



Zukunftsrat **Hamburg**

Wie nachhaltig nutzt Hamburg seine Fläche ?

Kurzstudie

von Jochen Menzel
Mai 2008

Inhalt

Vorbemerkung	3
Teil I Nachhaltige Flächennutzung	4
1. Bodenfläche als endliche Ressource	4
2. Ziele und Mittel einer nachhaltigen Flächennutzung	6
a. Abwägung zwischen den Nutzungsarten	6
b. Das Ziel: Flächenkreislaufwirtschaft	7
c. Die Mittel: Innenentwicklung und Nachverdichtung	8
d. Weitere flächenrelevante Ziele einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung	9
3. Indikatoren einer nachhaltigen Flächennutzung	10
Teil II Flächennutzung in Hamburg	12
1. Staatliche Konzepte	12
2. Tatsächliche Flächennutzung im Zeitvergleich	14
3. Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche	15
4. Siedlungsfläche und Bevölkerungsentwicklung	18
5. Innenentwicklung, Konversion und Nachverdichtung	20
6. Wohnbauflächen für Eigenheime oder Sozialwohnungen ?	24
7. Erholungsflächen – insbesondere Kleingärten	27
8. Andere Indikatoren einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung	28
9. Ausblick auf die Metropolregion Hamburg	30
Fazit	33

Wie nachhaltig nutzt Hamburg seine Fläche ?

Vorbemerkung

Zur UN-Siedlungskonferenz Habitat II 1996 in Istanbul hatte die Bundesregierung ihren Nationalbericht Deutschland an den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung ausgerichtet¹. 1998 behandelte der Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“² die Flächennutzung als ein wichtiges Nachhaltigkeitsthema. Die nationale Nachhaltigkeits-Strategie der Bundesregierung von 2002³ (mit dem Fortschrittsbericht 2004⁴) setzte der Verringerung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr in Deutschland ein Ziel für 2020: Pro Tag sollen nicht mehr als 30 ha neu erschlossen werden. In der Folge nahmen sich vor allem der Rat für nachhaltige Entwicklung⁵, das Bundesumweltamt⁶, das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung⁷ sowie das Bundesministerium für Bildung und Forschung mit dem Förderschwerpunkt „REFINA“⁸ der Siedlungsflächenentwicklung intensiv an. Die theoretischen Grundlagen, die Ziele, Indikatoren und möglichen Umsetzungsmaßnahmen für eine nachhaltige Flächennutzung sind gut erforscht.

Die folgende Kurzstudie kann und will dies nicht vertiefen. Sie wurzelt auch nicht im Milieu professioneller Stadt- und Bauleitplanung, sondern im zivilgesellschaftlichen Nachhaltigkeitsdiskurs Hamburgs. Sie stellt die wissenschaftlichen Erkenntnisse einfürend in einen globalen Nachhaltigkeits-Rahmen und macht sie dann - partiell - für Hamburg und seine Umgebung fruchtbar. Als kleiner Stadtstaat spielt Hamburg in bundesweiten Datenauswertungen, Modellprojekten und Forschungsvorhaben zu einer nachhaltigen Flächennutzung kaum eine Rolle. Dabei hat sich Hamburg dadurch besonders exponiert, dass es seit Juli 2002 mit dem Leitbild „Metropole Hamburg - Wachsende Stadt“ als einziges Bundesland von dem allgemeinen Ziel abweicht, die Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke zu begrenzen⁹. Die vorliegende Ausarbeitung soll klären helfen, ob dies tatsächlich der Fall ist, ob die Flächennutzung in Hamburg und Umgebung in den letzten Jahren den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung widerspricht oder Rechnung trägt. Es wurden die verfügbaren statistischen Daten bis einschließlich 2007 ausgewertet.

Angesichts der Bürgerschaftswahl am 24.2.2008 und einer neuen Regierungskoalition ist diese Kurzstudie zugleich eine Art bereichsspezifischer Teil-Bilanz der 18. Legislaturperiode. Die im Koalitionsvertrag vom 17.4.2008 vereinbarten Pläne deuten eine Änderung der Flächennutzungspolitik in Hamburg an, werden aber in dieser Kurzstudie nur erwähnt¹⁰.

¹ Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Siedlungsentwicklung und Siedlungspolitik, Nationalbericht Deutschland zur Konferenz HABITAT II, 1996

² Bundestagsdrucksache 13/11200 vom 26.6.1998, Ziff. 4.3

³ Bundesregierung: Perspektiven für Deutschland, S.71, 194

⁴ Bundesregierung: Fortschrittsbericht 2004, S.197-216 (Bundestagsdrucksache 15/4100 S.116-127)

⁵ Empfehlungen „Mehr Wert für die Fläche: Das Ziel 30 ha“, Studie, texte 19, Jan. 2007; Evaluation „Erfolgsfaktoren zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in Deutschland“

⁶ „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr“ Strategiepapier und Materialband, Texte 90 / Dez. 2003

⁷ z.B. Projekt „Nachhaltigkeitsbarometer Fläche“ (2004-2006); IzR 4/5.2005 „Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung durch Plan und Zertifikat“

⁸ Vgl. Projektübersicht unter www.refina-info.de

⁹ Das Regierungsprogramm von 2002 stellt fest: „Ziel des neuen Flächennutzungsplans wird es sein, deutlich mehr Flächen für den Wohnungsbau und die Ansiedlung von Industrie und Gewerbe auszuweisen“.

¹⁰ Siehe unten Teil II 1.

Teil I: Nachhaltige Flächennutzung

1. Bodenfläche als endliche Ressource

Weltweit nutzen etwa 6,5 Milliarden Menschen eine Bodenfläche von 136 Mio. km². Die Weltbevölkerung nimmt weiter zu – voraussichtlich auf über 9 Milliarden, vor allem in ärmeren Ländern. Die nutzbare Bodenfläche nimmt jedoch ab: Klimawandel und Übernutzung vergrößern die Wüsten. Es droht ein ernstes globales Nachhaltigkeitsproblem.

Letztlich ist fast alles Leben auf Bodenfläche angewiesen: Ihre Fruchtbarkeit ermöglicht das Wachstum von Nahrungsmitteln für Mensch und Tier, aber auch von „nachwachsenden Rohstoffen“ zur Energiegewinnung. Ihre Topographie bietet Tieren, Pflanzen und Menschen den notwendigen Lebensraum, macht Artenvielfalt möglich. Ihre Filter- und Speicherfunktion ist entscheidende Voraussetzung für den Wasserhaushalt, für die Gewinnung von lebenswichtigem Trinkwasser. An ihrer Oberfläche und in ihrer Tiefe werden Bodenschätze gewonnen, ohne die der technische Fortschritt nicht denkbar ist. Ihre Stabilität schließlich trägt Wohnungs- wie Gewerbebauten und Verkehrsinfrastruktur. Natur und „Zivilisation“ sind von Bodenfläche abhängig.

Die Industrienationen Europas sind mit 118 Einwohner / km² (EU-25) vergleichsweise dicht besiedelt; Bodenflächen knapp. Vor allem die reichen Länder nutzen aber nicht nur ihre eigenen Flächen, sondern über den Import von Lebens- und Genussmitteln, von Viehfutter und Fleisch, von Bodenschätzen, Holz und Biomasse auch Bodenflächen in anderen Weltregionen. Im Rahmen der weltweiten Klimaschutzpolitik wächst gegenwärtig die Inanspruchnahme von Bodenflächen in anderen Kontinenten um eine neue Dimension: Energiepflanzen zur Herstellung von Biokraftstoffen fordern neue Anbaugelände¹¹. Die Figur des „ökologischen Fußabdrucks“ versucht zu quantifizieren, ob und wie stark ein Land über seine (Boden-)„Verhältnisse“ lebt¹².

In Deutschland wird die Bodenfläche des Staatsgebiets sehr unterschiedlich genutzt: In Flächenländern spielen Landwirtschaft und Wälder eine größere Rolle, in Metropolregionen steht die Siedlungs- und Verkehrsnutzung im Vordergrund. Industrie-, Bergbau- und Naturschutzflächen kommen hinzu. Da dieselbe Fläche nicht für verschiedene Zwecke gleichzeitig genutzt werden kann und Bodenfläche grundsätzlich nicht vermehrbar ist, entsteht Konkurrenz: Wo intensive Landwirtschaft betrieben wird, haben weder Siedlungen noch Gewerbe noch der Naturschutz Raum – und umgekehrt. Wo Lebens- oder Futtermittel wachsen, können keine Energiepflanzen geerntet werden. Täglich werden in Deutschland 114 ha Bodenfläche (Durchschnittswert 2000 –2005) neu für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommen. Das ist ein Landquadrat von mehr als 1 km mal 1 km.

Anders als Ozeane und Atmosphäre, als Klima und Sauerstoff ist Bodenfläche trotz seiner Lebenswichtigkeit kein Allgemeingut der Menschheit. Die Zeit der Jäger und Sammler, in der es keine Grenzen und Rechte an Grund und Boden gab, ist lange vorbei. Bodenfläche ist kein öffentliches, gesellschaftliches Gut, sie ist Staatsgebiet und unterliegt dem Eigentumsrecht. Selbst als staatliches Eigentum ist es grundsätzlich nicht „öffentlich“, sondern Liegenschaft(sgrundstück) der privatrechtlich bzw. „fiskalisch“ handelnden Verwaltung.

¹¹ Vgl. hierzu etwa die Bundestagsdebatte am 21.2.2008 zum Erneuerbare-Energien-Gesetz – hier: die Zerstörung von Regenwäldern für den Export von Palmöl für Biokraftstoffe, Bundestags-Protokoll S. 15235-15262

¹² WWF: Living Planet Report 2006. (Der von Wackernagel entwickelte ökologische Fußabdruck versucht, für die verschiedenen Konsumarten einschließlich des Energieverbrauchs die dafür direkt oder mittelbar notwendige Bodenfläche zu errechnen, und bezieht diese auf eine Region bzw. deren Einwohner.)

Die besondere Qualität von Bodenfläche als multifunktionaler Lebensgrundlage auch für die zukünftigen Generationen drückt sich in unserer Rechtsordnung auf andere Weise aus: Sie unterwirft nicht das Eigentum, sondern die Nutzung einem verbindlichen staatlichen / kommunalen Reglement. Demokratisch legitimierte Gemeinde-, Kreis-, Stadt- und Landesgremien legen fest, welche Flächen wie genutzt werden dürfen. Wer der Eigentümer ist, ist dafür zweitrangig. Er soll frei sein, die Fläche im Rahmen der Nutzungsvorgaben in seinem Interesse zu verwenden.

Die konkrete Nutzungsfestlegung für ein Gebiet, also die Auflösung der Nutzungskonkurrenz zugunsten einer bestimmten Nutzungsart, erfolgt mit Hilfe des komplexen Rechtsinstrumentariums der Raumordnung und Bauleitplanung. Hinzu kommen Programmpläne (z.B. Landschaftsprogramm mit Artenschutzprogramm) als nicht rechtsverbindliche Werke zwischen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan. Der Gestaltungsspielraum der zuständigen Gremien und Stellen wird dabei stark beeinflusst durch Vorgaben und Auswirkungen des Steuerrechts, des Finanzausgleichs, des Umwelt- und Naturschutzes und weiterer Fachpolitiken und -gesetze.

Wer - im Rahmen eines beschlossenen Bebauungsplans - Eigentum an Grund und Boden erworben hat, ist sich nicht bewusst, dass auch sein Grundstück letztlich Teil der globalen Lebensgrundlage für zukünftige Generationen ist, Teil der weltweit abnehmenden Bodenfläche, die immer mehr Menschen versorgen muss. Zwar können die Probleme abnehmender Bodenressourcen in anderen Weltregionen nicht durch „richtige“ Nutzungsfestlegungen in Deutschland oder gar durch Bauentscheidungen eines Grundstückseigentümers in Hamburg gelöst werden. Eine gesellschaftliche Auseinandersetzung über den „Lebenswert“ von Bodenfläche überhaupt, über die Folgen langfristiger Nutzungsfestlegungen und über den eigenen „ökologischen Fußabdruck“ kann jedoch auch bei uns zu einem besseren Verständnis von (globaler) Nachhaltigkeit und Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art.14 GG) beitragen.

Juristisch verkörpert das Eigentum an einer Bodenfläche individuelle Verfügungsmacht, Ausschluss Dritter und auch weitgehenden Schutz vor nachteiligen Änderungen der einmal getroffenen Nutzungsentscheidung. Grundeigentümer sind nicht verpflichtet, ihre Bodenfläche optimal im Sinne des Allgemeinwohls oder gar einer globalen Nachhaltigkeit zu nutzen. Grundstücke mit Baurecht müssen nur im Ausnahmefall tatsächlich bebaut werden. Bodenspekulation ist möglich. Und wenn doch einmal die beschlossene Nutzungsart für Zwecke der Allgemeinheit – z.B. für eine Fernstraße - wieder geändert wird, so garantiert bereits die Verfassung dem Eigentümer eine angemessene Entschädigung des Vermögensverlusts.

Erlangt mithin jeder Erwerber von privatem oder staatlichem Grund ein individuelles subjektives Recht, welches Ansprüche Dritter und Eingriffe des Staates weitgehend abwehrt, so trifft sowohl die kommunalen / staatlichen Planungsgremien als auch die Liegenschaftsverwaltungen¹³ eine große Verantwortung: Wegen der starken privaten Grundeigentumsrechte muss die öffentliche Hand vor einer Veräußerung staatlicher Grundstücke genau, umfassend und weitsichtig prüfen, welche Anforderungen eine zukunftsfähige nachhaltige Stadtentwicklung an die „Entlassung“ der Bodenfläche in private Verfügungsmacht stellt. Eine Veräußerung staatlichen Bodens (ggf. mit Gebäuden), die nur erwerbswirtschaftlichen Zwecken, also dem besten Preisangebot folgt, wird dem nicht gerecht.

Für die Siedlungspolitik bestimmt der grundlegende § 1 Abs.5 Satz 1 des Baugesetzbuches: „Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künf-

¹³ Dieser herkömmliche Begriff weicht zunehmend dem modernen des städtischen / kommunalen Immobilienmanagements.

tigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten.“¹⁴

2. Ziele und Mittel einer nachhaltigen Flächennutzung

Je knapper eine Ressource, desto effizienter sollte sie genutzt werden. Die Bestimmung dessen, was Effizienz bei der Nutzung von Bodenfläche bedeutet, mag bei vorgegebener Nutzungsart gelingen: Bei Landwirtschaftsflächen kann dies der Ertrag pro ha sein, bei Siedlungsflächen die Anzahl nachfragegerechter Wohnungen pro ha. Aber welche Nutzungsart (z.B. Landwirtschaft oder Siedlung) für eine bestimmte Fläche die „effizienteste“ ist, lässt sich quantitativ nicht bestimmen. Hier geht es vielmehr um die in § 1 Abs.5 Satz 1 Baugesetzbuch geforderte Abwägung zwischen wirtschaftlichen, sozialen und umweltschützenden Anforderungen. Dabei ist nicht nur die gegenwärtige Bevölkerung, sondern eben auch die „Verantwortung gegenüber künftigen Generationen“ zu berücksichtigen – ganz im Sinne der Nachhaltigkeitsdefinition der sog. Brundtland-Kommission: „Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“¹⁵.

a) Abwägung zwischen den Nutzungsarten

Zunächst kann grob zwischen 3 Grundnutzungen unterschieden werden, die in Konkurrenz zueinander stehen: a) Siedlung/Verkehr, b) Landwirtschaft und c) Wald/Naturschutz/Wasserflächen¹⁶.

Alle genannten Nutzungsarten haben wie gezeigt eine lebenswichtige Funktion; eine *vorgegebene* Priorität für die Siedlungs- und Verkehrsnutzung besteht nicht – auch wenn Wohnen und Wirtschaften dringend und zu Recht Raumforderungen stellen. Die Bodennutzung für Siedlung und Verkehr hat besondere Nachteile: Sie verdrängt die anderen Nutzungsmöglichkeiten nicht nur aktuell, sondern wirkt als einzige weit in die Zukunft: Wohn- und Gewerbebauten, aber auch Straßen und Bahngeleise haben eine Lebensdauer von vielen Jahrzehnten. Eine spätere Umwidmung der von ihnen belegten Bodenflächen etwa zu Landwirtschafts- oder Naturschutzwecken ist besonders bei privaten Eigentümern kaum realistisch. Neben rechtlichen bestehen tatsächliche Hindernisse: Die natürliche Bodenqualität geht durch die Siedlungsnutzung weitgehend verloren.

Allerdings bedeutet „Siedlungsfläche“ nicht, dass die in Anspruch genommene Bodenfläche zu 100% versiegelt (bebaut, gepflastert, betoniert usw.) ist: Der Begriff „Siedlungsfläche“ umfasst auch Freiflächen wie Vorgärten und begrünte Höfe zwischen Mehrfamilienhäusern. Ihm werden zudem die „Erholungsflächen“ (Park-, Kleingarten-, Sportflächen) zugerechnet, deren Oberfläche ebenfalls nur zu einem sehr geringen Teil versiegelt ist. Dennoch bleiben auch diese Flächen direkt dem Siedlungszweck zugeordnet und auf die Funktion Wohnen bezogen.

