

Institut Stadt-, Regional- und Umweltplanung  
Fachgebiet Recht und Verwaltung

## Masterthesis

1. Betreuer: Prof. Dr. Martin Wickel
2. Betreuerin: Christin Mielke

### **Nachhaltige Stadtentwicklung in Wachsenden Städten im Angesicht einer fortschreitenden Privatisierung**

*Die HafenCity Hamburg als Antriebskraft für eine politisch gesteuerte  
Innenstadtentwicklung*

Name: Jascha Stumpf

Matrikelnummer: 3004262

Studienrichtung: Stadtplanung MA

Abgabetermin: 08.04.2015

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	5
2. Einführung in das Thema.....	6
2.1 Heranführung an das Problem und Erkenntnisinteresse.....	6
2.2 Fixierung auf die Wachsende Stadt im Sinne des Erkenntnisinteresse.....	7
2.3 Privatisierte Stadtentwicklung als fokussierte Herausforderung.....	9
2.4 Fallbeispielsuche und Fixierung auf HafenCity.....	11
2.5 Fragestellung der Masterthesis.....	12
3. Herausforderungen der Stadtentwicklung.....	14
3.1 Kurzer geschichtlicher Überblick bis in die 1990er Jahre.....	14
3.2 Herausforderungen der Stadtentwicklung ab den 1990er Jahre.....	18
3.3 Aktuelle Herausforderungen, speziell der Wachsenden Stadt.....	22
3.4 Voraussichtliche Herausforderungen.....	27
4. Privatisierte Stadtentwicklung als fokussierte Herausforderung.....	32
4.1 Begriffsdefinitionen.....	32
4.2 Auswirkungen der Privatisierung auf die Kommunen.....	33
4.3 Lösungsansätze der Kommunen.....	36
4.4 Konkrete Auswirkungen auf die Stadtentwicklung.....	38
4.5 Betroffenheit der öffentlichen Räume als urbanes Element der Städte.....	42
5. Fallbeispiel aktueller Innenstadtentwicklung und des Stadtumbaus: HafenCity.....	47
5.1 Hintergrund und erste Planungen.....	47
5.2 Umsetzungsphase.....	52
5.3 Besonderheiten der HafenCity.....	54
5.4 Analyse der öffentlich nutzbaren Räume sowie des Überseequartiers.....	56
5.5 Analyse der Bevölkerung.....	58
5.6 Bewertung der HafenCity als politisch gesteuerte Innenstadtentwicklung.....	60
6. Zwischenfazit.....	66
7. Instrumente einer zukünftigen, nachhaltigen Stadtentwicklung.....	72
7.1 Rolle der Bauleitplanung.....	72
7.2 Bewertung der Instrumente der Stadtentwicklung.....	76
7.3 Änderung des Planungsverständnisses.....	79
7.4 Anpassung und Weiterentwicklung der bisherigen Instrumente und Methoden.....	82
7.5 Entwicklung neuer Instrumente und Methoden.....	85
8. Abschlussbetrachtung.....	91
8.1 Kritische Zusammenfassung.....	91
8.2 Beantwortung der Fragestellung.....	98
9. Fazit.....	100
10. Abkürzungsverzeichnis.....	101
11. Quellenverzeichnis.....	102

## **Vorwort**

Diese Masterthesis behandelt das Thema der nachhaltigen Stadtentwicklung in Wachsenden Städten im Angesicht einer fortschreitenden Privatisierung. Schon in den 1980er Jahren wurden in der BRD aufgrund der wirtschaftsstrukturellen Veränderungen Liberalisierungsstrategien verfolgt. Es zeichnete sich eine extreme Verschuldung des öffentlichen Haushalts ab, die vor allem die Kommunen schwer traf und in ihren Handlungsspielräumen einschränkte. Schon bald folgten den Liberalisierungsstrategien Privatisierungen als Antwort auf die hohen Schuldenberge, welche bis heute weitergeführt wurden. Viele Kommunen veräußerten kommunale Unternehmen sowie kommunale Wohnungsbestände, um kurzfristig ihre Schulden tilgen zu können. Doch fehlen so dauerhaft stetige Einnahmequellen.

Dies wirkt sich ebenso auf die Stadtentwicklung aus. Es kann von einer Privatisierung der Stadtentwicklung gesprochen werden. Die Kommunen haben ihre hoheitliche Stellung aufgrund der fehlenden finanziellen Mittel sowie der Änderung des Planungsverständnisses verloren. Neuerdings sind sie mehr als Moderatoren und Kooperationspartner zu verstehen, weniger als Steuermänner des Gesellschaftsauftrages der Stadtentwicklung. Diese Entwicklung kann zu einem Ungleichgewicht der Interessen führen, da wirtschaftliche Akteure und Eliten stärker in den Stadtentwicklungsprozessen verankert sind und einen größeren Einfluss auf das Resultat nehmen. Diese Defizite sind erkannt worden und zum Teil wird versucht entgegenzusteuern. Einige Kommunen kaufen ihr einstiges Eigentum zurück, um mehr Einflussmöglichkeiten zu erhalten. Doch größtenteils wird die Privatisierung weiterhin vorangetrieben.

Wachsende Städte haben durch ihre wirtschaftlichen Vorteile die Möglichkeit, verstärkt ihre eigene Entwicklung zu steuern. Hamburg hat mit der HafenCity ein politisch gesteuertes, innerstädtisches Projekt umgesetzt, welches in seiner Größe im europäischen Raum einmalig ist. Mit der HafenCity und dem darauffolgenden Leitbild „Wachsende Stadt Hamburg“ soll ein dynamisches Innenstadtwachstum angestoßen werden, um die positive Entwicklung Hamburgs angesichts des demographischen Wandels unterstützen zu können.

Allerdings ist die Umsetzung des Projekts in dieser Form nur ermöglicht worden, weil Brachflächen im großen Ausmaß im Besitz der Stadt gewesen sind. Insofern ist das Beispiel und die Methodik der HafenCity für die alltägliche Stadtentwicklung nicht generalisierbar, da hier meist kleine Projekte verfolgt werden, die auf Grundstücken im Besitz von privaten Akteuren umgesetzt werden.

Insofern werden Instrumente gesucht, welche angesichts der fehlenden finanziellen Spielräume der Kommunen sowie des neuen Planungsverständnisses aufbauend auf Kooperation und Kommunikation zu einem verstärkten Steuerungspotenzial des öffentlichen Sektors führen, um den Gesellschaftsauftrag einer nachhaltigen Stadtentwicklung ohne Benachteiligungen von Akteuren durchführen zu können. Es haben verschiedene Instrumente aufgrund der neuen Rahmenbedingungen ihren Einzug in das BauGB erhalten. Die Bauleitplanung selbst verliert an Bedeutung und dient weitgehend der rechtlichen Sicherheit. Die bedeutenden Stadtentwicklungsprozesse finden im vorneherein statt, so dass die bisherigen Instrumente an dieser Stelle anzupassen sind. Die Masterthesis zeigt zudem beispielhaft die Entwicklung eines neuen Instruments auf, welches Wachsende Städte in ihrer Steuerungsfunktion stärkt sowie dem Auftrag einer nachhaltigen und ausgeglichenen Stadtentwicklung gerecht wird.

## 1. Einleitung

Diese Master Thesis unter der Leitung von Prof. Dr. Martin Wickel und Zweitbetreuerin Christin Mielke behandelt das Thema „Nachhaltige Stadtentwicklung in Wachsenden Städten im Angesicht einer fortschreitenden Privatisierung – Die HafenCity als beispielhafte Antriebskraft für eine politisch gewollte Innenstadtentwicklung.“

Die Forschungsarbeit ist grob in eine umfangreiche Analyse der Materie, die kritische Bewertung der Analyseergebnisse sowie hierauf folgend in ein konzeptionelles Kapitel unterteilt. Die Analyse beinhaltet die Einführung in das Themengebiet zuzüglich der Fragestellung der Arbeit, die komplexe Auseinandersetzung mit den historischen, aktuellen und zukünftigen Herausforderungen der Stadtentwicklung, die Einschränkung des Forschungsgebiets auf die Wachsende Stadt die Konkretisierung und Fokussierung auf die Herausforderung der Privatisierung der Stadtentwicklung sowie die Untersuchung des Fallbeispiels der HafenCity. Für den Lesefluss und das Verständnis wurden Teile der kritischen Reflexion schon in die jeweiligen Kapitel der Analyse hinzugefügt. Eine vollständige kritische Zusammenfassung findet anschließend im Zwischenfazit statt. Hierauf folgend werden die Instrumente der Stadtentwicklung untersucht, kritisch reflektiert sowie untersucht, inwiefern neue Instrumente angesichts der herausgestellten Herausforderungen notwendig sind. Schlussendlich wird die gesamte Forschungsarbeit in der Abschlussbetrachtung sowie im Fazit zusammengefasst und die Fragestellung der Arbeit wird beantwortet.

## **2. Einführung in das Thema**

Zunächst soll in diesem einführenden Kapitel auf das Erkenntnisinteresse der Forschungsarbeit hingearbeitet werden. Die jeweiligen Abschnitte werden zusammenfassend vorgestellt, um einen ersten Überblick zu verschaffen. In den jeweiligen Kapiteln werden die Punkte anschließend ausführlich bearbeitet. Somit kommt dieser Abschnitt einer kurzen Übersicht über die Herausforderungen der Stadtentwicklung, der fokussierten Herausforderungen der Wachsenden Stadt sowie der privatisierten Stadtentwicklung und schlussendlich der Fallbeispielsuche gleich. Abschließend wird auf Grundlage der Übersicht die Fragestellung für die Forschungsarbeit entwickelt.

### 2.1 Heranführung an das Problem und Erkenntnisinteresse

Es existieren unzählige Herausforderungen für die Stadtentwicklung, wobei die meisten mit anderen Fachgebieten korrelieren. Insofern ist es nahezu unmöglich, Herausforderungen und Probleme der Stadtentwicklung losgelöst von anderen Einflussfaktoren zu betrachten. Insbesondere wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen beeinflussen die Stadtentwicklung signifikant, vermehrt nehmen auch ökologische Aspekte Einfluss. Es kann entsprechend auch nur eine eingeschränkte Übersicht der Herausforderungen gegeben werden.

Die Rahmenbedingungen und das Planungsverständnis haben sich in der Stadtentwicklung geändert. Gerade die Privatisierung nimmt mittlerweile großen Einfluss auf Prozesse der Stadtentwicklung. Die finanzielle Krise der Kommunen ist die zentrale Ursache der umfangreichen Privatisierungen gerade in den Städten. Vor allem der wirtschaftliche Strukturwandel hat dazu geführt, dass sich die Kommunen verschulden. Seit der Wiedervereinigung hat sich das Phänomen der Schrumpfenden und Wachsenden Städte verstärkt herausgestellt. Schrumpfende Städte weisen einen Bevölkerungsrückgang auf, während Wachsende Städte Bevölkerungsgewinne aufweisen. Beeinflusst werden diese Entwicklungen durch Migrationen sowie die Geburten- und Sterberate. Auch hier war der

Auslöser der Strukturwandel, denn gerade industriell geprägte sowie ein große Menge ostdeutscher Städte sind von einem nun negativen Wachstum betroffen.

Es existieren auch Stagnierende Städte, deren Bevölkerungszahl weitgehend konstant bleibt, doch wird auf diesen Typus in der Forschungsarbeit nicht weiter eingegangen, da die jeweilige Problemlage hier am geringsten ausgeprägt ist. Zudem bilden Stagnierende Städte angesichts der dynamischen Entwicklung eine Minderheit. Jede Stadt ist grundsätzlich ein Einzelfall, doch existieren typische Konstellationen. Es wird abstrakt unterschieden zwischen wachsenden Stadtregionen mit dynamischer Ökonomie und guter Infrastruktursituation, konsolidierten Stadtregionen mit breitem Spektrum wirtschaftlicher Aktivitäten ohne bedeutende quantitative Veränderung der Bevölkerung sowie schrumpfender Stadtregionen mit Abwanderung, vor allem einst durch industrielle Monostrukturen geprägte Räume (Reicher 2008, S. 32 f).

In der Forschung werden insbesondere folgende Stadttypen behandelt: Die Stadt des informellen Hyperwachstums, die dynamisch wachsende Stadt sowie die reife Stadt der Überalterung mit abnehmender Dynamik. Für Europa sind weitgehend die beiden letztgenannten Typen von Belang, die Stadt des informellen Hyperwachstums ist überwiegend in Dritt- und Schwellenländern – vor allem in Asien und Afrika - anzutreffen (Hall 2000, S. 189 f).

## 2.2 Fixierung auf die Wachsende Stadt im Sinne des Erkenntnisinteresse

Das Erkenntnisinteresse wird insoweit eingegrenzt, dass sich in dieser Master Thesis verstärkt auf die Wachsende Stadt fixiert und entsprechend ein Fallbeispiel aus dieser Gruppe herausgesucht wird. Begründet wird dies dadurch, dass Schrumpfende Städte schon umfassend in der Forschung sowie in den Medien behandelt werden und verschiedenste Lösungsvorschläge für die jeweiligen Herausforderungen aufgezeigt worden sind. Es soll folgend kurz auf die Herausforderungen Schrumpfender Städte eingegangen werden.

Die Ursache schrumpfender Städte in Deutschland ist zunächst im demographischen Wandel, im wirtschaftlichen Strukturwandel sowie in einer sozialräumlichen Polarisierung der Bevölkerung zu suchen. Es besteht abstrakt eine Wanderung von Ost nach West und von Nord nach Süd. Doch verlieren vor allem auch altindustrielle Städte in Norddeutschland und im Ruhrgebiet kontinuierlich an Arbeitsplätzen und Bevölkerung. Das Schrumpfen der Städte hat mindestens auf sechs Faktoren der Stadtentwicklung negativen Einfluss. Der Wohnungsmarkt, die Infrastruktur, die kommunalen Finanzen, die Stadtgestalt, die soziale Kohäsion sowie die Urbanität sind negativ betroffen (Bärenbrinker 2012, S. 37).

Der Bewohnerrückgang hat negative Auswirkungen auf die städtische Infrastruktur und unrentable Einrichtungen müssen geschlossen werden. Das sinkende Einkommen der Bewohner aufgrund steigender Arbeitslosigkeit bedeutet gleichzeitig sinkende Steuereinnahmen. Parallel dazu wächst der Anteil der Empfänger von sozialen Transferleistungen. Die Finanzkraft schrumpfender Städte ist massiv geschwächt, was abnehmende Investitionen in der öffentlichen Daseinsvorsorge zur Folge hat (Bärenbrinker 2012, S. 37 f).

Schrumpfende Städte sind charakterisiert durch eine schrumpfende Nachfrage, wobei das Angebot teilweise noch steigt. Sie sind von einem verstärkten Leerstand betroffen. Dies bedeutet nicht, dass überdurchschnittlich Wohnraumangebot zur Verfügung steht, denn häufig ist dieser Wohnraum nicht marktfähig und die Qualität schlecht. Insofern müssen diese Flächen aufbereitet oder neue Flächen für Wohnraum mit hoher Qualität erschlossen werden, wofür jedoch hohe Investitionen benötigt werden, welche angesichts der finanziellen Lage nicht möglich ist (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2007, S. 5).

Wachsende Städte hingegen, auf deren Herausforderungen in Kapitel 3 eingegangen werden, sind bisher seltener in der Forschung untersucht worden. Sie gelten jedoch als Weichensteller für die Zukunft. Das tradierte Modell der Stadtentwicklung geht von einer grundsätzlichen Wachstumstendenz der Städte infolge der Zunahme von Bewohnern und Arbeitsplätzen aus. Die entsprechenden Städte sind heutzutage Knotenpunkte einer

globalisierten Wirtschaft und beeinflussen ihr gesamtes Umland sowie weitere Städte. Und gerade in Wachstumsregionen werden die sozialen Folgen des Strukturwandels deutlich aufgezeigt. Die sozialen Konsequenzen, beispielsweise in Form von Segregation, sind somit hier in der Relation noch extremer ausgeprägt (Bärenbrinker 2012, S. 40 f).

Es bestehen vielfach Herausforderungen, aber gleichzeitig Chancen bezüglich einer positiven Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung, worauf im dritten Kapitel genauer eingegangen wird.

### 2.3 Privatisierte Stadtentwicklung als fokussierte Herausforderung

Eine der bedeutendsten Herausforderungen der heutigen Zeit stellen wohl die Liberalisierung und die zusammengehörige Privatisierung, welche die Politik, Wirtschaft und Gesellschaft durchdringt, dar. Weil die Stadtentwicklung eng mit diesen Fachgebieten verzahnt ist, wird auch sie maßgeblich durch die Privatisierung beeinflusst.

Auch auf kommunaler Ebene macht die Privatisierung vor keinem Handlungsfeld halt. Allerdings ist dies kein Novum, denn privatwirtschaftliche Lösungen in der kommunalen Infrastruktur haben eine lange Geschichte. Beispielsweise wurden während des 19. Jahrhunderts private Wohnsiedlungen oft von privaten Unternehmen geschaffen als Antwort auf die Wohnkrise der Industrialisierung. Entsprechend waren sie auch verantwortlich für die notwendige Infrastruktur (Wohlfahrt 1999, S. 19). Doch ist der Privatisierungsdruck noch nie so groß wie heute gewesen und die Hintergründe sind anders als zur damaligen Zeit.

Der hauptsächliche Grund für die Privatisierung ist in der maroden Finanzsituation zu suchen, wobei die Kommunen hiervon am stärksten betroffen sind. Durch angehäuften Schuldenberge, weiterhin hohen Ausgaben sowie sinkende Einnahmen sind deren Handlungsspielräume bezüglich Investitionsaufgaben arg begrenzt, so dass in jüngster Vergangenheit vielfach öffentliche Aufgabenfelder privatisiert wurden. Parallel dazu kommt

es zu einem Abbau kommunaler Leistungen. Diese Situation wiegt umso schwerer aufgrund der demografischen Verhältnisse, der Integration von Zuwanderern, der Herausforderungen des Klimawandels, der steigenden Energiepreise sowie des wirtschaftlichen Wandels (Butzmann 2012, S. 15). Dieses Phänomen wird in den Abschnitten 3.2 und 3.3, in denen die Herausforderungen der Stadtentwicklung ab den 1990er Jahren analysiert werden, umfangreicher herausgestellt.

Die Stadtentwicklung ist insoweit betroffen, dass sich durch die veränderten Rahmenbedingungen neue Herausforderungen offenbaren, welche mit den bisherigen Instrumenten nicht mehr effizient genug begegnet werden können. Ebenso verändert sich im Rahmen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels die Akteurskonstellation. Allgemein lässt sich festhalten, dass private Initiatoren in der Stadtentwicklung zunehmen, diese sich aber weitgehend auf einen finanzstarken Kreis beschränken. Die Stadtentwicklung ist auf finanzstarke Investoren angewiesen, um Entwicklungen der Städte voranzubringen (Monheim 2008, S. 172).

Die Entwicklung hierzu ist dynamisch. Schließlich ist die Stadtentwicklung kein statisches Gebilde und so wird unter anderem durch Verfahrensanpassungen und die Erweiterung der Instrumente auf die Veränderungen der Rahmenbedingungen reagiert. Es lässt sich allerdings festhalten, dass der Einfluss der Akteure traditioneller Stadtplanung – vor allem der kommunalen Verwaltung - zurückgeht. Somit stellt sich die Frage, inwieweit städtebauliche Projekte angesichts der Privatisierung und verringerten Finanzspielräume des öffentlichen Sektors noch gezielt bestimmt und gesteuert werden können. Wird die Stadt selbst hierdurch privatisiert und entschwindet langsam vollständig dem Einflussbereich der Politik und Verwaltung? Wie wirkt sich dies auf die Urbanität und Gesellschaft aus? Die Bemessungsgrundlage für Urbanität ist die Größe und Dichte der Stadt sowie die Existenz einer heterogenen Stadtbevölkerung. Sie entwickelt sich laut der These des Leitbildes der europäischen Stadt aus dem Spannungsverhältnis zwischen privater und öffentlicher Sphäre, der Funktionsmischung sowie der Verflechtung verschiedener Lebensbereiche (Frey 2011, S. 15). Wenn der öffentliche Sektor nicht mehr

städtebaulich gegen offensichtliche Missstände eingreifen könnte, könnte die Urbanität gefährdet werden.

#### 2.4 Fallbeispielsuche und Fixierung auf HafenCity

In diesem Abschnitt soll für die Forschungsarbeit ein Fallbeispiel herausgesucht werden, das die Herausforderungen einer Wachsenden Stadt im Zusammenhang mit der Problematik der fortschreitend privatisierten Stadtentwicklung beleuchtet. Die HafenCity der Wachsenden Stadt Hamburg ist letztendlich ausgewählt worden.

An dieser Stelle soll geklärt werden, warum Hamburg als Wachsende Stadt eingestuft werden kann. Schließlich hatte Hamburg im 20. Jahrhundert noch mit Bevölkerungsrückgängen zu kämpfen. Doch im 21. Jahrhundert wies die Hansestadt stetige Bevölkerungsgewinne auf. Zudem lag Hamburg zumindest 2010 im Ranking der Wachstumsdynamik auf Platz 1 (Gudat 2010, S. 19).

Schon in den 1980er Jahren wurden Bevölkerungszuwächse für Hamburg prognostiziert. Anschließend wirkte sich die Wiedervereinigung Deutschlands positiv auf Hamburgs Wachstumsdynamik aus. Hierauf basierend sowie auf den Planungen zu der HafenCity wurde das Leitbild „Wachsende Stadt Hamburg“ entwickelt, welches sich auf Bevölkerungszuwachs sowie die Stärkung der Wirtschaft konzentriert. Hamburg hat sich verstärkt zu einer bedeutenden Metropolregion entwickelt, die das Umland weit beeinflusst. Während die Stadt seit der Wiedervereinigung nur ein moderates Wachstum zu verzeichnen hat, stieg das Wachstum der Metropolregion teilweise sprunghaft an, was jedoch regional differenziert ausgeprägt ist. In einer optimistischen Prognose wird davon ausgegangen, dass sich die Bevölkerung der Stadt Hamburg von 2005 bis 2030 von 1,7 Millionen auf 2 Millionen Menschen sowie die der Metropolregion in der selben Zeit von 4,3 Millionen auf 4,8 Millionen Menschen erhöhen wird. Doch auch eine pessimistische Variante geht von zumindest leichten Bevölkerungsgewinnen aus (Kühntopf 2007, S. 33 f).

