



VEREINIGUNG FÜR STADT-, REGIONAL- UND LANDESPLANUNG



Zukunftsrat **Hamburg**

Stellungnahme zum Entwurf „Räumliches Leitbild“

Wozu der Entwurf eines Räumlichen Leitbilds ?

Der vorliegende Entwurf eines „Räumlichen Leitbildes“ für die Wachsende Stadt wurde mehr als zwei Jahre lang in der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt mit Hilfe mehrerer externer Auftragnehmer erarbeitet. Schon äußerlich vermittelt der „Entwurf“ - in einer Auflage von 7500 Exemplaren – den Eindruck eines umfassenden, grafisch aufwändig gestalteten, 200 Seiten starken Werks mit keineswegs vorläufigem, überarbeitungsbedürftige Charakter. Er stellt sich eher als eine abschließende Top-Down-Vorgabe für diejenigen Behörden(teile) dar, die mit der räumlichen Weiterentwicklung Hamburgs befasst sind. Diese „*müssen* sich die Ziele des Räumlichen Leitbildes zu Eigen machen“ (S.28 des Entwurfs).

Andererseits soll dieser „Entwurf“ in Hamburg bis Ende Juni 2007 breit diskutiert werden. Eine Struktur für diese Fachdebatte, für die Aufbereitung und Behandlung der Stellungnahmen, ist jedoch nicht vorgesehen. Ein transparenter öffentlicher Diskussionsprozess wird – soweit ersichtlich - nicht organisiert. Ob das Räumliche Leitbild unter diesen Voraussetzungen Integrations- und Koordinationskraft entwickeln kann, bleibt zumindest offen.

Es keineswegs gewährleistet, dass der „Entwurf“ überhaupt in eine endgültige, mindestens ebenso umfassende (End-)Darstellung des „Räumlichen Leitbildes“ mündet. Nach der Erfahrung mit dem Top-down-Leitbild Wachsende Stadt ist vielmehr zu vermuten, dass es – nach einer zusammenfassenden politischen Erklärung zu den vielfältigen Äußerungen aus der Zivilgesellschaft – mit der vorgelegten Broschüre sein Bewenden haben wird. Der Zukunftsrat Hamburg und die Vereinigung für Stadt-, Raum- und Landesplanung werden den Übergang und ggf. die Änderungen vom „Entwurf“ zum verbindlichen Räumlichen Leitbild interessiert beobachten.

Der Entwurf des Räumlichen Leitbilds projiziert 46 „Schlüsselprojekte“ in 18 räumlichen Handlungsschwerpunkten unter „Zielbotschaften“ in eine von Wachstum und ständig steigender Nachfrage nach räumlichen Ressourcen bestimmte Zukunft der Stadt. Daneben wer-

den über 30 (zum Teil seit Jahren) abgeschlossene Vorhaben als „gute Beispiele“ vorgestellt.

Diese ausgeprägte Projektorientierung ist mit dem Begriff eines „Leitbildes“ - vor allem mit dem Zusatz „Entwurf“ – kaum zu vereinbaren: Der Entwurf eines Leitbildes schlägt (normalerweise) Ziele, Rahmenbedingungen, Orientierungsprinzipien vor, die zunächst akzeptiert werden müssen und danach umzusetzen sind. In dem vorgelegten Leitbild-Entwurf zeugt die Fülle längst abgeschlossener „guter Beispiele“ für die nun einzuführenden fünf Zielbotschaften davon, dass es eines (neuen) Leitbildes eigentlich gar nicht bedarf, weil sich die bisherige Entwicklung schon lange – zumindest zum Teil – bereits an den vorgeschlagenen „Botschaften“ orientierte. Die räumlichen Handlungsschwerpunkte können noch so verstanden werden, dass sie die (aus verschiedenen Gründen entwicklungsbedürftigen) Orte bezeichnen, die später im Sinne des Leitbilds zu gestalten sein werden. Die Präsentation von Schlüsselprojekten aber nimmt die Verbindlichkeit der vorgeschlagenen „Zielbotschaften“ vorweg und zeigt bereits deren Umsetzung - eine Debatte um das (zukünftige) Räumliche Leitbild der Stadt erübrigt sich damit.

Von den fünf „Zielbotschaften“ stellt sich tatsächlich nur die erste („Mehr Stadt in der Stadt“) als deutliche inhaltliche Orientierung und Richtungsangabe dar: Die zur Umsetzung des Leitbilds der Wachsenden Stadt zu mobilisierenden Flächen sollen primär gewonnen werden durch urbane Verdichtung, Nutzungsintensivierung, Konzentration und Konversion im Bereich der inneren Stadt.

Wird bereits diese Zielbotschaft durch verschiedene Nebenziele (Quartiersentwicklung, Magistralenaufwertung, Freiflächenkonzept, Umgang mit Lärm) ergänzt und insofern auch relativiert, sind die anderen Zielbotschaften schon in ihrem Titel weitgehend konturlos: In „Auf Qualitäten bauen – familienfreundliche Wohnstatt Hamburg“ und „Kompetenzen nutzen – Wirtschaftsraum stärken“ geht es um die verschiedensten Aspekte, Rahmenbedingungen und Anforderungen von Wohnflächenentwicklung einerseits und Gewerbeflächenentwicklung andererseits. In der Fülle der – zumeist harmonisierend und werbend dargestellten - Themen ist eine klare grundsätzliche „Botschaft“ nicht erkennbar. Dasselbe gilt in noch stärkerem Maße für die beiden letzten „Zielbotschaften“: „Stadt Erleben Hamburg“ und „Die Metropole ist Stadt und Region“.

