

**Abschlußbericht der
Enquete-Kommission "Stadtentwicklung"
der Hamburgischen Bürgerschaft**

Band I - Bericht

Ziele und Aufgaben der künftigen Stadtentwicklung

Lesehinweise

Der Bericht spiegelt mit seinen drei Bänden den Ablauf der Kommissionsarbeit wider.

Die Informationsphase ist im **Anhangband** dokumentiert (6 Sitzungen; Beiträge von Vertretern aus Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft und Diskussionen). Hier findet sich auch eine Übersicht zu den Inhalten aller einzelnen Sitzungen.

Band II "Grundsatzpapiere" enthält die Ergebnisse von 4 Arbeitsgruppen der Kommission, in denen die Informationen im Hinblick auf sektorale Planungsansätze verarbeitet wurden. Die Papiere sind in Autorenschaft der Arbeitsgruppen entstanden; nach ausgiebiger Behandlung im Plenum und Einarbeitung von Beratungsergebnissen wurden die Papiere verabschiedet.

Die abschließenden Querschnittsdiskussionen der sektoralen Ansätze sind in diesem **Bericht (Band I)** verarbeitet. Unter dem Blickwinkel übergreifender Entwicklungsziele hat die Kommission Hinweise für die künftige Stadtentwicklung erarbeitet; sie stellen das zentrale Ergebnis der Arbeit dar. Der Bericht enthält Verweise auf Band II, in dem ausführlichere Begründungen für Aussagen zu finden sind. (Wiederholungen in diesem Band sind dennoch nicht immer zu vermeiden.)

Band I faßt die aus Sicht der Kommission zentralen Argumentationen und Empfehlungen an die Stadtentwicklungspolitik zusammen. Die Kommission hielt es nicht für sinnvoll, diese Darstellung in Form einer zusätzlichen Kurzfassung auf wenige Kernsätze zu reduzieren.

Dieser Band I enthält als zusätzliche Gliederung Textziffern. In einer Randspalte finden sich

- Vor- und Rückverweise auf andere Textziffern (**TZ**),
- Hinweise auf Literaturangaben und sonstige Anmerkungen (**Anm.**), die am Ende dieses Bands zusammengestellt sind,
- Hinweise auf ausführlichere Darstellungen in den Grundsatzpapieren des II. Bands (**L**andschaft, Ökologie und Siedlungsentwicklung; **V**erkehr; **W**ohnen und Soziales; **W**irtschaft und Hafen, mit den entsprechenden Seitenzahlen).

Die Kommission hat sich erst in einer späten Phase, nachdem die Texte im wesentlichen formuliert waren, mit der Frage der geschlechtergerechten Schreibweise beschäftigt. Aus Aufwands- und Zeitgründen wurde davon abgesehen, den Text im Sinne des Beschlusses der Bürgerschaft zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern in der Rechtssprache vom 20.9.95 zu überarbeiten.

Wir bitten, dies zu entschuldigen und überall dort, wo sich aus dem Kontext nicht zweifelsfrei etwas anderes ergibt, bei der männlichen Bezeichnung von Personen gleichberechtigt die weibliche mitzuverstehen.

| Inhalt | Seite |
|--|--------------|
| Präambel | 1 |
| Auftrag und Ablauf der Beratungen | 1 |
| Aufgabenstellung und Aufgabenverständnis | 4 |
| Vorgehen bei der Beratung | 5 |
| Strategische Grundpositionen | 8 |
| | |
| 1. Zentrale Rahmenbedingungen der künftigen Stadtentwicklung | 10 |
| Wachsende Flächenansprüche | 10 |
| Zunehmende Bevölkerung | 11 |
| Veränderte Haushaltsstruktur | 12 |
| Beschäftigungslücke und Arbeitsmarktsegmentierung | 13 |
| Keine Sättigungstendenzen im Verkehr | 14 |
| Soziale und räumliche Polarisierung | 15 |
| | |
| 2. Entwicklungsziele und Anforderungen an die Stadtentwicklungspolitik | 16 |
| | |
| 2.1 Entwicklungsziel 'Metropolregion' | 16 |
| Zum Begriff Region | 16 |
| Sicherung, Pflege und Entwicklung der Landschaft | 17 |
| Wohnstandorte und Wohnquartiere | 18 |
| Regionale Wirtschaft und Funktion des Hafens | 21 |
| Verkehr und Raumstruktur | 23 |
| | |
| 2.2 Entwicklungsziel 'Nachhaltige Stadt' | 26 |
| Nachhaltigkeit | 26 |
| Natürliche Lebensgrundlagen, Landschaft und Siedlung | 26 |
| Soziale Nachhaltigkeit und Quartiersentwicklung | 28 |
| Flächen- und Materialkreisläufe, Qualifikationsrepertoire | 31 |
| Verkehrssparsamkeit, Erreichbarkeit, Bezahlbarkeit | 32 |
| | |
| 2.3 Entwicklungsziel 'Soziale Stadt' | 34 |
| Zum Begriff der Sozialen Stadt | 34 |
| Grundproblem Polarisierung und Ausgrenzung | 34 |
| Beschäftigungs-, Wohnungs- und Ausländerpolitik | 35 |
| Räumliche Verteilung, gebietsbezogene Konzepte | 40 |
| Problematische Verkehrsfolgen, soziale Verkehrsgestaltung | 41 |
| Grün- und Freiräume | 43 |

| | Seite |
|--|--------------|
| 2.4 Entwicklungsziel 'Innovative Wirtschaftsregion' | 45 |
| Innovation als Leitmotiv der regionalen Wirtschaftspolitik | 45 |
| Entwicklungspotentiale und Problemlagen | 46 |
| Grundzüge einer pluralen Wirtschaftspolitik | 48 |
| Flächenvergabe und Flächenmanagement | 50 |
| Verkehrsinfrastruktur und Logistik | 52 |
| | |
| 3. Instrumente der Stadtentwicklungsplanung | 54 |
| 3.1 Planungsmethodik, Planwerke, Planungskultur | 54 |
| Besondere Probleme Hamburgs | 54 |
| Stadtentwicklungskonzept (StEK) | 54 |
| Überarbeitung des Flächennutzungsplanes | 55 |
| Landschaftsprogramm (LaPro) | 56 |
| Verkehrsentwicklungskonzept (VEK) | 57 |
| Stadtteil-, Bereichs-, Quartierspläne | 57 |
| Planung der Planung | 58 |
| | |
| 3.2 Regionale Koordination der Entwicklung | 59 |
| | |
| Anmerkungen | 60 |

Präambel

Auftrag und Ablauf der Beratungen

01 Die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg hat am 13.4.1994 beschlossen, gemäß § 79 a ihrer Geschäftsordnung eine Enquete-Kommission einzusetzen, die "Vorschläge für die künftige Stadtentwicklung Hamburgs unter ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten" erarbeiten sollte.

Dieser Beschluß war auf Antrag der Fraktionen der CDU und GAL zustande gekommen. (Nach der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft kann eine parlamentarische Minderheit die Einsetzung einer Enquete-Kommission verlangen; es müssen sich insgesamt 25% der Abgeordneten hierfür aussprechen.)

Die beiden Fraktionen begründeten ihren Antrag auf die Einsetzung einer Enquete-Kommission mit den einschneidenden Veränderungen der demographischen, sozialen und ökonomischen Situation in der Stadt Hamburg und der Notwendigkeit eines möglichst weitgehenden Konsenses zwischen Parteien und gesellschaftlichen Gruppen über Konzeptionen für die künftige Stadtentwicklung.

Begründung für die Einsetzung der Enquete-Kommission

Hamburg ist heute wieder eine wachsende Stadt, während ihre Flächenreserven immer enger werden. Angesichts des aktuellen und prognostizierten Bevölkerungswachstums steht die Stadt vor zusätzlichen Problemen im Wohnungsbau, im Schulwesen und auf vielen Feldern der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Integration von Zuwanderern. Diese Stadtentwicklungsprobleme sind mit den Konzepten der sechziger und siebziger Jahre nicht zu bewältigen.

Hamburg als Wirtschaftsstandort steht mit der Öffnung der Grenzen nach Osten vor neuen Chancen, aber auch vor Risiken. Seine Verkehrs- und Gewerbeflächenpolitik muß auf diese Situation hin überdacht werden.

Die Umstrukturierung der achtziger Jahre hat nicht nur einen wirtschaftlichen Wachstumsschub und die Entwicklung zur Dienstleistungsmetropole des Nordens gebracht. Sie hat – anders als die Wachstumsschübe vorher – Arbeitslosigkeit nicht beseitigen können und soziale Verdrängungsprozesse insbesondere im innerstädtischen Bereich ausgelöst. Es haben sich "soziale Brennpunkte" herausgebildet, und es besteht eine Tendenz zur sozialen Polarisierung und zur räumlichen Entmischung in den Wohngebieten.

In den letzten Jahrzehnten ist immer mehr Menschen bewußt geworden, daß wir dabei sind, die ökologischen Grundlagen unseres Lebens zu gefährden. Bei den Planungen in den sechziger und siebziger Jahren war das noch kaum zum Thema geworden. Unter diesem Gesichtspunkt muß überlegt werden, wie städtisches Wachstum gestaltet werden soll.

Stadtentwicklung ist eine sehr langfristig angelegte Aufgabe. Darum sollte sie möglichst weitgehend im Konsens zwischen den Parteien und gesellschaftlichen Gruppen getragen werden. Wir schlagen deshalb vor, daß die Bürgerschaft sich dieses Themas parteiübergreifend annimmt, wissenschaftlichen Rat zur Hilfe nimmt und wichtige Organisationen und Verbände hinzuzieht.

(Bürgerschaftsdrucksache 15/500 vom 9.2.94)

Vereinbart wurde zwischen den Fraktionen folgende Zusammensetzung der Kommission:

- 9 Sachverständige und
- 6 Abgeordnete (je zwei aus SPD und CDU, je einer aus GAL und STATT Partei).

Die Sachverständigen wurden von den Fraktionen im Einvernehmen benannt. Neben den Abgeordneten beteiligten sich an den Beratungen auch deren ständige Vertreter (zwei aus SPD und je einer aus CDU und GAL).

Auf der konstituierenden Sitzung der Kommission am 14.6.1994 wählten die Kommissionsmitglieder auf Vorschlag der Präsidentin der Bürgerschaft Prof. Hanns Adrian zu ihrem Vorsitzenden.

Die Kommission beschloß, sich nach der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft zu richten. Sie hat ihre Sitzungen regelmäßig öffentlich abgehalten. Über die Vorgehensweise, aber auch zu inhaltlichen Fragen konnte jeweils Einigkeit zwischen den Mitgliedern erreicht werden, ohne daß es zu Abstimmungsvorgängen gekommen wäre oder Fragen der Geschäftsordnung eine Rolle gespielt hätten.

Der Kommission wurde ein Arbeitsstab beigelegt, der die organisatorische und wissenschaftliche Betreuung der Kommission übernahm: Vorbereitung der Sitzungen, Protokolle, Materialanalysen, Textentwürfe etc. Mit dieser Aufgabe wurde die ARGE Kirchhoff/Jacobs/Mezler, Hamburg betraut.

Die Kommission trat zwischen Juni 1994 und Oktober 1995 zu 14 ganztägigen Sitzungen im Rathaus zusammen. Sie hat am 22.3.1995 auf Einladung von Strom- und Hafengebäude eine Informationsfahrt durch den Hafen und am 24.4.1995 eine Rundfahrt durch verschiedene Wohngebiete unternommen.

Die Kommission hat von vornherein eine zeitliche Begrenzung ihrer Arbeit auf etwa ein Jahr und damit 10 - 12 Sitzungen angestrebt. Angesichts der Fülle der anstehenden Themen erzwang das die Konzentration auf ausgewählte Schwerpunkte und den Verzicht auf detaillierte Planungsempfehlungen. Thema mußten die Grundzüge der Hamburger Stadtentwicklungspolitik sein.

Die Kommission bildete vier Arbeitsgruppen zu den Themenbereichen 'Landschaft, Ökologie und Siedlungsentwicklung', 'Verkehr', 'Wohnen und Soziales' und 'Wirtschaft und Hafen'. Der hier vorgelegte Bericht beruht nicht zuletzt auf der engagierten Arbeit in den vier Arbeitsgruppen.

Während der Laufzeit der Enquete-Kommission hat auch die Hamburger Verwaltung an Konzepten zur künftigen Entwicklung der Stadt weitergearbeitet. Manches davon konnte die Kommission nicht mehr ausführlich diskutieren (z.B. das Stadtentwicklungskonzept), einige aktuelle Planungen konnten nicht mehr zur Kenntnis genommen werden (z.B. das Verkehrsentwicklungskonzept). Insgesamt bewertet die Kommission die ihr hierzu vorgestellten Planungsansätze und -konzepte positiv. In vielen zentralen Fragen werden dort Positionen bezogen, auf die sich die Kommission verständigt hat.

Mitglieder der Kommission

Sachverständige:

Prof. Hanns Adrian (Vorsitz)
Architekt, Präsident der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Hannover

Prof. Dr. Ing. Eckhard Kutter
Verkehrswissenschaftler am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

Prof. Dr. Dieter Läßle
Arbeitsbereich Stadt- und Regionalökonomie und -soziologie an der TU Hamburg-Harburg

Dr. Horst Matthies
Unternehmensberater, Hamburg

Prof. Dr. Peter Michelis
Architekt, Fachbereich Architektur an der Fachhochschule Hamburg

Jan M. Runge
Landschaftsarchitekt, Hamburg

Prof. Dr. Walter Siebel
Institut für Soziologie an der Universität Oldenburg

Prof. Wolfgang Stabenow
Architekt und Stadtplaner, Fachbereich Architektur an der Fachhochschule Hamburg

Birgit Wend
Architektin, S.T.E.R.N. GmbH, Berlin

Abgeordnete der Fraktionen (mit ständigen Vertretern):

Georg Berg (STATT Partei)

Barbara Duden (SPD)

Karl-Heinz Hoheisel (CDU)

Rolf Köpke (SPD)

Ulf Lafferenz (CDU)

Dr. Willfried Maier (GAL)

Günter Mertens (SPD)

Claus Müller (SPD)

Bernd Reinert (CDU)

Heike Sudmann (GAL)

Mitarbeiter des Arbeitsstabs

Dipl.-Volksw. Johannes Mezler, Dipl.-Volksw. Mone Böcker
Dipl.-Geogr. Jutta Kirchhoff, Dipl.-Ing. Bernd Jacobs

Aufgabenstellung und Aufgabenverständnis

02 Mit dem Auftrag der Bürgerschaft war der Kommission ein Themenkatalog an die Hand gegeben, der einerseits außerordentlich breit angelegt ist, andererseits das Themenspektrum nicht abschließend definiert ("insbesondere sollen dabei berücksichtigt werden...").

Die Kommission hatte somit zu entscheiden, wo sie weiter ausholt, als es die Formulierung der Themen nahelegen könnte, und wo sie sich beschränkt und Lücken läßt. Sie ließ sich dabei von folgenden Überlegungen leiten:

Ein Anspruch auf Vollständigkeit im Sinne einer ausführlichen Behandlung des Themenspektrums wäre nicht einlösbar gewesen. Nur die strikte Konzentration auf zentrale Fragen bot die Chance, innerhalb eines überschaubaren Zeitraums einen Bericht vorzulegen.

Es war darüber hinaus ein Weg zwischen abstrakter Erörterung und der Behandlung konkreter Hamburger Themen zu finden. Die Kommission sah ihre Aufgabe darin, demographische, soziale und ökonomische Prozesse und die auf sie einwirkende Politik zu betrachten. Sie hat sich entschieden, auf die Diskussion konkreter Maßnahmen ebenso zu verzichten wie auf Empfehlungen zu Einzelthemen bzw. Stellungnahmen zu strittigen Projekten.

Aufgabenstellung

Aufgabe der Enquete-Kommission soll die Erarbeitung von Vorschlägen für die künftige Stadtentwicklung Hamburgs unter ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten sein. Insbesondere soll dabei berücksichtigt werden:

- Perspektiven der Wohnungsbaupolitik angesichts schwindender Flächenreserven (innere Verdichtung, Erweiterung am Rande der inneren Stadt und sonstiger Stadtteile, höhere Bebauungsdichten, nötige Änderungen im Planungs- und Bauordnungsrecht?)
- Gewerbeansiedlung und Gewerbeflächenpolitik bei knappen Ressourcen und ökologischen Belastungsgrenzen (Möglichkeiten zur Intensivierung der Flächennutzung, Flächenrecycling, kleinteilige Gewerbepolitik?)
- Verkehr und Stadtentwicklung, Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs
- Chancen für neue Industrie- und Gewerbeentwicklung sowie für innerstädtisches Wohnen am Hafенrand?
- Wie kann Hamburg unter Bedingungen des Wachstums "grüne Metropole" bleiben, alte ökologische Schäden beseitigen und neue vermeiden?
- Zusätzliche Möglichkeiten der Bürger-, insbesondere auch der Bürgerinnenbeteiligung bei der Planung und Verwirklichung neuer Wohnquartiere und bei der Sanierung
- (Re-)Integrationsmöglichkeiten für Arbeiten, Wohnen und kulturelles Leben, Stadtentwicklung als Möglichkeit zur Förderung der sozialen Integration
- Möglichkeiten für wohnortnahe Freizeit- und Erholungsmöglichkeiten sowie für innerstädtische Landschaftsräume
- Einbindung der Stadtentwicklung Hamburgs in die norddeutsche Region
- Entsorgungskonzept und Entsorgungsinfrastruktur für Hamburg.

(Bürgerschaftsdrucksache 15/806 vom 11.4.94)

Es konnte auch nicht Ziel sein, der Hamburger Verwaltung eigene Alternativen gegenüberzustellen.

Zu den in Kauf genommenen thematischen Lücken gehört die im Bürgerschaftsauftrag genannte Frage des Entsorgungskonzepts, die wegen parallel laufender Untersuchungen erst spät aufgenommen wurde und nicht mehr abschließend behandelt werden konnte. Dazu gehört weiter der aus Sicht der Kommission mindestens ebenso wichtige Themenbereich der Wissenschaft und Kultur.

Die Kommission sah es als unumgänglich an, alle drei Ebenen von Stadtentwicklungspolitik in den Blick zu nehmen:

- die Stadtentwicklungsplanung, die ihre Intention einer räumlichen Steuerung mit "harten" Instrumenten wie dem Flächennutzungsplan oder "weichen" wie Stadtentwicklungskonzept oder Gebietsentwicklungsplänen durchsetzen will,
- die fachpolitischen Weichenstellungen, die die stadträumliche Entwicklung vielfach ungezielt und ungewollt steuern (die hiermit angesprochenen Maßnahmen reichen von der Aufenthaltsberechtigung von Ausländern bis zur Erhebung der Fehlbelegungsabgabe bei Sozialwohnungen),
- und schließlich den Verzicht auf politische Entscheidungen oder jedenfalls deren Aufschieben ("non-decision-planning") mit Rücksicht auf starke Interessengruppen und offenkundige Akzeptanzprobleme. (Dies Problem wird, wie überall, auch in Hamburg besonders an der Verkehrspolitik deutlich.)

Die Kommission hielt es schließlich für notwendig, bei der Behandlung ihrer Themen die Stadt Hamburg als Teil einer großen Region zu sehen.

Vorgehen bei der Beratung

03 Die Kommission sah ihre Aufgabe darin, den ihr von der Bürgerschaft übertragenen Auftrag in Ruhe und ohne parteipolitische Vorprägung zu erfüllen. Die Beteiligten stellten sich der Diskussion mit Fairneß und Sachlichkeit in dem Bestreben, das vorhandene Spektrum auch kontroverser Positionen zu einem gemeinsam getragenen Ergebnis zusammenzuführen. Dabei wurde die Möglichkeit, abweichende Voten in den Bericht aufzunehmen, eröffnet – aber nicht wahrgenommen.

Alle Beteiligten sind bei der Erstellung des Berichts Kompromisse eingegangen. Der Bericht enthält daher auch Aussagen, die sich nicht völlig mit den jeweiligen Vorstellungen der in der Kommission vertretenen Bürgerschaftsmitglieder oder Sachverständigen decken. Dennoch stellt der Bericht als Ganzes die gemeinsam getragenen Leitlinien für eine hamburgische Stadtentwicklungspolitik dar, die unterschiedliche Forderungen aus den Politikfeldern Ökologie, Soziales, Verkehr und Wirtschaft auf einen Nenner zu bringen versuchen.

Die Kommission ging in drei Schritten vor:

- Informationsphase
Unterschiedliche fachliche Kompetenz und ungleiche Kenntnisse der lokalen Situation erforderten es, zunächst eine gemeinsame Informationsbasis zu

schaffen. Dem galten die ersten sechs Kommissionssitzungen, auf denen Vertreter der Hamburger Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft Beiträge einbrachten und mit den Kommissionsmitgliedern diskutierten.

Die Gäste stellten sich mit großer Offenheit dem Informationsbedarf der Kommission. Dennoch mußten Informationslücken in Kauf genommen werden. Die Redebeiträge und Diskussionen dieser Sitzungen sind im Anhangband dokumentiert.

Gäste der Kommission:

Dr. Gerhard **Albert**, Planungsgruppe Ökologie und Umwelt, Hannover
Hans-J. **Alberts**, BUND, Landesverband Hamburg
Dr. Michael **Bose**, TU Hamburg-Harburg, Arbeitsbereich Städtebau
Joachim **Brohm**, Baubehörde, Amt für Wohnungswesen
Reinhard **Buff**, Bezirk Eimsbüttel, Stadtplanungsabteilung
Prof. Dr. Jens **Dangschat**, Universität Hamburg, Forschungsstelle Vergleichende Stadtforschung
Dr. Matthias **Drexelius**, Finanzbehörde, Liegenschaftsverwaltung
Prof. Dr. Christian **Farenholtz**, Hamburg
Klaus **Fischer**, Handwerkskammer Hamburg
Ute **Florian**, Bezirksamt Mitte, Jugend- und Sozialdezernat
Roland **Günther**, BAGS (Behörde für Arbeit, Ges. und Soziales), Amt f. Arbeit und Sozialordnung
Hella **Häussler**, Handwerkskammer Hamburg, Referat Stadtplanung
Ulrich **Hensen**, Wirtschaftsbehörde, Strom- und Hafenaufbau
Ute **Herrmann**, Steb (Stadtentwicklungsbehörde), Amt für Landschaftsplanung
Catherine **Hoja**, Steb, Landesplanungsamt
Jörn **Ingelmann**, Baubehörde, Amt für Verkehr
Irene **Janys**, Steb, Projektgruppe Stadtentwicklungskonzept
Rolf **Janke**, Handelskammer Hamburg, Struktur- und Regionalpolitik
Dr. Hellmut **Körner**, Wirtschaftsbehörde, Amt für Wirtschaft
Ralf-Peter **Koschny**, HWF (Hamburgische Gesellschaft für Wirtschaftsförderung)
Prof. Egbert **Kossak**, Steb, Oberbaudirektor
Dr. Claus **Kühl**, Staatskanzlei Schleswig-Holstein, Ministerialdirigent
Frank **Lundbeck**, Baubehörde, Amt für Wohnungswesen
Joachim **Malecki**, Steb, Amt für Landschaftsplanung
Dr. Jürgen **Mantell**, Steb, Amt für Regionalplanung und Verwaltung
Dr. Hans-Jürgen **Merl**, Handelskammer Hamburg, Verkehrswirtschaft
Burckhard **Nedden**, Niedersächsisches Innenministerium, Ministerialdirigent
Peter **Prill**, BAGS, Amt für Arbeit und Sozialordnung
Helga **Rake**, Plankontor, Gesellschaft für Stadterneuerung und Planung mbH
Uwe **Riez**, HAB (Hamburger Arbeit Beschäftigungsgesellschaft)
Michael **Sachs**, Hamburger WohnConsult
Hans-Jürgen **Schauenburg**, Firmengruppe Frank
Karin **Schmalriede**, Johann-Daniel-Lawaetz-Stadtentwicklung GmbH
Uwe **Schröder**, Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Abteilung Seehäfen
Günther **Siegert**, HWF
Hans-Joachim **Spitzenberger**, Naturschutzbund Deutschland, Landesverband Hamburg
Dr. Hans-Georg **Strauf**, Steb, Amt für Regionalplanung und Verwaltung
Dr. Frank-Uwe **Tidick**, Umweltbehörde, Amt für Naturschutz und Landschaftspflege
Bernd **Tiedemann**, Wirtschaftsbehörde, Amt für Hafen, Technologie, Luft- und Schifffahrt
Dr. Peter **Wetzel**, BAGS, Amt für Arbeit und Sozialordnung

Gastgeber und Gesprächspartner der Kommission auf der Hafeninformativfahrt und der Wohngebietsrundfahrt:

Rainer **Andresen**, SAGA (Siedlungs-Aktiengesellschaft Hamburg), Gesch.bereich Wilhelmsburg
 Hubert **Becker**, Wohnungsgesellschaft Norden
 Dagmar **Bremer**, Architekturbüro Darboven u. Bremer, Hamburg
 Reinhard **Buff**, Bezirksamt Eimsbüttel, Stadtplanungsabteilung
 Peter **Dietrich**, Hamburger Hafen- und Lagerhaus-Aktiengesellschaft
 Gottfried **Eich**, SAGA, Geschäftsstelle Kirchdorf Süd
 Ulrich **Hensen**, Wirtschaftsbehörde, Strom- und Hafenbau
 Camilla **Hübsch-Törper**, SAGA, Abteilung Soziale Beratung und Planung
 Horst **Junge**, Projekt Möbelhilfe Heimfeld Nord
 Andreas **Kellner**, Steb, Amt für Landesplanung
 Susanne **Kienzler**, Stadtteilbüro Heimfeld Nord
 Barbara **Kopf**, Freizeithaus Kirchdorf Süd
 Harald **Matzen**, SAGA, Geschäftsbereich Harburg
 Michael **Scheuermann**, Bezirk Harburg, Abteilung Stadtplanung
 Rolf **Schuster**, Bezirk Eimsbüttel, Abteilung Stadtplanung
 Petra **Siegismund**, Grundschule Karl-Arnold-Ring, Kirchdorf Süd
 Heinz **Stanislawski**, SAGA, Geschäftsstelle Heimfeld
 Bernd **Tiedemann**, Wirtschaftsbehörde, Amt für Hafen, Technologie, Luft- und Schifffahrt

Gäste der Arbeitsgruppe 'Wirtschaft und Hafen':

Günter **Borgmann**, HWF
 Dr. Egbert **Dransfeld**, Institut für Bodenmanagement, Dortmund
 Peter **Jorzick**, HaGG (Hamburger Gesellschaft für Gewerbebauförderung)
 Siegfried **Kotthoff**, Baudirektor beim Senator für Umweltschutz und Stadtentwicklung, Bremen

- Diskussion der Politikfelder

Die von der Kommission gebildeten Arbeitsgruppen setzten sich mit folgenden Politikfeldern intensiv auseinander:

- Wohnen und Soziales,
- Wirtschaft und Hafen,
- Landschaft, Ökologie und Siedlungsentwicklung,
- Verkehr.