Es ist davon auszugehen, dass eine Bevölkerungsentwicklung zwischen der optimistischen und pessimistischen Variante erzielt wird und somit signifikante Bevölkerungsgewinne zu verzeichnen sein werden. Diese Prognose ist mit der allgemeinen Bevölkerungsentwicklung in Deutschland aufgrund des demographischen Wandels sowie den Wachstumszahlen anderer Städte in Relation zu setzen. Etliche Städte werden weiterhin an Bevölkerung verlieren. Zudem wird die Bevölkerung Deutschlands in jedem Falle abnehmen. Die optimistische Prognosevariante geht von 2005 bis 2030 von einem Rückgang von 82 Millionen auf 78 Millionen Menschen aus. Die pessimistische Variante geht sogar von einem Rückgang auf 72 Millionen Menschen aus (Kühntopf 2007, S. 31). Angesichts dieser Relation ist Hamburg eindeutig als Wachsende Stadt zu klassifizieren und entsprechend als Standort für die Fallbeispielsuche verfügbar.

Hierauf wurde die HafenCity Hamburg schließlich als Fallbeispiel ausgewählt. Sie ist eines des populärsten städtebaulichen Projekte Europas und auch in ihrer Größe einmalig. Es soll ein neuer Stadtteil entwickelt und hieraus die Innenstadtentwicklung Hamburgs vorangetrieben werden. Insofern ist das Leitbild „Wachsende Stadt Hamburg“ eng mit dem Projekt der HafenCity verzahnt. Tatsächlich wurde das Leitbild erst nach den ersten Planungen der HafenCity entwickelt und baut auf ihr auf. Mit der HafenCity ist ein Trend gegen die Liberalisierung und Privatisierung angestoßen worden, denn das Projekt wird politisch bestimmt und durch öffentliche Akteure gesteuert. Dies ist jedoch nur aufgrund spezieller Voraussetzungen ermöglicht worden, was im Kapitel 4 ausführlich erläutert wird.

## 2.5 Fragestellung der Masterthesis

Das Themenfeld, welches in dieser Masterthesis bearbeitet wird, lautet: „Nachhaltige Stadtentwicklung in Wachsenden Städten im Angesicht einer fortschreitenden Privatisierung – Die HafenCity Hamburg als Antriebskraft für eine politisch gesteuerte Innenstadtentwicklung“. Aus den bisher festgestellten Erkenntnissen sowie aus dem Themenfeld heraus soll nun die Fragestellung entwickelt werden.

*Wie müssen die Instrumente der Stadtentwicklung angepasst und weiterentwickelt werden, so dass sie in Wachsenden Städten wie Hamburg das Wachstum unter Berücksichtigung aller nachhaltigen Aspekte unterstützen können?*

Diese Frage wird in Kapitel 8 beantwortet und im Verlauf der Arbeit entsprechend des Erkenntnisinteresses auf sie hingearbeitet werden.

### **3. Herausforderungen der Stadtentwicklung**

Folgend sollen in diesem Kapitel die wichtigsten Herausforderungen der Stadtentwicklung herausgestellt werden. Diese werden historisch in vier Abschnitte unterteilt: Die Herausforderungen der Stadtentwicklung seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges bis in die 1990er Jahre, die Herausforderungen ab den 1990er Jahre bis in die Gegenwart, die aktuellen Herausforderungen sowie zukünftige Herausforderungen. Auf Grundlage dieser umfassenden Analyse soll anschließend die Privatisierung der Stadtentwicklung als fokussierte Herausforderung untersucht werden.

#### 3.1 Kurzer geschichtlicher Überblick bis in die 1990er Jahre

Das Ende des Zweiten Weltkrieges stellte eine völlig neue Epoche der Stadtentwicklung dar. Die großflächigen Zerstörungen brachten gleichermaßen Herausforderungen wie Chancen für den Städtebau mit sich. Grundsätzlich wurde sich auf ein Verständnis der Raumentwicklung berufen, welches schon vor der Zeit des Nationalsozialismus (NS) in Ansätzen angewandt wurde. Allerdings wurde sich wieder verstärkt auf die Städte mit ihrem Potenzial konzentriert, nachdem sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts eine aus sozialen und gesundheitlichen Missständen erklärte Großstadtfeindlichkeit herausstellte, welche sich in diversen Garten- und Heimatstilbewegungen manifestierte, was auch im NS aufgegriffen wurde (Bruns-Berentelg 2012 a, S. 11).

Nach Ende der NS kam es zu einer grundsätzlichen Aufteilung der Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen, wodurch das föderalistische System nachhaltig geprägt wurde. Der Bund konzentrierte sich vornehmlich auf die Bereitstellung großräumiger Infrastrukturdienstleistungen, der Großteil der öffentlichen Versorgungsleistungen lag allerdings in der Hand der Kommunen (Bieling 2008, S. 541 f). Die NS-Zeit hatte zudem ein auf Privateigentum der Produktionsmittel beruhendes Gesellschaftssystem, weswegen nach dem Zweiten Weltkrieg die Forderung nach der Verstaatlichung der Schlüsselindustrien laut wurde (Nagler 2007, S. 107). Es wurden die

Weichen des sozialdemokratischen Rechtsstaats gestellt, welcher auch die Stadtentwicklung Deutschlands beeinflusste, speziell in Form des kommunalen Sozialwohnungsbaus.

Das Leitbild der Charta von Athen, die im Jahre 1933 verabschiedet wurde, war die Grundlage für den Städtebau nach dem Zweiten Weltkrieg und hatte noch Jahrzehnte später Bestand. In diesem Zuge soll kurz erläutert werden, wie ein Leitbild zu definieren ist. Allgemein bezeichnet der Begriff das Oberziel einer Sache, die realisiert werden soll. Leitbilder entstehen nicht einfach, sondern werden von Machträgern oder Institutionen entworfen und entwickelt. Sie sind Wunschvorstellungen, um Ziele in der Zukunft aufgrund von realen Daten transparent machen zu können. Optimalerweise tragen sie zu Identitätsprozessen bei (Gudat 2010, S. 49 f). Die schlechten Wohn- und Lebensverhältnisse zu Beginn des 20. Jahrhunderts, insbesondere in den Großstädten und industriellen Zentren, waren die Datengrundlage für die Charta von Athen.

Die Charta von Athen sah eine Trennung der jeweils wichtigsten städtischen Funktionen vor: Wohnen, Arbeiten, Erholen und Bewegen. Hierbei sollen in Großstädten die einzelnen Gebiete mit Grünflächen voneinander getrennt und durch Verkehrsachsen miteinander verbunden werden. Auf diese Weise erhielt das Auto als individuelles Massenverkehrsmittel eine besondere Bedeutung. Die Städte werden in verschiedene Zonen eingeteilt, wobei sich die Innenstadt, der Gürtel um die Innenstadt sowie die Peripherie grundlegend voneinander in ihren Funktionen unterscheiden. In der Peripherie beispielsweise sollen im Grüngürtel eingebettete Satellitenstädte entstehen, welche sich nur auf das Wohnen reduzieren. Vorbilder solcher offenen von Grün durchströmten Städte waren in Skandinavien vorzufinden. Es sollte ein Städtebau ohne historische Ballaste ermöglicht werden, wofür letztendlich viel bauliche Substanz geopfert wurde. Die Charta von Athen grenzte sich somit stark von der durchmischten und vielseitigen Großstadt ab. Typische Beispiele auf Grundlage dieses Leitbildes sind in Hamburg die Grindelhochhäuser und Neu-Altona (Bruns-Berentelg 2012 a, S. 11).

Die Gedanken der Charta von Athen wurde in Deutschland bis in die 1970er Jahre angewendet. Es wurden Details angepasst, woraus sich neue Leitbilder entwickelten, welche jedoch die Charta von Athen als Grundlage nahmen. In den 1950er bis 1960er Jahre wurde die gegliederte, aufgelockerte Stadt eingeführt. Dieses Leitbild reagierte auf das erhebliche Bevölkerungswachstum in den Städten. Die höchste Priorität erhielten Stadterweiterungen. Weiterhin bestand eine Einteilung der Stadt in Funktionsbereiche, eine Trennung von Wohnen, Arbeiten, Erholung und Verkehr. Zusätzlich entstanden Einkaufszentren auf der „grünen Wiese“, sowie weitere Monokulturen von Wohngebieten. Somit wurde die Suburbanisierung vorangetrieben, indem das Wohnen in Einfamilienhäusern in grünen Vororten propagiert und gefördert wurde. Die Folge war die Verödung der Innenstädte sowie soziale Differenzen zwischen suburbanem Umland und Kernstadt (Bärenbrinker 2012, S. 83).

Das Abhandenkommen der Lebendigkeit der Stadt führte zum Leitbild der Urbanität durch Dichte ab Ende der 1960er Jahre. Der Leitgedanke war, dass Urbanität nur durch möglichst viele zusammenkommende Menschen entstehen kann, weswegen hochverdichtetes Bauen verfolgt wurde. Allerdings wurde weiterhin die Funktionstrennung strikt eingehalten, so dass in den Stadtzentren Monokulturen umsatzstarker Nutzungen wie Bürogebäude oder Großkaufhäuser aufgrund der hohen Bodenpreise die Folge waren, während in den Neubaugebieten am Stadtrand weiterhin rein auf das Wohnen fixierte Trabantenstädte entstanden, in denen die Menschen anonym nebeneinander wohnten (Bärenbrinker 2012, S. 84). In Hamburg sind hierfür monotone Großstrukturen wie Lohbrügge, Steilshoop, Osdorfer Born, Mümmelmannsberg oder die City Nord bekannte Beispiele. Allgemein wurde die Hamburger Innenstadt durch das monofunktionale, hochverdichtete Bauen nachhaltig geprägt (Gudat 2010, S. 46).

Erst in den 1970er Jahren wurden die grundlegenden Aspekte der Charta von Athen ausführlich kritisiert. Die Rahmenbedingungen hatten sich insofern geändert, dass das Sozialstaatmodell nach fordistischem Vorbild, welches auf Lohnarbeit, Kleinfamilie und Massenkonsum ausgerichtet war, in den 1970er Jahre in eine Krise gestürzt wurde. Die typischen Merkmale waren Massenarbeitslosigkeit und eine Finanzkrise der öffentlichen

Haushalte. Da die Charta von Athen sich auf das fordistische Modell der Massenindustrie stützte, wurde dem Leitbild die Grundlage entzogen (Nagler 2007, S. 105).

Die offensichtliche Unwirtlichkeit der Städte sowie die geringen Verbesserungen durch das Leitbild der Urbanität durch Dichte ließ die Stadtplaner schon zum Teil in den 1960er Jahren umdenken. In 1960er und 1970er Jahren wurden vor allem Innenstädte aus- und umgebaut. Hierbei entstanden Platzumgestaltungen, Fußgängerzonen etc., die bis heute Bestand haben und das städtische Leben positiv beeinflussen. In den 1970er Jahren wurden zudem verstärkt kulturelle Funktionen und Freizeitfunktionen der öffentlichen Räume entwickelt, nachdem diese zuvor in den Städten vernachlässigt wurden und verödeten (Selle 2008, S. 7 ff).

Ende der 1970er Jahren kam es schließlich zur Rückbesinnung auf den Wert alter Stadtstrukturen aus dem 19. Jahrhundert, die sich unter anderem durch ihre Flexibilität und Anpassungsfähigkeit auszeichnen. Es folgten Jahrzehnte behutsamer Stadterneuerung in nur kleinen Schritten. Der Neubau ganzer Stadtteile auf Grundlage des neuen Verständnisses der Stadtentwicklung war selten möglich, da die ökonomischen vor allem in 1980er Jahren stagnierten (Bruns-Berentelg 2012 a, S. 11).

Ab den 1980er Jahren hat sich das Leitbild der Stadt der kurzen Wege etabliert, welche die Funktionsmischung als Grundlage aufnahm. Die entscheidende strukturelle Veränderung war hierfür das Ende der Industriegesellschaft und die Herausbildung der Dienstleistungsgesellschaft. Dadurch veränderten sich die Standortanforderungen der jeweiligen Nutzungen (Monheim 2008, S. 39). Die innerstädtischen Stadtteile sollten als ökonomisch elementarer Faktor wieder aufgewertet werden. Dennoch bestand weiterhin der Trend zur Suburbanisierung aufgrund des bisher eingeschlagenen Pfades der Stadtentwicklung. Die Städte wurden somit ausgehöhlt, was wohl eine der größten Herausforderungen für die kommenden Jahrzehnte darstellte (Reicher 2008, S. 77).

### 3.2 Herausforderungen der Stadtentwicklung ab den 1990er Jahre

In den 1990er Jahren hat sich das Leitbild der kompakten, durchmischten Stadt der kurzen Wege überall in Deutschland etabliert. Trotz der konsequenten Abkehr von der funktionalen Trennung bündelte es viele Elemente vorheriger Leitbilder. Insbesondere das Leitbild der Urbanität durch Dichte wurde weiterhin in diversen Details aufgegriffen. Anfangs der 1990er Jahre wurde sich darauf konzentriert, die öffentlichen Räume aufzuwerten, um deren soziale und ökonomische Erosion zu verhindern. Es wurde erkannt, dass attraktive öffentliche Räume als Wesensmerkmal einer urbanen, belebten Stadt für eine erfolgreiche Stadtentwicklung unabdingbar sind. Zudem erhielt zu dieser Zeit das Nachhaltigkeitsgebot Beachtung, was bedeutet, dass die weitere Flächeninanspruchnahme so gering wie möglich gehalten und der Ressourcenverschwendung entgegengewirkt werden sollte (Bärenbrinker 2012, S. 85).

Die räumliche Planung befand sich grundsätzlich in einer Phase der Umorientierung. Verstärkt wurde der Fokus auf die Umsetzung der Planung und weniger auf die Planung selbst gelegt. Ausgelöst wurde dies durch die veränderten Markt- und Wettbewerbsmechanismen sowie die neuen Planungsziele, vornehmlich der behutsamen Stadterneuerung. Hieraus resultierte, dass sich das regional- und kommunalpolitische Engagement verstärkte. Es entstanden Planungsverbände, welche die Ressourcen der einzelnen Kommunen bündeln und auf gemeinsame Planungsziele kooperativ hinarbeiten (Spangenberger 2003, S. 64).

Das Leitbild der kompakten, durchmischten Stadt der kurzen Wege hat sich das Ziel genommen, das städtische Zentrum zu stärken und gegen die Zersplitterung des Stadtbildes anzukämpfen. Doch trotz aller Bemühungen schritt die Segregation in den Städten weiter voran. Die Nutzungsvielfalt und Durchmischung konnte aufgrund der hohen Bodenpreise in den Innenstädten sowie Innenstadtrandgebieten weitgehend nicht durchgesetzt werden. Die Innenstädte wurden somit weiterhin als Einzelhandelszentren oder als Bürostandorte angesehen. Sozial schwächere Bevölkerungsgruppen konzentrierten sich weitgehend auf Großwohnsiedlungen, während finanzstarke Bevölkerungsgruppen weiterhin die Suburbanisierung vorantrieben (Reiß-Schmidt 2011, S. 4).

Den meisten Kernstädten ist die Urbanität verloren gegangen. Sie waren in den 1990er Jahren keine Orte der Begegnung zum Austausch von Ideen sowie ökonomischen, sozialen und kulturellen Fähigkeiten. Dies ist jedoch die Bedingung von Urbanität, ebenso wie die Geschichte der Stadt, weil die Präsenz von Zeugnissen ihrer vergangenen Arbeits- und Lebensweisen sowie künstlerische Ausdrucksformen Elemente von Urbanität sind. Hierdurch wird jedoch auch deutlich, dass Städte Zeit brauchen, um Urbanität zu entwickeln und somit die städtebaulichen Fehlentwicklungen seit Ende des Zweiten Weltkrieges zunächst im Zuge der Stadterneuerung verarbeitet werden müssen (Bihler 2004, S. 38).

Es mangelte nicht an ambitionierten Projekten, der städtebaulichen Fehlentwicklung entgegen zu wirken. Doch auf der anderen Seite bestand eine große Verschuldung der Kommunen. Ein starker Anstieg sozialer Leistungen und der Rückgang der gemeindlichen Steuereinnahmen bedingt durch den Strukturwandel seit den 1980er Jahren führten zu hohen Finanzierungsdefiziten (Wohlfahrt 1999, S. 18). Zudem wurden hohe Investitionen in die Stadterweiterung getätigt als Reaktion auf die Produktivitätssteigerungen, Beschäftigungsexpansion und Gastarbeiterwanderung seit Mitte des 20. Jahrhunderts. Diese Bemühungen führten aufgrund der neuen ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen jedoch zu keinen nachhaltigen öffentlichen Einnahmen (Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen 2010, S. 32).

Ein weiterer Faktor war die Belastung durch den Aufbau Ost nach der Wiedervereinigung. Das neue Ostdeutschland hinkte der westdeutschen Entwicklung insbesondere in ökonomischen Faktoren hinterher. Vor allem der Transfer von Geldern von West- nach Ostdeutschland führte dazu, dass sich die öffentlichen Haushalte von 1990 bis 2006 um über 1.000 Milliarden Euro verschuldeten (Bieling 2008, S. 543).

Hinzu trat ein Fortschritt der Massenarbeitslosigkeit. Die Entwicklung zur globalisierten Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft traf insbesondere Gruppe der unqualifizierten oder gering qualifizierten Industriearbeiter, welche vormals in festen Arbeitsverhältnissen

standen. Es kam zu einem sprunghaften Anstieg der Arbeitslosenquote in Arbeitervierteln. Hierbei waren insbesondere einfach qualifizierte Migranten betroffen, die nicht flexibel auf diese Entwicklung reagieren konnten. Dadurch resultierte ein Bedeutungsverlust des Arbeitsmarktes als Integrationsfaktor. Gleichzeitig führte die Tertiärisierung des Arbeitsmarktes zu einer zunehmenden Einkommensungleichheit, so dass sich der steuerschwache Niedriglohnsektor herausbildete, welcher sich auch negativ auf die Einkommenssituation der Kommunen auswirkte (Bärenbrinker 2012, S. 56 f).

Aufgrund dieser global- und lokalwirtschaftlichen Herausforderungen setzte verstärkt eine Privatisierung ein. Die politische Ökonomie der Bundesrepublik Deutschland war zwar schon seit langer Zeit durch offensive Liberalisierungsstrategien geprägt, allerdings ebenso durch privatisierungspolitische Zurückhaltung. Seit den 1990er Jahren entfaltet sich jedoch ein Privatisierungsdynamik, die insbesondere viele Bereiche der öffentlichen Infrastruktur erfasst hat. Die deutsche Wiedervereinigung mit ihrer hohen finanziellen Belastung führte zu einem Paradigmenwechsel. Der Leistungsstaat entwickelte sich zu einem Gewährleistungsstaat, wodurch die öffentliche Daseinsvorsorge direkt beeinflusst wurde, denn auch diese wurde von den Privatisierungen erfasst. Der Staat konzentrierte sich nun verstärkt darauf, Deutschland angesichts einer fortschreitenden Globalisierung in Europa zu integrieren und ökonomisch wettbewerbsfähig zu bleiben (Bieling 2008, S. 541 f).

Es existieren hierbei vier verschiedene Arten von Privatisierungen. Durch die materielle Privatisierung wird eine öffentliche Aufgabe vollständig in den privatwirtschaftlichen Bereich entlassen. Das wirtschaftliche Risiko wird dem Privaten übertragen, der sich nun allein für die Aufgabe engagieren muss. Ein Beispiel hierfür ist ein privat betriebenes Schwimmbad. Bei einer formalen Privatisierung wird die jeweilige Aufgabe weiter von der öffentlichen Hand, allerdings in privater Rechtsform erledigt. Ein Beispiel ist die städtische Gas- und Elektrizitätsversorgung, welche rechtlich in eine Aktiengesellschaft umgewandelt wurde. Eine weitere Form der Privatisierung besteht in der Beauftragung privater Dritter zur Erfüllung von Aufgaben, die weiter in öffentlicher Verantwortung bleiben. Ein Beispiel ist die Durchführung der städtischen Müllabfuhr durch Private. Letztendlich bestehen noch sonstige Formen der Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft. Ein

Paradebeispiel hierfür ist das Public Private Partnership im öffentlichen Hochbau, bei dem öffentliche Immobilienstände privat bewirtschaftet und zukünftige Bauten privat finanziert und betrieben werden (Wohlfahrt 1999, S. 12).

Der Unterschied zwischen Privatisierung und Liberalisierung besteht insbesondere darin, dass letztgenannter Begriff sich rein auf staatliche Akteure und ihre Handlungen bezieht. Allgemein beschreibt Liberalisierung die Rücknahme oder Abschwächung gesetzlicher Regelungen oder Vorschriften. Meistens ist hiermit die Rücknahme staatlicher Auflagen gemeint. Beispielsweise werden Einschränkungen in Bezug auf die wirtschaftliche Betätigung oder den Handel mit Gütern und Dienstleistungen aufgehoben. Im Detail geschieht dies häufig zunächst durch den Abbau von Zöllen oder anderen Handelsbeschränkungen (Bundeszentrale für politische Bildung 2011). Dem gegenüber steht Privatisierung nicht für eine Rücknahme, sondern für eine Überführung in die private Hand. Allerdings stellt die Liberalisierung oftmals die Grundlage für die Privatisierung dar, weil die Bedingungen für eine effizientere privatwirtschaftliche Entfaltung geschaffen werden.

Wenn von Globalisierung gesprochen wird, ist damit meistens die Globalisierung der Wirtschaft gemeint. Auf diese Eingrenzung bezieht sich auch diese Forschungsarbeit. Die wirtschaftliche Globalisierung beschreibt die weltweite Ausdehnung der Absatz- und Beschäftigungsmärkte einhergehend mit einem starken Anstieg des Welthandels durch länderübergreifende Aktivitäten von Unternehmen. Im selben Zuge kommt es zu einer Liberalisierung der Finanzmärkte (Spangenberg 2003, S. 37).

