



HAMBURG FÜR
GUTE INTEGRATION

MASTERPLAN BAUEN UND INTEGRATION IN HAMBURG

JULI 2018

INHALT

Masterplan Bauen und Integration in Hamburg	1
Einleitung.....	3
Zusammenfassung und Kernaussagen	6
1. Integration als erklärtes Ziel der Stadtentwicklung.....	8
2. Verbindung von Bauen und Integration	10
Eppendorfer Konzept.....	10
Uhlenhorster Modell	11
3. Hamburg braucht dauerhaft deutlich mehr Sozialwohnungen.....	13
4. Grund und Boden in öffentlicher Hand	15
5. Stadtplanung und „doppelte Innenentwicklung“	16

EINLEITUNG

Der Dachverband „Initiativen für erfolgreiche Integration“ (IfI) und seine Volksinitiative „Hamburg für gute Integration“ (HGI) gründeten sich Anfang 2016 angesichts des Flüchtlingszustroms. Anlass war das Vorhaben des Senats, in jedem der sieben Bezirke eine Großunterkunft für 4.000 Flüchtlinge einzurichten. IfI/HGI forderte statt isolierter Massenquartiere kleinere, über die ganze Stadt verteilte Unterkünfte, um die Integration von Flüchtlingen zu fördern. Der Senat hat am 29.03.2016 das Zustandekommen der Volksinitiative festgestellt. Mit den Initiatoren wurde daraufhin ein Konsens mit der Drucksache 21/5231 erzielt, der in der Bürgerschaft am 13.7.2016 beschlossen wurde.

Gegenstand der Initiative ist gemäß der Begründung der Volksinitiative:

„Im Rahmen der Unterbringung von Flüchtlingen in Hamburg soll eine nachhaltige Integration an erster Stelle stehen. Die Voraussetzungen dafür sollen bereits bei der Planung, Errichtung und Belegung von Erstaufnahme-, Folgeunterbringungseinrichtungen und Wohnungsbauvorhaben geschaffen werden. Ziel ist eine gerechtere Verteilung der Flüchtlingsunterkünfte unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten, insbesondere der Sozialstruktur und des Natur- und Landschaftsschutzes.“¹

Wohnungsbau galt von Beginn an als wesentlicher Beitrag zur Integration von Flüchtlingen und bildet daher einen Schwerpunkt des Konsenses. HGI hielt zugleich auch ihre Kritik an den Vereinbarungen zum Wohnungsbau im Konsens fest:

„Unsere Forderungen nach Wohnungsbau bleiben deshalb nur eine „Aufforderung an die Stadt“ und verpflichten damit die Stadt zu wenig, wie andere, konkrete Kernforderungen zur Integration auch.“² Und: „Für die Umsetzung und Begleitung der vereinbarten Maßnahmen zur Integration, zur Unterbringung von Flüchtlingen und zu den in Hamburg notwendigen Anstrengungen im Wohnungsbau bedarf es jetzt einer kritischen und sichtbaren Kontrolle durch das Parlament. Außerdem bedarf es weiterhin wachsamem Öffentlichkeit.“³

Mängel bei der Umsetzung des Konsenses seit 2016 machten den Initiativen deutlich, dass sich ein Vertrag zwischen Bürgern und Politik nicht wie „selbstverständlich“ erfüllt.

Die Unterbringung von Flüchtlingen in normalen Wohnungen war und ist eine Herausforderung. Aufenthaltszeiten in öffentlich-rechtlichen Unterkünften (örU) haben durchschnittlich 3 Jahre erreicht - Tendenz steigend. Der Auszug in „normales Wohnen“ und damit in Nachbarschaft und Integration wird immer schwieriger angesichts des Mangels an dem erforderlichen Wohnraum. Mit dem vorliegenden Masterplan stellt IfI/HGI heraus, welche Veränderungen, welche zusätzlichen Maßnahmen und welcher gesellschaftliche Diskurs erforderlich sind, um Integration im Kontext Wohnungsbau voranzutreiben.

¹ Konsens mit den Initiatoren der Volksinitiative „Hamburg für gute Integration“, Seite 1

² ebd., S. 3

³ ebd., S. 4

Vorab wollen wir daher positiv feststellen:

- Der „Vertrag für Hamburg – Wohnungsneubau“ und das „Bündnis für das Wohnen in Hamburg“ haben die Voraussetzungen für mehr als 10.000 neue Wohnungen pro Jahr geschaffen.
- Die Wohnungsbauförderung wurde auf eine jährliche Kapazität von mindestens 3.000 Mietwohnungen mit mindestens 15-jähriger Mietpreis- und Belegungsbindung erhöht. 2016 wurden 3.640 Förderungen mit Bindungswirkung bewilligt (2015: 3.434). 2017 wurden über 4.600 neue Bindungen für Mieterinnen und Mieter in öffentlich geförderten Wohnungen auf den Weg gebracht.
- 2018 stehen für die Wohnraumförderung 167,5 Millionen Euro zur Verfügung.
- Auch weitere mittel- und langfristige Wohnungsbauprojekte werden auf den Weg gebracht. Der „Neue Stadtteil Grasbrook“ gehört dazu und z. B. die Magistralen-Planungen⁴.

