

Zusammenfassung

Integration von Flüchtlingen in den regulären Wohnungsmarkt

Die verstärkte Zuwanderung von Geflüchteten seit 2015 hat auch Hamburg vor erhebliche Herausforderungen gestellt, die zunächst die Erstunterbringung betraf und zunehmend die Integration von Zuwanderern mit längerfristiger Bleibeperspektive in den Fokus der Bemühungen rückte. Bereits im Herbst 2015 hat der Senat das Programm „Unterkünfte mit der Perspektive Wohnen“ verabschiedet.

Der im November 2015 in die Bürgerschaft eingebrachte Antrag „Flüchtlingsunterkünfte mit der Perspektive Wohnen“ benennt zwei wesentliche Elemente des neuen und zusätzlichen Segments der Flüchtlingsunterbringung: Erstens geht es um den Bau von Unterkünften im **Standard des öffentlich geförderten Wohnungsbaus** durch private Investoren. Zweitens wird die Strategie des **Wohnungsbaus im Quartierszusammenhang** hervorgehoben. Diese strategische Ausrichtung ist anschließend in einem Antrag der Regierungsfractionen konkretisiert und mit ergänzenden Förderinstrumenten – wie dem Quartiersfonds und dem Integrationsfonds – hinterlegt worden. [\[Kapitel 1\]](#)

Das Begegnungshaus als Modellprojekt

Vor diesem Hintergrund kommt der Errichtung des im Neubauquartier Ohlendiekshöhe (Poppenbüttel) gelegenen Begegnungshauses **Modellcharakter für die Integrationspolitik des Senats** zu. So haben sich die Fraktionen von SPD und Grünen im Oktober 2016 in einem gemeinsamen Antrag für ein „wissenschaftlich begleitetes, hamburgweites Musterprojekt für ein Selbstbau Begegnungshaus“ ausgesprochen. Im Wesentlichen sollte es bei diesem Modellprojekt darum gehen, das Ziel der Integration durch Arbeit mit dem Ansatz der Hilfe zur Selbsthilfe bei der Errichtung von Wohnraum für Geflüchtete zu verbinden. [\[Kapitel 3.3\]](#)

Begleitende Evaluation

Im Auftrag des Bezirksamtes Wandsbek hat die Lawaetz-Stiftung von 2018 bis 2020 die Evaluation des Modellprojektes „Begegnungshauses im UPW-Gebiet am Poppenbütteler Berg“ durchgeführt. In der ersten Phase ging es um Fragen der Projektgenese und um vorläufige Bewertungen des Planungsprozesses. Die zweite Phase der Evaluation begleitete den Bauprozess bis zur Eröffnung des Begegnungshauses im Oktober 2020. Methodisch beruht die Evaluation im Wesentlichen auf Expertengesprächen mit zentralen Akteuren des Modellprojekts, umfangreicher Dokumentenanalyse sowie teilnehmender Beobachtung von Planungsrunden. Darüber hinaus sind Gruppengespräche mit Anwohnern des Quartiers geführt worden [\[Kapitel 2\]](#).

Das Quartier Ohlendiekshöhe

Das Quartier Ohlendiekshöhe ist auf einer früher landwirtschaftlich genutzten Fläche errichtet worden; es erstreckt sich über eine Fläche von 7,23 ha und liegt am nord-östlichen Rand des Stadtteils Poppenbüttel. In zwei Bauabschnitten sind 21 zwei- bis viergeschossige Wohngebäude (301 Wohneinheiten sowie zwei Kindertagesstätten) und das Begegnungshaus ent-

standen, das am östlichen Rand des Neubaugebietes liegt. Das Quartier führt drei Wohnformen zusammen: 121 Wohneinheiten als Unterkünfte mit der Perspektive Wohnen (UPW), 125 geförderte Wohneinheiten sowie 57 freifinanzierte Wohneinheiten. [Kapitel 3.1, 3.2]