Die Globalisierung der Märkte geht einher mit der Sprengung der nationalen Volkswirtschaften. Für die „Ordnung der Weltwirtschaft“ wurde als Organisationsakteur 1995 die Welthandelsorganisation Institution gegründet. Somit wurde die Liberalisierung der Nationalstaaten auf internationaler Ebene festgeschrieben. Kommerzialisierung, Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen nach dem Leitbild neoliberaler Politik orientieren sich an ökonomische Effizienzkriterien und dem

Profitstreben privater Akteure. Hingegen werden historisch errungene soziale Rechte und Prinzipien zur Disposition gestellt (Nagler 2007, S. 103 f).

Zusätzlich neben den weitgehenden Herausforderungen, welche sich durch eine ausufernde Liberalisierung in einem globalisierten Umfeld ergeben, stellt der demographische Wandel einen großen Einflussfaktor der Stadtentwicklung dar, wobei die Auswirkungen in den 1990er Jahren noch nicht derart umfangreich ausgeprägt wie heute zu spüren waren. Es lässt sich festhalten, dass die Stadtentwicklung dauerhaft auf eine alternde, heterogenere, schrumpfende Bevölkerung sowie auf zahlenmäßig kleinere aber flächenmäßig größere Haushalte reagieren muss. Der demographische Wandel hat den Paradigmenwechsel in der Planungskultur beeinflusst und großen Einfluss daran, dass seit den 1990er Jahren Private verstärkt beteiligt wurden (Bärenbrinker 2012, S. 31).

Trotz all dieser Herausforderungen kam es zum Teil zu weiteren kostspieligen Großplanungen. Es wurden städtebauliche Großprojekte verfolgt, welche seit Jahrzehnten in dieser Größe nicht mehr umgesetzt wurden. Diese standen im Widerspruch mit der behutsamen Stadterneuerung, Bestandserhaltung und Wartung der Stadtstruktur. Zunächst war es der Wohnungsmangel nach der Wende, der den Anstoß hierfür gab. Später waren es strategische Großplanungen als Konkurrenz zu den Oberzentren. Auf diese Weise entstanden hochwertige Bürostandorte und Wohnräume in zentraler Lage, allerdings auf Kosten weiter ansteigender Schuldenberge (DASL Ausschuss Städtebau 2010, S. 2).

### 3.3 Aktuelle Herausforderungen, speziell der Wachsenden Stadt

Die Herausforderungen der 1990er Jahre gehen schleichend über zu den aktuellen Herausforderungen und haben sich größtenteils verschärft. Die finanziellen Schwierigkeiten der Kommunen sind an ihrem Höhepunkt angelangt. Zwar ist der Verschuldungsanstieg zurückgegangen, doch wurde dies nur durch einen strikten Sparkurs ermöglicht. Im selben Zuge sind öffentlichen Sachinvestitionen stetig zurückgegangen und weite Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge sind inzwischen stark von privaten Investitionen abhängig,

welche jedoch nur in Aussicht auf ansprechende Gewinne getätigt werden. Somit korrespondiert eine ökonomische Abhängigkeit mit zunehmendem politischen Kontrollverlust (Bieling 2008, S. 546).

Auch die Steuereinnahmen sind aus verschiedenen Gründen zurückgegangen. Zum einen wurden im Zuge der Liberalisierung und des Wettbewerbs die Gewerbesteuern gesenkt, um auf diese Weise Standortvorteile zu erhalten. Zusätzlich verringerten sich durch das weiter anhaltende Problem der Massenarbeitslosigkeit sowie das verschärfte Problem des Niedriglohnssektors die Einnahmen durch die Einkommenssteuer. Sinkende Steuereinnahmen auf der einen Seite bedeuten sinkende Sozialausgaben, Investitionsverringierungen und Infrastrukturausgaben auf der anderen Seite. Die fiskalische Notlage der Kommunen lässt sich allerdings auch auf die Finanz- und Verteilungspolitik des Bundes zurückführen. Dieser war verantwortlich für die Abschaffung oder Senkung von Steuern sowie Steuerbefreiungen bestimmter Gruppen zur Garantierung höherer Rendite (Nagler 2007, S. 110 ff).

Die Kommunen reagierten, wie bereits im vorherigen Abschnitt erwähnt, weiterhin mit der Ausgliederung und Veräußerung kommunaler Aufgaben an Private. Vor allem wurden Verkäufe von Grundstückseigentum zur Schuldentilgung angestrebt. Überall in Europa kaufen private Investoren die Immobilienwerte staatlicher Eigentümer auf. Allein 2004 wurden über 350.000 Wohnungen verkauft und von 1999 bis 2006 wurden über 150 Transaktionen großer Wohnungsbestände durchgeführt. Insgesamt betrugen die Verkäufe von Wohnungen in Deutschland aus öffentlicher Hand an private Investoren von 1999 bis 2006 fast 450.000 Wohneinheiten (Nagler 2007, S. 61 f).

Auf den ersten Blick wurden positive Ergebnisse für die öffentlichen Haushalte erzielt. Die Verkäufe brachten Erlöse und für die Kommunen bestanden geringere Beteiligungskosten. Allerdings bestanden noch vor dem Verkauf Sanierungs- und Subventionskosten der jeweiligen zum Verkauf freigegebenen Grundstücke, um die privaten Investoren von möglichst hohen Renditen beim Kauf überzeugen zu können. Somit blieben oftmals die Schulden der Kommunen bestehen und die Situation verschärfte sich, da insbesondere

durch den Verkauf von kommunalen Unternehmen und kommunalem Wohnungseigentum dauerhafte Einnahmen fehlen (Bieling 2008, S. 545).

Durch die umfangreiche Privatisierung erhalten Private einen verstärkten Einfluss auf die Stadtentwicklung. Der Städtebau hat sich dem internationalen Mainstream folgend als Instrument der Wirtschaftsförderung und Standortprofilierung verfestigt, wovon überwiegend private Unternehmen profitieren. Einher geht dies mit der wachsender Bedeutung privater Projektentwicklung und Abhängigkeit von internationalen Investoren, welche keinerlei lokalen Bezug haben. Stadtentwicklung wird somit gleichermaßen privatisiert und globalisiert (DASL Ausschuss Städtebau 2010, S. 2).

Der Verlust öffentlicher Steuerungsmöglichkeit hat die bestehenden Defizite in den Städten verschärft. Zwar hat sich die Suburbanisierung abgeschwächt, da etliche Bürger von dem suburbanen Leben gelangweilt sind, ihnen die urbanen Qualitäten fehlen und zudem der gesellschaftliche Wandel mit zunehmender Beschäftigungsquote der Frauen dafür sorgt, dass es zu Schwierigkeiten bezüglich der Betreuung von Eigenheimen kommt, da diese auf eine stetige Pflege angewiesen sind (Frey 2011, S. 30). Doch besteht trotz aller Versuche entgegen zu steuern die Segregation innerhalb der Städte ungebrochen. Auch dies ist unter anderem auf den Strukturwandel von einer fordistisch geprägten Industriegesellschaft zu einer postindustriellen Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft zurückzuführen. Die Stadtgesellschaften sind besonders stark von diesem Wandel betroffen. Die Folge sind die Pluralisierung sowie Heterogenisierung des Territoriums und der Lebensstile, wodurch sich zunehmend fragmentierte und segregierte Gebiete herausbilden, welche die sozialräumliche Ungleichheit verstärken (Frey, S. 13).

Trotz der offensichtlichen Mängel sind weitgehende Reurbanisierungseffekte zu erkennen. Es lässt sich eine wachsende Zahl von Menschen feststellen, welche die Stadtqualitäten als Besucher oder Bewohner nachfragen und wiedererkennen. Dies ist auch die Folge der Aufwertung der Innenstädte als Erlebnisräume oder neuerdings städtischer Wohnstandorte für den gehobenen Geschmack. Hamburg ist ein Beispiel dafür, wie das Stadtbild über Jahrzehnte von Verdrängungsprozessen des Wohnens geprägt wurde, nun aber das

innerstädtische Wohnen wieder verstärkt verfolgt wird. Zum Teil wird auch bezahlbarer Wohnraum realisiert, vor allem für ältere Menschen, welche auf das städtische Angebot angewiesen sind (Butzmann 2012, S. 58).

Doch besteht weiterhin keine konsequente Ausrichtung auf die innerstädtische Entwicklung und es kommt zu fortschreitenden Flächenexpansionen. Dies ist von Stadtregion zu Stadtregion unterschiedlich ausgeprägt. Innenentwicklung schließt die Außenentwicklung letztendlich nicht aus. Es wird in einem harten Konkurrenzkampf der Regionen und Städte versucht, Bewohner und Unternehmen gerade am Stadtrand und im Umfeld zu halten, da sie von den hier günstigen Mieten profitieren (Monheim 2008, S. 164).

Bedingt durch die Liberalisierung und der verstärkten Marktnähe geht es gerade den Städten um Wirtschaftswachstum und Image, was sich in der Anlockung von Investoren und zahlkräftiger Bevölkerung ausdrückt. Die Märkte begrenzen die Macht der Städte, durch die Globalisierung wird das Spektrum und die Intensität äußerer Einflüsse erweitert. Aber Städte werden dadurch nicht hilflos, sondern treten global in einen Wettbewerb. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Zuge der Ökonomisierung der Gesellschaft ist somit häufig die oberste Priorität, da wachsende Städte mehr ein größeres Investitionspotenzial besitzen (Reicher 2008, S. 32).

Einher geht diese Konkurrenzsituation mit der Zunahme räumlicher Verflechtungen durch die fortschreitende Globalisierung der Wirtschaft und die sich vollziehende europäische Integration. Dies bedeutet, dass lokale Probleme eine regionale Dimension erreichen und der regionale Bezugsraum eine Aufwertung erhält. Somit sind Kommunen trotz des Konkurrenzdrucks auf kooperative Zusammenarbeit angewiesen. Hieraus resultieren häufig die jeweiligen regionalen Planungsverbände, die sich aus verschiedenen Kommunen zusammensetzen (Spangenberg 2003, S. 1)

Als notwendige Maßnahme wurde das Planungsverständnis auf die aufgezeigten veränderten Rahmenbedingungen angepasst. Es wurde sich von einem technokratischen Planungsverständnis, bei dem die Festlegung der Inhalte und die Förmlichmachung der

Planwerke im Vordergrund steht, abgekehrt. Stattdessen gewinnen prozessuale Aspekte vermehrt an Bedeutung (Spangenberg 2003, S. 66). Zudem sinkt die relative Bedeutung der Planung als zentraler Bestimmungsprozess der Stadtentwicklung im Kontext anderer Handlungsebenen. Die klassische Stadtplanung ist nur noch eine von vielen Ebenen, um Stadtentwicklung voranzutreiben (Bruns-Berentelg 2012 a, S. 69).

Schlussendlich soll noch auf die Herausforderungen der Wachsenden Städte von heute eingegangen werden. Diese werden durch steigende Bevölkerungszahlen sowie Investitionen in ihrer Entwicklung begünstigt. Doch auf der anderen Seite führen extreme Einkommensunterschiede innerhalb dieser Städte zu einer Polarisierung der Wohnungs- und Arbeitsmärkte. Es kommt hier deutlicher und verheerender als in Schrumpfenden und Stagnierenden Städten zu sozialen Ausgrenzungsprozessen und einer Spaltung der Stadt als Sozialraum. Auch bestehen negative Auswirkungen auf die ökonomische Entwicklung, denn das Auffangen der benachteiligten Bevölkerungsschichten durch soziale Transferleistungen führt zu erhöhten kommunalen Ausgaben (Bärenbrinker 2012, S. 41).

Aufgrund der Ungleichheiten in der Stadt ziehen Benachteiligte in Stadtteile, in denen Besserverdienende nicht leben wollen. Diese Quartiere bilden sich vorwiegend in innenstadtnahen, unsanierten Altbaugebieten oder Komplexen des sozialen Wohnungsbaus sowie an den Rändern der Städte. Die Prosperität der Wachsenden Stadt ist weder für diese Bevölkerungsgruppen selbst, noch für die städtebauliche Substanz der benachteiligten Quartiere spürbar. Der urbane Zusammenhalt ist somit gefährdet, da diese Gruppen von der Teilhabe am kulturellen und gesellschaftlichen Leben der Mehrheitsgesellschaft weitgehend ausgeschlossen sind, zumal sie ihre Beziehungen größtenteils auf die unmittelbare räumliche Umgebung konzentrieren. Soziale Spannungen bauen sich somit dauerhaft auf, die sich auf verschiedene Weise, oftmals jedoch in alltäglichen Konflikten und Kriminalität, entladen (Bärenbrinker 2012, S. 41).

Nicht zuletzt besteht für die Wachsende Stadt ein besonderer Bevölkerungsdruck. Für immigrierende Bevölkerungsteile müssen genügend Anreize geschaffen werden, um dauerhaft zu bleiben. Somit muss das städtische Angebot an Infrastruktur und Kultur trotz

des Finanzdrucks und der Verantwortung gegenüber den sozial benachteiligten Gruppen stetig erweitert und modernisiert werden. In Wachsenden Städten werden höhere Verschuldungen in Kauf genommen, um über große Investitionen einen dauerhaften Schub in der Konkurrenzsituation der Städte zu erlangen. Schließlich gelten Wachsende Städte als Wirtschaftsmotoren und kulturelle Zentren und tragen mit ihren Investitionen auch eine gesamtdeutsche Verantwortung.

### 3.4 Voraussichtliche Herausforderungen

Die Tertiärisierung wird weiterhin voran schreiten und die Dienstleistungsgesellschaft sich noch stärker herausprägen. Dies bedeutet, dass das Phänomen der Massenarbeitslosigkeit weiterhin bestehen bleiben und der Niedriglohnsektor sich wahrscheinlich sogar verstärkt herausbilden wird. Auf der anderen Seite sind vermehrt innovative Lösungen denkbar, welche die jeweilige Stadtökonomie betreffen. Gerade die Kreativwirtschaft kann mit Wachstumspotenzialen rechnen. Doch werden die sozialen Diskrepanzen weiterhin bestehen und sich wahrscheinlich noch verstärken. Es kommt zu einem Verfall benachteiligter Gebiete aufgrund der nachhaltigen Vernachlässigung der Bausubstanz, da den Kommunen weiterhin die Finanzmittel fehlen und sie selektiv investieren werden (Bärenbrinker 2012, S. 57).

Die Gefahr der Segregation der Städte durch einerseits international wettbewerbsfähige Stadtteile mit hochwertigem Wohnen sowie Kultur-, Konsum- und Freizeiteinrichtungen und andererseits Stadtteile für wirtschaftlich schwache Bevölkerungsteile sowie Randgruppen, die sich zu sozialen Brennpunkten entwickeln können, ist bekannt. Doch zukünftig könnten sich Problemgruppen auch über andere Teile der Stadtregionen ausbreiten, so dass die Probleme in bisherigen benachteiligten Lagen zwar abgeschwächt werden, dafür aber die Besorgnis besteht, dass innerhalb bisheriger „intakter“ Stadtteile soziale Unruhen auftreten (Reicher 2008, S. 33).

Somit wird zukünftig aufgrund der Ängste vor mehr Kriminalität auch in wirtschaftsstarken Stadtteilen ein Ruf nach mehr Sicherheit laut. Insbesondere die öffentlichen Räume sind in diesem Zusammenhang betroffen. In jüngster Zeit hat sich das persönliche Unsicherheitsempfinden zu einem bedeutendem Gegenstand in der Diskussion über den öffentlichen Raum entwickelt, auch wenn sie den objektiven Kriminalitätsstatistiken widersprechen. Vor allem Randgruppen werden als gefährlich konstruiert und als mögliche Gefahr für die eigene Person wahrgenommen. Meistens werden für die Sicherheitsvermittlung Videoüberwachung sowie verstärkt Sicherheitspersonal stationiert, wodurch jedoch Einschränkungen in der Zugänglichkeit der öffentlichen Räume bestehen (Wiegandt 2006, S. 65).

Die Angst im öffentlichen Raum lässt sich größtenteils auf Ursachen gesellschaftlicher Veränderungen und weniger auf die tatsächliche Zunahme der Kriminalität zurückführen. Der öffentliche Raum ist schließlich Schauplatz von Konflikten aufgrund der wachsenden sozialen Polarisierung. Zwar findet der weit größte Teil krimineller Straftaten im persönlichen Umfeld und privaten Raum statt, doch wird der öffentliche Raum auch immer als Raum der Bedrohung, Unsicherheit oder Ausgrenzung wahrgenommen. Insofern ist es wahrscheinlich, dass zukünftig verstärkt Restriktionen für den öffentlichen Raum verfolgt werden, was der Urbanität nachhaltig schaden könnte (Reiß-Schmidt 2011, S. 6).

Der demographische Prozess wird zukünftig eine der größten Herausforderungen darstellen. 2025 werden 80% der Menschen in Kleinsthaushalten leben, bedingt durch Veralterung der Gesellschaft und der niedrigen Geburtenrate. Weiterhin wird diese Entwicklung durch hohen materiellen Wohlstand, ein dichtes Sozialnetz und hohes Maß an Individualisierung begünstigt. Allerdings steigt die Flächennutzung pro Person, so dass etliche ältere, vor allem sanierungsbedürftige Wohnungen mit einer niedrigen Quadratmeterzahl nicht mehr nachgefragt werden. Erst 2025 wird Anzahl der Haushalte parallel zum Bevölkerungsrückgang abnehmen, allerdings wird die zu beanspruchende Wohnfläche stagnieren oder sogar noch weiter ansteigen. Diese Entwicklung wird den Neubau von Wohnungen sowie die Investitionen der Bestandspflege mit am stärksten beeinflussen (Butzmann 2012, S. 57).

Es stellt sich die Frage, ob der zukünftige Wohnungsbau mit einem derart großen Einfluss privater Akteure, deren oberste Priorität die Gewinnmaximierung ist, bei den Herausforderungen des demographischen Wandels wirklich bedarfsgerecht umgesetzt werden kann. Denn insbesondere ältere Menschen mit einem geringen Einkommen sind auf günstigen Wohnraum mit einer umfangreichen Nahversorgung angewiesen. Doch ist es möglich, dass die Privatisierung schon bald abgeschlossen ist und sich eine Entwicklung zurück ins Öffentliche vollzieht. Schon heute wird die ausufernde Privatisierung in politischen Debatten, in den Medien sowie von den Bürgern kritisiert. Angesichts des politischen Kontrollverlusts und unerfüllter Effizienzerwartungen werden Überlegungen der Rekommunalisierung privater Betriebe diskutiert (Bieling 2008, S. 546).

Aufgrund der globalen Veränderungen dürfte sich ein verstärktes Steuerungspotenzial der Politik und Verwaltung als vorteilhaft herausstellen. Die Welt der Städte wird in naher Zukunft weitgehend durch Demographie, Ökonomie, Umwelt sowie gesellschaftlicher und sozialer Wandel geprägt sein. Es ist wahrscheinlich, dass große und ständig wiederkehrende wirtschaftliche, ökologische und soziale Krisen die zunehmend alternde Gesellschaft noch weiter verunsichern werden. Neben eines Rufes nach politischen Änderungen wächst durch diese Trends Neigung der Bürger mitbestimmen zu wollen, denn sie verlangen verstärkt nach Transparenz und Partizipation. (Butzmann 2012, S. 71 f).

Im Verlauf der Forschungsarbeit wird auf die Frage eingegangen, ob eine Zunahme der bürgerlichen Partizipation in der Stadtentwicklung zukünftig notwendig und realistisch ist. Es lässt sich zumindest festhalten, dass partizipative und kommunikative Prozesse im jetzigen Informationszeitalter umfangreicher und für breitere Schichten ermöglicht werden. Die Informationsrevolution gilt als große transformierende Kraft des 21. Jahrhunderts, wodurch bislang separate Technologien zur Erzeugung, Speicherung und Austausch von Informationen zu einem einzigen Medium verschmelzen. Dadurch entsteht ein weit verzweigtes Informations- und Kommunikationsnetzwerk, welches jegliche lokale Grenzen überwindet. Somit vernetzen sich Städte weltweit immer mehr zu komplexen Systemen

globaler Interaktion, was sich negativ auf lokale Einflussmöglichkeiten auswirken könnte (Hall 2000, S. 15).

Im globalen Wettbewerb der Wirtschaftsstandort wird Europa an Bedeutung verlieren. Das ökonomische Wachstumspotenzial asiatischer und afrikanischer Städte und Stadtregionen ist durch ihr überproportionales Humankapital begünstigt, womit europäische Städte nicht mithalten können. Zudem entstehen vielfach innovative und zukunftssträchtige Lösungen außerhalb von Europa. Doch dies könnte für die Stadtentwicklung auch positive Auswirkungen haben. Die europäische Stadt der Zukunft wird wahrscheinlich nicht viel anders aussehen als die der Vergangenheit und Gegenwart. Die oftmals musealen und dekorativen Kerne bleiben dort erhalten, wo wirtschaftliche Interessen sie stützen und wo lokale Traditionen sie vor Begehrlichkeiten von Investoren schützen. Dadurch erlangt die auf Funktionsmischung und Urbanität basierende Stadt der kurzen Wege weiterhin ihre Legitimität und die Städte können durch gezielte Verbesserungen noch lebenswerter gemacht werden. Zudem bergen gerade die musealen und dekorativen Kerne ein großes Potenzial für die Tourismusbranche (Frey 2011, S. 54).

Die Innenstadtentwicklung wird somit noch einen Bedeutungsgewinn erhalten. Es wird eine der wichtigsten Herausforderungen sein, innerstädtische Bestände instand zu setzen, anzupassen und zu modernisieren, was gleichermaßen für die Gebäude wie für die Infrastruktur gilt. Letztendlich nehmen Neubauten nur einen sehr geringen Teil des gesamten Gebäudebestandes ein und die Möglichkeiten für weitere Neubauf Flächen sind begrenzt, zumal die Innenentwicklung vor der Außenentwicklung verfolgt werden soll, um die Städte nicht weiter aufzusprengen und der Umwelt zu schaden (DASL Ausschuss Städtebau 2010, S. 5)

Hierdurch sowie aufgrund der finanziellen Rahmenbedingungen resultiert ebenso, dass Großprojekte immer seltener verfolgt werden. Allgemein wird sich die Dynamik der Stadtentwicklung ändern, da die Flächennachfrage aufgrund demographischer Faktoren sinken wird. Die Zuwanderung wird geringer und der Suburbanisierungsdruck schwächt sich

ab. Dadurch verlieren Ortserweiterungen an Gewicht, was der Konzentration auf die Innenentwicklung zugute kommt (DASL Ausschuss Städtebau 2010, S. 5).

