

Berichterstattung:
Senatorin Dr. Stapelfeldt
Staatsrat Kock

Vorblatt zur Vorlage für die Sitzung der
Senatskommission für Stadtentwicklung
und Wohnungsbau am 12.09.2019
Nr. 190912/8

Hamburger Maß – Leitlinien zur lebenswerten kompakten Stadt

A. Zielsetzung

Die Instrumente und Maßnahmen sollen mit dazu beitragen, dass in Hamburg eine Verständigung über das Maß der baulichen Dichte zur Anwendung kommt.

B. Lösung

Aufstellung der Leitlinie Hamburger Maß – Leitlinien zur lebenswerten kompakten Stadt.

C. Auswirkungen auf den Haushalt

Keine.

D. Auswirkungen auf die Vermögenslage

Keine.

E. Sonstige finanzielle Auswirkungen

Keine.

F. Auswirkungen auf:

Familienpolitik

Die Sicherung von Wohnbauflächen trägt zum Erhalt und zur Steigerung der Lebensqualität im Stadtteil bei, dies kommt insbesondere Familien zugute.

Klimaschutz

Die Leitlinie trägt zu Schonung der Ressource Fläche und damit zum Klimaschutz bei.

Bürokratieabbau

Inklusion

Gleichstellung

Der Vorrang von Innen- vor Außenentwicklung zur Nutzung von vorhandenen Infrastrukturen begünstigt u.a. die Berufstätigkeit von Frauen.

G. Alternativen

Verzicht auf die Einführung der Leitlinie mit der Folge, dass weiterhin kein einheitliches Maß der baulichen Dichte in vergleichbaren städtebaulichen Situationen zur Anwendung kommt.

H. Anlagen

Leitlinie ‚Hamburger Maß – Leitlinien zur lebenswerten kompakten Stadt‘

Berichterstattung:
Senatorin Dr. Stapelfeldt
Staatsrat Kock

Vorlage für die Sitzung der
Senatskommission für Stadtentwicklung
und Wohnungsbau am 12.09.2019
Nr. 190912/8

Hamburger Maß – Leitlinien zur lebenswerten kompakten Stadt

A. Anlass

Anlass für diese Leitlinie ist die in vielen Projektentwicklungen und entsprechenden Planverfahren, mit diversen Beteiligten, geführte Debatte über eine angemessene Dichte der geplanten Bebauung am jeweiligen Ort.

Das zu erwartende Wachstum von Bevölkerung und Wirtschaft soll mit einer flächenschonenden und nachhaltigen Stadtentwicklung einhergehen. Aufgabe des Senates ist es, dieses Wachstum unter vielen Aspekten verantwortungsvoll und qualitativ zu gestalten. Dies bedeutet, nicht nur Wohnungen zu bauen, die für die Stadtbevölkerung bezahlbar sind, sondern auch neue Arbeitsstätten zu ermöglichen und die Flächen innerhalb der bestehenden Bebauungskulisse effizienter zu nutzen. Das Wachstum der Stadt erfordert darüber hinaus, die soziale und die Bildungsinfrastruktur, den öffentlichen Nahverkehr, die technische Infrastruktur der Stadt ebenso wie Angebote für Kultur, Sport und Freizeit weiterzuentwickeln. Dies wird die Lebensqualität unserer Stadt nachhaltig stärken.

Hamburg setzt weiterhin auf den Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung, um die vorhandenen Infrastrukturen nutzen zu können und die endliche Ressource Fläche zu schonen. Über 80 % der Entwicklungsflächen für den künftigen Wohnungsbau liegen im bestehenden bebauten Bereich. Dieser Schwerpunkt wird auch im Bereich der Arbeitsstättenentwicklung verfolgt und spiegelt sich innerhalb der Konzepte für die Gewerbeflächenentwicklungen wider. Analog zu den Stadtentwicklungsvorhaben der Leitidee ‚Mehr Stadt an neuen Orten‘ entwickeln sich Arbeitsstätten in den Bereichen Gewerbe, Produktion und Innovation. Zu einer der wichtigsten Aufgaben der Stadtentwicklung zählt es, eine gute Balance zwischen der Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen und dem Freiflächenbedarf für einen guten privaten und öffentlichen Erholungsraum zu finden und Lebens- und Umweltqualität zu gewährleisten.

Senat und Bezirke wollen mit der Leitlinie für ein Bezirke übergreifendes Hamburger Maß bei der Umsetzung städtebaulicher Lösungen mit einer angemessenen Dichte und Höhe der Bebauung einstehen und zur Umsetzung des Senatsziels zur Schaffung von 10.000 Baugenehmigungen im Jahr für Wohnungen überwiegend im bestehenden Siedungsgefüge beitragen.

Die Leitlinie ist als ‚städtebauliches Entwicklungskonzept‘ im Sinne des § 1 Abs. 6 Ziffer 11 BauGB im Bauleitplanverfahren zu berücksichtigen und stellt eine Konkretisierung öffentlicher Belange dar, die in die Ermessensentscheidung im Baugenehmigungsverfahren, bei der Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB einzubeziehen ist.

B. Ziel

Die Leitlinien formulieren das gemeinsame Verständnis und den dafür erforderlichen Handlungsrahmen für ein angemessenes Hamburger Maß einer nachhaltigen wie zukunftsorientierten Siedlungsentwicklung. Das in den Leitlinien beschriebene Hamburger Maß soll ein gemeinsames Ziel für angemessene städtebauliche Lösungen in verschiedenen Lagen und für alle Nutzungsarten darstellen unter der Prämisse, schonend mit Grund und Boden umzugehen.

Die Instrumente und Maßnahmen sollen mit dazu beitragen, dass in Hamburg die notwendige Zunahme der baulichen Dichte nach einheitlichen Maßstäben gesteuert wird.