Konzepte wie die „inklusive Stadt“, die „Walkable City“ mit „lebendigen und erlaubbaren Quartieren“, die Zusammenführung von Arbeit und Wohnen oder die grünen Oasen auf den Dächern gehören ebenso dazu wie das Leitbild: „Grüne, gerechte, wachsende Stadt am Wasser – Perspektiven der Stadtentwicklung für Hamburg“⁵.

Alle genannten Maßnahmen zum Wohnungsneubau decken den steigenden Bedarf an zusätzlichem - vor allem preiswerten! - Wohnraum in Hamburg für eine wachsende Einwohnerschaft jedoch nicht ab. Zwar stellt die Stadt fest, dass „derzeit ... mehr als 10.000 Menschen pro Jahr neu nach Hamburg (ziehen)“⁶, berücksichtigt aber nicht, dass 2018 rund 5.000 weitere Flüchtlinge erwartet werden und bereits 30.000 seit drei Jahren eine Wohnung suchen.

Kritik an der Umsetzung des Städtebaus üben Experten wie der Professor für Stadtplanung der HafenCity-Universität Jörg Knieling: „Investoren treiben die Wohnungspreise“, zitiert ihn das Hamburger Abendblatt⁷. Sowohl die Größenordnung von 10.000 Wohnungen pro Jahr als auch die Art und Weise, wie der Senat den Wohnungsbau an Investoren vergabe, seien problematisch. Knieling sagte bei einer Diskussionsveranstaltung des Naturschutzbundes NABU, es habe sich in den letzten 20 Jahren eine Investorenkultur beim Wohnungsbau herausgebildet und Investoren wollten Geschäfte machen. Es werde sehr hochpreisig gebaut, um Renditen abzuschöpfen. Das habe nichts mit bezahlbarem Wohnraum zu tun.⁸

Der NABU fordert Integration durch soziale und ökologische Nachhaltigkeit⁹. Der Bürgervertrag enthält diese Forderung bereits: Die Flächen sollen beim Bau neuer Wohnungen verdichtet werden. Dabei soll das Konzept der doppelten Innenentwicklung¹⁰ berücksichtigt werden.¹¹

⁴ Beispiel: <http://www.hamburg.de/contentblob/10943976/f005aae46411191caa8df23a2257e0b5/data/d-.pdf>

⁵ <https://vimeo.com/98424132>

⁶ https://www.ifbhh.de/aktuelles/news-details/?tx_news_pi1%5Bnews%5D=383&cHash=b5a8d09cacc1b4c51a094bddfa589398

⁷ <https://www.abendblatt.de/nachrichten/article213647651/Stadtplaner-attackiert-Wohnungsbaupolitik-des-Senats.html>

⁸ a. a. O.

⁹ Wohnungspolitik in Zeiten verstärkter Migration, Februar 2017

¹⁰ In einem integrierten Ansatz sollen Flächenreserven im Bestand sinnvoll baulich genutzt und gleichzeitig innerstädtische Freiflächen entwickelt, miteinander vernetzt und qualitativ verbessert werden. Das Forschungsvorhaben „Urbanes

Für die Bürgerinitiativen, ihren Dachverband Ifl und die Initiatoren der Volksinitiative HGI ist das zweijährige Bestehen des Konsenses Anlass, die Umsetzung der Regelungen zum Wohnungsbau zu bewerten und einen notwendigen Perspektivwechsel im Wohnungsbau mit folgenden Schwerpunkten einzufordern:

1. Integration als erklärtes Ziel der Stadtentwicklung
2. Verbindung von Bauen und Integration
 - Eppendorfer Konzept
 - Uhlenhorster Modell
3. Hamburg braucht dauerhaft mehr Sozialwohnungen
4. Grund und Boden in öffentlicher Hand
5. Stadtplanung und ‚Doppelte Innenentwicklung‘

Grün in der doppelten Innenentwicklung“ (Böhm et al. 2015) dokumentiert die Ist-Situation „doppelte Innenentwicklung in bundesdeutschen Großstädten“.

¹¹ Konsens, Drucksache 21/5231, Seite 13

ZUSAMMENFASSUNG UND KERNAUSSAGEN

- Über die geplante Entwicklung der Stadt müssen die Bürgerinnen und Bürger einbezogen werden.
- Integration muss ein erklärtes Ziel der Stadtentwicklung werden.

„Das Zusammenleben von Menschen aus verschiedenen Ländern und Kulturen ist für Hamburg seit jeher selbstverständlich“, schreibt die BASFI im „Konzeptionellen Handlungsrahmen für die Hamburger Integrationspolitik“¹². In Übereinstimmung mit der BASFI verstehen wir **Integration als chancengerechte und messbare Teilhabe von Menschen an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens**: Menschen mit oder ohne Behinderung, Menschen jeden Geschlechts, Menschen jeden Alters, Menschen aller sozialen Schichten und unterschiedlicher Herkunft. Ausdruck dieses Verständnisses ist der durch die Bürgerinitiativen im Rahmen der Flüchtlingskrise geforderte ¼-Mix¹³: die möglichst große Dezentralisierung der Flüchtlingsunterbringung und des Wohnens von Flüchtlingen sowie die gezielte und gesteuerte Durchmischung, wo sich Dezentralisierung nicht unmittelbar realisieren lässt: gute Nachbarschaft als eine Gelingensbedingung für erfolgreiche Integration.

Der Dachverband „Hamburg für erfolgreiche Integration“ (IfI) und „Hamburg für gute Integration“ (HGI) haben seit 2015 Grundsätze entwickelt, die die Integration von Flüchtlingen unterstützen sollen.