Doch auch wenn die Politik und Verwaltung wieder Hoheitsrechte zurückerlangen werden, um den zukünftigen Herausforderungen der Stadtentwicklung zu begegnen, werden weiterhin private Akteure – vor allem aus der Wirtschaft - den größten Einfluss haben. Deswegen werden verstärkt kooperative Planungsansätze verfolgt, die auch heute schon eingesetzt werden. Es wird erkannt, dass sich die räumliche Entwicklung bedingt durch die wachsende Komplexität der Zusammenhänge weitgehend nicht mehr mit hoheitlichen Mitteln wie Geboten und Verboten steuern lässt. Der paradigmatische Wandel vom imperativen zum kooperativen Planungsansatz hat schon seit längerer Zeit stattgefunden (Spangenberger 2003, S. 65).

Das Kommunalmanagement wird zukünftig vorrangig mit der lokalen Wirtschaft und äußeren, meist global verankerten Kräften interagieren. Die jeweiligen Antriebskräfte werden in sehr komplexen Beziehungen zueinander stehen, so dass kommunalpolitische Steuerung zu einer vielschichtigen, anspruchsvollen Aufgabe gemacht wird (Hall 2000, S. 65)

#### **4. Privatisierte Stadtentwicklung als fokussierte Herausforderung**

Nach der allgemeinen Analyse der Herausforderungen der Stadtentwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg bis heute und den voraussichtlichen Herausforderungen wird in diesem Kapitel die Herausforderung der privatisierten Stadtentwicklung näher beleuchtet. Zunächst sollen die benutzten Begriffe kurz definiert, woraufhin die Auswirkungen der Privatisierung auf die Kommunen aufgezeigt werden, welche schon im dritten Kapitel in Ansätzen beschrieben worden sind. Hierauf folgend soll erläutert werden, welche Maßnahmen die Kommunen bezüglich dieser Herausforderungen ergreifen. Anschließend wird auf die konkreten Auswirkungen der Privatisierung auf die Stadtentwicklung eingegangen. Anschließend soll analysiert werden, inwiefern der öffentliche Raum als bedeutendes urbanes Element in den Städten hiervon betroffen ist.

##### 4.1 Begriffsdefinitionen

Zunächst soll der Begriff „öffentlich“ definiert werden. Es ist der gegenteilige Begriff zu geheim und sagt aus, dass eine Sache für alle zugänglich ist und jeder daran teilhaben kann. Wenn es sich um einen Gegenstand handelt, dann kann ihn jeder benutzen. Das Öffentliche gilt für alle und wird von allen ausgeübt. Somit ist das Kennzeichen für öffentliche Räume die Zugänglichkeit zu jeder Zeit und die öffentliche Nutzbarkeit mit allen Möglichkeiten der Kommunikation (Butzmann 2012, S. 130).

Dem gegenüber steht der Begriff „privat“. Er kommt aus dem Lateinischen (privatus, Form von privare), was soviel wie abgesondert, getrennt, für sich bestehend bedeutet. Damit sind Gegenstände, Bereiche und Angelegenheiten gemeint, die nicht der Allgemeinheit gehören, sondern nur einzelnen Personen oder eingegrenzten Gruppen. Der Begriff „privat“ steht somit stellvertretend für persönlich. Privat meint oft das Gegenteil von staatlich und öffentlich. Entsprechend können in einem privaten Raum Menschen von der Nutzung ausgeschlossen werden (Weiß 2008, S. 174 ff).

Der Begriff „Privatisierung“ hingegen hat verschiedene Definitionsstufen. Nach Kalmbach bedeutet Privatisierung die vollständige oder teilweise Übertragung von öffentlichem Vermögen an private Personen oder Unternehmen. Nach Loesch hingegen ist Privatisierung bedeutungsgleich mit der vollständigen Privatisierung des Eigentums. Nach Svetozar ist die Privatisierung die Interpretation des Rechts auf Eigentum als Sammlung verschiedener Rechte (Nagler 2007, S. 67 f). Diese Forschungsarbeit hält sich an die Definition von Kalmbach.

Es besteht ein Unterschied der formalen und materiellen Privatisierung. Eine Privatisierung bedeutet nach Kalmbach immer eine Überführung in privatwirtschaftliche Rechtsformen. Doch ist es möglich, dass ein öffentlicher Gegenstand weiterhin im öffentlichen Besitz bleibt, auch wenn er in eine privatwirtschaftliche Rechtsform überführt wird. Dieser Status wird meist als Vorstufe der materiellen Privatisierung verstanden, bei jener der Gegenstand vollständig in private Hand übertragen wird (Nagler 2007, S. 69).

Die privatisierte Stadtentwicklung wird somit definiert, dass sie weder allein von staatlicher Seite, noch von allen möglichen Gruppen ausgeübt wird, sondern einzelne private Individuen und Gruppen diese am stärksten beeinflussen. Die privatisierte Stadtentwicklung ist weder für alle Menschen zugänglich, noch besteht ein alleiniges Hoheitsrecht der Politik, Verwaltung und stadtplanerischen Experten. Dies hat entsprechend Auswirkungen auf das Stadtbild selbst, worauf im Abschnitt 4.5 eingegangen wird. Weiterhin werden in jenem Abschnitt die einzelnen Raumtypen ausführlicher erläutert, denn gerade der öffentliche Raum weist bei der oben genannten Definition Schwierigkeiten auf. Zudem hat sich das Phänomen des halböffentlichen Raums herausgestellt, der gleichermaßen Elemente von „öffentlich“ und „privat“ besitzt.

#### 4.2 Auswirkungen der Privatisierung auf die Kommunen

Es soll zunächst noch einmal festgehalten werden, dass die grundlegende Ursache der Privatisierung der Kommunen in den fehlenden Finanzmitteln sowie den hohen

Schuldenbergen zu finden ist. Die kommunale Finanzlage verschlechtert sich auch weiterhin aufgrund der im dritten Kapitel aufgezeigten Rahmenbedingungen. Die Privatisierung wurde somit gezielt von den Kommunen als Maßnahme in einer verzweifelten Lage getroffen. Es kam gleichermaßen zu vollständigen und Teilprivatisierungen. Vollständige Privatisierungen finden insbesondere im Wohnungsbauwesen statt, Teilprivatisierungen im Verkehrswesen, in der Ver- und Entsorgung oder im öffentlichen Hochbau. Voraussichtlich werden Teilprivatisierungen weiter stark zunehmen, während vollständige Privatisierungen zurückgehen werden (Butzmann 2012, S. 93).

Durch die weitläufigen Privatisierungen wird ein kurzfristiger Ausgleich des Haushaltsdefizits ermöglicht. Tatsächlich gibt es sogar vereinzelt Kommunen, welche über diesen Weg zumindest kurzfristig vollständig schuldenfrei sind. Doch auf lange Sicht gesehen bestehen mehr negative Auswirkungen der Privatisierungen für die Kommunen. Oftmals verbleiben den Kommunen gerade noch jene öffentlichen Aufgaben, welche Kosten verursachen, aber keine gleichwertigen Einnahmen erzeugen. Zudem wird privaten Unternehmen, welche öffentliche Aufgaben übernehmen, teilweise durch staatliche Unterstützung zu Renditen geholfen, was insbesondere im Bildungsbereich anzutreffen ist wie bei der Etablierung privater Hochschulen. Doch auch in anderen Bereichen wie Verkehr und Wohnungswesen werden in differenzierter Weise Kosten privater Unternehmen noch vom Staat übernommen (Nagler 2007, S. 70 ff).

Diese finanzielle Entwicklung spitzt sich noch dadurch zu, dass durch die Veräußerung öffentlicher Unternehmen und Wohnungen stetige Einnahmequellen verloren gehen. Vor allem Gebühreneinnahmen verringern sich, obwohl diese allgemein erhöht werden, da sich Gebühreneinrichtungen verselbstständigt haben. Ein großer Teil jener Einrichtungen, die Gebühren verlangen, wurden zumindest schon teilprivatisiert (Wohlfahrt 1999, S. 19).

Zunächst kann es durch Privatisierungen zur Zurückgewinnung von Spielräumen kommen, da durch einen kurzfristig geringeren finanziellen Druck und einen geringen Schuldenberg höhere Investitionen getätigt werden können. Doch dauerhaft lassen sich fehlende Einflussmöglichkeiten der Kommune gerade in der Stadtentwicklung feststellen. Dies

resultiert durch die nachhaltig noch schwierigere Finanzsituation der Kommunen sowie der Veräußerung von öffentlichen Unternehmen und Wohnungen, welche einen direkten Einfluss auf Aspekte der Stadtentwicklung haben. Weitere dauerhaft fehlenden Steuerungsmöglichkeiten ergeben sich durch die Einschränkungen kommunaler Leistungen durch Sparmaßnahmen (Wohlfahrt 1999, S. 18).

Insbesondere Sozialwohnungen nehmen eine bedeutende Rolle als Steuerungsfunktion für die Stadtentwicklung ein. Deren Wegfall kann dazu führen, dass sozialschwache Bevölkerungsgruppe verdrängt werden und die Segregation sich weiter zuspitzt. Kommunale Wohnungsunternehmen folgten bislang bewusst nicht der sozialräumlichen Spaltung, sondern bemühten sich der Integration benachteiligter Bewohner, indem sie Bestände außerhalb segregierter Gebiete erhielten. Zudem wird der Einfluss auf Mietentwicklungen aufgegeben, wenn der kommunale Wohnungsbestand verkauft wird. Es lässt sich festhalten, dass die Ursachen der kommunalen, strukturellen Defizite auch bei Verkäufen von kommunalen Wohnungsbeständen und Unternehmen weiterhin bestehen bleiben und diese sich hierdurch verstärken können (Nagler 2007, S. 127).

Bei rechtlich selbstständigen, privatrechtlichen Unternehmensformen wie einer AG oder GmbH sind direkte Einflussmöglichkeiten der kommunalen Politik nicht möglich. Dies gilt auch dann, wenn es sich um Tochtergesellschaften der jeweiligen Gemeinde handelt und verstärkt dann, wenn die Gemeinde nur teilweise beteiligt ist. Somit ist ein Steuerungsverlust der Kommune schon bei einer rein rechtlichen Privatisierung eindeutig feststellbar (Wohlfahrt 1999, S. 38 ff).

Private Akteure nehmen somit im größeren Maße an öffentlichen Aufgaben teil und übernehmen gesellschaftliche Verantwortung. Dies wird dadurch begünstigt, dass sich Kommunalpolitik durch geringe politische Programmatik auszeichnet und in erster Linie Fachpolitik ist. In den Bereichen Soziales, Kultur, Gesundheit, Bauwesen und öffentliche Einrichtungen sind die meisten Aktivitäten zu verzeichnen, da sie zum Bereich der kommunalen Selbstverwaltung gehören. Die Kommunen beschneiden jene gesetzlich verankerte Freiheit jedoch wieder durch die Privatisierungen (Wohlfahrt 1999, S. 40).

Stadtentwicklung ist ohne ein signifikantes Mitwirken privater Akteure kaum noch denkbar. Vor allem Großinvestoren stellen aufgrund ihrer Finanzkraft und der dadurch entstehenden städtebaulichen Möglichkeiten einen bedeutenden Akteur mit überproportionalem Einfluss dar. Allerdings gelten sie als Profit-Organisationen, welche Investitionen nur dann tätigen, wenn Gewinne in Aussicht stehen. Non-Profit-Organisationen wie kommunale Wohnungsbauunternehmen hingegen zeichnen sich dadurch aus, dass sie sich auf den sozialen Bereich beschränken und Überschüsse nur zur Absicherung, Verbesserung oder gar Ausweitung der Anstrengungen im sozialen Tätigkeitsfeld erwirtschaften. Die Einbindung von Profit-Organisationen in einer sozial verträglichen Stadtentwicklung birgt somit unweigerlich Konfliktpotenzial (Nagler 2007, S. 71 f).

Angesichts all dieser Faktoren lässt zusammenfassen, dass politische Steuerung zunehmend in einem undurchschaubarer werdenden Geflecht öffentlich-privater oder halb-privater Leistungserbringung erfolgt, dessen Funktionieren von monetären Kriterien bestimmt wird. Hieran haben sich auch die politischen Prioritätensetzungen zu richten und die Kooperation der Kommunen mit den privaten Akteuren ist angesichts deren größerer Einfluss und den noch vorhandenen finanziellen Ressourcen eines der wichtigsten Instrumente (Wohlfahrt 1999, S. 55).

#### 4.3 Lösungsansätze der Kommunen

Der erste Lösungsansatz der Kommunen und die oberste Priorität besteht in verstärkter Kooperation. An Schnittstellen von staatlichen und nicht staatlichen Akteuren bilden sich neuartige, oft hybride Organisationen und Institutionen heraus, welche unter der Bezeichnung Urban Governance thematisiert werden. Der Begriff Governance beschreibt Handlungskonzepte, die einen intermediären Raum zwischen Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft informell vernetzen (Bärenbrinker 2012, S. 29).

Die Kooperation und Absprache öffentlicher Akteure mit privaten Unternehmen für die Schaffung von mehr Handlungsspielräumen, ist keine Neuheit in der Geschichte der Stadt. Schon Benevolo beschrieb in der europäischen Geschichte das kooperative Nebeneinander von öffentlicher und privater Hand, die sich das Recht an Grund und Boden in den Städten teilen (Frey 2011, S. 11). Doch mit dem modernen Begriff Urban Governance wird dies institutionalisiert und in der Öffentlichkeit sowie in der Forschung thematisiert.

Konkrete Maßnahmen, welche Teil des Urban Governance Prinzips sind, bestehen in vertraglichen Vereinbarungen mit Festsetzung der Pflichten für den privaten Käufer sowie Kontrollmechanismen. Beispielsweise können per gesetzlicher Verpflichtung Private dazu getrieben werden, bisher vom Staat wahrgenommene, kostspielige Leistungen zu übernehmen wie die Bereitstellung von Parkflächen oder Durchführung von Ausbildungen und diese zu betreuen (Nagler 2007, S. 71). Somit fallen öffentliche Aufgaben in das Gebiet des Management. Seit Beginn der 1990er Jahre hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass durch die konsequente Anwendung eines Managementmodells die zunehmenden Steuerungsdefizite auf lokaler Ebene in Griff zu kriegen sind (Wohlfahrt 1999, S. 40).

Weiterhin kam es zu Rückkäufen des kommunalen Eigentums, da den öffentlichen Akteuren bewusst geworden ist, dass die Ausgliederung von Aufgaben aus Kernbereichen der Verwaltung die gesetzlich gesicherte kommunale Selbstverwaltung gefährdet. Bei einigen Verkäufen kommunalen Eigentums wurde es vertraglich zumindest festgehalten, dass eine Rückholung ermöglicht wird (Wohlfahrt 1999, S. 42). Die Vorteile starker kommunalwirtschaftlicher Strukturen werden momentan neu entdeckt. Es kommt vor allem im Bereich der städtischen Energieversorgung zu Gründungen neuer Stadtwerke oder eben der Überführung der Netze in kommunalwirtschaftliche Strukturen (VKU 2011, S. 4).

Hiervor steht allerdings eine Binnenmodernisierung der Kommunen, um die Effizienz der Arbeitsabläufe zu erhöhen. Über Jahrzehnte wurde versucht, die kommunale Verwaltung zu entschlacken. Es wurden somit vor allem Arbeitsstellen gestrichen. Entsprechend hatte sich ebenso das Verständnis über die grundsätzliche Ausrichtung der Kommunen geändert. Dies betrifft insbesondere die Städte, welche sich von der klassischen Kommune zu einer

Art Konzern entwickelt haben. Der Konzern Stadt ändert das traditionelle Modell der kommunalen Demokratie, welches durch hohe Verwaltungsorientierung und geringe programmatische Orientierung der lokalen Räte gekennzeichnet war (Wohlfahrt 1999, S. 55).

Es lässt sich festhalten, dass die jeweiligen Kommunen in Details unterschiedliche Herangehensweisen vorweisen, um mit den Herausforderungen fertig zu werden. Der Grad der jeweiligen Privatisierung ist unterschiedlich stark ausgeprägt. Meist ist es die finanzielle Situation, welche das weitere Vorgehen, insbesondere die Möglichkeit der Rückkäufe einst kommunalen Eigentums, beeinflusst. Gleich ist den meisten Kommunen, dass sie versuchen, die Problematik nur auf der Ausgabenseite zu lösen und nicht auf der Einnahmenseite. Es werden auf diese Weise nur die Symptome bekämpft, aber nicht die Ursachen (Nagler 2007, S. 138 f).

Doch gerade in finanzstarken Regionen führte die allgemeine Finanzkrise der Kommunen dazu, dass die jeweiligen Städte und Gemeinden neue Geschäftsfelder und Einnahmequellen eröffnen. Hierfür spielt die Eventisierung des öffentlichen Raumes eine bedeutende Rolle, auf die im Abschnitt 4.5 noch ausführlicher eingegangen wird. Schlussendlich zu erwähnen, dass regionale Netzwerke und ihr Management in zunehmendem Maße ausschlaggebend für die Gestaltungsentscheidungen auf lokaler Ebene werden. Privatisierte Unternehmen müssen hierbei in den politischen Abstimmungsprozessen einbezogen werden, da die kommunalen Dienstleister regional verflochten sind und über Gemeindegrenzen hinaus ökonomisch agieren (Wohlfahrt 1999, S. 44 ff).

#### 4.4 Konkrete Auswirkungen auf die Stadtentwicklung

Es ist beobachtbar, dass in den Städten eine völlig neue Relation der Eigentumsverhältnisse besteht. Das kommunale Eigentum geht zurück und der Anteil des privaten Eigentums steigt, wobei nicht die Quantität der verschiedenen Privateigentümer signifikant gestiegen

ist, da häufig nur einzelne Großinvestoren die Bestände städtischen Eigentums gekauft haben. Dies betrifft neben einst kommunalen Unternehmen für die städtische Versorgung vor allem ehemalige kommunale Wohnungsbestände. Der soziale Wohnungsbau wird weitgehend nicht mehr verfolgt. Zum einen sinkt der Bedarf an Sozialwohnungen durch entspannte Wohnungsmärkte (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2007, S. 7). Doch besteht weiterhin ein enormer Bedarf, denn bei weit über 2 Millionen Arbeitslosen gibt es mittlerweile nur noch knapp über 1 Million Sozialwohnungen, wobei jährlich um die 100.000 hiervon wegfallen und in den wettbewerblichen Wohnungsmarkt eingegliedert werden. Seit 1993 wurden die Mittel für den Sozialwohnungsbau um über zwei Drittel gekürzt. Im Gegenzug wurden die steuerlichen Subventionen für den Erwerb von Wohnungseigentum erhöht, um Privatisierungen zu erleichtern (Nagler 2007, S. 76 ff).

Die öffentliche Hand besitzt mittlerweile weniger als 25% des Wohneigentums. Dies ist insofern problematisch, da der Verkauf von Wohnungen aus öffentlicher Hand die Segregation fördert, da gerade der öffentliche, speziell der soziale Wohnungsbau wie zuvor schon erwähnt die Integration benachteiligter Bevölkerungsgruppen verfolgt. Der kommunale Wohnungsbestand ist ein Grundpfeiler sozialer Stadtentwicklung (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2007, S. 11).

Meist geht bei den privatisierten Wohnungsbeständen eine Mieterhöhung einher, ohne dass die Qualität der Bestände gesteigert wird. Wenn die Mieten tatsächlich stagnieren, wird dies meist auf Kosten der Wohnqualität umgesetzt. Zu den Wohnungsbeständen zugehörige Flächen werden nur dann aufgewertet oder betreut, wenn sie Gewinne versprechen. Die qualitativ hochwertige Pflege dieser Räume durch Private kommt aufgrund der Aussicht auf Gewinne durch zahlungskräftige Mieter allerdings häufig vor, auch wenn des öfteren Defizite in der Instandsetzung des Gebäudebestandes zu verzeichnen sind. Zudem fehlt es an Maßnahmen zur Energieeinsparung sowie zur Anpassung an die demografische Entwicklung bei privatisierten Beständen. Wenn zudem noch die Pflege der zugehörigen Flächen aus verschiedenen Gründen unterlassen wird, können diese Räume schnell von einer Abwärtsspirale betroffen sein, da die Kommunen

aufgrund ihrer Finanzsituation in der Regel den Unterhalt und die Pflege von Räumen nur dann bezahlen, wenn sie die Eigentumsrechte besitzen (Berding 2010, S. 71 f).

Eine weitere Auswirkung der allgemeinen Privatisierung auf die Stadtentwicklung besteht in der Zunahme des privaten Einzelhandels in den Kernstädten. Es hat sich ein Trend zum Citybuilding herausgestellt, bei dem sich die Innenstädte von Wohn- und Mischgebieten zu Arbeits- und Geschäftsgebieten wandelten. Das Citybuilding orientiert sich primär am Mechanismus des Bodenpreises. Weniger rentable Nutzungen werden verdrängt, weswegen das Wohnen in der Innenstadt in vielen Städten verloren gegangen ist. Die Innenstädte wurden lange Zeit nicht mehr als soziale Räume gedacht. Zumindest seit den 1990er Jahren bestehen Bemühungen der Politik und Verwaltung, das Wohnen in den Innenstädten zu stärken. Trotzdem bleibt heute der Einzelhandel die Leitfunktion der Kernstädte (Menzl 2011, S. 23 ff). Ebenso wurde das vielfach kritisierte Konzept großer Einkaufszentren weiterhin verfolgt. Anders als zu deren Blütezeiten in den 1970er und 1980er Jahren entstehen diese nun nicht mehr auf der grünen Wiese mit fokussierter automobiler Erreichbarkeit, sondern kommen wieder in lebendige, Konsum anregende Innenstädte zurück (Frey 2011, S. 37).