C. Inhalt und Aufbau

Hohe städtebauliche Dichten sind flächeneffizient, schaffen mehr Wohnraumangebot und fördern in gemischt genutzten Strukturen zugleich das Entstehen lebendiger Quartiere. Dichtere gemischte Quartiere unterstützen die in der Leipzig-Charta geforderte Stadt der kurzen Wege. Urbane Dichtewerte sind daher sowohl für die Innenentwicklung, als auch für die Strategie ‚Mehr Stadt an neuen Orten‘ die richtige Antwort.

Die Bezirke und der Senat stimmen darin überein, dass Hamburg in weiten Teilen noch Potenzial für neue bzw. intensivierete Nutzungen im vorhandenen Siedlungsraum hat, ohne dabei seine grüne Qualität und seine hohe Attraktivität einzubüßen.

In der Leitlinie werden die unterschiedlichen Dichtezonen in Hamburg beschrieben, die entsprechend der jeweiligen Strukturen und ihrer jeweils kleinräumlichen Einbindung unterschiedlicher Strategien bedürfen. Des Weiteren wird auf Stadträume eingegangen, die bei der Aktivierung von Entwicklungspotenzialen besonders im Fokus stehen.

Das in der Leitlinien beschriebene Hamburger Maß und die Umsetzungsstrategien sollen dazu führen durch angemessene städtebauliche Lösungen schonend mit Grund und Boden umzugehen.

Die operative Umsetzung dieses Ziels verbunden mit dem Ziel des flächeneffizienten Bauens für alle Nutzungsarten liegt überwiegend in der Federführung und der Verantwortung der Bezirke für das verbindliche Planrecht und für die Baugenehmigungen.

Die Prüfung aller fachlichen Belange und die fach- und sachgerechte Abwägung bildet dabei die Grundlage für die beschriebenen Ziele des Hamburger Maßes.

D. Behördenabstimmung

Die Senatskanzlei, die Finanzbehörde die Behörde für Umwelt und Energie und die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation haben der Vorlage zugestimmt. Die Behörde für Inneres und Sport, die Behörde für Schule und Bildung, die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration und die Behörde für Kultur und Medien haben zugestimmt. Die Justizbehörde hat keine rechtlichen Bedenken. Die Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung hat keine gleichstellungspolitischen Bedenken. Änderungswünsche wurden berücksichtigt.

Die Bezirke wurden beteiligt und haben der Vorlage zugestimmt. Änderungswünsche wurden berücksichtigt.

E. Petitum

Die Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau wird gebeten,

- von den Ausführungen Kenntnis zu nehmen und
- die Leitlinie ‚Hamburger Maß – Leitlinien zur lebenswerten kompakten Stadt‘ zu beschließen (siehe Anlage).

Hamburger Maß – Leitlinien zur lebenswerten kompakten Stadt

I. Anlass und Ziel

Hamburg ist eine attraktive Stadt, in der viele Menschen leben wollen. Die Bevölkerung wächst und in der 13. Koordinierten Bevölkerungsvorausrechnung wird für das Jahr 2030 ein Anstieg der Bevölkerung auf 1,9 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner prognostiziert, der auch weiterhin durch die 14. Koordinierte Bevölkerungsvorausrechnung bestätigt wird.

Aufgabe des Senates ist es, dieses Wachstum unter vielen Aspekten verantwortungsvoll und qualitativ zu gestalten. Dies bedeutet, nicht nur Wohnungen zu bauen, die für die Stadtbevölkerung bezahlbar sind, sondern auch neue Arbeitsstätten zu ermöglichen. Das Wachstum der Stadt erfordert darüber hinaus, die soziale und die Bildungsinfrastruktur, den öffentlichen Nahverkehr, die technische Infrastruktur der Stadt ebenso wie Angebote für Kultur, Sport und Freizeit weiterzuentwickeln. Dies wird die Lebensqualität unserer Stadt nachhaltig stärken.

Zu einer der wichtigsten Aufgaben der Stadtentwicklung in dieser Zeit zählt es auch eine gute Balance zu finden zwischen der Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen und für einen guten privaten und öffentlichen Frei- und Erholungsraum zu sorgen. Dabei soll die großartige Qualität der Hamburger Natur- und Landschaftsräume, die auch Bestandteil des Grünen Netzes sind, bewahrt und weiter entwickelt werden.

Senat und Bezirke wollen Leitlinien vorgeben für angemessene städtebauliche Lösungen sowie eine angemessene Dichte und Höhe der Bebauung. Ziel ist es, die endliche Ressource Fläche effizient zu nutzen und Hamburg als Stadt für Alle mit hoher Lebensqualität weiter zu entwickeln.

Diese Leitlinien formulieren das gemeinsame Verständnis und den dafür erforderlichen Handlungsrahmen für ein angemessenes Hamburger Maß einer nachhaltigen wie zukunftsorientierten Siedlungsentwicklung.

II. Stadtentwicklungsstrategie

Stadt und Dichte

Hamburg verfügt über eine hohe baukulturelle und städtebauliche Vielfalt. In dieser Vielfalt von Lagequalitäten, Quartieren, Baustilen und baulichen Dichten haben Menschen mit sehr unterschiedlichen Lebenswünschen eine Heimat gefunden und diese vielfach mit gestaltet. Der mit dem Wachstum der Stadt verbundene Veränderungsprozess – neue Wohnungen und Nachbarn nebenan oder eine neue U-Bahn – wird

von einigen als bedrohliche Veränderung, von anderen aber auch als Chance für eine nachhaltige Sicherung und Verbesserung der eigenen Lebensqualität wahrgenommen werden.

Der Senat will gemeinsam mit den Bezirken die aktuell mit dem Wachstum und Veränderungsprozess der Stadt einhergehenden großen Chancen nutzen, um in einem breiten Konsens die Stadt und ihre Quartiere nachhaltig für die Zukunft zu entwickeln.

