

BUND-HCU-Fachtagung

„Netto-Null Flächenverbrauch – Eine Vision für Hamburg?“

29.06.2018

Bericht über die Veranstaltung, Autorin: Katharina Seegelke

1

Begrüßung

Bereits zum dritten Mal in Folge haben die HafenCity Universität und der BUND Hamburg zu einer gemeinsamen Fachtagung unter der Überschrift nachhaltiger Flächennutzung eingeladen. Die Zusammenarbeit und das Veranstaltungsformat haben sich bewährt, was sich in der kontinuierlich wachsenden Teilnehmerzahl widerspiegelt. In diesem Jahr folgten über 200 Teilnehmer*innen der Einladung. Das Publikum bestand überwiegend aus Vertreter*innen fachnaher Disziplinen, wurde jedoch durch zahlreiche Ehrenamtliche aus Verbänden und Initiativen sowie Teilnehmer*innen aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung ergänzt – auch eine Schulklasse fand sich unter den Tagungsgästen.

Gegenstand der diesjährigen Tagung war das Thema Netto-Null Flächenverbrauch. Ziel dieses Ansatzes ist es, das Verhältnis von bebauter und unbebauter Fläche trotz weiterer Entwicklungen beizubehalten – das heißt, dass bei einem weiteren Verbrauch von Flächen für neue Nutzungen diese an anderer Stelle in gleicher Größe entsiegelt werden sollen. Ob ein derartiges Ziel in einer wachsenden Stadt wie Hamburg realisierbar ist, wurde in den Vorträgen und Diskussionen der Tagung erörtert.

Prof. Dr. Jörg Knieling (HafenCity Universität Hamburg) und Maren Jonseck-Ohr (BUND Hamburg) eröffneten die Tagung mit Grußworten für die Veranstalter. Ein besonderer Dank ging dabei an den Kooperationspartner, die Hamburgische Architektenkammer, sowie die Unterstützer der Veranstaltung, die Behörde für Umwelt und Energie und die Norddeutsche Stiftung für Umwelt und Entwicklung. Die Gastgeber waren sich einig, dass Hamburg in Zukunft deutlich sparsamer mit seinen Flächenressourcen umgehen müsse. Beide wiesen auf die vielschichtigen Flächennutzungskonflikte hin, die sich in einer Großstadt zwangsläufig ergeben. Wichtig sei daher der gemeinsame Dialog darüber, in was für einer Stadt wir leben wollen und wie wir dieses Ziel trotz Wachstum erreichen können.

Im Anschluss stellte Alexander Porschke (Nabu Hamburg) die Volksinitiative „Hamburgs Grün erhalten“ vor, welche ebenfalls auf einen nachhaltigeren Umgang mit der Ressource Boden abzielt. Die mehr als 23.000 gesammelten Unterschriften hätten gezeigt, dass es einen großen Rückhalt für dieses Thema in der Bevölkerung gebe.

Durch die Tagung führte die Moderatorin Silke Inselmann (widserve Wissensdienstleistungen).



Keynote: Die Ressource Fläche - ein endliches und wertvolles Gut

Prof. Dr. Günther Bachmann, Generalsekretär des Rats für Nachhaltige Entwicklung, eröffnete den inhaltlichen Teil der Tagung. Wie auch seine Vorredner machte er deutlich, wie wichtig die gemeinsame Kommunikation und Diskussion für eine nachhaltige Flächenentwicklung seien. Er lobte den innovativen inhaltlichen Ansatz der Tagung. Eine Veranstaltung, die das Thema Netto-Null bereits im Titel aufgreife, sei ihm in Deutschland in der Form bislang nicht bekannt.

Herr Dr. Bachmann führte verschiedene Gründe an, warum die Ressource Fläche so wertvoll ist. Neben ökologischen und sozialen Faktoren dürfe man beispielsweise die ökonomischen Aspekte nicht außer Acht lassen, um einer tatsächlich nachhaltigen Entwicklung gerecht zu werden. Aktuell besteht aus seiner Sicht die Gefahr, dass wir uns „arm wachsen“ (z.B. Infrastruktur-Folgekosten durch Zersiedelung). Das Thema Bodenschutz sei deshalb unter anderem in die UN-Nachhaltigkeitsziele (SDG) aufgenommen worden, auch wenn es in der Umsetzung derzeit noch Defizite gebe.

Eine zentrale Forderung des Nachhaltigkeitsrates gegenüber der Bundesregierung ist daran anknüpfend die Einführung eines neuen Indikators, der den Boden nicht nur hinsichtlich seiner Quantität, wie im Falle des 30 ha-Ziels, sondern auch seiner Qualität messen sollte. Um ein Netto-Null-Ziel erfolgreich umzusetzen, bedürfe es zudem entsprechender Instrumente und Zielsetzungen wie doppelte Innenentwicklung, Bodenbevorratung zur Verhinderung von Außenbereichsbebauungen oder Anpassungen von Landschaftsplänen.

Zum Abschluss seines Vortrages unterstrich Herr Bachmann, dass er sich eine Beteiligung Hamburgs an den Diskussionen auf nationaler Ebene wünscht, bei denen es um Stadtentwicklungsfragen gehe. Zu den regelmäßig stattfindenden Treffen der verschiedenen Oberbürgermeister sei Hamburg bisher noch nicht vertreten gewesen.