Kern der Forderungen der Bürgerinitiativen war die Forderung nach einer fairen Verteilung aller Flüchtlinge über das gesamte Hamburger Stadtgebiet^{14, 15}. Die **Bürgerinitiative ‚Lebenswertes Klein Borstel‘**¹⁶ entwickelte ein **Stufenmodell**, um aus der kurzfristigen Unterbringung von Flüchtlingen in einer örU an einem Standort parallel Wohnen gebietsverträglich zu entwickeln und so den Flüchtlingsfamilien eine Bleibeperspektive am selben Standort anbieten zu können.



¹² www.hamburg.de/contentblob/128792/data/konzept.pdf

¹³ ¼ Flüchtlinge, ¼ Sozialwohnungen, ¼ Mietwohnung, ¼ Eigentumswohnungen

¹⁴ Fairteilung: BINF - Bürgerinitiative Neugraben-Fischbek und VIN-Rissen (Bürgerinitiative Vorrang für Integration und Nachhaltigkeit im Handeln)

¹⁵ <http://www.hamburg.de/zkf-aktuelles/8492030/schlussel-fuer-gerechtere-verteilung-von-fluechtlingsunterkuenften-in-hamburg-vorgestellt/>

¹⁶ <https://www.lebenswertes-klein-borstel.de>

Nach dem Konsens und den Bürgerverträgen wurde das **„Eppendorfer Konzept“** entwickelt. Das „Eppendorfer Konzept“ basiert auf der Forderung nach mehr Transparenz und besserer Kommunikation mit den Bürgern bei gleichzeitigem Schwerpunkt auf einer „Perspektive Wohnen“ für die Flüchtlinge. Baulich sollen statt eines Provisoriums mit Modulbauten auf befristete Zeit und mit erheblichem finanziellen Aufwand sofort Festbauten mit flexiblen Grundrissen und der Perspektive gemischter Belegung errichtet werden. Die Grundüberlegung der Stadt beim Projekt „Perspektive Wohnen“, Flüchtlinge in Festbauten unterzubringen, wird als sinnvoll angesehen. Hinzu kommt die Forderung einer möglichst schnellen Umwandlung von örU in „Wohnen“ für Familien an diesem Standort!

Das **„Uhlenhorster Modell“**, entwickelt Ende 2017 bis Anfang 2018, geht über diese Ansätze hinaus. Das Uhlenhorster Modell sieht eine durchmischte Belegung von Flüchtlingen und hier Ansässigen, sowie die Schaffung von Wohnungen durch zusätzliche Gebäude auf dem selben Grundstück vor. Damit ist es ein ganzheitliches Konzept für Integration, verbunden mit dem notwendigen Wohnungsbau in Hamburg. Politischer Mitwirkungsanspruch und die Bereitschaft zum ehrenamtlichen Engagement sind zwei Säulen, die beide notwendig sind, um für alle Beteiligten in einem Integrationsprozess zu einem befriedigenden Ergebnis zu kommen. Dieses Modell muss in Hamburg „Schule machen“. Eine vergleichbare Umsetzung muss bei allen Bauprojekten in Hamburg geprüft werden. Ifl /HGI fordert dies als **innovatives Modellprojekt zur Verbindung von „Bauen und Integration“**.

Ohne **Veränderungen im Bereich des Wohnungsbaus** zugunsten eines wachsenden Bestands an Sozial- bzw. Genossenschaftswohnungen **mit bezahlbaren Mieten** wird eine Integration der in Hamburg aufgenommenen Flüchtlinge nicht gelingen. Hier muss von der Stadt in kurzer Zeit von einem nicht tauglichen Drittmix auf den von Ifl/HGI geforderten ¼-Mix mit gefördertem Wohnraum von 50% aller gebauten Wohnungen pro Jahr umsteuern. Eine Voraussetzung hierfür wird sein, dass größere Teile des städtischen **Grundbesitzes unter Anwendung des Erbbaurechts in öffentlicher Hand** bleiben.

Eine lebenswerte Stadt ist wichtiger als eine immer größer werdende Stadt. Hamburg soll qualitativ wachsen, da ein Zusammenwachsen in der Metropolregion zum gegenseitigen Nutzen ist. Hier sind klare Zielgrößen im Diskurs mit den benachbarten Bundesländern, Städten und Gemeinden zu bestimmen. Bereits im Bürgervertrag wurde klar gefordert, dass Integration nur durch soziale und ökologische Nachhaltigkeit¹⁷ erfolgreich gestaltet werden kann. **Doppelte Innenentwicklung** heißt hier das Stichwort. Gemeint ist, dass Flächenreserven im Siedlungsbestand nicht nur baulich, sondern auch mit Blick auf urbanes Grün zu entwickeln sind. In der städtebaulichen Planung muss der Leitgedanke der doppelten Innenentwicklung eine zentrale Rolle spielen. Flächen des Biotopverbundes, der Landschaftsachsen und Landschaftsschutzgebiete sind großflächig als wahrnehmbare Naturräume zu erhalten. In Naturschutzgebieten und Naturdenkmälern ist und bleibt eine Bebauung nicht möglich. Um die Flächennutzung effizient zu gestalten, soll der Wohnungsneubau in aller Regel in verdichteter, möglichst mehrgeschossiger Bauweise vorgenommen werden.