Angesichts der Langlebigkeit von Bauten und Verkehrsinfrastruktur kann die Befriedigung der aktuellen Nachfrage nur *ein* Ziel der Nutzungsentscheidung sein. Zusätzlich ist einerseits zu berücksichtigen, dass kurzfristige Änderungen der Gesetze („Pendlerpauschale“, „Eigenheimzulage“), aber auch mittelfristige Einstellungsänderungen („Trend zurück in die Kernstadt“) und die wirtschaftliche Konjunktorentwicklung die zukünftige Nachfrage stark beeinflussen. Andererseits gebietet es die „Verantwortung für die künftigen Generationen“, schon heute die Auswirkungen der langfristigen demografischen Entwicklung in die Planungen einzubeziehen – sowohl quantitativ hinsichtlich der Einwohnerzahl, als auch qualitativ hinsicht-

¹⁴ Dazu im Einzelnen: Wienecke, Nachhaltigkeit als Ressourcenkonzept für die Bauleitplanung, Juristische Diss. Hamburg 2005

¹⁵ World Commission on Environment and Development, Unsere gemeinsame Zukunft, S.46

¹⁶ Zu den Definitionen der Nutzungsarten im Einzelnen vgl. unten S.15

lich der Altersstruktur und der ethnischen Zusammensetzung. Da Prognosen insoweit immer mit Unsicherheiten verbunden sind, müssen die anstehenden Nutzungsentscheidungen vor allem versuchen, Optionen offen zuhalten und spätere Anpassungen zu erleichtern.

Gerade unter Nachhaltigkeits-Aspekten bekommt auf der anderen Seite die stadtnahe landwirtschaftliche Nutzung immer stärkere Bedeutung. Bei entsprechenden Vermarktungsstrukturen können regionale Produkte umweltschädliche Verkehrsemissionen vermeiden, den Klimaschutz fördern. Engere Kundenbeziehungen ermöglichen eine besonders bedarfsgerechte Produktion (z.B. in der Biolandwirtschaft). Durch Nähe zu den Siedlungsgebieten können die Betriebe auch weitere Angebote (Dienstleistungen, Naherholung, Tourismus) entwickeln und durch Diversifizierung ihre wirtschaftliche Stabilität und lokale – „globalisierungsfeste“ - Arbeitsplätze fördern. Auch der zunehmende Bedarf an Biomasse für erneuerbare Energie kann nur auf bzw. in Verbindung mit Landwirtschaftsflächen gedeckt werden.

Schließlich sind auch Naturschutz-, Wald- und Wasserflächen kein „Luxus“, sondern ermöglichen durch die erhaltene natürliche Bodenfunktion erst eine qualitativ angemessene Besiedlung. (Dies gilt erst recht, wenn man der Natur ein eigenes und vorgegebenes, Menschen-unabhängiges Existenz- und Entwicklungsrecht einräumt.) Damit erfüllen diese naturnahen Nutzungsformen sowohl wichtige soziale Aufgaben als auch solche des Arten- und Klimaschutzes. Gerade letztere sind von besonders langfristiger Bedeutung; Versäumnisse und Fehler beim Bodenschutz können unwiederbringliche Verluste und Schäden für das Leben auf der Erde verursachen.

b) Das Ziel: Flächenkreislaufwirtschaft

Geht man aus von der prinzipiellen Gleichwertigkeit der drei genannten Grundnutzungen und davon, dass

- Bodenfläche (insgesamt und innerhalb von Stadt- bzw. Landesgrenzen) nicht vermehrbar ist,
- neue Flächenbedarfe für biologischen Anbau und erneuerbare Energieträger der Landwirtschaft entstehen,
- die Siedlungsraum beanspruchende Bevölkerung in Deutschland langfristig abnimmt und
- steigender Bevölkerungs- und Wohlstandsdruck in anderen Weltregionen eine Ausweitung unseres ökologischen Fußabdrucks¹⁷ verbietet,

sind die Siedlungs- und Verkehrsnutzungen so vorsichtig und flächensparend wie irgend möglich zu gestalten. Eine langfristig nachhaltige Flächennutzungspolitik in Deutschland muss Flächenkreislaufwirtschaft sein, das heißt: Neue Bedarfe für Siedlung und Verkehr müssen auf bereits erschlossenen, aber nicht oder untergenutzten, aufgegebenen oder brach gefallenen alten Siedlungs- und Verkehrsflächen gedeckt werden. Auf die Neuer-schließung und Umwidmung von Landwirtschafts-, Wald- und Schutzflächen für neue Siedlungs- und Verkehrszwecke muss langfristig ganz verzichtet werden. Neue Bodenversiegelungen müssen durch Entsiedelungen an anderer Stelle ausgeglichen werden. Um eine weitere Zersiedelung zu verhindern, sind die derzeitigen Anteile der drei Grundnutzungen an der Bodenfläche im wesentlichen beizubehalten - wenn schon eine Rückführung des Anteils von Siedlungs- und Verkehrsflächen nicht realistisch erscheint.

Für Wachstumsregionen wie gegenwärtig Hamburg und Umgebung bedeutet dies, dass zur Deckung von Zusatzbedarf zumindest solange bereits vorhandene „Altflächen“, Baulücken, Konversionsflächen, aber auch bereits bebaute Flächen mit baulichen Ergänzungsmöglichkeiten genutzt werden, wie es sie noch gibt.

¹⁷ Siehe oben bei Fußnote 11

c) Die Mittel: Innenentwicklung und Nachverdichtung

Eine solche Flächenkreislaufwirtschaft erhöht den Druck auf die vorhandene Siedlungsfläche. Gefordert ist Innenentwicklung, d.h. effizientere Flächennutzung des bestehenden Siedlungsgebiets unter Verzicht auf Neuerschließung im Außenbereich. Ein Mittel dazu ist die Nachverdichtung: Grundstücksteilungen, Lückenbebauung, Geschosszahl-Erhöhung, Verringerung von Bauabständen, Erhöhung des Verhältnisses von Bau- und Nutzfläche zu Grundstücksfläche („in die Höhe statt in die Fläche“).

Flächennutzungs- und Bbauungspläne müssen für die Wohnnutzung unter anderem folgende Fragen beantworten:

- Wie groß soll der Anteil von Eigenheimgebieten in einer (Gesamt- und Teil-)Region sein ?
- Wie groß sollen die einzelnen Wohnbau-Grundstücke sein ?
- Wie hoch / mit wie vielen Stockwerken sollen Mehrfamilienhäuser gebaut werden ?
- In welchem Abstand / welcher Bauweise (offen / geschlossen) sollen die Häuser errichtet werden ?

Eigenheime mit 1 oder 2 Wohnungen sind in ländlichen Gebieten die bevorzugte Bauweise. Einfamilienhaus-Siedlungen sind aber grundsätzlich eine wenig effiziente Form der Flächennutzung und gerade keine Form der Verdichtung. Ein- oder Zweifamilienhäuser benötigen pro Einwohner und m^2 Wohnfläche ungleich mehr Bodenfläche als Mehrfamilienhäuser: Im deutschen Durchschnitt der Jahre 1994-96 ergab sich in Agglomerationsräumen bei Ein- und Zweifamilienhäusern ein Verhältnis von $4m^2$ Bodenfläche für $1m^2$ Wohnfläche und bei Mehrfamilienhäusern von $1,6 m^2$ Boden- zu $1 m^2$ Wohnfläche.¹⁸ Auch der Ressourceneinsatz für den Bau und der Energieeinsatz für die Raumwärme sind in Eigenheimen pro Einwohner wesentlich höher. Eine Verkehrserschließung von Eigenheimsiedlungen mit schienengebundenem öffentlichen Personennahverkehr lohnt meist nicht. Einer Nutzung von Busverbindungen wird in der Regel der eigene PKW vorgezogen – mit den bekannten schädlichen Folgen. Aus Sicht einer nachhaltigen Entwicklung muss es jedenfalls in Städten darum gehen, attraktive Alternativen für das Eigenheim zu schaffen: gut lärm- und wärmeisolierte Stadtwohnungen in hinreichend gegliederten Mehrfamilienhäusern oder allenfalls Reihenhausstrukturen mit öffentlich nutzbaren und teilweise individuell gestaltbaren grünen Freiräumen. Gefragt ist eine Balance zwischen Individualität und Verdichtung, zwischen Urbanität und Entspannung. Die Begründung für neue Eigenheimsiedlungen, sie lockten einkommensstarke Neubürger von außerhalb an und vermehrten so die kommunalen / staatlichen Einnahmen, ist zumindest bei hohen Infrastruktur-Vorleistungen kaum noch stichhaltig¹⁹. In den zitierten Abwägungskriterien des § 1 Abs.5 Satz 1 Baugesetzbuch kommt dieses fiskalische Argument nicht vor.

Die durchschnittliche Wohnfläche der Einwohner einer Region ist für die kommunale / staatliche Flächennutzungsplanung weitgehend tabu. Jeder Bauherr, Käufer oder Mieter soll selbst entscheiden, wie viel Quadratmeter Wohnfläche er sich leisten kann und will – für sich und seine Familie. Entscheidend ist der Preis. Mit steigenden Einkommen der „gehobenen“ Bevölkerungsschicht wachsen auch die Konsum-Ansprüche und damit auch der Flächenverbrauch. Der Staat / die Gemeinde kann nur über eine bewusste Verknappung der Bauflächen die Preise beeinflussen.

Nicht selten entsteht eine besonders hohe Wohnfläche pro Person jedoch auch durch eine Änderung der Lebenssituation: Mussten bei Einzug in ein Eigenheim oder in eine Wohnung $120 m^2$ Wohnfläche noch für 4 Personen ausreichen (= $30 m^2$ /Pers.), so werden nach Auszug der erwachsenen Kinder daraus $60 m^2$ /Pers. für die Eltern und nach dem Tod des Part-

¹⁸ Coenen / Grundwald (Hg.): Nachhaltigkeitsprobleme in Deutschland, Berlin, 2003, S. 159

¹⁹ Vgl. das aktuelle Hamburger REFINA-Projekt „Wohn-, Mobilitäts- und Infrastrukturkosten – Transparenz der Folgen der Standortwahl und Flächeninanspruchnahme am Beispiel der Metropolregion Hamburg“

ners sogar 120 m² Wohnfläche pro Person. Da große Wohnungen / Eigenheime insbesondere für Alleinstehende und Ältere aber auch Nachteile mit sich bringen, könnte ein Wechsel in eine kleinere Wohnung im Wohnumfeld oder die Ermöglichung / Förderung einer Aufnahme von Mitbewohnern in mehrfacher Hinsicht zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen.

Das Thema „Hochhausbau zu Wohnzwecken“ ist eine Nachhaltigkeits-, aber auch eine stadtgestalterische und eine gesellschaftspolitische Frage. Hochhaus-Siedlungen in hoher Verdichtung haben in der Vergangenheit vielfach zu sozialen Problemen geführt. Dagegen gibt es durchaus Wohn-Hochhäuser mit einem angemessenen Abstand voneinander und in grüner Umgebung, die von den Bewohnern geschätzt werden. Entscheidender als die Hausgröße an sich ist eher die soziale Mischung der Bewohnerschaft, das Wohnumfeld und die flankierenden Förder- und Serviceangebote für die Bewohner.

Eine Erhöhung der urbanen Verdichtung als Beitrag zu einer nachhaltigen Flächennutzung hat aber auch Grenzen: Engegefühl und erhöhte Lärmemissionen, verstärkt durch eine erhöhte Wohnungsorientierung bei hoher Arbeitslosenquote können zu sozialen Konflikten bis hin zu Gewaltbereitschaft und Kriminalität führen. Trotz Verdichtung müssen Möglichkeiten der Identifikation, der Kommunikation, Beschäftigung und Erholung erhalten bzw. von vornherein in die Planung einbezogen werden. Größe und Gestaltung der öffentlichen Freiräume gewinnen gerade bei erhöhter Verdichtung eine besondere Bedeutung.

Bei der Ausweisung bzw. Neunutzung von Gewerbeflächen muss es vor allem um die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze gehen. Deswegen sollten Erweiterungen bestehender Gewerbebetriebe und die Ansiedlung neuer Unternehmen von außen Vorrang haben vor bloßen Betriebsverlagerungen ohne neue Arbeitsplätze innerhalb der betrachteten Region. Regionsinterne Verlagerungen tragen nur dann zu einer nachhaltigen Flächennutzung bei, wenn sie größere Flächen zur Neunutzung und ggf. Umwidmung frei machen.

Auch bei Gewerbenutzungen jenseits von Büroraum ist vermehrt auf innovative Konzepte für Nutzungen auf zwei oder mehr Ebenen zu setzen, um Fläche zu sparen. Auch für Produktionsräume und die notwendigen Parkplätze sind zweistöckige Anlagen in Betracht zu ziehen.

d) Weitere flächenrelevante Ziele einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung

Die vorliegende Studie beschränkt sich im wesentlichen auf einzelne Fragen der ökologischen Nachhaltigkeit bei der Nutzung von Bodenfläche. Sowohl die Naturschutz- als auch die Landwirtschaftsaspekte von Bodenfläche, aber auch viele weitere – soziale und wirtschaftliche - Funktionen werden darüber hinaus von der umfassenden Nachhaltigkeits-Anforderung des § 1 Abs.5 Satz 1 Baugesetzbuch umfasst. Einige werden nachstehend erwähnt, um die Breite dessen, was Nachhaltigkeit bedeutet, zu veranschaulichen:

- Siedlungsnutzung hat eine soziale Funktion: Es muss ausreichend preiswerter Wohnraum vorgehalten werden, um auch den ärmeren Bevölkerungsschichten einen menschenwürdigen Lebensraum zu ermöglichen. Diese preiswerten Wohnungen sollten über die Region bzw. die Stadt verteilt sein, um soziale Brennpunkte und Gettoisierung – auch von einkommensschwachen Migranten – zu vermeiden.
- Siedlung muss Räume für kulturelle, sportliche und Freizeitnutzungen vorsehen, die der lokalen Bevölkerung Identifikations- und Kommunikationsmöglichkeiten bieten.
- Schulen, Aus- und Fortbildungseinrichtungen, in Großstädten auch Forschungsinstitute und Hochschulen müssen entsprechend inhaltlichen Konzepten bei der Flächennutzung eingeplant werden.
- Die besonderen Bedürfnisse und Gefährdungen der Kinder (Spielplätze; Kindergärten; Straßenverkehr; Uferkanten), der Jugendlichen (Treffs, Freizeitanlagen), aber

auch der Senioren (Treffpunkte, Seniorenheime; Hauptstraßenverkehr, Lärm) sind bei der Flächennutzung flexibel zu berücksichtigen.

- Nahversorgung und quartiersnahe Arbeitsstätten müssen sich an die Siedlungs- und Bevölkerungsstruktur anpassen und nicht zuletzt unnötigen Verkehr vermeiden helfen.
- Siedlungs- und Verkehrsnutzung sind so zu organisieren, dass sie größtmöglichen Lärmschutz garantieren. So fordern die EG-Umgebungslärmrichtlinie und das novelierte Bundesimmissionsschutzgesetz die Ausweisung und den Schutz „ruhiger Gebiete“.
- Siedlungsnutzung muss das naturschutzrechtliche Gebot berücksichtigen, unzerschnittene Lebensräume für Tiere und Pflanzen zu erhalten und Biotopverbünde einzurichten.

Nachhaltige Flächennutzung für Siedlungszwecke ist damit insgesamt eine hochkomplexe Aufgabe, die nicht nur gegenwärtige Interessens- und Nachfragekonflikte lösen muss, sondern auch zukünftige Bedarfe zu berücksichtigen hat.

Da Fläche nur als natürlicher, unversiegelter und ungenutzter Boden noch alle Optionen für eine zukünftige Nutzung bewahrt, bedarf jede Änderung dieses Status einer kritischen Erforderlichkeitsprüfung. Je stärker bzw. langfristiger die Bodennutzungs-Optionen eingeschränkt werden, desto strenger muss diese Prüfung ausfallen. Die Ausweisung von neuen Siedlungs- und Verkehrsflächen auf naturnahem Boden wird damit zur ultima ratio.

3. Indikatoren einer nachhaltigen Flächennutzung

Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sieht als einzigen Indikator für die Flächennutzung die „Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche (ha proTag)“ vor – mit dem Zielwert von 30 ha / Tag für 2020²⁰. Schleswig-Holstein – wichtig für den nördlichen „Speckgürtel“ Hamburgs – hat in seiner Nachhaltigkeitsstrategie von 2004²¹ folgende 4 Teilindikatoren für die „Flächenbilanz“ benannt: Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche, Anteil der unzerschnittenen verkehrsarmen Räume, Entsiegelung von Flächen, Reaktivierung von Flächen. Quantifizierte Ziele wurden nicht ausgewiesen. Von den anderen Bundesländern hat sich besonders Baden-Württemberg intensiv mit Indikatoren für eine nachhaltige Flächennutzung beschäftigt²².

Am differenziertesten hat sich – soweit ersichtlich - das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung mit Nachhaltigkeitsindikatoren für die Flächennutzung auseinander gesetzt. 40 Indikatoren (17 Kern- und 23 Ergänzungsindikatoren) sollen die Erreichung von Reduktionszielen, Schutz- und Erhaltungszielen, nutzungsstrukturellen Zielen und Nutzungseffizienzzielen messen²³. Nicht für alle Indikatoren gibt es jedoch in allen Regionen entsprechende Daten. Das gilt etwa für den Anteil „versiegelter Flächen“, den Anteil von „Siedlungsfläche auf Böden mit hoher Ertragsfähigkeit“ oder für den Anteil der Baulücken / untergenutzten Flächen an der gesamten Gebäude- und Freifläche. Andere Indikatoren sind für Flächenländer konzipiert und für Stadtstaaten nicht geeignet. Dazu gehören z.B. der Anteil von Sied-

²⁰ Perspektiven für Deutschland, S.44; vgl. dazu Statistisches Bundesamt: Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatorenbericht 2006, S.12

²¹ Landesregierung Schleswig-Holstein: Nachhaltigkeitsstrategie Zukunftsfähiges Schleswig-Holstein, Jan.2004, hier Indikator 31, S.121.

²² www.statistik-portal.de/BevoelkGebiet/Flaechenverbrauch/meta.asp; ferner: Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg: Indikatoren zur Siedlungsentwicklung, März 2007

²³ BBR-Schriftenreihe Forschungen Heft 130 (2007): Nachhaltigkeitsbarometer Fläche – Regionale Schlüsselindikatoren nachhaltiger Flächennutzung für die Flächenziele im Rahmen der Fortschrittsberichte der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie

lungsflächen in schutzwürdigen Landschaften und der Anteil der Siedlungsfläche in ober- und mittelzentralen Orten innerhalb einer Region.

