

Wachstumsdämmerung

Betrifft

Hamburg ist in vielerlei Hinsicht Testfall für die Großstadtentwicklung in Deutschland. Hafencity, IBA Wilhelmsburg und Elbphilharmonie zeigen, dass in der Hansestadt mit einer gewissen kaufmännischen Beweglichkeit auf die Herausforderungen heutiger Metropolenarchitektur reagiert wurde. In Heft 1 hat der neue Oberbaudirektor Franz-Josef Höing seine Ideen für Hamburg skizziert. An dieser Stelle gibt Jörn Walter, sein Vorgänger, ein Resümee seiner Arbeit und fordert mehr Mut bei der Umsetzung der digitalen Stadt.

Text **Jörn Walter**

Die Städte in Deutschland erleben zurzeit einen Wachstumsschub, wie es ihn lange nicht mehr gegeben hat. Nicht alle, aber doch sehr viele. Und obwohl dieses Wachstum immer noch sehr moderat ausfällt, scheint es in der öffentlichen Wahrnehmung mit so viel Problemen behaftet zu sein, als wäre ein schwerer Sturm mit unabsehbaren Folgen heraufgezogen: Wohnungsnot, Mietpreisexplosion, Grünflächenexitus, unbezahlbare Infrastrukturen. Dass es neue Herausforderungen mit dem Wachstum der Städte gibt, ist ebenso unbestritten wie es misslich bleibt, dass es weiterhin mit einer Entleerung des ländlichen Raumes einhergeht. Dass es aber auch sehr große Chancen für eine überfällige Erneuerung unserer Städte eröffnet, kann ebenso wenig geleugnet werden. Allerdings kommt es – wie immer – darauf an, ob wir diesen Wachstumsschub strukturell und gestalterisch zugunsten unserer Städte zu nutzen wissen.

Eigentlich kann der deutsche Städtebau in den letzten zwanzig Jahren auf eine Erfolgsgeschichte zurückblicken, die unsere Städte in den Kernzonen räumlich geschlossener und atmosphärisch interessanter gemacht hat. Konsequente Sanierung und innere Verdichtung haben sich in den meisten Fällen ausgezahlt und die Stadtbilder durch eine selbstkritische Architekturmoderne in aller Regel gewonnen. Und man lernte, dass Wachstum und Nachhaltigkeit kein Widerspruch sein müssen, wie auch die großen Stadtentwicklungsprojekte Hamburgs mit der Hafencity, dem Sprung über die Elbe, der Neuen Mitte Altona und den Vorhaben im Hamburger Osten „Stromaufwärts an Elbe und Bille“ zeigen. Auch heute gibt es in den meisten Städten immer noch große Potenziale an Baulücken, untergenutzten Flächen und Konversionsgebieten zu mobilisieren. Sie mögen seltener in den inneren Stadtkernen anzutreffen sein. Aber an deren Rändern findet man sie noch in erheblichem Ausmaß, ob in der inneren Peripherie, zwischen alten Gewerbe- und neuen Wohngebieten oder entlang der Hauptverkehrsstraßen. Siedlungsfragmente aus abgebrochenen Entwicklun-

gen, mehrgeschossige Gründerzeithäuser neben eingeschossigen Kleinsiedlungen, Wellblechhallen neben Fachwerkhäusern hinterlassen hier fast überall beschämende Bilder, die in ihrer stadträumlichen Qualität durch den Wachstumsschub nur gewinnen können.