¹⁷ Wohnungspolitik in Zeiten verstärkter Migration, Februar 2017

1. INTEGRATION ALS ERKLÄRTES ZIEL DER STADTENTWICKLUNG

„Das Zusammenleben von Menschen aus verschiedenen Ländern und Kulturen ist für Hamburg seit jeher selbstverständlich“, schreibt die BASFI als „Konzeptionellen Handlungsrahmen für die Hamburger Integrationspolitik“.¹⁸

Tatsächlich hat in Hamburg jeder Dritte einen Migrationshintergrund (rund 34 Prozent) und davon besitzt gut die Hälfte die deutsche Staatsbürgerschaft (52 Prozent).

Die Stadt hat bereits erfolgreiche Anstrengungen unternommen, in Abkehr von Großunterkünften, die Integration von Flüchtlingen voran zu bringen. Die bisher durchgeführten Maßnahmen reichen nicht aus. Integration muss zentrales Ziel der Stadteinwicklung in allen Bezirken sein.

Unstrittig ist die gute Dezentralisierung der Flüchtlingsunterbringung eine gute Voraussetzung für die Integration durch die enge Nachbarschaft zu bereits länger in Hamburg lebenden Menschen.

Durch die Situation 2015/2016 mit den hohen Flüchtlingszahlen haben sich jedoch mindestens 38 Standorte gebildet, die wesentlich mehr als 300 Flüchtlinge beherbergen. Gleichzeitig steigt die Unterbringungszeit auf mittlerweile mehr als 3 Jahre im Durchschnitt. Damit verlieren die örUs ihren gesetzlichen Auftrag, nur für kurze Zeit eine Unterbringung anzubieten (max. ½ Jahr) bis zum Finden einer Wohnung auf dem Wohnungsmarkt.

Um dieser Situation entgegen zu wirken, gibt es zum jetzigen Zeitpunkt nur die Möglichkeit der gezielten **Öffnung des Wohnungsmarktes für Flüchtlinge**.

Wir sind uns bewusst, dass es im unteren Mietpreissegment eine starke Konkurrenz zwischen der einkommensschwachen einheimischen Bevölkerung und Flüchtlingen gibt. Wir sehen trotzdem die Stadt in der Pflicht, den öffentlich geförderten Wohnungsbestand angemessen für Flüchtlinge zu öffnen. Dabei sind auch die Interessen der einheimischen Bevölkerung zu beachten. Auch private Eigentümer müssen für die Aufnahme von Flüchtlingen motiviert werden. Die Stadt ist aufgefordert hierzu Konzepte zu entwickeln.

In Hamburg werden pro Jahr ca. 3.000 Sozialwohnungen gebaut. Davon muss eine relevante Anzahl von Wohnungen, die sich am ¼-Mix orientiert, für Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive zur Verfügung gestellt werden.

Darüber hinaus befinden sich ca. 130.000 Wohnungen im Besitz der SAGA. Die Fluktuationsrate beträgt dort ca. 8 % pro Jahr¹⁹ - das sind ca. 10.000 Wohnungen. Auch hier muss für die nächsten drei Jahre eine bestimmte Anzahl an Wohnungen für Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive reserviert werden. Als Orientierungsgröße kann auch hier der ¼-Mix herangezogen werden. Insgesamt ist eine integrationsfördernde Durchmischung mit den bestehenden Nachbarschaften zu beachten.

Durch diese Maßnahmen soll erreicht werden, dass die Verweildauer in den örUs wieder spürbar sinkt und damit die Integrationsmöglichkeiten deutlich verbessert werden. Hierbei sind die großen

¹⁸ siehe Anm. 12

¹⁹ <https://www.immobilienmanager.de/hamburger-mieten-kein-grund-zur-panik/150/50072/>

Standorte zunächst zu berücksichtigen. Ballungen von Flüchtlingsunterkünften wie in Bahrenfeld, Harburg oder am Mittleren Landweg müssen bevorzugt²⁰ so schnell wie möglich reduziert werden.

Bei den **Projekten mit der Perspektive Wohnen (UPW)**, bei denen eine Reduzierung vertraglich vereinbart ist, sollen folgende Möglichkeiten genutzt werden:

- Verbindliche Auszugsanweisung²¹ und Wohnraumzuordnung unter Berücksichtigung des Orientierungs- und Verteilungsschlüssels (OVS).
- Unterstützung durch die bezirklichen Fachstellen für Wohnungsnotfälle.
- Verstärkte Unterstützung der Bürgerprojekte „Stiftung Wohnbrücke Hamburg“ und „Projekt Zimmer frei“.
- Kooperationsvertrag mit den 30 Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften²² zur Unterbringung von Flüchtlingsfamilien mit guter Bleibeperspektive. Kompensation der Stadt: Bevorzugter Zugang zu preiswertem Grund und Boden für genossenschaftliche Bauprojekte.
- Geförderter Wohnungs-(aus)-bau mit der Maßgabe, Flüchtlinge unterzubringen etc.

Neben der integrationsfördernden Durchmischung sind hier auch noch bereits bestehende soziale Beziehungen, Schul- und Kitabesuch der Kinder etc. zu beachten.

²⁰ Siehe auch Konsens, S.9

²¹Die freiwillige Fluktuation soll aktuell bei > 5% liegen.