Flächenverbrauch in Hamburg

Im Anschluss an die Keynote folgte der erste inhaltliche Block der Tagung. Unter der Überschrift „Flächenverbrauch in Hamburg“ nahmen die Referent*innen eine Bestandsaufnahme vor, wie es aktuell um Hamburgs Flächenverbrauch bestellt ist.

Stadtentwicklung mit einer knappen Ressource – die Fläche

Den Anfang machte Marit Pedersen, Abteilungsleiterin im Amt für Landes- und Stadtentwicklung der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, Hamburg. Im Zentrum ihres Vortrages standen drei Fragen. Die erste befasste sich mit den vorliegenden statistischen Daten zur Flächenentwicklung und inwieweit diese bei der gesellschaftlichen Debatte über das „richtige“ Ziel für Hamburgs Stadtentwicklung helfen können. Hierzu habe es in den letzten Monaten bereits mehrfach Debatten gegeben. Frau Pedersen kam zu dem Schluss, dass die statistischen Daten in der Diskussion über das „richtige“ Ziel nicht weiterhelfen würden. Hamburgs Bevölkerung wachse, daran würden auch die statistischen Daten nichts ändern. Und dieses Wachstum wolle die Freie und Hansestadt Hamburg nicht beschränken.



Viel wesentlicher ist aus ihrer Sicht die zweite Frage: Was bedeutet Lebensqualität für die Hamburger*innen, die schon hier sind bzw. die noch kommen, und welche Konsequenzen ziehen wir aus den Antworten? Als Reaktion auf das Bevölkerungswachstum habe der Senat die Zielgröße von 10.000 neuen Wohneinheiten pro Jahr im Bündnis für das Wohnen vereinbart. Gleichzeitig solle Hamburg seine grünen Qualitäten nicht verlieren. Da das Wachstum alleine durch Wachstum in die Höhe nicht zu schaffen sei, habe Hamburg die strategischen Leitlinien „Mehr Stadt in der Stadt“ und „Mehr Stadt an neuen Orten“ definiert. Im Rahmen dieser Leitlinien seien unter anderem verschiedene kleine und große Konversionsprojekte wie beispielsweise die Neue Mitte Altona geplant und realisiert worden – insgesamt 976,3 ha.

Nichtsdestotrotz müsse man sich bei wachsenden Bevölkerungszahlen natürlich auch die Frage stellen, welche Möglichkeiten Hamburg hat, die hohe Lebens- und Umweltqualität künftig noch besser miteinander zu verbinden. Eine einfache Lösung auf diese dritte Frage gibt es nach Frau Pedersen nicht – vielmehr brauche es ein Zusammenspiel verschiedener Ansätze. Die Grundidee dahinter sei „eine Stadt für ALLE“ – mit hoher Lebensqualität. Dazu brauche es mehr bezahlbaren Wohnraum und hochwertige Freiräume in der Stadt. Eine Realisierung könne jedoch nur über ein nachhaltiges Flächenmanagement gelingen, wobei auch Ideen wie das gestapelte Gewerbe, das Magistralenkonzept oder Fragen der Mobilität stärker in den Fokus genommen werden müssen. Grundvoraussetzung bei allen Überlegungen zu Lösungen sei jedoch Kommunikation. Das betreffe zum einen natürlich die Beteiligung der Bürger*innen, aber auch den Dialog mit den Nachbarn in der Metropolregion.

Flächensparen...weit gefehlt!

Manfred Braasch vom BUND Hamburg nahm in seinem Vortrag eine kritische Analyse der Hamburger Stadtentwicklung vor. Die Bedeutung von Hamburgs Freiflächen sei in der Politik zwar bereits angekommen – so zum Beispiel im Hamburger Klimaplan sowie dem aktuell gültigen Koalitionsvertrag – die Realität zeige aber ein anderes Bild. Vergleiche man beispielsweise die statistischen Daten sowie die kartografischen Darstellungen der Versiegelungsgrade Hamburgs in den Jahren 1984 und 2017, komme man zu dem Ergebnis, dass Hamburgs Freiflächen zusehends schwinden.

Statistische Ungenauigkeiten bzw. Schwierigkeiten hin oder her - der Trend sei klar erkennbar. Die Frage sei nun, wie die Stadt darauf reagiert. Bislang habe es über 150 Änderungen des aktuellen Flächennutzungsplanes gegeben, von einer Steuerungsfunktion kann hier laut Braasch keine Rede mehr sein. Der Überarbeitungsprozess des ebenfalls fast 20 Jahre alten Landschaftsprogrammes sei stecken geblieben, auch hier fehle ein Konzept.

Manfred Braasch kritisierte, dass es der derzeitigen Politik an Ehrlichkeit fehle: Es sei die Rede davon, dass Hamburg eine grüne Stadt sei und dass dies auch so bleibe. Das stehe aber im Konflikt mit der Zielgröße von 10.000 Wohneinheiten pro Jahr (entspricht etwa 67 Hektar Flächenneuanspruchnahme pro Jahr), den Zahlen aus dem Masterplan Industrie (Vorhaltung von 100 ha Gewerbefläche pro Jahr) und dem agrarpolitischen Konzept (Sicherung der 14.440 ha Agrarfläche). Darüber hinaus machten Einfamilienhäuser noch immer einen Anteil von fast 10% in den aktuellen bezirklichen Wohnungsbauprogrammen aus. Vor dem Hintergrund dieser Zahlen



könne man nicht weitermachen wie bisher, sondern müsste ehrlich nach Konzepten suchen, die dem zunehmenden Flächenverbrauch begegnen.

