu allen wichtigen Bauprojekten im Zusammenhang mit Regierungsumzug und Neugestaltung der Zentren.

<http://www.berlin.de/home/Land/RB-SKzl/BezirkeNeu/>

Verwaltungsreform Berlin: Karte der neuen Bezirke, Liste der gesetzlichen Grundlagen der Verwaltungsreform.

<http://www.tfh-berlin.de/Projekte/Muellerstrasse/index.html>

Beispiel für Quartiersentwicklung in lokaler Partnerschaft von Verwaltung, Bewohnern, Interessenvertretungen und Gewerbe.

http://www.BerlinOnline.de/aktuelles/berliner_zeitung/

<http://www.tagesspiegel.de/>

Tageszeitungen mit lokalen Hintergrundberichten und Archiv.

Auch auf lokaler Ebene muss eine Lasten- und Verantwortlichkeitsumverteilung zwischen den sozial unterschiedlich strukturierten Stadtteilen forciert werden. Dem Verfall der Innenstadt und dem potentiellen Verfall der Großwohnsiedlungen muss aktiv entgegengewirkt werden. Quartiersdialoge, sozialarbeiterisches Quartiersmanagement und Stadtteilforen sind hier ein vielversprechender Ansatz. Berlin braucht den Ideenreichtum und das Engagement von Bürgergruppen für die Verbesserung ihres unmittelbaren Wohnumfelds. Es braucht auch eine öffentliche Verwaltung, die die Visionen der Hauptstadtplanung mit der Weitsicht einer langfristigen Quartiersstärkung verbindet. Dazu müsste man den Gestaltungswillen und die Impulse von „un-

ten“ konstruktiv in planerische Entscheidungsprozesse integrieren und diese mit dem entsprechenden Investitionsverhalten aktiv unterstützen.

Berlin könnte eine führende Rolle in der Konzeption innovativer Stadtentwicklungspolitik im verschärften internationalen Wettbewerb einnehmen, indem es Probleme der ethnischen und sozialen Desintegration, die viele wirtschaftlich erfolgreiche Metropolen belasten, bereits in ihren Anfängen bekämpft. Wirtschaftlich hat die Stadt weitere Wachstumsimpulse durch den Ausbau der Hauptstadtfunktion und die Osterweiterung der EU zu erwarten. Mit der nötigen Weltoffenheit und besserer internationaler Vernetzung kann Berlin zu einer der bedeutenden Metropolen werden.

Literatur

- ALISCH, M., & J. DANGSCHAT (1998): Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit. Opladen.
- Bankgesellschaft Berlin [Hrsg.] (1999): 10 Jahre danach: Der Wirtschaftsstandort Berlin – Anspruch und Wirklichkeit. Berlin.
- BECK, U. (1983): Jenseits von Klasse und Stand? Soziale Ungleichheit, gesellschaftliche Individualisierungsprozesse und die Entstehung neuer sozialer Formationen und Identitäten. In: KRECKEL, R. [Hrsg.]: Soziale Ungleichheiten. Göttingen, 35–74. = Soziale Welt, Sonderband 2.
- BERGER, P. A., & M. VESTER [Hrsg.] (1998): Alte Ungleichheiten, Neue Spaltungen. Opladen. = Sozialstrukturanalyse, 11.
- DANGSCHAT, J. (1999): Modernisierte Stadt. Gespaltene Gesellschaft. Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung. Opladen.
- HÄUSSERMANN, H., & A. KAPPHAN (1998): Sozialorientierte Stadtentwicklung. Berlin. = Stadtentwicklung, 18.
- HEITMEYER, W., et al. (1998): Die Krise der Städte. Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben. Frankfurt a. M.
- HERRMANN, S., & G. MEINLSCHMIDT (1995/97): Sozialstrukturatlas Berlin. Senatsverwaltung für Gesundheit. Berlin.
- HRADIL, S. (1987): Sozialstrukturanalyse in einer fortgeschrittenen Gesellschaft. Von Klassen und Schichten zu Lagen und Milieus. Opladen.
- HRADIL, S. (1999): Soziale Ungleichheit in Deutschland. Opladen.
- KULKE, E. (1999): Wirtschaftsgeographische Untersuchungen zur Entwicklung des Einzelhandels im Raum Berlin-Brandenburg. In: SCHULZ, H.-D. [Hrsg.]: Quodlibet Geographicum. Einblicke in unsere Arbeit. Berlin, 123–140. = Berliner Geographische Arbeiten, 90.
- LENZ, K. (2000): Berlin zwischen Vergangenheitsbewältigung und Neuorientierung. In: SCHNEIDER-SLIWA, R., & M. CONZEN [Hrsg.]: Städte im Umbruch. Globalisierung und Geographie in der Neustrukturierung von Berlin, Brüssel, Hanoi, Ho-Chi-Minh-Stadt, Hongkong, Jerusalem, Johannesburg, Moskau, St. Petersburg, Sarajevo, Wien und Washington, D. C. Berlin [im Druck].
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1997): Bundeshauptstadt Berlin. Parlament und Regierung ziehen um. Bonn.
- ROHWER, G. (1999): Berlin und Brandenburg auf dem Weg ins 21. Jahrhundert. Geographie heute, 170: 2–7.
- SANDNER, R. (1998): Stadtteilforen in Berlin. Ein Beitrag zur neuen Planungskultur. Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung, 134: 20–23.
- SCHNEIDER, J. (1999): Gibt es die Mauer in den Köpfen? Geographie heute, 170: 36–39.
- SCHULZ, M. (1998): Berlin – Abschied von einer geteilten Stadt? Europa Regional, 6 (1): 2–14.
- SCHWARZ, T. (1996): Multi-Kulti zwischen Tiergarten und Landwehrkanal. Foyer, 6 (2): 14–17.
- Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen (1995): Auswahl von Investitionsprojekten im Berliner Umland. Foyer, 5 (1): 16–17.
- Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe (1999): Wirtschaftsbericht Berlin 1999. Berlin.
- VESPER, D. (1992): Die öffentlichen Finanzen in Berlin. In: MOSER, H. [Hrsg.]: Berlin-Report. Eine Wirtschaftsregion im Aufschwung. Wiesbaden, 176–193.
- Wohnungsbaugesellschaft Marzahn (1999): Geschäftsbericht 1998. Berlin.

Manuskriptannahme: 20. Juni 2000

Prof. Dr. RITA SCHNEIDER-SLIWA, Universität Basel, Departement Geographie, Klingelbergstrasse 16, 4056 Basel, Schweiz
E-Mail: Rita.Schneider-Sliwa@unibas.ch
Dipl.-Geogr. WERNER BREITUNG, Universität Basel, Departement Geographie, Klingelbergstrasse 16, 4056 Basel, Schweiz
E-Mail: breitung@hotmail.com