Aus den verschiedenen Katalogen werden im Hinblick auf eine Anwendung auf Hamburg folgende Indikatoren für geeignet und sinnvoll gehalten²⁴, ohne dass sie alle in dieser Kurzstudie im einzelnen mit entsprechenden Datenreihen „gefüllt“ und ausgewertet werden können:

1. *Anteil und Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrs-(SuV)-Fläche an der Gesamtfläche in %*
2. *Anteil erholungsgeeigneter Flächen (Erholungs-, Wald- u. Friedhofsflächen) an der Gesamtfläche und im Verhältnis zur SuV und seine Veränderung*
3. *Unzerschnittene Räume > 1 km² und Anteil an der SuV; effektive Maschenweite des Freiraums in ha*
4. *Schutzgebiete in ha und Verhältnis zur SuV*
5. *Brach- / Konversions- / Recyclingflächen in ha und in % der gesamten Gebäude- und Freifläche*
6. *Anteil der auf Recycling- / Konversionsflächen errichteten Wohnungen am Gesamtbestand neu gebauter Wohnungen*
7. *Anteil der Siedlungsfläche im Einzugsbereich schienengebundener ÖV-Systeme (U-Bahn, Straßenbahn 0,9 km; S-Bahn, Regionaler Schienenverkehr 1,2 km Radius) in %*
8. *Anteil neuer Siedlungsflächen in demselben ÖPNV-Einzugsbereich in % der gesamten neuen Siedlungsfläche*
9. *Verhältnis des Umfangs der Siedlungsflächen zum Umfang eines Kreises mit gleichem Flächeninhalt (Zerklüftungsgrad des Siedlungsgebiets)*
10. *Quotient aus Einwohnerzahl und km² SuV-Fläche und seine Änderung*
11. *Verhältnis von Nettonutzfläche zu neuer Gebäude- und Freifläche in m² Nutzfläche je m² Gebäude- und Freifläche (Wohnfläche zu Gebäude- u. Freifläche Wohnen)*
12. *Quotient aus Leitungslänge und angeschlossener Einwohnerzahl (m je EW) und seine Veränderung (Effizienz der Infrastruktur)*
13. *Quotient aus Wohnfläche und Einwohnerzahl (durchschnittliche Wohnfläche / EW) und seine Veränderung*
14. *Verhältnis Baufertigstellungen Einfamilien-/Doppelhäuser zu Mehrfamilienhäusern und seine Entwicklung*
15. *Quotient aus Bruttowertschöpfung und SuV-Fläche (in T€ je ha SuV-Fläche) und seine Veränderung (Flächenproduktivität)*

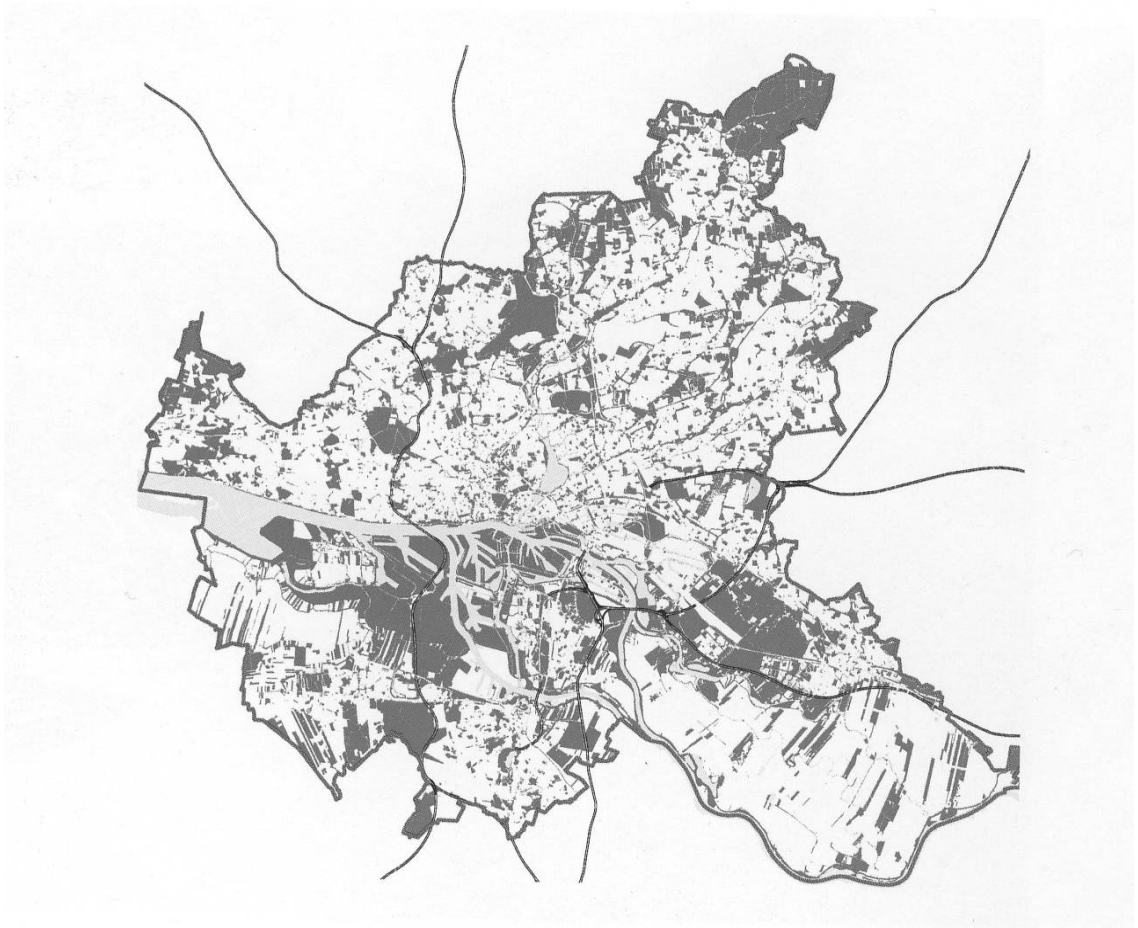
²⁴ Sie werden in Teil II entweder den Auswertungen zu Hamburg zugrunde gelegt oder in Kapitel II 8 kursiv wieder aufgenommen.

Bei vielen dieser Indikatoren wird die Festlegung eines nachvollziehbaren Nachhaltigkeitszielwerts schwer fallen – welche Wohnfläche (Nr.13) ist noch bzw. nicht mehr nachhaltig ? Wann ist die Produktivität einer Fläche zukunftsfähig (Nr.15) ? Gefordert ist eine Gesamtbeurteilung und –bewertung, für die die angegebenen Indikatoren einzelne Aspekte beisteuern.

Teil II: Flächennutzung in Hamburg

1. Staatliche Konzepte

Die Nutzung der Bodenfläche Hamburgs ist nicht nur wegen der gesetzlich vorgesehenen Bauleitplanung ein Dauerthema der Politik. Hamburg verfügt auch selbst über ein „bedeutendes städtisches Flächenportfolio und hat dies bereits in der Vergangenheit strategisch eingesetzt.“²⁵



Stadteigene Flächen; Quelle: Räumliches Leitbild S.75

²⁵ Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt: Räumliches Leitbild – Entwurf, Februar 2007, S. 75

Dementsprechend wurden in kurzen zeitlichen Abständen neue politische Konzepte für die räumliche Stadtentwicklung veröffentlicht – oft nach einem Wechsel der politischen Mehrheiten nach Bürgerschaftswahlen.

- Schon das *Stadtentwicklungskonzept von 1996* der damaligen SPD-geführten Stadtentwicklungsbehörde hatte einen „schwerpunkt flächenschonende stadtentwicklung“²⁶.
- 2001 veröffentlichte die GAL-geführte Umweltbehörde ein „*Kursbuch Umwelt*“, in dem sie sich intensiv der nachhaltigen Flächenentwicklung widmete. Sie formulierte das Ziel, die Zunahme der Siedlungsfläche bis 2050 auf 66 ha pro Jahr zu begrenzen²⁷.
- Nur 18 Monate später stellte der neue CDU-geführte Senat sein *Leitbild „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“*²⁸ als eher quantitatives Wachstumskonzept vor (Steigerung des Bruttosozialprodukts, der Bevölkerung, der internationalen Attraktivität).
- Nach entsprechender Kritik²⁹ zeigte sich die *Fortschreibung des Konzepts* 2003 stärker Nachhaltigkeits-orientiert und einem qualitativen Wachstumsverständnis verbunden. Dies galt besonders für die Themen Flächenrecycling, Revitalisierung von Räumen und das Ziel, „vorhandene Flächen stärker zu verdichten“³⁰. An den quantitativen Wachstumszielen hielt der Senat aber fest.
- Mit dem *Monitor Wachsende Stadt* Bericht 2005 stellte die Senatskanzlei erstmals die Evaluierung des Wachstumsprozesses vor. Das Kapitel „Ausreichende Flächenbereitstellung im Rahmen einer nachhaltigen Flächenkonzeption“ zeigte den Spagat zwischen den Zielen „mehr Siedlungsflächen für das Wachstum“ und „weniger neue Siedlungsflächen durch Innenentwicklung und Recycling“.
- Im Februar 2007 stellte die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt ein aufwändig gestaltetes „*Räumliches Leitbild. Entwurf*“ zur Diskussion. Es „entwirft eine räumliche Zielvorstellung bis zum Jahre 2020 für eine nachhaltige Entwicklung und einen verträglichen Wachstumsprozess...“ und folgt dem Leitbild der Wachsenden Stadt. Das Räumliche Leitbild ist stark Projekt-orientiert und präsentiert eine Fülle politischer Einzelthemen und Zielsetzungen, ohne diese gegeneinander abzuwägen, in eine Rangfolge einzuordnen oder zu quantifizieren. Damit verfehlt das Werk weitgehend seinen Leitbild-Anspruch³¹ und wird zur Illustration der faktischen gegenwärtigen Stadtentwicklungspolitik.

Die zentrale Zielbotschaft „Mehr Stadt in der Stadt“³² macht zwar den Willen zu Innenentwicklung und Nachverdichtung deutlich. In der Umsetzung bleibt sie aber ebenfalls vage. Der Zielwert „< 66 ha/Jahr neuer Siedlungsfläche“ (Kursbuch Umwelt) wird weder übernommen noch geändert. Auch neue Eigenheimprojekte auf ökologisch wertvollen Böden in Stadtrandlage (Kirchdorf-Nord) integriert das Räumliche Leitbild problemlos in die Botschaft „Mehr Stadt in der Stadt“.

Für die „Familienfreundliche Wohnstatt Hamburg“ fordert das „Leitbild“ den Neubau von 5000-6000 Wohnungen im Jahr – für die verschiedensten Bedarfe (vom Eigenheim bis zur Sozialwohnung). Für die Zielbotschaft „Kompetenzen nutzen – Wirt-

²⁶ Freie und Hansestadt Hamburg, Stadtentwicklungsbehörde: stadtentwicklungskonzept, Stand Dezember 1996, S.49 ff.

²⁷ Umweltbehörde Hamburg: Kursbuch Umwelt. Ziele für ein zukunftsfähiges Hamburg, Februar 2001, S.117

²⁸ Freie und Hansestadt Hamburg, Staatliche Pressestelle: Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt; 11.7.2002

²⁹ Zukunftsrat Hamburg, Stellungnahme vom Nov.2002 unter www.zukunftsrat.de / Materialien

³⁰ Senatsdrucksache 2003/0923, S.3, 96

³¹ Vgl. Stellungnahme des Zukunftsrats Hamburg und der Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) vom Juni 2007; www.zukunftsrat.de / Materialien

³² Leitbild, S.52-82

schaftsraum stärken“ fordert das Leitbild pauschal eine jährliche Bereitstellung von 35-45 ha für Gewerbe- und Industriezwecke³³.

- Der Koalitionsvertrag zwischen CDU und Grünen vom 17.4.2008 stellt fest: „Eine intelligente Stadtentwicklung schont Flächen und ermöglicht qualitativ hochwertigen Ausbau... Es soll einen Rückgang bei der Umwandlung von Kultur-/ Naturraum in Verkehrsfläche geben“. Er enthält folgende Einzelfestlegungen:
 - einen Prüfauftrag zum Bedarf an Gewerbeflächen einschließlich eines festen Anteils an Recycling- und Konversionsflächen,
 - die Ausweitung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten,
 - die langfristige Sicherung des Kleingartenbestandes,
 - drei größere Straßenneubauprojekte,
 - einen Verzicht auf die (Eigenheim-)Bebauung in Kirchdorf-Nord,
 - ein „Flächen sparendes“ Logistik-Modellvorhaben
 - die Aufstellung eines Wohnungsbauentwicklungsplans.

2. Tatsächliche Flächennutzung im Zeitvergleich

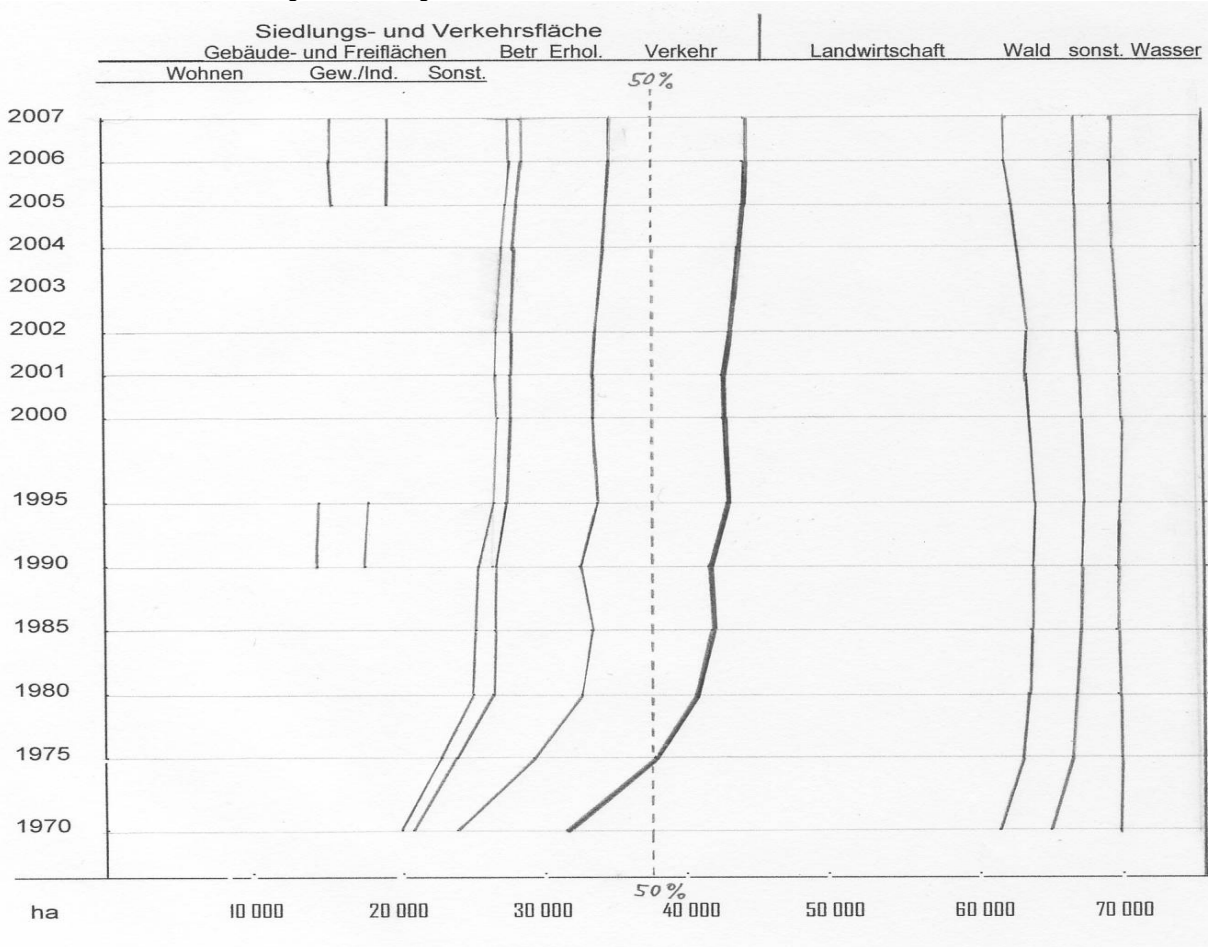
Politische Planung und tatsächliche Entwicklung sind nicht (immer) deckungsgleich. Für eine Nachhaltigkeitsanalyse der Flächennutzung Hamburgs ist es deswegen unverzichtbar, vor allem das statistische Datenmaterial zu befragen.

Die Gesamtfläche Hamburgs beträgt ca. 75 500 ha (einschließlich Wasserflächen). Ihre Nutzung bzw. die Verteilung der verschiedenen Nutzungsarten über die Fläche ändert sich kontinuierlich – als Nullsummenspiel, da die Gesamtfläche innerhalb gegebener Landesgrenzen nicht vermehrbar ist: Eine Zunahme von Siedlungsfläche bedingt eine Abnahme von Landwirtschafts-, Wald- oder „sonstigen Flächennutzungen“ (u.a. Naturschutzflächen und Friedhöfe); eine Ausweitung der Gewerbefläche geht entweder zulasten anderer Siedlungsflächen wie Wohn- oder Erholungsflächen oder z.B. ebenfalls zulasten der Landwirtschaft.

Die nachstehende Grafik zeigt holzschnittartig die Flächennutzung der letzten 37 Jahre. Deutlich wird die starke Ausweitung der Siedlungs- und Verkehrsfläche besonders in den 1970er Jahren und dann wieder ab 2002 (anderer Maßstab !). Sie geht eindeutig auf Kosten der Landwirtschaftsfläche, die seit 1970 um weit mehr als ein Drittel schrumpfte. Seit 1975 nimmt die Siedlungs- und Verkehrsfläche über die Hälfte der gesamten Landesfläche in Anspruch, mit weiter steigender Tendenz. („Knicke“ in den Spalten – z.B. 1990 - sind zuweilen auch einer anderen statistischen Erfassung geschuldet. Die Betriebsfläche - „Betr“ - wurde unterschiedlich abgegrenzt.)