Ein weiterer Effekt auf die Stadtentwicklung besteht darin, dass sich die Akteurskonstellation signifikant verändert hat. Wo einst Experten der Stadtplanung sowie die Politik die städtische Entwicklungen bestimmt haben, nehmen nun verstärkt Bauherren, Bauträger, Grundstückseigentümer, Investoren, Dienstleister, Banken, Wohnungsunternehmen und die jeweiligen Nachfrager ihren Platz in der Stadtentwicklung ein. Jede Gruppe nimmt ihre Aufgaben sowie Schwierigkeiten unterschiedlich wahr, bewertet diese anders und verfügt über verschiedene Mittel zur Einflussnahme (Monheim 2008, S. 172). Die Bestandhalter von Immobilien üben ein verstärktes Mitspracherecht im Stadtentwicklungsprozess aus und nehmen großen Einfluss auf die räumliche Entwicklung. Dadurch ist es schwieriger geworden, einheitliche Visionen angesichts einer Vielzahl von Interessenkonflikten umzusetzen (Bieker 2007, S. 24).

Wie bereits erwähnt nimmt die Kooperation der Kommunen mit den privaten Akteuren nun die oberste Priorität ein. Angesichts der Bestimmungsprivilegien der Investoren bedingt durch ihre Finanzkraft besteht kaum noch eine Möglichkeit, die Stadtentwicklung ohne eine entsprechende Kooperation voranzubringen. Hingegen stagniert die Bürgerbeteiligung. Deren Interessen müssen in den jeweiligen Kommunikations- und Abwägungsprozessen häufig zurückstecken. Der Einfluss auf die städtebauliche, soziale und wirtschaftliche Mitbestimmung der Bewohner und ihrer Interessenvertreter wird wahrscheinlich weiter sinken, falls die Kommunen vermehrt ihre Regulierungs- und Gestaltungsmöglichkeiten verlieren sollten. Hierdurch entsteht ein Prozess der zunehmenden Entdemokratisierung und Demoralisierung der Wähler. Letztendlich ist es das staatliche Organ, welches die demokratischen Rechte der Bürger schützt (Nagler 2007, S. 137).

Der gesellschaftliche Wandel sorgt für einen Druck auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen öffentlich und privat. Es besteht eine größere Unklarheit über private Interessen an der Stadtentwicklung. Meist sind es ausgewählte Eliten, welche über die Prozesse der Stadtentwicklung bestimmen. Es kommt zu einer sozialen Ausgrenzung von einzelnen Gruppen. Drastischerweise sind häufig jene Gruppen von der Ausgrenzung betroffen, welche durch die Entwicklung der Städte nachteilig betroffen sind (Frey 2011, S. 12).

Allerdings ist innerhalb von Kooperationen mit einer fachlichen Thematiken die Mitarbeit des Bürgers nicht zwangsläufig ein wichtiges Ziel, außer wenn Bürgerinteressen innerhalb des Prozesses unmittelbar betroffen werden. Zudem existieren vielerlei Angebote zur Beteiligung, welche jedoch überwiegend von einkommensstarken und bildungsnahen Personen genutzt werden. Insgesamt wurden die Partizipationsangebote zu den einzelnen Verfahren vergrößert und es existieren Versuche, partizipative Stadtplanung zu verstetigen, um die Bürger dauerhaft in die bauliche Gestaltung des urbanen Umfeldes einzubinden. Dies ist jedoch unterschiedlich in den Städten ausgeprägt und hängt auch von der jeweiligen Programmatik sowie den Rahmenbedingungen der Städte, insbesondere in finanzieller Hinsicht, ab (Lübcke 2011, S. 633).

Der verstärkte private Einfluss auf die Stadtentwicklung führte dazu, dass sich die Instrumente angepasst und weiterentwickelt haben. Hierauf wird im Kapitel 7 ausführlich eingegangen. Grundsätzlich passt sich die Stadtentwicklung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung an. Zukünftig werden kleinteilig Projekte in kooperativer Arbeit mit Hilfe eines privaten Investors umgesetzt. Doch tauchen immer wieder vereinzelt Großprojekte auf, vor allem dann, wenn es sich um Revitalisierung von innerstädtischen Brachflächen handelt. Diese werden meistens politisch angestoßen und verfolgt, genau wie das Fallbeispiel der HafenCity im Kapitel 5. Schlussendlich ist zu untersuchen, wie eine privatisierte Stadtentwicklung den öffentlichen Raum beeinflusst, was im folgenden Abschnitt untersucht wird.

#### 4.5 Betroffenheit der öffentlichen Räume als urbanes Element der Städte

Zunächst sollen die Kennzeichen öffentlicher, halböffentlicher und privater Räume herausgestellt werden. Öffentliche Räume sind Wesensmerkmale der europäischen Stadt, dienen ihrer Funktionsfähigkeit und prägen ihr Erscheinungsbild. Die wichtigsten Eigenschaften öffentlicher Räume sind die Zugänglichkeit zu jeder Zeit, die Anonymität, die Freiheit von sozialer Kontrolle und gesellschaftlichen Zwängen sowie die öffentliche Nutzbarkeit mit allen Möglichkeiten der Kommunikation. Folgend lassen sich in öffentlichen Räumen problemlos Sozialkontakte knüpfen und pflegen, so dass im Idealfall lebendige, urbane Räume entstehen (Butzmann 2012, S. 130 ff). Dem gegenüber stehen private Räume, in denen das Privatrecht herrscht. Der jeweilige Besitzer oder Eigentümer kann jederzeit andere Personen von der Nutzung seiner Räume ausschließen.

Der halböffentliche Raum ist ein junges Phänomen. Dieser beschreibt einen Raum, bei dem das Privatrecht Anwendung findet, der allerdings Elemente des öffentlichen Raumes beinhaltet. Halböffentliche Räume werden gezielt so gestaltet, dass sie Aufenthaltsqualität für die Öffentlichkeit anbieten und meist nur geringe Barrieren setzen. Dennoch ist die Zugänglichkeit nicht für alle Bevölkerungsgruppen gesichert und insbesondere Randgruppen werden ausgegrenzt, um eine meist konsumorientierte Atmosphäre aufrecht

zu erhalten. Für die Durchsetzung des Hausrechts in halböffentlichen Räumen wird nicht auf die Polizei zurückgegriffen, die für die öffentliche Sicherheit zuständig ist, sondern größtenteils auf private Sicherheitsdienste, welche die Anweisungen des Betreibers befolgen (Bihler 2004, S. 42).

Der Aufstieg der halböffentlichen Räume begann als Konsequenz auf den allgemeinen Verfall der Öffentlichkeit, für die nach Richard Sennett die prekäre Vermischung des Intimen mit dem öffentlichen Leben verantwortlich ist, so dass Privatheit zum Selbstzweck wird und die Öffentlichkeit an Bedeutung verliert. Mit der Industrialisierung startete ein Rückzug ins Private, welcher sich nachhaltig negativ auf das urbane Leben der Städte auswirkte. Mit halböffentlichen Räumen versuchte man konsum- und erlebnisorientiert auf die urbanen Defizite zu reagieren. Gerade ab den 1970er Jahren entstanden gezielt halböffentliche Räume, da ab dieser Zeit vermehrt erkannt wurde, welche Bedeutung öffentliche Elemente für die Stadt haben (Bihler 2004, S. 49).

Letztendlich kann die klassische Definition öffentlicher Räume nicht mehr aufrecht erhalten werden, da nur noch ein geringer Teil der hiesigen Räume sämtliche notwendigen Aspekte hiervon erfüllen. Die erste Voraussetzung eines öffentlichen Raumes ist seine prinzipielle Nutzbarkeit für eine nicht von vornherein festgelegte Öffentlichkeit. Somit kommt es auf die reale Nutzbarkeit an und auf die Wahrnehmung des Raumes durch die Nutzer. Entsprechend können auch eigentumsrechtlich private Räume öffentliche Räume sein, solange ein vielfältiges öffentliches Leben sowie die Erfahrbarkeit von städtischer Heterogenität ermöglicht wird (Wiegandt 2006, S. 32 f).

Öffentliche Nutzbarkeit von Räumen wird häufig gleichgesetzt mit öffentlichem Eigentum, doch existieren auch vielerlei Räume im öffentlichen Eigentum, die keine derartige Nutzbarkeit ermöglichen. Hingegen bestehen eine Vielzahl von privaten Räumen, welche die Zugänglichkeit nicht beschränken. Insofern können alle Räume, die unabhängig vom Eigentümer zu jeder Zeit der Öffentlichkeit eine Nutzbarkeit ermöglichen, als öffentlich definiert werden. Aufgrund dieser Problematik wurde sich weitgehend auf den Begriff der „öffentlich nutzbaren Räume“ geeinigt. Dieses Verständnis gab es schon im 18.

Jahrhundert, wo alle potenziell zugänglichen Flächen weiß kartiert wurden (Selle 2008, S. 1 f).

Der eigentumsrechtliche Status des jeweiligen Raumes spielt für die Perspektive der Nutzer bis auf den Konfliktfall keine Rolle. Es bestehen eine Vielzahl privatrechtlicher Räume, die öffentlich genutzt werden und mit ihrer Normalität und Unauffälligkeit zu einem wichtigen Bestandteil im Netzwerk öffentlicher Räume geworden sind (Berding 2010, S. 69). Insofern wird nachfolgend in dieser Arbeit von öffentlich nutzbaren Räumen gesprochen, welche auch eigentumsrechtlich private Räume mit einschließen können.

Allerdings können nicht alle halböffentlichen Räume auf diese Weise als öffentlich nutzbare Räume eingestuft werden. Vor allem private Einkaufszentren werden kontrovers diskutiert. Auf der einen Seite sind sie gezielt auf eine Konsumgesellschaft ausgerichtet und grenzen gezielt Gruppen aus, welche nicht in eine konsumentenfreundliche Atmosphäre passen. Ein öffentlich nutzbarer Raum sollte möglichst so gestaltet sein, dass er einem vorbestimmten Nutzen entzogen ist, denn nur so kann ihn das Publikum ungezwungen betreten, ohne Verhaltens- und Konsumzwängen ausgesetzt zu sein. Auf der anderen Seite stellen zumindest die zentral gelegenen Einkaufszentren eine Nachahmung und Duplizierung der Innenstädte mit privatem Recht und innerhalb eines geschlossenen Raums dar (Wiegandt 2006, S. 105).

Meist sind eine Reihe von Aktivitäten in Einkaufszentren untersagt, die für öffentlich nutzbare Räume prägend sind, wie beispielsweise das Demonstrieren, Fotografieren, Sammeln von Unterschriften etc. Insbesondere die politische Äußerung ist kaum möglich. Zumindest in den USA wurde dieses Problem angegangen und per Gerichtsbeschluss die politische Äußerung in Einkaufszentren legitimiert. Weiterhin besteht keine Begehbarkeit und somit Nutzbarkeit der Einkaufszentren zu jeder Zeit aufgrund ihrer Öffnungszeiten (Wiegandt 2006, S. 109 ff).

Somit sind Einkaufszentren in Deutschland aufgrund der aufgezeigten Faktoren nicht als öffentlich nutzbare Räume einzustufen, da die Ausübung demokratischer Grundrechte

beschnitten werden, die Nutzbarkeit eingeschränkt und die Nutzergruppe im Vorneherein festgesetzt wird. Derartige halböffentliche Räume, deren privaten Faktoren überwiegen, stehen häufig in Konkurrenz mit den öffentlich nutzbaren Räumen. Allerdings können auch Synergieeffekte auftreten und im Idealfall die jeweiligen Räume sich gegenseitig beleben (Selle 2008, S. 10).

Es werden dennoch viele öffentlich nutzbare Räume von Privaten betrieben. Beispielsweise sind eine Menge von städtischen Plätzen hybrid in ihrer Eigentumsform und ihrem Recht. Hierzu gehören vor allem Bahnhofsplätze, bei denen eine „unsichtbare Grenze“ zwischen kommunalem Eigentum und der Deutschen Bahn AG verläuft (Berding 2010, S. 67).

Es ist festzuhalten, dass im Zuge der Privatisierung der Stadtentwicklung die privaten und halböffentlichen Räume in den Städten zugenommen haben. Die Ursache besteht darin, dass nun vermehrt private Investoren und Eigentümer für die jeweiligen Räume der Stadt verantwortlich sind. Meistens streben sie nach Gewinnerzielungen und erst in zweiter Linie nach einer Verbesserung der Urbanität. Allerdings besitzen öffentlich nutzbare Räume eine standortprägende Wirkung, welche die Immobilienpreise beeinflusst. Die Aufwertung öffentlich nutzbarer Räume auch ohne kommerzielle Funktion führt in Folge dessen zu einer Wertsteigerung der Immobilien im Umfeld (Selle 2008, S. 6). Somit kommt es immer wieder vor, dass Investoren auch ohne kommerzielle Nutzung öffentlich nutzbare Räume aufwerten. Weiterhin werden verstärkt alte öffentlich nutzbare Räume revitalisiert. Dies geschieht häufig jedoch aufgrund einer zunehmenden Kommerzialisierung im Zuge des Stadtmarketings und der Imagepflege (Berding 2010, S. 67).

Der öffentlich nutzbare Raum wurde erst seit kurzem verstärkt als Erlebnisraum entdeckt. Seit den 1980er Jahren wurden hier beispielsweise Sportveranstaltungen ausgeführt. Die Kommunen und Städte haben die finanzielle Anreize der Organisation von Stadt- und Straßenfesten, Weihnachtsmärkten, Konzerten etc. im öffentlich nutzbaren Raum erkannt (Bihler 2004, S. 55). Somit werden die öffentlich nutzbaren Räume auf Kommerzialisierung ausgerichtet. Der Erlebniseinkauf wurde seit den 1990er Jahren in den Innenstädten durch Festivalisierungen verstärkt. Die organisierten Ereignisse stellen eine kompensatorische

Parallelentwicklung zum Verschwinden klassischer, bürgerlicher Öffentlichkeitsformen dar. Allerdings sind die Nutzungen öffentlich nutzbarer Räume gerade in Wachsenden Städten häufig nur einer zahlungskräftigen Teilöffentlichkeit zugänglich. Auch die Fußgängerzonen der Innenstädte sind heute ähnlich stark von Konsum geprägt wie die Einkaufszentren (Wiegandt 2006, S. 26 ff).

Nichtsdestotrotz ist ungebrochen eine allgemeine verstärkte Sehnsucht nach öffentlich nutzbaren Räumen und Urbanität in den Städten feststellbar. Die Bürger möchten die Städte wieder erleben und sich mit ihnen identifizieren. Der öffentlich nutzbare Raum wird nach der langen Abwärtsspirale wiederentdeckt und neue Formen der Urbanität werden kreiert. Dabei werden insbesondere kleinteilige Muster der Funktionsmischungen praktiziert (Menzl 2011, S. 26).

Auf der anderen Seite scheint der klassische öffentlich nutzbare Raum angesichts der Euphorie um die Möglichkeit der Kommunikation und direkten demokratischen Teilhabe über das Internet obsolet zu werden. Internetbasierte Formen der Bürgerbeteiligung scheinen die Teilhabe im öffentlich nutzbaren Raum zu ersetzen. Es kommt zu einer Virtualisierung der Stadt durch multimediale Kommunikationstechnologien. In dieser virtuellen Stadt findet die Individualisierung ihre Vollendung, denn alle natürlichen Zeitrhythmen und sozialen Zwänge sind aufgehoben (Frey 2011, S. 31). Doch lässt sich Öffentlichkeit nicht durch das Internet simulieren. Die virtuelle Welt führt zu einem verstärkten Reiz nach realen (Reiß-Schmidt 2011, S. 7).

Die Handhabung mit den neuen öffentlich nutzbaren Räumen sowie die weiteren von der Privatisierung beeinflussten Faktoren in der Stadtentwicklung werden in dem folgenden Kapitel mit dem Fallbeispiel aufgezeigt.

## **5. Fallbeispiel aktueller Innenstadtentwicklung und des Stadtumbaus: HafenCity**

In diesem Kapitel soll über ein aktuelles Fallbeispiel konkret der Einfluss der Privatisierung auf die Stadtentwicklung aufgezeigt werden. Gleichzeitig steht die HafenCity symbolhaft dafür, wie politisch gewollte Stadtentwicklung noch ermöglicht werden kann.

### 5.1 Hintergrund und erste Planungen

Die Stadt Hamburg stagnierte lange Zeit in ihrer Bevölkerungsentwicklung und hatte sogar mit Einwohnerverlusten zu kämpfen. Diese traten vor allem in den 1980er Jahren auf, als die Konsequenzen der industriellen Krise zu wirken begangen. Erst mit der politischen Wende und der einsetzenden Globalisierung ab den 1990er Jahren begann ein grundlegender Aufbruch. Hamburg war aufgrund der ehemaligen, nahen Grenze zur DDR nach deren Auflösung von starker Zuwanderung betroffen, so dass die Bevölkerungsverluste ausgeglichen werden konnten. Ein reales Wachstum der gesamten Stadtbevölkerung konnte jedoch erst ab dem Jahre 2002 wieder erzielt werden, welches bis heute ungebrochen anhält (Gudat 2010, S. 10).

Es wurden hierbei schon in den 1980er Jahren, als es zu den ersten Prognosen einer wachsenden Bevölkerung Hamburgs kam, die Chancen der Innenstadtentwicklung erkannt, zumal die innerstädtische Flächennutzung in Hamburg im Vergleich zu anderen europäischen Großstädten gering ist. Nach einer langanhaltenden Periode der Deurbanisierung im 20. Jahrhundert sollte wieder ein urbanes, städtisches Leben ermöglicht werden. Hierzu wurde sich auf die im 19. Jahrhundert gebauten Stadtquartiere mit ihrer kleinteiligen Baustruktur und Mischung der Nutzungen wie in St. Pauli, St. Georg, Ottensen etc. berufen, da diese von einer besonderen Urbanität geprägt sind (Bruns-Berentelg 2012 a, S. 11).

Da viele Hafenumflächen bis in die 1980er Jahre stillgelegt worden waren, standen diese nun einer anderen Entwicklung zur Verfügung. Wie in vielen anderen Städten ist der Hafen

Hamburgs eng mit der Innenstadt verknüpft. Die Veränderung der Hafenwirtschaft macht somit attraktive Innenstadtflächen frei. Die HafenCity ist nur eines von vielen Projekten – sogenannte Waterfrontprojekte –, bei denen alte Hafenflächen revitalisiert und in das urbane Umfeld der Innenstadt eingegliedert werden. Diese Waterfrontprojekte sind hinsichtlich der Planung und Realisierung sehr aufwendig und nehmen oft Jahrzehnte in Anspruch. Auf der anderen Seite sind die Waterfrontflächen mental mit der Geschichte der Stadt verankert, besitzen meist eine gute geographische Anbindung sowie eine spezielle Anziehungskraft (Gudat 2010, S. 28 f).

Die Geschichte des Hamburger Hafens soll an dieser Stelle kurz erläutert werden. Nach einer längeren Phase als primitiver Stadthafen entwickelte er sich im 19. Jahrhundert zum Stapel- und Handelsplatz für hochwertige Waren des internationalen Handels. Bis ins späte 19. Jahrhundert galt das Gebiet der heutigen HafenCity als zentrales Industrie- und Hafenaerial Hamburgs. Der Hafen wurde während der Industrialisierung umgebaut, das funktionale Wohnen wurde hier aufgelöst. Statt dessen wurden Lagerstätten wie die Speicherstadt errichtet. Büros verlagerten sich in anliegende Zentren. Somit vollzog sich der Hafenbetrieb nun außerhalb des städtischen Lebens, obwohl die Flächen geographisch zentral in der Stadt integriert waren (Bruns-Berentelg 2012 b, S. 2).

In weiteren Phasen kam es zu der Mechanisierung der Umschlagplätze, der Spezialisierung auf größere Schiffe sowie schließlich der Intensivierung der Containerwirtschaft. Dadurch wurden Produktivitätssteigerungen erzielt, aber gleichzeitig kam es zu Arbeitsplatzverlusten. Die strukturelle Veränderung war bedingt durch die industrielle Krise sowie den verstärkten, globalen Wettbewerb zwischen den Häfen. Letztendlich waren Ende des 20. Jahrhunderts nur noch wenige Schiffsbewegungen zu verzeichnen. Die Intensität der Hafennutzungen nahm stark ab, kam jedoch nie zum Erliegen. Stattdessen wurde versucht, sich vollständig aus Effizienzgründen auf große Frachtschiffe zu spezialisieren, so dass der Hafen aus der Stadt wanderte und die Hafendarbeit endgültig von der Öffentlichkeit abgeschnitten wurde. Zurück blieben großflächige, innerstädtische Brachen (Gudat 2010, S. 26 f).

Erste Planungen zur HafenCity wurden in diesem Kontext somit schon Ende der 1980er Jahre aufgegriffen, als sich gleichzeitig ein verstärktes Bevölkerungswachstum sowie die Zunahme innerstädtischer Brachflächen prognostizieren ließen. Die Idee wurde 1985 erstmals aufgeführt und über eine Ideenwerkstatt des damaligen Oberbaudirektors mit dem Titel „Stadt am Hafen – Hafenstadt“ bearbeitet. Vier Jahre später wurde ein Bauforum für die Entwicklung der Leitidee eines neuen Stadtteils auf dem Grasbrook eingerichtet, da Hamburg schon zu diesem Zeitpunkt Erweiterungsflächen für Bürogebäude und Flächen für den Wohnungsbau benötigte. Die Planungen nahmen Abstand von einem monofunktionalen Trabanten. Stattdessen wurde eine Integration und Verflechtung des neuen Stadtteils direkt mit der Umgebung in der Innenstadt angestrebt. Zur Reflexion über die städtebaulichen Fehlschläge des 20. Jahrhunderts wurde in diesem Projekt diskutiert, wie das Prinzip der Funktionstrennung überwunden und es zu einer notwendigen Durchmischung kommen könnte (Bruns-Berentelg 2012 a, S. 7 ff).

Nach einer Phase des politischen Widerstandes gegen die Planungen beschloss 1997 das Hamburger Stadtparlament die Aufgabe der Hafennutzung und die Umwandlung des Gebiets in ein gemischt genutztes, innerstädtisches Quartier für Wohnen, Kultur, Freizeit und Tourismus sowie Handel und Gewerbe. Nachfolgend wurde 1999 der Vorschlag unterbreitet, das Gesamtgebiet der HafenCity in acht Quartiere zu gliedern. Die Quartiere sollen sich hierbei nach der Nutzungsmischung, der Bautypologien, der Offenheit der städtebaulichen Konzepte und der räumlichen Gestalt unterscheiden (Bruns-Berentelg 2012 a, S. 16) f.