Widerstände

Dennoch nehmen die Widerstände gegen Nachverdichtung und Veränderung der gewohnten Umgebung zu. Das hat mit den an vielen Orten sichtbar steigenden Bauaktivitäten zu tun, aber auch mit der widersprüchlichen Saturiertheit einer Mittelstandsgesellschaft, die Veränderung und Modernisierung mehr als Bedrohung denn als Chance empfindet. Und so lässt eine stärker gewordene Zivilgesellschaft die Sorge in der Politik wachsen, die Wohnungsnachfrage im Strudel von Dichtediskussionen und Nachbarschaftskonflikten nicht schnell genug befriedigen zu können. Auch aus Teilen der Wissenschaft kommen immer häufiger Stimmen, man solle mehr in die Region schauen. In Hamburg strebt der Naturschutzbund Deutschland (!) NABU sogar ein Volksbegehren zur Erhaltung sämtlicher Grünflächen in der Stadt an. Es ist, als wäre man in einen falschen Film geraten. Denn nicht nur im Vergleich mit vielen Großstädten in Europa und auf anderen Kontinenten reden wir in Deutschland über sehr moderate und niedrige Dichten. Auch innerhalb unserer Städte gibt es meist erhebliche Unterschiede zwischen den Stadtteilen. In Hamburg liegen sie in rund zwei Dritteln des besiedelten Gebietes nur bei bis zu 70 Einwohner pro Hektar, während sie in den geschlossen bebauten Gebieten aus der Gründerzeit und den zwanziger Jahren bis zu 550 Einwohner erreichen. Und die letzteren sind die meist begehrtesten und häufig auch teuersten Wohngebiete der Stadt.

Hinzu kommt die „innere Entdichtung“ durch Wohlstand und veränderte Haushalts- und Altersstrukturen, die mittlerweile selbst in den Großstäd-



Städtebau ist Sisyphus-Arbeit. Unzählige Male hat der ehemalige Oberbaudirektor Jörn Walter mit wehendem Schal den Spaten in den Hamburger Boden gestochen. Trotzdem findet er: „Nichts ist erledigt.“

Foto: Christian Charisius/dpa

ten zu einer durchschnittlichen Wohnfläche von 37 Quadratmeter pro Einwohner (Hamburg) bis 40 Quadratmeter (München) geführt hat. Dies lässt die Frage um die Dichte in einem fundamental anderem Licht erscheinen als während der sozial-hygienischen Debatten des beginnenden 20. Jahrhunderts. Neben vielen anderen statistischen Indikatoren für diese These kommt auf der städtebaulichen Ebene hinzu, dass wir in Europa im Gegensatz zu fast allen anderen Kontinenten, die eigentlich nur Low-Rise- und High-Rise-Gebäude kennen, über einen großen Variantenreichtum an Mid-rise-Typologien verfügen, die bei relativ hohen (nicht extremen) Dichten ein großes Maß an Individualisierung und Durchgrünung ermöglichen – ein Schlüsselmerkmal der europäischen Stadt. Es geht also darum, die Dichtediskussion in Abhängigkeit von den Maßen der jeweiligen Stadt und den zur Entwicklung anstehenden Orten weiterhin offensiv mit dem Ziel zu führen, dem Wachstum innerhalb der bestehenden Siedlungskulissen Priorität einzuräumen und nicht erneut allzu leichtfertig in die verbliebenen Landschafts- und Freiräume einzudringen.