Dabei spielt das Thema ‚Dichte‘ für die künftige Lebensqualität eine wichtige und vielerorts konflikträchtige Rolle. Die Debatte ‚vor Ort‘ beschränkt sich dabei häufig auf die bauliche Dichte, gemessen an der Geschossflächenzahl gemäß Baugesetzbuch (BauGB) und der Höhe der Gebäude.

Diese Beschränkung wird der Komplexität der in diesem Thema liegenden Fragen, Aspekte und der Chancen aber nicht gerecht. Es hat sich gezeigt, dass die von vielen Menschen gesuchte Urbanität und städtische Vielfalt, vielfach einhergehend mit einer urbanen, städtischen Konzentration von Funktionen und Baulichkeiten sich nicht allein durch ein hohes Maß an baulicher Dichte schaffen lässt.

Die beliebten Gründerzeitviertel verdanken ihren Reiz nicht nur der zentralen Lage und ihren Fassaden, sondern auch der Blockstruktur mit ihren geschützten grünen Innenhöfen, der konzentrierten öffentlichen Nutzung von Erdgeschosszonen, den integrierten öffentlichen Grünflächen, ihrem gemischten hervorragenden Angebot an öffentlicher und privater Infrastruktur sowie dem direkten Zugang zum öffentlichen Raum mit seiner spezifischen und dichten Stadtatmosphäre. Erst aus der Summe dieser Faktoren ergibt sich die Qualität, die entscheidend mit darauf beruht, dass hier sehr viele Menschen auf vergleichsweise kleiner Fläche wohnen und arbeiten.

Diese Balance und Mischung, die beachtet werden muss, um Lebensqualität und gesunde Lebensverhältnisse zu schaffen, stellt sich in jedem Projekt als neue Herausforderung dar.

Auch künftig sollen die jeweils vor Ort zu findenden städtebaulichen und architektonischen Lösungen höchst vielfältig sein. Die Stadt soll nicht nur funktionieren, sie soll auch positiv Überraschendes und neue Lösungen bieten, im Freiraum ebenso wie in ihrer baulichen Gestalt, im Infrastrukturangebot und für eine zukunftsgerechte Mobilität. Sie soll vor allem Lebensqualität bieten.

Entscheidend ist, bei neuen Vorhaben im Planungsprozess an die Qualität des vorgefundenen Bestandes und des zu entwickelnden Ortes anzuknüpfen und hieraus neue Lösungen zu entwickeln, die neben einer Nutzungs- und Angebotsvielfalt sowie baugestalterischen Qualität auch dem Anspruch der Flächeneffizienz in hohem Maße Rechnung tragen.

Hamburgs Qualität und Anziehungskraft liegt gerade auch in der Vielfalt der Lagen und Quartiere. Und sie beruht - neben weiteren Faktoren - maßgeblich auf der großen Präsenz von Grün und Wasser in der Stadt und einer hohen Baukultur.

Es geht um die hohe Kunst, Stadträume zu schaffen, deren Qualität in der Vielfalt ihrer Bausteine und – grünen - Freiräume viele Menschen überzeugt und sich nicht in der

Debatte auf die Frage ‚grau contra grün‘ – Baufläche oder Freifläche – reduziert. Eine gute Baukultur ist dafür das Stichwort. Dafür gibt es eine Vielzahl von guten Beispielen in Hamburg, aktuell und aus den vergangenen Jahrzehnten, aus denen gelernt und Neues entwickelt werden kann.

Hamburg hat als Stadtstaat hervorragende Voraussetzungen, den Entwicklungsprozess im Sinne dieser Ziele zu steuern und zu gestalten, in kooperativer Zusammenarbeit mit den Bürgerinnen und Bürgern, den Investorinnen und Investoren, Entwicklerinnen und Entwicklern und den Fachplanerinnen und Fachplanern, den städtischen Gesellschaften, der Verwaltung und der Politik.

Diese Herausforderungen und der darin enthaltene Qualitätsanspruch finden sich in den zentralen Zielen der Stadtentwicklung ‚Mehr Stadt in der Stadt‘ und ‚Mehr Stadt an neuen Orten‘ wieder, die gleichermaßen die grundlegenden Strategien der Stadtentwicklung beinhalten.

Mehr Stadt in der Stadt

Hamburg setzt weiterhin auf den Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung, um die vorhandenen Infrastrukturen nutzen zu können und die endliche Ressource Fläche zu schonen. Über 80 % der Entwicklungsflächen für den künftigen Wohnungsbau liegen im bestehenden bebauten Bereich. Dieser Schwerpunkt wird auch im Bereich der Arbeitsstättenentwicklung verfolgt und spiegelt sich innerhalb der Konzepte für die Gewerbeflächenentwicklungen wider. Analog zu den Stadtentwicklungsvorhaben der Leitidee ‚Mehr Stadt an neuen Orte‘ entwickeln sich Arbeitsstätten in den Bereichen Gewerbe, Produktion und Innovation.

Entwicklungspotenziale hierfür und für den Ausbau und die Ergänzung von technischer, sozialer und Bildungsinfrastruktur sowie für die Neuanlage und Verbesserung der Qualität öffentlicher Freiräume bestehen an vielen Orten in der Stadt:

- in großen und in kleinen Konversionsflächen,
- in klugen Rochaden von Flächennutzungen,
- in den Zentren,
- um bestehende und künftige Schnellbahnhaltestellen,
- in meist locker bebauten Siedlungen der 1950er, -60er und -70er Jahre,
- an lückenhaft und niedrig bebauten Rändern von Magistralen.

Einfamilienhausgebiete, die die geringste bauliche Dichte aller Baugebietstypologien aufweisen, befinden sich teilweise bereits in einem Prozess der Transformation. In Gebieten älteren Baualters können Sanierungsbedarf und ein sukzessiver Generationswechsel in der Bewohnerschaft den Anstoß und die Chance dazu geben, im Siedlungsbestand insbesondere das Wohnungspotential zu erhöhen. Dadurch kann das vorhandene Infrastrukturangebot gestärkt werden.