³³ Dem steht eine Forderung der Handelskammer Hamburg von „jährlich 76 – 105 ha Gewerbeflächen zzgl. Reserveflächen“ gegenüber, vgl. Eckpunkte für eine Industriepolitik in Hamburg, Dez. 2006, S. 8

Tatsächliche Flächennutzung in Hamburg 1970 - 2007



Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Daten des Stat. Landesamts und des Landesbetriebs für Geoinformation

3. Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche

Als Siedlungsfläche wird im Folgenden das verstanden, was in den Statistischen Jahrbüchern Hamburgs 1970 – 1986 als „Gebäude- und Hofräume“ plus „Abbauland“ (Kiesgruben als Teil der Betriebsfläche) und ab 1987 und im Liegenschaftskataster als „Gebäude- und Freiflächen“ plus „Betriebsflächen“ definiert ist. Durch die volle Berücksichtigung der Betriebsflächen (+ 725 ha) entsteht 1987 ein Sprung in der Statistik. Die Erholungsflächen (Sport- und Grünanlagen, Kleingärten, Campingplätze u.a.) - üblicherweise zur Siedlungsfläche gerechnet - werden in der nachstehenden Tabelle gesondert betrachtet und gehen dort nicht in der Siedlungsfläche auf. Friedhöfe werden hier nicht zur Siedlungs- oder Erholungsfläche gerechnet. Die Verkehrsfläche ist in den früheren statistischen Jahrbüchern nicht immer gleich abgegrenzt.

Insgesamt sind die statistischen Grundlagen und veröffentlichten Darstellungen seit 1970 mehrfach geändert worden und deswegen nur bedingt vergleichbar³⁴. Zumindest die Summen aus Gebäude-/ Freiflächen, Verkehrs-, Betriebs- und Erholungsflächen erscheinen jedoch über die Jahre gesehen verhältnismäßig aussagekräftig.

Die Hamburger Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) und Erholungsfläche hat sich seit 1970 wie folgt entwickelt (Werte in ha):

³⁴ Zu diesem bundesweiten Problem vgl. ausführlich: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Nachhaltigkeitsbarometer Fläche, 2007; Anhang 1

	1970	1980	1990	2000		2002	2003	2004	2005	2006	2007
SuV	28327	33255	35551	36655		36872	37485	37485	37669	37890	37940
Erhol.	2196	6381	5946	5702		5842	5813	5935	6111	6168	6187
Σ	30523	39636	41497	42357		42714	43298	43420	43780	44058	44127

Vergleicht man die drei Dekaden 1970 bis 2000, dann zeigt sich, dass die Siedlungs-/ Verkehrs- und Erholungsfläche in den 1970er Jahren dramatisch anstieg (um 9113 ha bzw. 30 %). Davon ist allerdings auch ein großer Teil dem Zuwachs an Erholungsfläche (+ 191 %) geschuldet. In den 1980ern stieg die Summenfläche moderat (um 1861 ha bzw. 4,7 %) und von 1990 bis 2000 relativ geringfügig (um 860 ha bzw. 2 %).

In den 4 Jahren seit Einführung des Leitbilds Wachsende Stadt (2002-2006) nahm die Siedlungs-/ Verkehrs- und Erholungsfläche Hamburgs wieder stark zu: um 1344 ha (3,1 %), wobei sich auch die Erholungsfläche überproportional vergrößerte (+326 ha = 5,6 %). Auf eine Dekade umgerechnet würde dieser 4-Jahres-Zuwachs eine Steigerung um 7,9 % bedeuten – fast viermal so stark wie 1990 -2000.

2007 ging der Siedlungsflächenzuwachs dagegen wieder stark zurück (nur 69 ha gegenüber 2006). Ob es sich hier schon um eine Trendumkehr in Richtung Kreislaufflächenwirtschaft handelt, ist heute noch nicht abzusehen, aber eher zu bezweifeln, weil sich die politischen Zielsetzungen seit 2002 nicht änderten.

Der Hamburger Senat bemühte sich seit 2002 mit einem Sofortprogramm („1. und 2. Tranche“) intensiv darum, „vermehrt Flächen zu aktivieren“ „für Wohnen und Arbeitsstätten in ausreichendem Umfang, in nachfragegerechter Qualität, am richtigen Ort und zur richtigen Zeit“³⁵. Bis zum Ende der 18. Legislaturperiode (Februar 2008) wurden 18 Gewerbeflächen von zusammen ca. 175 ha und 17 Wohnbauflächen für zusammen ca. 1700 Wohneinheiten abschließend „mobilisiert“. Der größere Teil des Sofortprogramms soll erst ab 2008 umgesetzt werden: weitere 130 ha Gewerbefläche und weitere 2.430 Wohneinheiten. „Mobilisieren“ bedeutet in diesem Zusammenhang nicht, dass es sich ausschließlich um neu zu erschließende (Landwirtschafts- / Natur-) Flächen handelt, die die Siedlungs- und Verkehrsfläche ausdehnen. Wie groß jedoch der Teil des Sofortprogramms ist, der auf bereits erschlossenen, aber untergenutzten Konversions- und „Altflächen“ realisiert wird, ist dem Abschlussbericht nicht zu entnehmen. Für eine nachhaltige Flächennutzung wäre dies aber ein entscheidendes Kriterium.

Dasselbe Defizit gilt auch für die bezirklichen Anreizsysteme, mit denen der Senat die Bezirke motiviert, möglichst viele baureife Flächen auszuweisen³⁶. Mit entsprechenden Zielvereinbarungen werden die Bezirke in das Leitbild Wachsende Stadt eingebunden. Zwar wird auch die notwendige Ausschöpfung von Recyclingflächen erwähnt, prämiert wird jedoch in erster Linie „die Schaffung neuen Planrechts für Wohnen und Gewerbe wie auch für die Genehmigung konkreter Wohneinheiten“; ausgelobt wird eine „Mobilisierungsprämie für jeden neu ausgewiesenen Hektar Gewerbe- oder Industriefläche“³⁷. Unter diesen Umständen verwundert der hohe Zuwachs an (neuer) Siedlungsfläche bis 2006 wenig.

³⁵ Abschlussbericht Sofortprogramm 1./2. Tranche Wohnen und Gewerbe; Bürgerschaftsdrucksache 18/6733 vom 7.8.2007.

³⁶ Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft zur Neukonzeption der Anreizsysteme, Bürgerschaftsdrucksache 18/7617 vom 18.12.2007; Bürgerschaftsdrucksachen 18/5491 und 5492 vom 19.12.2006 zum 1. und 2. Anreizsystem

³⁷ Drucksache 18/7617, Ziff. 3.1.2

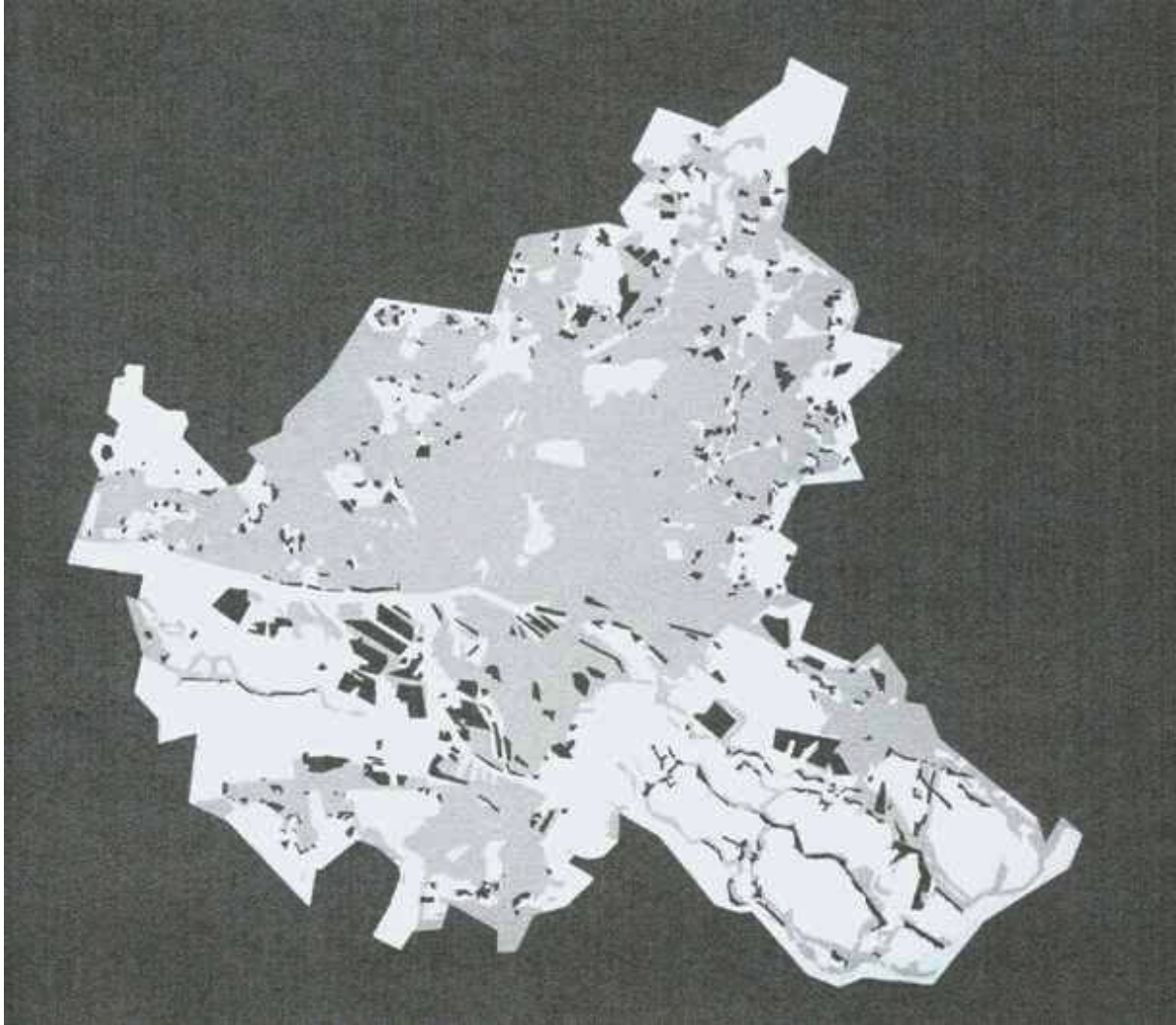
Im Durchschnitt der Jahre 2002 – 2006 ergibt sich ein jährlicher Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche von 336 ha (mit Erholungsfläche) bzw. 254,5 ha (ohne Erholungsfläche). Dies widerspricht dem Ziel einer Flächenkreislaufwirtschaft eklatant. Aber auch das bescheidenere Ziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wird verfehlt: Je nachdem, ob man den für ganz Deutschland propagierten Zielwert von 30 ha / Tag auf die Fläche oder auf die Einwohnerzahl Deutschlands bezieht, ergeben sich für den Anteil Hamburgs daran sehr unterschiedliche Zielwerte³⁸. Beim Flächenanteil Hamburgs von nur 0,21 % der Bundesfläche errechnet sich ein anteiliger Zielwert von nur 23 ha / Jahr. Beim Bevölkerungsanteil Hamburgs von 2,1 % der deutschen Gesamtbevölkerung ergibt sich ein anteiliger Zielwert von 230 ha / Jahr (einschließlich Erholungsfläche). Der tatsächliche Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Hamburg hat beide Margen in den Jahren 2002–2006 deutlich überschritten. Klar „gerissen“ wurde schließlich auch die vom Kursbuch Umwelt angelegte Messlatte von 66 ha/Jahr.

Der isoliert betrachtete Siedlungsflächenzuwachs 2007 kommt mit 69 ha dem Zielwert des Kursbuchs Umwelt jedoch sehr nahe. Bezieht man ihn in den durchschnittlichen Jahreswert mit ein, ergeben sich pro Jahr nur 283 ha (mit Erholungsfläche) – statt 336 ha – für die letzten 5 Jahre (2002-2007).

Seit 1970 ist das Siedlungsgebiet Hamburgs um 13 604 ha, d.h. um 44,6 % gewachsen und nimmt nun 58,6 % der Landesfläche in Anspruch³⁹. In welchen Teilen der Stadt diese Zuwächse erfolgten, gibt die nachstehende Karte wieder. Dabei sind nur größere neue Siedlungs- und Verkehrsflächen (schwarz) berücksichtigt, die über die Siedlungsfläche von 1970 (grau) in die Landwirtschafts-, Wald- und in sonstiger Weise genutzten Flächen (hellgrau) vorgedrungen sind.

³⁸ Zur – offenen – Diskussion über die Kriterien für die Regionalisierung des 30 ha-Ziels vgl. BBR, Nachhaltigkeitsbarometer Fläche, 2007, S.23 ff.; Winkler, Flächensparsame Siedlungsentwicklung – ein „nachhaltig“ verfolgtes Ziel? RaumPlanung 132/133, S.119 geht für die Metropolregion Hamburg vom Einwohnerbezug aus.

³⁹ Der Wert von 59,4 % im Monitor Wachsende Stadt, Bericht 2007, S.65, beruht darauf, dass dort auch die Friedhöfe in die Erholungsfläche eingerechnet wurden.



Auffällig ist, dass die großen neuen Siedlungsflächen südlich der Elbe entstanden sind: Industriegebiete im Hafengebiet und im Mühlenberger Loch, Wohngebiete im Bezirk Bergedorf (z.B. Allermöhe). Nördlich der Elbe sind die Neubaugebiete meist von geringerer Größe und eher in den Randbereichen zu finden. In der Inneren Stadt ist die Bodenfläche bereits fast durchgehend in Gebäude-/Frei- und Verkehrsfläche umgewandelt (erkennbare Ausnahmen: Außenalster, Stadtpark, Friedhof Ohlsdorf). Deutlich ist auch, dass sich besonders in Randlagen die Gebäudefläche ausbreitet, etwa durch eine Einengung der Hummelsbütteler Feldmark im Norden.

Eine ungebremste Fortsetzung der Wachstumsdynamik der Jahre 2002-2006 würde bis ca. 2080 alle heute noch verbliebenen landwirtschaftlichen und natürlichen Landflächen Hamburgs (hellgrau) für Siedlungs- und Verkehrszwecke (einschließlich Erholung) beanspruchen. Bei Einbeziehung des Wertes von 2007 würde dies in ca. 110 Jahren erreicht sein. Dies wäre nicht zukunftsfähig und nachhaltig. Das Argument, Hamburg sei vergleichsweise dünn besiedelt und habe noch ausreichend Flächenpotenzial für Neuausweisungen⁴⁰, stößt damit schnell an Grenzen.

4. Siedlungsfläche und Bevölkerungsentwicklung

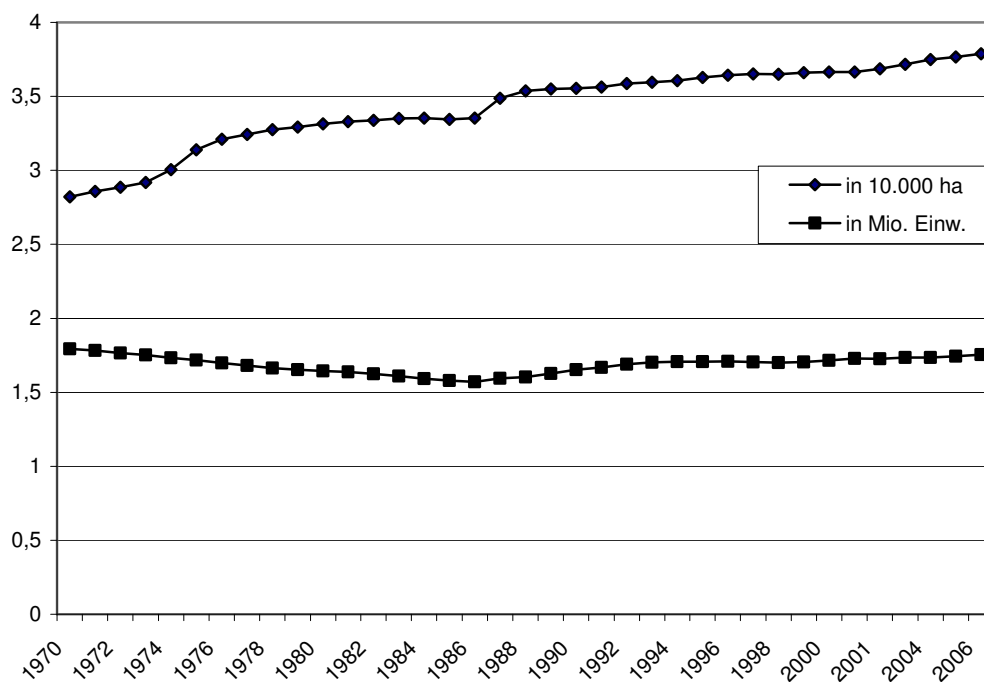
Das wesentliche Argument für das starke Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den vergangenen Jahren ist das Wachstum der Bevölkerung, vor allem der Zuzug vieler

⁴⁰ Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt, S.23

Menschen aus den östlichen Bundesländern und aus dem Ausland. Tatsächlich erlebte Hamburg 2000 und 2001 und nun wieder seit 2005 eine deutliche Bevölkerungszunahme. Bereits 1964 hatte Hamburg jedoch mit 1,857 Millionen Einwohnern eine Größe, die absehbar nicht wieder erreicht werden dürfte. Noch 1970 war die Bevölkerung mit 1,75 Mill. Einwohnern etwa so groß wie heute – bei einer um 44,6 % geringeren Siedlungs- und Verkehrsfläche gegenüber 2007. Der Ausbau der Siedlungs- und Verkehrsfläche folgte dann aber erst in der anschließenden Dekade, in der die Einwohnerzahlen schon wieder stark abnahmen – bis auf den Tiefststand von 1,571 Mio 1986.