Dabei wurden anhand der in der ersten Phase gewonnenen Informationen sektorale Zielsetzungen erörtert. Die Ergebnisse bilden als Grundsatzpapiere Band II des Kommissionsberichts.

Besetzung der Arbeitsgruppen der Kommission

Wohnen und Soziales: Walter Siebel (Sprecher)
 Barbara Duden, Willfried Maier, Günter Mertens, Peter Michelis, Bernd Reinert, Birgit Wend

Wirtschaft und Hafen: Dieter Läßle (Sprecher)
 Karl-Heinz Hoheisel, Rolf Köpke, Ulf Lafferenz, Willfried Maier, Horst Matthies, Claus Müller

Landschaft, Ökologie und Siedlungsentwicklung: Jan Runge (Sprecher)
 Ulf Lafferenz, Günter Mertens, Wolfgang Stabenow, Uwe Thesling

Verkehr: Eckhard Kutter (Sprecher)
 Hanns Adrian, Dieter Läßle, Ulf Lafferenz, Horst Matthies, Claus Müller, Heike Sudmann

- Diskussion der Entwicklungsziele

Die reine Addition von Handlungsansätzen aus einzelnen Aufgabenbereichen wie der Verkehrsorganisation, der Wirtschaftsförderung oder des Landschaftsschutzes führt zu keinem brauchbaren Ergebnis, da diese Ansätze einander oft widersprechen. Den wichtigsten Teil ihrer Arbeit sah die Kommission deshalb in einer Zusammenschau. Dabei hat die Kommission versucht, unter dem Blickwinkel verschiedener Entwicklungsziele in einer Querschnittsdiskussion die sektoralen Planungen in ihren gegenseitigen Abhängigkeiten zu betrachten und zu erörtern und übergreifende Ansätze für die künftige Stadtentwicklung zu erarbeiten.

| SEKTOREN (Arbeitsgruppen) | Wirtschaft, Hafen | Landschaft, Ökologie, Siedlungsent- wicklung | Soziale Strukturen, Wohnen | Verkehr |
|--|----------------------|---|----------------------------------|---------|
| ENTWICKLUNGSZIELE | ⇓ | ⇓ | ⇓ | ⇓ |
| 'Metropolregion' ⇒ | 25 - 29 | 18, 19 | 20 - 23 | 30 - 34 |
| 'Nachhaltige Stadt' ⇒ | 49 - 52 | 38 - 42 | 43 - 48 | 53 - 56 |
| 'Soziale Stadt' ⇒ | 59, 60, 65, 70 | 70, 72, 73 | 57 - 59 61 - 63 65 - 68 | 69 - 71 |
| 'Innovative Wirtschaftsregion' ⇒ | 74 - 81 84 - 91 | 83, 87, 88 | 83, 86 | 92 - 94 |

Die Zahlen in der Matrix verweisen auf Textziffern in diesem Band.

Strategische Grundpositionen

04 Die Aussagen der Kommission zur Umsetzung der Stadtentwicklungspolitik ordnen sich drei strategischen Forderungen unter:

- Regionsbezug

Stadtentwicklung ist stärker noch als vielfach wahrgenommen – und künftig stärker als bisher – Regionalentwicklung: Jede stadtentwicklungspolitische Weichenstellung wirkt über die Stadtgrenzen hinaus auf das Umland und die Region. Die Entwicklung "draußen" und die Politik, die dort gemacht wird, definieren umgekehrt Möglichkeiten und Grenzen der Stadtentwicklung auf Hamburger Gebiet. Ohne enge Abstimmung in der Region ist eine gezielte Stadtentwicklungspolitik nicht denkbar.

Die Kommission hat ihre Aussagen zur regionalen Entwicklung aus Hamburger Sicht formuliert. Sie hat Aussagen zu wünschenswerten Entwicklungen und Politikansätzen in der Region im wesentlichen dort gemacht, wo sie gleichgerichtete Interessen der Region und Hamburgs sieht.

Die Kommission ist überzeugt, daß eine "vertrauensvolle Zusammenarbeit" der beteiligten Gebietskörperschaften allein keine ausreichende Basis für eine abgestimmte Politik bildet. Sie sieht sich jedoch nicht in der Lage, organisatorische Vorschläge vorzulegen, die über jene im 1990 vorgelegten "Scharpf-Gutachten" zur Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern hinausführen.

Anm. 1

- Koordination der Fachpolitiken

Verwaltung gliedert sich in Ressorts; die Umsetzung von Politik durch die Verwaltung ist sektoral organisiert. Daraus erwächst ein Grundproblem für die Stadtentwicklungspolitik, die sich des Steuerungspotentials unterschiedlicher Fachpolitiken bedienen muß.

Die Kommission ist im Laufe ihrer Beratungen immer wieder auf Abstimmungsdefizite gestoßen, etwa bezüglich der Wohnungs- und Sozialpolitik, der Verkehrs- oder Liegenschaftspolitik. Es reicht nicht aus, Koordination zu einem Bestandteil von Programmen mit Querschnittsaufgaben zu machen (z.B. Investive Armutsbekämpfung). Wenn Koordination nicht bei den Regelaufgaben institutionalisiert ist, sind auch die Träger solcher Programme tendenziell damit überfordert, Abstimmung zu organisieren und einzuüben.

- Selbststeuerung und Selbstregulation

Stadtentwicklungspolitik mit einem umfassenden Steuerungsanspruch ist in latenter Gefahr, sich mit der planerischen und verwaltungsmäßigen Umsetzung dieses Anspruchs zu überfordern.

Die Kommission hält es für wichtig, stärker sich selbst steuernde Systeme innerhalb und außerhalb der Verwaltung zu installieren. Abstrakt gesprochen geht es dabei um Prinzipien wie

- Erhöhung der Motivation über Erfolgzurechnung,
- effiziente Steuerung über Preise durch Zurechnung der Kosten, einschließlich der Kosten des Ressourcenverbrauchs,
- Anpassung der Informationsgrundlagen und Handlungsspielräume an Verantwortlichkeiten.

Aus einer solchen Sichtweise heraus kommt die Kommission zu Empfehlungen etwa eines "Gebietsmanagements von Gewerbeflächen" oder eines "Organisations- und Bewirtschaftungskonzepts der Landschaftspflege".

1. Zentrale Rahmenbedingungen der künftigen Stadtentwicklung

05 Worauf hat sich Stadtentwicklungspolitik einzustellen? Was kommt auf Hamburg und die Region zu? Was davon ist steuerbar oder jedenfalls beeinflussbar?

Der Blick zurück macht deutlich, welche gravierende Veränderungen die Stadt innerhalb weniger Jahrzehnte auszuhalten hatte: Im Kaiserreich waren die Wohnungen mit sechs Personen je Raum belegt, heute liegt die Vergleichszahl im Schnitt schon fast bei 0,5; der Motorisierungsgrad hat sich zwischen 1960 und 1990 mehr als vervierfacht (heute kommen in Hamburg 417 PKW auf 1.000 Einwohner). Niemand war damals in der Lage, solche Entwicklungen vorherzusagen. Und niemand kann heute – ungeachtet aller methodischen Verfeinerung des Prognoseinstrumentariums – längerfristige Vorhersagen mit auch nur einer gewissen Eintreffwahrscheinlichkeit machen. Das Tempo des technologischen Wandels hat im Gegenteil die Prognosehorizonte drastisch verkürzt.

Damit ist ein zentrales Dilemma der Stadtentwicklungspolitik angesprochen. Auf der Grundlage von über 10, allenfalls 20 Jahre abschätzbaren Rahmenbedingungen steuert sie die räumliche Verteilung von Investitionen, z.B. für Gebäude oder Verkehrsanlagen, mit einer Lebensdauer von 100 Jahren. Daraus ergibt sich jedenfalls eine Konsequenz: Der Erfolg der Stadtentwicklungspolitik bemisst sich weniger an der Durchsetzung einer wie auch immer gearteten räumlichen Entwicklungsvorstellung als vielmehr am Offenhalten künftiger Entwicklungen.

Der eindeutigste säkulare Trend der überschaubaren Geschichte ist das räumliche Wachstum der Agglomeration Hamburg, die Expansion der Stadt in die Region. Dies ist erst in zweiter Linie Folge einer Bevölkerungszunahme durch Zuwanderung, in erster Linie ist es Ergebnis wachsender Flächenansprüche der vorhandenen Bevölkerung.

Wachsende Flächenansprüche

06 Mögen aus ökologischer Sicht längst "Grenzen des Wachstums" erreicht sein, so wird sich die Stadtpolitik gleichwohl auf auch in absehbarer Zukunft wachsende Flächenansprüche einstellen – besser gesagt: mit ihnen auseinandersetzen – müssen; Stadt- und Regionalpolitik werden diese Trends dämpfen, aber nicht umkehren können.

Die Wohnfläche pro Kopf lag in Hamburg 1968 noch bei 24,3 m², 1987 bereits bei 34,3 m². Vergleichbare neuere Zahlen liegen nicht vor. Aus zwei Gründen dürften auch künftig steigende Wohnflächen pro Kopf zu erwarten sein:

- der strukturelle Effekt

Die Verkleinerung der Haushalte, vor allem die Zunahme der Ein- und Zweipersonenhaushalte, bewirkt einen höheren Wohnflächenverbrauch; je kleiner der Haushalt, desto größer sind die Flächen pro Kopf. (Durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf der Einpersonenhaushalte 1987: 51 m², der Vierpersonenhaushalte: 24 m².)

Auch das Mietpreissystem begünstigt den Wohnflächenverbrauch: Für sich verkleinernde Haushalte, etwa durch Auszug der Kinder oder Tod des Partners, ist es in aller Regel günstiger, in der großen Wohnung zu blei-

ben, als eine andere, kleinere anzumieten.

- der Wohlstandseffekt

Wohnkonsumwünsche wachsen nach aller Erfahrung mindestens mit dem Einkommen. Sättigungsgrenzen sind von daher nicht erkennbar.

Anm. 2

Eher noch stärker als im Wohnbereich wachsen andere Flächenansprüche. In allen Wirtschaftssektoren ist der Flächenverbrauch pro Arbeitsplatz erheblich gestiegen; die Büroflächen je Beschäftigter haben sich in anderthalb Jahrzehnten verdoppelt. Zugenommen hat nicht nur der Bedarf an sozialer Infrastruktur, Beispiel Kindertagesstätten; neue Einrichtungen werden, von den Schulen bis zu den Gefängnissen, mit weit höheren Flächen pro Kopf gebaut als die bestehenden. Und schließlich stellen die ungebrochen zunehmenden Verkehrsleistungen wachsende Ansprüche an die Verkehrsflächen.

Anm. 3

TZ 13

07 In der politischen Diskussion wird die Flächenfrage oft auf eine schlichte Bilanzierung von Flächenbedarfen und Potentialen (Reserven) verengt. Man kommt dann zu Aussagen wie, "Unsere Wohnungsbau- oder Gewerbeflächen reichen noch für soundsoviel Jahre." Dies ist eine verkürzte und irreführende Betrachtung. Das Aufzehren vorhandener Flächenreserven ist keine reale Gefahr. Der Nutzungsdruck aus unbefriedigten Flächenansprüchen führt über Preissteigerungen zur Aktivierung bisher anders genutzter oder nicht genutzter Flächen (Brachen) und zu deren intensiverer Nutzung (Verdichtung). Dies ist ein im Grundsatz notwendiger und positiver Mechanismus. Die Schwierigkeit liegt darin, seine unerwünschten allokativen und sozialen Effekte zu kontrollieren.

TZ 87

Zunehmende Bevölkerung

08 Wachstum durch Bevölkerungszunahme vollzieht sich in Schüben. Über 20 Jahre lang hat sich die Bevölkerung in der Region nur geringfügig verändert. Die Bevölkerungsabnahme Hamburgs entsprach ziemlich genau dem Zuwachs der Umlandkreise. Erst seit 1987 wachsen Hamburg und die Region (plus 250.000 Einwohner in 7 Jahren). Die 8. Koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung unterstellt ein anhaltendes Wachstum der Region bis 2010 (plus 200.000, dies sind immerhin 6%), für Hamburg allerdings schon nach dem Jahr 2000 wieder eine leichte Abnahme.

Diese Bevölkerungszunahme der letzten Jahre wie auch der prognostizierte Zuwachs wird von der Zuwanderung – vor allem aus dem Ausland – getragen. Ohne Zuwanderung würde die Bevölkerung abnehmen, weil die Geburtenrate unter der Sterberate liegt.

TZ 65

Prognosen über internationale Wanderungen verarbeiten immer auch politische Zielsetzungen: Welche und wieviel Zuwanderung will man zulassen? Da eine restriktive Einwanderungspolitik leichter formuliert als durchzuhalten ist, müssen – so die Erfahrungen aus der Vergangenheit – solche Prognosen immer wieder an die tatsächliche Entwicklung angepaßt, d.h. nach oben korrigiert werden. Damit spricht einiges dafür, daß die Zuwanderung stärker ausfällt und länger anhält, als die vorliegenden Prognosen unterstellen.

Neben der prognostizierten und statistisch erfaßbaren Zuwanderung gibt es im übrigen auch eine nicht erfaßte Zuwanderung. In Hamburg gibt es hierzu keine Schätzungen. Angaben anderer Städte deuten darauf hin, daß es sich

Anm. 3

um beachtliche Größenordnungen handelt: Wien (1991: 1,54 Mio. Einwohner) z.B. schätzt den Anteil der illegalen Neubürger auf 100.000 - 120.000.

09 Was an zusätzlicher Bevölkerung in den kommenden Jahren auf die Region zukommt, kann Regional- und Landespolitik nur in engen Grenzen beeinflussen. Durchaus beeinflussbar sind jedoch die Wanderungen und damit die Bevölkerungsverteilung innerhalb der Region:

Steuernd wirken selbstverständlich die in Hamburg einerseits und im Umland andererseits bereitgestellten Flächen für neue Wohnungen. (Wenngleich manche Bevölkerungsgruppen, nicht zuletzt die Zuwanderer aus dem Ausland, sich an den Unterbringungs- bzw. Unterschlupfmöglichkeiten in den Wohnungsbeständen orientieren.) Steuernd wirkt auch die räumliche Verteilung der Arbeitsplatzangebote. Nicht zu unterschätzen ist aber auch die Steuerungswirkung von Verkehrsinvestitionen. Der Bau des Elbtunnels in den 70er Jahren oder später der Ausbau der S-Bahnverbindungen nach Harburg oder Pinneberg hat fraglos die Abwanderung ins Umland begünstigt.

Veränderte Haushaltsstruktur

10 Ob die Bevölkerungszunahme nun den vorliegenden Prognosen folgt oder höher ausfällt, abschätzbar sind einige strukturelle Veränderungen auf seiten der Haushalte:

- Die neue Bevölkerung besteht zu einem Großteil aus Personen ohne deutschen Personalausweis. Der Ausländeranteil in der Bevölkerung wird also zunehmen, und zwar schwerpunktmäßig in Hamburg, dort von derzeit 15% auf ca. 23% im Jahre 2010. Jedoch nicht die Gesamtzahl der Ausländer ist es, die Politik und Gesellschaft vor schwierige Integrationsaufgaben stellen wird, sondern es sind die Neuzuwanderer: die auf dem Wege des Familiennachzugs kommenden Zuwanderer (mit schlechterem aufenthalts- und arbeitserlaubnisrechtlichen Status) und natürlich die Flüchtlinge und Asylbewerber.
- Der Alterungsprozeß der Gesellschaft setzt sich fort; er ist in Hamburg weiter fortgeschritten als im Umland. Dieser Alterungsprozeß wird durch Zuwanderung zeitlich gestreckt und gedämpft, jedoch nicht umgekehrt.
- Die Zahl der Einpersonenhaushalte in Hamburg ist in der Vergangenheit statistisch gesehen stark gestiegen (1970 noch 36% aller Haushalte, derzeit 47%). Dies ist einmal ein "Single-Phänomen", d.h. ein Phänomen der freiwillig nicht, noch nicht oder nicht mehr zusammenwohnenden Angehörigen der jungen und mittleren Generation. Zum anderen handelt es sich dabei um eine Auswirkung des Alterungsprozesses: die in ihrer Wohnung übriggebliebenen Einzelpersonen der alten Generation. Mit der Zahl der alleinlebenden alten Menschen steigen auch die Anforderungen an Hilfen und Betreuung, die ihnen das Leben in ihrer Wohnung ermöglichen sollen. Einen noch stärkeren Anstieg als bei den Einpersonenhaushalten erwarten die Prognosen für die Zweipersonenhaushalte – bei einer ausgeprägten Abnahme der größeren Haushalte.
- Ungebrochen scheint auch der, in der Kernstadt stärker ausgeprägte, Trend zur Ein-Kind-Familie. (56% aller Familien mit Kindern haben nur ein Kind.) Dieser Trend läuft auf eine Ausdünnung von Verwandtschaftsbeziehungen hinaus: Kinder aus Ein-Kind-Familien der zweiten und dritten Ge-

Anm. 4

neration haben außer Eltern und Großeltern keine Verwandten. Dies heißt, Verwandtschaftsbeziehungen als Träger gegenseitiger Unterstützung fallen weitgehend aus. Wenn solche Aufgaben nicht in anderen sozialen Netzen, etwa dem der Nachbarschaft, übernommen werden, steigen die Ansprüche an öffentliche Infrastruktureinrichtungen.

Beschäftigungslücke und Arbeitsmarktsegmentierung

11 Alle vorliegenden Prognosen unterstellen eine weitere Zunahme der Erwerbspersonen, also derer, die Arbeit haben oder suchen, in der Region bis zum Jahr 2010. Derzeit liegt die Beschäftigungslücke, die Differenz zwischen Arbeitswilligen und Erwerbstätigen, allein in Hamburg bei fast 100.000.

Anm. 5

Nur unter ausgesprochen optimistischen Wirtschaftsprognosen ist eine Zunahme des Arbeitsplatzangebots zu erwarten, die über der Zunahme der Erwerbspersonen liegt, also zu einer Verringerung der Beschäftigungslücke führen würde.

Anm. 6

Die absehbaren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen laufen insgesamt darauf hinaus, den Unsicherheitsbereich im Vergleich zu früheren Phasen der Wirtschaftsentwicklung drastisch zu vergrößern. Die zentralen Veränderungen lassen sich unter dem Begriff der Globalisierung der Wirtschaft zusammenfassen: Es kommt zu neuen Formen und einer Vertiefung der internationalen Zusammenarbeit. Nicht nur die Mobilität von Kapital, Know-how und Gütern nimmt erheblich zu; auch Dienstleistungen und Arbeit haben mit der Öffnung der Märkte und der Vollendung der Europäischen Gemeinschaft eine völlig neue Mobilität gewonnen. Die Produkt- und Innovationszyklen in der Wirtschaft verkürzen sich drastisch.

Sicher ist unter diesen veränderten Bedingungen nur eines: Die regionale Wirtschaft kann nicht darauf bauen, von einer gesamtwirtschaftlichen Konjunktur ins Schlepptau genommen zu werden. Regionale Wirtschaftspolitik hat vielmehr einen neuen Stellenwert gewonnen. Die künftige Arbeitsplatzentwicklung in der Region hängt entscheidend davon ab, inwieweit es gelingt, Innovationskraft und Anpassungsfähigkeit, Systemkompetenz und Kooperationsnetze in der Region zu stärken und zu entwickeln.

TZ 82

12 Mit 9,6% liegt die Arbeitslosenquote in Hamburg erheblich über der der Umlandkreise (6,9%). Dieser Effekt ist allerdings zu einem Gutteil der Pendlerverflechtung geschuldet, die im Laufe der Jahre gestiegen ist und aller Voraussicht nach weiter zunehmen wird. Derzeit sind 20% aller Hamburger Arbeitsplätze von Pendlern aus dem Umland besetzt; 31% aller im Umland wohnenden Erwerbstätigen haben ihren Arbeitsplatz in der Kernstadt.

Anm. 7

Würde man die Arbeitslosen zu der um Pendlersalden bereinigten Wohnbevölkerung ins Verhältnis setzen, wäre die Quote in Hamburg um 2 bis 3 Prozentpunkte niedriger und die vieler Umlandgemeinden erheblich höher.

Daß sich die Arbeitslosenquoten in der Region nicht über eine veränderte Ausrichtung von Pendlerströmen und Wohnortentscheidungen angleichen, ist im übrigen ein Indiz für die Segmentierung des regionalen Arbeitsmarktes:

- Die Einpendler gehören überwiegend qualifizierten Berufsgruppen an, deren Arbeitsplätze sich nach wie vor stark auf die Kernstadt konzentrieren.

- Auf der anderen Seite sind die in den letzten Jahren im Umland entstandenen Arbeitsplätze offenkundig kein Ersatz für die in der Kernstadt weggebrochene Basis traditioneller Gewerke (Industriearbeitsplätze); jedenfalls bieten die neuen Arbeitsplätze im Umland kaum eine Perspektive für die hier freigesetzten Beschäftigten.
- Für die in der Kernstadt weggefallenen Arbeitsplätze mit geringer Qualifikation sind hier zwar neue entstanden, allerdings nicht in ausreichender Zahl und darüber hinaus vielfach in instabilen und prekären Beschäftigungsverhältnissen.

Ergebnis dieser, noch keineswegs abgeschlossenen, Entwicklung ist eine Polarisierung und Segmentierung der städtischen Ökonomie mit einer tiefgreifenden Polarisierung von Einkommen und Lebenschancen innerhalb der Hamburger Bevölkerung.

Keine Sättigungstendenzen im Verkehr

13 Auf Seiten praktisch aller Verkehrsträger und Verkehrsbedürfnisse stehen die Zeichen nach wie vor auf Zuwachs:

TZ 92

- Die sich ausdifferenzierende wirtschaftliche Arbeitsteilung bringt mehr regionalen und überregionalen Verkehr, und zwar sowohl Güter- als auch Personenverkehr (Geschäftsreisen). Die noch vor einigen Jahren verbreitete Hoffnung, daß computergetragene Kommunikationssysteme beim Geschäfts- und Berufsverkehr nennenswerte Teile der Transportvorgänge überflüssig machen, etwa durch Einrichtung von DV-vernetzten Arbeitsplätzen, muß nach bisher vorliegenden Untersuchungen zumindest relativiert werden. Telekonferenzen können offensichtlich Konferenzen nicht ersetzen.

Anm. 8

- Zunehmende Pendlerverflechtungen in einem sich ausdehnenden Arbeitsmarkt, einschließlich der Aus- und Querverkehr, bedeuten mehr Verkehr.
- Beim Freizeitverkehr ist ein ungebrochener Anstieg zu beobachten, der auch von einem immer noch steigenden Motorisierungsgrad getragen wird.
- Und schließlich ist darauf hinzuweisen, daß sich die städtische Gesellschaft zunehmend verkehrsaufwendig organisiert. Beispiele: die Schließung von Postämtern, der Bau von Großkinos und überlokalen Freizeiteinrichtungen, ambulante Altenpflege, Pizzaservice etc.

Auf Sättigungstendenzen ist bei den Verkehrsleistungen also nicht zu hoffen. Klar ist, daß der Handlungsspielraum der Stadtentwicklungspolitik bei der Verkehrsbewältigung gering ist, wenn konsequente ordnungspolitische Weichenstellungen ausbleiben.

Darauf, daß die Stadt schnell auf einen Verkehrsinfarkt hinsteuert, der dann den Weg für neue Lösungen freimacht, sollte man im übrigen auch nicht setzen. Der Begriff Infarkt gibt offensichtlich ein falsches Bild von der Problematik. Eher müßte man vom langsamen Erstickungstod reden, wobei man an den großen außereuropäischen Metropolen sehen kann, wie lange sich ein solcher Prozeß hinzieht, ohne daß ein Ende absehbar wäre.

Soziale und räumliche Polarisierung

14 Wachstum von Flächenansprüchen, Einwohnern oder auch von Verkehr sind Faktoren, auf die sich Stadt- und Regionalpolitik einstellen müssen. Dies sind allerdings keine neuen Herausforderungen, abgesehen von der noch relativ neuen Erfahrung der Bevölkerungszunahme innerhalb der Hamburger Grenzen.