Der „Entwurf eines Räumlichen Leitbildes“ ist insgesamt eher eine interessante stadtentwicklungspolitische Stoffsammlung, ein „Leitbild“ ist er in Wahrheit nicht. Das bedeutet aber auch, dass es für die Umsetzung der vielen Projekte hinsichtlich ihrer finanziellen Ausstattung, personellen Kapazität und zeitlichen Rangfolge an einer Orientierung mangelt. Wie sich Hamburg räumlich entwickelt, hängt entscheidend davon ab, welche Projekte mit welcher Priorität auch politisch befördert werden. Es wäre Illusion anzunehmen, alle genannten Schlüsselpro-

jekte – von der Elbphilharmonie bis zum neuen Grünzug in Wilhelmsburg und zum Autobahndeckel über der A 7 – hätten da die gleiche Durchsetzungskraft. Der „Entwurf eines räumlichen Leitbildes“ ist ein Füllhorn von Aspekten und Optionen, ein Wegweiser und Richtungsgeber ist er den Hamburgerinnen und Hamburgern nicht.

Wie nachhaltig ist das Räumliche Leitbild ?

Wachstum und Nachhaltigkeit

Das Räumliche Leitbild überträgt das Leitbild Wachsende Stadt auf die Fläche des Stadtgebiets. Damit wird es auch von der grundsätzlichen Auseinandersetzung um das Wachstums- und das Nachhaltigkeits-Prinzip erfasst. Der Zukunftsrat Hamburg hatte hierzu bereits im November 2002 und im September 2003 ausführlich Stellung genommen¹.

Im Einleitungskapitel des Räumlichen Leitbildes (S.14) heißt es: „Das Räumliche Leitbild entwirft eine räumliche Zielvorstellung bis zum Jahr 2020 für eine nachhaltige Entwicklung *und* einen verträglichen Wachstumsprozess“. In der Figur eines „qualitativen Wachstums“ werden beide Prinzipien (scheinbar) miteinander versöhnt. Die sich aufdrängende Frage, wo z.B. die Grenze verläuft zwischen der vorsorglichen Neuerschließung naturnaher Bodenflächen zur Befriedigung eines erwarteten Wachstums einerseits und dem Boden- und Flächenschutz für nachfolgende Generationen andererseits, wird aber gar nicht gestellt. Der „natürliche“ Gegensatz zwischen wirtschaftlichem Wachstum (mehr Siedlungs- und Verkehrsfläche) und Nachhaltigkeit (bestmögliche Bewahrung der natürlichen Bodenfunktionen) wird nicht thematisiert².

Dagegen beschreibt der „Monitor wachsende Stadt“, Bericht 2006, S.53, dieses Spannungsverhältnis zu Recht als „ständige Herausforderung und ein(en) Balanceakt“. Die tatsächliche Steigerung der Siedlungs- und Verkehrsfläche zwischen 2000 und 2005 von 57% auf 59 % der Landesfläche wertet er als „geringfügig“. Aus dem entsprechenden Indikator der „Hamburger Entwicklungs-Indikatoren Zukunftsfähigkeit“ (HEINZ 2006) des Zukunftsrats ergibt sich für den genannten 5-Jahres-Zeitraum eine Steigerung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Hamburg um über 1000 ha (das entspricht etwa der Größe der Stadtteile Winterhude und Eppendorf zusammen) oder 2,77 %, während die Hamburger Bevölkerung in dieser Zeit nur um 1,65 % wuchs. In den letzten 35 Jahren (1970 bis 2005) ist die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Hamburg um ein Drittel größer geworden – bei etwa gleicher Einwohnerzahl.

¹ www.zukunftsrat.de; vgl ferner: Hans-Joachim Menzel: Wachsende Stadt – Nachhaltige Stadt, in: Altrock / Schubert (Hrsg.), Wachsende Stadt, Wiesbaden, 2004, S. 57-66

² Dem entspricht auch, dass auf S.17 als „zentraler Kern des politischen Leitbildes die Generierung von Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum“, und auf S.198 als „zentrales Ziel die Lebensqualität für die gesamte Stadtbevölkerung ...und die Zukunftsfähigkeit der Stadt“ genannt wird.

Trotz „guter Beispiele“ wurde insgesamt die gute Absicht des Flächenschutzes durch Nachverdichtung und Innenentwicklung in der Vergangenheit nicht realisiert.

Wenn „Nachhaltigkeit“ eine zukunftsfeste Balance zwischen wirtschaftlicher Stabilität, ökologischer Tragfähigkeit und sozialem Ausgleich bedeutet³, dann muss Wirtschaftswachstum und Flächenbedarf mit anderen Politikfeldern abgewogen werden. Die Feststellungen im Räumlichen Leitbild (S.27 f.), dass die Mobilisierung der Flächenpotenziale für das Zielvolumen im Wohn- und Gewerbebau *trotz absehbarer Konflikte* „unverzichtbar“ sei und „die Politikfelder anderer Fachressorts – v.a. Wirtschaftsförderung, Bildung, Kultur und Wissenschaft – sich die Ziele des Räumlichen Leitbilds zu Eigen machen *müssen*“, klingen wenig nach einem Abwägungsprozess – auch wenn das Leitbild *hier* unerwartet zum „interdisziplinären Instrument für eine gemeinsame Zieldiskussion und Prioritätenbildung“ (S.28) mutiert.

