

HAMBURGER STADTENTWICKLUNG IN ZUKUNFT

Verdichtung naturverträglich steuern / Siedlungsachsen nutzen – Achsenzwischenräume erhalten

DIE NATUR IN DER STADT IST VON BESONDERER BEDEUTUNG

Die Natur- und Landschaftsschutzgebiete stellen in Hamburg zusammen mit den übrigen Grünflächen, Gewässern und landwirtschaftlich genutzten Flächen die Basis für den Erhalt der Artenvielfalt dar. Durch die Intensivierung der Landwirtschaft sind in der Vergangenheit in der freien Landschaft wertvolle Strukturen verloren gegangen. Hingegen finden viele Tier- und Pflanzenarten schon jetzt in Städten wie Hamburg auch außerhalb der ausgewiesenen Schutzgebiete ein Mosaik an Biotopen vor, die ihnen geeignete Lebensräume bieten. Durch diese Strukturvielfalt ist die Artenvielfalt meist größer als auf Freiflächen im Umland (bezogen auf die Fläche). Gerade im urbanen Umfeld ist die Artenvielfalt besonders bei den Gefäßpflanzen und auch einigen Tiergruppen besonders hoch¹⁺². So finden sich in den urbanen Strukturen trockene und nährstoffarme Lebensräume, die in der Nähe der Landwirtschaft durch Überdüngung und Beseitigung von Saumstrukturen kaum noch zu finden sind.

Obwohl die Stadt ein reiches Mosaik verschiedenster Lebensräume aufweist, stehen die dort vorkommenden Wildtiere und -pflanzen unter Druck. Gerade in Zeiten des stark forcierten Wohnungsbaus fallen Bäume, Brachflächen verschwinden unter Beton, und im Zuge von Sanierungen werden Fugen und Nischen für Gebäudebrüter verschlossen. Eine derartige Nachverdichtung bedroht die Artenvielfalt in der Stadt.

Doch ein effektiver Schutz von Tieren und Pflanzen kann nur gelingen, wenn die voneinander entfernt liegenden Biotope vernetzt werden. Nur so können Tier- und Pflanzenarten wandern und sich ausbreiten, was für den Arterhalt eine immense Bedeutung hat.

Natur in der Stadt hat auch für die Menschen eine hohe Bedeutung. StadtNatur erfüllt wichtige Ökosystemfunktionen, z.B. Temperaturminderung an heißen Sommertagen und Schadstofffilterung durch Stadtbäume - Funktionen, die auch vor dem Hintergrund des Klimawandels unverzichtbar sind. Sehr wichtig ist aber auch die Funktion der Naherholung, so haben auch Stadtbewohner/innen die Möglichkeit des Naturerlebens direkt vor ihrer Haustür.

¹ Stadtnatur: Eine neue Heimat für Tiere und Pflanzen. Josef Reichholf, München 2007

² Wilde Hamburger: Natur in der Großstadt. Uwe Westphal, Günther Helm. Hamburg 2006

ZUNEHMENDER FLÄCHENDRUCK GEFÄHRDET DIE STADTNATUR

Die aktuellen Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein³ ergeben für Hamburg ein Bevölkerungswachstum von 1.763.300 Einwohner/innen in 2015 auf 1.837.500 bis 1.893.900 in 2035. Die Bertelsmann Stiftung prognostiziert einen Anstieg von 1.733.2100 (2012) auf 1.855.590 Einwohner/innen (2025)⁴.

In mehr als der Hälfte der Haushalte lebt nur eine Person. Die durchschnittliche Wohnfläche pro Einwohner/in ist heute etwa 10 m² größer als Anfang der 60er Jahre. In 2009 gab es in Hamburg 981.000 Haushalte, für 2030 werden bereits 1.017.000 bis 1.078.000 Haushalte prognostiziert. Die Anzahl der Einpersonenhaushalte steigt von 495.000 auf 505.000 bis 592.000 Haushalte⁵.

Darüber hinaus rechnet der Hamburger Senat mit der Zuwanderung von 3.000 Flüchtlingen pro Monat im Jahr 2016⁶. Nach Abzug von Abgängen, Aufschlag von zusätzlichen nicht belegten Plätzen (z.B. durch Krankheit oder Renovierung) und Zusatzkapazitäten (z.B. als kurzfristiger Puffer) ergeben sich bis Ende 2016 40.000 benötigte neu zu schaffende Plätze. Längerfristige Prognosen sind bislang noch nicht bekannt.