Manfred Braasch machte deutlich, welche Schritte er für das Erreichen eines Netto-Null-Zieles für erforderlich hält:

1. Kein weiterer Verkauf von öffentlichem Grund (stattdessen Erbpacht oder andere Konzepte)
2. Bundesweites 30 ha-Ziel gilt für Hamburg ab sofort (derzeit liegen wir etwa um das 5-fache darüber)
3. Prioritäten in der Bebauung ändern (Keine Bebauung auf der „Grünen Wiese“, stattdessen innovative Ansätze wie Magistralenkonzept, mehrstöckiges Gewerbe, Aufstockung, ...)
4. verbindliche Staatsrätevereinbarung für die Stadt (verbindliche Übertragung des Netto-Null-Konzeptes auf die gesamte Stadt)
5. Netto-Null in der Metropolregion (Gründung eines Planungsverbandes nach §205 BauGB zur verbindlichen Umsetzung des Ziels)

Ausgleich in der Praxis

Dr. Gisela Bertram, Stiftung Ausgleich Altenwerder, setzte sich in ihrem Vortrag mit dem Thema des Ausgleichs auseinander. Sie begann ihren Beitrag zunächst mit einer guten Nachricht: Ausgleich kann funktionieren! Mit Blick auf das Thema der Tagung sei es jedoch wichtig, sich bewusst zu machen, dass ein guter Ausgleich noch längst kein „Netto-Null“ bedeute - aber dass nur ein guter Ausgleich wiederum seinen Beitrag dazu leisten könne. Und hier gebe es leider immer noch Defizite. Sie untermalte dies im Folgenden mit einigen Beispiele aus der Praxis.

Der Ausgleich für Eingriffe in den Naturhaushalt ist gesetzlich vorgeschrieben (§§ 13 und 15 BNatSchG). In der Praxis könne man jedoch nicht immer auf eine konsequente Anwendung hoffen. Im Rahmen der Autobahnplanungen zur A26 wurde beispielsweise erst auf Drängen von Naturschutzverbänden ein zusätzlicher aktiver Lärmschutz eingerichtet.

Bei Eingriffsvorhaben gilt außerdem der besondere Artenschutz nach § 44 Abs. 1 BNatSchG (Tötungsverbot, Störungsverbot, Verbot der Beschädigung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten). Für besonders geschützte Arten, die in ihrem Bestand gefährdet sind, sind diese Ausgleichsmaßnahmen vor Umsetzung des Eingriffes fertigzustellen und die Funktionalität zu gewährleisten (so genannte CEF-Maßnahmen). Auch hier führte Frau Bertram zwei Beispiele an, im Falle derer Ausgleichsanforderungen nicht vollständig erfüllt worden seien (Othmarschen 40, Obergeorgswerder).

Ein weiteres Problem des Ausgleichs in der Praxis sei der teilweise zeitlich deutliche Umsetzungsverzug. Oftmals habe ein Eingriff längst stattgefunden, der Ausgleich erfolge aber erst Jahre später. So beispielsweise im Falle Bauhaus / IKEA Moorfleet, welches 2002 eröffnet wurde und wo die Ausgleichsmaßnahmen nun bis 2019 umgesetzt werden sollen – ganze 17 Jahre später.

Dass Ausgleichsflächen in der Praxis nicht unbedingt an erster Stelle stünden, zeige sich auch daran, dass diese sogar teilweise einfach wieder überplant würden. So zum Beispiel in Rahlstedt, wo für ein Gewerbegebiet mehrere Hektar bestehender Ausgleichsflächen überbaut werden sollen (Bebauungsplan Rahlstedt 131).



Zur Kontrolle der Ausgleichsdefizite regte Frau Bertram ein jährliches Monitoring an. Nur dann seien Nachbesserungen und das Lernen aus Fehlern möglich und es könnten Zielwerte überprüft werden. Eine gute Grundlage sei das in diesem Jahr von der Behörde für Umwelt und Energie beauftragte Gutachten zur Überprüfung der festgesetzten Ausgleichsmaßnahmen. Hier wurden insgesamt 169 Ausgleichsflächen aus 25 Bebauungsplänen bzw. Baugenehmigungen zwischen 2001 und 2015 hinsichtlich ihres Umsetzungsgrades und der Erreichung des geplanten Zustandes untersucht. Die vorläufigen Ergebnisse der Untersuchungen zeigten sehr deutlich, dass der Ausgleich in der Praxis leider oft nur mit Mängeln oder gar nicht umgesetzt werde. Nur 63% der betrachteten Maßnahmen wurden vollständig umgesetzt, fast 40% wiesen Mängel auf oder wurden gar nicht umgesetzt. Den im Bebauungsplan bzw. in der Baugenehmigung geplanten Zustand haben lediglich 43% gut, knapp 60% hingegen mittelmäßig oder schlecht erreicht.

Damit ein guter Ausgleich in Hamburg funktionieren und so einen Beitrag zum Netto-Null-Ziel leisten könne, stellte Frau Bertram abschließend folgende Forderungen auf:

- Ausgleich kontrollieren – jährliche Stichprobe in Hamburg einführen
- Fehlerforschung: Warum klappt nicht jeder Ausgleich? (ggf. Prognosen anpassen, Pflege etablieren, Maßnahmen überprüfen...)
- Bei Mängeln Nachbesserungen einfordern
- Zeitlichen Verzug beschränken, sonst mehr Ausgleich
- Ausgleichsflächen rechtlich sichern
- Ausgleich ist ein essentieller Bestandteil des Eingriffes!