Konzeption und Planung des Begegnungshauses

In konzeptioneller Hinsicht spielte der **Verein Poppenbüttel Hilft e.V.** – ein Zusammenschluss von Anwohnern des Stadtteils – eine zentrale Rolle. Vor dem Hintergrund der vielfältigen Bemühungen zur Integration von Geflüchteten an unterschiedlichen Standorten Hamburger Bezirke hat einer der Initiatoren des Vereins bereits im Dezember 2015 die Initiative zur Planung eines Begegnungszentrums ergriffen und sich um Unterstützung im politischen Raum bemüht. Das vom Verein vorgelegte Konzept sah den Bau eines Versammlungshauses in eingeschossiger Bauweise in einer Größe von 120 bis 150 qm in Eigenarbeit von Bewohnern und Unterstützern vor. Diese Überlegungen sind dann in das ab 2015 laufende Bebauungsplanverfahren des Bezirksamtes Wandsbek eingeflossen.

Parallel hatte Poppenbüttel Hilft e.V. Kontakt zur HafenCity Universität (HCU) aufgenommen, um Unterstützung bei der architektonischen Planung des Begegnungshauses zu erhalten. Die HCU hat daraufhin zunächst ein Konzept der weiteren Organisation des Prozesses entwickelt – öffentlich kulminierten diese Aktivitäten in zwei „Summer Schools“ – um anschließend einen internationalen Architekturwettbewerb auf den Weg zu bringen. [Kapitel 4]

Summerschools, Architekturwettbewerb, finale Bauplanung

Die **Summerschool I** wurde im Spätsommer 2016 von der HCU gemeinsam mit dem Bezirksamt Wandsbek, Poppenbüttel Hilft e.V. sowie fördern & wohnen f&w AöR veranstaltet. Teilnehmende waren im Selbstbau erfahrene Projektmacher aus Forschung und Praxis, internationale Architekturstudierende, Gewerbeschüler der staatlichen Gewerbeschule G 19 Bautechnik und Geflüchtete. Sie erarbeiteten erste Entwurfsskizzen des Selbstbaus des Begegnungshauses und realisierten einen Prototyp. An der ersten Summerschool haben sich etwa 50 Geflüchtete beteiligt.

Die **Summerschool II** im Spätsommer 2017 bestand einerseits zwei Projekttagen und andererseits aus dem Gutachterverfahren vom 11. bis 16. September 2017. Fünf Architekturbüros aus Großbritannien, Japan, der Schweiz und der Bundesrepublik wurden jeweils zur gemeinsamen Arbeit mit Geflüchteten, Anwohnern und Auszubildenden der Bauwirtschaft an einem architektonischen Entwurf eingeladen. Die inhaltliche und fachliche Betreuung sowie die organisatorische Abwicklung des Verfahrens erfolgten durch die HCU.

Der von der Gutachterjury im Oktober 2017 ausgewählte Entwurf wich indes zumal in der konzipierten Grundfläche von den planerischen Vorgaben ab. Im weiteren Verfahren verständigte sich dann die Lenkungsgruppe auf die Einschaltung eines weiteren Hamburger Architekturbüros, dessen Entwurf dann auch Grundlage der endgültigen Bauplanung wurde. Angesichts dieser sich im Anschluss an den Architekturwettbewerb abzeichnenden Auffassungsunterschiede sah die HCU keine Möglichkeiten einer weiteren Mitwirkung an Planung und Umsetzung des Modellprojektes. [Kapitel 4]

Organisation des Umsetzungsprozesses

Das **Bezirksamt Wandsbek** war für die Durchführung des Planungs- und Genehmigungsprozesses zuständig; als Bauherrin war fördern & wohnen AöR für die Gestaltung und Abwicklung der baulichen Prozesse verantwortlich. Die Koordinierung der unterschiedlichen Zuständigkeiten erfolgte über vom Bezirksamt Wandsbek eingerichtete Gremien.

Dem sogenannten „**Runden Tisch**“ kam die Funktion eines Vorläufers der später etablierten Projekt- und Lenkungsgruppe zu, die Steuerungsverantwortung oblag dabei dem Bezirksamt Wandsbek. Mitglieder waren daneben der Geschäftsführer sowie der Bauleiter des Bauträgers fördern & wohnen AöR, der Vorsitzende des Vereins Poppenbüttel Hilft e.V. sowie die Hafen-City Universität (HCU).