So ist nachvollziehbar, dass die danach sich beschleunigende Bevölkerungszunahme nicht schon wieder von einer entsprechenden Vergrößerung der Siedlungs- und Verkehrsfläche begleitet wurde. Seit der Jahrtausendwende weisen sowohl die Siedlungsflächen- als auch die Bevölkerungsentwicklung einen parallelen Aufwärtstrend auf. Allerdings übersteigt das Flächenwachstum die Bevölkerungszunahme bis 2006 erkennbar. Deutlich ist auch, wie stark sich der Abstand zwischen Flächen- und Bevölkerungswachstum insgesamt seit 1970 vergrößerte. (2007 ist es umgekehrt: Die Einwohnerzahl in diesem Jahr stieg um 0,9 % (Bevölkerungsfortschreibung Nov.2006 - Nov.2007), die Fläche dagegen nur um 0,16 %.)

Siedlungsfläche (ohne Erholungsfläche) in ha und Bevölkerungsentwicklung bis 2006



Eigene Zusammenstellung aus Daten des Statistikamts Nord.

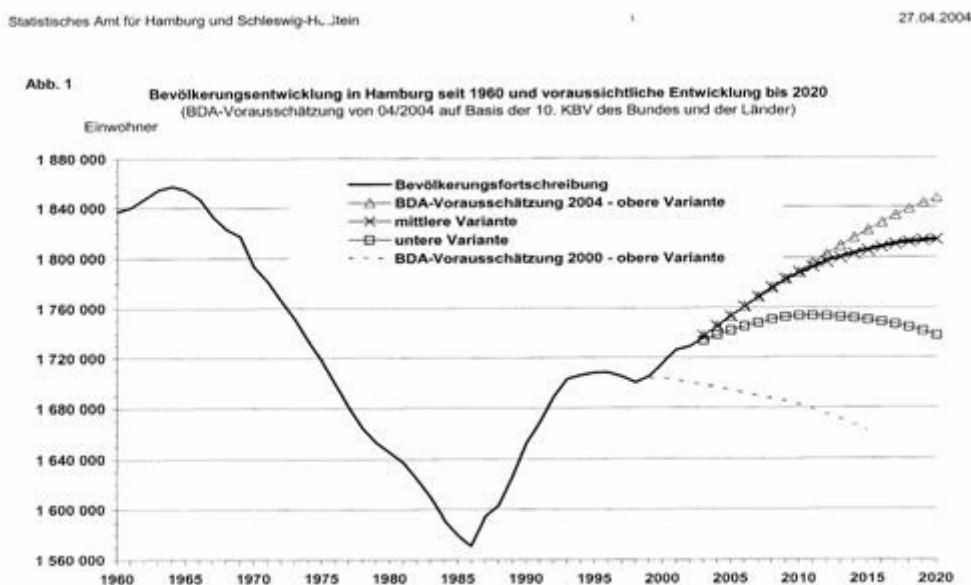
Das Argument, die gegenwärtige Ausdehnung der Siedlungsfläche sei notwendige Folge der aktuellen Bevölkerungsentwicklung ist angesichts der zum Teil gegenläufigen Entwicklungen in der Vergangenheit zumindest nicht zwingend. Dies gilt umso mehr, als die Bevölkerungsentwicklung in den Bezirken und Stadtteilen Hamburgs auch sehr unterschiedlich verlief. Von 1995 bis 2005 ging die Einwohnerzahl im Bezirk Nord, in der City, aber auch in Teilen Wandsbeks sogar zurück⁴¹. Hier könnte sich entsprechendes Potenzial ergeben, Mehrbedarf ohne Neubaumaßnahmen zu decken.

Aus Sicht einer nachhaltigen Entwicklung ist der Blick aber nicht nur zurück, sondern vor allem in die Zukunft zu richten, also auf die künftige Bevölkerungsentwicklung. 2004 erarbeitete der Basisdatenausschusses des Statistischen Amtes auf der Basis der 10. Koordinierten

⁴¹ Vgl. Hamburger Abendblatt 16.6.06 mit den Ergebnissen einer Kurzstudie des Zukunftsrats Hamburg für die Jahre 1995-2005; vgl. auch Räumliches Leitbild S.90 f. für die Jahre 1995 – 2003.

Bevölkerungsvorausberechnung des Bundes und der Länder eine Vorausschätzung für Hamburg bis zum Jahr 2020⁴². Danach wird die Hamburger Bevölkerung in der mittleren Variante, der sich der Senat anschloss, bis 2020 auf 1,814 Mio Einwohnerinnen und Einwohner wachsen.

Die Kurve des Anstiegs verläuft jedoch so, dass der Zuwachs schon 2006 am größten ist und danach immer weiter abflacht, bis 2020 der Scheitelpunkt erreicht ist. Dabei wird eine Vergrößerung der Lücke zwischen Sterbefällen und Geburten und ein stetiger Rückgang des positiven Wanderungssaldos zugrunde gelegt. Folgt man diesen Prämissen, dann ist für die Zeit nach 2020 wieder von einer absoluten Abnahme der Hamburger Einwohnerzahlen auszugehen.



In der Realität hat sich die Bevölkerungszunahme – etwas „verspätet“ - ab 2005 jedes Jahr beschleunigt und geht dank einer guten Wirtschaftskonjunktur 2006 und 2007 über die vorausgeschätzten Steigerungsraten hinaus. Dennoch entspricht sie insgesamt in etwa den Zahlen der Vorausschätzung. Noch ist nicht absehbar, wie lange dieser Trend anhalten wird. Einer gegenwärtig erfreulichen Geburtenrate steht eine sich langsam abschwächende Konjunktur gegenüber. In jedem Falle erscheint ein Bevölkerungsrückgang ab 2020 heute noch nicht weniger wahrscheinlich als zur Zeit der Vorausschätzung des Basisdatenausschusses 2004. Um diese Option zu berücksichtigen, sind die rechtlichen Möglichkeiten für vorübergehende Nutzungen und zur Erleichterung späterer Nutzungsänderungen zu prüfen, z.B. durch die Vergabe von neuen Grundstücken in Erbpacht⁴³.

5. Innenentwicklung, Konversion und Nachverdichtung

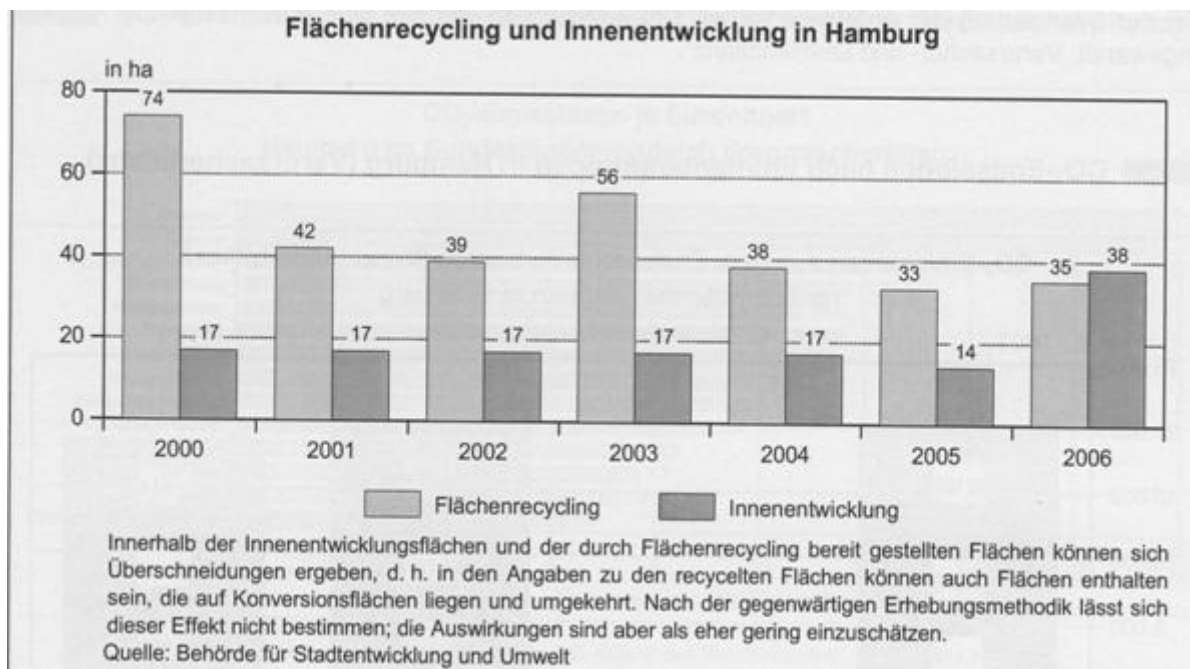
Die kritisierte Inanspruchnahme von naturnahen und landwirtschaftlichen Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke kann vermieden werden, wenn der Flächenbedarf auf Böden realisiert wird, die schon erschlossen sind, aber nicht, unter- oder fehlgenutzt werden. Es

⁴² Ergebnisse und nachstehende Grafik in Antwort auf eine Kleine Anfrage: Bürgerschaftsdrucksache 18/798 vom 3.9.04

⁴³ Der vorzeitige Verkauf der Erbbaugrundstücke an die Berechtigten nach dem sog. Aktionsmodell 2003 – 2006 diente diesem Vorsorge- und Vorsichtsgedanken nicht und war eher fiskalisch / finanziell motiviert; vgl. Bürgerschaftsdrucksache 18/5467 vom 15.12.2006: Mit dem Verkauf erzielte die Stadt Einnahmen von 224 Mio Euro.

geht um Flächenrecycling, Konversionsflächen, Baulücken, Nachverdichtung – die nachhaltigen Alternativen zum „Flächenfraß“. Auch wenn die Begriffe zum Teil nicht klar voneinander abgegrenzt sind bzw. sich überlappen, ergibt eine Bestandsaufnahme dieser Formen einer nachhaltigen Flächennutzung in Hamburg folgendes Bild:

Von **Flächenrecycling** spricht man in erster Linie bei Böden mit Schadstoffverdacht (Altlasten), die vor einer neuen Nutzung zunächst dekontaminiert bzw. durch Bodenaustausch wieder verwendbar gemacht werden müssen. 2000 – 2006 erreichte das Flächenrecycling einen durchschnittlichen jährlichen Flächengewinn von 45 ha, allerdings mit abnehmender Tendenz⁴⁴. Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt will gewährleisten, dass jährlich 40 ha Recyclingflächen zur Verfügung stehen⁴⁵. Im Januar 2006 gab es noch 1533 private und 863 staatliche Flächen, die altlastverdächtig sind und der Prüfung bzw. Sanierung bedürfen. Für 860 Flächen insgesamt besteht „Handlungsbedarf bei Nutzungsänderungen“⁴⁶. Nicht veröffentlicht sind die Größen dieser Flächen oder der Gesamtumfang. Die Sanierung und Bereitstellung öffentlicher Altlastflächen unterliegt immer einer Wirtschaftlichkeitsprüfung, in die allerdings auch die Einsparung von Neuerschließungen und der Wert einer nachhaltigen Flächennutzung für zukünftige Generationen eingehen sollte.



Quelle: Monitor Wachsendes Stadt Bericht 2007 S.69

Als **Konversionsflächen** behandelt der Hamburger Senat größere Flächen, die im öffentlichen Eigentum (Bahn, Bundeswehr, Post, Krankenhäuser, Stadt) stehen oder standen und durch den normalen Strukturwandel nicht mehr für die bisherige infrastrukturelle, industrielle oder Hafennutzung gebraucht werden. Flächen unter 2 ha oder solche, die innerhalb derselben Nutzungskategorie umstrukturiert werden („Revitalisierungsfläche“), werden nicht zu den Konversionsflächen gerechnet⁴⁷. Das Paradebeispiel für eine Konversionsfläche ist das Gebiet der Hafencity, wo ehemalige Hafennutzung durch Gewerbe- und Wohnnutzung ersetzt wird.

⁴⁴ Monitor Wachsende Stadt Bericht 2007, S.9

⁴⁵ www.hamburg.de, Behörden; Stadtentwicklung / Umwelt; Boden/ Altlasten; Flächenrecycling; Stand 2.3.08

⁴⁶ Mobilisierung von Flächen für die Wachsende Stadt, Bürgerschaftsdrucksache 18/ 3628 Anlage 1

⁴⁷ auch zum Folgenden: Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt: Konversionsflächen in Hamburg, Jahresberichte 2005 und 2006; Bürgerschaftsdrucksache 18/2650; der Bericht 2007 vom 17.1.2008 blieb dagegen sehr kurz und Senats-intern;

Aufgrund eines Antrags der Bürgerschaft⁴⁸ befasste sich der Senat intensiv mit der Erfassung, Strukturierung und Umnutzung der Konversionsflächen und entwickelte einen „Masterplan“. Insgesamt gelten zur Zeit 734 ha als Konversionsflächen. Davon wurden bis Ende 2005 Projekte von insgesamt 84 ha (weitgehend) realisiert, 188 ha werden gegenwärtig bebaut bzw. befinden sich in Bauvorbereitung. Der größte Teil (462 ha) sind laufende Projekte, d.h. Ermittlungs-, Verhandlungs-, Planungsvorhaben. Noch nicht „in Arbeit“ sind 82 ha Konversionsfläche. Es handelt sich insgesamt um 70 Projekte, die sich auf alle Bezirke verteilen, wobei Bergedorf und Eimsbüttel kaum betroffen sind.

Von besonderem Interesse im vorliegenden Zusammenhang ist die voraussichtliche Verfügbarkeit der Flächen der laufenden Projekte. Anfang 2006 ging die Stadtentwicklungsbehörde von Folgendem aus:

Genehmigungsreife innerhalb eines Jahres (2007):	144 ha
innerhalb von zwei Jahren (2008):	2 ha
innerhalb von drei Jahren (2009):	89 ha
innerhalb von fünf Jahren (2011):	88 ha
zur Zeit nicht absehbar :	<u>139 ha</u>
	462 ha

Für die Bilanz „alternativer“ Flächen könnte man – sehr pauschal – in den nächsten 5 Jahren einen durchschnittlichen Flächengewinn durch Konversion von ca. 65 ha ansetzen. Hinzuzurechnen wären Umnutzungsflächen, die die Größe von 2 ha nicht erreichen oder die in derselben Nutzungskategorie effizienter genutzt werden können. Hierüber sind allerdings keine Zahlen veröffentlicht. Hierauf scheint der Hamburger Senat bzw. die Privatwirtschaft auch nicht dieselbe Energie zu verwenden wie auf die großen Konversionsflächen.

Ein aktuell wenig ausgeleuchtetes Thema ist das der **Baulücken**. Sie bilden – wie Flächen zur Umnutzung – grundsätzlich ein weiteres Potential für eine nachhaltige Flächennutzung. Die zuständige Baubehörde hatte 1990 einen Baulückenbericht erstellt, in dem private wie öffentliche Grundstücke aufgeführt waren, die zwar über Baurecht verfügten, von den Eigentümern jedoch nicht oder fehl-genutzt wurden. Eine Behördenaktion, die betroffenen Eigentümer zu einer Baunutzung zu motivieren, blieb erfolglos. Das private Eigentumsrecht (s.o.) setzte sich durch, vor einem grundsätzlich möglichen Baugebot schreckte die Behörde zurück.

Wie heikel dieses Thema ist, zeigte die äußerst dürftige Antwort des Senats auf eine entsprechende Kleine Anfrage aus dem Jahr 2005⁴⁹. Weder zur aktuellen Zahl der Baulücken noch zur Frage des Eigentums (privat oder staatlich) gab der Senat Auskunft. Aufschlussreich ist dennoch das Zitat aus dem Kataster von 1990: Danach wurden seinerzeit 3101 Baulücken ermittelt. Unterstellt man einmal - rein theoretisch - eine Grundstücksgröße von 1000 m², ergäbe sich eine zusätzliche Nutzungsfläche von 310 ha (einmalig). Wo Baulücken in geschlossener Mehrfamilienhausbebauung liegen, könnte eine Lückenschließung Wohnraum über mehrere Geschosse bereit stellen.

Angesichts der gestiegenen Nachfrage nach Siedlungsfläche und des Gebots einer nachhaltigen Flächennutzung sollte wieder eine automatisierte Baulückendatei aufgebaut und gepflegt werden. Es ist nicht zu verantworten, naturnahe Flächen für neue Siedlungsnutzung zu beanspruchen, wenn im Siedlungsgebiet selbst Bauland grundsätzlich zur Verfügung steht. Es sollte eine gesellschaftspolitische Diskussion über diese Baulücken wieder aufgenommen

⁴⁸ Bürgerschafts-Drucksache 18/863

⁴⁹ Baulücken in Wohngebieten, Bürgerschaftsdrucksache 18/2022 vom 8.4.2005

und die Verantwortung der Eigentümer – öffentlicher wie privater – eingefordert werden⁵⁰. Bei Vorliegen der Voraussetzungen sollte die Behörde auch ein Baugebot nicht scheuen.

Schließlich sind auch die **Potenziale nachträglicher Verdichtung** innerhalb des Siedlungsgebiets – soweit ersichtlich – weder qualitativ noch quantitativ ausreichend ermittelt. Wie viele Grundstücke wären grundsätzlich geeignet für eine Teilung und Zweitbebauung (z.B. „Pfeifenstiel-Grundstücke“)? Welche Wohngebäude lassen baurechtlich ein weiteres Stockwerk oder einen Aus- oder Anbau zu? Welche Wohnquartiere lassen eine Änderung der Nutzungsfestlegungen mit dem Ziel der Nachverdichtung zu? Wo können leer stehende Bürogebäude zu Wohnzwecken umgewidmet werden? Wo kann eine Betriebserweiterung durch eine Aufstockung des Gebäudes statt einer Vergrößerung der Gewerbefläche erreicht werden?