Im Bereich der Arbeitsstättenentwicklung liegen noch viele Entwicklungsoptionen innerhalb der bestehenden gewerblichen Standorte. Ihren Bestand gilt es zu berücksichtigen, um auch stärker störenden Betrieben den für ihre Entwicklung erforderlichen Platz im städtischen Gefüge einzuräumen. Eine effizientere Grundstücksausnutzung, eine höhere Arbeitsplatzdichte sowie eine nachhaltige und architektonisch anspruchsvolle Gestaltung sind bei Neuplanungen und Veränderungen zentrale Kriterien.

Wie alle Städte profitiert Hamburg von veränderten Arbeitswelten und Innovationen im technischen Umweltschutz, die vielerorts eine engere räumliche Verflechtung von Wohnen und Arbeiten erlauben. Dies wird inzwischen auch durch die neuen Urbanen Gebiete planungsrechtlich ermöglicht. Diese Änderung der Baunutzungsverordnung (BauNVO), die mehr Freiheit für neue städtische Lösungen zulässt, geht vor allem auf die Initiative Hamburgs zurück.

Mehr Stadt an neuen Orten

Das in dieser Legislaturperiode ergänzte Ziel ‚Mehr Stadt an neuen Orten‘ greift die Strategie ‚Mehr Stadt in der Stadt‘ inhaltlich auf und ergänzt sie um die Erkenntnis, dass der dynamische Veränderungsprozess auch die Herausforderung beinhaltet, an ausgewählten Stadtrandlagen neue Quartiere zu entwickeln. Hier geht es darum, den derzeitigen Siedlungsraum zu erweitern, weil die Mobilisierung von Entwicklungsoptionen im bestehenden Siedlungsraum allein in den kommenden Jahren nicht ausreichen wird.

Mit dieser planerischen Herausforderung sind Hamburg und viele weitere Städte seit vielen Jahren nicht mehr konfrontiert gewesen. Die Herausforderung liegt darin, Stadtqualitäten für diese Orte neu zu entwickeln und in robuste Planwerke umzusetzen, die noch Zukunftsoptionen zulassen. Dies stellt einen hohen Anspruch an den dafür erforderlichen Entwicklungs- und Steuerungsprozess. Nicht nur Wien, Amsterdam, Stockholm und Helsinki zeigen aktuell in hervorragenden Beispielen, dass es gelingen kann, Dichte und Lebensqualität in hoher Vielfalt zu erzeugen, die dem Erfordernis des flächeneffizienten Bauens Rechnung tragen.

Grüne, gesunde und soziale Stadt

In einer dichter werdenden Stadt muss auf gesunde Lebensverhältnisse und den Schutz von Umwelt und Ressourcen geachtet werden. Eine hohe bauliche Dichte muss dazu aber nicht im Widerspruch stehen, sondern ist in vielen Fällen Voraussetzung zur Erreichung dieser Ziele, weil eine kompakte Bauweise zugleich flächensparend sein kann. Lebensqualität setzt in diesem Sinne voraus, dass quartiersbezogen eine Balance zwischen hoher Dichte und öffentlichen Räumen hergestellt wird, die z.B. den Anforderungen an eine angemessene Freiraumversorgung, eine effektive Regenwasserbewirtschaftung oder der Luftreinhaltung genügt.

III. Städtebauliche Dichte – das Hamburger Maß

Hohe städtebauliche Dichten sind flächeneffizient, schaffen mehr Wohnraumangebot und fördern in gemischt genutzten Strukturen zugleich das Entstehen lebendiger Quartiere. Dichtere gemischte Quartiere unterstützen die in der Leipzig-Charta geforderte Stadt der kurzen Wege. Urbane Dichtewerte sind daher sowohl für die Innenentwicklung als auch für die Strategie ‚Mehr Stadt an neuen Orten‘ die richtige Antwort. Die Bezirke und der Senat stimmen darin überein, dass Hamburg in weiten Teilen noch Potenzial für neue bzw. intensiviertere Nutzungen im vorhandenen Siedlungsraum hat, ohne dabei seine grüne Qualität und seine hohe Attraktivität einzubüßen.

Das in diesen Leitlinien beschriebene Hamburger Maß für Ziele, Regeln und Instrumente soll ein gemeinsames Ziel für angemessene städtebauliche Lösungen in verschiedenen Lagen darstellen unter der Prämisse, schonend mit der vorhandenen Fläche umzugehen. Dies bezieht sich auf alle Orte und Nutzungsarten.

Die Stapelung von Wohnraum auf wohnverträglichem Gewerbe soll künftig ebenso auf der Agenda stehen wie auch der Vorrang des mehrgeschossigen Bauens gegenüber dem Bau von Gebäudetypologien mit geringer städtebaulicher Dichte, etwa freistehenden Einfamilienhäusern. Auch in städtischen Randlagen ist das Ziel, höhere bauliche Dichten zu realisieren, unter Beachtung der örtlichen Verhältnisse.

Die Schaffung von Wohnraum kann vielfach nicht umgesetzt werden, ohne Zielkonflikte mit bestehenden Nutzungen bzw. Flächenkonkurrenzen mit anderen Nutzungen aufzuwerfen. Für die Lösung werden flächenschonende, kompaktere Bauweisen erforderlich sein. Auch muss es gelingen, die freiräumliche Versorgung zu sichern, die sozialen Aspekte angemessen zu berücksichtigen und für weitere stadträumliche Erfordernisse, wie z.B. für die Rückhaltung von Oberflächenwasser vorzusorgen. Ziel muss es sein, dass mit jedem neuen Bauvorhaben auch ein positiver Beitrag, ein Mehrwert zu sozialen, verkehrlichen und grünen Infrastrukturen geleistet wird, von dem das Quartier insgesamt profitiert. Hierbei müssen alle Nutzungen, auch in oberen Geschossen oder auf Dachflächen, in der Planung berücksichtigt werden.