Im Jahre 2000 wurde nach der Durchführung mehrerer Wettbewerbe und dem Konsens in der Politik der Masterplan zur HafenCity beschlossen. Das Konzept des Masterplans wurde bereits 1998 von der Stadtentwicklungsbehörde vorgelegt. Das 2000 verabschiedete Werk ist letztendlich das Ergebnis dieses sowie des internationalen städtebaulichen Wettbewerbs, des öffentlichen Plandialogs und der politischen Entscheidungen (Gudat 2010, S. 34).

Hierauf aufbauend wurde im Jahr 2002 vom Hamburger Senat das Leitbild „Wachsende Stadt“ für Hamburg entwickelt. Normalerweise wird zunächst ein Leitbild für eine Stadt oder einen städtischen Raum entworfen und hieraus werden die konkreten städtebaulichen Vorhaben erarbeitet. Doch in diesem Falle war das Projekt der HafenCity der Anstoß, ein Leitbild zu entwerfen, welches die Leitziele der HafenCity übernahm und in einen gesamtstädtischen Kontext setzte. Das hauptsächliche, abstrakte Ziel der HafenCity ist es in Zeiten einer fortschreitenden Globalisierung und damit verringerten Bedeutung einzelner Städte dafür zu sorgen, dass Hamburg international auf sich aufmerksam macht und ein Bevölkerungswachstum intensiv kommuniziert wird (Gudat 2010, S. 11).

Die zentralen Ziele des Leitbilds „Wachsende Stadt“ sind die Steigerung der Einwohnerzahl, die Förderung des Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums, die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, die Erhöhung von Wohnbau- und Gewerbeflächen, die Familienförderung sowie die Steigerung der internationalen Attraktivität Hamburgs. Schon hier lassen sich Parallelen zu den Zielen der HafenCity ziehen und sie ist ein bedeutender Teil der Realisierung des Leitbildes. Das Wachstum soll hierbei einen qualitativen Anspruch verfolgen und ressourcenschonend sowie nachhaltig ablaufen (Gudat 2010, S. 60 f). Weiterhin stellt das Leitbild eine offensive Positionierung der Metropolregion Hamburg im Kontext des wirtschaftlichen Wandels dar. Es beinhaltet die Dynamisierung des Arbeitsmarktes aufgrund der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit und des zunehmenden räumlichen Ungleichgewichts zwischen der Kernstadt und dem Umland (Gudat 2010, S. 66).

Nachfolgend wurde für das weitere konkrete Planungsvorgehen die HafenCity Hamburg GmbH als finanzieller und rechtlicher Träger gegründet. Diese ist eine hundertprozentige Tochter der Stadt Hamburg und dient der Vermittlung zwischen Politik und Verwaltung einerseits sowie den Marktteilnehmern andererseits. Der Aufsichtsrat der HafenCity Hamburg GmbH wird von Senatsmitgliedern gestellt und Kommissionen, die überwiegend aus Bürgerschafts- und Bezirksversammlungsmitgliedern bestehen, bestimmen über das Vorgehen der Organisation. Die Stadtentwicklungsbehörde hingegen erarbeitet die Bebauungspläne und erteilt die Baugenehmigungen. Somit lässt sich festhalten, dass die HafenCity Hamburg GmbH als Steuerungsfunktion eine hohe politische Macht besitzt und

die öffentliche Verwaltung eine besondere Verantwortung trägt (HafenCity Hamburg GmbH 2014, S. 4).

Die HafenCity Hamburg GmbH ist entsprechend neben der Finanzierungsaufgabe auch für die Flächenfreimachung und –vorbereitung, die Planung und den Bau der öffentlichen Räume sowie der Infrastruktur, die Akquisition und vertragliche Bindung von Grundstücksentwicklern sowie für die Öffentlichkeitsarbeit zuständig. Hierfür wurden alle Liegenschaften im Gebiet der HafenCity in das Sondervermögen Stadt und Hafen eingebracht, worüber die HafenCity Hamburg GmbH verfügt. Für die Investitionen der HafenCity Hamburg GmbH werden Kredite aufgenommen. Der Verkauf der Grundstücke an private Investoren führt anschließend zur Tilgung dieser Kredite. Öffentliche Infrastrukturen werden an Behörden oder den Bezirk übergeben (Bruns-Berentelg 2011, S. 31). Weiterhin ist es eine gesetzliche Aufgabe des Sondervermögens, die Hafeninfrastuktur des Containerterminals Altenwerder zu finanzieren. Dies soll mit überschüssigen Gewinnen durch den Verkauf der Grundstücke realisiert werden, was mittlerweile mit einer Ausgabe von rund 240 Millionen Euro erfüllt worden ist (Bruns-Berentelg 2012 a, S. 74).

Für die Veräußerung der Grundstücke wurden spezielle Regelungen getroffen, denn nicht die meistbietenden Investoren erhalten den Zuschlag, sondern jene, die sich mit den Plänen identifizieren und entsprechend Verantwortung für die Stadtentwicklung übernehmen wollen. Die Preise der Grundstücke sind somit schon vor dem Vergabeverfahren festgeschrieben und es wird darauf geachtet, dass der jeweilige Investor an der Realisierung der entsprechenden Qualitätsstandards interessiert ist. Damit internationale Standards gesetzt werden, werden vorrangig innovative Interessenten ausgewählt (HafenCity Hamburg GmbH 2014, S. 11).

Die Investoren sind dazu verpflichtet, einen Architekturwettbewerb durchzuführen, um eine möglichst hohe Qualität der jeweiligen Gebäude zu sichern. Erst nach den Planungen der Fläche und der Durchführung des Wettbewerbs wird der Kaufvertrag behandelt. Hierdurch wird eine Risiko- und Kostenreduktion erwartet. Es dauert hierbei ungefähr 1,5 Jahre vom Architekturwettbewerb zur Baugenehmigung und dem Verkauf. Der Bau soll

anschließend vier Wochen nach Kaufvertragsabschluss beginnen (Bruns-Berentelg 2011, S. 39).

Das Verfahren wird von der Hafencity Hamburg GmbH überwacht. Diese kann während der Projektentwicklung immer wieder eingreifen und kontrollieren. Es besteht ein intensiver Dialog zwischen der Hafencity Hamburg GmbH, den Behörden und dem Käufer für eine stetige Optimierung. Falls der jeweilige Bauherr sich jedoch nicht an die Vorgaben hält oder die Entwicklung über die Zeit verweigert, kann ihm das Grundstück notfalls wieder entzogen werden (Gudat 2010, S. 44).

## 5.2 Umsetzungsphase

Die Umsetzung der jeweiligen Quartiere der Hafencity geschieht auf Grundlage der Bauleitplanung. Steht ein Quartier zur Realisierung an, wird auf Basis des Masterplans zunächst ein städtebauliches Wettbewerbsverfahren durchgeführt. Erst anschließend wird das städtebauliche Konzept festgeschrieben und das verbindliche Bauleitplanverfahren eingeleitet. Die Quartiere werden somit einzeln umgesetzt. Damit ist der Vorteil verbunden, sich im zeitlichen Ablauf der Realisierung Optionen für städtebauliche und architektonische Präzisierungen offenzuhalten sowie flexibel auf Veränderungen der Rahmenbedingungen reagieren zu können (Bruns-Berentelg 2012 a, S. 17).

Letztendlich musste der Masterplan 2010 noch einmal überarbeitet werden. Es wurde zuvor intensiv über den Masterplan in der Öffentlichkeit diskutiert. Die Rahmenbedingungen hatten sich ab 2000 geändert, da sich der östliche Teil der Hafencity von einer vorstädtischen Stadtlage zu einem Teil der Kerninnenstadt entwickelt hat. Mit der Überarbeitung wurde unter anderem die Anzahl der entstehenden Wohnungen deutlich erhöht, um die Entwicklung dieses Quartiers zu unterstützen (Hafencity Hamburg GmbH 2014, S. 12 f).

Die HafenCity soll als gesamtes Projekt bis zum Jahre 2025 fertig gestellt sein. Für die bessere Kontrolle, zügigere Durchführung sowie angesichts der gesamstädtischen Wichtigkeit wurde das Verfahren von der Bezirks- auf die Landesebene verlagert. Hierdurch hatten sich insbesondere die hoheitlichen Rechte gestärkt und es drückt die Wichtigkeit des Projekts für den gesamstädtischen Kontext aus. Seit 2006 hat die HafenCity den Status eines Vorranggebietes und alle Bebauungspläne werden in der Kommission für Stadtentwicklung parteiübergreifend beraten. Die Baugenehmigung wird schlussendlich von der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt erteilt (HafenCity Hamburg GmbH 2014, S. 11).

Es sollen bis 2025 mehr als 2,32 Millionen m<sup>2</sup> Bruttogeschossfläche gebaut. Hierbei sind 56% für Dienstleistungen und 33% für Wohnen vorgesehen. Auf 157 ha soll die HafenCity dazu beitragen, dass die Cityfläche der Stadt Hamburg um über 40% erweitert wird (Krüger 2009, S. 193).

Es sind bisher für die Realisierung öffentliche Investitionen von 2,4 Milliarden Euro getätigt worden, wobei 1,5 Milliarden Euro aus Grundstücksverkaufserlösen stammen. Weitgehend sind die Infrastruktur sowie die öffentlich nutzbaren Räume von den Investitionen betroffen. Dem gegenüber stehen hohe private Investitionen in Höhe von bisher 8,5 Milliarden Euro. Diese Investitionen sind auf eine große Menge verschiedener privater Investoren verteilt. Durch die Diversität der Investoren besteht eine erhebliche Komplexität der Aufgaben und ein hoher Steuerungsbedarf. Allerdings ergeben sich aus der privatwirtschaftlichen Rechtsform und dem Treuhandvermögen große Handlungs- und Finanzierungsspielräume (Krüger 2009, S. 196).

Es bestehen allerdings Schwierigkeiten bei der Realisierung der Quartiere und kaum eines wird in einem stetigen Ablauf vollständig fertiggestellt. Die differenzierten Eigentümer ziehen unterschiedliche Umsetzungen nach sich. Teilweise kommt es sogar zu Baustopps, wenn einzelne Investoren wieder abspringen. Die Finanzkrise hat sich signifikant auf die Umsetzung der HafenCity ausgewirkt. Beispielsweise sind bisher für das Überseequartier über 100.000 m<sup>2</sup> der insgesamt geplanten 286.000 m<sup>2</sup> Bruttogeschossfläche von dem

verantwortlichen Investorenkonsortium seit 2005 realisiert worden. Durch die Finanzkrise verzögert sich jedoch eine weitere Entwicklung, da einzelne Investorenpartner ausgestiegen sind (HafenCity Hamburg GmbH 2014, S. 24 ff).

Zudem besteht durch die komplexe Akteurskonstellation eine besondere Herausforderung. Es ist eine spezielle Governance-Struktur geschaffen worden. Hierdurch werden für die verschiedenen Akteure Handlungsspielräume eröffnet, welche neben oder anstelle des Planens ablaufen. Die Governance-Struktur der HafenCity wird charakterisiert durch die starke staatliche Investitionsrolle im Bereich der Infrastruktur und der öffentlich nutzbaren Räume sowie durch die induzierte, kleinteilige Marktmobilisierung durch die HafenCity Hamburg GmbH, der als öffentlicher Entwicklungsträger fungiert (Bruns-Berentelg 2012 a, S. 73). Letztendlich sind private Projektentwickler und Investoren für die Entwicklung der einzelnen Grundstücke verantwortlich. Nur in dem Überseequartier besteht eine Ausnahme, da dieses einheitlich entwickelt wird (Bruns-Berentelg 2011, S. 30). Eine Analyse hiervon erfolgt im Abschnitt 5.4.

Trotz diverser Umsetzungsschwierigkeiten lässt sich ein fast durchweg positives Bild der HafenCity in Medien und der Öffentlichkeit feststellen. Die wachsende Akzeptanz führt zu einem höheren Interesse am Wohnungsbau in dieser speziellen Lage. Hieraus resultiert auch die Beteiligung von Baugenossenschaften, welche für ihre Verhältnisse zwar teure, aber für die HafenCity günstige Wohnungen schaffen (Krüger 2009, S. 194).

### 5.3 Besonderheiten der HafenCity

Die größte Besonderheit der HafenCity besteht darin, dass es sich um ein politisch gewolltes und gesteuertes innerstädtisches Großprojekt handelt. Derartige Großprojekte sind europaweit aufgrund der finanziellen Engpässe immer seltener anzutreffen. Zudem sind viele von ihnen meist privat gesteuert, da sie von einzelnen Großinvestoren initiiert oder zumindest erworben werden. Die HafenCity hingegen soll als öffentliches Gut ausgebildet werden. Zentrale Elemente sind die vergleichsweise hohe

Entwicklungsgeschwindigkeit sowie die Reduktion des Risikos (Bruns-Berentelg 2012 a, S. 73).

Hierbei spielt eine weitere Besonderheit eine bedeutende Rolle. Der weite Großteil der Flächen der heutigen HafenCity befand sich einst im Besitz der Stadt. Nur hierdurch wurde überhaupt das große Steuerungspotenzial ermöglicht. Die Stadt kann jedoch die Umsetzung der Pläne nicht selbst finanzieren, so dass die jeweiligen Grundstücksflächen im Sinne einer Privatisierung veräußert werden. Da die Stadt durch den Verkauf der Grundstücke bei gleichzeitigen Investitionen in die Infrastruktur sowie die öffentlich nutzbaren Räume angesichts ihrer Schulden noch Überschüsse erzielen möchte und die Baukosten aufgrund der maritimen Bedingungen hoch sind, hat dies schon zu Anbeginn zu einem sehr hohen Niveau der Grundstückspreise geführt (Krüger 2009, S. 193).

Es lassen sich somit gleichermaßen eine erhöhte politische Steuerung sowie die Privatisierung öffentlichen Gutes feststellen, wobei die Stadt durch vertragliche Bedingungen Einfluss nehmen kann. Die Käufer sind an hohe Anforderungen und Vorgaben gebunden. Zudem werden die einst städtischen Grundstücke entgegen des Trends nicht an einzelne Großinvestoren, sondern an viele mittelgroße Investoren übertragen. Erst durch die Bündelung wesentlicher technischer und wirtschaftlicher Realisierungsvoraussetzungen lassen sich die privaten Akteure auf die einzelnen Grundstücksentwicklungen begrenzen und infolgedessen die Zahl der teilhabenden Projektentwickler, Investoren und unterschiedlichen Nutzer deutlich erhöhen. Ansonsten wäre die HafenCity auf große Immobilienentwickler mit ihrer Infrastrukturentwicklungsfähigkeit und höheren organisatorischen und finanziellen Potenzial angewiesen. Hierdurch wäre dann wahrscheinlich das Innovations- sowie Kollektivgutpotenzial reduziert und es hätte sich ein lokales Bodenmonopol mit geringem öffentlichen Einfluss herausgebildet (Bruns-Berentelg 2012 a, S. 73).

Schlussendlich besteht eine Besonderheit darin, dass das Leitbild der Stadt Hamburg auf diesem Projekt aufbaut und nicht umgekehrt. Die HafenCity ist der Antriebsmotor für die weiterführende Innenstadtentwicklung. Allerdings zeigt die hamburgische Geschichte, dass

radikale urbane Transformationen im Umfeld der Hafencity eine lange Tradition haben und jeweils der Auslöser waren für die weitergehende Entwicklung. Besonders radikal war hierbei der Abriss des Barockviertels im Zusammenhang mit der Vertreibung von 20.000 Bewohnern und der Neubau der gewerblichen Speicherstadt ab 1885. Die Hafencity gilt auf ihre Weise ebenso als radikales Projekt für den Startschuss zu einer umfangreichen, nachhaltigen Innenstadtentwicklung (Bruns-Berentelg 2012 b, S. 2). Es wurde ein völlig neuer Stadtteil auf dem Papier entwickelt, was letztendlich nur durch die weitläufigen Brachflächen der Stadt Hamburg sowie der allgemein geringen Bevölkerungsdichte mit gleichzeitig sehr hohem Wohnungsbedarf ermöglicht wurde.

#### 5.4 Analyse der öffentlich nutzbaren Räume sowie des Überseequartiers

Zunächst soll das Überseequartier genauer analysiert werden, da es differenziert von der restlichen Hafencity zu beurteilen ist. Das Überseequartier umfasst eine Grundfläche von 13,7 ha und eine Bruttogeschossfläche von 303.000 m<sup>2</sup>. Es sollen hier Wohnraum für 1.000 Personen sowie 7.000 Arbeitsplätze ermöglicht werden. Zudem stellt es das bedeutendste Quartier bezüglich des Tourismus in der Hafencity dar, denn es werden ca. 14 Millionen Besucher pro Jahr erwartet (Bruns-Berentelg 2011, S. 8).

Im Überseequartier lässt sich ein verändertes Verfahren gegenüber dem Rest der Hafencity feststellen. Eine kleinteilige Entwicklung mit unterschiedlichen Eigentümern und Investoren wurde hier aus Koordinationsgründen nicht verfolgt, so dass es zu einer Entwicklung aus einer Hand kam. Für das Überseequartier wurde im Zuge der Qualitätssicherung sowie der Übereinstimmung mit den politischen Zielen im Jahre 2004 ein internationaler Investorenwettbewerb für die Konkretisierung der Planung durchgeführt. Neben dem Preisangebot mussten die Teilnehmer ein Nutzungskonzept, ein Einzelhandelskonzept sowie ein städtebaulich-architektonisches Konzept einreichen. Parallel wurde ein international besetzter, städtebaulicher Ideenwettbewerb ausgelobt. Mit einem Volumen von ca. 800 Millionen Euro durch die Investoren, welche den Zuschlag erhielten, stellt es die bisher größte private Investition in Hamburg dar (Krüger 2009, S. 194).

Das Konzept des konzentrierten Einzelhandels sowie der Gastronomie des Überseequartiers soll an die Tradition des Ortes erinnern, da sich an eben dieser Stelle ein weltweiter Handelsplatz befand. Als einheitliches „Wahrzeichen“ der HafenCity soll das Überseequartier ein pulsierendes Zentrum darstellen, welches die Touristenströme direkt mit dem Rest der City verbindet. Das Überseequartier soll einen substanziellen Beitrag dazu leisten, die Innenstadt als wichtigsten Einzelhandelsstandort zu stärken. Somit werden die Westlage des Passagenviertels und die Ostlage entlang der Mönckebergstraße um eine dritte Achse erweitert. Die Integration des Einzelhandels in den städtischen Raum ist ein zentrales Anliegen der HafenCity und insbesondere des Überseequartiers (Gudat 2010, S. 40 f).

Große Einkaufszentren sollen im Überseequartier verhindert werden, damit ein öffentlicher Charakter bewahrt bleibt. Stattdessen wird der Einzelhandel in ausreichender Diversität und Größe vorwiegend ebenerdig integriert. Dennoch besteht im Überseequartier der höchste Grad der Privatisierung, denn im Prinzip gehen sämtliche öffentlich nutzbaren Freiflächen in privates Eigentum über und werden durch ein von den Eigentümern gemeinsam getragenes Quartiersmanagement betreut. Allerdings bestehen umfassende Informations- und Abstimmungspflichten der Eigentümer mit der Stadt. Es sind nur solche Einschränkungen zulässig, die erforderlich sind, um die „Sicherheit und Ordnung“ zu gewährleisten. Das private Hausrecht ist zugunsten der öffentlichen Nutzungen erheblich eingeschränkt (Krüger 2009, S. 194).

Tatsächlich werden allgemein in der HafenCity mehr öffentlich nutzbare Räume als im Durchschnitt Hamburgs geschaffen. Es sollen beispielsweise 10,5 km Uferpromenade sowie 27 ha Grünflächen realisiert werden. Die Stadt hat sich mit der Ausgestaltung der Freiräume in der HafenCity zur Bedeutung des öffentlich nutzbaren Raums bekannt und sie werden als Orte der Begegnung, Kommunikation sowie der Erholung entwickelt. Weiterhin besteht neben der höheren quantitativen Bedeutung der öffentlich nutzbaren Räume in der HafenCity gegenüber der restlichen Innenstadt auch eine höhere Nutzungsvielfalt, welche auf differenzierte Nutzergruppen abzielt. Zudem sind viele der Plätze, Promenaden und

Fußwege – zumindest außerhalb des Überseequartiers - mit einem öffentlichen Wegerecht ausgestattet (Menzl 2010, S. 5).

Allerdings werden nur in zweiter Linie Parks aufgegriffen. Dies ist dem Hintergrund der maritimen Lage der HafenCity geschuldet, denn es soll konkret ein Bezug zwischen Land und Wasser hergestellt werden. Dabei sollen kleinteilige und überschaubare Orte entstehen, welche zu einer Gesamtkomposition zusammenwachsen. Ein weiterer bedeutender Faktor besteht in dem Versuch, die öffentlich nutzbaren Räume gleichermaßen den Anwohnern sowie allen anderen Hamburgern und Touristen zur Verfügung zu stellen. Dies soll insbesondere durch die Zulassung größerer Events ermöglicht werden. Der öffentlich nutzbare Raum soll somit zelebriert und international zur Schau gestellt werden. Dabei bleiben traditionelle Aspekte öffentlich nutzbarer Räume wie politisches Engagement eher außen vor (Bruns-Berentelg 2012 a, S. 24).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die HafenCity über ein vielfältiges Netz öffentlich nutzbarer Räume verfügt, welches größtenteils nicht an die private Hand übertragen wurde. Die öffentlich nutzbaren Räume des Überseequartiers unterscheidet sich zwar hinsichtlich des Eigentums vom Rest der HafenCity, doch von der Charakteristika sind die Unterschiede nur geringfügig. Letztendlich stehen sie alle für eine hohe Aufenthaltsqualität nicht nur für die Anwohner und sind eines der bedeutendsten Elemente der Urbanität des neuen Stadtteils.

### 5.5 Analyse der Bevölkerung

In diesem Abschnitt sollen die Bevölkerungszusammensetzung der HafenCity sowie die das gesellschaftliche Zusammenleben analysiert werden, um Aufschluss darüber zu erhalten, ob das Ziel eines modernen innerstädtischen und lebendigen Stadtteils erreicht werden kann. Dies kann aufgrund dessen, dass die HafenCity nur partiell fertiggestellt ist, noch nicht abschließend betrachtet werden.