Mit dem verstärkten Wohnungsbau steigt der Druck auf die verbliebenen Grünflächen: Bereits in den Jahren 2002 bis 2011, also lange vor dem Höhepunkt des Zuzugs von Flüchtlingen, vergrößerten sich die Siedlungsbau-, Betriebs- und Verkehrsflächen Hamburgs auf Kosten von Landwirtschaft, Grün- und Freiräumen um 1.892 Hektar, das ist fast die zwölfwache Fläche der Außenalster. 1.383 Hektar, also 70 Prozent der in Anspruch genommenen Fläche, wurden dabei versiegelt⁷. Zwischen 2011 und 2014 wurden in 87 Bebauungsplänen mindestens 193 ha Grünfläche überplant (Grundlage: nur B-Plan Entwürfe, an denen der NABU beteiligt wurde, dies ist bei B-Plänen der Innenentwicklung in der Regel nicht der Fall). Zudem werden Hamburger Grünanlagen in steigendem Maße so eingekapselt, dass sie ihre klimaverbessernde Wirkung verlieren. Auch die als Kalt- und Frischluftschneisen wichtigen grünen Landschaftsachsen und "Grünen Ringe" in Hamburg werden zunehmend durch Querbebauung verriegelt.

³ Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2015) Bevölkerungsentwicklung 2015 bis 2035 in Hamburg. Ergebnisse der 13. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Statistische Berichte.

⁴ <http://www.wegweiser-kommune.de/statistik/bevoelkerungsprognose+hamburg+bevoelkerungsstruktur+2012-2030+tabelle>

⁵ Pötzsch, Olga (2011) Entwicklung der Privathaushalte bis 2030: ende der ansteigenden Trends. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft & Statistik.

⁶ Drucksache 21/3073: Setzt der Senat wirklich einseitig auf Großunterkünfte für geflüchtete Menschen? Schriftliche Kleine Anfrage.

⁷ [Diagramm der Flächeninanspruchnahme und Versiegelung in Hamburg von 2002 bis 2011](#) für Siedlungsbau (Gebäude mit Freiflächen), Betriebsflächen (ohne Abbau) und Verkehrsflächen (Quelle: Statistische Ämter der Länder 2012, Umweltökonomische Gesamtrechnungen der Länder)

Die Grünverluste der vergangenen Jahre verdeutlichen, dass die StadtNatur schon jetzt zunehmend belastet wird. Denn der Verlust jeder Grünfläche bedeutet auch einen Verlust an Lebensraum für Tiere und Pflanzen. Darüber hinaus ergibt sich aus dem Klimagutachten, dass die zunehmende Versiegelung des Hamburger Siedlungsraums angesichts des Klimawandels zu einer weiteren Belastung auch der Bevölkerung bei sommerlichen Hitzeperioden und Starkregenereignissen führt. Wohnungsnahe naturbelassene Flächen spielen für die Lebensqualität von Stadtbewohnern eine zentrale Rolle. Bereits jetzt sind weite Bereiche der dicht besiedelten Hamburger Innenstadt mit Grünanlagen unterversorgt. Dies ist auch dem behördlichen Konzept zur Freiraumversorgung der Hamburger Bevölkerung zu entnehmen.⁸ In der gegenwärtigen Diskussion zur Stadtentwicklung findet die für die Lebensqualität so wichtige Grünversorgung der Bevölkerung indes kaum noch Beachtung.

Für den Flächenverbrauch und für Eingriffe in die Natur werden vielfach Begründungen verwendet, die eine Ausnahmesituation, eine Art "übergesetzlichen Notstand" suggerieren. Das Leitbild "Metropole Hamburg – Wachsende Stadt" sowie der Wohnungsbau werden seit Jahren zur Inanspruchnahme von Grün und Freiflächen in Hamburg eingesetzt.