Wachstum und Schrumpfung sind keine Werte

Ganz zu vermeiden ist das vor dem Hintergrund des anhaltenden Bevölkerungswachstums und der Wohnungsengpässe schon jetzt nicht mehr. Sehr viele Städte haben heute wieder größere Stadterweiterungen in Angriff genommen – so auch Hamburg mit dem Stadtteil Oberbillwerder für bis zu 8.000 Wohnungen. Auch hier stellt sich das Thema der richtigen Dichte, denn weder die Großwohn- noch die Einfamiliensiedlungen geben da nachahmenswerte Vorbilder ab. Das führt wie in der bebauten Stadt zu der Einsicht, dass es mehr um die stadträumlichen Qualitäten als um die reinen Flächenkennziffern gehen muss. Die Herausforderung besteht darin, wieder Stadtteile mit lesbaren Hierarchien, Mittelpunkten, raumwirksamen Straßen und Wegeführungen, Plätzen und Parkanlagen sowie vielseitigen und abwechslungsreichen Architekturen zu komponieren. Wenn es gelänge, solche Qualitäten umzusetzen, hätten auch in der Peripherie mittlere und punktuell höhere Dichten eine Chance – eine Notwendigkeit, die sich aus dem aktuellen Flächenverbrauch in Deutschland nach wie vor zwingend ergibt. Dieses Ziel stellt für die Planung allerdings eine große Herausforderung dar. Denn wenn für urbane Mittelpunkte keine Rathäuser, Kirchen oder bedeutende Kultureinrichtungen mehr zur Verfügung stehen, wenn städtebauliche Dramaturgie mit Kostengunst nicht ohne weiteres vereinbar ist und wenn sich die Nachfrage nach individuellen städtischen Typologien auf die integrierten Lagen konzentriert, dann gibt es keine einfachen Lösungen. Dann bedarf es zum Beispiel einer architektonischen Neubewertung von Schulen und anderen notwendigen Infrastruktureinrichtungen; es müssen flexibler einsetzbare und trotzdem bezahlbare Wohnungsangebote entwickelt und neue Nutzergruppen für diese Gebiete gewonnen werden. Vor allem aber bedarf es der Bekämpfung der größten Gefahr für die neuen Stadtteile, wieder in funktionalen und sozialen Monostrukturen steckenzubleiben.

Damit ist das eigentlich wichtige Thema angesprochen: Es geht heute im Kern nicht um Quantitäten, sondern um Qualitäten. Wachstum und Schrumpfung sind keine Werte an sich. Hier liegt die entscheidende Her-

ausforderung für die Stadtentwicklung, die Chancen des Wachstums in funktionaler und sozialer Hinsicht für durchmischtere, vielseitigere, innovativere und damit stabilere Quartiere und Stadtteile zu nutzen. Das gilt für die Neubaugebiete in der Peripherie ebenso wie für die Ergänzungen im Bestand, bei denen heute meist das schwierige monofunktionale und -soziale Erbe des 20. Jahrhunderts an die gegenwärtigen Bedingungen angepasst werden muss. Andererseits ist das momentane Wachstum eine wirkliche Chance, Arbeiten und Wohnen wieder enger miteinander zu verflechten und mit Kultur-, Geschäfts-, Freizeit- und Erholungsnutzungen zu durchziehen. Inhaltliche Ansatzpunkte für solche Veränderungen sind etwa der konsequente Drittmix im Wohnungsbau, der in spezifische Nutzergruppen wie Studenten und Ältere weiter ausdifferenziert werden sollte. Dazu gehören dann auch besondere Eigentums- und Organisationsformen wie Baugruppen und Genossenschaften, bezahlbare gewerbliche Raumangebote in den Erdgeschossen und die Förderung kleinräumiger Nachbarschaften sowie Grundstücksausschreibungen, bei denen nicht der höchste Preis sondern die Inhalte zum Gegenstand des Wettbewerbes werden. So lassen sich lebendige Milieus und atmosphärisch interessante Orte in unseren Städten erzeugen, an denen es heute vielerorts mangelt. Hamburg kann in der Umsetzung solcher Konzepte bereits auf einige Erfolge verweisen, sowohl in Neubaugebieten wie der HafenCity als auch in Bestandsquartieren wie in Bahrenfeld, Hoheluft, Barmbek, Bergedorf, Wilhelmsburg, Harburg oder in der Innenstadt. Sie haben sich nicht von heute auf morgen eingestellt sondern wurden Schritt für Schritt erreicht. Zudem braucht es für einen solchen Gewinn an urbaner Ausstrahlung – und da schließt sich der Kreis – eine gewisse Mindestdichte, die bei einer GFZ von 1,5 gerade mal beginnt.