Neu, in seiner Qualität jedenfalls, ist das Wachstum der Probleme, die im Anstieg der Arbeitslosenzahlen oder der Sozialhilfeempfänger zum Ausdruck kommen. (Arbeitslosenquote in Hamburg 1980: 3,4%; 1993: 8,6% (jeweils im Jahresdurchschnitt); Sozialhilfeempfänger in Hamburg je 1.000 Einwohner 1980: 58; 1993: 108).

Was solche Indikatoren nur ungenügend deutlich machen, ist die sich vollziehende Polarisierung zwischen den gesellschaftlichen Gruppen, die Auseinanderentwicklung von Beschäftigungschancen und Einkommen, von Sicherheit aus Vermögen und Versorgungsansprüchen, von Wohnqualität und Wohnsicherheit.

TZ 59

Diese Entwicklung läßt sich nur unzureichend mit aussagekräftigen und aktuellen Zahlen belegen. Ein Beispiel: Die Vermieter von Altbau- und Sozialwohnungen konstatieren eine drastisch zunehmende Zahl von "überbelegten" Wohnungen. Daten hierüber gibt es jedoch nicht.

Die gesellschaftliche Polarisierung spiegelt sich räumlich in zweifacher Weise:

- in der Auseinanderentwicklung von Quartieren innerhalb der Kernstadt,
- im Verhältnis zwischen Hamburg und seinem Umland (die Anteile der Sozialhilfeempfänger der Umlandkreise liegen zwischen 40% und 60% des Hamburger Werts).

TZ 67

Will man die zentrale Herausforderung für Stadt- und Regionalpolitik der kommenden Jahre in einem Begriff zusammenfassen, dann ist dies eben diese Polarisierung mit der ihr innewohnenden Desintegrationskraft.

Eine sich dieser Herausforderung stellende Politik kann angesichts der Lage der öffentlichen Finanzen nicht vorrangig auf Geld setzen. Sie muß Mut und Kreativität auf allen Ebenen mobilisieren, Verwaltung effizienter gestalten, die Kooperation mit privaten Partnern ausbauen und den Bürgern Anstöße und Raum für eigene Initiativen geben.

2. Entwicklungsziele und Anforderungen an die Stadtentwicklungspolitik

2.1 Entwicklungsziel 'Metropolregion'

Zum Begriff Region

15 Dieses Kapitel thematisiert die **regionalen Bezüge der Stadtentwicklung**, sprich die tatsächliche und die anzustrebende Arbeitsteilung zwischen Kern und Umland oder zwischen Haupt- und Nebenzentren in Aufgaben wie der Wohnversorgung, der Produktion von Gütern und Dienstleistungen, der Erhaltung und Entwicklung von Landschaft, der Organisation des Personen- und Güterverkehrs.

Am Beginn einer solchen Betrachtung steht zunächst die Frage: Was konstituiert die Region? (Gibt es sie überhaupt?) Wie läßt sie sich abgrenzen?

Es liegt auf der Hand, daß man in dieser Frage, je nach Bezugsgröße zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen kommt:

Eine Wirtschaftsregion beispielsweise könnte man über den Grad der Verflechtung zwischen Betrieben (Kooperation, Zulieferbeziehungen) definieren. Zu einer wahrscheinlich umfassenderen Region käme man unter Anwendung des Kriteriums "Externe Kontrolle": Wieviel Arbeitsplätze werden, etwa über Konzernzentralen, von der Metropole aus kontrolliert; wie weit reicht der von hier aus dominierte Bereich?

Eine eher eng abgegrenzte Region unterstellen gängige Begriffe wie der des "Regionalen Wohnungsmarktes" oder des "Nahverkehrsraumes". Eine anhand der Verkehrsverflechtungen (Ein- und Auspendler) abgegrenzte "komplette" Region wäre hingegen sehr viel größer.

Zu wiederum anderen Vorstellungen über die Region käme man, wenn man Ausstrahlungsbereiche typischer Metropolfunktionen wie Forschung, Wissenschaft, Kultur zugrundelegte.

Einen gewissen Charme hat die Idee, Regionen nach dem Zugehörigkeitsempfinden der Bürger zu bestimmen. Wahrscheinlich ließen sich so vielfach, wenn auch nicht immer, überzeugende Grenzen finden, nach dem Muster: die Leute in Soltau ordnen sich Hamburg zu, die in Fallingb. Hannover.

16 Für die Arbeit am Regionalen Entwicklungskonzept mußte im Hinblick auf die politische Implementation notwendigerweise eine pragmatische Abgrenzung gewählt werden; beispielsweise müssen die Regionsgrenzen mit Landkreisgrenzen übereinstimmen. Die so zustandegekommene Abgrenzung mit der Variante des erweiterten Betrachtungsraums kann für viele Fragen eine angemessene Grundlage sein. Die auffälligste Schwäche dieser Regionsbildung ist die völlige Ausgrenzung des Mecklenburg-Vorpommerschen Hinterlandes. Fragwürdig ist aber auch die Grenzziehung in Richtung Bremen. Überzeugender als eine bis 5 km an Bremen heranreichende Regionsgrenze wäre wohl eine Doppelregion Hamburg-Bremen. (Die Tradition der Hakeleien zwischen den beiden Hansestädten ist ja auch ein Ausdruck eines Ineinander-Verhakelt-Seins.)

17 Festzuhalten ist nach Einschätzung der Kommission:

- Es kann nicht **eine**, auch nur annähernd eindeutige Regionsabgrenzung geben. Je nach Gegenstand der Betrachtung muß man in engeren oder

weiteren Regionsgrenzen denken. "Die" Region ist also ein System sich überlagernder, oszillierender Felder.

- Der Begriff Metropolregion weckt unglückliche Assoziationen; er sollte eher durch "Großstadtregion" ersetzt werden. Hamburg ist genausowenig wie München, Stuttgart oder Düsseldorf eine Metropole in dem Sinn, daß hier alle national oder übernational wichtigen Funktionen konzentriert wären – im Unterschied zu London oder Paris. Wobei die Streuung der Funktionen bzw. die wesentlich geringere Größe der deutschen Stadtregionen durchaus nicht als Nachteil gelten muß.
- Die Bedeutung der Regionen wird zunehmen. Bezugsgröße unseres Denkens wird in Zukunft immer weniger die Stadt und immer mehr die Region sein. Der Wettbewerb innerhalb Europas wird sich nicht zwischen Nationalstaaten oder Städten sondern zwischen Regionen vollziehen.
- Auffällige Besonderheit der Hamburger Region im Vergleich etwa zu Düsseldorf, Stuttgart oder München ist das durchweg dünn besiedelte Umland und das Fehlen starker Zentren. Dies stellt einen eindeutigen Nachteil für diese Region dar. Nur die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf regionale Zentren verhindert "Siedlungsbrei" und gibt der wirtschaftlichen Kooperation in der Region eine tragfähige Basis. Hamburg muß also ein besonderes Interesse an der Stärkung und Entwicklung seines Umlands haben.
- Das Achsenkonzept kann nicht das generelle räumliche Ordnungsmodell für die Region sein. Es ist das Modell der klassischen Suburbanisierung, also der kanalisierten Ausdehnung der Stadt ins Umland. Es gibt keine Ordnungsvorstellung für Entwicklungen, wie sie etwa die Umlandwanderung von Arbeitsplätzen oder nicht über den Kern vermittelte wirtschaftliche Impulse in der Region darstellen. Insofern ist das Achsenkonzept zwar nicht überholt, aber doch ergänzungs- bzw. modifizierungsbedürftig.

La 4 ff.

Sicherung, Pflege und Entwicklung der Landschaft

18 Was das Landschaftsprogramm für das Stadtgebiet als System eines Freiflächenverbunds festschreibt, bedarf der Fortsetzung in die Region: Ein **Landschaftsverbundsystem**, das Landschaftsachsen miteinander verbindet und damit auch Unterbrechungen der Siedlungsachsen definiert (Perlenketten statt Siedlungsbänder).

La 11 ff.

Bei den Arbeiten am REK hat man offensichtlich entsprechende Gebietsfestlegungen in Angriff genommen: "Natur und Landschaft sollen in allen Naturräumen der Region schwerpunktmäßig durch ein System von flächenhaft und linear verbundenen Strukturen und Bereichen erhalten und verbessert werden."

Räume, in denen die Landschaft erhalten werden soll, lassen sich auf zwei Wegen definieren: indirekt über Regional- und Bauleitplanung, nämlich durch restriktive Festlegungen über die Ausweisung von Siedlungsflächen; direkt über Gebietsausweisungen auf der Basis des Naturschutzrechts.

Im ersten Fall sind die Gemeinden und Kreise als Träger der Bauleitplanung jene, auf die es ankommt. Vorgaben der Landes- und Regionalplanung entfalten allenfalls eine geringe Lenkungswirkung. Dies bedeutet, die Festlegung

eines Landschaftsnetzes, das ja nur aus überörtlicher Perspektive entwickelt werden kann, bedarf einer außerordentlich aufwendigen und schwierigen Konsensbildung zwischen einer Vielzahl von Akteuren.

Erfolgversprechender ist es, über Flächenausweisungen auf der Basis des Naturschutzrechts (Landschaftspläne) Landschaftsräume als Tabuzonen für eine Besiedlung festzulegen, weil hier die Zuständigkeiten auf Landesebene liegen.

19 Flächenausweisungen sind indes nur ein Schritt, dem weitere folgen müssen. Es braucht auch **Bewirtschaftungs-, Pflege- und Entwicklungskonzepte**, damit zieladäquate Nutzungen realisiert werden können. Hiernit angesprochen sind z.B. landschaftsschonende und ökologische Landwirtschaft, die Übernahme vormaliger Ackerbau- und Weideflächen in eine Landschaftspflege oder auch die Aufforstung solcher Flächen (Erholungs-, nicht Wirtschaftswälder) sowie die landschaftsschonende Entwicklung von Naherholungsbereichen.

Die Schwierigkeit in diesem Aufgabenbereich liegt darin, daß unter ganz anderen Intentionen veranlaßte Transformationen der Landschaftsnutzung auf die gesamträumlichen Belange eines Landschaftskonzeptes hin abgestimmt werden müssen. Beispielsweise werden aus EU-Mitteln Landschaftspflegemaßnahmen finanziert auf Flächen, die von den Grenzerträgen des Bodens aber nicht von ihrem Stellenwert für die Naherholung in der Region bestimmt sind.

Die Umsetzung eines solchen Konzeptes ist kaum anders vorstellbar, als daß Institutionen wie Regional- oder Zweckverbände mit der Aufgabe eines Flächenmanagements betraut und mit entsprechenden Mitteln ausgestattet werden. Solche Institutionen hätten dann den Ankauf von Flächen, Flächentausch, Verlagerung von Nutzungen, Pacht- und Pflegevereinbarungen, die verkehrliche Erschließung von Erholungsflächen u.ä. zu betreiben.

Gerade im Bereich der Landschaft und Ökologie ist besonders offenkundig, wie sehr Hamburg auf sein Umland angewiesen ist. Von dort wird es mit Trinkwasser versorgt, dort erholen sich seine Bürger. Damit ist auch unausweichlich, daß Hamburg sich an der Entwicklung und Pflege der Grünräume außerhalb seiner Grenzen beteiligen muß. Die hierzu bereits seit längerem vorhandenen Ansätze im Rahmen der Finanzierungsfonds der Gemeinsamen Landesplanung bedürfen einer systematischen Weiterentwicklung.

Beispiele für eine Beteiligung an solchen Aufgaben gibt es im übrigen auch in anderen Regionen. So ist etwa das Westufer des Starnberger Sees mit Münchener Beteiligung entwickelt worden oder das Steinhuder Meer vom Großraumverband Hannover.

Wohnstandorte und Wohnquartiere

20 Ebenso wie die naturräumliche prägt auch eine **sozialräumliche Struktur** Hamburg und seine Region. Diese sozialräumliche Struktur muß man sich als relativ kleinteilig organisiertes patchwork unterschiedlicher lokaler Milieus vorstellen.

In früheren Zeiten hatte man es mit einer begrenzten Zahl ziemlich eindeutig definierbarer und stabiler Milieus zu tun. Klassisches Beispiel: das traditio

nelle Arbeiterquartier. Bereits seit einigen Jahrzehnten ist jedoch ein noch längst nicht abgeschlossener Prozeß der Ausdifferenzierung von Milieus im Gang, getragen durch folgende Faktoren: Neue Lebensstile breiten sich aus; die Trennung zwischen sozialen Gruppen vertieft sich; Zuwanderer bringen neue Lebensformen mit.

Damit einher geht, ermöglicht durch ausgeweitete Mobilitätsradien, eine regionale Differenzierung und räumliche Ausdehnung von Lebenswelten: Man wohnt in der Gemeinde (im Stadtteil) A, arbeitet in B, verbringt seine Freizeit in C, und schickt die Kinder nach D in die Schule.

21 Im Zuge dieser Entwicklung kommt es zu einer **regionalen Arbeitsteilung**, die sich in drei Kategorien beschreiben läßt:

- **funktional**
Das räumliche Aufspalten von Alltagstätigkeiten führt zu einer funktionalen Spezialisierung von Stadtteilen und Gemeinden (innerhalb der Kernstadt und des Umlands). Bezogen auf das Verhältnis Kern zu Umland ließ sich die Spezialisierung lange als klassische Suburbanisierung verstehen, als Verlagerung von Wohnstandorten ins Umland – bei Konzentration der Arbeitsplätze im Kern.
- **sozial**
Einen regional differenzierten Lebensstil können sich nur jene leisten, die über die finanziellen Mittel und andere Voraussetzungen der Mobilität (Führerschein) verfügen. Dies sind die meisten unter denen, die ins Umland ziehen. Arme und immobile Bevölkerungsgruppen, wie sie überproportional unter den Zuwanderern, unter Alten und Arbeitslosen vertreten sind, konzentrieren sich dagegen auf die Kernstadt – und dort wiederum auf innerstädtische Altbauquartiere oder auf neuere Stadtrandsiedlungen.
- **demographisch**
Es sind aber nicht nur unterschiedliche Bevölkerungsgruppen, die verschiedene Gebiete frequentieren, sondern auch Angehörige der gleichen Gruppe in verschiedenen Lebensphasen: Man wächst auf im Vorort, als Student geht man in den billigen Altbau der Kernstadt, als Berufstätiger zieht man in den modernisierten teuren Altbau, zur Familiengründung zieht man in den Vorort und nach Auszug der erwachsenen Kinder wieder zurück in die Stadt. Dies heißt, die Kernstadt, und hier im wesentlichen die innerstädtischen Gebiete, beherbergt die nicht-familialen Haushaltstypen wie Singles und Wohngemeinschaften, das Umland die Familien.

Wi 63

22 Mit allen drei Kategorien ist eine aus Hamburger Sicht negative Arbeitsteilung beschrieben. Bei der ungleichen Verteilung der sozialen Lasten bedarf dies keiner näheren Erläuterung. Die funktionale Arbeitsteilung verschenkt zumindest Optionen einer Mischung. Den demographischen Effekt, also das Abgeben Hamburger Bevölkerung für einen vielleicht 25jährigen Abschnitt ihrer Lebenszeit an das Umland, müßte man vielleicht nicht unbedingt negativ werten. Eine solche Arbeitsteilung entlastet Hamburg ja auch von schwer einlösbaren Ansprüchen bezüglich erschwinglicher familiengerechter Wohnungen und eines für Kinder geeigneten Umfelds. Unter den Vorzeichen der derzeitigen Finanzverfassung (Steueraufkommen, Finanzausgleich) ergibt sich jedoch eine für Hamburg negative Bilanz seiner Einnahmen und Ausgaben.

Wo 39 ff.

Umgekehrt erlebt das Umland die Arbeitsteilung eher als vorteilhaft. Entsprechend schwierig sind damit Änderungen zu erreichen. Selbstverständlich gibt es Punkte, wo beide Seiten von Problemen tangiert werden; gerade über die Verkehrsverflechtung drängen sich Kooperationsnotwendigkeiten vielfach auf. Was aber noch nicht heißt, daß die Interessen beider Seiten jeweils in die gleiche Richtung gingen.

Was es zusätzlich erschwert, mit dem Umland gemeinsame Lösungen zu finden, ist, daß die Gemeinden dort sich auf unterschiedliche Funktionen spezialisiert haben: Eine – aus Sicht der meist männlichen Berufspendler so genannte – "Schlafgemeinde" sorgt sich in erster Linie um eine angenehme Umgebung für ihre Bewohner und hat nicht unbedingt das Interesse, Verkehrsmaßnahmen zu unterstützen, die der Nachbargemeinde oder der Region dienen.

23 Will man auf die Bewegungen einwirken, die hinter den beschriebenen regionalen Disparitäten stehen, so bieten sich dafür drei Ansätze:

- Umlandwanderung der Familiengründer
Man könnte versuchen, einen Teil dieser Haushalte über attraktive Angebote innerhalb der Stadtgrenzen zu halten – über ein ausgeweitetes Angebot an Häusern mit Garten und autoarmen Wohngebieten, in denen die Kinder auf der Straße spielen können. Einer solchen Politik sind indes offenkundig enge Grenzen gesetzt. Mit den Flächenvorräten und Grundstückspreisen des Umlands kann Hamburg nicht konkurrieren. Wenn aber der entscheidende Nachteil der gegenwärtigen Entwicklung nicht im Verteilungsmuster der Wohnstandorte, sondern in den fiskalischen Folgen liegt, läge es näher, an den dafür maßgebenden Zurechnungskriterien anzusetzen.

Wo 24 f.

- Zuwanderung in die Region
Viele der auf die Region zukommenden Zuwanderer, und gerade die "schwierigsten" Gruppen unter ihnen, sind auf die Kernstadt hin orientiert. Mit administrativen Maßnahmen, mit räumlich differenzierten Aufenthalts- und verbotenen, läßt sich diese Zuwanderung nicht lenken. Die Menschen gehen, erlaubter- oder verbotenerweise, dorthin, wo sie Unterkunft, Verdienstmöglichkeiten und soziale Kontakte finden. Dementsprechend müßte der Versuch einer Umlenkung an den Wohn-, Arbeitsmöglichkeiten und der soziokulturellen Infrastruktur ansetzen.

Es ist außerordentlich schwierig, hier eine effektive Politik zu entwickeln, da viele konventionelle Politikinstrumente nicht greifen. Ein großer Teil der Zuwanderer beispielsweise wird weder von den Wohnungsbauprogrammen erreicht, noch werden sie systematisch in den Blick der Wohnungsbestandspolitik genommen, etwa bei der Vermittlung belegungsgebundener Sozialwohnungen. Für viele bleibt nur die Möglichkeit, irgendwo unterzuschlüpfen; sie "versickern im Bestand". Trotz der Schwierigkeiten führt an der Entwicklung einer Zuwanderungspolitik und an deren Abstimmung mit Kreisen und Gemeinden im Umland kein Weg vorbei.

Wi 63 f.

- Umlandwanderung von Arbeitsplätzen
Die ins Umland abwandernden Arbeitsplätze sind zu einem Großteil solche, auf die die ärmeren und unqualifizierten Kernstadtbewohner angewiesen sind. Die Suburbanisierung der Arbeitsplätze führt also zu einem weiteren Anstieg der schon überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit in

bestimmten Kernstadtbereichen. Den Prozeß der Verlagerung zu bremsen oder umzusteuern, wird nur bedingt möglich sein. Die Förderung neuer stadtteilbezogener Wirtschaftsbereiche ist ein notwendiger Schritt, wird aber nicht ausreichen, den Verlust dieser Arbeitsplätze auszugleichen.

Von daher liegt es nahe, den vom Wegzug ihrer Arbeitsplätze betroffenen Menschen Anreize zu geben mitzuziehen. Ein wesentlicher Faktor, sicher nicht der einzige, zur Förderung der Mobilität wäre in der Bereitstellung von Wohnraum zu sehen. Der konkrete Aufgabenbezug und die klar umschriebene Zielgruppe lassen derartige Projekte besonders prädestiniert für eine grenzübergreifende Wohnungsbauförderung erscheinen.

24 Diese Betrachtung macht deutlich, daß es einer intensiven und alle fachlichen Ebenen (wie Zuwanderungs-, Wohnungs-, Arbeitsmarktpolitik etc.) umfassenden Kooperation in der Region bedarf, wenn die regionalen Standortmuster zum Vorteil Hamburgs, aber auch der Gesamtregion, weiterentwickelt werden sollen.

Regionale Wirtschaft und Funktion des Hafens

25 Wie überall ist auch in der Hamburgischen Wirtschaftsregion in den letzten Jahren eine starke Tendenz zur "Verschlankung" und zum "outsourcing" (Auslagerung von Unternehmensbereichen) festzustellen. Auf die wirtschaftliche Entwicklung der Region kann sich dies positiv oder negativ auswirken, je nachdem, ob erhebliche Teile der ausgelagerten Funktionen in der Region verbleiben oder in andere Regionen gehen. Dies wiederum hängt an zwei Voraussetzungen: Gibt es in der Region genügend als Kooperanten infrage kommende Betriebe? Und: Ist die Systemkompetenz vorhanden, auf die sich Kooperationsnetze gründen können?

TZ 75
Wi 66 ff.

Gegen eine allzu optimistische Einschätzung der Ausgangslage sprechen zwei Sachverhalte: Die geringe Bevölkerungsdichte in der Region schlägt sich auch in einem relativ geringen ökonomischen Potential kooperationsfähiger Betriebe nieder. Die ökonomische Verflechtung zwischen Hamburg und dem Umland ist, so die Ergebnisse zweier aktueller Untersuchungen, erheblich geringer als bisher erwartet.

Anm. 9

26 Die ökonomische Entwicklung des **Hamburger Hafens** ist, parallel zu der anderer Welthäfen, durch eine Entkoppelung von Umschlag auf der einen und Wertschöpfung und Beschäftigung auf der anderen Seite gekennzeichnet. Die Menge der umgeschlagenen Güter steigt wesentlich stärker als Wertschöpfung und Zahl der Arbeitsplätze.

TZ 78
Wi 81 ff.

Diese Entwicklung ist auf die Containerisierung und die Computerisierung zurückzuführen. Sie schlägt sich außer in der Rationalisierung der Umschlagfähigkeit in zwei Verlagerungsprozessen nieder:

- Suburbanisierung
Funktionen wie das Packen von Containern und Lagern wandern ins Umland ab, verursacht wesentlich durch eine Tarifstruktur, die Arbeiten im Hafen teurer macht als anderswo.

- **Hinterlandwanderung**
Distributions- oder Logistikfunktionen sind nicht mehr ortsgebunden ("foot-loose") und etablieren sich zunehmend in den Zentren des Binnenlands. Inzwischen verzeichnen nicht nur Frankfurt (mit dem Vorteil des Großflughafens), sondern auch Düsseldorf-Köln aufgrund ihrer Bevölkerungskonzentration in der Region im Bereich der Logistik und Distribution wesentlich stärkere Beschäftigungseffekte als Hamburg.

Dies bedeutet: Der Stellenwert des Hafens kann nicht an der Entwicklung des Umschlags festgemacht werden. Es geht im Gegenteil darum, mit einer selektiven Hafenentwicklung der Tendenz zum reinen Transithafen (Containerschleuse) entgegenzuwirken und mögliche Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte zu nutzen. Der Schlüssel hierzu liegt in der Unterbrechung der Transportkette durch Betriebe mit Systemkompetenz, die sich auf über Transportleistungen hinausgehende Wertschöpfungsprozesse spezialisieren.

Im übrigen entwickelt sich im Rahmen des Wettbewerbs zunehmend auch eine Spezialisierung und Arbeitsteilung zwischen Hamburg, Cuxhaven und den anderen norddeutschen Häfen. Eine ausgebaute Kooperation der Hafenverwaltungen bei der Infrastrukturvorhaltung ist eine wesentliche Voraussetzung für die Chancen des Hamburger Hafens in der Konkurrenz der "Hamburg-Antwerpen-range" (Hamburg, Rotterdam, Antwerpen, Bremen/Bremerhaven).

27 Ein großer Teil der in den letzten Jahren aus dem Hafen oder aus anderen Bereichen der Kernstadt ins Umland abgewanderten Unternehmen entfallen auf die flächenintensiven Betriebe des Lager- und Transportgewerbes. Ob die Umlandgemeinden, die hierfür große Flächen ausgewiesen haben, mit der Ansiedlung dieser Betriebe einen adäquaten Beitrag zur lokalen Wirtschaftskraft erzielen, ist fraglich. Problematisch für die Region insgesamt ist der "Wildwuchs":

- TZ 87
- Die bei einer gezielten regionalen Steuerung möglichen Bündelungs- und Pooleffekte können nicht genutzt werden. Es gibt einen größeren Flächenverbrauch und wesentlich mehr Verkehr als nötig.
 - Der über Flächenangebote und Bodenpreise geführte Wettbewerb zwischen den Gemeinden löst erst recht einen unnötig hohen Flächenverbrauch aus.

Die Problematik des **Flächenfraßes** wird an den Speditionen und ähnlichen Betrieben besonders augenfällig, durchzieht aber das gesamte Thema Gewerbeflächen. Hamburg befindet sich dabei in der Rolle dessen, der ein hohes Interesse an einer intensiven Nutzung dieser Flächen haben muß (z.B. durch Konzentration von Speditionsbetrieben auf Güterverkehrszentren, durch Stapelung). Dieses Interesse an intensiverer Flächenausnutzung kann Hamburg aber nur schwer durchsetzen, wenn draußen großzügig Flächen zu niedrigen Preisen angeboten werden.