²²<http://wohnungsbaugenossenschaften-hh.de/aktuelles/hamburger-wohnungsbaugenossenschaften-fast-eine-milliarde-euro-fuer>

2. VERBINDUNG VON BAUEN UND INTEGRATION

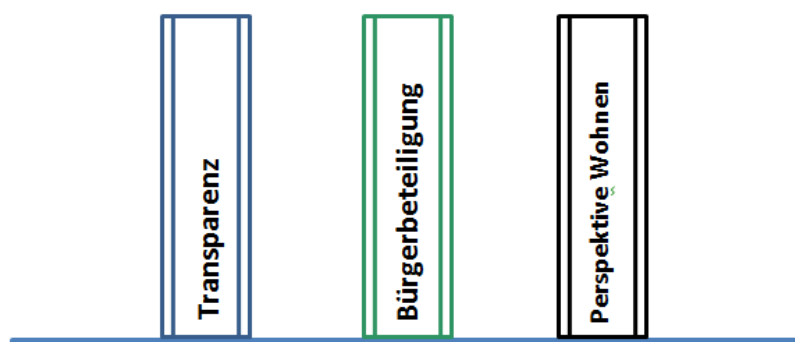
EPPENDORFER KONZEPT²³

Nach dem Scheitern einer von Senat und Bezirksverwaltung geplanten Großunterkunft in der Osterfeldstraße und einer kleineren Unterkunft im denkmalgeschützten Seelemannpark ist der von verschiedenen Initiativen vorgeschlagene Standort an der Loogestraße als bisher einzige Flüchtlingsunterkunft in Eppendorf vom Bezirk Nord geplant worden. Verunsichert durch die gescheiterten Vorhaben wurde weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit agiert, was zu schweren Konflikten mit Teilen der Nachbarschaft auf der einen und zu absurden Protestformen auf der anderen Seite geführt hat (sog. ‚Sargaktion‘).

Um dem Verfahren Ziel und Inhalt zu geben, haben die örtliche Flüchtlingsinitiativen von IFI/HGI das ‚Eppendorfer Konzept‘ entwickelt.

Das ‚Eppendorfer Konzept‘ basiert auf den Forderungen nach Transparenz und Bürgerbeteiligung und einer gesicherten ‚Perspektive Wohnen‘ für die Flüchtlingsfamilien mit gesichertem Bleiberecht. Dazu gehört nach unserer Ansicht:

- die Errichtung von Festbauten statt provisorischer Unterkünfte (inzwischen Bestandteil der Planung am Standort Loogestraße)
- bei gegebenen Voraussetzungen die sofortige Umwandlung von öffentlich-rechtlichen Unterkünften (örU) in Sozialwohnungen
- an geeigneten Standorten eine Mischung von örU und Sozialwohnungsbau von Anfang an
- die vorausschauende Planung weiterer Unterkünfte im Stadtteil nach Maßgabe des vereinbarten ‚Orientierungs- und Verteilungsschlüssels‘ (OVS)
- Ausbau von Dachgeschossen im Stadtteil und Aufstockungen, wo möglich
- Unterbringung in Mobilbauten und/oder Containern nur als Notlösung



Die drei Säulen des Eppendorfer Konzeptes

²³ Link zur Langfassung des ‚Eppendorfer Konzeptes‘: <https://www.gute-integration.de/2017/07/17/viel-geschafft-aber-noch-viel-vor/>

UHLENHORSTER MODELL²⁴

Ein Beispiel für „Bauen und Integration“ ist das von der örtlichen „Initiative Gemeinsam Leben auf der Uhlenhorst – IGLU“ entwickelte Uhlenhorster Modell.

Die Umwandlung der ehemaligen Baugewerbeschule Averhoffstraße 38 in eine Unterkunft für öffentlich-rechtliche Unterbringung (örU) auf dem Grundstück zwischen Winterhuder Weg und Heideweg war für Anwohner/innen Anlass, IGLU zu gründen. Sie sehen eine große Chance, die Flüchtlingsunterkunft zu einem integrativen Teil des Quartiers zu entwickeln.

Verbindung von helfendem Ehrenamt und Bürgerbeteiligung

IGLU sieht in ehrenamtlicher Hilfe für Flüchtlinge und bürgerschaftlicher Mitgestaltung die beiden tragenden Säulen gelingender Integration in Uhlenhorst.

- Für die Averhoffstraße 38 koordiniert die Flüchtlingsinitiative „Gertrud hilft“ die ehrenamtliche Hilfe. Darauf haben sich Anwohner und Initiativen geeinigt.
- Zugleich will IGLU in einem Bürgerbeteiligungsverfahren eine integrationsfördernde Belegung, Nachbebauung und erweiterte Nutzung erreichen. Die Nachbarschaft muss dazu aktiv bereits in die Planungen einbezogen werden.

Sozialwohnungen für Personen mit Bleiberecht

- Bei langjähriger Verweildauer in der örU und Bleiberecht wird für diese Personengruppen ein Teil der Fläche so schnell wie möglich in Sozialwohnungen umgewandelt. Dies betrifft insbesondere Familien, deren Kinder bereits in Kita oder Schule integriert sind.