Die **Lenkungsgruppe** hat sich mit den grundlegenden Fragen des Modellprojektes befasst. Vertreten waren leitende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bezirksamtes Wandsbek, der HCU, des Initiators Poppenbüttel Hilft e.V., des Bauträgers fördern & wohnen AöR sowie der Sozialbehörde.

Als regelmäßig tagende Arbeitsgruppe wurde im Frühjahr 2017 die „**Projektgruppe**“ eingesetzt. Sie kann als das zentrale, kontinuierlich sich abstimmende Beteiligungs- und Netzwerk-gremium des zweiten Teils der Planungsphase und insbesondere der gesamten Bauphase betrachtet werden. Die Mitgliedschaft einzelner Organisationen in der Projektgruppe wurde anlassbezogen recht flexibel gehandhabt. Nach der Fertigstellung des Rohbaus durch Fachfirmen und dem Richtfest im Frühsommer 2019 hat sich die Projektgruppe überwiegend mit der Organisation des Selbstbaus, dem Innenausbau und der Planung der Außenanlagen befasst. [Kapitel 5.1]

Anpassungen der Projektkonzeption

Planung und Bau des Begegnungshauses vollzogen sich in einem mehrjährigen Prozess mit teilweise wesentlichen Veränderungen der Rahmenbedingungen. So wurde erstens aus den ursprünglich ausschließlich für Flüchtlinge geplanten Expressbauten (Container) ein gemischtes Quartier mit Wohnungen für die Öffentlich-Rechtliche Unterbringung, geförderten Sozialwohnungen und frei finanzierten Mietwohnungen.

Zweitens ist – als Folge des Bürgervertrags – die deutliche Reduzierung der Anzahl der vorgesehenen Bewohnerinnen und Bewohner zu nennen, von zunächst vorgesehenen 1.500 Personen auf maximal 300 Geflüchtete Ende 2019. Schließlich hat sich drittens die Zeitleiste geändert. Während die ursprüngliche Projektskizze (Dezember 2015) noch von einem Bau der Wohnhäuser im Frühjahr 2016 ausging, sahen die Planungen des Architekturbüros G2R den Herbst 2018 als Baubeginn vor. Tatsächlich konnte aber mit dem Bau erst im Frühjahr 2019 begonnen werden.

Als Grund für diese faktische Verschiebung des Baubeginns wurde vom Bauherrn die Notwendigkeit einer Zwischenlagerung von Mutterboden auf dem Bauplatz genannt; eine Verlagerung hätte hohe zusätzliche Kosten verursacht. Zugleich muss berücksichtigt werden, dass f & w AöR sich auch mit der Fertigstellung und Vermietung der Wohnungen unter Zeitdruck gesetzt sah. Die möglichst frühzeitige Fertigstellung der Wohngebäude hat Ressourcen ge-

bunden, die sonst für die Planung des Begegnungshauses zur Verfügung gestanden hätten. [Kapitel 5.2]

Umfang und Bedeutung des Selbstbaus

Nach der Fertigstellung des Rohbaus durch Fachfirmen und dem Richtfest im Frühjahr 2019 konnte erst später als ursprünglich geplant mit dem Selbstbau begonnen werden. Über eine Vielzahl von Veranstaltungen vor Ort konnten über 20 Anwohnerinnen und Geflüchtete für den Selbstbau gewonnen werden. Zweifellos lag diese Zahl **unter den ursprünglichen Erwartungen**; dieser Umstand hat einerseits zeitliche Ursachen – die Verzögerung des Innenausbau – und andererseits hat dazu gewiss auch die mit dem Bürgervertrag vorgegebene Reduzierung der Anzahl der Geflüchteten beigetragen. Gerade bei der Zielgruppe der Geflüchteten dürfte die Unsicherheit über den weiteren Verbleib im Quartier das Engagement für eine Mitwirkung am Ausbau des Begegnungshauses beeinträchtigt haben.