Zunächst lässt sich festhalten, dass die HafenCity gesellschaftliche Veränderungsprozesse reflektiert. Insbesondere die Wichtigkeit des Erwerbslebens der Frau wird ausgedrückt. Beispielsweise lässt sich beobachten, dass hier keine Mutter dauerhaft aus ihrer Erwerbstätigkeit aussteigt. Zudem ziehen die Menschen gezielt in die HafenCity, um einen Neuanfang zu starten. Somit besteht von Anfang an eine starke Identifikation mit und die Bewohner engagieren sich in der Gestaltung des Stadtteils, was durch die offenen Strukturen der HafenCity begünstigt wird (Menzl 2010, S. 8 ff).

Es sind schon zahlreiche Nachbarschaftsnetzwerke entstanden. Im Gegensatz zu dem häufig vorkommenden Phänomen, dass in innerstädtischen Quartieren Menschen leben, die sich wenig für die Gemeinschaft interessieren, wollen sich die Bewohner der HafenCity nicht abschotten und lassen sich auf neue Kontakte mit den anderen Bewohnern sowie neue Netzwerke ein. Zudem bestehen in Genossenschaften und Gemeinschaften institutionelle Formen mit hohem Potenzial zur Selbstorganisation der Bewohner. Das öffentliche Leben wird zudem durch Unternehmen, Stiftungen, Universitäten etc., die beispielsweise Diskussionsforen erstellen und Events finanzieren, gefördert (Bruns-Berentelg 2012 b, S. 23 f).

Gerade die Events stellen einen bedeutenden Teil des öffentlichen Lebens in der HafenCity dar. Dies ist insbesondere den touristischen Aspekten geschuldet, denn an dieser Stelle entsteht ein neuer öffentlicher Zugang für alle Menschen an der Elbe. Hierdurch resultiert allerdings eine erhebliche Reduktion der Privatsphäre durch die hohe Anzahl der Besucher sowie die offene Bauweise. Die HafenCity ist aufgrund ihres weit reichenden konzeptionellen Anspruchs ein einmaliger Teilraum der Stadt und das Verhältnis zwischen Privatheit und Öffentlichkeit ist differenziert zu den anderen Stadtteilen. Die HafenCity ist weder ein in sich abgeschlossener Wohnort, noch ein Ort, der ausschließlich auf die Befriedigung von kulturellen und gastronomischen Bedürfnissen einer breiten Öffentlichkeit abzielt (Menzl 2010, S. 24).

Bei der Analyse der Zusammensetzung der Bewohnerschaft lässt sich festhalten, dass weitgehend Menschen aus der gehobenen Mittelschicht ansässig sind. Dies ist den

gehobenen Grundstücks- und Mietpreisen geschuldet. Durch ein Wohnexperiment von Till Briegleb konnte das Vorurteil bestätigt werden, dass insbesondere „Neureiche“ in der HafenCity leben. Der Stadtteil macht zunächst den Eindruck eines Prestigeobjektes für die Oberschicht. Die Kaltmiete der jeweiligen Wohnungen variiert zwischen 963 und 2512 Euro bei Wohnungsgrößen von 70 bis 150 m<sup>2</sup>. Auf der anderen Seite ist die HafenCity kein abgeschlossenes Reichenviertel und gerade durch die Genossenschaftswohnungen konnten zumindest Bewohner aus der Mittelschicht angezogen werden. Zudem bietet die HafenCity gezielt ein Wohnungsangebot an, welches so in Hamburg nicht ausreichend verfügbar ist, denn es sollen Haushalte mit anspruchsvollen und komplexen Lebensentwürfen angesprochen werden (Menzl 2010, S. 15).

Letztendlich sind Kinder überproportional in der HafenCity vorhanden. Der Anteil der gemeldeten Haushalte mit Kindern liegt bei mittlerweile 14,5 %. Andere beliebte innerstädtische Stadtteile wie Eimsbüttel (12,2 %) oder Neustadt (10,8 %) sind somit schon überholt worden. Auch dies weist auf eine dauerhafte strukturelle Entwicklung hin, denn die HafenCity steht für die Abkehr von Einpersonenhaushalten. Sie machen hier nur 36 % aus, während der Hamburger Durchschnitt bei 52 % liegt. Doch auch wenn sich gerade junge Paare und Familien aufgrund des Angebots besonders angesprochen fühlen, sind dennoch alle Altersgruppen in der HafenCity vertreten (Menzl 2010, S. 5 f).

#### 5.6 Bewertung der HafenCity als politisch gesteuerte Innenstadtentwicklung

Mehrfach wurde schon darauf hingewiesen, dass die HafenCity als einzigartig zu beurteilen ist. Sie ist das momentan größte innerstädtische Stadtentwicklungsprojekt Europas. Allgemein sind kaum vergleichbare Projekte in Europa vorzufinden. Dabei wird auf eine Neuinterpretation der Kerninnenstadt durch ein modernes Downtown abgezielt. (Bruns-Berentelg 2012 b, S. 4).

Zwar bestehen vielerlei internationale Stadtentwicklungsprojekte in einer ähnlichen Größenordnung und im selben Umfeld, doch wird hier meistens die Strategie verfolgt,

zunehmend privaten Entwicklern öffentliche Aufgaben der Flächenentwicklung inklusive der Infrastruktur und der Freiräume zu übertragen, was mit der Enthoheitlichung der Planung verbunden ist. Der Realisierungskontext ist spezifisch marktgetrieben und meist getragen durch große private Immobilienprojektentwickler. Im Gegensatz hierzu stellt die HafenCity eine Art Offensive gegen die zunehmende Liberalisierung und Privatisierung dar. Die Entwicklung stemmt sich gegen die Trends der Stadtentwicklung, welche im dritten und vierten Kapitel dieser Arbeit aufgezeigt wurden. Es soll gezielt ein neuer Trend gesetzt werden. Politische und stadtplanerische ambitionierte Ziele sollen über einen Mix von Instrumenten und Methoden realisiert werden, wobei die Kooperation weiterhin an oberster Stelle steht (Bruns-Berentelg 2012 b, S. 8 ff).

Das Governance-Regime der HafenCity ist in ihrer Entscheidungshierarchie durch zwei entgegengesetzte Prozesse gekennzeichnet. Es lassen sich eine Aufwärtsskalierung von staatlichen Entscheidungen und eine Abwärtsskalierung auf der Ebene der privaten Akteure zugunsten einer Vielzahl von mittelgroßen und kleinen Akteuren feststellen. Auf diese Weise ist eine Rückkehr von Machtbefugnissen in politischer und planerischer Hinsicht zu verzeichnen. Traditionelle Planungsmechanismen werden mit ökonomischen, sozialen und kulturellen Prozessen vermischt (Bruns-Berentelg 2012 b, S. 9).

Somit wird es der Politik ermöglicht, entsprechend den Rahmenbedingungen eine nachhaltige Innenstadtentwicklung einzuleiten. Das Wohnen spielt eine zentrale Rolle im Nutzungskonzept der HafenCity. Es beschreibt eine Abkehr von der jahrzehntelangen Entwicklungslogik der Städte. Letztendlich soll die Aufhebung der Trennung zwischen Wohn- und Bürostandorten im Sinne der durchmischten Stadt der kurzen Wege forciert werden (Menzl 2010, S. 4).

Die Auswirkungen von dieser Strategie lassen sich schon erkennen, denn Hamburg weist ein sehr dynamisches Wachstum auf. Beispielsweise siedeln sich aus fast allen Branchen der Kreativwirtschaft Unternehmen in der HafenCity an und setzen hohe Maßstäbe im Bereich Kunst und Kultur. Der Standort der HafenCity ist gerade deswegen so attraktiv, weil sie eine einmalige Lagequalität besitzt, was durch regional verankerte Unternehmen

entdeckt wurde (Krüger 2009, S. 193). Das Ziel von Hamburg ist es, auch in der Zukunft kontrolliert zu wachsen und weitere Projekte umzusetzen, welche die Innenstadtentwicklung nach dem Leitbild unterstützen. Das kontrollierte Wachstum mit zum Teil nachhaltigen Konzepten hat zumindest dafür gesorgt, dass Hamburg im Städteranking bezüglich der Wachstumsdynamik auf dem ersten Platz steht. Der stetige Einwohnerzuwachs seit 2004 verdeutlicht die Beliebtheit der Hansestadt für die Bürger (Gudat 2010, S. 19).

Weiterhin besitzt Hamburg weltweit ein positives Image sowie aufgrund der Wirtschafts- und Handelskraft Berühmtheit. Mit der Elbphilharmonie soll das Image von Hamburg im internationalen Kontext weiter gestärkt werden. Dieses Teilprojekt wurde 2003 von privater Seite auf die politische Bühne getragen und stieß allumfassend auf hohe Akzeptanz. Die hiermit verbundenen Kosten wurden nicht professionell überprüft und der Bau wurde schnell genehmigt. Dies zeigt auf, wie wichtig die visuelle Kraft und das Lobbying von Projekten der Stadtentwicklung inzwischen sind (Krüger 2009, S. 195 ff).

Die HafenCity ist schon vor dem Leitbild „Wachsende Stadt“ entstanden und das Leitbild wurde auf sie abgestimmt, um das Projekt noch stärker in den Vordergrund zu rücken. Auf diese Weise lässt sich die HafenCity besser vermarkten und erhält ihre Legitimität durch die Zielsetzungen im Gesamtkontext der Stadtentwicklung (Gudat 2010, S. 80).

Neben ihrer Funktion als Antriebsmotor für ein weiteres Wachstum Hamburgs soll die HafenCity gleichzeitig die Weichen für eine zukünftig nachhaltigere Stadtentwicklung legen. Sie stellt eine mögliche Antwort auf den Siedlungsdruck wachsender Städte mit gleichzeitiger Beachtung nachhaltiger Aspekte dar. Nachhaltigkeit wird auf vielen Ebenen initiiert, beispielsweise für die Gebäude, Wärmeenergieversorgung und Mobilität. Die HafenCity wird einen bedeutenden Anteil an der Erfüllung der Hamburger Klimaschutzziele haben, welche die Reduktion des CO<sup>2</sup>-Ausstoßes um 40% bis zum Jahr 2020 gegenüber 1990 festlegt. Zudem soll ein nachhaltiges Konsumentenverhalten angeregt werden (Bruns-Berentelg 2011, S. 20).

Allerdings werden soziale Aspekte im Sinne einer ausgeglichenen Nachhaltigkeit nicht ausreichend beachtet. Es kann aufgrund der hohen Grundstücks- und Mietpreise von einem Quartier für die gehobene Mittelschicht gesprochen werden und es besteht kein Wohnraum für Niedrigverdiener. Allerdings sind polarisierte Sozialstrukturen zwischen den Stadtteilen in Hamburg nichts ungewöhnliches. Es ist möglich, in anderen Stadträumen für Wohnraum in angemessener Quantität und Qualität für die sozial schwache Bevölkerung zu schaffen. Dennoch bietet die sozialökonomische Struktur der HafenCity keine Vorbildfunktion für eine nachhaltige Stadtentwicklung (Krüger 2009, S. 197).

Zudem sind die Auswirkungen der Liberalisierung auch hier erkennbar. Die HafenCity ist in vielerlei Aspekten prioritär auf ökonomische Faktoren bezogen. Vor allem der Einzelhandel erhält eine bedeutende Rolle. Die Finanzkrise des öffentlichen Haushalts und die Schuldenberge lassen allerdings kaum Alternativen zu, Innenstadtentwicklung im großen Rahmen voranzubringen. Schließlich besteht eine Abhängigkeit von privaten Investoren, die sich wiederum nur bei Gewinnaussichten im Städtebau mobilisieren lassen. Die HafenCity ist als durch Investoren getragenes Innenstadtprojekt auf kommerziell erfolgreiche Urbanität angewiesen, zumal eine Konkurrenzsituation zum Handelskern Hamburgs besteht (Bruns-Berentelg 2012 b, S. 19).

Das Projekt ist mit immensen Kosten verbunden. Ursprünglich sollte die HafenCity die Stadt nichts kosten und sogar Überschüsse durch die Grundstücksverkäufe ermöglichen. Mittlerweile belaufen sich die geplanten öffentlichen Zuschüsse auf insgesamt 774 Millionen Euro (Stand vom August 2009). Dem gegenüber stehen erwartete Grundstückserlöse von 800 Millionen Euro. Allerdings sind auch ohne die Elbphilharmonie mittlerweile Mehrkosten von über 400 Millionen Euro zu verzeichnen (Briegleb 2012).

Es lässt sich im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung eine Ausgewogenheit der Nutzungen erkennen und Urbanität nachweisen. Auf einem sehr kleinen Raum werden Nutzungsmischungen realisiert. Wohnen, Arbeiten, Kultur, Freizeit und Handel liegen dicht beieinander und verkürzen die Wege. Zudem wurde der Anteil des motorisierten Individualverkehrs auf unter 25 % reduziert. Im Hamburger Durchschnitt ist dieser bei 47 %

(HafenCity Hamburg GmbH 2014, S. 47). Auf der anderen Seite zeigt die HafenCity mehrere Gesichter bezüglich der Urbanität. Während insbesondere an sonnigen Tagen die Quartiere reichhaltig durch Touristen belebt sind, hat der gesamte Stadtteil bei schlechtem Wetter sowie in der Nacht mit menschenleeren Räumen zu kämpfen. Es scheint so, als ob die HafenCity eher für die Touristen und Investoren geplant wurde, aber weniger für die dort lebenden Bürger (Briegleb 2012).

Weiterhin ist das Beispiel der HafenCity kaum generalisierbar. Mittlerweile ist es eine Seltenheit, dass zusammenhängende Grundstücksflächen in einem solch großem Maße noch im Besitz der Stadt sind. Es bestehen zwar noch viele Brachflächen in Deutschland, doch sind die meisten schlechter erschlossen, nicht in zentraler Lage und von geringerer Größe. Entgegen der globalen Trends somit zunächst nur kurzfristig eine neue Machtbalance mit neuen Handlungsspielräumen geschaffen werden.

Letztendlich sollte der Effekt der HafenCity zumindest für Hamburg nicht unterbewertet werden. Mit dem Projekt konnten zahlreiche Unternehmen, Investoren, aber auch viele Angehörige der Kreativen Klasse gewonnen werden. Es können weiterhin einkommensstarke Haushalte in der Stadt gehalten und zurückgewonnen werden, was wichtig für das Steueraufkommen ist. Dadurch könnte der Stadt dauerhaft finanzielle Spielräume für Investitionen zurückgegeben werden. Zudem besteht die Möglichkeit, dass die HafenCity den Verminderungsdruck der Aufwertung anderer innerstädtische Quartiere nimmt, so dass die Verdrängung einkommensschwacher Haushalte in diesen aufgehalten werden kann (Menzl 2010, S. 15).

Durch die HafenCity wurden weitere Investitionen durch Private im Bestand angestoßen. Allerdings bestehen negative Effekte auf Büroflächen in ungünstigen Lagen und sie weisen verstärkt Leerstände auf. Die Innenstadt wird durch das Projekt eindeutig gestärkt und die Entwicklungstendenz verdreht sich insofern, dass innerstädtisches Wohnen dauerhaft wieder die Regel sein könnte. Verschiedene Wohnungsbauvorhaben sind anschließend an die Planungen der HafenCity in Gang gebracht worden. Beispiele hierfür sind in Hamburg

Alt- und Neustadt zu finden. Allerdings handelt es sich meist um Projekte im hochpreisigen Segment (Menzl 2010, S. 3).

Schlussendlich ist noch die allgemeine Kritiklosigkeit bezüglich der HafenCity zu nennen. Es besteht kaum wissenschaftliche Literatur, welche das Projekt negativ hinterfragt. Auch Anfragen bezüglich Interviews werden meistens abgewiesen. Umfangreiche Kritik lässt sich noch am ehesten über Zeitungsberichte herausstellen (Gudat 2010, S. 78).

## 6. Zwischenfazit

In diesem Abschnitt soll die Bestandsanalyse zusammengefasst und die Ergebnisse hieraus werden festgehalten. Hierbei wird versucht, die Erkenntnisse aus den Kapiteln 3, 4 und 5 zusammenzufügen.

Es wird deutlich, dass die Liberalisierung und die damit zusammenhängende Privatisierung alle Elemente des öffentlichen Wesens und somit auch der Stadtentwicklung durchdringt. Vor allem kommunale Unternehmen sowie Wohnungsbestände sind seit den 1990er Jahren im großen Umfang privatisiert worden. Bei den privatisierten Unternehmen ließ sich meist ein Beschäftigungsabbau und eine verschlechterte Qualität der Beschäftigungsverhältnisse beobachten. Ebenso hat die Qualität der Versorgungsdienstleistungen in Folge steigender Nutzungskosten und ausgedünnter Flächenpräsenz abgenommen. Auch die Wohnqualität nahm bei Privatisierungen eher ab oder es wurden die Mieten bei gleichbleibender Wohnqualität erhöht (Bieling 2008, S. 546).

Das Verhältnis zwischen öffentlicher und privater Hand ist in eine Schiefelage geraten. Die Handlungsbeziehungen des Staates sind weitgehend nicht mehr durch äußere Souveränität und interne Hierarchie, sondern durch innergesellschaftliche und transnationale Verhandlungsbeziehungen bestimmt. Dies bedeutet, dass Deutschland mit all seinen staatlichen Institutionen in einem globalen Geflecht eingebunden ist und entsprechend auf globale Trends vor allem hinsichtlich eines wirtschaftlichen Wachstums reagieren muss (Frey 2011, S. 11 f).

Die Hauptursache für die Privatisierungsbemühungen ist in dem desolaten öffentlichen Haushalt zu finden. Aufgrund der industriellen Krise mit dem folgenden Strukturwandel und den notwendigen Investitionen, der hieraus resultierenden Massenarbeitslosigkeit mit der steigenden Anzahl von Sozialhilfeempfängern sowie letztendlich auch durch den Aufbau Ostdeutschlands nach der Wiedervereinigung haben sich Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen verschuldet. Die Verschuldung trifft die Kommunen jedoch am stärksten, da

sie für die meisten öffentlichen Aufgaben des alltäglichen Lebens verantwortlich sind und zusätzlich in Konkurrenz miteinander stehen.

Die finanzielle Lage der Kommunen stellt somit eine der größten Herausforderungen der aktuellen deutschen Politik dar. Das hauptsächliche Mittel, um diese Krise zu bekämpfen, bestand bisher in der umfangreichen Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Vor allem durch Verkäufe kommunalen Eigentums konnten zumindest kurzfristig Schulden beglichen und Handlungsspielräume zurückgewonnen werden. Dauerhaft fehlen stetige Einnahmequellen, so dass sich die finanzielle Krise der Kommunen wahrscheinlich noch verschlimmern wird. Weitgehend wurde nicht versucht, die Problematik auf der Einnahmenseite zu lösen, sondern nur auf der Aufgabenseite. Hierdurch wurden letztendlich nur die Symptome bekämpft, aber nicht die Ursachen (Nagler 2007, S. 138 f).

Viele Kommunen können nur noch die vom Gesetzgeber auferlegten Pflichtaufgaben erledigen und haben darüber hinaus aufgrund der fehlenden Finanzmittel und der veräußerten Aufgabenbereiche keine eigenen Gestaltungsmöglichkeiten mehr. Das Recht zur Selbstverwaltung der Kommunen wird auf diese Weise gefährdet (Butzmann 2012, S. 27).

Diese Rahmenbedingungen hatten auf die Stadtentwicklung gravierende Auswirkungen und das Planungsverständnis wurde hierdurch beeinflusst. Nach dem Zweiten Weltkrieg bis in die 1970er Jahre hinein bestand ein umfassender Steuerungsanspruch. Doch ab den 1970er Jahren wurden in der zweiten Phase Strategien und Leitbilder als durchsetzungsschwache Steuerungsinstrumente genutzt. In einer aktuellen Phase werden neue Instrumente und Verfahren im Rahmen von Governance-Modellen entwickelt und so versucht, den Aushandlungsanspruch zwischen öffentlicher und privater Hand verstärkt zurückzugewinnen. Dabei hat sich auch der Tätigkeitsschwerpunkt von Stadtplanern verschoben. Es werden nicht nur Pläne gemacht und Konzepte entwickelt, sondern vielmehr Stadtentwicklungsprozesse gestaltet, geleitet und organisiert (Frey 2011, S. 214).

Kooperation und Kommunikation sind somit die wichtigsten Elemente der heutigen Stadtentwicklung. Allerdings beschränkt sich diese Kooperation meist auf die umfangreiche Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung und privatwirtschaftlichen Akteuren, insbesondere den jeweiligen Investoren von städtebaulichen Projekten. Die Bürgerbeteiligung ist zwar in der Bauleitplanung vorgeschrieben, doch werden gerade heute die meisten Projekte lange vor dem Bauleitplanverfahren umfassend entwickelt und anschließend nur noch in Details geändert. Doch ist gerade eine stärkere Bürgermitwirkung in politischen Prozessen notwendig, damit die Bürger Städte angesichts der geringeren Steuerungsmöglichkeiten des öffentlichen Sektors als zu gestaltende und verantwortende Lebensräume wahrnehmen. Es stellt sich allgemein die Frage nach der demokratischen Legitimierung des Governance-Prinzips, denn es fehlt trotz faktischer und lobbyistischer Machtakkumulation die demokratische Basis (Monheim 2008, S. 53).

Grundsätzlich bleibt die Planungshoheit bei den Kommunen, doch ist deren Steuerungsmacht bis heute immer geringer geworden. Teilweise fungieren sie nur noch als Moderatoren in Stadtentwicklungsprozessen und sind abschließend noch für die Verrechtlichung der Pläne zuständig. Es besteht kaum noch die Möglichkeit für Kommunen, auf Eigeninitiative Grundstücke zu beplanen und zu bebauen. Die kommunalen Wohnungsunternehmen waren vor allem für die Städte nicht nur der Ausdruck finanzieller, sondern auch strategischer Beteiligungen an der lokalen Stadtentwicklung. Durch deren Veräußerung fällt zusätzlich das einzig verbleibende Steuerungsinstrument auf lokalen Wohnungsmärkten weg (Nagler 2007, S. 132).