Das viel zu träge Planungsrecht

An dieser Stelle muss auf das andauernde Leiden über die vielen unerledigten Schritte zur Anpassung unserer baurechtlichen Vorschriften hingewiesen werden, das eine wünschenswerte Urbanität regelrecht abschnürt. Immerhin ist mit der Einführung des „Urbanen Gebietes“ ein erster Erfolg erzielt (Stadtbauwelt 35.2016), der aber nicht darüber hinwegtäuschen kann, dass der Gesetzgeber in Mischgemarkungen und allgemeinen Wohngebieten – entgegen seinen Verlautbarungen – rechtlich immer noch keine urbanen Dichten zulässig gemacht hat. Es geht aber auch um die zum Teil völlig überholten Gebietstypen und Nutzungskataloge der Baunutzungsverordnung, die sich weit von den tatsächlichen gegenseitigen Störungen einerseits und den Wünschen nach mehr Mischung andererseits entfernt haben. Das leidige Thema des zweigeteilten Lärmrechtes zwischen Verkehrs- und Gewerbelärm kommt hier noch erschwerend hinzu, das der Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in den Städten unnötige Barrieren entgegenstellt und in absurder Manier den technischen Fortschritt beim passiven Lärmschutz ignoriert.

Und schaut man weiter nach vorne in die digitale Zukunft der Stadt mit ihren Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten, so ist unverkennbar, dass der strukturelle Abbau von Wissensvorsprüngen auch zu einer Nejustierung der Machtverhältnisse zwischen den Akteuren der Stadt füh-

ren wird. Die Verlagerung von Mitwirkungs- und Entscheidungskompetenzen auf die Zivilgesellschaft ist in demokratisch verfassten Gesellschaften unaufhaltsam; die Politik wird dem schrittweise durch Transparenzgesetze, Mediationsverfahren, Bürger- und Volksentscheide weiter Rechnung tragen. In der Folge ist im Hinblick auf die Durchschaubarkeit und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungsprozessen bei den Instanzen und Institutionen der repräsentativen Demokratie vieles neu auszutarieren. Dazu gehört zum Beispiel das in Deutschland dreigeteilte und völlig unterschiedlich ausgestaltete Verfahrensrecht bei Baugenehmigungen, Bauleitplanungen und Planfeststellungen, das dringend einer Revision, Anpassung und Vereinheitlichung unterzogen werden müsste. Es sollte generell auf einen zweistufigen Entscheidungsprozess mit grundsätzlichen und spezifischen Fragen abheben und gesellschaftlich-politische Einigungen in Mediationsverfahren wirksamer in die juristischen Entscheidungsstrukturen einbinden. Veränderungsbedürftig sind schließlich auch die strukturell überholten Regularien für die Durchführung von Wettbewerben und die Vergabe von Planungsleistungen, die im Kern auf Anonymität und vertrauliche Entscheidungen setzen und dabei mit den berechtigten Transparenzansprüchen der Zivilgesellschaft nicht mehr vereinbar sind.

Städtebauliche Folgen der Digitalisierung

Angesichts solch notwendiger Veränderungen erweist sich der gesetzliche Überbau als dermaßen träge, dass er sich zwischenzeitlich nicht nur meilenweit von den gesellschaftlichen und baulichen Realitäten in unseren Städten entfernt hat, sondern auch zunehmend zu einer Bedrohung für eine wünschenswerte urbanen Zukunft wird. Denn es ist im Zusammenhang mit der beschleunigten Digitalisierung und Globalisierung ein gravierendes Problem, wenn wir auf die durch das Internet geschwächte Rolle des Handels und auf die labiler gewordenen Strukturen unserer Arbeitsplätze im Gewerbe- und Dienstleistungssektor oder auf die anstehende Revolution im Verkehrsbereich als Stadtplaner nicht entsprechend flexibel und zügig reagieren können. Zwar sind die unmittelbaren Auswirkungen der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien auf die räumlich-physische Gestalt unserer Städte kaum sichtbar – die mittelbaren Auswirkungen auf unsere Lebensweisen und auf die funktionalen Strukturen sind aber umso schwerwiegender.