Hamburg zeichnet sich durch unterschiedliche Dichtezonen aus, die entsprechend der jeweiligen Strukturen und ihrer jeweils kleinräumlichen Einbindung unterschiedlicher Verdichtungsstrategien bedürfen (siehe Anlage 1):

- Die **Innere Stadt** umfasst das Gebiet zwischen Wallring und der Güterumgebungsbahn und ist gekennzeichnet durch eine überwiegend hohe Dichte, die aus städtebaulichen Gründen die Obergrenzen des § 17 BauNVO in einigen Teilen auch deutlich überschreitet. Die dort noch mögliche städtebauliche Entwicklung ist schon aufgrund der Bodenwerte hoch verdichtet und erfordert, dass der Fokus der Planung auf der Qualitätssicherung für gesunde und attraktive Lebensverhältnisse in gemischten Strukturen liegt. Hier sind kleinteilige, in die kompakte Bebauungsstruktur eingepasste und sensible Maßnahmen gefragt. Die wenig dicht bebauten Bereiche in der Inneren Stadt (z.B. Rothenburgsort) bzw. die Bereiche mit Potenzial für eine Transformation / Neuorganisation (z.B.

Hammerbrook) sollen mit dem Ziel entsprechend hoher Dichten weiterentwickelt werden.

- Die sich ringförmig um die Innere Stadt legende Urbanisierungszone (überwiegend zwischen Güterumgehungsbahn und dem zweiten Grünen Ring) weist bei überwiegend guter Anbindung an das Schnellbahnnetz z.T. geringe bauliche Dichten auf. Neben den bekannten großen Stadtentwicklungsprojekten, bei denen große Gebiete durch Konversion z.B. ehemaliger Gewerbe- oder Verkehrsflächen ihr Gesicht wandeln, gibt es hier stellenweise weniger dichte Bebauung – von Wohnsiedlungen der 1950er bis 1970er Jahre, über große Gewerbegebiete bis hin zu weitläufigen Einfamilienhausgebieten. Hier befindet sich eine Vielzahl an kleineren Entwicklungsflächen, die Potenzial für ‚Mehr Stadt in der Stadt‘ bieten, mehr Wohnungen, mehr Arbeitsstätten und mehr Lebensqualität im Sinne einer qualitätsvollen und zukunftsfähigen Transformation. Eine Sonderstellung nehmen dabei größere zusammenhängende Industrie- und Gewerbebestände ein.
- Der Bereich der außerhalb des zweiten Grünen Rings liegenden **Äußeren Stadt** ist besonders großräumig und in der Regel wenig dicht bebaut. Die äußere Stadt wird geprägt durch kleinteilige und lockere Siedlungsgebiete und die Großwohnsiedlungen der 1960er und 1970er Jahre. Hier besteht noch in unterschiedlichen Typologien erhebliches Potenzial, zumindest in den durch öffentlichen Nahverkehr gut erschlossenen Bereichen, in Zentren und entlang von Magistralen oder Hauptverkehrsstraßen, mehr Dichte zu ermöglichen.

Die folgenden Stadträume stehen bei der Aktivierung von Entwicklungspotenzialen besonders im Fokus:

- Insbesondere im Bereich der teilweise lückenhaft und unterdimensioniert gefassten **Magistralen** (siehe Achsenkonzeption des Erläuterungsberichts zum Flächennutzungsplan 1997 und Räumliches Leitbild 2007/2017) sind noch Potenziale auch für Wohnungsbau vorhanden, sofern die Immissionskonflikte durch bauliche oder technische Lösungen bewältigt werden können. Hier kann eine zeitgemäße Nutzungsmischung geschaffen werden, z.B. durch Ausweisung von Urbanen Gebieten.
- Die im Hamburger Flächennutzungsplan festgelegten **zentralen Standorte** (siehe auch Hamburger Leitlinien für den Einzelhandel 2014)¹ bedürfen grundsätzlich einer erhöhten planerischen Aufmerksamkeit. Schon allein durch ihre Prägung und Nutzungsvielfalt sind dies Orte der besonderen sozialen Dichte und Begegnung, was sich in der baulichen Ausprägung erkennbar zeigen und sich damit auch in der jeweiligen baulichen Dichte widerspiegeln soll.
- Von der Nähe zu bestehenden und künftigen **Schnellbahnstationen** sollen noch mehr Menschen profitieren können. Gemäß Flächennutzungsplan wird

¹ Zu berücksichtigen ist dabei die Aktualisierung des Hamburger Zentrenkonzeptes, die ggf. zu Änderungen, Ergänzungen bzw. Präzisierungen der im Flächennutzungsplan festgelegten zentralen Standorte führen kann.

der Fußgängereinzugsbereich einer Schnellbahnhaltestelle durch einen Radius von 600m um den Mittelpunkt der Haltestelle definiert. Er entspricht einer maximalen Fußwegzeit von 10 Minuten. Eine stärkere Bebauung um diese Standorte herum, auch über den 600 m - Einzugsbereich hinaus, leistet einen Beitrag zur besseren Ausnutzung städtischer Infrastruktur und Stärkung umweltfreundlicher Mobilität.

IV. Umsetzungsstrategien zum Maß der baulichen Dichte

In dem im Jahr 2016 geschlossenen ‚Vertrag für Hamburg‘ haben Senat und Bezirke vereinbart, dass Wohnungsbau in aller Regel in verdichteter, möglichst mehrgeschossiger Bauweise erstellt werden soll.

Die operative Umsetzung dieses Ziels verbunden mit dem Ziel des flächeneffizienten Bauens für alle Nutzungsarten liegt überwiegend in der Federführung und der Verantwortung der Bezirke für das verbindliche Planrecht und für die Baugenehmigungen.

Die folgenden Instrumente und Maßnahmen sollen mit dazu beitragen, dass in Hamburg in vergleichbaren städtebaulichen Situationen ein einheitliches Maß der baulichen Dichte zur Anwendung kommt.