Im Anschluss an die Vorträge des ersten inhaltlichen Tagungsblocks diskutierten die Referent*innen gemeinsam mit Frau Inselmann auf dem Podium und stellten sich den Fragen des Publikums. Diese wurden von Katharina Seegelke als Anwältin des Publikums gesammelt und an die Diskutanten weitergeleitet.

Bevor es mit dem nächsten inhaltlichen Block weiterging, präsentierte sich der BUND-Arbeitskreis „Raumplanung in der Metropolregion Hamburg“, vertreten durch Bastian Daehnert. Er berichtete über die bisherigen Aktivitäten des Arbeitskreises sowie dessen Zusammensetzung und lud alle Interessierte*n zum nächsten Arbeitskreis-Treffen in die BUND-Geschäftsstelle in der Langen Reihe ein. Weitere Informationen gibt es hier: <https://www.bund-hamburg.de/mitmachen/gruppen/raumplanung/>

Der Blick über den Tellerrand – Wissenschaftliche Arbeiten zu Netto-Null

Anschließend an den ersten inhaltlichen Block der Tagung folgte eine Betrachtung des Netto-Null-Themas aus wissenschaftlicher Perspektive.

Netto-Null: Ein innovatives Konzept für eine nachhaltige Wohnflächenentwicklung

Ramya Weisner, Studentin der Stockholm University, setzt sich im Rahmen ihrer Masterarbeit mit dem Thema Netto-Null auseinander. Auf der Tagung stellte sie einige ihrer Ergebnisse vor. Einleitend ging sie auf die bestehenden Flächenkonflikte und Entwicklungstrends des Flächenverbrauchs in



Hamburg ein. Dabei ging sie auch der Frage nach, was das 30-Hektar-Ziel konkret für Hamburg bedeutet, und kam zu dem Schluss, dass Hamburg derzeit noch fünfmal so viel Fläche verbrauche wie das Ziel vorsehe.

Sie untermalte diesen Trend mit vier Beispielen aktueller Planungsprojekte in Hamburg, die in ihren Augen in eine deutlich falsche Richtung gingen:

- In Hamburg Neuland entstehe ein Gewerbegebiet auf einer Niedermoorbodenfläche. Ein allgemeiner naturschutzfachlicher Ausgleich finde hier zwar statt, jedoch nicht für den Boden als solchen – und dass, obwohl es ohnehin kaum Moorböden in Hamburg gebe (ca. 3%).
- In Altenwerder West (Vollhöfener Weiden) sei eine Erweiterung des Hafengebietes um 45 Hektar Logistikflächen geplant. Dafür sollen schätzungsweise 23.000 Bäume eines wertvollen Weiden-Waldes gefällt werden. Nachhaltige Stadtentwicklung gehe anders, insbesondere das Sonderbauungsrecht des Hamburg Hafens gelte es aufzuheben.
- Mitten in der Innenstadt baue Porsche ein neues Autohaus - auf einem Grundstück, das bis vor kurzem noch der Stadt gehörte. Ein Verkauf städtischer Grundstücke sei nicht nachhaltig, vom Bau eines Autohauses auf einer derart zentralen Fläche ganz zu schweigen.
- In Rahlstedt / Stapelfeld werde derzeit ein weiteres Gewerbegebiet geplant – und das mitten im Landschaftsschutzgebiet. Für die Planungen würden nicht nur über 35 Hektar Landschaftsschutzgebiet geopfert, sondern es würden darüber hinaus auch 12 Hektar bestehender Ausgleichsflächen für ein angrenzendes Gewerbegebiet überplant. Auch hier ein weiteres Beispiel, wie sorglos Hamburg mit Freiflächen und Flächen für den Naturschutz umgehe.

Auf Basis dieser Analyse befasst sich Frau Weisner im Rahmen ihrer Arbeit mit möglichen instrumentellen Ansätzen einer nachhaltigen Flächenentwicklung. Sie stellte das Prinzip der Flächenkreislaufwirtschaft vor, für dessen erfolgreiche Umsetzung die Kombination verschiedener Instrumente notwendig sei. Es brauche dabei unter anderem einen institutionellen Rahmen sowie ökonomische Anreize für eine nachhaltige Flächenpolitik. Um konkrete Ziele vereinbaren zu können, schlug Frau Weisner die Erstellung eines Regionalen Entwicklungskonzeptes für die Metropolregion Hamburg vor. Um die dort benannten Ziele verbindlich umsetzen zu können, bedürfe es eines formellen Planungsverbandes mit eigenen Planungskompetenzen.

Keynote: Gewerbe und Stadt – Flächeneffizienz durch Mischung und Verdichtung

Nach der Mittagspause eröffnete Prof. Dr. Thierstein von der Technischen Universität München den Nachmittag mit einer Keynote zum Thema Flächeneffizienz von Gewerbe im städtischen Kontext. Am Anfang seines Vortrages umriss Herr Thierstein zunächst die Problemstellung – beginnend bei dem 30-Hektar-Ziel der Bundesregierung, welches eigentlich kein wirkliches Reduktionsziel sei, denn dadurch solle lediglich der Zuwachs gebremst werden. Es werde vorausgesetzt, dass auch weiterhin mehr Fläche gebraucht werde. Er machte dabei deutlich, dass nicht irgendwer die Flächen verbraucht, sondern dass WIR alle diesen Raum beanspruchen. Verdeutlicht werde dies mit einem Zitat von Rem Koolhaas, welches nahelegt, dass wir alle ein Stück weit marktwirtschaftlichen Zwängen und einem Konsumdruck ausgeliefert seien.