Perspektive 2020

Bei der zugrunde gelegten Bevölkerungsprognose unterscheidet das Räumliche Leitbild zu Recht: Die Phase eines verstärkten Wachstums gehe bis 2010, zum Ende des Prognosezeitraumes (bis 2020) tendiere das Bevölkerungswachstum gegen null (S.20, 88 ff.). Setzt man die Prognosekurve des Basisdatenausschusses über 2020 hinaus fort – dies tut das Leitbild allerdings nicht –, ist mit Beginn der 3. Dekade sogar wieder mit einem Rückgang der Einwohnerzahl zu rechnen.

Anstatt diese Perspektive in die Planungen einzubeziehen, verlegt sich das Räumliche Leitbild auf eine Politik der vollendeten Tatsachen: „Zeitfenster nutzen“, „schon jetzt wesentliche Entscheidungen ... treffen“ (S.51) sind die Reaktion auf die ab 2010 sich abflachende Wachstumskurve. Neuerschließungen von Naturflächen, die Bebauung von Freiraumflächen und Ergänzungen der Verkehrsinfrastruktur sind jedoch keine Maßnahmen, die sich „mal eben“ an Bedarfsänderungen anpassen lassen. Sie legen die Bodennutzung vielmehr weit über das Jahr 2020 hinaus fest.

Bei einem wahrscheinlichen Bevölkerungsrückgang ab 2020 ist es alles andere als nachhaltig, heute möglichst viele Flächen für Wohn- und Gewerbebezüge zu mobilisieren und damit zukünftige Generationen zu präjudizieren. Ein *nachhaltiges* Raum- und Flächenmanagement würde vorausschauender agieren und auch die Folgen eines späteren Schrumpfungsprozesses antizipieren – und sei es auch nur in Form einer Alternativplanung. „Vorsorge“ bedeutet danach weniger, heute alle verfügbaren Flächen unumkehrbar für einen vorübergehenden Boom zu aktivieren, sondern vielmehr, bei der Flächenmobilisierung „vorsichtig“ und zurückhaltend zu sein. Einzusetzen sind Instrumente der vorübergehenden Nutzung (Erbbaurecht, Vorkaufsrechte, Nutzungs-Auflagen u.a.), um spätere Leerstände, Preisverfall, Unterauslastungen und Wohnumfeld-Verwahrlosung – die „Remanenzkosten“ - zu vermei-

³ Vgl. <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/senat/welt/nachhaltigkeit/hintergrund/definition/start.html>

den. Die bisherige Politik des Senats geht – nicht zuletzt zur Aufbesserung des Staatshaushalts – in eine andere Richtung. Die Flächenmobilisierungs-Ziele des Räumlichen Leitbilds (35-45 ha neue Gewerbeflächen und 5000-6000 neue Wohnungen) gelten für jedes Jahr gleich und passen sich damit nicht der sich deutlich abflachenden Kurve der Bevölkerungsprognose an.

Im Bereich des Flächenmanagements ist eine Politik der vollendeten Tatsachen grundsätzlich nicht nachhaltig.

Die Zielbotschaften

- „Mehr Stadt in der Stadt“

Das Oberthema „Mehr Stadt in der Stadt“ steht für die Mobilisierung von Siedlungsreserven in der „Urbanisierungszone“ durch eine konsequente Innenentwicklung und Flächenkonversion. Bereits erschlossene, aber nicht mehr sinnvoll genutzte Flächen sollen zur Befriedigung des gesteigerten Wohn- und Gewerbeflächenbedarfs möglichst intensiv genutzt werden. HafenCity und der Sprung über die Elbe werden dafür als „gute Beispiele“ genannt.

Aus Nachhaltigkeits-Sicht ist „Mehr Stadt in der Stadt“ eine vorbildliche Zielbotschaft für das Räumliche Leitbild einer Metropole: Die knappe Fläche der Großstadt wird intensiver genutzt, die Wege werden verkürzt, die öffentliche Infrastruktur wird besser ausgelastet, soziale und kulturelle Kommunikation wird durch „Nähe“ gefördert.

Die Kehrseite eines solchen Verdichtungskonzepts liegt allerdings auch auf der Hand: Freiräume, städtisches Grün, Landwirtschaft und Kleingärten geraten unter Druck, Konflikte zwischen Wohnen und Arbeiten – z.B. um Lärm und andere Immissionen – nehmen zu, der Verkehr wird dichter, räumliche Enge kann auch soziale Konflikte verursachen. Im Räumlichen Leitbild wird das Urbanisierungsziel (deswegen) mit einem Freiraumstrukturkonzept (S.63 ff., 77 ff.) verbunden, das die Entwicklung eines 2. Grünen Ringes, neue Stadt(teil)parks und eine Qualifizierung der Landschaftsachsen und Freiflächen vorsieht. Aus Sicht einer nachhaltigen Entwicklung ist auch dies grundsätzlich positiv zu bewerten.

Es muss allerdings daran erinnert werden (s.o.), dass trotz dieses nachhaltigen Grundkonzepts die Siedlungs- und Verkehrsfläche Hamburgs in den letzten Jahren tatsächlich so stark gewachsen ist, wie in kaum einer Periode zuvor.