Zugleich hat sich jedoch herausgestellt, dass der **Selbstbau für eine spezielle Bewohnergruppe ein passender Integrationsansatz** sein kann. Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung konnten während der Bauphase mit einem ihrem Arbeitsvermögen gerecht werdenden Tempo und Leistungsdruck sich praktisch erproben, berufliche Erfahrungen, Kenntnisse und Selbstvertrauen sowie Kontakte zu Handwerksfirmen sammeln. Im Ergebnis kam dieser Gruppe – auf Basis einer intensiven Anleitung und eines hohen Betreuungsaufwandes – in der Selbstbauphase eine Schlüsselrolle zu.

Insgesamt haben sich 42 Personen aus Engagement für das Modellprojekt am Selbstbau beteiligt, davon 15 Personen aus der Gruppe der Geflüchteten und 27 aus der Gruppe der „sonstigen“ Mithelfenden. Zwischen September 2019 und August 2020 ist der Ausbau des Begegnungshauses durch Selbstbauaktivitäten in einem **Umfang von rund 400 Arbeitstagen** unterstützt worden. Dieser quantitative Effekt wird noch durch den Umstand untermauert, dass der Selbstbau den Einsatz auch ökologisch hochwertiger Materialien und Verfahren erlaubt hat, die in industriellen Bauverfahren aus Kostengründen nicht mehr umgesetzt werden [Kapitel 5.3].

Einbindung in das Quartier

Zentraler Träger der Koordination des Engagements Ehrenamtlicher im Kontext der Planung und Errichtung des Begegnungshauses war der **Verein Poppenbüttel Hilft e.V.** Ihm können die Initiative für die Errichtung, die Kontaktaufnahme und Abstimmung mit wichtigen Akteuren der Planungs- und Bauphase (u.a. HCU, Berufsschule für Bautechnik), die maßgebliche Unterstützung des Selbstbaus durch Vereinsmitglieder (personell wie materiell) sowie die Beantragung von bezirklichen Sondermitteln bzw. des Quartiersfonds' für die Ausstattung des Begegnungshauses zugeschrieben werden.

Ein weiterer lokaler Akteur, der das Projekt maßgeblich unterstützt hat, war die Heinrich-Heine-Schule. Von den örtlichen Kirchen wurden der experimentelle Ansatz des Modellprojektes und die Mitwirkung der beteiligten Akteure an dem Pilotvorhaben ausdrücklich begrüßt. Als weiteres Gremium der Einbindung der Planungen des Begegnungshauses in die Entwicklung der neuen Siedlung Ohlendiekhöhe muss hat der Quartiersbeirat fungiert. Das Zusammenwirken der unterschiedlichen Akteure hat zu einer **„normalisierenden“ Einbindung in das Quartier** beigetragen [Kapitel 5.4].

Zielerreichung

Für eine summative Bewertung der Zielerreichung muss man vorab berücksichtigen, dass alle Beteiligten mit der Planung und Errichtung des Begegnungshauses Neuland betreten haben. Das betraf ebenso die innovative und partizipative Ausrichtung des Modellprojektes wie die sich vielfach verändernden Rahmenbedingungen (Bebauungsplan, Bürgervertrag, Corona-Pandemie). Dies vorausgeschickt lässt sich sagen, dass die **wesentlichen Zieldimensionen** des Modellprojektes – von partiellen Einschränkungen abgesehen – **erreicht worden sind**.

Das gilt zunächst für die **generelle Ausrichtung** der mit dem Modellprojekt verfolgten Integration von Geflüchteten, die von allen beteiligten Akteuren geteilt wurde. Dabei ging es ebenso um eine glaubwürdige Berücksichtigung der Sichtweisen, Erfahrungen und Interessen der Geflüchteten wie um eine nachhaltige Einbindung des Begegnungshauses in die Belange des Quartiers und der näheren Nachbarschaft.

In der **Zusammenarbeit der Akteure** gab es zweifellos – in Abhängigkeit von den institutionellen Rollen der Beteiligten – unterschiedliche Auslegungen der jeweiligen Anforderungen. Dass der lange Weg von der Projektidee über den ersten Architektenentwurf bis zum endgültigen Bauantrag auch von Auffassungsunterschieden und durchaus auch von Dissensen unter den Beteiligten gekennzeichnet war, kann angesichts des gewählten experimentellen Ansatzes nicht wirklich überraschen. Auf's Ganze gesehen aber ist die schrittweise Konkretisierung des innovativen Modells gelungen, auch wenn andere Organisationsformen den Prozess vermutlich hätten abkürzen können.