Gleichzeitig gebe es verschiedene Entwicklungen und Trends, welche Einfluss auf die Flächennutzung hätten. So würden beispielsweise sowohl die Unternehmen selbst als auch die privaten Haushalte ihre Standorte in einer neuen räumlichen Nähe von Wohnen und Arbeiten wählen. Man suche in der Quartiersentwicklung daher verstärkt nach Lösungen für ein gelungenes Miteinander von Wohnen und Arbeiten. In europäischen Stadtregionen fänden sich dazu eine Vielzahl vorzeigbarer Beispiele, die konstruktiv mit solchen Herausforderungen von gemischten und integrierten Gewerbestandorten in der Stadt und Region umgehen, so zum Beispiel das Genossenschaftsprojekt Kalkbreite in Zürich.

Herr Thierstein stellte die These auf, dass Flächeneffizienz DAS Thema des 21. Jahrhunderts sei. Um nachhaltige Lösungen zu finden, müsse man sich mit den Einflusskräften der Flächenbeanspruchung auseinandersetzen. Dazu zähle beispielsweise auch das individuelle Mobilitätsverhalten. In einer 2016 erstellten Studie (Thierstein et al. 2016) sei das zweithäufigste genannte Argument für einen Arbeitsstandortwechsel „Am Weg sparen“ gewesen. Betrachte man dann noch die Flächeneffizienz der unterschiedlichen Fortbewegungsmittel (PKW, Fahrrad, ÖPNV, Fußgänger), werde deutlich, dass sich das Flächensparen im Gewerbesektor nicht alleine auf die Gewerbebauten als solche beschränke, sondern dass darüber hinaus weitere Faktoren berücksichtigt werden müssten.

Instrumente des Flächensparens

Im Anschluss an die Keynote folgte der zweite inhaltliche Block der Tagung. Unter der Überschrift „Instrumente des Flächensparens“ wurden verschiedene Ansätze des Flächensparens herausgearbeitet und hinsichtlich ihrer Wirksamkeit diskutiert.

Umnutzung von Verkehrsflächen – Weg von der autogerechten Stadt

Dr. Philine Gaffron von der Technischen Universität Hamburg-Harburg näherte sich dem Thema des Flächensparens aus Sicht des Verkehrssektors. Zum Einstieg präsentierte sie einige aussagekräftige Zahlen: In Deutschland gebe es eine vom Verkehr genutzte Fläche von 18.100 km², das entspreche dem 1,15-fachen der Fläche von Schleswig-Holstein!

Dass der MIV dabei der größte Flächenfresser ist, sei keine neue Erkenntnis. Sie untermalte dies mit einigen Fotos aus dem GEO-Magazin, die den Flächenverbrauch des ÖPNV und des MIV auf sehr anschauliche Weise gegenüberstellten. Und dennoch habe der MIV selbst bei Neuplanungen noch immer einen viel zu hohen Stellenwert. Als Beispiel nannte Frau Gaffron die HafenCity, in der alleine 41 Hektar (entspricht etwa 57 Fußballfeldern) Stellplatzfläche geplant wurden.

Wenn man sich mit Flächeneffizienz im Verkehrssektor befasse, sei das Thema City-Logistik besonders wichtig. Die Zunahme der Online-Bestellungen etc. führe ebenfalls zu einem erhöhten Verkehrsaufkommen und einem größeren Bedarf an Verkehrsflächen. Hier müsse man in Zeiten knapper Flächen ebenfalls nach Lösungen suchen, gute Beispiele gebe es bereits. Sowohl in Pilotprojekten als auch in anderen Ländern fänden sich verschiedene Ideen beispielsweise mit Lastenrädern oder dezentralen Paketdepots.



Zum Abschluss ihres Vortrages stellte Frau Gaffron Beispiele verschiedener abstrahierter Straßenquerschnitte vor, die zeigten, wie es in Hamburg aussehen könnte, wenn man das Verkehrskonzept insgesamt verbessern würde. Dazu bedürfe es einer verstärkten Perspektive auf den nicht-motorisierten Verkehr und damit einhergehend eines Ausbaus des ÖPNV-Netzes. Gleichzeitig brauche es eine Umverteilung des Verkehrsraumes zur Verbesserung der Bedingungen für Fußgänger*innen und Radfahrer*innen. Die Regelgeschwindigkeit müsse auf 30 km/h beschränkt und durch weitere push-Maßnahmen flankiert werden, z.B. Parkraumbewirtschaftung oder Durchfahrtsbeschränkungen.

Innovative Instrumente zum Flächensparen im wissenschaftlichen Diskurs

Dr. Michael Melzer vom Institut Raum & Energie in Wedel bei Hamburg berichtete über Erfahrungen aus wissenschaftlichen und praxisbezogenen Projekten zum Thema Flächensparen. Er unterschied dabei zunächst einmal grundsätzlich in Instrumente zur Information und Sensibilisierung (z.B. MRH-Projekt „Mittendrin ist in!“) und Instrumente zur Regulierung (z.B. Flächenhandel).