Wo sind auf der anderen Seite stadtgestalterische Grenzen für eine nachträgliche Verdichtung zu berücksichtigen? Hier ist nicht selten auch zwischen der Besitzstandswahrung zugunsten alteingesessener Eigenheimbesitzer und der Ermöglichung von Wohnen im Grünen für Neubürger mit einander abzuwägen⁵¹.

Im Räumlichen Leitbild geht die Stadtentwicklungsbehörde von einem „Verdichtungspotenzial im Bestand“ von 30 % der bis 2020 zu erstellenden 75.000 – 90.0000 Wohnungen aus⁵². Auf die jährliche Zielzahl von (5000-)6000 neuen Wohnungen bezogen, ergibt sich bei einem Schlüssel von 50 Wohnungen pro ha eine angenommene Nachverdichtungsreserve von 36 ha pro Jahr.

So richtig diese Fragen und Rechnungen zur Erreichung einer nachhaltigen Flächennutzung sein mögen - wegen der eingangs beschriebenen privaten Eigentumsrechte wird die Realisierung entsprechender Potenziale wohl nur bei den städtischen Wohnungsgesellschaften ernsthaft in Betracht kommen. Eine öffentliche Debatte zur begrenzten Bodenfläche der Stadt und zu ihrer effizienten, nachhaltigen Nutzung könnte den über den Verkehrswert hinaus gehenden Ressourcenwert von Grund und Boden wieder bewusster machen und zu zukunftsfähigen Entscheidungen motivieren.

Eine überschlägige Addition aller in diesem Kapitel für eine Umwidmung oder intensiveren Nutzung zur Verfügung stehenden Altflächen ergibt für die nächsten ca. 5 Jahre ein jährliches Potenzial von

40 ha Recyclingflächen
 65 ha größere Konversionsflächen
 10 ha kleinere Konversionsflächen < 2 ha (grob geschätzt)
 15 ha Baulücken (grob geschätzt)
 10 ha Nachverdichtung (grob geschätzt, statt 36 ha s.o.)
 140 ha

Dieses Flächenangebot ist teilweise spekulativ, weil entscheidende Daten nicht (mehr) systematisch erhoben werden. Ein gesamtstädtisches Nachverdichtungskataster könnte einer nachhaltigen Flächennutzung die notwendige Grundlage geben⁵³. Die geschätzte Zahl von 140 ha entspricht zwar bei weitem nicht der tatsächlichen Siedlungs- und Verkehrsflächenzunahme der letzten Jahre in Hamburg (außer 2007). Sie ist aber immer noch wesentlich

⁵⁰ Vgl. den Antrag der SPD-Fraktion „Verträglich wachsen – Baulandreserven im Bestand aktivieren, Baulücken in Wohngebieten schließen. Bürgerschaftsdrucksache 18/6623 vom 5.7.2007

⁵¹ Vgl. die Kleine Anfrage „Strukturerhaltungspläne – keine Bausünden mehr in Alstertal / Walddörfer“, Bürgerschaftsdrucksache 18/8050 vom 26.2.2008. Die Widerstände der Anwohner im Hamburger Norden gegen Neubaugebiete und Nachverdichtungen hatten zur Evozierung der Bebauungspläne durch den Senat geführt, vgl. Fortschreibung des Leitbildes: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt, vom 11.7.2003, S.27

⁵² S. 94

⁵³ Vgl. GAL-Anträge vom 6.12.2004 und 8.6.2005; Bürgerschaftsdrucksachen 18/1390 und 18/2412 und den Bericht des Stadtentwicklungsausschusses dazu, Bürgerschaftsdrucksache 18/1971 vom 16.3.2005

größer als alle oben zitierten Zielwerte für eine sparsame Flächennutzung. Aus der Vergabe staatlicher Flächen von 2005⁵⁴ errechnet sich für die angestrebten neuen 6000 Wohneinheiten pro Jahr ein Flächenbedarf von ca. 41 ha, wenn sie im Geschosswohnungsbau errichtet werden. Eine jährliche Gewerbeflächen-Bereitstellung von 45 ha (Obergrenze) hinzugerechnet, ergibt sich ein Jahresbedarf von 86 ha. Das grob geschätzte „Altflächen“-Angebot von 140 ha könnte diesen Bedarf zuzüglich weiterer Erholungs- und Verkehrsflächenansprüche decken, also das Ziel einer Flächenkreislaufwirtschaft erreichen.

6. Wohnbauflächen für Eigenheime oder Sozialwohnungen ?

Eine wachsende Bevölkerung braucht zusätzlichen Wohnraum. Die Erhaltung, Pflege und Modernisierung des Wohnungsbestandes sollte – nicht zuletzt aus ökologischen Gründen - Vorrang vor Neubauten haben. Der Mehrbedarf an Wohnraum kann aber nicht durch nachfragegerechte Umgestaltung alter Haussubstanz gedeckt werden. Eine nachhaltige Flächennutzung fordert, notwendige Neubauten auf „Altflächen“, durch Nachverdichtung, nötigenfalls auf möglichst kleiner „neuer“ Fläche zu schaffen. Zwei Aspekte sollen hierzu näher beleuchtet werden: die Ausweisung von Eigenheimgebieten und die Sicherung von ausreichendem Wohnraum für sozial Schwache.

Wie bereits angesprochen ist der Bau neuer **Eigenheime** eine wenig effiziente und kaum nachhaltige Form der urbanen Flächennutzung. So vergab Hamburg (ohne Hafencity GmbH) im Jahre 2005 eine Grundstücksfläche von 5,5 ha für 137 Eigenheime und eine Fläche von 1,73 ha für 255 Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau⁵⁵. Die Flächeninanspruchnahme für Eigenheime war also fast 6 mal so groß wie für Wohnungen im Geschosswohnungsbau.

Für den Einzelnen ist dies jedoch kein Entscheidungskriterium für einen Haus- oder Wohnungskauf oder Mietvertrag. (Hier verhält es sich ähnlich wie zwischen dem betriebs- und dem volkswirtschaftlichen Optimum.) Die Nachfrage nach Ein- / Zweifamilien- oder Reihenhäusern ist groß und wird auch in Zukunft bestehen. Sie muss „angemessen“ – d.h. unter Abwägung aller Nachhaltigkeitsaspekte aus § 1 Abs.5 Baugesetzbuch - in dafür ausgewiesenen oder auszuweisenden Ortsteilen und Gebieten befriedigt werden. Seit Jahrzehnten liegen Hamburg-weit ca. 20 % aller Wohnungen in Eigenheimen – bei sehr unterschiedlicher Verteilung auf die Bezirke und Stadtteile.

Der Markt für Eigenheime im Bestand ist verglichen mit anderen Großstädten in Hamburg weitgehend ausgeglichen; die Preise sind in den vergangenen Jahren insgesamt nicht ungewöhnlich stark gestiegen. Dennoch werden in nicht unerheblichem Maße neue Baugrundstücke (auf Neu- und Altflächen) angeboten: Mit Stichtag 15. März 2008 veröffentlichte das Hamburger Abendblatt⁵⁶ eine Aufstellung von 631 Eigenheimbauplätzen (davon 289 für Reihenhäuser) innerhalb des Stadtgebietes – gezählt wurden nur Bauplätze mit mindestens 5 Parzellen / Wohneinheiten. Übernimmt man die durchschnittliche Grundflächengröße pro Eigenheim von 2005, so nimmt dieses Angebot eine Gesamtfläche von über 25 ha in Anspruch – eine Fläche, auf der (theoretisch) 3750 Wohnungen im Geschosswohnungsbau (statt 631 Wohnungen in Eigenheimen) erstellt werden könnten.

Seit 2000 ist die Eigenheim-Quote in fast allen Hamburger Bezirken kontinuierlich gestiegen, so in Bergedorf von 33,4 % auf 34,2 % und selbst im hochverdichteten Bezirk Hamburg-Mitte von 8,9% auf 9,1%. Hamburg-weit steigerte sich die Quote zwar zunächst nur von 20,5% auf 20,8 %.

Als dramatisch zeigt sich die Entwicklung jedoch, wenn man die Baugenehmigungen und Baufertigstellungen der letzten Jahren betrachtet: Während 1999 neue Wohnungen nur zu

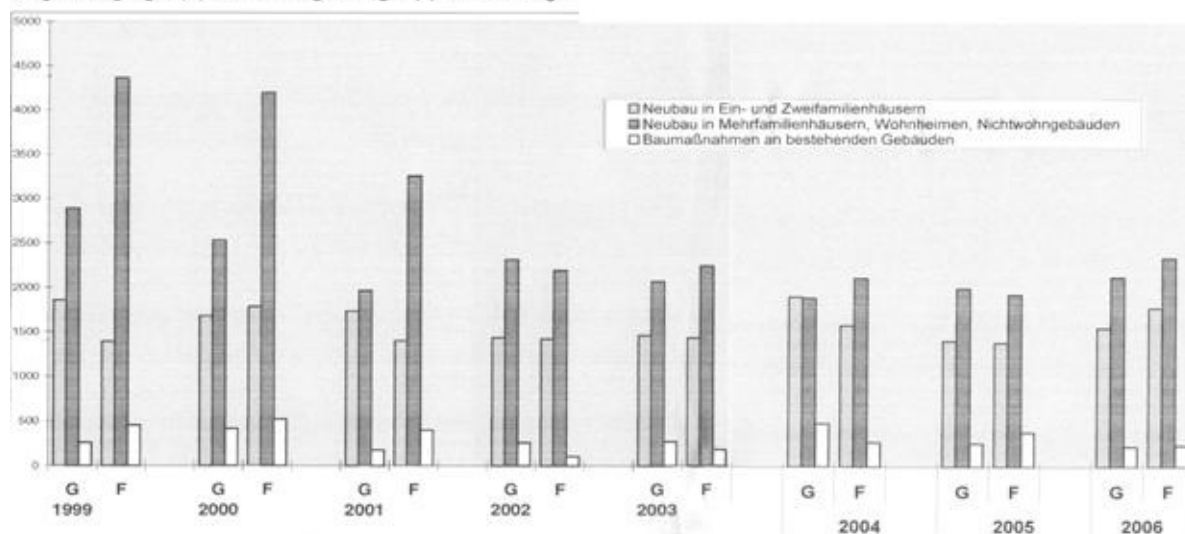
⁵⁴ Bürgerschaftsdrucksache 18/4155 vom 2.5.06

⁵⁵ Bürgerschaftsdrucksache 18/4155 vom 2.5.06

⁵⁶ 5./6. April 2008, S. 43

ca. 25 % in 1- oder 2-Familienhäusern fertiggestellt wurden, sind es seit 2004 jeweils über 40 % (2007: 41,6 %). Ähnlich verhält es sich mit den Baugenehmigungen (G). 2007 liegt der Wert bei 36,2 % (Anteil der genehmigten Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern).

Baugenehmigungen (G) und Baufertigstellungen (F) von Wohnungen



Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Bericht F II 1,2,4 – j/03 und 06 H

Das bedeutet, dass die Bodenfläche Hamburgs unter dem Leitbild der Wachsenden Stadt besonders wenig effizient genutzt wurde. Dies erklärt auch zu einem Teil, warum trotz einer geringen Wohnungsbautätigkeit in den letzten Jahren die Siedlungsfläche überproportional zunahm und die durchschnittliche Wohnfläche je Einwohner von 32,8 m² 1990 auf 36,5 m² 2006 anstieg⁵⁷.

Die Zunahme der Bevölkerung in den letzten Jahren beschränkte sich jedoch nicht auf eine sozial besser gestellte Schicht, die sich ein Eigenheim leisten kann. Dies zeigen die sozialen Nachhaltigkeits-Indikatoren⁵⁸ (z.B. Arbeitslosenquote, ausländische Schulabbrecher, Sozialleistungs-Empfänger), die sich - prozentual bzw. je Tausend Einwohner – trotz guter Konjunktur auch 2005 und 2006 nicht grundlegend besserten. Die Bodenfläche Hamburgs muss deswegen auch heute einer hohen Nachfrage nach günstigem Wohnraum für einkommensschwache Bevölkerungsschichten gerecht werden. Dies geschieht durch **Sozialwohnungen und preisgünstigen Wohnraum in Mehrfamilienhäusern**.

Mit der Föderalismusreform ist die Regelung des Wohnungswesen in die Länderkompetenz übergegangen. Gegenwärtig bereitet der Senat ein Hamburgisches Wohnraumförderungs- und Wohnraumschutzgesetz und eine ergänzende Verordnung vor, die vor allem die Zweckentfremdung von Wohnraum verhindern soll⁵⁹. In letzterer wird festgestellt: „Die Freie und Hansestadt Hamburg ist ein Gebiet, in dem die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist“, § 1 des Verordnungsentwurfs. Dies kann nicht nur Auswirkungen für die Zweckentfremdung bestehenden Wohnraums haben, sondern erfordert im Sinne einer zukunftsfähigen, nachhaltigen Politik auch eine angemessene Nutzung der begrenzten Bodenfläche für neuen günstigen Wohnraum.

⁵⁷ Stadtteildatenbank des Statistikamts Nord

⁵⁸ Vgl. Hamburger Entwicklungs-Indikatoren Zukunftsfähigkeit (HEINZ) 2007 – www.zukunft.de; Monitor Wachsende Stadt Bericht 2007, S.74 ff.

⁵⁹ Bürgerschaftsdrucksache 18/7191 vom 16.10.2007; vgl. schon den Antrag der SPD-Fraktion „Den Wohnungsbau beleben und den Menschen eine Chance auf eine bezahlbare Wohnung erhalten“, Bürgerschaftsdrucksache 18/6383 vom 6.6.2007

Die obige Grafik zeigte schon, wie wenig Wohnraum in der Wachstumsphase 2000 – 2006 überhaupt entstanden ist: Einer Bevölkerungszunahme von über 50.000 Einwohnern steht eine Erhöhung des Wohnungsbestandes von 21.000 Wohnungen gegenüber, davon weit mehr als ein Drittel in Eigenheimen.

2007 zeigt sich eine dramatische Lücke: Die Bevölkerung wuchs in diesem Jahr um ca. 16000 Personen (Bevölkerungsfortschreibung Nov.2006 – Nov.2007⁶⁰). Fertig gestellt wurden dagegen nur 2899 neue Wohnungen, davon 1206 in Eigenheimen. Auch die 2007 erteilten Baugenehmigungen für Wohngebäude deuten in dieselbe Richtung: Von den nur 1706 Genehmigungen bezogen sich 86 % auf Eigenheime (36 % der Wohnungen), also kaum auf Wohnraum für die ärmere Bevölkerung. Dabei wohnen in Hamburg fast 80 % der Haushalte zur Miete⁶¹. Aber auch bei den verbleibenden 14 % der Baugenehmigungen für Mehrfamilienhäuser kann nicht davon ausgegangen werden, dass vor allem mittlerer und preiswerter Wohnraum geschaffen wird⁶². Im ersten Quartal 2008 stiegen die geforderten Mieten für Neuvermietungen gegenüber dem Vorjahr um durchschnittlich 8,2 %⁵⁵. Der gegenwärtig noch vorhandene kostengünstige Wohnungsbestand verringert sich kontinuierlich durch Sanierungen und Abriss.

Der gebundene Sozialmietwohnungsbestand nimmt ständig ab – von 190 000 Wohnungen 1994 auf 116.000 Wohnungen 2007⁶³. Dementsprechend hat sich auch der Anteil der Sozialwohnungen an allen Wohnungen in den letzten Jahren verringert. In Gesamt-Hamburg fiel er allein von 2000 bis 2006 von 17,8 % auf 14 %, in Wandsbek von 20,7% auf 15,1%. Der Neubau von Sozialwohnungen kann diesen Verlust gegenwärtig nicht kompensieren.

Mit einer Wohnungsbauoffensive versucht der Senat nun, zusammen mit den Verbänden VNW und BFW der Wohnungswirtschaft bis 2009 2000 neue Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau zu realisieren – sowohl auf privatem als auch auf städtischem Grund⁶⁴. Die Preise der städtischen Grundstücke liegen 10% bzw. 20 % unter dem Verkehrswert, die Mieten sollen dementsprechend moderat sein. Der Erfolg dieser wichtigen Maßnahme bleibt ebenso abzuwarten wie der von der neuen Koalitionsregierung vereinbarte „Wohnungsbauentwicklungsplan“, der allerdings den seit Jahren angestrebten Zielwert (5000-6000 Wohnungen jährlich) nicht erhöht. Beides wird kaum ausreichen, die auch in der mittelfristigen Zukunft zu erwartende Nachfrage nach günstigem Wohnraum zu decken.

Einen besonderen Stellenwert für die Wohnungspolitik – vor allem für die einkommensschwachen Bevölkerungsschichten – hat nach wie vor die städtische Gesellschaft SAGA GWG, die mit über 130 000 Wohnungen ca.15 % des Wohnungsbestandes hält. Der kontinuierliche Verkauf von Wohnungen (1172 Wohnungen zwischen 2002 und Ende 2007⁶⁵) schmälert allerdings die Fähigkeit von SAGA GWG, ihre soziale Aufgabe der Daseinsvorsorge zu erfüllen.

Betrachtet man die Feststellungen in diesem Kapitel für die beiden Gesellschafts-Pole zusammen, so muss die Flächennutzung zu Wohnzwecken in den letzten Jahren als sehr einseitig und wenig nachhaltig beurteilt werden - insbesondere, wenn man auch Kriterien der sozialen Nachhaltigkeit berücksichtigt.

