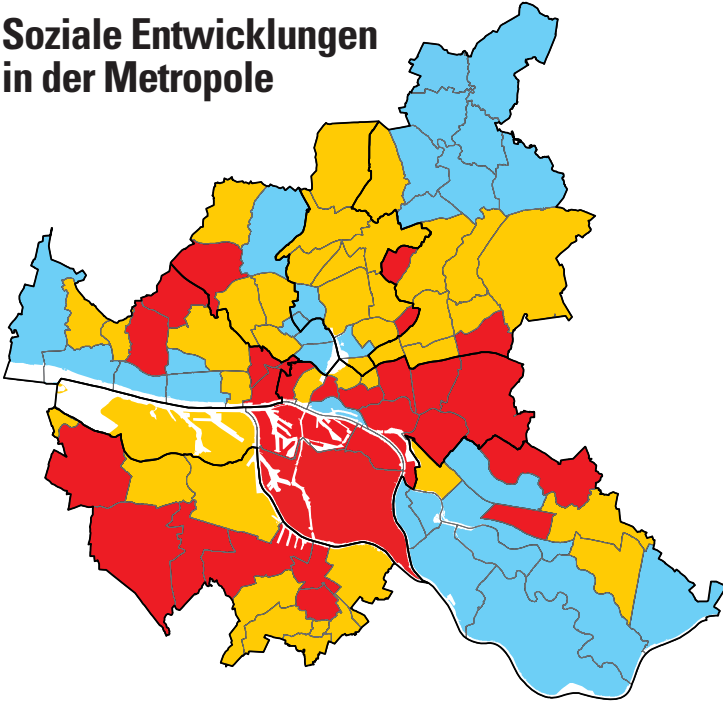


Gerd Pohl/Klaus Wicher (Hrsg.)

Hamburg: Gespaltene Stadt?

Soziale Entwicklungen
in der Metropole



Gerd Pohl/Klaus Wicher (Hrsg.)
Hamburg: Gespaltene Stadt?

Ingrid Breckner, Prof. Dr., Professorin für Stadt- und Regionalsoziologie an der HafenCity Universität Hamburg.

Klaus Bullan war von 2005 bis 2013 Vorsitzender der GEW Hamburg, Mitherausgeber der Zeitschrift *Sozialismus*.

Laura Crcic, Sozialarbeiterin/Sozialpädagogin (BA), Mitglied im Arbeitskreis angewandte Sozialpolitik an der Hochschule für angewandte Wissenschaften (HAW) Hamburg.

Katharina Fegebank, sozialpolitische Sprecherin der Grünen Bürgerchaftsfraktion, Vorsitzende von Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Hamburg.

Marion Fisch, Verlagsmitarbeiterin, zugewählte Bürgerin für DIE LINKE im Regionalausschuss Hamm, Horn, Borgfelde, Rothenburgsort.

Simon Güntner, Dr., Professor an der Hochschule für angewandte Wissenschaften (HAW) Hamburg, Arbeitsgebiet Sozialpolitik.

Michael Joho, Historiker, Vorsitzender des Einwohnervereins St. Georg von 1987 e.V.

Gerd Pohl, Bankkaufmann und Sozialwissenschaftler, war Leiter der Abteilung Tarifpolitik beim Hauptvorstand der Gewerkschaft NGG, ist heute aktiv bei FIAN, der Menschenrechtsorganisation für das Recht auf Nahrung.

Heike Sudmann, Sprecherin der Bürgerschaftsfraktion DIE LINKE für Stadtentwicklung, Verkehr und Wohnungspolitik.

Cordula Tillmann studiert »Soziale Arbeit« an der HAW Hamburg, Mitglied im Arbeitskreis angewandte Sozialpolitik, tätig in der stationären Jugendhilfe und in der Schulsozialarbeit.

Nicole Wegner studiert »Soziale Arbeit« an der HAW Hamburg, Mitglied im Arbeitskreis angewandte Sozialpolitik, tätig im Bereich der Drogenarbeit.