- TZ 88 Die Kommission sieht Lösungsmöglichkeiten dieses Problems nur darin, daß Gewerbeflächen regional differenziert ausgewiesen und vergeben werden.
- TZ 91 Dazu braucht es eine regionale Wirtschaftsförderungsgesellschaft, die auch Flächen kauft und bevorrätet (Grundstücksfonds).

28 Wenn wirtschaftliche Entwicklung über Innovation und Systemkompetenz getragen wird, kommt es nicht nur auf Gewerbeflächen, Hafen und Verkehrswege an, sondern auch auf die **Qualifikation der Menschen**, das "human capital". Nach Untersuchungen der TU Harburg hat die Region Hamburg hierbei ein gravierendes Defizit: einen im Vergleich zu anderen Regionen extrem niedrigen Anteil technisch-wissenschaftlich qualifizierter Beschäftigter.

Wi 92 f.

Gerade für einen Raum wie Hamburg, der keine nennenswerte Tradition in der Technologieentwicklung hat, wäre eine intensive Nutzung von Kooperationsbeziehungen in der Region besonders wichtig. Was derzeit etwa im Hochschulbereich stattfindet, ist das Gegenteil: ein unverbundenes, unabgestimmtes Nebeneinander von Einrichtungen, die zu klein sind, um Wirkung auf die Region zu entfalten (TU Harburg, technische Fakultät in Kiel, medizinische Hochschule in Lübeck).

29 Fazit: Die entscheidende Aufgabe für die wirtschaftliche Entwicklung Hamburgs und der Region liegt in der Stärkung der Kooperationsbeziehungen auf allen Ebenen, zwischen Betrieben, zwischen den Häfen oder zwischen Forschungseinrichtungen. Dazu braucht es keine neuen Instrumente, sondern "nur" entsprechende Bemühungen seitens der Wirtschafts- und Technologiepolitik; vieles wird auch schon durch das Ausfüllen einer Katalysatoren- und Kommunikatorenrolle vorangebracht, die Kooperation anstößt und potentielle Partner zusammenbringt.

TZ 76

In der Frage der regional gezielten Flächenvergabe und der sparsamen Flächennutzung wird man nach Auffassung der Kommission allerdings nicht ohne ein neues Instrument oder Änderungen des finanzrechtlichen Rahmens auskommen. Kooperation zwischen den Gemeinden auf der Basis allein des good-will kann die völlig unterschiedlichen Interessenlagen nicht überwinden.

TZ 87

Verkehr und Raumstruktur

30 Die Siedlungsstruktur, vor allem die räumliche Verteilung der Wohnungen und Betriebe prägt den Verkehr. Umgekehrt bestimmen die Verkehrsmöglichkeiten die Raumstruktur. Verkehr läßt sich nicht unabhängig von der Raumstruktur bewältigen.

Verkehrsplaner entziehen sich dieser Einsicht gern mit dem Hinweis auf die Stabilität der räumlichen Struktur. Verkehrskonzepte an der derzeitigen Verteilung der Nutzungen im Raum auszurichten, sei vertretbar, weil sich diese nur sehr langsam ändere. In der Tat sind es nur ein oder zwei Prozent, um die Einwohnerzahlen, Siedlungsflächen, Gebäude- und Wohnungsbestand pro Jahr zunehmen; und die verkehrsrelevanten Verlagerungen im Bestand – Arbeitsplatz- und Wohndichte etwa – verändern sich in ähnlich langsamem Tempo. Trotzdem kann das Argument natürlich nicht überzeugen. Auch kleine Veränderungsraten summieren sich im Lauf der Jahre zu fühlbaren Größen und können bislang für stabil gehaltene Entwicklungen zum Kippen bringen. Wie wenig Prozent Wasser genügen, um einen fast vollen Eimer zum Überlaufen zu bringen, erfahren viele Menschen an den Parkproblemen in ihrem Wohngebiet.

31 Es geht also immer auch darum, auf eine möglichst **verkehrsarme**

Raumstruktur hinzuarbeiten. Welche Strukturen das sind, darüber gibt es häufig Mißverständnisse. Oft wird gesagt, 'Mischung' bringe die Stadt dem Ziel der kurzen Wege nahe. Funktionsmischung mag aus vielen Gründen sinnvoll sein, aber man verkennt meist, daß nur ganz wenige Menschen von nebeneinander liegenden Wohn- und Arbeitsstätten Gebrauch machen können oder wollen. Wegeersparnisse kommen eher über die Verknüpfung von Arbeitswegen mit Besorgungen zustande. Die Nachbarschaft von Wohnen und Versorgung erlaubt es, Wege mit dem Fahrrad oder zu Fuß zu machen.

Ve 48

Daß ein Überschwappen und Ausfransen der Stadtregion in disperse Strukturen hinein mehr Verkehr und vor allem mehr Individualverkehr bedeutet, ist jedermann einsichtig. Viele bewerten indes die Konzentration des Wachstums und der Verkehrsadern auf ein sternförmiges Achsensystem entschieden zu positiv.

Wie problematisch sich die Verlängerung der Achsen und der Ausbau der auf ihnen liegenden Schienenwege auswirkt, zeigt sich am deutlichsten in den Regionen mit dem höchsten Bevölkerungswachstum, etwa München. Dabei wird klar, daß die Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene als Maxime der Verkehrspolitik zu kurz greift. Unter dieser Intention nämlich wurde dort schon frühzeitig der Ausbau des Schienennetzes forciert. Das eigentliche Ergebnis war jedoch die Ausweitung des Münchner Einzugsbereichs bis in die Alpen hinein, gravierende Bodenpreissteigerungen, in der Folge davon die Verdrängung weniger ertragstarken Gewerbes an den Rand der Region und damit eine steigende Zahl von Auspendlern, die auf ein Auto angewiesen sind ("MIV-Folgeverkehr").

Gegen eine solche Tendenz zur "Überzentralisierung" helfen nur starke regionale Zentren. Städte also, deren Größe und Eigenständigkeit eine Zusammenfassung von Verkehrszielen und eine wirtschaftliche Organisation des ÖV gestatten. Und: Städte, die so weit von Hamburg entfernt sind, daß sie sich gegen dessen Magnetwirkung behaupten können. Dies heißt, Städte wie Lüneburg oder Neumünster müssen, wohl verstanden zum Vorteil auch Hamburgs, gestärkt, d.h. auch besser untereinander verbunden werden.

32 Nicht leicht zu bewerten sind die Verkehrseffekte der **inneren Verdichtung**. Da Umlandbewohner um 50% größere Entfernungen zurücklegen als Kernstadtmenschen, reduziert jeder durch Maßnahmen der inneren Verdichtung in Hamburg gehaltene potentielle Abwanderer den in der Region getriebenen Verkehrsaufwand. Die Verkehrsersparnis wird sich dabei im Umland und in der äußeren Stadt, aber nicht innen bemerkbar machen.

Dies ist jedoch eine relative Betrachtungsweise von zweifelhaftem Erkenntniswert. Die Einwohnerzahl Hamburgs wächst seit Jahren und eine forcierte innere Verdichtung wird diesen Prozeß noch verstärken. Der gesamte Verkehrsaufwand erhöht sich also beträchtlich. Daß diese Erhöhung (in einer auf die ganze Region bezogenen Bilanz) vielleicht geringer ausfällt, als wenn ein größerer Teil der auf die Region zukommenden Zuwanderer ins Umland gelenkt werden könnte, ist eine eher hypothetische Überlegung.

33 Die Integration von Siedlungs- und Verkehrsplanung fordert auch an unterschiedlichen Raumstrukturen ausgerichtete **verkehrliche Grundsatzentscheidungen**, etwa zur Anbindung an den ÖV.

Ve 55 ff.

Die überfällige Modernisierung und Flexibilisierung des ÖV wird dessen

Reichweite erhöhen. Auf der anderen Seite werden sich mit der Regionalisierung der Bahn die Finanzierungsmöglichkeiten verschlechtern. Zweifellos wird es künftig Gebiete geben, die so dünn und dispers besiedelt sind, daß dort ein bezahlbarer öffentlicher Nahverkehr nicht betrieben werden kann. Schon um einer weiteren Besiedlung entgegenzuwirken, sollten die Gemeinden solche Gebiete klar benennen.

34 In der Existenz solcher Bereiche ohne ÖV liegt auch die einzige tragfähige Begründung für **park&ride-Plätze**. Den Menschen dort über park&ride eine ÖV-Anbindung an die Innenstadt und andere Stadtgebiete zu ermöglichen, heißt, ihnen eine Umsteigemöglichkeit im Berufsverkehr zu bieten und Alternativen zum Einkaufen in den autogerechten Einkaufszentren auf der grünen Wiese schmackhaft zu machen.

Für Gebiete, in denen eine Mindestversorgung im ÖV aufrecht erhalten werden kann, haben park&ride-Plätze eher problematische Wirkungen: Viele, die vorher ganz mit öffentlichen Verkehrsmitteln gefahren sind, benutzen jetzt für die erste Wegstrecke ihr Auto. Dies führt zu einer Reduzierung der Wirtschaftlichkeit und einer weiteren Aushöhlung des ÖV-Angebots. Andere unerwünschte Wirkungen sind etwa die Beeinträchtigung städtebaulicher Qualität in den zentralen Bereichen um die ÖV-Haltestellen oder die Konkurrenz zu dortigen Kundenparkplätzen.

P&R ist also nur in engen Grenzen ein sinnvolles Instrument, den selektiven Gebrauch des Autos zu beeinflussen. Seine Rechtfertigung liegt vor allem in der Flankierung des Verzichts auf eine ÖV-Erschließung bestimmter Räume. Als Instrument solcher Ziele wie die Reduzierung von Umsatzeinbußen des City-Einzelhandels sollte man P&R dagegen nicht ansehen. Dazu ist seine Wirkung zu diffus und nicht trennbar von unerwünschten Nebenwirkungen.

2.2 Entwicklungsziel 'Nachhaltige Stadt'

Nachhaltigkeit

35 Der Begriff Nachhaltigkeit stammt aus der Forstwirtschaft: Durch eine kontinuierliche Pflege (Auslichtung, Wiederaufforstung) soll der Wald in seinem Bestand und seiner Funktion dauerhaft erhalten bleiben; Raubbau soll ebenso wie Verwilderung vermieden werden.

Wohl nicht zufällig stammt das Bild aus der Forstwirtschaft: Das Wachstum von Bäumen vollzieht sich im Lauf von Jahrzehnten; eine entsprechend langfristige Orientierung verlangt also die nachhaltige Bewirtschaftung.

36 Nachhaltigkeit bzw. das englische Pendant "sustainability" ist seit der Umweltkonferenz in Rio fast zu einem Modewort geworden und ersetzt inzwischen vielfach den Begriff Ökologie. Eindeutiger als Ökologie bezeichnet Nachhaltigkeit bereits eine bestimmte Denkrichtung und läßt sich – ein weiterer Vorteil – unmittelbar auch auf naturfremde, etwa soziale oder ökonomische Systeme beziehen. Jedenfalls auf solche Systeme, die sich mit einiger Berechtigung als geschlossene Systeme begreifen und deren Reproduktionsprozesse sich als Kreisläufe darstellen lassen.

Genau damit hat es nun bei der Stadt seine Schwierigkeiten. In ihrer ganzen Geschichte reproduziert sich die Stadt von außen, nämlich durch Zuwanderung. Sie ist weder im Bezug auf Nahrungsmittel noch auf Grundwassernutzung reproduktionsfähig. Sie bezieht vielmehr all diese Ressourcen aus ihrer Region.

Anm. 10

"Die Stadt kann nicht nachhaltig sein, die Region kann es, die Erde muß es sein." Diese Aussage macht klar, daß auch in diesem Kapitel die Entwicklung Hamburgs im regionalen Zusammenhang gesehen werden muß.

37 Genausowenig vorstellbar wie die nachhaltige Stadt ist im Grunde auch die ökologische Stadt. Stadt ist in vieler Hinsicht Ort einer besonders unökologischen Form der Lebensorganisation. Zu diesem Schluß kommt man jedenfalls, wenn man den Maßstab vorindustrieller, ländlicher Lebensweisen anlegt. Zu der gegenteiligen Aussage kommt man, wenn man von unseren derzeitigen zivilisatorischen Erwartungen ausgeht, der spezialisierten Arbeitsteilung im Wirtschaftsleben etwa, der hochentwickelten technischen und sozialen Infrastruktur, unseren Ansprüchen an verkehrliche Mobilität etc. So gesehen ist die Stadt, jedenfalls die kompakte Stadt, der einzige Ort, an dem sich diese Ansprüche einigermaßen umweltverträglich abwickeln lassen.

Natürliche Lebensgrundlagen, Landschaft und Siedlung

38 So nützlich der Begriff der Nachhaltigkeit ist, er liefert keine einfachen Antworten auf komplexe Fragestellungen. Und mit solchen hat man es nicht erst bei naturfernen Systemen, sondern schon bei den natürlichen Ressourcen Luft, Wasser und Boden zu tun. In genuin ökologischen Fragen wie der Sicherung von Wasserkreisläufen, des Hochwasserschutzes oder der Verringerung von CO₂-Emissionen stößt die Kommission an Grenzen ihrer Kompetenz. Sie kann hier nur vor vorschnellen einfachen Antworten warnen.

39 Unstrittig positiv erscheint der Kommission die Erhaltung und Entwicklung **regionaler Landschaftsräume** und die Vernetzung von Grünzügen in den städtischen Raum hinein. Dies heißt, daß die weitere Siedlungsentwicklung flächensparend erfolgen muß, innerhalb Hamburgs aber auch im Umland. Das impliziert das Ausschöpfen von Verdichtungsreserven innerhalb der vorhandenen Bebauung und die möglichst verdichtete Anlage neuer Baugebiete.

La 11 ff.

Wo 26 f.

Der Deutlichkeit halber sei hier auch die Gegenposition benannt, die sich ebenfalls auf ökologische Argumente beruft: eine lockere Bebauung mit möglichst großen Freiflächen und Gärten sei gegenüber den ökologisch nicht wirksamen ("ausgebrannten") Ackerflächen eine erhebliche Verbesserung. Bei einer extensiven Besiedlung im Außenraum bräuchten zudem die ökologisch wertvollen Nischen innerhalb des Stadtraums nicht geopfert zu werden.

Die Kommission hält diese Argumentation für zu kurz gegriffen, nicht zuletzt im Hinblick auf die aus einer lockeren Bebauung resultierende Ineffizienz des ÖPNV und die damit verbundene Ausweitung des Autoverkehrs und dessen Umweltbelastung. Selbst wenn sich eine positive Ökobilanz der flächensparenden verdichteten Besiedlung nicht eindeutig belegen ließe, kommt es darauf an, mit dem Freihalten von Landschaftsräumen Optionen für die Zukunft offenzuhalten.

TZ 5

40 Die Dualität von Stadt und Landschaft wird häufig unter dem Aspekt gesehen, daß die Landschaftsräume Belastungen, die die Stadt produziert, auszugleichen hätten. Nun übernimmt in der Tat Landschaft Ausgleichsfunktionen, indem sie beispielsweise den Stadtmenschen als Erholungsraum dient. Vielfach werden der Landschaft indes auch, in Verkennung der biologischen Zusammenhänge, Ausgleichsfunktionen zugeschrieben, die sie nicht erfüllen kann; eine Absorption von CO₂-Emissionen etwa leisten Waldflächen, entgegen verbreiteter Ansicht, nicht. Gefährlich an dem Denken in Ausgleichsräumen ist zweierlei: die Versuchung, Landschaft primär in ihrer Funktion für die Stadt zu definieren, und die Verführung, eine Reduzierung der von der Stadt produzierten Belastungen nur halbherzig anzugehen – in der diffusen Hoffnung auf den Ausgleich von außen.

Nach Ansicht der Kommission kommt es entscheidend darauf an, einerseits die Kreisläufe in der Landschaft dauerhaft zu stabilisieren und andererseits die ökologischen Belastungen aus dem Leben und Wirtschaften der Stadt zu minimieren, das heißt das **System Stadt ökologisch zu reorganisieren**. Damit sind drei Handlungsebenen angesprochen:

- Lebensweise und Lebensstil der Stadtbewohner
- Stadt- und Regionalentwicklung
Die zentralen Stichworte hierzu sind flächensparende, verdichtete Stadt, verkehrssparende Zuordnung von Funktionen.
- Ökologische Technologie
Dies betrifft den konsequenten Einsatz einer ganzen Palette technischer und logistischer Systeme, von der Wärmedämmung an Gebäuden über die Wärme-Kraft-Kopplung bis zur Reduzierung des regionalen Wirtschaftsverkehrs.

TZ 48

41 Einer der zentralen Bestandteile des Naturschutzrechts ist die sogenannte **Eingriffsregelung**. Danach sind Eingriffe in den Naturhaushalt und

das Landschaftsbild grundsätzlich auf ihre Vermeidbarkeit zu überprüfen, einer Güterabwägung mit anderen Belangen zu unterziehen und ggf. mit Kompensationsmaßnahmen (Ersatz bzw. Ausgleich) zu verbinden.

Dies ist eine im Grundsatz positiv zu bewertende Regelung. In der praktischen Anwendung zeigen sich jedoch, nicht nur in Hamburg, problematische Tendenzen. Eine ist, daß mit Blick auf mögliche Ersatz- oder Ausgleichsmaßnahmen die Vermeidbarkeit der beabsichtigten Eingriffe nur halbherzig geprüft wird. Eine andere, daß Kompensationsmaßnahmen von fragwürdigem ökologischem Wert festgelegt werden ("begrünte Naturzerstörung"). Nicht zu verkennen ist, daß gerade in einem Stadtstaat ein echter Ausgleich oft kaum erreichbar ist, weil alle Flächen Nutzungen zugeführt und Brachen nur schwer aktivierbar sind. Die sogenannte "Superveredelung von Biotopen", die weitere Aufwertung ökologisch wertvoller Flächen, kann allerdings keine sinnvolle Antwort auf dieses Problem sein.

Die Kommission plädiert entschieden dafür, das Instrument der Eingriffsregelung weiterzuentwickeln und für eine gezielte ökologische Stadtentwicklung nutzbar zu machen. Zur Ausgestaltung der rechtlichen und organisatorischen Regelungen und der Zuweisung von Kompetenzen hat jüngst der Landesrechnungshof beachtenswerte Vorschläge gemacht. Aus Sicht der Kommission kommt es vor allem darauf an

- die ökologische Wirksamkeit von Kompensationsmaßnahmen zu erhöhen (Dies heißt tendenziell: weg von nur bedingt fühlbaren Maßnahmen am Eingriffsort wie Pergolen und Dachbegrünung und hin zu großräumigen Verbesserungen. Dies heißt auch: gebündelter statt kleinteiliger und sukzessiver Einsatz von Ersatzmaßnahmen.),
- Ausgleichs- und Ersatzflächen planerisch vorzuhalten und zu sichern,
- in Zusammenarbeit mit Schleswig-Holstein und Niedersachsen Regelungen zu schaffen, nach denen Kompensationsflächen auch im Umland festgelegt und gesichert werden können,
- die Ausgleichsabgabe zu einem handhabbaren und ergiebigen Finanzierungsinstrument weiterzuentwickeln. (Dies impliziert selbstverständlich auch ein Konzept für den ökologisch wirksamen Einsatz dieser Mittel.)

42 Es versteht sich, daß eine derart weiterentwickelte Eingriffsregelung einzubinden ist in allgemeine Konzepte einer ökologischen Stadtentwicklung. Dies betrifft etwa

- die Pflege und Unterhaltung von Freiflächen (Konzepte hierzu sind nach Angabe der Umweltbehörde derzeit in Arbeit),
- die Sanierung von Altlastenflächen und
- die Ökologisierung der Landwirtschaft.

Soziale Nachhaltigkeit und Quartiersentwicklung

43 Auf **gesamtstädtischer Ebene** ist soziale Nachhaltigkeit unter Aspekten wie den folgenden zu betrachten:

- veränderter Altersaufbau der Bevölkerung und Wohnversorgung älterer Menschen,
- ethnische und kulturelle Integration von Ausländern,
- soziale Polarisierung und Ausgrenzung von Bevölkerungsgruppen auf dem

Anm. 11

TZ 49

Arbeits- und Wohnungsmarkt.
Solche Aspekte werden unter dem Entwicklungsziel 'Soziale Stadt' behandelt.

TZ 57 ff.

44 Auf der **Ebene von Stadtteilen und Quartieren** ist nachhaltige Entwicklung nur schwer zu fassen. Eine präzisere Definition als "die Ansprüche der Bewohner an ihr Wohnumfeld stimmen mit diesem nicht (mehr) überein" läßt sich kaum geben. Indikatoren für eine solche Diskrepanz, für ein gestörtes Gleichgewicht also und eine nicht mehr funktionierende Selbstregulation, sind beispielsweise, je nach Wohnungsmarktlage, überdurchschnittliche Fluktuationsraten oder lokal konzentrierte Vermietungsprobleme und Prozesse der Bevölkerungsentmischung bis hin zur Ghettoisierung eines Quartiers. Hinweise geben im übrigen auch die Interventionen mit Polizei oder Geld, zu denen sich der Staat gezwungen sieht (Programme der investiven Armutsbekämpfung, Ausnahmegebiete von der Fehlbelegungsabgabe).

45 Derartige Interventionen sind in bestimmten Situationen unausweichlich. Der eigentliche Ansatz der Stadtentwicklungspolitik muß jedoch ein anderer sein: Es gilt, Destabilisierungsprozesse aufzuhalten oder umzukehren, indem man Voraussetzungen dafür schafft, daß sich Quartiere besser an die veränderten Lebensstile und Bedürfnisse ihrer Bewohner anpassen können. Dabei geht es um die Erweiterung von Spielräumen in jeder Hinsicht:

Wo 22 f.

- Spielräume im Wortsinne, das heißt Spielplätze, auch ungeplante, für Kinder, Betätigungsmöglichkeiten für Jugendliche, Begegnungsmöglichkeiten für Ältere,
- Spielräume bei der Wohnungsbelegung, das heißt Auflösung räumlich konzentrierter Belegungsbindungen und Wohnungsamtzuweisungen,
- Spielräume für die Integration von Gewerbe und Dienstleistungen in die Quartiere, sowohl im Hinblick auf die Versorgung der Quartiersbewohner mit Gütern und Dienstleistungen als auch auf quartiersnahe Arbeitsplätze.

Gerade der letzte Punkt ist von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Es spricht einiges für die These, daß eines der wichtigsten Probleme vieler Großsiedlungen der 60er und 70er Jahre darin liegt, daß sie, anders als innerstädtische Altbauquartiere, keine Anknüpfungspunkte für Beschäftigungsmöglichkeiten bieten. Anders ausgedrückt, unter der Bedingung einer weitgehenden Vollbeschäftigung waren diese Siedlungen trotz zwiespältiger Architektur funktionierende Quartiere, bzw. sie wären es noch; unter dem Vorzeichen verbreiteter Arbeitslosigkeit erweist sich indes die städtebaulich angelegte, schwer korrigierbare einseitige Ausrichtung auf die Wohnnutzung als das eigentliche Handicap.

46 Erweiterung von Spielräumen für eine stärkere soziale und funktionale Mischung und die Befriedigung von Wohnansprüchen spezifischer Bevölkerungsgruppen läßt sich übersetzen mit "Flexibilisierung von Quartieren". Man muß sehen, daß eine konsequente Flexibilisierung in Widerspruch geraten kann zu einer Politik, die auf Erhalt und Sicherung von Beständen und Nutzungen zielt und auf Instrumente wie Erhaltungssatzung, Zweckentfremdungsverordnung oder Denkmalschutz setzt. Zwischen beiden Anliegen muß bei der Festlegung quartiersbezogener Strategien abgewogen werden. Dieser Abwägungsprozeß muß für die Bewohner transparent bleiben, um von

ihnen kontrolliert werden zu können.

Schädlich ist nach Auffassung der Kommission allerdings eine restriktive Handhabung von Sicherungsinstrumenten, die auch in begründeten Fällen keine handhabbare Ausnahmeregelung zuläßt. Der von den Quartiersbewohnern befürwortete Umbau einer Wohnung zu einer Gemeinschaftseinrichtung beispielsweise darf nicht an einer zu engen Handhabung der Zweckentfremdungsverordnung oder des Wohnungsbindungsgesetzes scheitern.

47 Bei der Planung neuer Wohngebiete ist Flexibilität vor allem über möglichst heterogene Strukturen anzulegen: Eine demographische und soziale Mischung der Bewohner läßt sich über eine entsprechende Mischung von Gebäudetypen, Wohnungsgrößen, Finanzierungsformen etc. erreichen.

Hinsichtlich der **Mischung von Wohnen mit anderen Nutzungen** steht die Stadtplanung vor nur schwer lösbaren Aufgaben. Betreiber von Ladengeschäften sind oft nur schwer dafür zu interessieren, in neuen Siedlungen zu investieren. Handwerksbetriebe scheuen Auflagen und begrenzte Expansionsmöglichkeiten, die eine benachbarte Wohnbebauung mit sich bringt. Auf der anderen Seite gibt es auch viele Menschen, die gerne in einem reinen Wohngebiet leben wollen.