Neben der grundlegenden Zielbotschaft gibt die Fülle von kurz angeschnittenen Unterthemen (Lärm, Kleingärten, Ausgleichsflächen, Verkehrsachsen, Konversion, Nutzungsmischung, Zentrenstärkung usw.) und auch die Sammlung der sehr heterogenen „Schlüsselprojekte“ dann aber keine rechte Orientierung mehr. Die Behandlung der gerade mit dem Oberthema „Mehr Stadt in der Stadt“ verbundenen Konflikte bleibt offen. Es entsteht

der Eindruck des „anything goes“, des problemlosen Miteinanders aller Teilaspekte, ja der Beliebigkeit.

So ist auch der „Sprung über die Elbe“ als *das* Leitprojekt der Wachsenden Stadt und der zentralen Zielbotschaft keineswegs in allen seinen Teilen ein konfliktfreies „Vorbild für eine nachhaltige, zukunftsorientierte Innenentwicklung“ (S.19). Die im Räumlichen Leitbild zur „Autobahnverbindung für Stadt und Hafen mit höchstem Anspruch an Gestaltung und Umweltverträglichkeit“ (S.61) erklärte Hafenuerspanne ist nach wie vor heftig umstritten. Die Eigenheim-Bebauung der ökologisch wertvollen Feuchtwiesen an der A 1 im Wilhelmsburger Osten – veredelt zu „landschaftsbezogenem Wohnen mit naturnah gestalteten Gemeinschaftsflächen“ (S.59, 105) – kritisiert nicht nur der Zukunftsrat als nicht nachhaltig. Ein Projekt, das Naturflächen für eine unverdichtete Besiedlung am Stadtrand neu erschließt, taugt auch kaum als Beispiel für die Zielbotschaft „Mehr Stadt in der Stadt“.

Damit erscheint die zentrale Zielbotschaft „Mehr Stadt in der Stadt“ als solche durchaus nachhaltig; die für sie in Anspruch genommenen (Beispiels-)Projekte bedürfen dagegen jeweils einer gesonderten Nachhaltigkeitsbewertung.

Ähnlich strukturiert sind auch die anderen Zielbotschaften: Eine sehr allgemeine Zielaussage zu Wohnungs-, Wirtschafts- und Freizeit-Räumen wird jeweils mit einer Vielzahl von Einzelaspekten und Unterthemen verbunden, die die Zielorientierung relativieren statt schärfen. Es entsteht der Eindruck, dass die vielen schon fest eingeplanten oder sogar seit Jahren abgeschlossenen Projekte die Zielbotschaften nicht *umsetzen* und illustrieren, sondern dass sie eher umgekehrt die Zielbotschaften für Wohnen, Wirtschaften und Freizeit in bunter Vielfalt mit einzelnen interessanten Teilaspekten ausschmücken und locker ergänzen. Auf diese Weise wird nicht klar, was die jeweilige Zielbotschaft ausschließen will, was ihr widersprechen würde. Nur selten werden Interessenskonflikte oder Umsetzungsprobleme angedeutet.

- *Familienfreundliche Wohnstatt*

Für die Zielbotschaft „Familienfreundliche Wohnstatt“ verweist das Leitbild auf die Charta von Aalborg, mit deren Unterzeichnung 1996 Hamburg sich „zur *nachhaltigen* Stadtentwicklung und damit zum Ressourcenschutz verpflichtet“ (S.107). Daraus abgeleitet wird eine „standortadäquate Flächennutzung“ – was immer das ist – und die Forderung nach einer Mindestausnutzung von Siedlungsfläche zur Auslastung öffentlicher Infrastruktur „unter Sicherung von Qualitätsstandards“. Dem ist in dieser Allgemeinheit sicherlich zuzustimmen.

Das konkrete Leitziel beschränkt sich allerdings auf die angebotsorientierte Mobilisierung von Flächen für 5000 – 6000 neue Wohnungen pro Jahr bis 2020 – für die verschiedensten Bevölkerungsgruppen und deren Bedürfnisse. Die „Handlungsschwerpunkte“ orientieren sich im wesentlichen an den Konversionsflächen der Inneren Stadt – insofern sicher ein nachhaltiger Grundansatz. Die Karte „Handlungskonzept“ zeigt jedoch, dass die größeren Woh-

nungsbaupotenziale über das ganze Stadtgebiet verteilt sind. Die Nachfrage nach Wohnungseigentum für junge Familien und Senioren soll ebenso befriedigt werden wie der Bedarf nach Mietwohnungen im günstigen und mittleren Preissegment. Es folgt ein ganzer Strauß von weiteren Absichtserklärungen: Erhaltung des sozialen Wohnungsbaus, Verbesserung von Stadtteil-Qualitäten, Bestandsentwicklung, Stabilisierung der Stadtteilzentren, Lärmschutz, Quartiersentwicklung, neue Finanzierungsmethoden, Qualitätsoffensive Freiraum, Förderung von Baugemeinschaften, Hausboote und anderes mehr. Für jeden Gesichtspunkt steht wenigstens ein Projekt (oder umgekehrt: jedes Wohnprojekt liefert einen weiteren Gesichtspunkt), ohne dass ihr Bezug zur Zielbotschaft deutlich wird.