Johanna Wessels studiert »Soziale Arbeit« an der HAW Hamburg, Mitglied im Arbeitskreis angewandte Sozialpolitik, tätig als Straßensozialarbeiterin im Bereich Wohnungslosenhilfe in Hamburg-Harburg.

Klaus Wicher, Dipl. Betriebswirt und Dipl. Handelslehrer, Vorsitzender des Sozialverband Deutschland (SoVD), Landesverband Hamburg.

Matthias Woisin, Dr., 2. Vorsitzender des Hamburger SoVD, Mitherausgeber des »Jahrbuchs für öffentliche Finanzen«.

Gerd Pohl/Klaus Wicher (Hrsg.)

Hamburg: Gespaltene Stadt?

Soziale Entwicklungen in der Metropole

www.vsa-verlag.de

www.sozialverband-hh.de

Inhalt

Gerd Pohl / Klaus Wicher	
Vorwort	7
Matthias Woisin	
Sozialstaatsgebot und Schuldenbremse	13
Simon Güntner	
Kalkulierbare Segregation?	34
Drei Perspektiven auf die sozialräumliche Polarisierung in Hamburg	
Laura Crcic / Cordula Tillmann / Nicole Wegner / Johanna Wessels	
Menschen in Erwerbsarmut	54
Mit besonderem Blick auf den Lebensbereich Wohnen	
Katharina Fegebank	
Mittelschicht in Abstiegsangst?!	68
Gerd Pohl	
Ernährungsarmut: Recht auf Nahrung oder Armenfürsorge? ...	81
Klaus Wicher	
Auf dem Weg zur seniorenrechtlichen Stadt?	94
Klaus Bullan	
Chancengerechtigkeit in der Bildung	111
Heike Sudmann	
Leitbilder: die Reichen drinnen, die Armen draußen?	129

Ingrid Breckner

**HafenCity: Ein neuer Stadtteil im Spannungsfeld
unterschiedlicher Interessen** 145

Michael Joho

**St. Georg: Soziale Verdrängung
als Leitmotiv** 158

Marion Fisch

Hamm und Horn – im Osten nichts Neues? 182
Unterschiedliche Entwicklungen in einstigen
Hamburger »Schlafstädten«

Gerd Pohl / Klaus Wicher

Vorwort

Hamburg ist eine faszinierende Stadt. Allerdings gibt es tiefe soziale Spaltungen in den Stadtteilen und Quartieren, bei Einkommen und Vermögen, im Arbeitsmarkt und im Gesundheitswesen, in den Bereichen des Wohnens und der Bildungschancen, in der Pflege, zwischen den Geschlechtern, bei der Ernährung und im Bereich der Migration, innerhalb der Generationen und zwischen sozialen Schichten und Klassen. Die Entwicklung Hamburgs und seiner Quartiere findet unter den Bedingungen sozialer Spaltungen statt. Mehr soziale Gerechtigkeit, zivilgesellschaftliches Engagement und politische Regulierungen sind für eine soziale Stadtentwicklung notwendig.

Seit Jahrhunderten ist Hamburg eine reiche Stadt. Die Polarisierung von Einkommen und Vermögen hat Folgen für die sozialräumliche Struktur Hamburgs. Einkommensarme Haushalte sind auf bezahlbaren Wohnraum angewiesen. Reiche Haushalte hingegen können sich ein komfortables bzw. luxuriöses Wohnen leisten. Der Sozialmonitoring-Bericht 2012 über soziale Problemlagen in Hamburger Quartieren zeigt eine kleinräumliche Differenzierung. Danach gibt es zahlreiche Wohnquartiere mit sozialer Benachteiligung und Armut in Hamburg: In 145 Stadtbereichen findet man eine besondere Anhäufung von sozialen Problemlagen. Die Situation hat sich in 31 Stadtbereichen weiter verschlechtert. Soziale Spaltungen haben negative Folgen für die soziale Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Sie führen vor allem zur Entsolidarisierung und teilweise zur Abschottung von Quartieren.