Dennoch hält die Kommission die Nutzungsmischung für ein positives Leitbild. Die Wertschätzung, die innerstädtische Quartiere wie Eppendorf oder Eimsbüttel genießen, ist nicht zuletzt auch in der attraktiven Mischung begründet. Es gibt jedoch keinen Zweifel daran, daß solche Strukturen bei der Anlage neuer Wohngebiete, auch unter großen planerischen Anstrengungen, nicht herstellbar sind. Dazu unterscheiden sich die dort und damals gegebenen Bedingungen – von den kleinteiligen Eigentumsverhältnissen an den Grundstücken über die privaten Bauherren von Miethäusern bis zu den Standortqualitäten der innerstädtischen Lagen – zu sehr von denen hier und heute. Was Stadtplanung hier kann und tun sollte ist, Spielräume für spätere Nutzungsänderungen im Hinblick auf eine feinkörnige Funktionsmischung vorzuhalten und nicht zu verbauen.

48 Prinzipien der sozialen und der ökologischen Nachhaltigkeit wurden bisher getrennt dargestellt. Will man beides zusammenbringen, findet man sich in einem Spannungsfeld ambivalenter Bedürfnisse und konfligierender Interessen, in dessen Zentrum die Lebensstile der Stadtbewohner stehen. Der ökologische Umbau der Stadt impliziert soziale Zumutungen. Er ist nicht machbar ohne einschneidende Veränderungen der Lebensstile, ohne Abstriche an individuellen Wahlmöglichkeiten und privatisierter Bedürfnisbefriedigung.

Ohne solche Veränderungen befördert die moderne Stadt in ökologischer Perspektive tendenziell halb-falsche Lösungen. Dies illustriert das folgende Zitat: "Das typische Ökohaus heute ist das Eigenheim am Stadtrand, möglichst am Rand des Waldes, optimal mit teurer Technik und umweltbewußten Akademikern ausgestattet. Die Bewohner verwirklichen sich selber mit viel Eigenarbeit, Solarzellen auf dem Dach und Komposthaufen im Garten. Aber der Flächenverbrauch ist hoch und das Ehepaar benötigt zwei Autos, denn beide sind berufstätig, die Kinder müssen zur Schule gebracht werden, und wenn man noch teilhaben will am kulturellen Leben der Stadt, muß man abends noch einmal mit dem Pkw hineinfahren: das richtige Leben, aber am

falschen Ort. Auf der anderen Seite der berufsorientierte Single, dem die Stadt alle Hausarbeit abgenommen hat. Er wohnt im sechsten Stock eines Mietshauses und geht zur Fuß zur Arbeit, aber die Frühstücksbrötchen nimmt er aus der Tiefkühltruhe und wärmt sie in der Mikrowelle auf, und im Urlaub fliegt er womöglich nach Sri Lanka. Das falsche Leben, wenn auch am richtigen Ort."

Auch ambitionierte Projekte des ökologischen Bauens, des autofreien Wohnens, des ökologischen Wohnens sind in latenter Gefahr, im Hinblick auf das eigentliche Ziel "ökologisch Leben" zu kurz zu greifen. Dennoch geben solche Projekte Ansätze für innovative Lernprozesse – Prozesse, in denen Verhaltensänderungen erlernt werden. In der Organisation solcher Prozesse, der Entwicklung von Lernmilieus, liegt eine zentrale Aufgabe der ökologischen Stadtentwicklungspolitik. Parallel dazu muß allerdings auch eine Änderung von Rahmenbedingungen herbeigeführt werden. Rechts- und Steuersystem müssen andere Orientierungsdaten setzen: In Fragen wie der ökologischen Steuerreform oder einer konsequent auf Vermeidung zielenden Abfallpolitik ist Hamburg als Bundesland gefordert, seine Einflußmöglichkeiten zu nutzen.

Flächen- und Materialkreisläufe, Qualifikationsrepertoire

49 Es liegt nahe, den Begriff nachhaltige Entwicklung zunächst auf den **Flächenverbrauch** der Wirtschaft zu beziehen. Ein Problem liegt darin, daß hier in erheblichem Umfang Flächen tatsächlich verbraucht werden, d.h. unbrauchbar gemacht werden: Böden werden kontaminiert und nach Aufgabe einer gewerblichen Nutzung nicht wieder dem wirtschaftlichen Kreislauf zugeführt, weil eine Sanierungsverpflichtung durch den Verursacher nicht greift und die öffentliche Hand mit dieser Aufgabe finanziell überfordert ist. Auf diese Weise zerstört sich der Wirtschaftsstandort letztlich selbst.

Es ist daher notwendig, Mechanismen zu schaffen, die mit einer gewissen Automatik zur Wiedernutzung solcher Grundstücke führen. Ein Ansatz in diese Richtung sind die sogenannten Abwrackrücklagen. Über die Begrenzung der Nutzungsrechte und die Zurechnung von Folgekosten bietet auch das Instrument des Städtebaulichen Vertrags Handlungsmöglichkeiten.

Selbstverständlich ist die Altlastensanierung zwar ein zentraler, aber nur einer unter mehreren Aspekten eines kontinuierlichen Flächenrecyclings. Die Aufgaben, die sich hier für ein Gebietsmanagement von Gewerbeflächen stellen, sind unter dem Entwicklungsziel 'Innovative Wirtschaftsregion' ausführlicher behandelt.

TZ 87

50 Analog zu den Flächen gilt es auch, stärker **Materialkreisläufe** zu implementieren. Dabei geht es nicht nur um Recycling in der traditionellen Form, bei der Produkte vor einer Wiederverwertung zunächst in Rohstoffe zurückverwandelt werden, sondern um eine Wiederverwendung in Form von Modulen in einem Prozeß des "Upcyclings".

Die praktische Umsetzung eines solchen Ansatzes (Kreislaufwirtschaftsverordnung der EU) stellt gerade kleine und mittlere Betriebe vor erhebliche Probleme. Sie sind hier auf Beratung und flankierende Hilfen angewiesen. Es sollte geprüft werden, wie eine dem ZEWU (Zentrum für Energie, Wasser und Umwelt) der Handwerkskammer vergleichbare Institution die notwendige

Hilfestellung geben könnte.

51 Ökologisch höchst fragwürdig ist die bisher verbreitete Form des **Gewerbebaus**: Billigbauten in Form von Schuhkartons mit einer Lebensdauer von 20 Jahren. Möglichkeiten der Stapelung, d.h. mehrgeschossige Bauten, werden viel zu wenig genutzt. Inzwischen gibt es im Gewerbebau Angebote, die dieser Form auch unter dem Kriterium der Wirtschaftlichkeit klar überlegen sind: langlebige Skelettbauten mit modularen Strukturen, die eine hohe Nutzungsflexibilität bezüglich der Aufteilung in Produktions- und Verwaltungsbereiche bieten, die unter Umständen sogar die Integration von Wohnen zulassen.

Bei der Vergabe von Gewerbeflächen sollte auf entsprechende bauliche Lösungen hingewirkt werden. Dies setzt voraus, daß die Stadtplanung bei der Ausweisung von Gewerbegebieten bewußt auf städtebauliche Qualitäten und Stadtteilintegration – einschließlich einer angemessenen Freiflächengestaltung – setzt (Strategie der In-Wertsetzung von Gewerbeflächen).

Wi 92 f.

52 Nachhaltigkeit läßt sich schließlich auch auf das **Qualifikationsrepertoire** in der Wirtschaftsregion beziehen. Die quantitativen und qualitativen Anforderungen der Wirtschaft an Arbeitskräfte ändern sich in sehr kurzen zeitlichen Phasen. Gerade die technische Qualifikationen vermittelnden Ausbildungsinstitute wie die Technische Universität sind außerstande, Zahl und Spezialisierung ihrer Absolventen auf diese Anforderungen so abzustimmen, daß sie die Unternehmen quasi "just in time" bedienen könnten. Es kommt also notwendig immer wieder zu Überhängen von auf dem Arbeitsmarkt noch nicht oder so nicht nachgefragten Qualifikationen.

Hier sind Ausbildungsinstitutionen, öffentliche Hand und Wirtschaft gefordert, gemeinsam Lösungen im Sinne von Überbrückungsfunktionen zu finden, die die Betroffenen nicht in die Arbeitslosigkeit entlassen, sondern ihre Qualifikationen nutzen und weiterentwickeln (Beschäftigungspools, Qualifizierungsmodelle etc.). Darüber hinaus und vor allem muß verstärkt in berufsbegleitende Fortbildung, Weiterqualifikation und Umschulung investiert werden.

Verkehrsparsamkeit, Erreichbarkeit, Bezahlbarkeit

53 Die Grundsätze einer nachhaltigen Weiterentwicklung unseres Verkehrssystems lassen sich unter drei Stichworten zusammenfassen:

- Verkehrsparsamkeit,
- Erreichbarkeit für alle und
- Bezahlbarkeit.

54 Verkehrsparsamkeit heißt, auf Siedlungs- und Nutzungsstrukturen hinarbeiten, die über Bündelung und Verflechtung Wege verkürzen und eine effiziente Abwicklung mit dem ÖPNV zulassen.

Nach Meinung der Kommission führt die Vorstellung von einer Stadt der kurzen Wege in Verbindung mit einer kleinteiligen Nutzungsmischung hier nicht zu befriedigenden Ergebnissen; räumliche Strukturen und Gewohnheiten haben sich schon zu lange verkehrsorientiert entwickeln können, als daß die "Fußgängerstadt" ökonomisch sinnvoll wiederherstellbar wäre. Entscheidende strategische Ziele sind vielmehr Nachverdichtung bzw. innere Stadt-

TZ 31

erweiterung sowie die Stärkung der regionalen Zentren, um die Chancen der öffentlichen Verkehrserreichbarkeit zu verbessern.

55 Erreichbarkeit für alle meint, daß möglichst allen Bewohnern der Region der Zugang zum öffentlichen Nahverkehr offengehalten wird und sie nicht von der privaten Initiative (Auto- und Führerscheinbesitz) abhängig werden. Aus verschiedenen Gründen (Erschöpfung der Ölvorräte, Umweltbelastung) muß man von der Möglichkeit ausgehen, daß sich der Autoverkehr in den künftigen Jahrzehnten nicht mehr wie bisher weiterentwickeln kann. Unter diesem Gesichtspunkt ist es ein Beitrag zur Überlebensfähigkeit der Stadtregion, sie nicht vom motorisierten Individualverkehr abhängig zu machen.

Dieser Beitrag des ÖPNV zum Überleben der Region muß honoriert werden. Wenn in der politischen Diskussion nur von der Subventionierung des ÖPNV gesprochen wird und die Beibehaltung des Kostendeckungsgrades als oberste Maxime angesehen wird, ist dies eine einseitige Sicht der Dinge, die den ökologischen Nutzen dieser Vorleistungen vernachlässigt.

56 Voraussetzung für Bezahlbarkeit sind zunächst die oben genannten verkehrssparenden Siedlungsstrukturen. Bezahlbarkeit fordert aber auch Entscheidungen zwischen den Systemen des öffentlichen und des Individualverkehrs dort, wo sie zueinander in Konkurrenz stehen. Der weitere parallele und unkoordinierte Ausbau beider Systeme ist künftig offenkundig nicht mehr finanzierbar. Unsere Gesellschaft ist in dieser Frage mehrheitlich noch nicht bereit, eine weitreichende Grundsatzentscheidung zu treffen. Für die Verkehrspolitik in der Region führt jedoch kein Weg daran vorbei, schrittweise für einzelne Bereiche und Verbindungen in der Region solche Entscheidungen herbeizuführen, das heißt jeweils eines der beiden Systeme bevorzugt auszubauen.

Ve 55 f.

2.3 Soziale Stadt

Zum Begriff der Sozialen Stadt

57 Unter der Überschrift "Soziale Stadt" sind etwa folgende **Dimensionen der Stadtpolitik** anzusprechen: der Beitrag dieser Politik zum Abbau von Ungerechtigkeit, die Fürsorge für Schwache, die Befriedigung der Bedürfnisse unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen und die Vermeidung negativer sozialer Nebenfolgen von Eingriffen sowie die Bereitstellung sozialer Infrastruktur.

Die wirtschaftliche Dynamik kommt heute nicht mehr allen Gruppen zugute. Im Gegenteil: Wachsendem Wohlstand auf der einen Seite steht Verarmung auf der anderen gegenüber. "Mehr Gerechtigkeit" zielt darauf, diese zunehmend ungleiche Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums zu korrigieren. Gelingt es nicht, die gravierenden Verarmungsprozesse aufzuhalten, dann wird auch der ökonomische Handlungsspielraum der Stadt ständig kleiner werden.

Im Mittelpunkt der politischen Aufmerksamkeit wird in den kommenden Jahren nach Überzeugung der Kommission die Fürsorge und der Schutz für Schwache stehen müssen. Dabei muß sich die Politik, wenn sie überhaupt Wirkung erzielen will, auf realistische Ziele konzentrieren. Es geht darum, negative Karrieren von Gruppen und Stadtteilen zu unterbrechen, sie gegen abwärts gerichtete Trends zu stabilisieren. (Dieses Thema steht im Mittelpunkt des Grundsatzpapiers 'Wohnen und Soziales'.)

Wo 29 ff.

Bevölkerungsgruppen wie Kinder, alte Leute oder auch Ausländer stellen spezifische Anforderungen an ihre Stadt. Stadtpolitik ist ständig in Gefahr, die Bedürfnisse solcher Gruppen, die kaum eine Lobby haben, nicht genügend ernst zu nehmen oder überhaupt erst gar nicht wahrzunehmen. Die Kommission konnte sich aus Zeitgründen mit diesem Themenbereich nicht systematisch befassen; eine Reihe von Positionen, etwa zum Verkehr oder zur funktionalen Mischung, sind jedoch mit Bedacht auf die Bedürfnisse solcher Gruppen formuliert worden.

Ebenfalls nicht umfassend behandelt werden konnte das Thema 'Soziale Infrastruktur'. Wichtig ist hier der Kommission folgender Hinweis: Aktivierbare Effizienzsteigerungen liegen vor allem in einer Veränderung der Aufgabeneinstellung von Infrastruktureinrichtungen. Anzustreben ist dabei eine stärkere Einbindung in die Stadtteile, eine Bündelung von Aufgaben und Vernetzung von Einrichtungen. In Gebieten wie den monofunktionalen Stadtrandsiedlungen könnten Schulen oder Kindertagesheime – bei entsprechender finanzieller, personeller und räumlicher Ausstattung – Kristallisationspunkte für Freizeit- und andere soziale Einrichtungen sein. Die zum Teil bereits praktizierte Öffnung der Schulhöfe ist ein erster Schritt in diese Richtung.

Grundproblem Polarisierung und Ausgrenzung

Wo 21 ff.

58 Die Ausgangssituation, vor der eine soziale Stadtpolitik steht, ist im Grundsatzpapier Wohnen und Soziales ausführlich beschrieben: Seit Anfang der 80er Jahre sind Wirtschaftswachstum und Beschäftigung weitgehend entkoppelt. Seither nehmen die Probleme auf dem Arbeits- und dem Wohnungsmarkt nicht nur quantitativ zu, sondern verschärfen sich auch qualitativ. (Der Anteil der Langzeitarbeitslosen steigt, die Versorgungsquote

der Wohnungssuchenden mit Dringlichkeitsschein sinkt.)

Für viele Haushalte kumulieren die Probleme. Der Verlust des Arbeitsplatzes wird immer häufiger zum Beginn einer negativen Karriere, an deren Ende soziale Isolation, Verschuldung und der Verlust von Basisqualifikationen stehen. Diese Menschen lassen sich dann kaum noch wieder in die Gesellschaft integrieren.

Auf der anderen Seite gelingt es einem großen Teil der Stadtbewohner, sein Einkommensniveau zu halten oder zu verbessern und hohe und immer noch steigende Wohnansprüche zu befriedigen.

Im Ergebnis verschärft sich also die Spaltung auf dem Wohnungs- wie auf dem Arbeitsmarkt. Dies heißt, das Wachstum filtert kaum noch zum harten Kern der Arbeitslosen und der von Wohnungsnot Betroffenen herunter. Die Nachfrage nach Arbeitskräften wird überwiegend aus der stillen Reserve und von Neueinsteigern gedeckt. Die Problemgruppen der Arbeitslosigkeit bleiben von der Konjunkturbelebung weitgehend abgekoppelt. Die Ausweitung des Wohnungsbestands durch Neubau wird vom wachsenden Flächenkonsum der einkommenstarken Haushalte weitgehend aufgebraucht. Ökonomisches Wachstum und Wohnungsneubau tragen daher nur zu einem kleinem Teil zur Lösung der Probleme von Wohnungsnot und Arbeitslosigkeit bei.

Wi 94

Diese Tendenzen beinhalten die Gefahr daß sich auch in Hamburg eine "new urban underclass" wie in den USA und Großbritannien bildet: Gemeint ist eine Gruppe, die keinen Zugang zum Bildungssystem und zum Arbeitsmarkt findet und auch an den Rand des Wohnungsmarkts gedrängt, also aus den ökonomischen und sozialen Zusammenhängen der Gesellschaft dauerhaft ausgegrenzt ist.

Unter dieser Problemlage muß sich die Stadtpolitik darauf konzentrieren, Tendenzen der Spaltung und Polarisierung aufzuhalten, gefährdete Lebenssituationen und Quartiere zu stabilisieren. Dies ist gleichzeitig eine bescheidene und eine anspruchsvolle Zielsetzung. Bescheiden, weil ambitioniertere Ziele, sprich die Umkehr der Problemtendenzen, für städtische und regionale Politik nicht erreichbar sind; die Ursachen für die in der Stadt sichtbar werdenden Probleme liegen auf nationaler und übernationaler Ebene. Anspruchsvoll ist das Ziel, weil es konzentriertere Anstrengungen der Politik als bisher, und zwar aller Ressorts, erfordert.

Beschäftigungs-, Wohnungs- und Ausländerpolitik

59 Im Bereich der **Beschäftigungspolitik** liegt die Abhängigkeit Hamburgs von bundespolitischen Weichenstellungen auf der Hand (Stichwort: Arbeitsförderungs-gesetz). Hamburger und regionale Politik sind realistisch-weise nicht in der Lage, die Beschäftigungslücke zu schließen.

Von daher konzentrieren sich die hamburgischen Anstrengungen zu Recht darauf, Verfestigungsprozesse von Arbeitslosigkeit und Ausgrenzungsprozesse im Zuge von Langzeitarbeitslosigkeit zu verringern. Der Begriff der "Durchlauferhitzerfunktion" kennzeichnet treffend das, worum es hierbei geht: von Ausgrenzung bedrohte Personengruppen über temporäre, qualifizierende Beschäftigungsangebote wieder an den allgemeinen Arbeitsmarkt heranzuführen.

Wi 98 Mit Nachdruck weiter verfolgt und ausgebaut werden sollten nach Ansicht der Kommission die Ansätze einer präventiven Arbeitsmarktpolitik zur Sicherung und Erhaltung von Arbeitsplätzen (Koordinationsstelle Weiterbildung, Programm "Fortbilden statt Entlassen"), etwa nach dem Vorbild des österreichischen Modells der Arbeitsstiftungen.

Anm.13 Vorhandene Beschäftigungspotentiale zu nutzen gelingt nur dann, wenn flexible Arbeitsmarktübergänge vorhanden sind: Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit, erstem und zweitem Arbeitsmarkt, zwischen Voll- und Teilzeitbeschäftigung, aber auch Übergänge zwischen Beschäftigungs- und Bildungssystem, Rente und privater Tätigkeit. In diesem Feld liegen mit Sicherheit noch unausgeschöpfte, auch ohne Warten auf den Bundesgesetzgeber umsetzbare, Möglichkeiten.

Stärker als bisher sollten generell die informelle Eigenarbeit und Selbsthilfe der privaten Haushalte gefördert werden. Dies ermöglicht zum einen vermehrte Übergänge zur bezahlten Arbeit. Zum anderen ist Eigenarbeit ein überaus wichtiger Faktor der sozialen Stabilisierung für jene, die einen solchen Übergang nicht schaffen können. Zu einer solchen Politik gehören Maßnahmen wie die Förderung von Arbeitsteilung und Kooperation in informellen Netzen (Tauschringe), das Abdecken versicherungsrechtlicher Risiken oder die Schaffung räumlicher und infrastruktureller Voraussetzungen für Eigenarbeit und Selbsthilfe (Nachbarschaftswerkstatt).

Gefragt sind hierbei auch unkonventionelle Maßnahmen und eine großzügige Auslegung des rechtlichen Rahmens. Unterstützung verdienen alle nicht kriminellen Formen einkommensrelevanter Arbeit: Wege aus der Armut führen häufig durch Grauzonen des Arbeitsmarkts und Nischen unkonventioneller Nebentätigkeiten.

60 In ihren selektiven, auch geschlechtsspezifischen Auswirkungen läßt sich die Arbeitslosigkeit so umreißen: Am stärksten betroffen sind wenig qualifizierte, vorher im industriellen Bereich tätige Männer. (Der Bezirk Mitte verzeichnet mit etwa 19% arbeitsloser Männer die höchste Quote im Arbeitsamtsbereich Nord, der sich auf Hamburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern erstreckt.) Diese Gruppe ist also, jedenfalls von ihrer Quantität her, ein wichtiges Sorgenkind der Arbeitsmarktpolitik. Gerade auch auf sie müssen sich Qualifizierungsbemühungen, Maßnahmen der Arbeitsplatzsicherung und Prävention richten.

Anm.14 Andere Gruppen, die auf dem Arbeitsmarkt fraglos noch tiefgreifender benachteiligt sind, werden in der Arbeitslosenstatistik nur teilweise erfaßt, etwa die der Frauen mit Kindern. Um deren Chancen auf Erwerbstätigkeit zu erhöhen, bedarf es einer breiteren Palette von Maßnahmen, die nicht nur auf Anpassung der Qualifikation der Frauen zielen. Nötig sind unterstützende Infrastrukturen (z.B. bei der Betreuung von Kindern und Pflegebedürftigen) und eine breitere Akzeptanz in der Arbeitswelt für das "Eingebundensein" in mehrere, darunter familiäre Verantwortungen vieler Frauen. Diese Akzeptanz fördert sicher auch eine Unterstützung der Betriebe, die Frauen beschäftigen. Beispiel: Im Rahmen eines jüngst vom Senatsamt für die Gleichstellung und der Handwerkskammer eingerichteten Verbundmodells wird Handwerksbetrieben die Überbrückung von Ausfallzeiten ihrer Mitarbeiterinnen erleichtert, indem kurzfristig entsprechend qualifizierte Aushilfen vermittelt werden.

Räumliche Ansätze der Wirtschaftspolitik müssen die bereits genannte räum-

liche Trennung von Arbeits- und Wohnplätzen im Auge haben:

- die Abwanderung industrieller Arbeitsplätze ins Umland, von der vor allem Bewohner der inneren Stadtgebiete betroffen sind, TZ 24
- fehlende Arbeitsplatzbasis und Anknüpfungspunkte in den neueren verdichteten Wohnquartieren bzw. Großsiedlungen. TZ 46

Auf Möglichkeiten und Ansätze einer solchen Wirtschaftspolitik wird unter 3.4 eingegangen. TZ 74 ff.

61 Kernproblem der Hamburger **Wohnungspolitik** ist, wie auch in anderen Großstädten, die ständige Verringerung des preisgünstigen Mietwohnungsbestands. Die Ursachen hierfür liegen in Rahmenbedingungen wie dem Auslaufen der Sozialbindungen, der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, aber auch den vom Steuer- und Mietpreisrecht ausgehenden Anreizen – alles Bedingungen, die auf Bundesebene gesetzt werden. Auf der anderen Seite ist ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung auf preisgünstige Wohnungen angewiesen. Das, ebenfalls auf Bundesebene geregelte, Wohngeld ist für Hamburg viel zu gering, als daß Wohngeldberechtigte eine Wohnung im nicht preisgebundenen Bestand mieten könnten. Aber auch Haushalte mit einem Einkommen über den Wohngeldgrenzen müssen Mietbelastungen weit über der Belastungsnorm des Wohngelds (20% - 25% des Einkommens) in Kauf nehmen, wenn sie ihre Wohnung halten oder gar eine neue Wohnung mieten wollen.

62 Wohnungsneubau ist in Hamburg zum großen Teil öffentlich geförderter Wohnungsbau; dieser ist 1995 stärker für höhere Einkommensgruppen geöffnet worden. Aber auch der klassische Sozialwohnungsbau (erster Förderungsweg) erreicht bei Mietobergrenzen von DM 9,80 nettokalt nicht mehr die Einkommenschwächsten. Damit wird noch deutlicher als bisher die Aufgabe der Versorgung dieser Gruppen dem Wohnungsbestand zugewiesen.

Diese Aussage sollte nicht als Plädoyer gegen die Neubauförderung mißverstanden werden. Nichts wäre schädlicher, als jetzt von dem erreichten hohen Niveau der Förderung wieder herunterzugehen. Eine Rechtfertigung dazu geben angesichts des hohen Nachholbedarfs auch Prognosen nicht, die einen Rückgang der Haushaltszahlen nach dem Jahr 2000 in Aussicht stellen. Auch die Erwartung, daß die seit ein oder zwei Jahren zu verzeichnende Entspannung im oberen Preissegment sich rasch nach unten fortpflanzt und schon bald zu Leerständen im unteren Preissegment führt, erscheint nicht sehr plausibel. Wenn Leerstände eintreten sollten, dann weil die zahlungsfähige Nachfrage weiter hinter den Mietpreisen zurückgeblieben ist, nicht weil der subjektive Bedarf begriedigt wäre.