Durchmischte Belegung

- Weitere Sozialwohnungen werden für Hamburger mit Anspruchsrecht vorgesehen, insbesondere Rentner, Studierende, Auszubildende, Alleinerziehende, junge Familien, stabile Wohnungslose etc.
- Bestehende oder zu erwartende Bedarfe an öffentlich-rechtlicher Unterbringung sind fortlaufend durch die Schaffung weiterer dezentraler Einheiten entsprechend dem für Hamburg vereinbarten Orientierungs- und Verteilungsschlüssel zu decken. Eine Durchmischung mit anderen Wohnformen ist auch hier von Beginn der Planung an zu berücksichtigen, damit Integration gelingen kann.

²⁴ <http://iglu-hamburg.de/uhlenhorster-modell/>

Schaffung zusätzlicher Wohnungen und Wohngebäude

- Das Bestandsgebäude Averhoffstraße 38 soll durch zwei Geschosse aufgestockt werden und gewinnt dadurch Wohnfläche hinzu.
- Auf dem Gelände der Unterkunft soll am Heideweg und entlang des Winterhuder Wegs jeweils ein zusätzliches Gebäude mit Wohnungen errichtet werden.
- Sie eignen sich für unterschiedliche Nutzungsmodelle (z.B. Miete oder Eigentum, Genossenschaft oder Baugemeinschaft, innovative Wohnkonzepte, Erbbaurecht auf öffentlichem Grund). Alternativ könnten die neu zu errichtenden Gebäude als örU mit der Perspektive Wohnen geplant werden, d.h. hier entstünden Wohnungen mit dem Standard von Sozialwohnungen, die zunächst dichter belegt und später als dauerhafte Wohnungen vermietet werden. Nach der Verlegung der örU aus der Averhoffstraße 38 in den Neubau am Winterhuder Weg könnte das grundsanierte historische Gebäude für den Wohnungsbau in der oben beschriebenen Weise zur Verfügung stehen.
- Aus städtebaulicher Sicht fügt sich diese Bebauung des Grundstücks in die vom Bezirk Nord geplante Umgestaltung der angrenzenden Magistrale (Mundsburger Damm/Hamburger Straße) ein.



3. HAMBURG BRAUCHT DAUERHAFT DEUTLICH MEHR SOZIALWOHNUNGEN

Integration von Geflüchteten in die Gesellschaft kann nur gelingen, wenn ihnen in angemessener Frist eine dauerhafte Wohngelegenheit in einem Umfeld zur Verfügung steht, das einen Austausch mit der vorhandenen Nachbarschaft ermöglicht und damit ein soziales Miteinander entstehen lässt.

Über institutionelle Fürsorgeleistungen hinaus sind es die alltäglichen Begegnungen in Krippe/Kita, Schule, Ausbildung, Beruf und Teilhabe am öffentlichen Leben, die Gelegenheit und Herausforderung für sozialen Austausch, gegenseitiges Verständnis und Bereitschaft für Verhaltensänderungen bei allen Beteiligten schaffen.

Nach Erstaufnahme und öffentlich-rechtlicher Unterbringung (öRU) ist eine dem aktuellen Status der geflüchteten Personen (junge Erwachsene, Einzelpersonen, Familien) angemessene Wohnung damit ein entscheidender Schritt auf dem Weg in das neue gesellschaftliche Umfeld.

Der Wohnungsmarkt wird für einen nicht kalkulierbaren Zeitraum die an ihn gestellten Anforderungen für größere Teile allein der einheimischen Bevölkerung nicht befriedigend erfüllen können. Die Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum übersteigt das Angebot erheblich. Das Angebot an Sozialwohnungen in Hamburg wird nach den Planungen des Senats von jetzt noch knapp 78.000 WE in wenigen Jahren auf 45.000 WE heruntergefahren.²⁵ Einer aktuellen Studie der Hans Böckler-Stiftung zur Folge hatte die Stadt Hamburg im Jahr 2014 einen Versorgungsbedarf an Wohnraum von Haushalten mit geringem Einkommen (unter 80% des mittleren Einkommens) von rd. 290.000 Haushalten. Das entspricht etwas mehr als 30% aller Haushalte in der Stadt. Bei einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von etwas weniger als 2 Personen pro Haushalt sind davon rd. 500.000 Menschen betroffen.²⁶ Fehlbedarf: In Hamburg fehlen rd. 150.000 Wohnungen zu günstigen Mieten, damit rechnerisch alle Haushalte mit leistbarem Wohnraum versorgt werden können. Die Autoren kommen u.a. zu der Schlussfolgerung: „Die Entwicklungen der letzten Jahre sprechen für eine Verschärfung der Versorgungslücke. Die Angebotsmieten sind in fast allen Städten höher als die Bestandsmieten und bieten keinen Beitrag zur Verbesserung der sozialen Wohnungsversorgung in den Großstädten.“²⁷

Diese Feststellung ist durch die diesjährige Erhebung der SchülerInnen des Gymnasiums Ohmoor²⁸ eindrucksvoll bestätigt worden: Die Neuvertragsmieten in Hamburg – ermittelt über Wohnungsanzeigen - sind im Vergleich zum Vorjahr um 4,4% gestiegen. Mit 13,24.-€ pro m² liegen die Mieten damit 60% über dem 2017 im Hamburger Mietenspiegel angegebenen Durchschnittswert von 8,44 Euro. Die als Regulierungsinstrument gedachte Mietpreisbremse²⁹ funktioniert offensichtlich nicht bzw. ist für Hamburg juristisch nicht abgesichert und damit unwirksam³⁰.