Die Stadt driftet auseinander: Die Kluft zwischen Reich und Arm ist größer geworden. Hamburg hat mit 12,2% den höchsten Anteil von einkommensreichen Bürgern aller Bundesländer. In Hamburg gibt es die meisten Vermögensmillionäre in Deutschland. Darüber hinaus gibt es in der Hansestadt viele Superreiche, deren Finanzvermögen mehr als 200 Millionen Euro beträgt. Die soziale Polarisierung zwischen reichen und armen Hamburger Bürgern ist die höchste aller Bundesländer.

Nach Angaben von Sozial- und Wohlfahrtsverbänden leben in Hamburg etwa 300.000 Menschen in Armut. Zu den Ursachen gehören zu geringe Einkommen aufgrund von Arbeitslosigkeit, prekärer Beschäftigung oder unzureichender Grundsicherung. Armut ist häufig Familienarmut: Betroffen sind vor allem Alleinstehende sowie Familien mit drei und mehr Kindern. Die Kinderarmut in Hamburg ist ein Skandal. Besondere Armutsprobleme haben auch viele Menschen mit Migrationshintergrund sowie Asylbewerber. Auch sind immer mehr Haushalte auf regelmäßige Nahrungsmittelhilfe durch die Tafeln und andere soziale Einrichtungen angewiesen. Armut beinhaltet nicht nur materielle Notlagen, sondern auch soziale Ausgrenzung. Eine gezielte und wirksame Armutsbekämpfung ist in Hamburg nicht sichtbar.

Demokratisierung und Lobbyismus

Die politische Repräsentation beruht heute auf demokratischer Legitimation. Inzwischen gibt es zahlreiche Verfahren der Stadtentwicklung, die zusätzlich eine punktuelle oder dauerhafte Bürgerbeteiligung ermöglichen: Bürgerentscheide, Bürgerforen, Mediationsverfahren, Stadtteilräte, Bürgerinitiativen, Bürgerversammlungen, Stadtwerkstätten, Seniorenbeiräte, Zukunftskonferenzen usw. Hinzu kommen neuartige Formen der Bürgerbeteiligung, die sich mithilfe von Netzen organisieren. Sie nutzen modernen Kommunikationsformen, erheben den Anspruch auf eine demokratische Beteiligung und organisieren Aktionen, wie zum Beispiel das alternative Recht-auf-Stadt-Netzwerk. In einigen Stadtvierteln wie beispielsweise Sankt Pauli, Wilhelmsburg und Sankt Georg hat sich eine alternative Protestkultur etabliert, die anknüpft an die lange Tradition des anderen, widerständigen Hamburg. Das zunehmende stadtpolitische Engagement von Gewerkschaften, Sozial- und Wohlfahrtsverbänden, aus Kirchen, Kultur und Wissenschaft ist ein wichtiger Beitrag zu einer sozialen Stadtentwicklung und zur weiteren Demokratisierung.

Bis zur Aufhebung des Klassenwahlrechts vor fast 100 Jahren stellte die hanseatische Oberschicht die Senatoren und Bürgermeister der Stadt. Auch heute noch übt sie über ihre Lobby und ihre Vermögen einen maßgeblichen Einfluss auf die Stadtentwicklung aus. Mit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts im Jahr 1919 haben

sich in Hamburg auch die Machtstrukturen verändert. Grundlegende Konflikte mit der Oberschicht sind aber weiterhin ein politischer Tabubereich. Zentrale stadtpolitische Entscheidungen werden noch immer durch die Hamburger Oberschicht, von Konzernen und von führenden Repräsentanten der Wirtschaftslobby, Verwaltung und Interessenpolitik in kleinen Interessen-Netzwerken maßgeblich beeinflusst. Auch ergibt sich häufig auf den verschiedenen Ebenen der stadtpolitischen Entscheidungen, in den Bezirken und im Senat eine Tendenz zur »investorenorientierten Demokratie«.