Ziel der Neubauförderung auch der nächsten Jahre muß es daher sein, über den Abbau des aufgestauten Nachholbedarfs zu einer Marktentspannung beizutragen, die das Prädikat ausgewogen verdient. Nur in einem einigermaßen entspannten Markt kann die Verdrängung zahlungsschwacher Gruppen in Grenzen gehalten werden. Nur dann können auf andere Lebensbereiche ausstrahlende Störungen vermieden werden: der durch fehlende Ummöblierungsmöglichkeiten be- und verhinderte Wechsel der Arbeitsstätte etwa oder zwangsweise in Kauf genommene lange Arbeitswege.

63 Die Aufgaben, die unmittelbar auf die Versorgung einkommens- und so Wo 32 ff.

zial schwacher Bevölkerungsgruppen zielen, liegen jedoch eindeutig im **Wohnungsbestand**. Dabei geht es vorrangig um

- die Sicherung preisgünstiger Wohnungsbestände,
- die Sicherung gefährdeter Wohnverhältnisse und
- die gezieltere Wohnungsbelegung im Sinne einer bedarfsgerechteren Zuordnung von Haushalten und Wohnungen.

Die beiden ersten Ziele sind in ihren Konsequenzen klar und schnell umrissen:

Die Wohnungsbestände müssen unter Anwendung der vorhandenen Instrumente vor Abriß, Verfall, Leerstand oder Zweckentfremdung geschützt werden. In einigen Quartieren greift vielleicht auch noch ein Schutz gegen Umwandlungen durch das Instrument der Erhaltungssatzung. Für den Schutz gegen überzogene Aufwertung durch Modernisierung, vor allem aber gegen problematische Mietkonsequenzen einer Modernisierung, kommt dem Instrument der direkten Instandhaltungs- und Modernisierungsförderung hohe Bedeutung zu.

Sicherung gefährdeter Wohnverhältnisse heißt präventive Bekämpfung der Obdachlosigkeit. Der Schlüssel hierzu liegt in der frühzeitigen Kenntnisnahme und der systematischen Reaktion auf Mietschulden, Vermieterkündigungen etc.

Schwierige und, angesichts vielfältiger Zielkonflikte nicht immer eindeutige, Anforderungen resultieren aus dem Ziel, die Belegung der Wohnungen im Bestand bedarfsgerechter zu steuern. Gemeint ist hiermit: Die billigen Wohnungen sollen möglichst den Einkommenschwächsten zugute kommen; "schwierigen Mietern" soll dort eine Wohnung angeboten werden, wo sie von den vorhandenen Hausgemeinschaften am ehesten integriert werden. Ein- und Zweipersonenhaushalte sollen möglichst nicht die großen Wohnungen blockieren.

Im Hinblick auf dieses Ziel hat Hamburg vor allem zwei Einflußmöglichkeiten: Für den Sozialwohnungsbestand aller Eigentümergruppen durch Regelungen auf der Basis des Wohnungsbindungsgesetzes und für den der Stadt und den städtischen Wohnungsunternehmen gehörenden Bestand über Aufsichtsrat und Satzung.

Auf eine einkommensgerechtere Wohnungsbelegung zielt die Fehlbelegungsabgabe. Dieses Instrument muß allerdings vorsichtig angewendet werden, wenn unerwünschte sozialräumliche Effekte – Entmischung und Ghettoisierung von Wohnquartieren – vermieden werden sollen.

Auf die Mobilisierung von Wohnflächen im Sozialwohnungsbestand zielt die Umzugsprämie. Die Reichweite dieses Programms ließe sich wahrscheinlich deutlich verbessern in Verbindung mit dem Bindungstausch und einer aktiven Beratung seitens der Wohnungsunternehmen und der Sozialarbeit.

Ein praktikabel gestalteter Tausch von Belegungsbindungen gibt den Eigentümern die Möglichkeit, Wohnungen gezielter als bisher zu belegen. Selbstverständlich wollen die Eigentümer die erweiterten Verfügungsmöglichkeiten in ihrem eigenen Interesse, die Genossenschaften etwa zugunsten ihrer langjährigen Mitglieder, nutzen. Davon können jedoch auch die von der Stadt vermittelten Dringlichkeitsbewerber profitieren; ihnen könnten vermehrt billigere Wohnungen, also Altbau- und ehemalige Sozialwohnungen, angeboten

werden.

Der nach der Übernahme der Neue Heimat-Wohnungen vergleichsweise große städtische Bestand stellt eine günstige Voraussetzung für die Unterbringung einkommenschwacher und schwieriger Mieter dar. Trotzdem sind hier die Handlungsmöglichkeiten eng begrenzt: Erhebliche Teile der von SAGA und GWG verwalteten Bestände haben sich im Lauf der Jahrzehnte aufgrund einer unsensiblen Belegungspolitik zu ausgesprochenen Problemgebieten entwickelt. Die zentrale und schwierige Aufgabe der kommenden Jahre liegt gerade darin, diese Quartiere zu stabilisieren und nicht räumlich ausufern zu lassen. Auf der anderen Seite lassen sich soziale Probleme auch nicht über den gesamten Bestand der städtischen Wohnungsunternehmen verteilen. Diese brauchen auch Bestände, die sie primär unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten vermieten und bewirtschaften, wenn sie insgesamt kostendeckend und unabhängig von Haushaltszuschüssen arbeiten sollen. Wenn Hamburg somit im eigenen Wohnungsbestand auf deutlich begrenzte soziale Handlungsmöglichkeiten stößt, muß es bemüht sein, Möglichkeiten der Kooperation mit anderen Wohnungsunternehmen, insbesondere Genossenschaften, zugunsten von Zielgruppen wie Dringlichkeitsbewerbern nutzen.

64 Das Grundsatzpapier Wohnen und Soziales behandelt die unter Ziffer 58 bis 63 zusammengefaßten Aussagen ausführlicher. Es enthält darüber hinaus eine Reihe von Aussagen zum Thema Qualitätsanforderungen an den Wohnungsneubau; angesprochen werden dabei auch Anforderungen, die sich aus der Veränderung von Lebensstilen an Wohnung und Wohnumfeld stellen.

Wo 36 ff.

65 Die Bevölkerungszunahme Hamburgs wird vor allem von der **Zuwanderung aus dem Ausland** getragen. Viele der Zuwanderer sind Armut- und Kriegsflüchtlinge; andere Gruppen entfallen auf nachziehende Familienangehörige und Werkvertrags- oder Saisonarbeiter.

Wo 31 f.

Diese Gruppen haben einen unterschiedlichen, aber im Vergleich zu denen, die als ausländische Arbeitnehmer der ersten Generation nach Deutschland kamen, durchweg schlechteren rechtlichen Status:

- befristete oder unsichere Aufenthaltsrechte,
- befristete, begrenzte oder gar keine Arbeitserlaubnis,
- keinen Anspruch auf freie Wohnungswahl, auf Sozialwohnungen – bzw. diesen erst nach einer Wartezeit.

Zur rechtlichen kommt oft eine faktische Benachteiligung aufgrund fehlender Sprachkenntnisse, geringer beruflicher Qualifikation, Vorbehalten (Fremdenfeindlichkeit) seitens der deutschen Bevölkerung und Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. Unter diesen Bedingungen vergrößern viele der in den letzten Jahren zugewanderten und in den kommenden Jahren erwarteten Ausländer das Potential der von ökonomischer und sozialer Ausgrenzung bedrohten Bevölkerung.

Eine Integration dieser Menschen wird ohne eine Öffnung des Arbeitsmarktes nicht gelingen. Wenn man Menschen die Möglichkeit nimmt, ihren Lebensunterhalt zu verdienen, und sie von öffentlichen Leistungen abhängig macht, drängt man sie in illegale Beschäftigung oder prekäre (versicherungs-

freie) Arbeitsverhältnisse ab; man schafft letztlich auch Anreize zu kriminellen Formen des Einkommenserwerbs.

Die Wohnungspolitik muß auf die Situation der Zuwanderer vor allem im Bereich der Wohnungsbestandspolitik mit Aufmerksamkeit reagieren; über Neubauprogramme werden die meisten Gruppen der Zuwanderer nicht erreicht. Wichtig ist, daß Diskriminierung etwa bei der Wohnungsvergabe vermieden wird; dabei muß auch Diskriminierungstendenzen seitens der Vermieter entgegengewirkt werden. Die Anwendung formal gleicher Vergabekriterien für Deutsche und Ausländer bedeutet noch nicht in jedem Fall eine Gleichberechtigung. Die Wohnungspolitik muß auch den Zusammenhang mit anderen Rechtsvorschriften mit bedenken. Beispiel: Nachweis ausreichenden Wohnraums als Voraussetzung für den Nachzug von Familienangehörigen.

66 Eine immer wieder strittig diskutierte Frage ist die der **räumlichen Verteilung**. Oft wird in einer weitgehenden Mischung von Deutschen und Ausländern die beste Voraussetzung für eine Integration gesehen.

Die Kommission regt dagegen an, im Wohnbereich auch 'Kolonien' zu tolerieren. Gerade Zuwanderer sind auf funktionierende informelle Netze, auf Nachbarschaftshilfe von Landsleuten und damit auf homogene Nachbarschaften angewiesen. Eine administrativ – z.B. durch Regelungen der Belegungspolitik – erzwungene Mischung würde den Aufbau solcher Netze und damit eine Integration behindern.

Räumliche Verteilung, gebietsbezogene Konzepte

67 Die **sozialräumliche Segregation** ist in Hamburg stark ausgeprägt. Privilegierte und benachteiligte Bevölkerungsgruppen konzentrieren sich jeweils stark auf bestimmte Stadtquartiere. Damit sind erhebliche Gefahren verbunden. In den Stadtteilen, wo sich Arbeitslosigkeit und Armut ballen, baut sich die Frustration und Resignation der Menschen auf. Es kommt immer mehr zu Gewalttätigkeit auf der einen und zu Rückzugseffekten auf der anderen Seite: Aus Angst vor Bedrohung und Belästigung schränken viele Menschen, vor allem die Alten, ihren Bewegungsradius im Quartier drastisch ein oder ziehen sich völlig in ihre Wohnung zurück.

In der räumlichen Ballung von Benachteiligung und Armut liegen jedoch auch Chancen für Handlungsansätze. Es lassen sich gebietsbezogene Konzepte auf die jeweiligen Quartiere zuschneiden und auf dieser Basis die politischen Ressorts und andere Akteure zusammenbringen. Diesem Gedanken entspricht das Konzept der investiven Armutsbekämpfung, in das derzeit acht Pilotstadtteile einbezogen sind. Dieses Konzept wird insgesamt ausdrücklich positiv bewertet, es wirft jedoch auch eine Reihe von Fragen auf:

- Neben homogenen Armutsgebieten gibt es auch Stadtteile, in denen Armut und Reichtum unmittelbar nebeneinander existieren. Die Situation der Menschen dort ist eher noch schwieriger. Sie versuchen, ihre Armut zu verstecken und sind damit für Hilfsangebote schwer erreichbar. Es besteht die Gefahr, daß diese "verstreute Armut" künftig noch weniger politische Aufmerksamkeit findet als bisher.
- Die Pilotstadtteile stellen nur einen Ausschnitt aus einer weit größeren Zahl von Problemgebieten dar. Es bleibt unklar, was mit den anderen Ge

bieten geschehen soll.

- Notwendig ist grundsätzlich eine kontinuierliche und längerfristige Arbeit. Es darf auf keinen Fall dazu kommen, daß man sich jeweils auf jene Gebiete konzentriert, die gerade im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses und der Medien stehen, dort einige Ansätze installiert und die Gebiete anschließend wieder sich selbst überläßt.
- Eine Delegation von Entscheidungen nach außen und nach unten ist notwendig, wenn man auf Aktivierung der Selbstorganisationskräfte setzt. Darin liegt jedoch auch die Gefahr, daß verbindliche und zurechenbare politische Entscheidungen vermieden werden. Auf die Entwicklung und Durchsetzung praktikabler Verwaltungsverfahren darf nicht verzichtet werden. Manche Dinge müssen zentral entschieden werden und dürfen nicht lokalen Akteuren und Politikern überlassen bleiben.
- Vor übertriebenen Erwartungen an die Erschließung personeller Ressourcen aus Selbstorganisationspotentialen muß gewarnt werden; informelle soziale Netze lassen sich nicht zur Kompensation von Verarmungsprozessen instrumentalisieren.

Die hier angesprochenen Fragen sind bei der Umsetzung des Programms im Auge zu behalten. Sie müssen Gegenstand einer systematischen Erfolgskontrolle sein.

68 Im Verhältnis zwischen **Hamburg** und seinem **Umland** besteht gegenwärtig eine negative Arbeitsteilung. Hamburg hat die Hauptlast der sozialen Kosten von Armut, Arbeitslosigkeit und Zuwanderung zu tragen (Sozialhilfe, Sozialwohnungsbau, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen etc.). Zu fordern ist, daß auch im Umland Zuwanderer Unterkunft und Arbeit, daß auch da Sozialwohnungsbauten Flächen finden. Eine sozial orientierte Regionalpolitik muß die Ungleichgewichte in der räumlichen Verteilung der Probleme und deren finanziellen Auswirkungen abbauen, z.B. durch Staatsverträge und grenzübergreifenden Wohnungsbau.

Wo 28,29

Problematische Verkehrsfolgen, soziale Verkehrsgestaltung

69 Wie auch andere Großstädte leidet Hamburg unter den **Folgen** seines **Verkehrs** – "seines" Verkehrs, weil dieser Verkehr zum allergrößten Teil "stadteigener" Verkehr und nur zum kleinsten Teil Transitverkehr ist. Viele Menschen sind in ihren Wohnungen gesundheitsschädigendem Lärm ausgesetzt und außerhalb ihrer Wohnungen der Gefahr von Verkehrsunfällen. Verkehrsachsen zerschneiden und trennen Stadtquartiere und beschränken damit Bewegungsräume und soziale Beziehungen.

Unter dem Aspekt der sozialen Gerechtigkeit stellt sich die Frage: Lassen sich die negativen Verkehrsfolgen durch eine stärkere Verteilung des Straßenverkehrs gerechter verteilen? Die Politik der Vergangenheit setzte eindeutig auf Bündelung: Konzentration des Verkehrs auf Hauptverkehrs- und Vorbehaltsstraßen kombiniert mit einer flächendeckenden Verkehrsberuhigung (Tempo 30) innerhalb der Quartiere. Es gibt keinen Zweifel, daß diese Entwicklung nicht mehr zurückgedreht werden kann, und zwar nicht nur wegen der zu erwartenden Widerstände der Anwohner der Tempo-30-Zonen. Die inzwischen zu bewältigende Verkehrsmenge (in der Größenordnung von

100.000 Kfz-Kilometer je km² in der Inneren Stadt) ist viel zu groß, als daß eine Verteilung noch zu fühlbaren Entlastungen der Hauptverkehrsstraßen führen könnte.

Der eigentliche Ansatz einer **sozialen Gestaltung des Straßenverkehrs** liegt nach Ansicht der Kommission in einem räumlich differenzierten Vorgehen von innen nach außen: Innerhalb der City ist die schnelle Durchfahrbarkeit praktisch abgeschafft, eine Bündelung des Straßenverkehrs somit nicht mehr vorhanden. Quell- und Zielverkehr wie auch der ruhende Verkehr sind starken Restriktionen unterworfen.

Ve 53 f.

Anders dagegen ist die Situation in den an die City angrenzenden Bereichen der Inneren Stadt. Direkt auf die City zuführende Straßen sind zum Teil problemlos mit 70 km/h befahrbar, suggerieren also Erreichbarkeit, führen den Autofahrer aber letztlich nur in den Stau oder in Parkplatzprobleme. Die Nebenstraßen solcher Gebiete sind mit abgestellten bzw. parkplatzsuchenden Autos völlig überlastet.

In diesen Gebieten müssen nach Auffassung der Kommission Verkehrspolitik und Stadtteilentwicklung ansetzen: Die Zone, in der der fließende und ruhende Verkehr klaren Restriktionen unterworfen ist, ist von der City in die angrenzenden Quartiere hinein auszudehnen. Eine Begrenzung des Durchgangsverkehrs bedeutet rechtliche und faktische Restriktionen auch für die Hauptverkehrsstraßen (Geschwindigkeitsbeschränkung, vermehrte Übergänge); der ruhende Verkehr muß stärker bewirtschaftet werden. Die Ausgestaltung der verkehrlichen Maßnahmen muß auf kleinräumigen Analysen zu Wegebeziehungen, zur Nutzung städtischer Freiräume u.ä. aufbauen. Denn es geht ja nicht um ein Zurückdrängen des MIV als Selbstzweck, sondern darum, innerstädtische Quartiere wieder bewohnbar zu machen. Es geht weiter auch darum, diese Quartiere für Warenbelieferung, Feuerwehr und Müllabfuhr wieder zugänglich zu machen. Die Beschränkungen des MIV müssen durch Verbesserungen beim ÖV unterstützt werden; dies betrifft vor allem Verbesserungen der flächenhaften Erschließung (Busrouten und Frequenzen).

Gegen einen solchen Ansatz wird möglicherweise eingewendet werden, das eigentliche und kaum lösbare Problem dieser Quartiere sei nicht der Durchfahrungsverkehr sondern die zu geringe Zahl der Parkplätze. Hinter dieser Sichtweise steht allerdings eine nach Auffassung der Kommission korrekturbedürftige gesellschaftliche Werthaltung, die den Anspruch auf einen Parkplatz schon fast in den Rang eines Menschenrechts erhebt und dem Recht eines Kindes, über die Straßen zu kommen und sich im Stadtteil zu bewegen, einen niedrigeren Rang gibt.

Das Parkproblem ist aber durchaus lösbar: Der Abbau von Parkplätzen zugunsten städtischer Freiräume und Bewegungsmöglichkeiten muß durch eine Bewirtschaftung einschließlich Vorrang für Anwohner unterstützt werden. Damit wird der sich auf diese Gebiete insgesamt richtende Parkplatzdruck nicht aufgehoben oder auch nur fühlbar verringert. Dies ist jedoch auch nicht anzustreben. Nur unter einem solchen Druck entwickeln sich Verhaltensänderungen: Es werden weitere Laufwege in Kauf genommen; es können sich neue Organisationsformen (z.B. car-sharing) durchsetzen. Volle Parkplätze sind auf diese Weise eine wirksame Puffermasse gegen den von außen in diese Quartiere strömenden Autoverkehr.

70 Das Problem der Belastung und Gefährdung der an Hauptverkehrsstraßen (Ausfallstraßen, Ringstraßen) wohnenden Menschen außerhalb der citynahen Bereiche wird mit solchen Maßnahmen nicht berührt. Die Kommission hat die Frage diskutiert, inwieweit die hier insgesamt kaum abbaubare Belastung Anlaß gibt, wenigstens an den problematischsten Stellen **statt** vorhandener oder noch möglicher **Wohnnutzung gewerbliche Nutzungen** anzusiedeln.

Eine entsprechende Politik ist schwer durchsetzbar: Entschädigungsansprüche der Grundeigentümer stehen einer Umwidmung von Wohnen in Gewerbeflächen entgegen. Eine Festsetzung von MK-Nutzungen zöge zwar im allgemeinen keine Entschädigungsansprüche nach sich; es ist jedoch durchaus fraglich, ob eine Nutzungsumwidmung zur Ansiedlung der gewünschten Nutzungen (z.B. Ärztehäuser) führt. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, daß eine erfolgreiche Ansiedlung entlang von Hauptverkehrsstraßen zu einer Beeinträchtigung (Umsatzrückgänge) gewachsener Geschäftszentren führt. Dort, wo eine Umnutzung den Abriß vorhandener Wohngebäude voraussetzt, schraubt der Abriß noch guter (noch nicht abgeschriebener) Wohnsubstanz die Anforderungen an die Rentabilität der neuen Nutzung zusätzlich hoch. In vielen Wohnungen entlang der Ausfallstraßen wohnen einkommens- und sozial schwache Gruppen, für die gezielt Ersatzwohnraum bereitgestellt werden müßte. Trotz all dieser Schwierigkeiten hält die Kommission den Ersatz von Wohnen durch gewerbliche Nutzung für die langfristig richtige Orientierung.

71 Auf die Bedeutung des ÖV für die Mobilität nichtmotorisierter Bevölkerungsgruppen ist an anderer Stelle eingegangen worden. Eine soziale Ausgestaltung des ÖV muß gezielter als bisher auf die Bedürfnisse von Gruppen wie Frauen, Alte, Behinderte oder auch Schichtarbeiter hin weiterentwickelt werden. Dies betrifft Themen wie die Sicherheit in Bahnen und auf Bahnhofen, das Vorhalten eines Angebots auch zu aufkommensschwachen Zeiten, die Zugänglichkeit von Stationen oder den Witterungsschutz an Haltestellen.

TZ 53

Wichtig ist aber auch, daß der ÖV für die, die wenig Geld haben, bezahlbar bleibt. Damit angesprochen sind **sozial gestaffelte Tarife** oder Subventionsformen.

Grün- und Freiräume

72 Ein Aktivposten Hamburgs ist das viele Grün in der Stadt. Es hat neben seiner ökologischen und klimatischen Funktion wichtige **Aufenthalts- und Erholungsqualitäten** für die Einwohner der Stadt und leistet so auch einen Beitrag zur Begrenzung des sich auf Naherholungsräume außerhalb Hamburgs richtenden Ausflugsverkehrs und der von ihm verursachten Verkehrsbelastungen.

Eine soziale Stadtpolitik hat die gerechte räumliche Verteilung des Grüns im Auge zu behalten – manche Stadtteile sind hier eindeutig unterprivilegiert. Sie sollte außerdem eine verbesserte Zugänglichkeit und "Gebrauchsqualität" der Grünflächen anstreben.

Das Konzept der inneren Verdichtung in Hamburg ist, soweit erkennbar, von Rücksichtnahme auf die vorhandenen Grünflächen bestimmt. Zumindest kleinere Teilflächen des Freiraumverbundsystems stehen aber wohl für eine Bebauung zur Disposition. Die Kommission hält hierbei Zurückhaltung be

Wo 26 f.

sonders in den eng bebauten, grünflächenarmen Stadtteilen für angezeigt. Freiräume und Grünflächen sollten dort nicht geopfert werden, ohne daß ein Ausgleich auf anderen Flächen im Stadtteil stattfindet. Man sollte dabei im übrigen auch nicht nur auf die Neubepanung von Flächen sondern auch auf die Interimsphase zwischen derzeitiger Nutzung und Realisierung einer neuen Planung achten: Baulücken beispielsweise bestehen, bevor sie dann vielleicht geschlossen werden, in der Regel über eine ganze Reihe von Jahren hinweg. Sie den Anwohnern zur Benutzung zu geben, ihnen die Ausgaben für Pflanzen und ähnliches zu erstatten, kostet wenig und bringt viel.

Die Gebrauchsqualitäten vorhandener Grün- und Freiflächen zu verbessern, heißt zunächst einmal, diese Flächen zugänglich zu machen: das Abstandsgrün zwischen den Häusern den Bewohnern dieser Häuser, die Schulhöfe den Menschen im Stadtteil, etc. Es geht aber nicht nur darum, das Betreten und das Picknicken zu erlauben, sondern den gestalterischen Umgang mit Boden und Pflanzen zu ermöglichen. Großstadt muß ihren Bewohnern, und zwar nicht nur der Minderheit der Eigenheimbesitzer, wenigstens ansatzweise die Erfahrungen im Umgang mit der Natur vermitteln, die für die Menschen auf dem Land selbstverständlich sind. Ein Kind muß auch mit einem Stück Boden spielen und ein Radieschen wachsen sehen können.

Wo 27

73 Prädestiniert für die Vermittlung solcher Erfahrungen im Umgang mit der Natur wären **Kleingärten**, von denen es in Hamburg immerhin 24 je 1.000 Einwohner gibt. Nach einer Untersuchung für die Umweltbehörde erfüllen Kleingärten indes eine solche Funktion kaum noch. Der Subsistenzgedanke hat kaum mehr Bedeutung (Rasen und Ziergarten statt Gemüseanbau). Die meisten Kleingärten werden auch zeitlich nicht sehr intensiv genutzt. Auch die sozialen Effekte sind fragwürdig: Familien mit geringem Einkommen, mit kleinen Kindern und Ausländer sind unter den Kleingärtnern wenig vertreten.

Dieser Befund begründet nicht die Verzichtbarkeit von Kleingärten – Kleingärten sind für viele die erschwingliche Alternative zum Haus mit Garten und die stadtentwicklungspolitisch bessere Alternative (Verkehr) zum Ferienhäuschen weit draußen. Der Befund verweist vielmehr auf einen grundlegenden Reformbedarf. Andere Stichworte in diesem Zusammenhang sind: Verkleinerung der in Hamburg überdurchschnittlich großen Parzellen und Öffnung der Kleingartenanlagen für Bewohner der Umgebung (Umgestaltung zu bzw. Einbettung in Stadtteilparks).

Auf die Kleingartengebiete, mit einer Fläche von der fünffachen Größe der City, richtet sich naturgemäß die Begehrlichkeit der auf Verdichtung zielenden Stadtentwicklung. Sicher läßt sich der Erhalt mancher Kleingärten in zentralen Standorten und besten Wohnlagen nicht mehr rechtfertigen. Dort wo Kleingärten einer Bebauung zugeführt werden, müssen Ersatzflächen angeboten werden. Kleingärten lassen sich allerdings nicht pauschal bedenkenlos nach außen, an den Stadtrand, verlagern. Für manche ihrer derzeitigen Nutzer wären sie dann nicht mehr erreichbar oder akzeptabel; die anderen würden zusätzlichen Verkehr produzieren.