²⁵ Der Vertrag der Stadt Hamburg mit der ‚Wohnungswirtschaft‘ sieht im sog. Drittmix die Schaffung von 3.000 Sozialwohnungen pro Jahr mit einer Bindung von 15 Jahren vor. Nach Ablauf der ersten 15 Jahre wird ein Bestand von 45.000 Wohneinheiten (WE) erreicht sein. Drs. 21/12128 prognostiziert einen Bestand von 2030 einen Bestand von 83.500 WE. Diese Prognose können wir derzeit nicht nachvollziehen.

²⁶ Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten? Die soziale Versorgungslücke nach Einkommen und Wohnungsgröße, April 2018, S. 32, https://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_063_2018.pdf

²⁷ ebd.

²⁸ <https://www.mieterverein-hamburg.de/export/sites/default/.content/dokumente/urteile/Presseerklaerung-Mieten-in-Hamburg-Gy.-Ohmoor-2018.pdf>

²⁹ Die Mietpreisbremse in Hamburg hat nach einer Entscheidung des Landgerichts Hamburg vom 13.6.2018 in ihrer jetzigen Form zumindest für Verfahren bis September 2017 keine Rechtskraft erlangt. Der Senat habe zu spät öffentlich

Der Hamburger Senat hat vor am 27.4.2018 mit der Ankündigung einer Erhöhung der Einkommensgrenzen in der Hamburger Wohnraumförderung im ersten Förderweg um 11% auf die prekäre Entwicklung reagiert und sie damit indirekt auch bestätigt. Hatten zuletzt nur noch etwas mehr als 9.000 Haushalte die Förderung nutzen können, sollen in Zukunft 70.000 Haushalte diese Möglichkeit erhalten.³¹

Die skizzierte Lage und Entwicklung auf dem Hamburger Wohnungsmarkt ist für die von uns angestrebte und mit der Stadt vereinbarte Unterbringung und Integration der rund 35.000 Flüchtlinge eine schwere Hypothek. In der zugespitzten Lage auf dem Wohnraumsektor kann jedoch auch eine Chance liegen, wenn die Unterbringung von Geflüchteten in angemessenem Wohnraum als Regelaufgabe in Verantwortung für eine sozial gerechte Wohnungsbaupolitik eingebunden wird.

Die sich widersprechenden Ziele nach mehr preiswertem Wohnraum bei gleichzeitiger kritischer Betrachtung des Bauens erfordert eine umfassende Partizipation der Bürger bei der Gestaltung der Zukunft der Stadt. Zusätzlich zu den gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrensschritten soll die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger regelhaft über die Anwendung weiterer Beteiligungsverfahren wie beispielsweise Planungswerkstätten oder Workshops erfolgen. Mit der STADTWERKSTATT³² verfügt die Stadt über ein geeignetes Instrument für die angemessene Beteiligung der Bürger der Stadt. Hierfür sollen Senat und Bürgerschaft zusätzliche Mittel für Beteiligungsverfahren bereitstellen³³.

HGI/IFI fordert daher, dass

- in allen Bauvorhaben in öffentlicher Verantwortung/Förderung oder mit der ‚Perspektive Wohnen‘ ein definierter Anteil von Flüchtlingen berücksichtigt wird (1/4-Mix)³⁴.
- die Verdichtung über den Ausbau von Dachböden³⁵ und Aufstockungen zu einer echten Bereicherung an bezahlbarem Wohnraum und sozialer Durchmischung auch in Teilen der inneren Stadt führt;
- die Stadt Hamburg zunehmend größere Teile des Wohnraums in städtischer Verantwortung plant, baut und bewirtschaftet³⁶ sowie
- Bürgerbeteiligung nach den Kriterien der Hamburger STADTWERKSTATT.

genau begründet, warum der Wohnungsmarkt in Hamburg sehr angespannt sei. Dies sei aber eine zwingende Voraussetzung für eine Mietpreisbremse, <https://www.abendblatt.de/hamburg/article214576477/Niederlage-fuer-Senat-Mietpreisbremse-ist-unwirksam.html>

³¹ Hamburger Abendblatt vom 27.4.2018,

<https://www.abendblatt.de/hamburg/kommunales/article214140599/Sozialwohnungen-So-koennen-70-000-Haushalte-profitieren.html>

³² <http://www.hamburg.de/aufgabe/3364708/wofuer-steht-stadtwerkstatt/>

³³ Konsens, Seite 12

³⁴ Konsens, S. 11

³⁵ Konsens, S. 14

³⁶ Siehe dazu das Interview mit Prof. Knieling von der HCU im Abendblatt v. 7.3.2018:

<https://www.abendblatt.de/nachrichten/article213647651/Stadtplaner-attackiert-Wohnungsbaupolitik-des-Senats.html>

4. GRUND UND BODEN IN ÖFFENTLICHER HAND

Im Konsens (S.14) wurde der Senat aufgefordert, „gemeinsam mit dem Landesbetrieb Immobilienmanagement **eine aktivere Flächenpolitik** anzustreben, um die Bezirke mit der zeitgerechten Bereitstellung von geeigneten zusätzlichen Wohnungsbauflächen zu angemessenen Bedingungen zu unterstützen“.