Dazu kann politische Druckausübung nicht unwesentlich beitragen. Das Instrumentarium dafür ist groß: Es reicht von der Verlagerung von Investitionen und Firmensitzen in andere Bundesländer bis hin zur Steuerflucht ins Ausland. Die politische Regulierung der Stadtentwicklung geschieht aber überwiegend kooperativ. Ein aktuelles Beispiel ist die Entwicklung der HafenCity: Ein Interessen-Netzwerk von Politik, Verwaltung und Investoren sowie der Hafenlobby hat wesentliche Entscheidungen getroffen, die zu dieser Entwicklung geführt haben. Dabei haben sich finanzielle Interessen der Stadt mit den Interessen von Investoren und Repräsentationsbedürfnissen für das Spiel in der globalen Handelsliga miteinander verbunden. Die soziale Entwicklung der HafenCity, ihre Durchmischung mit unterschiedlichen sozialen und kulturellen Milieus blieb dabei weitgehend auf der Strecke.

Unterschiedliche stadtpolitische Interessen werden in Konflikt- und Entscheidungsprozessen ausgetragen. Viele Beteiligungsformen erweisen sich jedoch nur als Schein-Partizipation, die hauptsächlich der Akzeptanzbeschaffung dient. Die weitere Demokratisierung ist eine notwendige Voraussetzung für eine soziale Stadtentwicklung, die vor allem die Interessen der Mehrheit der Bürger berücksichtigt. Deshalb kann das Hamburgische Transparenzgesetz zur weiteren stadtpolitischen Demokratisierung beitragen. Allerdings dürfte damit die informelle Einflussnahme der Wirtschaftslobby und der Hamburger Oberschicht nicht erfasst werden. Das Netzwerk ihrer Akteure ist komplex: Es reicht von Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden, der Handelskammer, speziellen Stiftungen, Lobbyorganisationen, Clubs (z.B. Übersee-Club e.V., Anglo-German Club e.V.), politischen Veranstaltungen, Finanzierung und Unterstützung politischer Kam-

pagnen, dem Medieneinfluss, Spenden, Wechsel von Wirtschaftslobbyisten in hohe politische Ämter bis hin zum Wechsel von Spitzenpolitikern in Vorstands- bzw. Beraterpositionen von Konzernen. Die sich an den Zielen der sozialen Gerechtigkeit, Armutsbekämpfung oder Chancengleichheit orientierenden Sozial- und Wohlfahrtsverbände haben es hingegen ungleich schwerer, ein entsprechendes Gegengewicht herstellen zu können. Teilweise haben sie nur geringe Mitgliedsbeiträge, ein geringes Spendenaufkommen und sind vor allem auf ehrenamtliches Engagement angewiesen. Staatliche Unterstützungen, die einen gewissen Ausgleich herstellen könnten, werden gekürzt bzw. gestrichen.

Mit der Volksgesetzgebung wurden neue Instrumente der direkten Demokratie in Hamburg eingeführt. Diese Ergänzung des Parlamentarismus, der repräsentativen Demokratie ermöglicht mehr Einflussnahme der Bevölkerung auf politische Entscheidungen. Besonders die Volksinitiativen, die – wenn sie erfolgreich sind – zu Volksbegehren bzw. Volksentscheiden führen können, sind ein wichtiger Beitrag der Demokratisierung. Neben den positiven Erfahrungen haben sich auch problematische Entwicklungen gezeigt, wie der Verkauf des Landesbetriebs Krankenhäuser durch den damaligen Senat trotz eines gegenteiligen Votums des Volksbegehrens. Auch können Kampagnen zur Gegenreform erfolgreich sein, wenn es gelingt, Stimmungen zu mobilisieren, viel Geld zur Finanzierung und medienwirksame Unterstützung einzusetzen. Dies zeigt das Beispiel der Schulreform. In anderen Fällen – wie zum Beispiel dem Hamburgischen Transparenzgesetz – ergab sich aufgrund des öffentlichen Drucks ein breiter politischer Kompromiss. Trotz manipulativer Risiken ist eine weitere Ausgestaltung der direkten Demokratie und ihrer Instrumente auf Bezirks-, Landes- und Bundesebene eine wichtige politische Herausforderung. Die vielfältigen und teilweise neuen Formen der Partizipation sind Bestandteile eines historischen Demokratisierungsprozesses. Dies ist auch ein Schlüssel zur weiteren Eindämmung der Einflussnahme des großen Geldes und der Wirtschaftslobby und zu einer sozialeren Stadteinwicklung.