Der Zukunftsrats Hamburg regt deswegen an, zumindest für einzelne Themen deutliche Zielmarken festzulegen – z.B.: Welcher Anteil von Eigenheimen an der Gesamtzahl der Wohnungen in Hamburg wird für die Zukunft angestrebt? Wie hoch soll der Anteil an Sozialwohnungen („wohnungspolitisches Steuerungsinstrumentarium“, S.96) in den einzelnen Bezirken sein? Wie viele Wohnungen sollen in der City und Hafencity zur Wiederbelebung der Innenstadt beitragen? Welcher Anteil an preisgünstigem Wohnraum (€ / m² kalt) soll insgesamt und pro Bezirk erhalten bzw. geschaffen werden? Ohne eine gewisse Quantifizierung bleibt die breit aufgefächerte Zielbotschaft weitgehend beliebig und einer Evaluierung nicht zugänglich.

- *Wirtschaftsraum stärken*

Für die dritte Zielbotschaft „Kompetenzen nutzen – Wirtschaftsraum stärken“ wird eine Flächen-„Verfügbarkeitsreserve“ von 35 – 45 ha pro Jahr angestrebt, die vor allem in Bergedorf und Harburg sowie in der Hafencity zu mobilisieren sind. Nördlich der Elbe sollen private Gewerbeflächen, die nicht oder fremd genutzt werden, wieder ihrer Bestimmung zugeführt werden – ein nachhaltiger Ansatz zur Vermeidung von Flächen-Neuerschließungen, aber im Detail belastet mit vielfältigen anderen (bestehenden) Nutzungsansprüchen.

Im Übrigen übernimmt die Zielbotschaft die Cluster-Orientierung des Leitbilds Wachsende Stadt. Deutliche Priorität erhält die Flächenbereitstellung für Hafen, Luftfahrt und Logistik. Dieses klare ökonomische Ziel verdrängt eine Abwägung mit den hier besonders naheliegenden Umweltrisiken (Lärm, Emissionen). Obwohl großflächiger Einzelhandel zurückstehen und Flächen nicht „fremdnutzen“ soll (S.120, 150), lässt Hamburg einen weiteren großen Möbelmarkt zu (S.130). Bei den Büroflächen ist die erwogene Umwandlung von nicht mehr zeitgemäßen Immobilien in Wohnraum (S.151) sicher eine nachhaltige Option. Stiefmütterlich behandelt die Zielbotschaft die Bildungs- und Hochschullandschaft (S. 135,154) – wieder einmal ein Symptom für den geringeren Stellenwert gegenüber den von der Handelskammer vertretenen Interessen. Gerade aus dem Blickwinkel einer zukunftsfähigen, nachhaltigen Entwicklung ist dies ein deutliches Defizit.

Überhaupt kein Thema der Zielbotschaft „Wirtschaft stärken“ ist die Landwirtschaft und eine nachhaltige regionale Lebensmittelversorgung („aus der Region für die Region“). Stadtnahe Landwirtschaftsflächen werden wohl auch in Zukunft eher Opfer von Flächenansprüchen für Wohnungsbau und Gewerbe bleiben (S.149, vgl. aber auch S.164: Erleben von Kulturlandschaft). Unerwähnt bleiben auch die Energieversorgung Hamburgs und ihre Flächenansprüche – selbst in der 5.Zielbotschaft zur Metropolregion. Dies erstaunt umso mehr, als um Hamburg herum 4 Atomkraftwerke ihren Standort haben, aber voraussichtlich bis 2020 verlieren werden und die Kraftwerke Veddel (Norddeutsche Affinerie), Moorburg und Hafen vor dem Hintergrund erhöhter Klimaschutzanstrengungen heftig diskutiert werden. Auch ein Cluster Erneuerbare Energien muss in einem ansonsten breit aufgefächerten Räumlichen Leitbild seinen Platz bekommen. Für eine nachhaltige Entwicklung ist die Art der Energieversorgung der Metropolregion in den nächsten 13 Jahren einer der Kernpunkte.

Interessant ist die Verortung der Verkehrsinfrastruktur insgesamt in der Zielbotschaft für die Wirtschaft. So plausibel dies für Hafenquerspange, Elbvertiefung und Güterumgehungsbahn ist, so ungewohnt - aber aus Nachhaltigkeitssicht zu begrüßen - ist dies für den Ausbau des ÖPNV und der Radverkehrsinfrastruktur. Dahinter steht wohl das durchaus richtige Ziel „Straße frei für den < auf die Straße angewiesenen > Wirtschaftsverkehr“. Auch beim Verkehr provoziert das bloße Aufzählen all der angestrebten Verbesserungen allerdings die Frage nach der sachlichen Priorität und zeitlichen Reihenfolge. Darf aus der eher kurzen Abhandlung der Engpassbeseitigung im städtischen Straßennetz einerseits und der ausführlicheren Darstellung des Radverkehrsausbaus andererseits auf eine neue – Klima schützende und nachhaltigere – Prioritätensetzung geschlossen werden?

- Stadt Erleben Hamburg

Die vierte Zielbotschaft „Stadt Erleben Hamburg“ hat keine quantifizierte oder sonst zuge-spitzte Kernaussage. Sie versammelt verschiedene Aspekte der Freizeitkultur und des Stadt-Marketing. Nach innen sollen Identität und Heimatgefühl, nach außen Attraktivität und Weltstadt-Image vermittelt werden – von Parks und Kulturlandschaften über Sportveranstaltungen und Museen bis zu „Willkommensorten“ und zum Erlebnisraum Elbe (einschließlich einer „Luftfahrtelbe“!).