⁶⁰ Statistikamt Nord: Internet-Veröffentlichung Monatszahlen für Hamburg

⁶¹ Bürgerschaftsdrucksache 18/7191 vom 16.10.2007, S. 3

⁶² Auskunft des Immobilien-Verbandes Deutschland: „Für Privat-Anleger lohnt es sich nicht, in mittlere Wohnlagen zu investieren“, Hamb. Abendblatt 16.4.08, S.1

⁶³ Vgl. beispielhaft Bürgerschaftsdrucksache 18/7941 vom 8.2.2008, Kleine Anfrage „Wegfall der Sozialbindung – Wie hoch steigen im Hamburger Westen die Mieten?“

⁶⁴ Vgl. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft „Verkauf von städtischen Grundstücken für den Geschosswohnungsbau Teil2“, Bürgerschaftsdrucksache 18/7447 vom 15.1.2008

⁶⁵ Bürgerschaftsdrucksache 18/7892 vom 5.2.2008

7. Erholungsflächen – insbesondere Kleingärten

Die Erholungsflächen, wozu neben öffentlichen Parks auch Sportanlagen und Campingplätze (nicht aber Friedhöfe) gehören, werden grundsätzlich der Siedlungsfläche zugerechnet. Ihr ökologischer Wert, aber auch ihr Versiegelungsgrad ist meist gering. Sie halten Optionen für andere zukünftige Nutzungen offen, können aber nicht mehr als naturnahe Fläche angesehen werden. Ihre Gesamtfläche ist in den letzten Jahren parallel zur gesamten Siedlungs- und Verkehrsfläche gewachsen - 2007 auf 6187 ha, was einem Anteil von 14 % entspricht.

Während sich die meisten Erholungsflächen dadurch auszeichnen, dass sie der benachbarten Bevölkerung oder zumindest einer größeren Zahl von wechselnden Nutzern zur Verfügung stehen, ist dies bei der Unter-Kategorie „Kleingärten“ anders. Sie werden durch Vereine verwaltet, die Parzellen von 300 m² unbefristet an einzelne Personen oder Familien verpachten. Damit werden ähnliche individuelle Rechte vergeben, wie sie das Eigentum an einem Eigenheimgrundstück enthält (ohne dass der Wohnbedarf entfällt). Es gibt auch eine Reihe von 1000 m²-Parzellen, auf denen ehemalige Behelfsheime faktisch dem dauernden Wohnen dienen.

Die Gesamtfläche der Hamburger Kleingärten beträgt ca.1400 ha - das entspricht einem Anteil von 22,7 % der Erholungsflächen insgesamt. Diese Gesamtfläche ist in den letzten Jahren weitgehend unverändert geblieben, allerdings sind einzelne Kleingartenflächen aus dem Innern von Stadtteilen an die Peripherie „verlegt“ worden (Ersatzflächen). Ein Vertrag der gut organisierten Kleingärtner mit der Stadt garantiert die Aufrechterhaltung von 10.000 Parzellen; eine Nutzung von Kleingartenflächen für Bau- oder Verkehrszwecke löst in vielen Fällen einen gesetzlichen Ersatzflächenanspruch aus⁶⁶.

Aus Sicht einer nachhaltigen Entwicklung sind Kleingärten ambivalent. Einerseits enthalten sie der Allgemeinheit wertvolle innerstädtische Bodenflächen vor, ohne Wohn- oder Gewerbebedarfe zu befriedigen, und bilden insofern eine wenig nachhaltige Flächennutzung. Andererseits dienen sie ökologischen und sozialen Zwecken. Kleingärten werden zumeist intensiv naturnah gestaltet und fördern den Artenschutz. Zudem bilden sie oft die Basis für eine enge soziale Nachbarschaft. Der soziale Zweck für einkommensschwache Bevölkerungsschichten tritt allerdings im Vergleich zur Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg immer mehr hinter (individuellen) Erholungszwecken zurück. Die gesetzliche Bedingung für eine Privilegierung von Kleingärten, nämlich der Anbau von Gemüse und Gartenfrüchten für den Eigenbedarf, legitimiert sich heute nicht mehr durch einen dringenden Nahrungs(ergänzungs)bedarf. Wenn im Internet mehr als 350 freie Parzellen zur Verpachtung angeboten werden⁶⁷ und auch gut verdienende Akademiker solche Chancen nutzen⁶⁸, dann scheint die ursprüngliche Legitimation des Kleingartenwesens heute nicht mehr zu tragen. Der sehr geringe Pachtzins von ca. 80 Euro pro Jahr und Parzelle deckt kaum die Infrastrukturkosten (Strom- und Wasseranschluss, Gemeinschaftsanlagen)⁶⁹, geschweige denn den hohen Wert von innerstädtischem Grund und Boden für zukünftige Generationen. So wie man beim Energie- und Ressourcenverbrauch zu Recht die Internalisierung der Nachhaltigkeitskosten fordert, so liegt dies auch beim Flächenverbrauch nicht fern.

Wenn bei wachsender Bevölkerung ein Mehrbedarf an Siedlungsfläche entsteht, können Kleingartenflächen nicht tabu bleiben, wenn weiterer „Flächenfraß“ durch eine Neuerschließung naturnaher Flächen im Siedlungsrandgebiet vermieden werden soll. Dabei kommt aber

⁶⁶ Vgl. hierzu Fortschreibung des Leitbildes: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt, S. 31; Räumliches Leitbild S.75

⁶⁷ Eigene Auswertung im März 2008

⁶⁸ Vgl. Antwort des Senats auf eine Große Anfrage „Wachsende Stadt – Welche Zukunft haben Hamburgs Kleingärten und Grünflächen? Bürgerschafts-Drucksache 18/485 vom 13.7.2004; hier Frage III 6 df)

⁶⁹ Zum Pachtzins: Schwabe, Grundrechtspraxis im Kleingartenrecht, Neue Juristische Wochenschrift 2008, S.477

nicht nur eine Neuausweisung als Bauland in Betracht, sondern zunächst die Öffnung bislang individueller Erholungsflächen zu einem Erholungsgebiet / Park für die gesamte neue Nachbarschaft. Entsprechende – sehr vorsichtig formulierte – Überlegungen des „Räumlichen Leitbilds“⁷⁰ sind damit auch aus Nachhaltigkeits-Sicht zu begrüßen. Positiv wäre auch eine konsequente Bevorzugung von Familien mit kleineren Kindern bei der Vergabe von Kleingartenparzellen⁷¹. Denn diese jungen Familien sind es zumeist, die sonst Eigenheime im Grünen suchen. Schließlich könnten Kleingärten auch als Übergangsnutzung auf (nicht kontaminierten) Brach- und unbebauten Konversionsflächen angelegt werden.

8. Andere Indikatoren einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung

Oben unter I 3. wurde eine Reihe von Nachhaltigkeits-Indikatoren des Bundesamtes für Boden und Raumordnung vorgestellt. Soweit sie nicht bereits die Grundlage für die vorstehenden Ausführungen bildeten, sollen sie nun – soweit Daten verfügbar - ergänzend herangezogen werden, ohne dass sie hier im Einzelnen vertieft diskutiert werden können.

- Eine Zusammenstellung von „**unzerschnittenen Naturräumen**“ nach Zahl und Größe (z.B. > 1 km²) existiert in Hamburg – soweit ersichtlich – nicht. Auch die **effektive Maschenweite der Freiraumfläche** wird nicht ermittelt. Diesem Indikator liegt die Vorstellung zugrunde, dass Naturräume eine bestimmte Mindestgröße und Störungsfreiheit aufweisen müssen, um Tieren und Pflanzen nachhaltig einen ausreichenden Lebensraum zu bieten. Entsprechendes gilt auch für die Erholungsfunktion. Das Hamburgische Naturschutzgesetz fördert zu demselben Zweck Biotopverbünde. Das Räumliche Leitbild⁷² weist Gebiete aus, die zu einem 2. Grünen Ring zwischen der Inneren und Äußeren Stadt entwickelt werden sollen, es nimmt Bezug auf die Verzahnung der Siedlungs- mit den Landschaftsachsen und verweist auf das Freiraumverbundsystem. Quantifiziert und damit hinsichtlich der Zielerreichung messbar sind die Absichtserklärungen aber nicht.
- 19 Hamburger **Naturschutzgebiete** (außer dem Wattenmeer) mit einer Gesamtfläche von 5557 ha entsprechen der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie der EU. Hinzu kommen reine Vogelschutzgebiete (nach EU-Richtlinie) mit einer Fläche von 1652 ha. Sie gehören zum europäischen Netz der Natura 2000-Flächen. Zusammen bilden sie einen Anteil von 9,5 % des Landesgebiets und 16 % der Siedlungs- und Verkehrsfläche (2006). Die Anteile sind seit 1996 stark gestiegen, bleiben aber unter dem Durchschnitts-Landesanteil der EU-Mitgliedsstaaten (12,8 % FFH-; 10,01 % Vogelschutz). (Mit dem zuletzt eingerichteten Naturschutzgebiet „Hummelsbütteler Moore“ wurde zugleich in unmittelbarer Nähe ein größeres Landschaftsschutzgebiet aufgehoben, um die Erweiterung einer Mülldeponie zu ermöglichen.) Aus Nachhaltigkeitssicht ist nicht nur die Festlegung von Schutzgebieten wichtig, sondern auch ihr Erhalt und ihre Pflege, um die Anforderungen des Natura-2000-Netzes zu erfüllen.
- Durch einen Vergleich des Umfangs der Siedlungsfläche (Länge der Umrisslinie) mit dem Umfang eines Kreises mit demselben Flächeninhalt soll der **Zerklüftungsgrad** der Siedlungsfläche gemessen werden. Je weniger die Siedlungsfläche der Kreisform entspricht, desto größer ist grundsätzlich die Neigung, Siedlungslücken und naturnahe Zwischenräume auszufüllen, das Siedlungsgebiet zu „arrondieren“⁷³. Für Hamburg wurde die Siedlungsumrisslinie bisher nicht gemessen. Das nach wie vor propagierte

⁷⁰ Räumliches Leitbild S.75; ferner die Verweise auf die Drucksache Leitbild: Metropole Hamburg – wachsende Stadt in der Senatsantwort siehe Fußnote 44

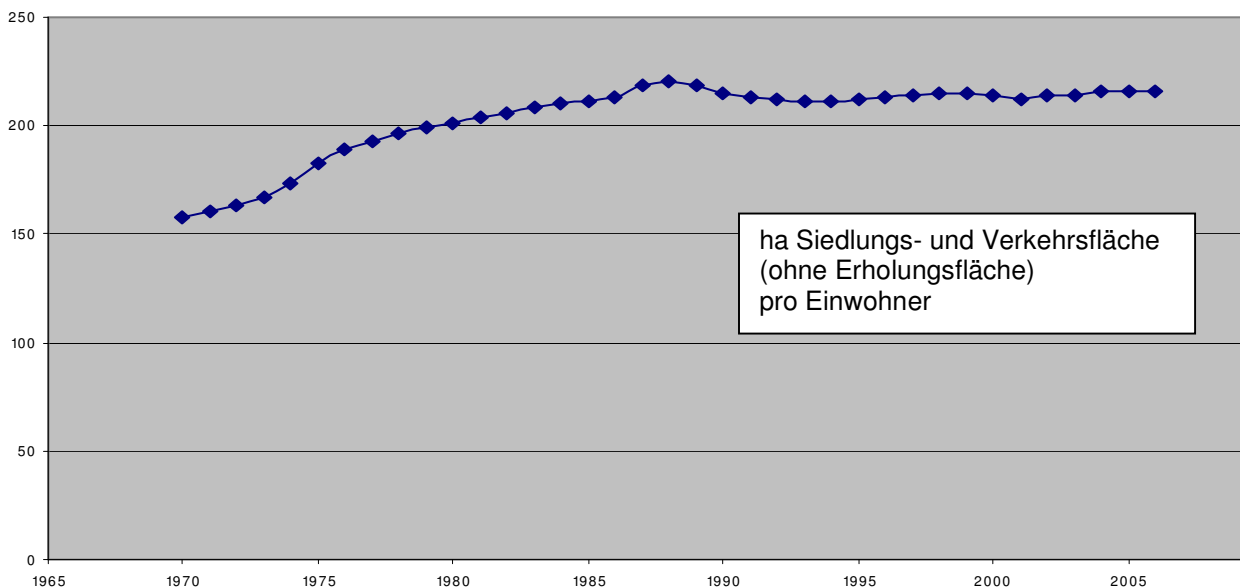
⁷¹ Vgl. Fortschreibung Leitbild Wachsende Stadt Ziff.6.6.1

⁷² Räumliches Leitbild S.62, 64

⁷³ Für den Artenschutz erscheint eine starke Zerklüftung dagegen eher förderlich.

Achsenkonzept der Hansestadt⁷⁴ zielt aber auch gerade auf eine stern- statt kreisförmige Siedlungsausdehnung mit verbleibenden naturnahen Zwischenräumen zwischen den Verkehrsachsen als Hauptentwicklungsräumen. Für eine Metropolregion scheint dieses Siedlungskonzept nicht weniger nachhaltig als die für kleinere Orte sinnvolle Kreisform. Der Nachhaltigkeits-Indikator des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung müsste deswegen abgewandelt werden und eher die Freiraumgröße zwischen den Achsen-Besiedlungen in einem bestimmten Abstand von der Stadtmitte messen.

- Der **Anteil der Wohnungsneubauten, die auf Recycling- und Konversionsflächen** errichtet wurde, lässt sich möglicherweise aus den jeweiligen Baufertigstellungsstatistiken und den Konversionsflächenberichten errechnen, die für jedes einzelne Projekt auch die Flächennutzung in angestrebten Wohneinheiten enthält. Schwierig dürfte die zeitperiodengerechte Zuordnung sein. In der vorliegenden Kurzstudie ist eine solche Berechnung nicht zu leisten.
- Der **Anteil der Siedlungsfläche** – und ergänzend: der Wohnbevölkerung -, der **in einem Umkreis von 900 bzw. 1200 m zu einem Bahnhof** des Schienenverkehrs liegt, ist ein guter Nachhaltigkeitsindikator, der nicht nur die Siedlungsdichte, sondern auch die Effizienz des ressourcenschonenden öffentlichen Nahverkehrs erfasst. Je größer der Anteil ist, desto nachhaltiger ist die Siedlungsstruktur. Dieser Indikator wird in Hamburg bislang nicht gemessen, erfordert auch einen nicht unerheblichen Aufwand. Allein ein Kreis von 0,9 bzw. 1,2 km Radius um jeden Bahnhof⁷⁵ sagt noch nichts aus über die Siedlungsdichte und die Zahl der in diesem Kreis lebenden Menschen. Bei Neuplanungen von Wohn- und Gewerbenutzung in Hamburg sollten zu diesem Indikator jedoch folgende Angaben ermittelt und veröffentlicht werden: Wie viele Personen des Projekts wohnen bzw. arbeiten in einem Umkreis von 1000 m zu einem U-, S- oder Regional-Bahnhof (die Differenzierung der Radien macht in Hamburg wenig Sinn).
- Der **Quotient aus Einwohnerzahl und Siedlungs- und Verkehrsfläche** entwickelte sich wie folgt:



⁷⁴ Vgl. Räumliches Leitbild, S.30 ff.

⁷⁵ Vgl. Räumliches Leitbild, S.143

Nach der überproportionalen Siedlungsflächenzunahme in 1970er Jahren (und einer Erfassungsänderung 1986 /1987) bewegt sich der Quotient seitdem gleichbleibend auf hohem Niveau, seit 2000 wieder leicht ansteigend. In diesen eher allgemeinen Indikator geht die möglicherweise sehr unterschiedliche Entwicklung der Wohn- und Gewerbenutzung und indirekt die Entwicklung der durchschnittlichen Wohnfläche ein, die aber nicht gemessen werden.

- 2006 wurden auf 207 267 m² neuer **Gebäude- und Freifläche Wohnen** eine **Wohnfläche** von insgesamt 372 700 m² errichtet. Dies ist noch einmal Ausdruck des hohen Eigenheim-Anteil an neuen Wohngebäuden. Im Jahr 2006 wurde insgesamt mehr Wohnfläche in Ein- und Zweifamilienhäusern neu geschaffen als in Mehrfamilienhäusern / Wohnheimen (ohne Gebäude mit Eigentumswohnungen). Auch dieser Indikator zeigt die einseitige, wenig nachhaltige Siedlungsentwicklung in Hamburg, die der gegenwärtigen Verteilung in Eigenheim- und Mehrfamilienhausbewohnern in keiner Weise entspricht.
- Die **wirtschaftliche Produktivität der Siedlungs- und Verkehrsflächen** (SuV) pro ha - Bruttowertschöpfung insgesamt geteilt durch die gesamte SuV – ergibt folgendes Bild (Daten aus den Statistischen Jahrbüchern des Statistikamtes):

1995	2000	2002	2003	2004	2005	2006	
1,38	1,54	1,64	1,64	1,68	1,71	1,76	Mio € / ha

Die jeweiligen Steigerungsraten der Flächen-Produktivität bleiben hinter den jährlichen Steigerungsraten der Bruttowertschöpfung zurück. Von 1995 bis 2006 wuchs die Bruttowertschöpfung in Hamburg insgesamt um 32,4 %, während die Bruttowertschöpfung pro ha SuV in derselben Zeit um 27,5 % anstieg. Da sich dieser Indikator jedoch nicht nur auf die Gewerbeflächen, sondern auf die gesamte Siedlungs- und Verkehrsfläche einschließlich der Wohn- und Erholungsflächen bezieht, spiegelt er auch die beachtliche Zunahme dieser Flächen wieder. Eine stärkere Innenverdichtung statt Neuerschließung würde die wirtschaftliche Produktivität der Siedlungs- und Verkehrsfläche insgesamt erhöhen.

9. Ausblick auf die Metropolregion Hamburg

Ursprünglich zielte das Leitbild Wachsende Stadt auch darauf ab, durch mehr Einwohner den Staatshaushalt zu entlasten⁷⁶. Pro zuziehender Person wurde ein „Gewinn“ von 690 bis 3000 € errechnet. Nicht zuletzt der Wegzug von Hamburgern in das Umland sollte vermieden und der Zuzug aus den Randgemeinden attraktiver werden. Als ein Mittel dazu wurde und wird die Ausweisung von Eigenheimbauplätzen in Hamburg angesehen.