Zukunft sozial gestalten

Die Handelskammer Hamburg hat eine Prognose für die Entwicklung der Stadt bis zum Jahr 2030 erstellt und dazu einen umfangreichen Maßnahmenkatalog entwickelt. Im Mittelpunkt stehen die Interessen der Hamburger Wirtschaftslobby. Soziale Spaltungen, insbesondere zwischen Arm und Reich, sind dort kein relevantes stadtpolitisches Thema. Es wird der Anschein erweckt, es handele sich um Forderungen, die in erster Linie vom Gemeinwohlinteresse bestimmt sind.

In seinem Vortrag »Hamburg – Eine dynamische Stadt wandelt sich« vor dem Übersee Club präsentierte der Erste Bürgermeister Olaf Scholz seine Visionen für Hamburg bis zum Jahr 2020. Dort prognostizierte er eine Bevölkerungszunahme auf mehr als zwei Millionen Bürgerinnen und Bürger im Jahr 2020 und Chancen auf mehr Lebensqualität: 100.000 zusätzliche sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze, 100.000 Wohnungen mehr, 2.000 zusätzliche ErzieherInnen und 800 LehrerInnen sowie 10.000 zusätzliche Studierende werden erwartet. Finanziert werden soll diese positive Entwicklung durch steuerliche Mehreinnahmen von rund 500 Millionen Euro. Soziale Gegenwarts- und Zukunftsprobleme Hamburgs wurden in dieser optimistischen Vision ausgespart.

Für die zukünftige Entwicklung Hamburgs sind verschiedene Szenarien denkbar und gestaltbar. Wird in der Hansestadt nicht mehr soziale Gerechtigkeit hergestellt, dann werden bis zum Jahr 2020 auch weniger positive Entwicklungen zum Tragen kommen: Dann breiten sich auf den Arbeitsmärkten Niedriglöhne und prekäre Arbeitsverhältnisse weiter aus, ist zu wenig bezahlbarer Wohnraum vorhanden, gibt es eine weitere sozialräumliche Abschottung einzelner Quartiere und Verdrängung einkommensschwacher Mieter, nimmt die Kluft zwischen Arm und Reich weiter zu, verfestigt sich die Armut in der Stadt. Gesundheit wird zu einer Ware, die sich nicht mehr jeder in vollem Umfang leisten kann, es wird weiterhin ungleiche Chancen im Bildungswesen, zunehmende Altersarmut sowie eine Ausbreitung von nicht mehr bezahlbaren Pflegeplätzen geben. Die Erosion des sozialen Zusammenhalts sowie die Vertiefung von sozialen Spaltungen wären die Folge. Eine derartige stadtpolitische Entwicklung ist nicht zwangsläufig, obwohl soziale Hypothesen der Vergangen-

heit, stadtpolitische Fehlentwicklung der Gegenwart und fehlende soziale Zukunftskonzepte dazu beitragen können.

Hamburg braucht daher eine Stadtpolitik, die Armut und soziale Spaltungen nachhaltig bekämpft. Es geht darum, die soziale Integration und den Zusammenhalt in der Stadt zu fördern. Die weitere Demokratisierung gehört zu einer Entwicklung, die das zivilgesellschaftliche Engagement nachhaltig stärkt. Für eine soziale Zukunftsorientierung bedarf es eines Entwicklungspfades, der sich nicht vorrangig an den Interessen der Wirtschaftslobby, sondern an den sozialen Zukunftsinteressen der Hamburger Bürgerinnen und Bürger orientiert. Soziale und ökologische Nachhaltigkeit sind die Grundlage für ein gutes Leben aller BürgerInnen in Hamburg. Das jetzige Leitbild einer wachsenden Stadt ist veraltet und zu einseitig auf Wirtschaftswachstum ausgerichtet. Es wird den Herausforderungen sozialer und ökologischer Zukunftsprobleme nicht gerecht. Für ein Zukunftskonzept der Hansestadt sind eine vorausschauende Strukturpolitik, ein neues Leitbild und vor allem mehr soziale Gerechtigkeit erforderlich.