Besonders an die weitere Entwicklung der Event-Kultur und ihrer räumlichen Ansprüche sollten Qualitätsanforderungen gestellt werden, die Gemeinwohl- und Zukunftsverträglichkeit stärker in den Blick nehmen. Denn anders als Erholungsflächen, Aussichtspunkte und Willkommensorte für die Gäste Hamburgs sind kurzfristige „Inszenierungen“ und „Groß-Events“ per definitionem nicht nachhaltig (im Sinne von dauerhaft). Der Nutzen für die Identitäts- und Imagebildung (und damit sicher auch für die lokale Wirtschaft) ist abzuwägen mit einer – pro Zeiteinheit – weit überproportionalen Energie- / Ressourcennutzung und Umweltbelastung.

Gerade wer eine Belebung der Innenstadt durch neue Wohnstandorte will, darf diese nicht durch zu häufige „Belagerung“, Sperrung, Müll- und Lärmbelästigung disqualifizieren. Zu fragen ist auch, welche Botschaft Hamburg mit den Großveranstaltungen vermitteln will. Da ist die einer sportbegeisterten Stadt (vom Marathon bis zu den Cycclassics) sicher nachhaltiger als das Image, das mit „Harley-Days“ oder einer Rennwagen-Runde um die Alster transportiert wird. Das gewünschte Image einer Klimaschutz-Metropole erfordert bei den Events eine neue Orientierung und Marketing-Strategie.

Der Zukunftsrat regt an, für jedes Großevent den zusätzlichen Energieverbrauch, CO₂-Ausstoß, Lärmpegel und Reinigungsbedarf im Voraus abzuschätzen (und dann tatsächlich zu messen), um so Entscheidungsgrundlagen – auch für eventuelle Auflagen an die Veranstalter – und für eine Nachhaltigkeitsbewertung zu gewinnen.

Als einen „Willkommensort“ nennt das Räumliche Leitbild den Kreuzfahrt-Terminal. Die hier fest machenden Passagierschiffe belasten mit den Abgasen ihrer weiter laufenden Diesel-Aggregate die Wohnbevölkerung und die Gäste der Hafencity. Die Einrichtung einer Landstromversorgung der großen Kreuzfahrtschiffe wäre ein sinnvoller Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung und für den Ruf einer Klimaschutz-Metropole.

- *Metropole ist Stadt und Region*

Die letzte Zielbotschaft betont zunächst – etwas unvermittelt – die Attraktivität der Weltstadt Hamburg mit *ihren* „internationalen Orten“, um sich erst danach der Region und der organisierten Kooperation mit den Umlandkreisen und –gemeinden zuzuwenden. Eine „Abstimmung und Umsetzung von Strategien, die einem weiteren Zuwachs der Flächeninanspruchnahme entgegenwirken“ (S.187), ist sicher nachhaltig und zu begrüßen. Die auch hier harmonisierende und wohlwollende Darstellung täuscht jedoch darüber hinweg, dass es in der Praxis gerade hinsichtlich der Flächenentwicklung oft um ein heikles Konkurrenzverhältnis geht. Kaum eine Umlandgemeinde wird sich daran hindern lassen, selbst Neubauf Flächen auszuweisen, um (vermeintlich) Geld in die Kassen zu bekommen und mit billigem Baugrund die wenigen jungen Familien aus der Stadt zu locken. So konstatierte die 4. Zukunftswerkstatt „Flächenverbrauch“ der Metropolregion am 15.6.2007, dass man von einer nachhaltigen „Flächenkreislaufwirtschaft“ – so erstrebenswert sie ist – noch weit entfernt ist.

Auch die medienwirksamen Auseinandersetzungen um die Elbvertiefung, die A 26 nach Stade, die Ausgleichsflächen im Umland für Natureingriffe Hamburgs zeugen weniger von Harmonie und Einigkeit in der Metropolregion, sondern von bedeutsamen Nachhaltigkeitsproblemen – mitten im „magischen Dreieck“ zwischen wirtschaftlichen Interessen, ökologischen Risiken und sozialen Ängsten der Bevölkerung. Bisher steht die Hamburger Politik vor allem für die Durchsetzung von Wirtschafts- und Beschäftigungsinteressen.

Auch wenn es ein gemeinsames Vermarktungs-Logo für die Metropolregion Hamburg gibt - die intensiven Marketing-Bemühungen Hamburgs folgen in erster Linie einer „Internationalisierungsstrategie“ (S.193), zu der die Umlandgemeinden und –Kreise eher wenig beizutragen haben. Die Hamburger Bürgerinnen und Bürger gewinnen nicht selten den Eindruck, dass der Politik die Vermarktung der Stadt mit ihren Immobilien und Leuchtturmprojekten wichtiger ist, als das weniger auffällige Bemühen um sozialen Ausgleich, Chancengleichheit und die Pflege des Bewährten, um die identitätsstiftenden Qualitäten Hamburgs.

Der Zukunftsrat Hamburg würde es dagegen begrüßen, wenn die Metropole Hamburg („Stadt und Region“) sich stärker als *die* nachhaltige „Region der Zukunft“ verstehen, verhalten und präsentieren würde, als die sie sich im Wettbewerb des Bundesbauministeriums ab 1997 so erfolgreich beworben hatte. Aus Sicht des Zukunftsrat setzt dies eine Nachhaltigkeitsstrategie für Hamburg voraus, die auch Konflikte mit dem Umland thematisiert und Lösungen im Sinne der Agenda 21 von Rio anstrebt.