Quartiersdichte

Zur Beurteilung der baulichen Dichte wird bisher meist die Geschossflächenzahl (GFZ) und die Grundflächenzahl (GRZ) gemäß BauNVO betrachtet. Die GFZ gibt das Verhältnis der gesamten gebauten Geschossflächen eines oder mehrerer Gebäude zur Größe des jeweiligen Grundstücks an und ist häufig das verbindliche Maß im geltenden Planrecht. Dieses grundstücksbezogene Maß bezieht das Umfeld, das Quartier, im Entscheidungsprozess nicht mit ein.

Hamburg wird den Quartiersbezug, der bisher nur in der fachlichen Debatte, aber nicht in der Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung (BauNVO) Eingang gefunden hat, im Planungsprozess stärker berücksichtigen. Mit der informellen ‚Quartiersdichte‘ wird die gesamte gebaute Geschossfläche eines Quartiers bezogen auf eine ausgewählte Quartiersumgrenzung, die alle Außenräume wie Parks, Plätze und Straßenräume umfasst, bezeichnet.

Die Veröffentlichung ‚Mehr Stadt in der Stadt – Chancen für mehr urbane Wohnqualitäten in Hamburg‘ erläutert die Methodik insbesondere auf Basis von Untersuchungen Hamburger Quartiere und zeigt best practice - Beispiele (Hrsg. BSU, 2013, <https://www.hamburg.de/stadtplanung/4126904/fachkonferenz/>).

Der Charakter und der Eindruck von Dichte in einem Stadtraum werden nicht in Bezug auf eine einzelne Parzelle geprägt, sondern in einem größeren Zusammenhang aus dem Verhältnis der Gebäudevolumina zum gesamten Stadtraum, also auch den öffentlichen Außenräumen. Wenn entsprechende Freiräume in der direkten Umgebung vorhanden sind, können auch höhere grundstücksbezogene Dichtewerte als in der

Nachbarschaft vorhanden städtebaulich begründet werden. Dies setzt voraus, dass alle Belange, insbesondere die des Stadtklimas, der Wasserwirtschaft und der Freiraumversorgung frühzeitig in die Planungsprozesse einbezogen und innovative Lösungen für die Integration unterschiedlicher Nutzungen gefunden werden.

Senat und Bezirke werden gemeinsam dafür sorgen, dass in der Bauleitplanung die Regelobergrenzen bezüglich Grund- und Geschossflächenzahlen des § 17 BauNVO in den Baugebieten möglichst ausgenutzt werden. Darüber hinaus wird jeweils geprüft, ob auch eine Überschreitung aus städtebaulichen Gründen vertretbar ist. Innerhalb der Großstadt Hamburg sind städtebaulich höhere Dichtewerte auch im Bereich der Äußeren Stadt fallweise sinnvoll und auch möglich.

Insbesondere in Gebieten mit niedriger Quartiers- und Einwohnerdichte sollen im Planungsverfahren höhere bauliche Dichten vorgesehen werden, um die Quartiersdichte angemessen zu erhöhen.

Freiräume

Senat und Bezirke sind sich einig, dass eine dicht bebaute und lebenswerte Stadt in engem Zusammenhang mit einem angemessenen Maß an qualitätsvollen Grün- und Freiräumen steht. Je nach Lage im Stadtgebiet sind innovative Lösungen, vor allem in den innerstädtischen hochverdichteten Gebieten, gefordert. In der dichten Stadt sind öffentliche Freiräume mit hoher Nutzungs- und Aufenthaltsqualität besonders wichtig.

Eine weitere bauliche Verdichtung soll deshalb mit der Schaffung neuer oder der Aufwertung bestehender Freiräume einhergehen. In dem Fachbeitrag ‚Mehr Stadt in der Stadt – Gemeinsam zu mehr Freiraumqualität in Hamburg‘ (2012) sind eine Reihe von Handlungsempfehlungen formuliert, die bei Projekten städtebaulicher Verdichtung zu berücksichtigen sind. Dabei ist besonderes Augenmerk auf die Stadträume zu richten, die mit öffentlichen Freiräumen unterversorgt sind.

Mit der Stadt und der Bevölkerungsdichte wächst auch der Nutzungsdruck auf den Freiraum: Mehr Akteure erheben Anspruch auf Nutzbarkeit, fordern adäquate altersgerechte Angebote und konkurrieren um ein knappes städtisches Gut. Ihre Anforderungen stehen einander nicht selten diametral gegenüber – nicht nur bezüglich der Angebote und Gebrauchsqualität, sondern auch hinsichtlich der Gestaltung und Atmosphäre und der Benutzungsregeln.

Auch unter dem Gesichtspunkt des demographischen Wandels sind wohnortnahe, multifunktionale Freiräume zu entwickeln. Gemeint ist die mehrfache Belegung desselben Orts mit unterschiedlichen Nutzungsmöglichkeiten, die sich zeitlich und räumlich differenziert überlagern, damit möglichst viele Nutzergruppen mit ihren Bedürfnissen zu ihrem Recht kommen.

Aufgrund der vom Senat verfolgten Gründachstrategie sind insbesondere auch Dachflächen mit einzubeziehen. Gründächer schaffen Möglichkeiten auch für die solare Energiegewinnung oder eine wohnungsnahe Freiraumnutzung.

Zudem sind gerade in dichteren Gebieten auch die erforderlichen ebenerdigen Flächen für Kinderspiel (gemäß HBauO), Fahr- und Lastenradstellplätze sowie Abstellmöglichkeiten für Kinderwagen oder Rollatoren zu beachten. Gerade vor dem Hintergrund des sich schon jetzt abzeichnenden und des weiter zu erwartenden Wandels der Mobilitätsgewohnheiten werden sich diese Anforderungen erhöhen und sind bei Planungen von Quartieren und Gebäuden frühzeitig zu berücksichtigen.