Anschließend stellte er einige der Projekte vor, so zum Beispiel das Leitprojekt der Metropolregion Hamburg „Mittendrin ist in!“, eine Informationskampagne zum Bewusstseinswandel beim Flächenverbrauch. Im Rahmen des Projektes seien verschiedene regionale Veranstaltungen durchgeführt sowie eine Vielzahl an Informationsmaterialien erstellt worden (z.B. Webseite, Broschüre, Animationsfilm). Als weiteres informatives Projekt erläuterte Herr Melzer die Kommunikationsplattform „Aktion Fläche“, ein Internetportal für Kommunen zum Thema Flächenschutz. Das Problem bei solchen Informationskampagnen sei jedoch, dass lediglich die ohnehin bereits Interessierten erreicht würden.

Als Instrument zur Regulierung ging er auf das Praxisprojekt zur Stadt-Umland-Kooperation Elmshorn ein. Hier habe es erhebliche Flächeneinsparungen durch abgestimmte, verbindliche Flächenentwicklung und Interessensausgleich gegeben, die Kooperation habe bis heute Bestand.

Herr Melzer wies darauf hin, dass es durchaus gute Instrumente gebe – ohne einen übergeordneten quantitativen Deckel würden diese jedoch immer wieder durch die Konkurrenz der Kommunen untereinander konterkariert. Einen Lösungsansatz sehe er in dem „Planspiel Flächenhandel“, einem Projekt des Umweltbundesamtes, das in ca. 100 Kommunen das Prinzip von Flächenzertifikaten erprobe (www.flaechenhandel.de). Leitgedanke sei eine bundesweite quantitative jährliche Obergrenze, wobei sich die Verteilung der frei handelbaren Zertifikate durch einen Einwohnerschlüssel für jede Kommune berechne.

Fläche als Schutzgut in der Umweltprüfung: Neue Möglichkeiten (nicht nur) in der Bauleitplanung?

Annegret Repp von der HafenCity Universität Hamburg stellte im Rahmen der Fachtagung erste Ergebnisse ihrer Dissertation zum Thema „Fläche als Schutzgut in der Umweltprüfung“ vor. Sie begann ihren Vortrag mit einer Bestandsaufnahme zum Flächenverbrauch, den Folgen von anhaltender Flächenneuanspruchnahme sowie den auf nationaler bzw. EU-Ebene gesetzten Zielen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme bzw. Erhöhung der Nutzungseffizienz (30 ha-Ziel,



„no net land take by 2050“). Wie schon einige ihrer Vorredner*innen kam auch sie zu dem Schluss, dass es bislang noch ein erhebliches Umsetzungsdefizite gebe.

Die zunehmende Bedeutung des Themas Fläche führt zu (neuen) rechtlichen Anforderungen. Die UVP Richtlinie 2014/52/EU benennt „Fläche“ als separates Umweltschutzgut. Der dort beschriebene Passus sei zwar sehr allgemein und man könne daraus keine genauen Informationen über das WIE ableiten, es werde aber die Wichtigkeit des Themas damit anerkannt.

Die in Deutschland kürzlich beschlossene Baurechtsnovelle beinhaltet u.a. auch den neuen § 13 b Baugesetzbuch und wirke so den Festsetzungen des Gesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) zum Schutzgut Fläche völlig entgegen. § 13 b BauGB ermöglicht die Erstellung von Bebauungsplänen im Außenbereich bestehender Siedlungsbereiche ohne Prüfung der Umweltbelange und der Auswirkungen auf die Schutzgüter der Umweltprüfung.

Anschließend stellte Frau Repp erste Ergebnisse ihrer Fallstudien vor, in denen sie untersuchte, inwiefern das Schutzgut „Fläche“ in der UVP-Praxis berücksichtigt wird. Dabei hat sie folgende Indikatoren für die Bewertung herangezogen: Flächenneuanspruchnahme, Flächennutzungseffizienz und Flächennutzungsqualität. Erste Erkenntnisse seien, dass sowohl Flächennutzungs- als auch Bebauungspläne zwar häufig Aussagen über die Flächenneuanspruchnahme treffen, sie aber nichts dazu aussagen, wie und warum das 30 ha-Ziel nicht eingehalten wird. Außerdem würden in der Regel weder Flächennutzungs- noch Bebauungspläne Aussagen zur Flächennutzungseffizienz (Dichte) enthalten. Die qualitativen Aspekte von „Fläche“ würden hingegen recht umfassend bei vielen Schutzgütern behandelt, so zum Beispiel die kühlende Funktion von Freiflächen im Rahmen des Schutzgutes Klima.

Frau Repp wies darauf hin, dass das Schutzgut „Fläche“ in der Umweltprüfung durchaus neue Abwägungsfakten für die Planung erzeugen könne. Hierzu müsse ergänzend zu der qualitativen Betrachtung von Fläche in den anderen Schutzgütern eine eigenständige quantitative Betrachtung eingeführt werden. Dabei müssten auch die Faktoren Flächenneuanspruchnahme und Nutzungseffizienz (Dichte) quantifiziert und an eindeutigen Grenzen gemessen und bewertet werden.

Im Anschluss an die Vorträge des zweiten inhaltlichen Tagungsblocks diskutierten die Referent*innen gemeinsam mit Frau Inselmann auf dem Podium und stellten sich den Fragen des Publikums.