Insgesamt bezieht sich das Räumliche Leitbild ab und zu ausdrücklich auf die Vision einer nachhaltigen Entwicklung. Die zentrale Zielbotschaft „Mehr Stadt in der Stadt“ entspricht dieser auch grundsätzlich. Auf der konkreten Ebene der Projekte, Unterthemen und einzelnen Orte bemüht sich das Leitbild jedoch kaum um eine zukunftssichere Balance zwischen wirtschaftlicher Stabilität, ökologischer Nachhaltigkeit und sozialem Ausgleich. Dazu werden die einzelnen Aspekte zu sehr auf die jeweilige Zielbotschaft bezogen (ohne sie wirklich zu konkretisieren), aber die Interdependenz zwischen ihnen weitgehend ignoriert.

Räumliches Leitbild und Sozialer Ausgleich

Gleich eingangs des Entwurfes des „Räumlichen Leitbildes“ wird festgehalten, dass ältere entwicklungspolitische Leitgedanken wie „Integration“ oder „Sozialer Ausgleich“ aus dem Stadtentwicklungskonzept 1996 ebenfalls in Zukunft noch Gültigkeit haben (S.30). In der Folge wird dann jedoch kaum noch weiter darauf eingegangen. Der Entwurf ist eine BSU-interne Vorgabe, wird zu einer Grundlage für behördeninterne Abstimmungsprozesse und zielt auch auf eine Neuordnung des Verhältnisses der BSU zu den Bezirken. Die auffällige Projektorientierung in den Einzelkapiteln verstellt den Blick auf Fragestellungen nach demokratischen Beteiligungs- und Entscheidungsstrukturen, Sozialem Ausgleich oder ressortübergreifendem Handeln. Dies wird noch unterstrichen durch die wiederholte Herausstellung von Leuchtturm-Projekten, die zudem noch einen großen Teil der öffentlichen Mittel binden. Die Entwicklung der Metropole ist weitgehend bestimmt von Wachstum und stetig steigender Nachfrage (S. 17 u.a.).

Die sozialen Realitäten und ihre räumlichen Abbilder in einer Großstadt wie Hamburg werden aber auch von anderen Aspekten bestimmt: Viele Projekte, die im räumlichen Leitbild

genannt sind, zeugen nicht nur von Wachstum, sie lösen lediglich Umverteilungsprozesse aus. Es gibt in der Folge in bestimmten Stadtteilen auch Schrumpfungsprozesse, Leerstand, soziale Konflikte und daraus resultierend einen völlig anderen Handlungsbedarf. Hamburg ist eine der deutschen Städte mit der größten Einkommensschere, mit überdurchschnittlich vielen geringen Einkommen, 1-Personen-Haushalten u.ä. Es gibt große Bereiche in der Stadt, die gekennzeichnet sind von Armut, Bildungsferne, fehlender Integration, mangelnder Teilhabe an Wachstum und Wohlstand. Ein Gemeinwesen muss hier Ausgleich formulieren. Diese sind im Räumlichen Leitbild zu sehr an den Rand gedrückt und werden ebenfalls nur als temporäres Projekt (Aktive Stadtteilentwicklung), nicht aber als entwicklungspolitisches Ziel oder als Strategie behandelt.

Hier liegt jedoch ein breites, fachübergreifendes Arbeitsfeld, das hohe politische Sensibilität erfordert und für das auch die Gewinner der wachstumsorientierten Politik Verantwortung zeigen müssen. Die notwendigen Ausgleichsprozesse erfordern ein hohes Maß an vorausschauender Planung, auch an räumlicher Planung. Diese muss sich niederschlagen in der Bereitstellung von Ressourcen für Bildung, soziale Infrastruktur, Stadtteilkultur, Beschäftigung, Umwelt, Grün, Wohnungsbau, Nahversorgung etc.

Räumliches Leitbild und transparente Planungskultur

Das Räumliche Leitbild in der vorliegenden Form kann Planung nicht ersetzen. Es enthält vielmehr großen Planungsbedarf - aber damit auch große Chancen für eine neue Planungskultur in der Stadt. Diese gilt es zu nutzen.

Die Forderungen nach Orientierungswerten für städtebauliche Dichten, Umnutzung von Konversionsflächen, Revision von Wohnbauflächen, Erweiterungen über die Elbe u.ä. zielen auf eine Neuauflage des Flächennutzungsplans. Zielvereinbarungen mit den Bezirken machen Prioritätensetzungen, fachübergreifendes Handeln, Interessensausgleiche erforderlich – und damit z.B. eine Bezirksentwicklungsplanung. Viele Projekte in diesem Spannungsfeld werden nicht sofort umgesetzt, sondern müssen mit informellen Planungen, mit Beteiligungsprozessen vorbereitet werden. Das Räumliche Leitbild zeigt Planungserfordernisse auf. Diese müssen mit einer hohen Prozessqualität aufgegriffen und umgesetzt werden. Hamburg hat eine selbstbewusste Bevölkerung, die sich gern und kompetent einmischt in Fragen zur Entwicklung der Stadtgesellschaft. Der Wille zur transparenten Planung wird durch die Veröffentlichung des Entwurfs eines Räumlichen Leitbild dokumentiert, der darin enthaltene Anspruch an Planung und Qualität muss nun auch eingelöst werden.