Die **Realisierung des Selbstbauansatzes** war trotz der Verzögerungen während des Bauprozesses in einem relevanten Umfang erfolgreich. Das betrifft sowohl den Umfang des Selbstbaus wie die soziale Stabilisierung der am Selbstbau mitwirkenden Personen. Die zu beobachtenden Verschiebungen in der Zusammensetzung der Zielgruppen des Selbstbaus – nicht zuletzt Folge der Umsetzung des Bürgervertrags – war daran ablesbar, dass in einem deutlich stärkerem Maße Klienten der Eingliederungshilfe und Personen der direkten Nachbarschaft am Selbstbau mitwirkten. Faktisch hat so die niedrigschwellige Sozialintegration vor Ort deutlich mehr Gewicht erhalten als die explizite Fokussierung auf Geflüchtete. [Kapitel 7.1]

Möglichkeiten und Grenzen des Transferpotentials

Mit der Umsetzung des Modellprojektes sollte zugleich eine Überprüfung der **stadtentwicklungspolitischen Reichweite** des Ansatzes erfolgen. Die Evaluation hat Varianten eines möglichen Transfers abgewogen und Empfehlungen unter drei Gesichtspunkten ausgesprochen.

Planungsprozess: Experimentelle Projekte, die sich mit Problemstellungen jenseits standardisierter Verfahren auseinandersetzen, können von der Einbindung externer, theoretisch-kreativer Perspektive – wie hier der der HCU – profitieren. Dann allerdings wäre auf eine eigenständige, mit ausreichend Ressourcen hinterlegte Projektkoordination zu achten, die zwischen den unterschiedlichen Sichtweisen der Beteiligten auch im Konfliktfall vermitteln kann.

Selbstbau und Zielgruppen: Der Selbstbauansatz erscheint besonders geeignet, wenn es vor Ort um eine niedrigschwellig ausgelegte soziale Integration von Personen geht, die aus unterschiedlichen Gründen nur über sehr geringe Arbeitsmarktchancen verfügen. Weitergehen-

de Ziele der Arbeitsmarktintegration lassen sich ernsthaft nur verfolgen, wenn die Einhaltung formaler Voraussetzungen vorab mit den zuständigen Stellen verbindlich geklärt werden kann. Der Mehrwert, den der Selbstbauansatz trotz höheren Aufwands zu bieten vermag, ließe sich vor allem dann realisieren, wenn das jeweilige Bauvorhaben funktional auch längerfristig zur Stärkung des Quartiers beiträgt, qualitativ (z.B. ökologisch) höherwertige Verfahren gewollt sind und die soziale Integration spezifischer Zielgruppen vor Ort zum Zielspektrum gehört.

Akteure und Gebietsauswahl: Grundsätzlich erscheint ein Transfer des Modellprojektes in andere Sozialräume möglich. Dabei müssen selbstverständlich die spezifischen Charakteristika des jeweiligen Gebietes bedacht werden – in einem Quartier mit stadtteilentwicklungspolitischen Entwicklungsbedarf stellen sich andere Herausforderungen als in einem Gebiet, das sich eher der bürgerlichen Mitte zurechnen lässt. Unabhängig davon bedarf es einer überzeugten Gruppe von Initiatoren und Stakeholdern, die über ausreichende Kontakte zu politischen Akteuren und Entscheidungsträgern, aber auch zu solchen der Zivilgesellschaft verfügen und die zugleich zu einer längerfristigen Kooperation in der Lage sind. Und zur nachhaltigen Verankerung eines entsprechenden Projektes in der näheren Nachbarschaft ist ein vor Ort tätiger Schlüsselakteur erforderlich, der – wie Poppenbüttel Hilft e.V. – die konzeptionelle Leitidee überzeugend trägt und zugleich ehrenamtliches Engagement mobilisieren kann. [Kapitel 7.2]