Flächensparen in der Praxis

Der letzte inhaltliche Block der Tagung befasste sich mit Fragen des Flächensparens in der kommunalen Praxis. Es ging dabei zum einen um mögliche Konflikte, die beispielsweise im Rahmen der Nachverdichtung auftreten können. Zum anderen wurde das Leitbild eines Hamburger Bezirkes vorgestellt, welches konkrete Lösungen zum flächensparenden Bauen enthält.



Flächensparen – Konflikte in der Praxis

Dr. Julian Petrin, urbanista in Hamburg, setzte sich im Rahmen seines Vortrages mit den Konflikten des flächensparenden Bauens auseinander. Stadtwachstum führe unausweichlich zu Konflikten, die Entwicklung neuer Flächen sei kaum mehr möglich und auch bei der Option der Innenentwicklung wären Konflikte vorprogrammiert. Keine Angebote zu schaffen, sei jedoch keine Option. Die Städte befänden sich daher in einem Spannungsfeld zwischen Dichtestress und Flächenerhalt.

Als zwei mögliche Lösungsansätze sah Petrin die Entwicklung strategischer Konzepte sowie die Stärkung des Bürger*innen-Dialogs. Wichtig sei darüber hinaus auch eine wissenschaftlich-visionäre Herangehensweise an das Thema, wie es beispielsweise Helsinki und Köln mit Metropolitanen Entwürfen vorgemacht haben. Als gute Beispiele für gelungene Dialog-Prozesse stellte er „Nextsuisse“ und das Düsseldorfer Projekt „Raumwerk D“ vor. Dort werde derzeit auf einer breiten Beteiligungsbasis ein räumliches Leitbild erarbeitet, welches den Fragen nachgeht, wie und wo Düsseldorf wachsen wolle.

Zum Abschluss seines Vortrages machte Herr Petrin deutlich, dass der eigentliche Konflikt über Flächensparen nicht im fachlichen Diskurs, sondern auf einer ganz anderen Ebene ausgetragen werde, der gesellschaftlich-politischen Ebene.

Eimsbüttel 2040 – Zukunft lebenswert gestalten

Kay Gätgens, Leiter des Bezirksamts Eimsbüttel, stellte in seinem Vortrag das Leitbild des Bezirkes „Eimsbüttel 2040“ vor. Der Bezirk sei mit 5.000 Einwohner*innen pro qkm der am dichtesten besiedelte Stadtteil Hamburgs. Die Schaffung neuer Wohnungsbau- und Gewerbeflächen sei daher schon länger eine Herausforderung. In Eimsbüttel gebe es beispielsweise keine größeren Konversionsflächen mehr, außerdem stünden etwa 20 % der Bezirksfläche durch Fluglärm für eine Bebauung nicht zur Verfügung. Gleichzeitig wolle man Freiräume erhalten und stärken. Eimsbüttel versuche dieser Herausforderung mithilfe verschiedener Wohnungsbaustrategien sowie einer Freiraumqualitätsoffensive zu begegnen, da der Bezirk Wohnungen für 20 -30.000 neue Einwohner*innen benötige.

Im Dezember 2016 startete ein Beteiligungsprozess zur Erstellung eines Räumlichen Leitbildes für den Bezirk Eimsbüttel. Folgende übergeordnete Ziele wurden dabei herausgearbeitet:

- Qualitätsvolle Grünflächen
- Lebendige Kerne
- Neue Schnellbahnen
- Attraktive Magistralen
- Integrierte Arbeitswelten

So seien beispielsweise das Magistralenkonzept und Flächenrochaden, also der Tausch von Flächen für eine optimierte Nutzung, gute Ansätze, um trotz knapper Flächen weiter wachsen zu können.



Auch im Anschluss an die einzelnen Vorträge des dritten inhaltlichen Tagungsblockes diskutierten die Referent*innen gemeinsam mit Frau Inselmann auf dem Podium und stellten sich den Fragen des Publikums.

Podiumsdiskussion

Zum Abschluss der Tagung diskutierten Umweltsenator Jens Kerstan, Kay Gätgens (Bezirksamtsleiter Eimsbüttel), Berthold Eckebrecht (Hamburgische Architektenkammer), Manfred Braasch (BUND Hamburg) und Prof. Dr. Jörg Knieling (HafenCity Universität) gemeinsam darüber, ob ein Netto-Null-Ziel für Hamburg realistisch wäre und wie ein solches Ziel umgesetzt werden könnte. Moderiert wurde die Diskussionsrunde von Silke Inselmann.

Zum Einstieg in die Diskussion unterstrich Senator Kerstan, wie wichtig der Schutz der Freiflächen in der Stadt sei. Der Klimawandel sei längst nicht mehr aufzuhalten, sondern wir befänden uns schon mittendrin. Auf das Netto-Null-Ziel wollte er sich als Mitglied des Senats der Freien und Hansestadt aber nicht festlegen.

Auch Herr Eckebrecht betonte, dass die Hamburgische Architektenkammer dem hohen Flächenverbrauch kritisch gegenüberstehe. Trotzdem könne er keine pauschale Unterstützung des Netto-Null-Ziels durch die AKHH postulieren, dazu sei die Mitgliederstruktur zu vielfältig.