In transparente Planungsprozesse können sich Bürger, Firmen und öffentliche Interessens-träger einbringen. Der Diskurs trägt wesentlich zur Lebensqualität in der Stadt bei. Eine solche Planungskultur muss auch gelten bei privat initiierten Vorhaben. Die Stadt steuert so in

demokratischen, modernen Strukturen das gewünschte Wachstum, sichert gleichzeitig den oben genannten Ausgleich bei Marktversagen, vermittelt Werte des Gemeinwesens gegenüber Wirtschaft und Handel und wirbt für besondere Fragestellungen Fördermittel ein. Sie spielt eine gestaltende Rolle im Einklang mit der Wirtschaft – so verstanden liegen große Chancen im Räumlichen Leitbild.

SRL und Zukunftsrat verstehen den vorliegenden Entwurf eines Räumlichen Leitbildes insofern als Auftakt für künftige qualitätvolle, wachstumsorientierte aber auch verantwortliche Prozesse und Entscheidungen für die künftige räumliche Entwicklung der Stadt. Beide Organisationen sind gerne bereit, dazu einen Beitrag zu leisten. Für die Operationalisierung der im Räumlichen Leitbild genannten Ziele und Maßnahmen sind die Maßstäbe in der Praxis allerdings noch zu entwickeln. Möge der aktuelle Beteiligungsprozess bis zum 30.6.2007 hier erste Maßstäbe setzen!

Anregungen und Forderungen

Der Zukunftsrat Hamburg und die Vereinigung für Stadt-, Raum- und Landesplanung fassen ihre Stellungnahme in folgenden Anregungen und Forderungen zum „Räumlichen Leitbild“ zusammen:

1. Die Diskussion um den Entwurf eines Räumlichen Leitbildes ist – wenn schon nicht prozesshaft und partizipativ organisiert – transparent zu dokumentieren. Die Forderungen der Stellungnahmen und die aus ihnen gezogenen Folgerungen sollten veröffentlicht werden. Auch die Rücknahme des Entwurfs bzw. der Qualifikation als „Leitbild“ ist zu prüfen.
2. Es ist ein langfristiges vorsorgendes Flächenmanagementkonzept zu entwickeln, das auch einen Bevölkerungsrückgang ab 2020 als Möglichkeit berücksichtigt.
3. Das Räumliche Leitbild ersetzt keine Planung. Es sollten Bezirksentwicklungspläne erstellt und darin Prioritäten gesetzt und Zielvereinbarungen getroffen werden, die alle Nachhaltigkeitsaspekte, auch den sozialen Ausgleich – und nicht nur oder vorrangig den Flächenmobilisierungsbedarf der Wachsenden Stadt – berücksichtigen.
4. Hamburg sollte – möglichst zusammen mit den Umlandkreisen für die ganze Metropolregion – eine langfristige Nachhaltigkeitsstrategie entwickeln, und zwar im Zusammenwirken mit den zivilgesellschaftlichen Kräften.
5. Nicht nur in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf, sondern z.B. auch bei größeren Investitionsvorhaben, muss bei der kleinräumlichen und Projektplanung die Bevölkerung vor Ort einbezogen und möglichst in Agenda 21-Prozessen beteiligt und

integriert werden. Insofern ist eine neue Planungskultur einzuführen, die die Bürgerinnen und Bürger zu Partnern macht.

6. Die Politik der Liegenschaftsverwaltung, der Verkauf stadteigener Grundstücke an Bauherrn und Investoren, muss diese Planungen umsetzen und darf sich nicht einseitig an fiskalischen Interessen orientieren.
7. Zur Konkretisierung der räumlichen Leitvorstellungen sollten auf Stadt- und Bezirksebene quantifiziert werden:
 - der anzustrebende Anteil von Eigenheim-Wohnungen am gesamten Wohnungsneubau und am Wohnungsbestand,
 - der Höchstwert für die jährliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in ha (abhängig von der Bevölkerungsentwicklung)
 - der Anteil von Sozialwohnungen am Gesamtbestand und am Wohnungsneubau
 - die anzustrebende Anzahl von Wohnungen in der inneren Stadt (in benannten Stadtteile)
 - der anzustrebende Anteil von preisgünstigem Wohnraum (€/qm, kalt) am gesamten Wohnungsbestand
 - die anzustrebende (zu sichernde) Anzahl von Kleingartenparzellen pro 10.000 Einwohner/innen in besonders verdichteten Stadtteilen (zu benennen)
8. Es sollte ein Räumliches Monitoring eingeführt werden, das die Daten des Monitors Wachsende Stadt und des HEINZ ergänzt und die unter 7. angeregte Datenerhebung einbezieht. Die Daten sollten einmal im Jahr veröffentlicht werden.
9. Die Groß-Events sind hinsichtlich ihres besonderen Ressourcen- und Energieverbrauchs und ihrer spezifischen Umweltbelastungen (CO₂- und Lärm-Emissionen) zu messen. Eine umfassende exemplarische Umweltbilanz einer Groß-Veranstaltung wäre hilfreich. Die Auswirkungen der Groß-Events auf die (schweigende) betroffene Wohnbevölkerung ist stärker zu berücksichtigen.

Zukunftsrat Hamburg

Jochen Menzel

Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung
Regionalgruppe Hamburg/Schleswig-Holstein
Matthias Frinken

Juni 2007