STADTENTWICKLUNG MUSS RÜCKSICHT AUF NATUR NEHMEN

Es müssen Lösungen für die langfristige Stadtentwicklung gefunden werden, die nicht zu Lasten der StadtNatur gehen. Um Grünanlagen und Grüngelände als Lebensraum für die Natur zu erhalten, muss aus Sicht des NABU – wie auch auf der Mitgliederversammlung am 04. November 2013 beschlossen - bei Wohnungsbau und Stadtentwicklung folgendes beachtet werden:

- Drastische Einschränkung der Bebauung und Versiegelung von Freiflächen in Hamburg
- Erhalt bestehender Grünflächen
- Verzicht auf Einkapselung von Grünflächen sowie Querbebauung (Verriegelung) von Grünachsen
- Intelligentes innerstädtisches Flächenrecycling bzw. sinnvolle Umwidmung von Flächen (z.B. Kleiner Grasbrook) vor Inanspruchnahme von Grün- oder anderer Natur- und Freiflächen

⁸ Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg (2012) Freiraumbedarfsanalyse für wohnungsnahe Freiräume

- Ausrichtung der Stadtplanung am Leitbild der "Doppelten Innenentwicklung"⁹: Bei einer innerstädtischen Verdichtung soll die Qualität der naturbelassenen Grünflächen erhalten bleiben und sogar verbessert werden. Damit soll eine bauliche Innenentwicklung vorrangig in mit Freiräumen versorgte Gebiete gelenkt werden, während in unterversorgten Gebieten die Rückgewinnung von Freiräumen Priorität genießt.

Für eine zukunftsfähige Stadtentwicklung, die Grün- und Freiflächen für die Natur und die Naherholung erhält, sind darüber hinaus folgende strategischen Ansätze zu verfolgen.

Stadtentwicklung entlang von Siedlungsachsen

Schumacher entwickelte 1919 seinen „Federplan“, in dem die Hamburger Stadtstruktur als Siedlungsachsenmodell dargestellt wird. Die räumliche Entwicklung dehnt sich fächerartig in das Umland aus: Die Erweiterung der Stadt soll entlang vom Zentrum ausgehender Verkehrs- und Siedlungsachsen in das Umland erfolgen, die Achsenzwischenräume dabei freigehalten werden. Um die Zwischenräume besser zu sichern, wurde ein "Landschaftsachsenmodell" entwickelt, das sich an naturräumlichen Strukturen orientiert. Noch heute ist das Achsenmodell im Grundsatz die anerkannte Vorstellung für die Entwicklung der Region. Jedoch gibt es kein gemeinsames, zwischen Hamburg und seinen Nachbarländern abgestimmtes rechtlich bindendes Konzept zur Siedlungsstruktur. Das Regionale Entwicklungskonzept REK 2000¹⁰, das einen Bezugsrahmen für die Region bilden soll, benennt z.B. Siedlungsachsen, die von Hamburg aus über die Landesgrenze hinaus in die umliegenden Regionen reichen und sagt aus, dass „die dezentrale Konzentration der Siedlungsentwicklung in ausgewählten multifunktionalen Entwicklungs- und Entlastungsorten sowie die Stärkung der Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen in den ländlichen Räumen die Möglichkeit bieten, den Flächenverbrauch in den verdichteten Räumen zu reduzieren und zusammenhängende Freiräume zu erhalten.“ Auch das Räumliche Leitbild für Hamburg¹¹ hält am traditionellen Achsenkonzept fest, trifft jedoch keine Aussagen zu einer metropolregionweiten Ausdehnung.

Der NABU spricht sich für die strikte Einhaltung des Landschaftsachsenmodells auch über die Grenzen der Stadt hinaus und gegen die Bebauung der Achsenzwischenräume aus. Die Errichtung von Großsiedlungen in den Achsenzwischenräumen, ein Fehler, der bereits in den 60er und 70er

⁹ Deutscher Rat für Landespflege (2006) Durch doppelte Innentwicklung Freiraumqualitäten erhalten. Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege, Heft 78, S. 5-39.

¹⁰ Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein (2000) Metropolregion Hamburg - Regionales Entwicklungskonzept REK 2000

¹¹ Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2007) Räumliches Leitbild. Entwurf.