2.4 Innovative Wirtschaftsregion

Innovation als Leitmotiv der regionalen Wirtschaftspolitik

74 "Entscheidend ist, daß eine gemeinsame Vision von einer Innovationsregion Hamburg verwirklicht wird". Diese Aussage des Strukturkonzepts Wirtschaft mag überspitzt klingen: Ist Innovation wirklich das zentrale Thema regionaler Wirtschaftspolitik und nicht eher eines unter vielen (Flächen, Verkehr, Infrastruktur, harte und weiche Standortfaktoren)? Sind die Unternehmen nicht von sich aus, auf der Suche nach Marktlücken und unter dem Kostendruck, um Innovationen, d.h. "Neuerungen" bemüht? Braucht es tatsächlich eine gemeinsame Vision, auf die sich die wichtigsten Akteure in Wirtschaft und Politik, in Kernstadt und Umland, verständigen müßten?

Anm. 15

Das Grundsatzpapier Wirtschaft geht auf diese Fragen ausführlich ein. Hier erfolgt nur eine grobe Zusammenfassung. Technischer Fortschritt und Änderung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen vollziehen sich in immer größerem Tempo. Den Unternehmen werden damit größere Anpassungsleistungen als in der Vergangenheit abverlangt, wenn sie sich am Markt behaupten wollen. Genau diese Anpassung an neue Situationen ist es, die hier mit dem Begriff Innovation bezeichnet wird. Innovation bezieht sich dabei nicht nur auf neue oder weiterentwickelte Produkte und Fertigungsverfahren, sondern ebenso auf die Organisationsstruktur der Unternehmen, die Qualifikation ihrer Beschäftigten und die Außenbeziehungen der Unternehmen zu ihren Marktpartnern. Selbstverständlich ist dieser Innovationsbegriff auf Dienstleistungen genauso anzuwenden wie auf das produzierende Gewerbe.

Wi 59 ff.

75 Nach neueren Erkenntnissen der Regionalwissenschaft ist die Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen stark abhängig von ihrer Einbindung in regionale Kooperationsnetzwerke sowie ihren Verbindungen zu Einrichtungen der Forschung, Verwaltung und Politik. Dies meint z.B. ausgeprägte und vielseitige Kommunikationsbeziehungen oder eine entwicklungsfähige Kooperation auch außerhalb eingefahrener Produktionszusammenhänge mit Zulieferern und Abnehmern. Hierin liegen die Voraussetzungen für das Aufgreifen von Ideen, das Voneinander-Lernen, das Erproben von Zusammenarbeit, das Ausloten und Durchsetzen gemeinsamer Interessen. Dies ist der Nährboden für Innovationen.

Anm. 16

In welchem Umfang nun Innovationen zu Einkommen (Wertschöpfung) und Beschäftigung in der Region führen, hängt wiederum davon ab, wie dicht die Kooperationsnetze in der Region gestrickt sind. Dies entscheidet darüber, ob Unternehmen innerhalb der Region oder solche außerhalb über Vorleistungen und die Verwertung von Produkten innovativer Unternehmen in Wertschöpfungs- und Beschäftigungsketten eingebunden werden. Ohne diese Einbindung haben Innovationen angesichts der Globalisierung der Wirtschaft, der zunehmend international ausgerichteten betrieblichen Beschaffungs- und Absatzstrategien also, keineswegs mehr automatisch fühlbare Wachstums- und Beschäftigungseffekte für die regionale Wirtschaft.

76 Wenn der Weg zu Innovationen, Wertschöpfung und Beschäftigung über die Entwicklung der Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen in der Region führt, dann liegt die zentrale Aufgabe der regionalen Wirtschaftspolitik in der Stärkung dieser Verflechtungen. Die Politik muß also Kooperation vortreiben, indem sie Anstöße gibt, vermittelt, moderiert und organisiert. Sie

kann sich dabei allerdings nicht auf eine Moderatorenrolle im Sinne eines unbeteiligten Diskussionsleiters beschränken; sie ist gleichzeitig Kooperationspartnerin, die sich den Anforderungen der Unternehmen, Verbände, Gewerkschaften stellen, ihre fachpolitischen Handlungsmöglichkeiten verdeutlichen und auf gemeinsam getragene Problemlösungen hinarbeiten muß. Dies läuft auf ein verändertes Aufgabenverständnis der Politik hinaus, das sich mit dem Begriff "dialogorientierte Wirtschaftspolitik" bezeichnen läßt.

Wi 96

Diese Umorientierung der Politik macht also eine Innovation der Politik im Sinne einer Neubestimmung ihres instrumentellen Ansatzes erforderlich.

Wi 66 f.

Traditionelle Ansätze der Wirtschaftspolitik greifen offenkundig nicht mehr: Früher konnte man mit einigem Recht auf die gezielte Förderung von exportorientierten Wachstumsbranchen setzen, in der Erwartung, daß hiervon positive Effekte auf die anderen wirtschaftlichen Aktivitäten ausstrahlen werden. Angesichts der starken Segmentierung städtischer Ökonomien und der abnehmenden Fertigungs- und Dienstleistungstiefe von Unternehmen können derartige Ausstrahlungseffekte nicht mehr ohne weiteres unterstellt werden. Selbst wenn es gelingt, durch Wirtschaftsförderung exportorientierte Unternehmen in der Region anzusiedeln, so gehen von diesen Unternehmen über den eigenen schlanken Produktionsapparat hinausreichende Beschäftigungseffekte nur insoweit aus, als sie Zulieferer und Abnehmer innerhalb der Region einbinden. In einer gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsphase, die durch Trendumbrüche und Turbulenzen gekennzeichnet ist, ist Wirtschaftspolitik auch kaum mehr in der Lage, Wachstumsinseln vorausschauend zu identifizieren und gezielt zu fördern. Und schließlich setzt das EU-Recht einer gezielten Subventionierung immer engere Grenzen.

Innovationsorientierte Wirtschaftspolitik in dem hier beschriebenen Sinn ist in gewisser Weise inhaltlich unbestimmt: Sie zielt auf die Stärkung der Innovationskraft und will nicht Innovationen selektiv steuern oder gar herbeiführen. Die Wirkung der Politik ist insofern eher der Stärkung des Immunsystems als dem gezielten Eingreifen der Notfallmedizin vergleichbar. Die Schwerpunkte und Handlungsfelder einer innovationsorientierten Wirtschaftspolitik lassen sich aus den spezifischen Entwicklungspotentialen und Problemlagen der Region ableiten.

Entwicklungspotentiale und Problemlagen

Wi 89 f.

77 Die Wirtschaftsregion verfügt fraglos über Stärken, die sie im Vergleich zu anderen Regionen auszeichnen. Als Aktivposten gelten etwa die ökonomischen Funktionen Hamburgs als Medienplatz, Standort von Versandhandel und Versicherungswirtschaft und selbstverständlich als Außenhandelszentrum mit dem größten deutschen Seehafen. Solche Stärken wirken jedoch keineswegs automatisch in Richtung regionales Wirtschaftswachstum. Es handelt sich vielmehr um Potentiale, die entwickelt werden müssen; dieser Entwicklung entgegenstehende Problemlagen müssen abgebaut werden. Vielfach sind Problemlagen sogar die unmittelbare Kehrseite der Entwicklungsfaktoren.

Wi 81 ff.

78 Dies läßt sich am Beispiel des Hafens verdeutlichen. Die, in Umsatzzahlen gemessen, überaus positive Entwicklung des Hafens ist im Laufe der Zeit immer stärker der nationalen und immer weniger der regionalen Wirtschaft

zugute gekommen. Die Ursache dafür liegt in dem Funktionswandel, den der Hafen mit der Containerisierung durchlaufen hat, d.h. dem Wegfall und der Verlagerung traditioneller Hafentätigkeiten. Weniger als früher bieten Umschlag und Lagerung inzwischen Anknüpfungspunkte für eine wertschöpfungsorientierte Warenbehandlung. Es gilt also, den Hafen für die Region in Wert zu setzen, d.h. Anlässe für die Warenbehandlung zu schaffen (Anlässe, den Container in der Region zu öffnen) bzw. an Umschlag und Lagerung Distributions- und Logistikleistungen anzuknüpfen.

79 Die Tradition der Kaufmanns- und Hafenstadt prägt nach wie vor die Wirtschaftsstruktur der Region, insbesondere der Kernstadt: Der Dienstleistungssektor hat im Vergleich zu anderen Regionen einen überdurchschnittlich hohen Anteil. Festzustellen ist aber, daß in diesem Sektor traditionelle Dienstleistungsbereiche wie Handel, Banken, Versicherung und Verkehr dominieren, Bereiche, in denen absehbar Rationalisierungsmaßnahmen zu einer rückläufigen Beschäftigungsentwicklung führen werden.

Im industriellen Sektor sind immer noch die aus der maritimen Tradition hervorgegangenen Bereiche, einschließlich der Grundstoffindustrie, stark vertreten – Industrien, die immer stärker der Konkurrenz der Niedriglohnstandorte ausgesetzt sind. Unterrepräsentiert sind dagegen die für die Innovationsfähigkeit der Region strategisch wichtigen technologieintensiven Bereiche der Investitionsgüterindustrie.

Die quantitativ und qualitativ schwache industrielle Basis der Region kommt auch in der bereits angesprochenen geringen "technologischen Kompetenz" zum Ausdruck: dem unterdurchschnittlichen Anteil hochqualifizierter technischer Beschäftigter in der Region und dem geringen Anteil der in Forschung, Entwicklung und Unternehmensplanung Beschäftigten. Ohne erhebliche Investitionen in Ausbildung und Qualifizierung der technischen Intelligenz wird es nicht gelingen, auf dem Weg zu einer moderneren und innovationsträchtigen Wirtschaftsstruktur voranzukommen.

TZ 28

80 In den letzten Jahrzehnten hat sich die Stadtregion Hamburg immer stärker zu einem zusammenhängenden Wirtschaftsraum entwickelt. Trotz der zunehmenden ökonomischen, sozialen und infrastrukturellen Verflechtung zwischen Kernstadt und Umland hat sich bisher allerdings noch keine einheitliche Wirtschaftsregion herausgebildet. Stärker als in anderen Regionen ist hier die Segmentierung zwischen der Wirtschaft der Kernstadt und der des Umlands ausgeprägt. Das Hamburger Umland hat sich im Vergleich zu dem anderer Regionen überdurchschnittlich gut entwickelt, die Kernstadt schlechter als die Kerne anderer Regionen. Die Beschäftigtenzunahme innerhalb Hamburgs, rund 3% seit Ende der 70er Jahre, entfällt im wesentlichen auf den Bereich sozialer Dienstleistungen, der stark von staatlichen Transferzahlungen abhängig ist.

Ergebnis dieser Polarisierung des Wirtschaftsraums ist eine entsprechende Segmentierung des Arbeitsmarkts mit der Folge verstärkter einseitiger Pendlerströme in die Kernstadt. Deren für Hamburg negative finanzpolitische Auswirkungen ließen sich über eine Änderungen des Finanzausgleichs immerhin begrenzen. Das eigentliche Problem für die wirtschaftliche Entwicklung der Region, die unzureichende Einbindung der Hamburger Wirtschaft in die der Region, wäre damit jedoch nicht gelöst.

TZ 23

TZ 105 **81** Zweifellos ist die starke Segmentierung der Wirtschaft und die "Kooperationslücke" in starkem Maße mitverursacht durch die politischen und administrativen Grenzen, die die Region zerschneiden. (Problemverschärfend wirkte in der Vergangenheit die jetzt weggefallene wettbewerbsverzerrende Zonenrandförderung) Nur wenn es gelingt, über eine institutionalisierte Zusammenarbeit der wirtschaftlichen Akteure in der Region diese Grenzen unschädlicher zu machen, läßt sich die wirtschaftliche Integration der Region beschleunigen. Nur dann läßt sich auch die mit der deutschen Vereinigung und der Öffnung Osteuropas entstandene neue Lagegunst nutzen.

Grundzüge einer pluralen Wirtschaftspolitik

82 Nach Überzeugung der Kommission belegen die vorstehend zusammengefaßten globalen und regionalen ökonomischen Bedingungen, daß die regionale Wirtschaftspolitik vorrangig an der Entwicklung der **endogenen Potentiale** der Region ansetzen muß; es ist wenig erfolgversprechend, vor allem auf von außen kommende innovative Unternehmen zu setzen und alle Parameter der Wirtschaftspolitik, von der Gewerbesteuer bis zu den Flächen, im Sinne einer tradierten Standortpolitik auf deren größtmögliche Vorteilhaftigkeit für Neuansiedlungen hin zuzuschneiden.

La 1 f. **83** Zu den endogenen Potentialen der Hamburger Region gehören auch nicht-ökonomische Faktoren. Ein wichtiges Potential sind die landschaftlichen und ökologischen Qualitäten der Region. Dieses Potential läßt sich nur bewahren, wenn bei der Bereitstellung von Gewerbeflächen das Schwergewicht auf einer besseren Ausnutzung der vorhandenen Flächen und der schnelleren Wiederverwertung von Brachen liegt. Die Schärfung des ökologischen Profils der Region erfordert aber auch, daß die Wirtschaftspolitik auf den schonenden Umgang mit Energie und Ressourcen und damit auf die Stärkung der regionalen Wirtschaftskreisläufe hinwirkt.

TZ 50
 Ein anderes außerökonomisches Standortpotential von nicht zu unterschätzender Relevanz für Standort- und Produktionsentscheidungen ist der soziale Frieden in der Region. Angesichts der fortschreitenden sozialen Polarisierung stellt sich die Aufgabe immer dringender, eine tiefgreifende Spaltung der Gesellschaft zu verhindern. Die drohende Ausgrenzung ganzer Bevölkerungsgruppen aus Erwerbshängen und der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben würde den sozialen Frieden unweigerlich zerstören. Der Verarmung und dem sozialen Abrutschen ganzer Stadtteile entgegenzuwirken, ist somit auch eine zentrale Aufgabe der Wirtschaftspolitik.

Wo 21 ff.
 TZ 58 **84** Innovations- und Kooperationsdefizite einerseits und die fortbestehende Beschäftigungslücke andererseits machen für die kommenden Jahre eine **plurale Wirtschaftspolitik** erforderlich, die in Verknüpfung mit anderen Politikfeldern auf spezifische Teilbereiche der regionalen Wirtschaft ausgerichtet ist. Eine solche Politik hat **zwei Pole**:

- die auf Innovation ausgerichtete Förderung technologieorientierter Wirtschaftsbereiche, die international und überregional ausgerichtet sind, und
- die auf Beschäftigungseffekte und die Entwicklung lokaler Milieus zielende Förderung der Stadtteilwirtschaft und der auf den regionalen Markt ausgerichteten Unternehmen.

85 Förderung technologieorientierter Wirtschaftsbereiche meint nicht in erster Linie Förderung von Spitzentechnologien. Von quantitativ größerer Bedeutung als High-Tech-Produkte sind Innovationen im Bereich des "Kombi-Tech", neuen komplexen Produkten an der Schnittstelle zwischen Dienstleistungs- und Produktionsfunktionen: "Die Verknüpfung von Handelsfunktionen mit kundenspezifischen konstruktiven Anpassungen und/oder Endmontage von technischen Systemen sowie die Übernahme logistischer Dienstleistungen und umfassender Aktivitäten im Bereich des After-Sales-Service prägen ein neues zukunftsträchtiges Leitbild von Handelsunternehmen." Die Herstellung von Spezialpapier für den Zeitungsdruck, verbunden mit der zeitgenauen Zulieferung der Papierrollen und dem Einsetzen in die Druckpressen ist ein Beispiel für ein solches komplexes Produkt.

Wi 99 f.

Die Entwicklung solcher neuen, komplexen Produkte bedingt die Weiterentwicklung von Qualifikationen und die Stärkung des Erfahrungsaustausches und der Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen. Wirtschaftspolitik muß hierzu mit dem Auf- und Ausbau von Qualifizierungs- und Forschungseinrichtungen, Beratungszentren und Informationspools beitragen. Vorhandene Transferstellen wie das Mikroelektronik-Anwendungszentrum (MAZ), das Technologiezentrum Hamburg-Finkenwerder (THF), die Technologie-GmbH der TU Harburg oder das Zentrum für Energie, Wasser und Umwelt (ZEWU) sollten noch stärker mit Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen und den Unternehmen der Region vernetzt werden. Ausgebaut werden müssen jene Zweige der staatlichen Hochschuleinrichtungen (TU Harburg, Universität, Fachhochschule), die komplexes technologisches Wissen vermitteln.

86 Die Stadtteilwirtschaft umfaßt Dienstleistungs- und Handwerksbetriebe aus den Bereichen Einzelhandel, Gesundheitswesen, Gastronomie und dem produzierenden bzw. Reparaturgewerbe mit einer starken lokalen Einbindung. Dies sind Betriebe, die Leistungen vornehmlich für die Bewohner des Stadtteils erbringen und häufig auch Arbeitskräfte aus dem Stadtteil beschäftigen. Auf diese Betriebe entfallen rund 15% der Hamburger Arbeitsplätze. Viele dieser Betriebe sind auf kostengünstige Gewerbeflächen angewiesen und in ständiger Gefahr, von wirtschaftlich Stärkeren verdrängt zu werden.

Wi 100

Solche Betriebe zu stabilisieren und Neugründungen zu fördern heißt zum einen, Versorgungs- und Lebensqualitäten der Stadtteile aufrecht zu erhalten und zu verbessern; schon heute leiden viele Stadtbereiche an einem Mangel an erreichbaren Läden, Reparaturwerkstätten, Gaststätten etc. Zum anderen ist es genau diese Art Betriebe, die Beschäftigungschancen auch für auf dem Arbeitsmarkt Benachteiligte, für weniger Qualifizierte und für Teilzeitarbeit bieten.

Stabilisierung und Entwicklung der Stadtteilwirtschaft ist eine "kleinteilige" Aufgabe der Politik, die nicht von zentralen Politikinstanzen geleistet werden kann, und schon gar nicht von einzelnen Fachressorts. Hier müssen projektbezogen in enger Verzahnung verschiedener Politikfelder (Wirtschaftsstrukturpolitik, Arbeitsmarkt- und Stadtentwicklungspolitik, Verkehr- und Wohnungspolitik) Konzepte entwickelt werden. Für die konzeptionelle Ausgestaltung und Umsetzung braucht es intermediäre Organisationen mit dem nötigen Abstand zu behördlich bürokratischen Verwaltungsstrukturen oder stadtteilbezogene Entwicklungsagenturen.

Wo 42 f.

Eine solche projektbezogene Politik ist verbunden mit der Abgabe von Kompetenzen auf die lokale Ebene und einer ernsthaften Beteiligung der lokalen Akteure und Bewohner des Quartiers. Eine solche Politik der Entwicklung kooperativer Problemlösungen ist konfliktträchtig und anfällig für Torpedierungsversuche. Wenn man Versorgungs- und Lebensqualität Benachteiligter sichern sowie Beschäftigung und soziale Stabilisierung erreichen will, gibt es nach der Überzeugung der Kommission jedoch keine Alternative dazu, Ängste von Politik und Verwaltung vor Kontrollverlusten abzubauen und mutig vorhandene Ansätze der Bewohnerbeteiligung, der Mobilisierung örtlicher Akteure und der intermediären Organisationen (Arbeitskreis Wilhelmsburg, investive Armutsbekämpfung, alternative Sanierungsträger) weiterzuentwickeln. Last not least braucht auch eine solche Politik Geld, für Anschubfinanzierungen etwa und für die Honorierung von Projektentwicklern.

Flächenvergabe und Flächenmanagement

87 Ein Grundproblem der Flächenfrage ist nach Auffassung der Kommission – entgegen der in der öffentlichen Diskussion verbreiteten Meinung – die Verschwendung, und nicht die Knappheit von Gewerbeflächen. Selbstverständlich bedingt das eine das andere: Untergenutzte und brachgefallene Flächen führen zu Knappheit bei der nicht vermehrbaren Ressource Boden. Sicherlich würden auch, wenn die Reserven vorhandener Flächen mobilisiert werden könnten, immer wieder Knappheiten und Engpässe auftreten; auch dann wird es beispielsweise sich erweiternde Handwerksbetriebe geben, die sich schwer tun, in ihrem angestammten Stadtteil ein passendes Grundstück zu finden. Dies sind jedoch prinzipiell lösbare, partielle und temporäre Knappheiten. Ein strukturelles Problem ist hier nur insoweit zu sehen, und dies betrifft die Kernstadt, als unter der derzeitigen Finanzverfassung die Bezirke ein zu geringes Eigeninteresse an der Ausweisung und dem Erhalt von Gewerbeflächen haben. Dies ließe sich ändern im Rahmen der Bezirksverwaltungsreform. Die Bezirke müßten dazu in begrenztem Umfang eigene Haushaltshoheit bekommen. Ferner muß das Interesse der Bezirke an Gewerbe finanziell belohnt werden (z.B. durch einen Prozentsatz an Zuweisungen aus der Gewerbesteuer).

TZ 27

Das zweite Grundproblem ist die ungesteuerte Verteilung der Flächenangebote und damit der gewerblichen Nutzungen innerhalb der Region; die fragwürdigen Effekte dieser Verteilung werden beim Wirtschafts- und Berufsverkehr besonders offenkundig. Beide Probleme sind das Ergebnis eines in der Region über große und billige Flächen geführten Konkurrenzkampfes.

88 Aus dieser Problemsicht resultiert eine eindeutige Zielorientierung:

Wi 101 f.

- Flächen müssen zu marktgerechten Preisen vergeben werden. Die Preise dürfen sich nicht an den Erschließungskosten neuer Flächen, sie müssen sich vielmehr an den – höheren – Wiederaufbereitungskosten brachliegender Flächen orientieren.

Ve 55 f.

- Auf der Grundlage einer Abstimmung der Gebietskörperschaften in der Region muß eine dem Interesse der Gesamtregion entsprechende räumliche Verteilung der gewerblichen Nutzungen erreicht werden; notwendig ist also eine differenzierte Ausweisung und Flächenvergabe.

Die Widerstände auf dem Weg zur Verwirklichung dieser Zielvorstellungen

sind beträchtlich: Die Festsetzung der Preise für Gewerbeflächen muß immer auch unter dem Aspekt der Konkurrenz mit anderen Regionen gesehen werden. Leitlinie in diesem Dilemma kann nur sein, Wettbewerbsvorteile der Region nicht über Preise, sondern über die Qualität der Standorte zu sichern.

Gegen eine abgestimmte Flächenvergabe innerhalb der Region stehen die starken Eigeninteressen der Gemeinden am Gewerbesteueraufkommen und an Arbeitsplätzen. Ohne eine Änderung der Finanzverfassung (Finanzausgleich) kann eine abgestimmte Politik nur schrittweise verwirklicht werden.

Erste Schritte in dieser Richtung lassen sich auf der Ebene der Wirtschaftsförderung feststellen, etwa wenn die Hamburger Wirtschaftsförderung sich bei der Ansiedlung eines Produktionsbetriebs aus Fernost im Hamburger Umland engagiert oder wenn ein aus Hamburg abwandernder Betrieb ins Umland vermittelt wird. Die Abstimmung auf der Ebene der Wirtschaftsförderung wird wesentlich erleichtert werden, wenn die Umlandgemeinden die Absicht verwirklichen, gemeinsame Wirtschaftsförderungsgesellschaften der Randkreise zu gründen.

Weitere Schritte müssen auf staatlicher bzw. kommunaler Ebene angestoßen werden. Eine der dringlichsten Aufgaben dabei und gleichzeitig eine, bei der die gemeinsamen Interessen der Region auf der Hand liegen, ist folgende: auf der Grundlage eines logistischen Konzeptes von Güterverkehrszentren Standorte für das Transportgewerbe in der Region zu entwickeln.

Wi 104 f.

89 Mindestens ebenso wichtig wie die Ausweisung und Vergabe von Flächen ist ein systematisches **Bestandsmanagement von Gewerbeflächen**. Hierbei geht es darum, Veränderungsabsichten der Grundeigentümer und Nutzer frühzeitig zu erkennen und darauf reagieren zu können, sowie umgekehrt, stadtentwicklungspolitisch motivierte Veränderungen – bauliche und Nutzungsänderungen, Verdichtung – an die Unternehmen heranzutragen.

Die Aufgabe eines solchen Gebiets- und Bestandsmanagements ist die eines Moderators zwischen Grundeigentümer und Nutzer einerseits und der planenden Verwaltung und Wirtschaftspolitik andererseits. Diese Aufgabe setzt eine Beobachtung auf der Grundlage einer Grundstücksdatei voraus, die Informationen über Art, Bebauung und Größe der Grundstücke beinhaltet, aber auch Auskünfte über Eigentümer, Mietverhältnisse, Änderungspotentiale und das stadträumliche Umfeld gibt.

In Ansätzen nehmen die Hamburgische Gesellschaft für Wirtschaftsförderung und die Hamburger Gesellschaft für Gewerbebauförderung eine solche Moderatorenrolle bereits wahr. Ihr Handlungsspielraum sollte gestärkt werden durch eine Kapitalzuführung in Form bewerteter Grundstücke, so daß sie etwa in der Lage sind, bei Vertriebsverlagerung aufgegebenen Grundstücke aufzukaufen und einer gezielten Nachfolgenutzung zuzuführen.

90 Aufgaben eines systematischen Flächenmanagements stellen sich im übrigen auch für das Hafengebiet. Die Nutzung von Flächenreserven und die beschleunigte und gezielte Neuverwertung von Grundstücken stellen sich dort mit mindestens der gleichen Dringlichkeit wie im übrigen Stadtgebiet. Dabei sollte auch die Öffnung des Hafengebiets für nicht-hafengebundene Nutzungen kein Tabu sein.