Später trat dann der Blick auf die Metropolregion – auf Kooperation statt Konkurrenz - stärker in den Vordergrund. Die Metropolregion Hamburg besteht aus dem Bundesland Hamburg und rund 800 Gemeinden in 6 schleswig-holsteinischen und 8 niedersächsischen Umlandkreisen. Diese Gebietskörperschaften haben sich eine eigene Organisationsstruktur und ein Regionalentwicklungskonzept (REK 2000) gegeben⁷⁷. Profilierung und „Vermarktung“ der Metropolregion wurden in größerem Umfang dem Planungsinstitut „Raum und Energie“ in Wedel übertragen. Dieses bekennt sich ausdrücklich zu einer nachhaltigen Regionalentwick-

⁷⁶ Leitbild: Metropole Hamburg – Wachsende Stadt S.10 ff.

⁷⁷ Vgl. die Übersicht im Räumlichen Leitbild S.184 ff.

lung und führt eine Reihe von Projekten zur sparsamen Flächennutzung in der Metropolregion durch⁷⁸.

Von besonderem Interesse ist das „Leitprojekt Fläche“ der Metropolregion mit der Arbeitsgemeinschaft „Bewusstseinsbildung im Flächenverbrauch“. In bisher 5 Zukunftswerkstätten (bis November 2007) wurde das Thema vor allem im Hinblick auf Sensibilisierung und Kommunikation bearbeitet. Ein Trickfilm „Wissenswertes aus Bad Neubau“ und eine Broschüre „Alles verbaut – und was dann?“ bringen das Flächensparziel auf den Punkt. Angesichts der Zusammensetzung der Organisatoren und des Veranstaltungspublikums stehen hier die Probleme der Landgemeinden und Kreise stärker im Vordergrund als die Flächennutzung Hamburgs.

Was angesichts der demographischen Entwicklung plausibel und aus überregionaler Sicht rational erscheint – nämlich die Beschränkung des „Flächenfraßes“ -, trifft zuweilen auf eine andere Rationalität der Gemeinden und Gemeinderäte (und ihre verfassungsrechtliche Autonomie). Für sie ist nicht selten das folgende Argument überzeugender: Wenn schon die Bevölkerung auf dem Lande abnimmt, dann muss sich unsere Gemeinde die wenigen verbleibenden Gutverdiener und Betriebe durch ganz besonders großzügige Neubauangebote sichern⁷⁹. Erfolgversprechender für eine Motivation zu nachhaltiger Flächennutzung scheint da der Ansatz, die hohen Erschließungskosten den unter Umständen geringeren Zusatzeinnahmen gegenüberzustellen⁸⁰.

Wie aber hat sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Metropolregion in den letzten Jahren tatsächlich entwickelt?⁸¹

Auch in der Metropolregion ohne Hamburg wurde eine Flächenkreislaufwirtschaft bei weitem nicht erreicht: Von 2000 bis 2006 stieg die Siedlungs- und Verkehrsfläche insgesamt von 10,6 % auf 11,3 % der Landesfläche (im Vergleich Hamburg: von 57 % auf 59,4 %). Dieser Durchschnittswert setzt sich allerdings aus sehr unterschiedlichen Werten einzelner Kreise zusammen: Nördlich von Hamburg vergrößerte sich 2000 – 2006 die Siedlungsfläche vor allem in den Kreisen Segeberg (um 16,5 % auf einen Bodenflächenanteil von 12,7%) und Steinburg (um 16,1 % auf 10,8 % der Bodenfläche) – zum Vergleich Hamburg: + 4,1 % auf 59,4%. Die Landkreise mit dem höchsten Siedlungsflächenanteil sind Pinneberg mit 20,5 % und Storman mit 16,4 % der gesamten Bodenfläche. Die südlichen Umlandkreise in Niedersachsen sind in ihrer Siedlungs- und Verkehrsfläche weniger stark gewachsen: Den größten Zuwachs verzeichnete der Landkreis Harburg mit 6,3 % auf einen Bodenflächenanteil von 15,6 %.

Wurde schon für Hamburg der übermäßige Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Jahren 2000 bis 2006 als wenig nachhaltig kritisiert, so gilt dies für die Umlandkreise zum Teil in weit stärkerem Maße: Die Siedlungs- und Verkehrsfläche des Kreises Segeberg hat sich in der genannten Periode um durchschnittlich 405 ha pro Jahr vergrößert, also wesentlich mehr als die gesamte Hansestadt (+ 336 ha / Jahr), obwohl die Siedlungsfläche des

⁷⁸ Näheres unter www.raum-energie.de; insbesondere das REFINA-Projekt „Integriertes Stadt-Umland-Modellkonzept zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme Elmshorn-Pinneberg“; ferner Thaler / Winkler: Die fragmentierte Region, RaumPlanung 120/121 S.117-121.

⁷⁹ Zum „Parasitismus“ (und seiner Überwindung) der Hamburger Umlandgemeinden: Machule: Wachsende Umlandgemeinden im Süden der Hamburger Metropolregion, in: Altrock / Schubert (Hg.): Wachsende Stadt. Leitbild – Utopie – Vision ? S.309-320

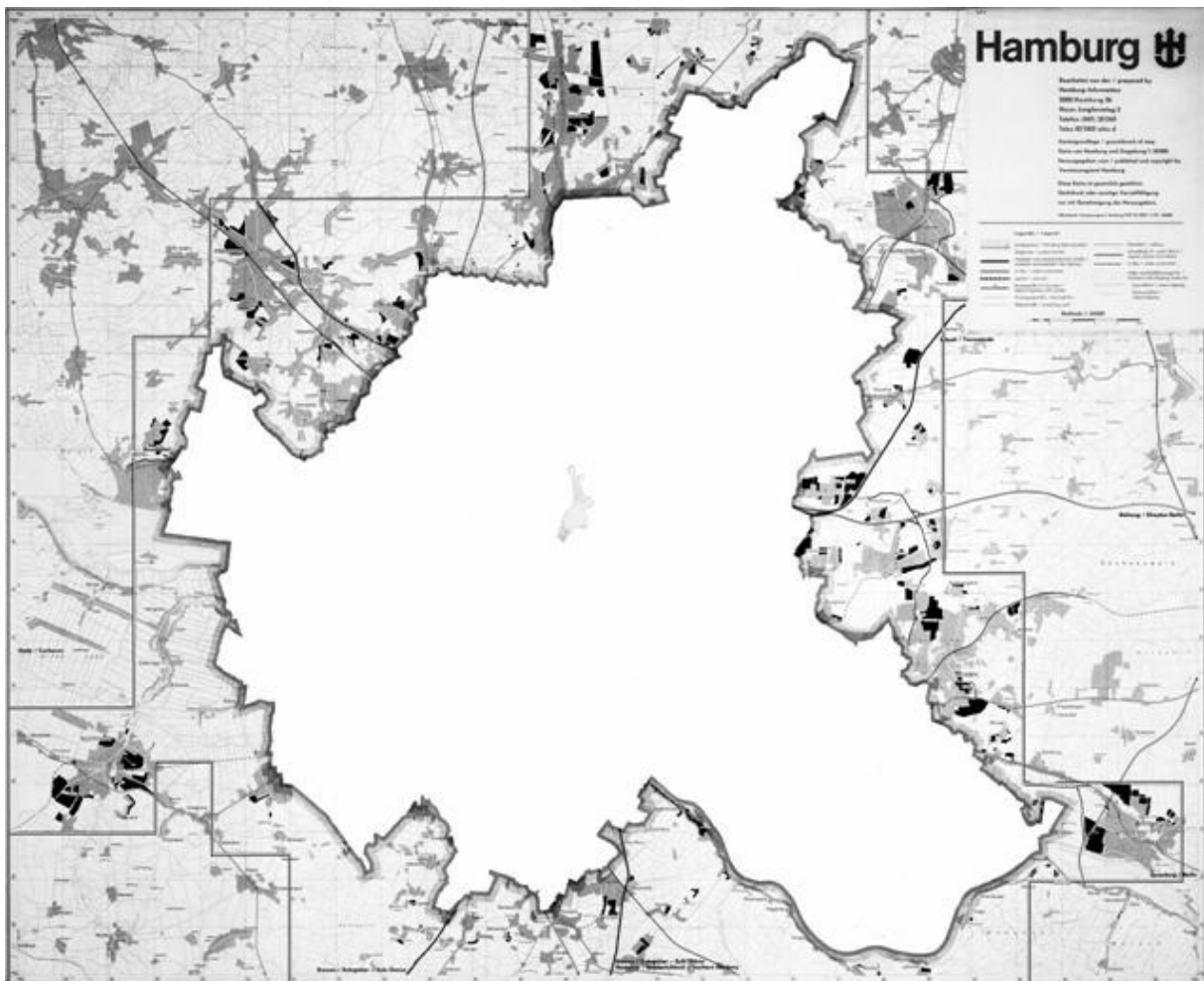
⁸⁰ REFINA-Projekt siehe oben Fußnote 14

⁸¹ Die folgenden eigenen Berechnungen beruhen auf einem Papier, das das Statistikamt Nord der 5.Zukunftskonferenz der Arbeitsgemeinschaft „Bewusstseinsbildung im Flächenverbrauch“ zur Verfügung stellte. Zur sehr unterschiedlichen Siedlungsflächenzunahme in den Kreisen und Gemeinden um Hamburg vgl. Winkler: Flächensparsame Siedlungsentwicklung – ein „nachhaltig“ verfolgtes Ziel ? RaumPlanung 132/133, S. 119-124.

Kreises nur 38 % der Hamburger Siedlungsfläche ausmacht. Hier zeigt sich, wie stark im Norden Hamburgs die Zersiedelung fortschreitet.

Besonders problematisch ist es, wenn in den unmittelbar angrenzenden Umlandgemeinden neue Baugebiete ausgewiesen werden und so die Siedlungs- und Verkehrsfläche aus der Metropole über die Grenze hinweg erweitert wird. Die nachstehende Karte zeigt für einige Gemeinden in schwarz die Siedlungsflächen, die in den letzten 35 Jahren zwischen 1970 und 2005 hinzu kamen. Hierbei handelt es oft um größere Gewerbeflächen in der Nähe der Landesgrenze. Im Norden (Norderstedt), Osten (Reinbek), Südosten (Neu-Wulmstorf), Westen (Wedel; Schenefeld) und Nordwesten (Krupunder) geht das Siedlungsgebiet auf Hamburger Seite unmittelbar in Wohn- und Gewerbegebiete auf der schleswig-holsteinischen bzw. niedersächsischen Seite über. Das entstandene zusammenhängende Siedlungsgebiet wächst weiter in die Umlandkreise hinein.

Der Umfang der neuen Siedlungs- und Verkehrsflächen in den Umlandgemeinden zeigt sich etwa in Norderstedt, Reinbek, Geesthacht, Buxtehude und Pinneberg. Zum Größenvergleich kann die Fläche der Außen- und Binnenalster im Zentrums Hamburgs herangezogen werden. Insgesamt gibt die Betrachtung der Metropolregion in der näheren Umgebung von Hamburg eher Anlass zu weiterer Sorge um eine nachhaltige Flächenentwicklung als zur Zerstreuung der Sorgen über die Hamburger Trends.



Fazit

Von 2002 bis 2007 hat sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Hamburg um durchschnittlich 283 ha pro Jahr auf Kosten von Landwirtschaft und Freiräumen vergrößert. Das ist fast die doppelte Fläche der Außenalster – jedes Jahr. Damit überschreitet Hamburg bisher vorgeschlagene Zielwerte (23 ha, 66 ha) um ein Mehrfaches. Das Nachhaltigkeitsziel einer Flächenkreislaufwirtschaft ist in weite Ferne gerückt. In gut 100 Jahren würde die gesamte Landfläche Hamburgs für Siedlungs- und Verkehrszwecke (einschließlich Erholungsflächen) in Anspruch genommen, wenn der Flächenfraß in dieser Weise anhielte. Der nur geringe Siedlungsflächenzuwachs 2007 hängt wohl eher mit der geringen Bautätigkeit insgesamt zusammen als mit einer geänderten politischen Ausrichtung.

Der Flächenverbrauch seit 2002 ist mit den gegenwärtig ansteigenden Einwohnerzahlen nicht zu legitimieren; der Zuwachs der Bevölkerung (+ 1,6 %) bleibt 2002-2006 hinter dem der Siedlungsfläche (+ 3,1 %) zurück. 2007 ist es allerdings umgekehrt – und zwar in einem Ausmaß, das wiederum die ausreichende Versorgung mit günstigem Wohnraum gefährdet.

Der Siedlungsflächenzuwachs erfolgte, obwohl die Stadt auch die Neu- und Umnutzung untergenutzter „Altflächen“ vorantreibt und als vorrangig propagiert. Das Potenzial der Recycling-, Konversions-, Revitalisierungsflächen, Baulücken und Nachverdichtungsflächen ist jedoch noch nicht erschöpft. Bei intensiven und konsequenten Bemühungen könnten geschätzte 140 ha / Jahr Altflächen den propagierten Zusatzbedarf von 80 – 90 ha für 6000 (Geschoss- und Eigenheim-)Wohnungen und 45 ha Gewerbebauflächen in den nächsten Jahren decken. Dabei erscheint auch die Neubewertung von Kleingärten und eine „Verallgemeinerung“ ihrer Erholungsfunktion angemessen.

Zur sparsamen Flächeninanspruchnahme gehört vor allem, auf die forcierte Vergrößerung des Eigenheimanteils an der Flächennutzung zu verzichten. Aus Nachhaltigkeitssicht bedeutet es eine Fehlentwicklung, dass bei einem Anteil von fast 80 % Mieterhaushalten inzwischen über 40 % der neu fertiggestellten Wohnungen in 1- oder 2-Familienhäusern liegen und andererseits der Mehrfamilienhausbau und vor allem der Sozialwohnungsbau trotz Bevölkerungszunahme kontinuierlich abnimmt. Hierin zeigt sich auch ein Defizit an sozialer Nachhaltigkeit, eine Polarisierung der Hamburger Gesellschaft.

Die Zersiedelung des Großraumbereichs Hamburg ist besonders in den nördlichen Umlandkreisen akut. In den Kreisen Segeberg und Steinburg nahm die Siedlungs- und Verkehrsfläche 2000 – 2006 um über 16 % zu. Die durchaus vorhandenen Bemühungen um eine sparsame Flächenpolitik in der Metropolregion konnten hier bislang wenig ausrichten.

Zusammenfassend regt der Zukunftsrat Hamburg folgende Entscheidungen und Maßnahmen für eine nachhaltige(re) Nutzung der begrenzten Bodenfläche in und um Hamburg an:

- Festlegung einer Frist, innerhalb derer eine Flächenkreislaufwirtschaft erreicht sein soll. Dazu bietet sich heute das Jahr 2020 an, ab dem wieder mit einem Rückgang der Bevölkerungszahlen gerechnet werden muss.
- Neue Siedlungs- und Verkehrsnutzung *ab* 2020 nur noch auf Konversions- / Recycling-Flächen, Baulücken und bei ausbaufähigen bestehenden Gebäuden.
- Erstellung eines Nachverdichtungskatasters einschließlich eines Baulückenkatasters mit gezielter Werbung für eine Lückenschließung und ggf. einem baurechtlichen Gebot hierzu.
- *Bis* 2020 eine starke Reduzierung des SuV-Flächenzuwachses auf 50 ha/Jahr im Jahre 2012.
- Bis dahin keine neue Siedlungsflächenweisung auf ökologisch wertvollen Böden.

- Neue Siedlungsnutzung primär um fußläufig erreichbare ÖPNV-Bahnhöfe – ggf. Planung neuer Strecken / Streckenverlängerungen und Bahnhöfe.
- Entwicklung und Anwendung von rechtlichen Möglichkeiten einer vorübergehenden Flächennutzung; Erbbaurecht sollte gerade in Randlagen die Option offen halten, auf spätere Nachfragerückgänge wegen der demografischen Entwicklung zu reagieren.
- Festlegung eines nicht zu überschreitenden Eigenheimanteils an der gesamten Siedlungsfläche – Vorschlag: 20 %, d.h. neue Siedlungsflächenausweisung bis 2020 nur bzw. in erster Linie für Mehrfamilienhäuser; Vorrang für Erhalt / Sanierung des Bestands.
- Festlegung eines Wohnungsanteils am Gesamtbestand für sozial schwache Einwohner (Anteil von Sozialwohnungen; Anteil von Wohnungen mit einer Nettokaltmiete unter $x \text{ €/m}^2$; öffentliche Investitionen zur Erreichung / Aufrechterhaltung dieses Anteils).
- Neue Konzeption für das Kleingartenwesen (Bundsratsinitiative), die den gewandelten Bedarf und die Knappheit städtischer Siedlungsfläche ebenso berücksichtigt wie das Erholungsbedürfnis der allgemeinen Öffentlichkeit. Die Pacht / Miete für individuell zu gestaltende Garten- und Erholungsfläche im Kernstadtbereich sollte zumindest die Infrastrukturkosten abdecken. Kleingärten sollten primär für Familien mit Kleinkindern vorgehalten und auch zur befristeten Übergangs-Nutzung auf Konversions- / Brachflächen angelegt werden.
- Das Räumliche Leitbild der Stadt sollte aus Sicht einer nachhaltigen Flächennutzung überarbeitet und um vorstehende quantitative Zielwerte ergänzt werden.
- Die Kooperation im Rahmen der Metropolregion sollte darauf hinwirken, eine zusätzliche Besiedelung an der Stadtgrenze zu vermeiden. Die Stadt-Umland-Differenzierung sollte durch Erhalt und Schaffung von naturnahen und Schutzflächen betont und nicht aufgegeben werden. Eine Verlängerung von HVV-Schienenstrecken in das Umland bleibt davon unberührt, die vorrangige ÖPNV-nahe Besiedlung sollte aber die Landesgrenzbereiche aussparen.
- In den Gremien der Metropolregion sollte nach rechtlichen und politischen Wegen (ggf. auf Bundesebene) gesucht werden, die übermäßige Siedlungsflächenausdehnung im nördlichen „Speckgürtel“ Hamburgs zu stoppen.