Jahren gemacht wurde, um schnell und finanzierbar Wohnungen zu bauen, darf nicht wiederholt werden. Bis heute sind diese Siedlungen nicht direkt an den Schienenverkehr angebunden. Die Zusammenarbeit als Metropolregion muss gestärkt werden und rechtlich bindende Planungskonzepte geschaffen werden. Konzepte und Leitlinien, wie z.B. der strategische Handlungsrahmen der Metropolregion, die Regionalpläne in Schleswig-Holstein und die Raumordnungsprogramme in Niedersachsen, müssen über die Landesgrenzen hinausgeplant bzw. angepasst werden, um die Siedlungs- und Landschaftsachsen auch ins Hamburger Umland entwickeln zu können. Flächen-verwertungs-Begrenzungen der Umlandgemeinden in den Achsenzwischenräumen können dabei gegen zusätzliche Verwertungsmöglichkeiten entlang der Siedlungsachsen verhandelt werden.

Nachverdichten statt Neuversiegeln

In dicht besiedelten Stadtteilen mit guter Grünversorgung ist als Maßnahme zur Nachverdichtung die Aufstockung von Gebäuden und Zulassung höherer Gebäude bei Ersatzbauten sinnvoll. Dies ist eine geeignete Möglichkeit, da keine weitere Versiegelung für die Schaffung von neuem Wohnraum nötig ist. Aufstockung sollte auch mit der Errichtung von Gründächern kombiniert werden. Hierzu gehört auch ein intelligentes flächensparendes Bauen: die gängige Praxis von einstöckigen Supermarktketten mit riesigen Parkplätzen oder großen Garagenanlagen neben Wohngebäuden müssen der Vergangenheit angehören.

Durch die Besiedelung mit mehr Menschen ergibt sich notwendigerweise auch ein veränderter Bedarf an die Infrastruktur. Die Erweiterung bzw. Einrichtung einer ausreichenden Infrastruktur (Verkehrsanbindungen, Parkplätze, Naherholung/Nutzungsdruck auf Grünflächen) kann wiederum weiteren Flächenverbrauch auslösen. Eine gute Versorgung mit Grün- und Freiflächen kommt deshalb als Obergrenze der Nachverdichtung in Frage.

Wo die gesellschaftlich akzeptierte Grenze für Nachverdichtung liegt, wollen wir jedoch nicht am „grünen Tisch“ entscheiden und entschieden wissen, zumal sich auch in Hamburg hoch verdichtete Stadtteile wie Ottensen oder das Schanzenviertel besonders hoher Beliebtheit erfreuen.

Verdichtung in weniger dicht besiedelten Gebieten

Die Bebauung durch freistehende Ein- und Zweifamilienhäuser trägt am meisten zum Flächenverbrauch bei, der Wohnbaulandbedarf ist hier zwei- bis dreimal größer als bei

geschlossener Bauweise wie z.B. Reihenhäuser¹². Gerade ältere Einfamilienhaussiedlungen haben häufig große Grundstücke, die bei Neubau mit mehreren oder mit größeren Gebäuden (Mehrfamilienhäusern) bebaut werden können. In vielen der Gebiete, die in den 1970er- und 1980er-Jahren neu erschlossen wurden, könnte eine höhere Flächennutzung möglich sein.

Durch die Änderung von Strukturerehaltungsplänen können Möglichkeiten geschaffen werden, diese Einfamilienhaussiedlungen zu verdichten. So kann mehr Wohnraum geschaffen werden ohne in Grünflächen in Außengebieten eingreifen zu müssen.

Andererseits haben sich viele Menschen in der Stadt bewusst für das Leben in Haus mit Garten entschieden und erfreuen sich am Wohnen im Grünen mit kurzen Wegen zur urbaneren Stadt. Zur Inanspruchnahme des Verdichtungspotentials gilt es also Wege zu finden, die derartige Entscheidungen respektieren ohne das Verdichtungspotenzial dieser Gebiete zu verschenken.

Der NABU Hamburg sieht seine Aufgabe darin, die für den Naturhaushalt wichtigen Grün- und Freiflächen zu schützen und zu entwickeln. Er wird sich dafür einsetzen, den Siedlungsdruck in Bahnen zu lenken, die auch auf lange Sicht eine funktionsfähige StadtNatur in Hamburg sichern.

Stand 28.04.2016. Autor/innen: A. Porschke, B. Quellmalz, K. Schmidt

¹² NABU (2001) Bauen in Deutschland.