Einsatz von Urbanen Gebieten gemäß § 6a BauNVO

In Hamburg soll die Anwendung des Urbanen Gebiets verstärkt geprüft werden. Das Urbane Gebiet erleichtert es, eine kompakte, gemischte Stadtstruktur bei hohen baulichen Dichten planungsrechtlich zu ermöglichen. Hierbei ist gerade die Möglichkeit einer flexiblen Mischung zwischen Wohnnutzung und gewerblicher Nutzung bei Dichten, die sich den Qualitäten der beliebten Gründerzeitquartiere annähern können, von Bedeutung. Das Urbane Gebiet kann somit die Innenentwicklung gemischter Quartiere mit einem hohen Wohnanteil und die Umsetzung von gestapelten Arbeitsstätten an ausgewählten Stellen im gesamten Stadtgebiet unterstützen.

Perspektivische Entwicklung von Gebieten mit geringen Dichten

Ein besonderer Fokus der Innenentwicklung ist auf Gebiete mit bisher geringen baulichen Dichten zu lenken. Dies betrifft insbesondere die Weiterentwicklung von 1950er/60er/70er-Jahre-Siedlungen unter Berücksichtigung der Qualitäten des Bestandes sowie die Entwicklung entlang der Magistralen. Auch in der perspektivischen Entwicklung von bestehenden Einfamilienhausgebieten, die sich im Struktur- und Generationswandel befinden, bieten sich Chancen für bauliche Ergänzungen im Rahmen des vorhandenen oder zukünftigen Bau- und Planungsrechts, die künftig stärker genutzt werden können.

Auch am Stadtrand sind angemessene Dichten und Mischungen zu realisieren, um den Herausforderungen der sich verändernden demographischen Entwicklung und den verschiedenen Lebensstilen zu entsprechen. Da Reine Wohngebiete monofunktional nur dem Wohnen dienen, sind sich Bezirke und Senat einig, dass die Neuausweisung von Reinen Wohngebieten in Hamburg grundsätzlich nicht mehr zeitgerecht ist. Diese werden möglichst nicht mehr ausgewiesen.

Bei Neuplanungen von gartenbezogenen Wohngebieten sollen grundsätzlich städtebaulich effizientere Gebäudetypologien mit relativ geringer Flächeninanspruchnahme (z. B. gestapelte Reihen- und Stadthäuser) vorgesehen werden, um der Nachfrage nach suburbanen Wohnformen Rechnung zu tragen. Mit Ergänzungen von strukturstabilen bestehenden Einfamilienhausgebieten oder bei Arrondierungen sollen durch zeitgemäße Gebäudetypologien und durch das Ausschöpfen des baurechtlichen Rahmens Entwicklungspotentiale realisiert werden.

Bebauungspläne mit dem Ziel, ein bestehendes sehr locker, niedrig bebautes Quartier zu erhalten, sollen grundsätzlich nur dann aufgestellt werden, wenn eine hohe städtebauliche Wertigkeit mit dem Ziel der Sicherung des besonderen Stadtbildes vorliegt. In diesen Fällen sollen parallel Erhaltungsfestsetzungen nach § 172 BauGB getroffen werden.

Kompakte Bauweisen auch bei Gewerbe, sozialen Einrichtungen sowie Einzelhandel

Flächeneffizienz soll nicht nur im Wohnungsbau, sondern auch bei Einrichtungen der sozialen Infrastruktur, bei Bildungs- sowie bei Versorgungseinrichtungen, Einzelhandel und Gewerbe Ausdruck finden – vor allem in den Zentren, aber auch in anderen Lagen der Stadt. Hierfür werden ressourcenschonende, kompaktere Typologien erforderlich. Eingeschossige Flachbauten sollen nur noch bei technischer und betrieblicher Notwendigkeit realisiert werden. Große ebenerdige Stellplatzanlagen sind zu vermeiden. Das Ziel der Stapelung von gewerblichen Funktionen ist für Hamburg ein wichtiger Weg. Daher sollen Gewerbenutzungen bei begrenzten Flächen mehr in die Höhe als in die Breite gehen. Neues Planrecht soll diesem Ziel Rechnung tragen. Im Bereich der Arbeitsstätten ist das Positionspapier ‚Gewerbeflächenentwicklung 2030‘ heranzuziehen.

Die Mischung von Wohnungsbau mit anderen Nutzungen, insbesondere im Erdgeschoss, ist genauso Senatsziel wie die Überbauung von Einzelhandelsnutzungen und wohnverträglichem Gewerbe mit mehrgeschossigem Wohnungsbau oder sozialer Bildungs- oder Freizeitinfrastruktur.

Schulen mit dem inzwischen flächendeckenden Anspruch an Ganztätigkeit, benötigen nicht nur genügend Unterrichtsräume, sondern auch ausreichend Frei- bzw. Sportflächen. Insofern stellen Schulen besondere Anforderungen an den Flächenbedarf.

Einzugsbereiche der Schnellbahnstationen

Es gibt in Hamburg Schnellbahnstationen (U- und S-Bahnstationen) im Bestand und in der Planung, in deren Einzugsbereich nur vergleichsweise geringe bauliche Dichten vorhanden sind. Das Ziel, den Modal Split zugunsten des öffentlichen Personennahverkehrs zu erhöhen, ist von hoher Bedeutung für die nachhaltige Lebensqualität in der Stadt.

Im engeren unmittelbaren Bereich der Schnellbahnhaltestellen werden daher bei der Neuplanung möglichst verdichtete, nutzungsgemischte und mehrgeschossige Bebauungen in einem urbanen Maßstab vorgesehen. Ferner wird geprüft, ob bestehendes Planrecht zugunsten einer höheren Dichte und Nutzungsmischung auch mit Ausweitung des Urbanen Gebiets im weiteren Einzugsbereich von Schnellbahnstationen angepasst werden kann.