Prof. Dr. Knieling kritisierte, dass er seitens des Hamburger Senates keinen Steuerungsimpuls in Richtung Netto-Null erkennen könne. Er warf außerdem die Frage auf, warum es für Hamburg und für die Metropolregion Hamburg nicht ebenfalls strategische Leitbilder gebe, wie Eimsbüttel es vorgemacht habe.

Auf die Frage, ob der Senat den Dialog zu einem Leitbild-Prozess scheue, erwiderte Senator Kerstan, dass er keine Mehrheit für das Netto-Null-Ziel in der Hamburger Bürgerschaft sehe. Er warnte zudem davor, das Thema Grün absolut zu setzen, da dadurch soziale Konflikte entstehen könnten (Wohnraummangel, Preissteigerungen Wohnungsmarkt etc.). Der Senat könne und wolle nicht vorschreiben, wer nach Hamburg ziehen dürfe, und zurzeit sei die Nachfrage eben groß, daher brauche man dringend neuen Wohnraum.

Manfred Braasch warf an dieser Stelle ein, dass es durchaus auch andere Ansätze gebe, Wohnraum zu schaffen, ohne auf die grüne Wiese ausweichen zu müssen. Es ginge ihm bei der Diskussion um das Netto-Null-Konzept schließlich nicht darum, die Schaffung neuen Wohnraums zu verhindern. Man müsse vielmehr die Prioritäten der Bebauung ändern. So habe das Magistralenkonzept beispielsweise ein Wohnraumpotenzial von 100.000 Wohneinheiten aufgezeigt, eine Studie der TU Darmstadt ein Dachaufstockungspotenzial von 82.000 Wohneinheiten. Selbst wenn man bedenke, dass es hier noch Schnittmengen gebe und die Eigentumsverhältnisse vielleicht nicht immer einfach seien, hätte man hier doch zumindest ein Wohnungsbauprogramm für das nächste Jahrzehnt. Dazu bedürfe es aber eines Konzeptes und nicht bloß einer Zielgröße von 10.000 Wohneinheiten pro Jahr.



Prof. Dr. Knieling unterstützte diese Aussage. Zurzeit agierten der Senat und die Stadtentwicklungsbehörde aus Sicht einer verantwortungsvollen Stadtentwicklungspolitik deutlich zu defensiv, die Zielgröße von 10.000 Wohneinheiten pro Jahr könne keine durchdachte Strategie oder Planung ersetzen. Es fehle ein erkennbarer Weg in Richtung einer grünen Nachverdichtung, also eines Ausbaus des Grünen Netzes, das die Umweltbehörde planerisch entwickelt hat. Er sehe die Aufgabe des Senates darin, sich der Frage zu stellen, wie sich Hamburg in den nächsten Jahrzehnten weiter entwickeln soll und wie wir in Hamburg leben wollen. Diese Zieldiskussion müsse man dringend führen – auf politischer Ebene, aber auch gemeinsam mit den Bürger*innen.

Herr Gätgens schloss sich dieser Forderung an: Wie schon in Eimsbüttel wünsche er sich einen intensiven Diskurs darüber, wie sich Hamburg auf gesamtstädtischer Ebene entwickeln solle.

Auch Herr Eckebrecht wies daraufhin, dass es Leitlinien zur weiteren Entwicklung Hamburgs brauche. Man müsse sich gleichzeitig aber auch auf Maßstabsebene der Quartiere mit den vorhandenen bzw. neu zu schaffenden Qualitäten auseinandersetzen.

Zum Abschluss der Diskussionsrunde äußerte Senator Kerstan den Wunsch, dass Hamburg eine grüne und bezahlbare Stadt bleiben solle. Dafür brauche es eine integrierte Stadtentwicklung sowie ein gutes Verkehrskonzept. Dass sich die Stadt aus dieser Sicht Einzel- und Reihenhausbebauung nicht mehr leisten könne, sei klar. Dennoch gebe es den Wunsch nach einem Einfamilienhaus und dem müsse man Raum geben.

Prof. Dr. Knieling bedankte sich für die angeregten Diskussionen und wertvollen Impulse der Tagung. Er nehme aus den Diskussionen mit, dass durchaus eine gewisse Offenheit für das Thema Netto-Null-Flächenverbrauch vorhanden sei und äußerte drei abschließende Wünsche. Zum einen brauche Hamburg dringend eine Mobilitätswende, um so den Flächenverbrauch für den motorisierten Individualverkehr zurückzudrängen, zum anderen brauche es eine „Allianz für die Fläche“ - also einen kontinuierlichen und intensiven Dialog der Akteure darüber, wie man (Frei-)Flächen langfristig sichern kann. Als dritten Wunsch unterstrich er noch einmal die Notwendigkeit, ein strategisches Leitbild bzw. ein Stadtentwicklungskonzept zu erarbeiten und so gemeinsam den Blick in die Zukunft zu wagen.

Auch Manfred Braasch freute sich über die vielen positiven Impulse der Tagung. Ebenso wie seine Vorredner sah auch er das Thema Verkehr als ein zentrales Element der Stadtentwicklung für die nächsten Jahre. Er forderte Politik und Verwaltung auf, sowohl das bereits mehrfach geforderte, mittlerweile längst überflüssige Stadtentwicklungskonzept als auch stadträumliche Teilentwicklungspläne auf den Weg zu bringen – um eine nachhaltige Entwicklung Hamburgs und der Metropolregion anzustoßen.