91 Zentrales Instrument der längerfristigen Flächenbevorratung in Hamburg

ist der Grundstock. Dieser Grundstücksfonds sollte gestärkt und weiterentwickelt werden; seine Verfügung müßte stärker an den Belangen der räumlichen Wirtschafts- und der Stadtentwicklungspolitik orientiert werden.

Verkehrsinfrastruktur und Logistik

92 Die maßgebenden wirtschaftlichen Trends wirken in Richtung eines dauerhaft erhöhten Verkehrsaufkommens. Darüber hinaus verändern sich auch die räumlichen und logistischen Anforderungen der Wirtschaft:

In der Industrie bedingt die Reduzierung der Fertigungstiefe und die Auslagerung von Funktionen eine zeitgenaue Anlieferung; damit steigen die Ansprüche der Unternehmen an eine verkehrsgünstige Anbindung. Der Handel verlagert seine Lagerhaltung zunehmend auf kostengünstige periphere Standorte, weil die Einsparungen bei Lagerhaltung und Mieten die höheren Transportkosten überwiegen; Warenbestand wird durch Warenbewegung (rollende Lager) ersetzt. Dabei sorgen kürzere Anlieferungsfristen, kleinere Sendungsgrößen und weitschweifigere Routen für eine drastische Verkehrszunahme.

93 Die Zunahme des Wirtschaftsverkehrs wird auch eine Modernisierung und Erweiterung der regionalen und überregionalen Verkehrsinfrastruktur erforderlich machen. Dies allein hilft jedoch zur Lösung der Probleme weniger, als in der öffentlichen Meinung oft unterstellt wird.

Zum einen benötigt der Ausbau von Verkehrswegen lange Planungs- und Vorlaufzeiten. Für die absehbaren und z.T. bereits eingetretenen Probleme kommen solche Maßnahmen in der Regel viel zu spät.

Zum anderen ist es schwierig, über einen Ausbau des Straßennetzes günstigere Bedingungen für den Wirtschaftsverkehr zu schaffen, weil der Personenverkehr die neuen Verkehrsmöglichkeiten annimmt und die Straßen füllt. Das Konkurrenzverhältnis zwischen Wirtschafts- und Personenverkehr macht im übrigen deutlich, daß es auch im Interesse der Wirtschaft liegt, Auswüchse des motorisierten Individualverkehrs zu beschneiden.

94 Unter diesen Voraussetzungen ist eine Bewältigung des zunehmenden Wirtschaftsverkehrs nur über **neue logistische Konzepte** vorstellbar. Die hiermit angesprochenen Konzepte unterscheiden sich in ihrer Logik von dem, was unter dem Begriff "City-Logistik" diskutiert und teilweise in der Regie von Handelsunternehmen und Speditionen auch schon praktiziert wird:

City-Logistik zielt auf die Optimierung branchenspezifischer Material- und Transportflußarten, die auf Verteilstellen innerhalb der City zulaufen. Das zugrundeliegende Prinzip ist die warenbezogene Bündelung von Warenströmen: gleiche Waren an verschiedene Empfangsorte.

Demgegenüber liegt den neuen Konzepten der Regionslogistik eine raumbezogene Bündelung zugrunde: verschiedene Waren an gleiche Empfangsorte. Solche Konzepte sind nicht auf die City sondern auf die gesamte Region bezogen. Sie müßten außer dem Lieferverkehr des Einzelhandels auch den der Dienstleistungs- und Produktionsbetriebe umfassen; sie könnten und sollten sogar den Einkaufs- und Entsorgungsverkehr der privaten Haushalte einschließen. Gerade hierin liegen beträchtliche Potentiale der Verkehrsvermeidung, wenn etwa die Belieferung den Wochenendeinkauf ohne Auto ermög-

Anm. 17

licht und auf dem Rückweg die leeren Flaschen mitnimmt, die sonst mit dem Auto zum nächsten Container gefahren würden.

Solche Logistik-Konzepte sind noch nicht lange in der Diskussion und demzufolge auch noch nicht über die Diskussionsphase hinausgekommen. Die Hauptschwierigkeit ihrer Umsetzung ergibt sich aus der überbetrieblich angelegten Bündelung; sie macht eine Kooperation zwischen Betrieben bzw. Branchen erforderlich. Die Bereitschaft zu einer solchen Kooperation dürfte generell im Zuge des zunehmenden Problemdrucks steigen. Sie kann zusätzlich durch das Einräumen von Benutzervorteilen wie Vorrangspuren oder längere Lieferfenster gesteigert werden. Aufgabe der Kommunen müßte es sein, Rahmenkonzepte zu erstellen und Konsensbildung und Interessenausgleich der Beteiligten zu moderieren.

3. Instrumente der Stadtentwicklungsplanung

3.1 Planungsmethodik, Planwerke, Plankultur

Besondere Probleme Hamburgs

95 Die große Zahl verschiedener Planwerke führt im Stadtstaat Hamburg zu besonderen Problemen.

- Der Verdichtungs- und Verflechtungsraum reicht weit über das Hamburger Staatsgebiet hinaus. Eine gemeinsame Planung besteht nur in Ansätzen. Die Systeme der regionalen Raumordnungsplanung sind in den angrenzenden Bundesländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen unterschiedlich. In keiner anderen Stadtregion Deutschlands ist es ähnlich schwierig, eine die ganze Region umfassende Planung aufzubauen.

Wie in allen Stadtregionen sind die Konflikte zwischen Kernstadt und Region schärfer geworden. Es muß befürchtet werden, daß sie in freiwilliger Abstimmung nicht mehr lösbar sind.

- Die Größe der Stadt, die Vermischung staatlicher und kommunaler Aufgaben und die Absicht, Planungsentscheidungen stärker auf dezentrale Gremien und Verwaltungen zu verlagern, führen zu besonderen Koordinierungsproblemen zwischen den Behörden einerseits und zwischen zentralen und dezentralen Entscheidungsträgern andererseits. So richtig es sein mag, Entscheidungskompetenz zu dezentralisieren, so wichtig ist es, zentrale Entwicklungsziele auf allen Ebenen weiterzubringen.

Zwischen gesamtstädtischer und örtlicher Planung müssen koordinierende Instrumente entwickelt werden, die nicht als Behördengestrüpp empfunden werden, sondern die transparent und verständlich sind. Sie müssen das Verfolgen umfassender und übergreifender Planungsansätze, aber auch Revision von unten nach oben ermöglichen.

- Die Struktur der Hamburger Verwaltung führt zu wahrscheinlich kaum ganz vermeidbaren internen Koordinierungsschwierigkeiten. Die Bildung einer Stadtentwicklungsbehörde hatte sehr positive Wirkung und hat während der Arbeit der Kommission zur Auflösung einer Reihe von Konflikten beigetragen, z.B. zwischen Flächennutzungs- und Landschaftsplanung.

Durch ständige Überprüfung der Behördenzuständigkeiten muß versucht werden, nach wie vor vorhandene Abstimmungsschwierigkeiten zu verringern. Sie treten nicht nur zwischen den mit Planungsaufgaben betrauten Ämtern und Behörden auf, sondern auch zwischen Planung und Implementierung (Beispiel: Zuordnung der Landschaftsplanung, des Naturschutzes und der Aufgabe, Grünflächen anzulegen und zu unterhalten).

Stadtentwicklungskonzept (StEK)

96 Durch zwei Szenarien wird der Korridor beschrieben, innerhalb dessen sich die räumliche Entwicklung Hamburgs vollziehen kann. Es wird zu Recht davon ausgegangen, daß das Mengengerüst des Flächennutzungsplanes bei Beibehaltung der Dichtekonzeption, der infrastrukturellen Standards sowie des Umsetzungsinstrumentariums die Anforderungen der Flächenbedarfe nicht erfüllen kann. Es wird ein Szenario "Expansion" und ein Szenario "Integration" betrachtet. Der methodische Ansatz ist plausibel.

Besondere Schwierigkeiten sind dadurch zu erwarten, daß die Entwicklung des Umlands schwer einzuschätzen ist. Beim derzeitigen Stand der planerischen Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland muß damit gerechnet werden, daß konfliktarme Entwicklungen bei ungenügender Flächenbereitstellung innerhalb Hamburgs ins Umland ausweichen werden, während konfliktreiche Nutzungen ihren Platz in Hamburg finden müssen. Damit ist es zwar richtig, die ausgewählten Szenarien zu durchdenken, es ist aber fraglich, ob daraus quantitative Erkenntnisse zu gewinnen sind. Es ist unumgänglich, über die quantitativen Prognosen hinaus möglichst bald differenziert die bei der zu erwartenden Flächeninanspruchnahme innerhalb und außerhalb der Stadtgrenzen ablaufenden Prozesse näher zu betrachten.

Verdichtung und Stadtumbau sind der Expansion in die Fläche grundsätzlich vorzuziehen. Es muß jedoch damit gerechnet werden, daß sich örtlich Konflikte ergeben, die nur sehr schwer aufzulösen sind.

97 So nützlich die offene Diskussion über die beiden Szenarien war – der Weg innerhalb des durch sie gebildeten Korridors wird sich erst durch beharrliche Diskussion einer Vielzahl örtlicher Probleme finden lassen. Hierzu müssen geeignete Instrumente und Verfahren gefunden werden.

Zu Beginn ihrer Arbeit gewann die Kommission noch den Eindruck, daß Erkenntnisse aus der Diskussion des StEK nur schleppend Eingang in andere Pläne fanden und daß erhebliche Koordinationsdefizite bestanden. Hier wurden im Verlauf des Jahres erhebliche Fortschritte erzielt.

Mit der Vorlage des Entwurfs zu einem Stadtentwicklungskonzept – Leitbild und Orientierungsrahmen – wurden übergreifende Entwicklungsziele definiert und die Einzelpläne erhielten einen gemeinsamen Überbau.

Viele der im Stadtentwicklungskonzept allgemein beschriebenen Ziele müssen nun detailliert werden. Sie können mit den offiziellen Plänen nur in Teilgebieten verfolgt werden. Darum ist es erforderlich, ein System informeller Planung aufzubauen, das in allen Ebenen und auf allen Stufen der Planung Koordinierung unter gemeinsamer Zielsetzung ermöglicht.

Wichtig ist es, in einem Stadtentwicklungskonzept kein "abzuarbeitendes Programm", sondern ein ständig zu revidierendes und weiter zu entwickelndes Steuerungsinstrument zu sehen.

Überarbeitung des Flächennutzungsplanes

98 Zu Beginn der Arbeit der Kommission schienen die Arbeiten an der Überarbeitung des Flächennutzungsplanes nur langsam voranzukommen. Sie sind inzwischen mit beachtlichem Erfolg intensiviert worden.

Durch die Entscheidung, den geltenden Plan unter Bewältigung aufgetretener Konflikte fortzuschreiben, ändert sich an der geringen Aussagetiefe nicht viel. Sie liegt zwischen einem Raumordnungsplan und einem üblichen Flächennutzungsplan.

Die Entscheidung, den Entwurf des neuen Flächennutzungsplans noch in dieser Legislaturperiode vorzulegen, führt bei den begrenzten personellen Ressourcen dazu, daß eine wesentlich vergrößerte Aussagetiefe nicht erreicht werden kann.

Das StEK ist in großem Maße auf quantitativen Überlegungen aufgebaut, z.B. auf Veränderung der Bebauungsdichten. Sie können durch den Flächennutzungsplan in der vorgelegten Form nicht "transportiert" werden.

99 Bei veränderter Zuständigkeit der Bezirke ist der Flächennutzungsplan in der jetzigen Form für die Koordinierung zwischen zentraler Planung und Bezirksplanung nicht ausreichend. Da er keinerlei quantitative Darstellungen enthält, ist er z.B. nicht in der Lage, veränderte Dichtevorstellungen zu transportieren.

Damit ist es unumgänglich, neben den formalisierten Bauleitplänen (Flächennutzungsplan, Bebauungspläne) ein umfassendes informelles Planwerk aufzubauen. Es mag richtig sein, in den formalisierten Plänen nur den weit gefaßten Rahmen zu sehen, die Steuerung des Entwicklungsprozesses aber nicht formalisierten Plänen zu überlassen. In der Tat enthalten auch detaillierte Bauleitpläne Festsetzungen nur zu einem Teil der entwicklungsrelevanten Maßnahmen.

Das setzt aber voraus, daß

- ein solides Vertrauensverhältnis zwischen planender Verwaltung und Öffentlichkeit besteht,
- mit erheblichem Personaleinsatz daran gearbeitet wird,
- dafür eine geeignete Form der Zusammenarbeit zwischen zentraler Planung und Bezirken gefunden wird,
- die Beipläne (Deckblätter) zur vorbereitenden Bauleitplanung in ihren Aussagen weit über die Darstellungen des Flächennutzungsplanes hinausgehen und insbesondere auch quantitative Aussagen enthalten,
- die Untersuchungen und Pläne auf Stadtteil- und Quartiersebene deutlich andere Qualität als die früheren Programmpläne erhalten,
- die Pläne Instrumentenkoordination und strategische Aspekte enthalten (das setzt ein sehr hohes Maß an Verwaltungscoordination voraus),
- ein faires Verfahren zur Beteiligung der Bürger und der politischen Gremien an diesen Planungen vereinbart wird,
- wenigstens in diesen Deckblättern Bezüge zu StEK und REK aufgezeigt werden.

100 Die Kennzeichnung nicht gelöster Konflikte im neuen Flächennutzungsplan kann nur in Ausnahmefällen ein Ausweg sein. Es wird empfohlen, solche Konflikte in einem zu verabredenden Verfahren auf der Maßstabsebene von Stadtteilplänen öffentlich transparent zu einer Auflösung zu bringen. Eine klare Beschlußlage ist auch im Sinne der Landschaftsplanung anzustreben, um zu ihrer Durchsetzung die Instrumente der Bauleitplanung einsetzen zu können. Sie ist erforderlich, um Planungs- und Investitionsunsicherheit nicht aufkommen zu lassen.

Landschaftsprogramm (LaPro)

101 Es ist außerordentlich wichtig, daß Bauleitpläne und Landschaftspläne sorgfältig abgestimmt sind. Die Instrumente der Bauleitplanung und die des Naturschutzrechts müssen koordiniert zur Erreichung gemeinsamer Ziele eingesetzt werden. Das setzt engste, konstruktive und gleichberechtigte Zusammenarbeit der betroffenen Dienststellen voraus. Sie muß organisatorisch abgesichert sein.

Viele der Konflikte und Abstimmungsdefizite, die zu Beginn der Arbeit noch bestanden, sind inzwischen ausgeräumt oder entschieden worden. Das LaPro geht in seiner Aussageschärfe und in seinen qualitativen Aussagen an vielen Stellen weiter als der Flächennutzungsplan. Auch dies kann zu schwer zu bewältigenden Konflikten beitragen.

Es wäre sehr nützlich, wie in anderen Bundesländern die Planarten nach dem Baugesetzbuch (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan) denen nach dem Naturschutzrecht in ihren qualitativen und quantitativen Aussagen genauer zuzuordnen. Wenn das Instrument der informellen Pläne wieder aktiviert wird, müssen Aussagen zur Landschaftsplanung integriert werden. Das setzt eine sehr enge und an gemeinsamen Zielen orientierte Zusammenarbeit voraus.

Wenn den Bebauungsplänen grundsätzlich Grünordnungspläne zugeordnet werden, so müssen dazu die organisatorischen und personellen Vorkehrungen ggf. in den Bezirken getroffen werden.

Verkehrsentwicklungskonzept (VEK)

102 Die Planungen für den MIV gehen davon aus, daß Mittel für Investitionen nur in geringem Maße zur Verfügung stehen. Damit ist es das Ziel, notwendige Verbesserungen durch effiziente Bewirtschaftung bestehender Systeme zu erreichen. Wenn das gelingt, sind die Rückwirkungen auf den Flächennutzungsplan begrenzt.

Andererseits ist es dringend erforderlich, in Beiplänen zum Flächennutzungsplan veränderte Struktur- und Dichtevorstellungen schnellstmöglich zu konkretisieren und damit die für die Neufassung des VEK erforderlichen Daten bereitzustellen.

Ve 52

Aus der fehlenden quantitativen und qualitativen Planungssicherheit in Bezug auf das Umland ergeben sich erhebliche Defizite bei der Prognose der Verkehrsströme. Zu keinem anderen Sektor der Planung ist so deutlich zu erkennen, daß die Beschränkung auf ein Teilgebiet der Metropolregion – nämlich das Hamburger Staatsgebiet – zu unbefriedigenden Aussagen führen muß.

Stadtteil-, Bereichs-, Quartierspläne

103 Die Kommission hält es für dringend erforderlich, eine Ebene informeller Pläne zwischen der des Flächennutzungsplanes und der des Bebauungsplanes aufzubauen. Die früheren Programmpläne sind in ihren Aussagen für die zu lösenden Aufgaben nur mit Einschränkung geeignet. Die neuen informellen Pläne sollten zusammengehörige Stadtbereiche umfassen, in ihren Aussagen variieren können, auf einer nicht ressortgebundenen Problemanalyse im Stadtbereich beruhen und Varianten zur Diskussion stellen. Für solche Pläne hat sich der Begriff "Rahmenpläne" eingebürgert.

Diese "Rahmenpläne" müssen vorrangig folgende Aufgaben übernehmen:

- Sie müssen die Ziele des Stadtentwicklungskonzepts – Leitbild und Orientierungsrahmen – zu allen Sektoren und Ebenen der Planung transportieren.
- Sie müssen die Koordinierung zwischen zentralen Planungen und Be-

zirksplanungen übernehmen.

- Sie müssen Grundlage offener Bürgermitwirkung sein.
- Sie müssen Rückkopplung von "unten nach oben" ermöglichen.
- Sie müssen Investitionen in den Bezirken vorbereiten.

Vorbilder für diese Art der Planung gibt es in vielen Städten, z.B. in Heidelberg.

Die örtlichen Rahmenpläne dürfen nicht formalisiert werden, und sie dürfen sich nicht auf Aussagen über künftige bauliche Entwicklungen und die dazu erforderliche Infrastruktur beschränken. Sie müssen von Fall zu Fall die örtlich anstehenden Probleme behandeln und Wege zu ihrer Lösung aufzeigen.

Sie müssen als Instrument strategischer Planung begriffen werden. Sie erfordern die Bereitstellung erheblicher personeller Ressourcen.

Planung der Planung

104 Das verzweigte System der Hamburger Planung sollte in einigen Schwerpunkten weiter entwickelt werden:

- Grundsätzlich müssen alle Planungen von der Betrachtung der Region ausgehen – unabhängig davon, ob es gelingt, dafür organisatorische Regelungen einzuführen.
- Ein Anspruch, aus dem StEK ein alle Aspekte der Stadtentwicklung umfassendes Planwerk werden zu lassen, ist nicht einlösbar. Darum muß sich die Planung darauf konzentrieren, durch Festlegung verlässlicher Rahmenbedingungen Korridore der zukünftigen Entwicklung zu beschreiben. Durch konzentrierte und koordinierte Förderung von Projekten kann die Entwicklung innerhalb dieser Korridore vorangetrieben werden.
- Die formalisierten Pläne müssen untereinander verknüpft werden durch eine alle Ressorts und alle Aspekte der Planung umfassende informelle Planungsebene, durch die die Ziele des Stadtentwicklungskonzepts "transportiert" werden.
- Die informellen Pläne müssen dazu genutzt werden, über die offiziellen Partizipationsverfahren hinaus Bürger an der Erörterung von Entwicklungsalternativen zu beteiligen. Nur so können interessierte Bürger abwägend an der Planung mitwirken. Entwicklungsplanung lebt in den Köpfen der Bürger.
- Über die Ebene der informellen Planung müssen verstärkt Elemente strategischer Planung eingeführt und koordiniert werden.

3.2 Regionale Koordination der Entwicklung

105 Die in diesem Bericht an vielen Stellen thematisierten Anforderungen an eine verstärkte Zusammenarbeit in der Region sind in den folgenden Leitsätzen zusammengefaßt:

- Das Denken in der Region muß sich auf allen Ebenen durchsetzen. Konzepte und Planungen, die von innen oder außen an den Hamburger Stadtgrenzen aufhören, sind von geringem Wert, im Zweifel irreführend und schädlich.
- Die derzeitige institutionelle Verfassung der Region (Landes- und Kreisgrenzen, Finanzausgleich) behindert das Denken in der Region. Für die Kommission sind realistische und gleichzeitig problemlösende Veränderungen dieses Zustands (z.B. Nordstaat, Ein- oder Ausgemeindungen) nicht erkennbar.
- Es muß eine von allen getragene Ziel- und räumliche Ordnungsvorstellung erarbeitet werden. Diese Aufgabe ist im Rahmen des Regionalen Entwicklungskonzepts in Angriff genommen worden.
- In einem weiteren Schritt müssen auf regionaler Ebene aber auch Planungskompetenzen etabliert werden; dies bedingt die Abgabe von Kompetenzen bei den bisherigen Planungsträgern.
- Eine mit solchen Planungsaufgaben betraute Institution muß demokratische Strukturen aufweisen und durch parlamentarische Mitwirkung legitimiert sein.
- Auch Finanzierungs- und Managementaufgaben müssen auf regionaler Ebene angesiedelt werden, und zwar mit der notwendigen Eigenständigkeit, also nicht als Teil einer Verwaltung (Flächenmanagement, Bodenfonds).
- Die Institutionalisierung regionaler Kompetenz führt nicht zur Aufhebung von Interessenunterschieden und -gegensätzen zwischen den Kommunen. (Allerdings könnte diese Ebene Aufgaben einer Vermittlung übernehmen.)
- In Fragen von gegensätzlichen Interessen bleibt nur der Weg, in bi- bzw. multilateralen Verhandlungen sachbezogene und faire Lösungen zu finden. Die bisher noch zähen und punktuellen Erfolge, etwa in Fragen des grenzüberschreitenden Schulbesuchs oder Wohnungsbaus, zeigen, daß dieser Weg prinzipiell gangbar ist.
- Das bestehende Naturschutzrecht bietet die Grundlage für eine gemeinsame Landesplanung. Diese Möglichkeit sollte genutzt und ausgeschöpft werden.
- Anstöße für die kommunale und staatliche Zusammenarbeit können auch von anderen Institutionen ausgehen. Dafür ist es hilfreich, möglichst vielen Einrichtungen wie Handels- oder Handwerkskammern, Wirtschaftsförderungsgesellschaften etc. regionale Zuständigkeiten zu geben.

Anmerkungen

- 1) Scharpf, F.W.; Benz, A.:
Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern, Gutachten im Auftrag der Senatskanzlei Hamburg und der Staatskanzlei Schleswig-Holstein, Köln 1990
- 2) Eekhoff, J.:
Wohnungspolitik, Tübingen 1993, S. 7
- 3) dazu und im folgenden: Kossak, E.:
Hamburg – Stadt im Überfluß, Optionen für die wachsende Stadt, Hamburg 1993, S.118
- 4) Beitrag von Dr. Wetzel im Anhangband des Kommissionsberichts zum Thema 'Gestörte Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarkts, Polarisierungstendenzen und Ausgrenzung im Wohnungs- und Arbeitsmarkt, Erosion informeller sozialer Netze', S. 218
- 5) Freie und Hansestadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde:
Strukturkonzept Wirtschaft Hamburg, Analysen und Vorschläge für eine neue Standortinitiative, Hamburg 1995, S. 47
- 6) vgl. Prognos:
Deutschland Report, Nr. 1, Basel 1993
- 7) Freie und Hansestadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde, a.a.O., S. 37
- 8) vgl. empirica, Gesellschaft für Kommunikations- und Technologieforschung:
Pan-europäische Befragung zur Telearbeit, Bonn 1994
- 9) Bode, E.; Lammers, K. (Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel):
Die Wirtschaft im nördlichen Hamburger Umland, Gutachten für die Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Kiel 1994

Jung, H.-U.; Klein, Th. (Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.):
Die Wirtschaft im südlichen Hamburger Umland, Gutachten für die Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Hannover 1994
- 10) ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld "Städtebauliche Erneuerung in den neuen Bundesländern - Arbeitsergebnisse des 'Gesprächskreises ostdeutscher Städtebauer'" Nr. 10.12, März 1995, S. 9
- 11) Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg:
Jahresbericht 1995 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung 1993, Hamburg 1995
- 12) Gestring, N.; Mayer, H.-N.; Siebel, W.:
Was ist sozial an der Ökologie? Aufsatz im Zusammenhang mit einer empirischen Untersuchung über ökologisches Wohnen, durchgeführt von der Arbeitsgruppe Stadtforschung der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg und dem Soziologischen Forschungsinstitut der Universität Göttingen (Heine, H.; Mautz, R.; Schumann, M.)

- 13) Schmid, G.:
Übergänge in die Vollbeschäftigung, Formen und Finanzierung einer zukunftsgerechten Arbeitsmarktpolitik, Berlin 1994
- 14) "Modellvorhaben zur Erprobung einer Verbundlösung für Handwerksbetriebe zur Absicherung der Berufsrückkehr", eingerichtet vom Senatsamt für die Gleichstellung und der Handwerkskammer im Sommer 1995
- 15) Freie und Hansestadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde, a.a.O., S. 17
- 16) Grabher, G.:
Lob der Verschwendung: Redundanz in der Regionalentwicklung, Berlin 1994
- 17) Deecke, H.; Glaser, J., Läßle, D.:
City- und Stadtlogistik im Spannungsfeld privater und öffentlicher Akteure, in: Läßle, D. (Hrsg): Güterverkehr, Logistik und Umwelt. Analysen und Konzepte zum interregionalen und städtischen Verkehr, Berlin 1993