Bauleitplanverfahren / Baugenehmigungsverfahren (Städtebauliche Dichte als öffentlicher Belang)

Die in diesen Leitlinien formulierten Ziele einer höheren Quartiersdichte, einer kompakten Stadt und einer höheren Verdichtung entlang der Magistralen und im Umkreis von Schnellbahnstationen stellen auch einen öffentlichen Belang im Baugenehmigungsverfahren dar. Sie sind bei der Entscheidung über Befreiungen nach § 31 Abs. 2 BauGB zu berücksichtigen.

Die Leitlinie ist als ‚städtebauliches Entwicklungskonzept‘ im Sinne des § 1 Abs. 6 Ziffer 11 BauGB im Bauleitplanverfahren zu berücksichtigen. Sie leitet auch das Ermessen der Bezirksverwaltung unter Vorbehalt der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB.

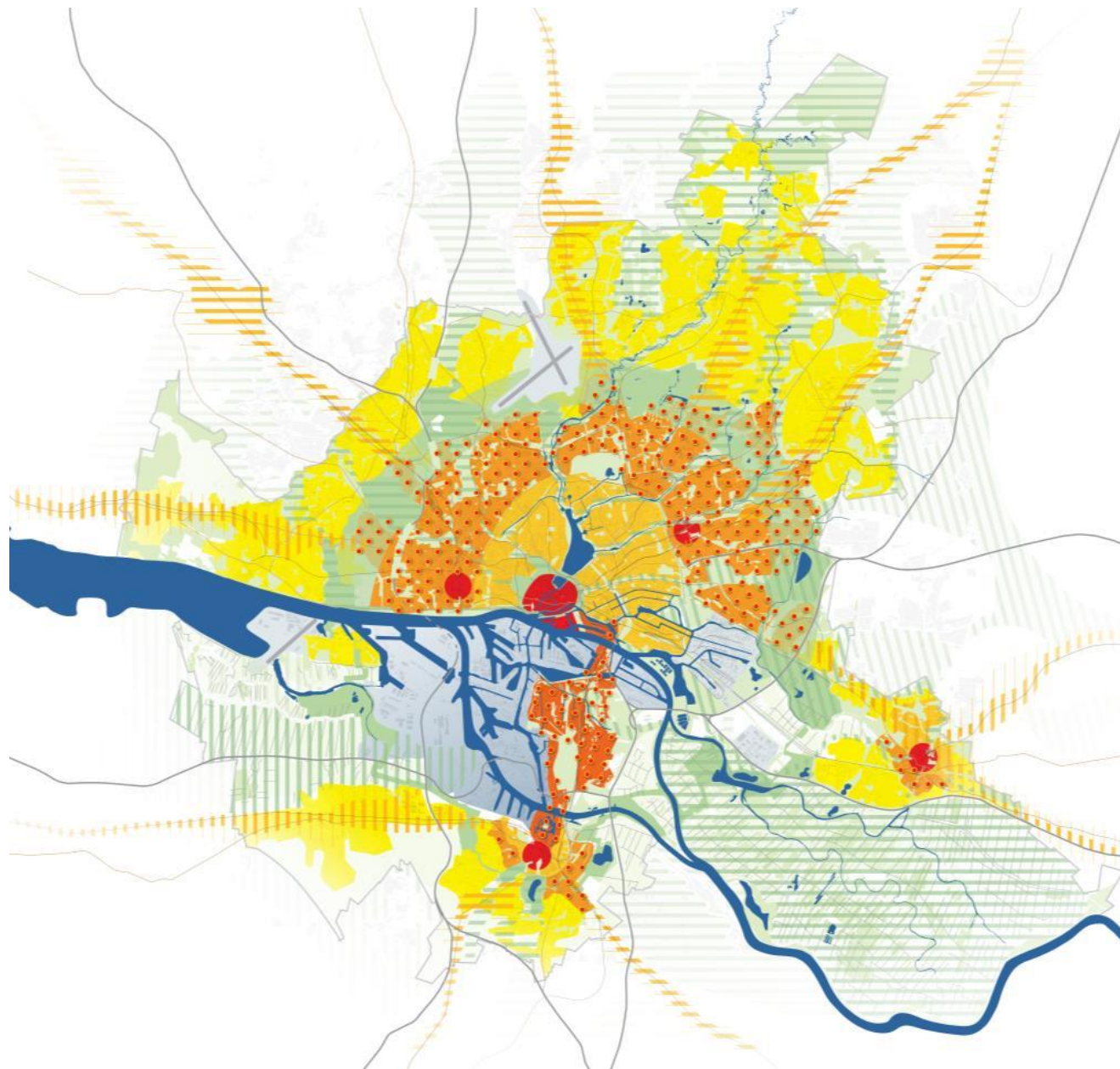
V. Fazit

Jede räumliche Planung bedarf eines besonderen Prozesses zur Erörterung und Festlegung der städtebaulichen Dichte. Als Grundlage sollen seitens der Bezirke quartiersbezogene Entwicklungsziele (Nutzungsziele, Klimafolgenanpassung, Freiraumentwicklung, Bebauungsstruktur) soweit diese nicht schon vorliegen, gemäß den Grundsätzen dieser Leitlinien entwickelt werden. Die dann als Orientierungsrahmen für weitere Planungen dienen. Sie sollen auch richtungsetzend wirken bei Befreiungen im Baugenehmigungsverfahren, indem sie verlässliche Orientierung für die behördliche Entscheidung geben und so auch ein zügiges und verlässliches Baugenehmigungsverfahren unterstützen.

Anlage:

Leitplan zur Stadtentwicklung Hamburg 2030

Anlage Hamburger Maß – Leitlinien zur lebenswerten kompakten Stadt



-  City - HafenCity
-  Hafengebiet mit Güterumschlag und Industrie
-  Urbanisierungszone mit Potenzial für "Mehr Stadt in der Stadt"
-  Entwicklungsraum "Sprung über die Elbe"
-  Innere Stadt
-  Äußere Stadt
-  Landschaftsachsen
-  Grüne Ringe