So haben sich die ursprünglichen Sorgen um einen in die Bedeutungslosigkeit abdriftenden öffentlichen Raum durch die Privatisierung öffentlicher Tätigkeiten (Einkaufen, Verwaltungs- und Bankvorgänge, Kommunikationsplattformen, Kinobesuche etc.) zwar nicht wirklich bestätigt; Phänomene wie die ungezwungene Erledigung höchst privater Gespräche und Aktivitäten im öffentlichen Raum mittels Smartphone zeigen eine gegenläufige Tendenz. Auf der anderen Seite hat die Durchdringung der Sphären von Privatheit und Öffentlichkeit ehemals klare Trennungen zwischen den verschiedenen Ebenen aufgehoben. Das aber stellt neue Anforderungen an die Freiraumplanung und führt an öffentlichen Treff- und Knotenpunkten (zum Beispiel in den öffentlichen Verkehrsmitteln) zu neuen Konflikten und zu städtischem Regelungsbedarf.

Die weithin sichtbarsten Veränderungen vollziehen sich gegenwärtig im Einzelhandel und bei Dienstleistungsangeboten, die schon heute durch E-Commerce in vielen Branchen ernsthaft gefährdet sind und als treibende Kraft städtischer Qualitäten – etwa durch ihre aktivierenden Funktionen in den Erdgeschosszonen – immer weniger zur Verfügung stehen. Dies stellt Stadtplanung und Städtebau vor große Herausforderungen, weshalb die Flexibilisierung der Baunutzungsverordnung und der Lärmvorschriften – ohne Minderung der Schutzniveaus – zugunsten gewerblicher Nutzungen und sozialer, sportlicher und sonstiger Infrastruktureinrichtungen überfällig ist. Ohne sie wird eine Erhaltung und Neuentwicklung gemischt genutzter Gebiete nicht möglich sein.

Besonders positive Veränderungen der Stadt im Zeichen der digitalen Moderne sind ohne Frage im Verkehrsbereich zu erwarten. Neue Formen der E-Mobilität, die abnehmende Bedeutung des Automobils als Statussymbol Car-Sharing, Bike-Systeme, das Verlangen nach einem gesundheitsbewussten Lebensstil, neue Technologien des Monitorings und der Verkehrssteuerung und vieles mehr werden zu einer deutlichen Veränderung des Mobilitätsverhaltens führen. Dies kann schon mittelfristig zu spürbaren Minderungen der Lärm- und Schadstoffbelastung und einer Trendwende weg vom Besitzen von individuellen Fortbewegungsmitteln hin zum Benutzen von gemeinsam genutzten führen, was viele ideologisch-ritualisierte Verkehrsdebatten der Vergangenheit obsolet werden lässt. Auch auf diesem Feld wird man über Begriffe wie Gemeingebrauch und Sondernutzung in unseren Gesetzen, die Sinnhaftigkeit von Stellplatzsätzen neu nachdenken müssen.

Es braucht hier sehr viel mehr Entschlossenheit, sich den Neuerungen und Chancen des technologischen Wandels im Interesse zeitgemäßer Formen von Urbanität entgegenzustellen. Leider ist das gewohnheitsseelige Beharren auch in unseren eigenen Berufsfeldern sehr verbreitet. Kleine Korrekturen an unserem Bau-, Planungs-, Immissionsschutz- und Verfahrensrecht helfen nicht weiter, wenn wir den Wachstumsschub und das digitale Zeitalter für unsere Städte nutzbar machen wollen. Es bedarf einer grundsätzlichen Revision! Der Grafiker, Jurist und ehemalige Präsident der Akademie der Künste in Berlin Klaus Staeck hat schon recht: Nichts ist erledigt.

Jörn Walter

Der in Dortmund ausgebildete Raum- und Stadtplaner war von 1990 an Leiter des Stadtplanungsamts in Dresden und von 1999 bis 2017 als Nachfolger von Egbert Kossak Oberbaudirektor in Hamburg. Unter dem Titel „Von der Großstadt zur Metropole“ erschien 2017 im Ellert & Richter Verlag eine Sammlung von Texten zu Fragen des Städtebaus, die Jörn Walter in den letzten 20 Jahren verfasst hat.