Im stadteigenen Besitz befindet sich eine bedeutende Anzahl an Grundstücken unterschiedlicher Größe und unterschiedlicher Nutzung. Die Stadt stellt regelmäßig Teile dieses Bestandes dem internationalen Immobilienmarkt zur Verfügung. Verkauft wird an den Meistbietenden, da die Veräußerungserlöse als wichtiger Bestandteil des Hamburger Haushaltes betrachtet werden. Aktuell sollen so 300 Mio. € pro Jahr daraus erzielt werden. Doch der maximale Veräußerungsgewinn darf nicht im Vordergrund stehen.

Stattdessen sind die stadteigenen Grundstücke als Teil einer gesteuerten Stadtentwicklung zu betrachten und zur Regulierung des Wohnungsmarktes einzusetzen. Regulierung bedeutet: die Schaffung von ausreichendem Wohnraum der verschiedenen Marktsegmente Mietwohnungen, Eigentumswohnungen und Sozialwohnungen und die Verteilung dieser unterschiedlichen Wohnungstypen über den gesamten Stadtraum im Sinne der sozialen Durchmischung.

Um dieses Ziel zu erreichen, erwarten wir von den Verantwortlichen folgende Maßnahmen:

- Die Schaffung eines öffentlich zugänglichen Katasterplanes über den städtischen Grundbesitz innerhalb Hamburgs
- Transparenz bei der Vergabe der städtischen Grundstücke und öffentliche Diskussion
- Kein Verkauf der städtischen Grundstücke sondern Vergabe in anderen Rechtsformen wie z. B. dem Erbbaurecht, um so die Rückübertragung der Grundstücke an die Stadt offen zu halten
- Der Grundbesitz ist auf seine steuernde Funktion im Wohnungsmarkt zu prüfen. Unter dem Blickwinkel der sozialen Durchmischung sind standortabhängig die Grundstücke an unterschiedliche Bauherren zu vergeben: in eher hochpreisigen Lagen bevorzugt an die stadteigene Wohnungsbaugesellschaft und Baugenossenschaften, Standorten mit einem hohen Anteil an Sozialwohnungen und anderen Wohnungen des unteren Mietpreissegmentes bevorzugt an private Bauherren.

5. STADTPLANUNG UND „DOPPELTE INNENENTWICKLUNG“

Die zentrale Frage ist, unter welchem Leitbild das Stadtwachstum in Hamburg gestaltet werden soll: „Welche Atmosphäre, welchen Charakter sollen die neuen Quartiere haben? Wir brauchen eine gemeinsame Vorstellung, wie Hamburg künftig aussehen soll. In Hamburg herrscht Wohnungsnot: Doch anstatt konsequent jede mögliche Fläche zu bebauen, gibt es überall Parkplätze oder Flachbauten für Discounter. Andere Städte probieren da innovative Lösungen, Hamburg bislang nicht,“³⁷ so Karin Loosen, Präsidentin der Architektenkammer Hamburg. Zur langfristigen Lösung gibt es eine Vielzahl von Vorschlägen und Konzepten, aber keine einheitliche Planung.

An dem im Bürgervertrag vereinbarten Grundsatz des Vorrangs der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung ist festzuhalten. In der äußeren Stadt sollen die Flächen des Biotopverbundes, der Landschaftsachsen und Landschaftsschutzgebiete als großflächig wahrnehmbare Naturräume erhalten bleiben.

Um die Flächennutzung effizient zu gestalten, soll der Wohnungsneubau in aller Regel in verdichteter, möglichst mehrgeschossiger Bauweise vorgenommen werden. Der Gedanke der doppelten Innenentwicklung ist dabei zu berücksichtigen.

Doppelte Innenentwicklung heißt, Flächenreserven im Siedlungsbestand nicht nur baulich sondern auch mit Blick auf urbanes Grün zu entwickeln. Dies ist von hoher Bedeutung für die Erholung der Menschen. Die doppelte Innenentwicklung bildet eine Schnittstelle zwischen Städtebau, Freiraumplanung und Naturschutz.

Über die Fragen der konkreten, lokalen Umsetzung ist mit den Bürgern in transparenten offenen, konsensorientierten Debatten eine Lösung zu finden.

Gemeinsam mit dem Landesbetrieb Immobilienmanagement ist eine aktivere Flächenpolitik anzustreben, um die Bezirke mit der zeitgerechten Bereitstellung von für die doppelte Innenentwicklung geeigneten zusätzlichen Wohnungsbauflächen zu angemessenen Bedingungen zu unterstützen.

Das Flächenrecycling soll dabei vorrangig angestrebt werden durch Nutzung von

- Konversionsflächen,
- nicht mehr marktgängigen Gewerbeflächen,
- Baulücken,
- Verkehrsflächen / nicht mehr benötigten Parkplatzflächen,
- „echten“ Recyclingflächen (Böden mit Schadstoffverdacht (Altlasten)),

Sonstige Nachverdichtungspotenziale für den Wohnungsbau sind

- Änderung der Nutzungsfestlegungen,
- Teilung und Zweitbebauung,
- Aus- oder Anbau, Umbau leerstehender Bürogebäude zu Wohnzwecken,
- Betriebserweiterungen,
- Ausbau- und Aufstockungspotenzial von Gebäuden

Zu diesem Zweck sind die Baulückenkataster wieder regelhaft zu führen und in einen praktikablen Arbeitsstand zu bringen.

³⁷ <https://www.mopo.de/hamburg/bau-expertin-karin-loosen--wo-bauen-wir-in-zukunft-in-hamburg--24661066>