Kommunalwirtschaftliche Unternehmen stellen an sich eine Kompromisslösung dar, um auf die Finanzkrise der Kommunen sowie weiter gehender Privatisierungen reagieren zu können. Sie sind dem Prinzip der Daseinsvorsorge verpflichtet und das Gemeinwohl steht im Vordergrund. Dennoch besteht gleichermaßen eine Verpflichtung zur effizienten Arbeit und zum Wettbewerb. Es werden somit Elemente der öffentlichen Daseinsvorsorge mit effizienten Managementmitteln aus der Privatwirtschaft verbunden (VKU 2011, S. 11).

Zum Teil kommt es mittlerweile zu Rückkäufen von kommunalem Eigentum, welche oftmals in kommunalwirtschaftliche Unternehmen eingegliedert werden. Doch dies wird größtenteils nur den finanzstarken Städten ermöglicht. Hingegen besteht bei den meisten Kommunen weiterhin eine Abwärtsentwicklung der kommunalen Investitionsausgaben durch die geringe Verfügbarkeit von Eigenmitteln und mangelnden weiteren Verschuldungsmöglichkeiten. Insofern haben viele Kommunen die Aufgabe, sich auf wesentliche Aufgaben zu konzentrieren. Der Leistungskatalog muss ausgedünnt werden und zusammen mit den Bürgern müssen vor allem in den benachteiligten Kommunen Prioritäten gesetzt werden (Butzmann 2012, S. 90).

Stärker denn je besteht eine Abhängigkeit von privaten Investoren. Diese wiederum sind allerdings ebenso von Finanzkrisen betroffen und springen bei städtebaulichen Projekten ab. Weiterhin sind private Investoren vor allem bei städtebaulichen Projekten für das Gemeinwohl selten zu motivieren, wenn keine Gewinnaussichten bestehen. Wirtschaftliche Interessen des privaten Sektors sowie der öffentlichen Hand aufgrund ihrer Finanzsituation dominieren mittlerweile die Entscheidungsprozesse um Standortfestlegungen und Baugenehmigungen (Frey 2011, S. 39).

Auch die städtischen Räume sind von den Privatisierungen umfangreich betroffen. Klassische öffentlich nutzbare Räume sind seltener anzutreffen und verlieren an Bedeutung. Zunächst schienen die Einkaufszentren nach dem amerikanischen Vorbild diese zu ersetzen, mit entsprechenden Konsequenzen für die Öffentlichkeit. Mittlerweile wurde die Bedeutung öffentlich nutzbarer Räume für die Urbanität erkannt. Hierbei ist Urbanität nicht direkt planbar oder künstlich zu inszenieren, sondern muss sich im gesellschaftlichen Prozess entwickeln. Dieser Prozess kann jedoch von Seiten der Stadtentwicklung signifikant unterstützt werden (Bihler 2004, S. 38).

Mittlerweile ist die schlichte Unterscheidung zwischen öffentlich und privat untauglich, um die komplexen Prozesse der Entstehung, Gestaltung, Pflege, Instandhaltung und Regulierung von öffentlich nutzbaren Räumen zu beschreiben. Es haben sich hybride Räume herausgebildet, welche sich zum Teil oder vollständig im Privatbesitz befinden, aber

dennoch eine öffentliche Zugänglichkeit mit oftmals eingeschränktem Hausrecht versichern. Es ist unbestritten, dass Stadtkultur wesentlich von der Erlebbarkeit, Nutzbarkeit und ästhetischer Qualität der öffentlich nutzbaren Räume geprägt wird. Da den Kommunen die notwendigen Finanzmittel fehlen, um diese hohen Qualitätsstandards zu sichern und sie sich häufig auf die notwendigsten Aufgaben konzentrieren müssen, besteht in dieser Form der hybriden eine Chance für die zukünftige Urbanität. Insofern ist das pauschale und häufig negativ behaftete Bild der Privatisierung öffentlicher Räume nicht mehr aufrecht zu halten (Berding 2010, S. 72).

Die Städte werden durch die konsequente Aufwertung öffentlich nutzbarer Räume dauerhaft aufgewertet und können sich somit auch im internationalen Wettbewerb behaupten. Gewisserweise besteht darüber eine Vermarktung der Stadt. Allerdings ist das Risiko der rücksichtslosen Ausnutzung durch private Investoren, denen Rendite wichtiger sind als soziale Zielsetzungen, nicht vollständig zu verbannen. Die Risiken können jedoch reduziert werden, indem vertragliche Sicherungen bei den Verkäufen der jeweiligen Räume gemacht werden. Eine sozialgerechte Stadtentwicklung sollte immer Vorrang haben (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2007, S. 19).

Die HafenCity ist ein Beispiel dafür, wie ein Verbleib der Planungshoheit und Steuerungsfunktion im Zusammenhang mit einer nachhaltigen, hochwertigen Stadtentwicklung noch bewerkstelligt werden kann. Allerdings ist zu beachten, dass kaum noch derartig gut erschlossene, große Brachflächen in Deutschland bestehen. Es existieren zwar deutschlandweit noch innerstädtische Brachflächen von ca. 150.000 ha, doch sind sie meist kleinteilig und differenziert in ihren Rahmenbedingungen sowie ihrer Erschließung. Dabei sind brachliegende Flächen oft die einzige Möglichkeit in der Innenstadt Flächenreserven für die zukünftige Entwicklung zu schaffen (Gudat 2010, S. 25).

Zielsetzungen wie eine nachhaltige Stadtentwicklung im Zusammenhang mit der durchmischten Stadt der kurzen Wege lassen sich in innerstädtischen Brachflächen beispielhaft durchsetzen, was auch in der HafenCity geschehen ist. Dabei besteht oft ein hoher Aufwand, denn das Bauen im Bestand ist verknüpft mit Restriktionen, Altlasten und

Handlungsbedingungen aus der Vergangenheit. Nur wenige Parameter können frei bestimmt werden. Somit ist jeder Fall und jeder Ort anders gelagert und neu zu lösen. Dies unterscheidet sich deutlich vom Vorgehen auf der grünen Wiese, wo Masterpläne übertragbar sind (Frey 2011, S. 107).

Hamburg zählt im europäischen Vergleich zu den dünnbesiedelsten Metropolen und verfügt daher vermehrt über entwicklungsfähige Flächen für Wohnen und Gewerbe. Somit lässt sich bezüglich der Entwicklung der HafenCity keine Generalisierung vornehmen. Ebenso ist es eine Seltenheit, dass noch derart große Flächen im Besitz der Stadt sind und auf diese Weise überhaupt ein derart ambitioniertes Großprojekt mit nachhaltigen Überschüssen für die Stadt realisiert werden kann.

Trotz all der Schwierigkeiten bezüglich der Planung, Realisierung und den Alltagsabläufen der HafenCity, insbesondere die finanzielle Situation, die homogene Bevölkerungsgruppe sowie der unausgereifte Urbanität betreffend, ist sie dennoch ein vorbildliches Beispiel für Wachsende Städte, welche ihren Fokus stark auf die Innenentwicklung legen, um den Siedlungsdruck standzuhalten. Sie gilt als Antriebskraft für die Innenstadtentwicklung, was sich im darauffolgenden Leitbild manifestiert hat. Die Renaissance des urbanen Wohnens stellt eine Chance dar, um den aktuellen Herausforderungen der Stadtentwicklung in vielfacher Hinsicht begegnen zu können (Monheim 2008, S. 221).

Es stellt sich nun die Frage, welche Instrumente zukünftig notwendig sind, um auch über solche Extrembeispiele hinaus zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu gelangen.

## **7. Instrumente einer zukünftigen, nachhaltigen Stadtentwicklung**

In diesem Kapitel soll aufgezeigt werden, inwiefern einzelne Instrumente entsprechend der Rahmenbedingungen und Herausforderungen eine nachhaltige Stadtentwicklung unterstützen können. Es müssen zunächst die bereits bestehenden Instrumente untersucht werden, um Aufschluss darüber zu erhalten, inwiefern noch Defizite bestehen. Dabei soll gleichermaßen analysiert werden, wie bereits bestehende Instrumente im Verlauf der Zeit angepasst worden und welche neuen Instrumente dazu gestoßen sind.

### 7.1 Rolle der Bauleitplanung

Mit dem klassischen Verständnis der Stadtplanung wird die Bauleitplanung in Verbindung gebracht. Schließlich galt sie lange Zeit als das prioritäre Instrument der Stadtentwicklung und ist eine der größten Errungenschaften eben dieser. Insbesondere die festgesetzte Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 3 BauGB ist von hoher Bedeutung, denn ihr liegt ein ausgeprägt demokratischer Ansatz zugrunde. Zum Zweck der Rechtssicherheit und Legitimität der Planungen soll im Sinne einer partizipatorischen Demokratie eine möglichst große Öffentlichkeit an dem Verfahren beteiligt werden. Auf der einen Seite erhalten die Planungen somit eine größere Zustimmung, auf der anderen Seite besteht ein Rechtsschutz der Bürger vor Übergriffen durch den Staat (Winter 2013, S. 37 f).

Die kommunale Bauleitplanung ist ein stark durch Kommunikation geprägter Vorgang, an dem viele Akteure beteiligt sind. In Hamburg werden beispielsweise bis zu 100 Behörden und Träger öffentlicher Belange für ein Bauleitplanverfahren beteiligt. Letztendlich ist sie ein Vorgang der städtebaulichen Gestaltung auf Grundlage eines gesetzlich normierten Regelwerkes, dessen Kernelemente das Baugesetzbuch (BauGB) und die Baunutzungsverordnung sind. Eine Besonderheit besteht darin, dass auch außerrechtliche Elemente im Bauleitplanverfahren existieren. Die Abwägung als eines der bedeutendsten Stufen des Verfahrens ist einer inhaltlichen Rechtskontrolle nicht zugänglich (Winter 2013, S. 53 f).

Jeder Bebauungsplan wird als Satzung verabschiedet und ist daher rechtsverbindlich. Insofern besteht ein enormer Einfluss der Bauleitplanung auf die Gestaltung städtischer Räume. Regelungen, die gestaltend auf das städtische Umfeld wirken und in die Lebenswelt der Bürger eingreifen, müssen konsequenterweise die Interessen der Bürger reflektieren. Deswegen ist die Beteiligung ein zentrales Element der Bauleitplanung. Allerdings wird diese häufig als Hindernis für eine zügige Verfahrensabwicklung empfunden. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn sich Bürger zu Gruppen und Institutionen formieren, um sich gegen die Planungen zu stellen. Auf der anderen Seite werden durch die Klarheit der Regelung in der Praxis weitgehend schnelle Verfahren ermöglicht (Lübcke 2011, S. 627 f).

Das Baurecht wird den gesellschaftlichen sowie politischen Rahmenbedingungen angepasst. Beispielsweise wurde das internetgestützte Planen eingeführt, um ein Absenken der Hemmschwelle und die Belebung der Beteiligung zu ermöglichen. Dennoch bleibt das BauGB auf seine Weise statisch und konkret formuliert. Nur in einzelnen Verfahrensabschnitten besteht eine relativ freie Herangehensweise. Zum Beispiel wird die informell ausgestattete frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB als geeignet angesehen, um neue Beteiligungsformen zu testen (Winter 2013, S. 69).

Zuletzt wurde sich bei Änderungen des BauGB darauf konzentriert, das Bauleitplanverfahren zu erleichtern und die Mitbestimmung Privater zu stärken. Letzteres ist bedingt durch die finanziellen Engpässe der Kommunen, die auf die Zusammenarbeit mit privaten Investoren angewiesen sind. Es wurden vertragliche Regelungselemente eingeführt, wozu beispielsweise der Vorhaben- und Erschließungsplan gehört sowie der Städtebauliche Vertrag (Spannowsky 2000, S. 14). Dadurch erhält die Bauleitplanung eine vermehrt kooperative Ausrichtung. Weiterhin geht die Aussagedichte in Bauleitplänen durch die Beschränkung auf wesentliche Festlegungen zurück. Es ist zu beachten, dass die Bauleitplanung in der Regel einen enormen logistischen, zeitlichen, personellen und finanziellen Aufwand mit sich trägt (Spangenberg 2003, S. 180).

Es stellt sich die Frage, inwieweit die Bauleitplanung allgemein noch benötigt wird, wenn im Zuge der Privatisierung und Liberalisierung die Kommune ihre hoheitlichen Rechte verliert und weitgehend moderiert sowie eine starke Abhängigkeit von privaten Investoren besteht. In Teilen besteht schon in Deutschland eine Stadtentwicklung durch globale Player. Hier nehmen Großinvestoren sowie technologische Forschung einen besonderen Stellenwert ein. Dies ist beispielsweise speziell in der Infrastrukturplanung bemerkbar, wo Städte außerhalb des klassischen Planungsverständnis intelligent vernetzt werden. Diese Entwicklung ist gerade in asiatischen Städten umfangreich anzutreffen, Singapur gilt hier als Paradebeispiel. Allerdings schlagen auch vermehrt europäische Städte diesen Weg ein wie beispielsweise Montpellier (Charon 2015).

Allerdings wird die Bauleitplanung weiterhin als rechtliches Mittel benötigt. Das Baurecht gilt als kompliziert und verwaltungsaufwendig. Die Gründe hierfür sind die kommunale Selbstverwaltung und Planungshoheit der Kommunen, welche auf diese Weise dieses Vorrecht verteidigen sowie umfangreich für einen Interessensausgleich sorgen. Es werden somit der Schutz des Eigentums an Grund und Boden, der Umweltschutz sowie der Rechtsschutz gesichert (Spannowsky 2000, S. 11). Weiterhin sorgt die Beteiligung der Bürger für eine tiefer liegende Legitimation baulicher Entscheidungen, wie es schon erwähnt wurde. Dies minimiert die Kluft zwischen den Bauleitplanvorhaben und der öffentlichen Meinung hierzu und verschafft öffentliche Akzeptanz. Zudem werden zusätzliche Informationen für eine möglichst qualitativ hochwertige Planung und für die Verminderung der Risiken eingeholt (Lübcke 2011, S. 628).

Die Bauleitplanung verliert angesichts der aufgezeigten Entwicklungen an Wert, wird wohl aber nie vollständig verschwinden. Aufgezeigt werden kann dies anhand der Ersetzung der Bauleitplanung im Stadtumbau durch informelle und integrierte Instrumente. Doch bestehen hier offensichtliche Schwierigkeiten. „Wenn man davon ausgeht, dass das kooperative Verfahren im Stadtumbau ein formelles Bauleitplanverfahren ersetzen soll, muss mit Abwägungsfehlern gerechnet werden, da nicht alle Abwägungsbelange eingeholt werden, sondern nur zwischen wenigen Parteien mit Einzelinteressen abgewogen wird, um

die Stadtumbaustrategie zu formulieren, Maßnahmen zu ergreifen und Fördergelder zu verteilen“ (Bieker 2007, S. 26).

Es wird zu weiteren Anpassungen der Instrumente innerhalb des BauGB kommen, welche das Bauleitplanverfahren ergänzen oder zum Teil wirkungsvoll ersetzen. Zudem wird die projektbezogene und verhandlungsorientierte Ausrichtung der Bauleitplanung weiter zunehmen. Das Verfahren wird sich in Details verändern und je nach Ausgangslage erleichtert und entschlackt. So wird es zukünftig seltener zur Aufstellung komplett neuer Bebauungspläne kommen (Spangenberg 2003, S. 179).

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie die Flächennutzungsplanung als Teil der Bauleitplanung zu bewerten ist. Dadurch, dass sie gesamtgemeindlich bodenordnende Aufgaben wahrnimmt, besteht mit ihr die Chance, Leitbilder einer nachhaltigen Stadtentwicklung gesamtgemeindlich umzusetzen. Dadurch, dass Leitbilder ein bedeutendes Instrument der heutigen Stadtentwicklung darstellen, wird somit auch die Flächennutzungsplanung an Bedeutung gewinnen (Spangenberg 2003, S. 181).

Schlussendlich zeigt die HafenCity, welchen Stellenwert die Bauleitplanung noch besitzen kann. Zwar wurden umfangreiche kooperative und kommunikative Prozesse außerhalb der konventionellen Stadtplanung angewendet. Doch als Planverwirklichungsinstrument war die Bauleitplanung unabdingbar und fest im Gesamtkonzept verankert. Schließlich muss ein Bebauungsplan auf die Umsetzung und Realisierung angelegt sein und hiervon hängt seine Vollzugsfähigkeit ab (Spannowsky 2000, S. 77 f). Die abgeschlossenen Verträge sicherten die Realisierung, so dass die jeweiligen Bauleitplanverfahren zügig und mit anschließend hoher Rechtssicherheit aller Beteiligten durchgeführt werden konnten.

## 7.2 Bewertung der Instrumente der Stadtentwicklung

Folgend sollen weitere Instrumente und Methoden der Stadtentwicklung bewertet werden. Dabei wird sich ebenso auf jene bezogen, welche dem BauGB nicht enthalten sind. Diese Bewertung ist beispielhaft und nicht abschließend.

Zunächst soll die traditionelle Angebotsplanung analysiert werden. Sie erfolgt auf der Basis prognostiziertem Bedarf und wird über eine Verfahrensdauer von ein bis zwei Jahren rechtlich sowie politisch durchgesetzt. Die Angebotsplanung ist effizient bei starker Wohnungsnachfrage, wie sie beispielsweise in Wachsenden Städten besteht. Allerdings besteht auf der anderen Seite eine hohe kommunale Kostenbelastung. Es kann keine Planverwirklichung auf Grundlage von Bedarfsprognosen gesichert werden. Somit besteht das Risiko, dass Planungen nie umgesetzt werden. Dennoch kommt sie weiterhin in vielen Kommunen zum Tragen, da viele Erfahrungen mit ihr gesammelt worden sind und sie entsprechend optimiert werden kann (Spannowsky 2000, S. 17).

Die klassische Bodenvorratspolitik bezeichnet die Steuerung der kommunalen Baulandentwicklung durch den frühzeitigen Ankauf des künftigen Baulands sowie der anschließenden Überplanung und Entwicklung der Flächen. Hieraufhin werden diese Flächen an Bauwillige verkauft. Die Steuerung erfolgt durch das vorübergehende Eigentum der Kommune, es besteht dadurch eine hohe rechtliche und politische Durchsetzbarkeit ähnlich der Angebotsplanung. Allerdings ist diese Methodik bei geringen Finanzmitteln sowie nicht ausreichend zum Verkauf stehenden Flächen kaum zu realisieren. In letzter Zeit hat die klassische Bodenvorratspolitik angesichts der anhaltenden finanziellen Krise der Kommunen an Bedeutung verloren (Spannowsky 2000, S. 17).

Städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB gehören zu den neuen Instrumente der Stadtentwicklung und werden mittlerweile vielfach als Intensivierung der Kooperation mit Privaten eingesetzt. Hier werden die Eigentümer und Investoren teilweise an Maßnahmen und Kosten der Planerstellung und –verwirklichung beteiligt. Beispielsweise kann es zu einer Kostenerstattung kommunaler Maßnahmen eines Grundstücks kommen, wenn der jeweilige Investor oder Eigentümer dieses später verkauft oder bebaut. Die Kommune ist

weiterhin für die Aufstellung von Bauleitplänen verantwortlich. Städtebauliche Verträge werden vor allem dann genutzt, um eine Gewähr für die Realisierung der Pläne zu erhalten. In ihnen werden naturgemäß die Durchführung und Refinanzierung der Maßnahmen als Voraussetzung der Entwicklung neuer Baugebiete geregelt. Doch kann durch den Städtebaulichen Vertrag keine Aufstellung eines Bebauungsplans erzwungen werden, da das Bauleitplanverfahren ergebnisoffen durchzuführen ist (Stengel 2009). Das Instrument gilt als effektiv und verspricht ausreichende kommunale Steuerungsmöglichkeiten. In den Kommunen trifft es auf hohe Akzeptanz aufgrund fehlender Rechtsstreitigkeiten durch vertragliche Regelungen, der geringen Verfahrensdauer sowie die geringen dauerhaften kommunalen Kosten. Zu kritisieren ist die mangelnde demokratische Legitimität. Es werden nur mit einzelnen finanzstarken Akteuren Kooperationen eingegangen, während alle anderen Akteure als zweitrangig gelten. Die Stadtentwicklung wird somit vermehrt von wirtschaftlichen Interessen der Eigentümer gelenkt und weniger durch sozial verträgliche Leitziele. Dennoch besteht weiterhin eine steigende Anwenderzahl städtebaulicher Verträge (Spannowsky 2000, S. 18).

Als weitere Maßnahme ist die zügige und kostengünstige Entwicklung von Ortsteilen oder Teilen des Gemeindegebiets mit besonderer Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung einzustufen. Diese erhält eine geringe Anwendung aufgrund eines entspannten Bodenmarktes. Es besteht eine hohe Steuerungsmöglichkeit und die Partizipation der Kommune an der Wertsteigerung der jeweiligen Flächen. Durch die Radikalität dieses Instruments ist allerdings eine geringe rechtliche und politische Durchsetzbarkeit zu verzeichnen. Sie kommen meistens nur bei Gebieten mit einem hohen Entwicklungsdruck zum Einsatz als Druckmittel gegen die Eigentümer durch die Ermöglichung einer Enteignung. Häufig werden die jeweiligen Grundstücke anschließend in vertraglicher Form an die Kommune überführt (Spannowsky 2000, S. 18).

Baugebote stellen die Verpflichtung der Eigentümer dar, innerhalb einer Frist ihre Grundstücke bebauungsplanmäßig zu bebauen oder vorhandene Gebäude und Anlagen den Festsetzungen des Bebauungsplans anzupassen. Klassische Gebiete für Baugebote sind unbeplante Innenbereiche der Städte. Die Einhaltung der Baugebote ist allerdings schwer

nachzuweisen, vor allem aufgrund der wirtschaftlichen Zumutbarkeit der betroffenen Eigentümer. Bei Umsetzung dieses Zwangsinstrument kommt es häufig zu Rechtsstreitigkeiten. Somit ist die kommunale rechtliche und politische Durchsetzbarkeit so gut wie nicht vorhanden und stark einzelfallbezogen. Gemäß §176 BauGB liegt keine Breitenwirkung in der kommunalen Praxis vor (Spannowsky 2000, S. 19).

Schlussendlich soll noch auf die Vorkaufsrechte eingegangen werden. Diese beschreiben ein Sicherungs- und Planverwirklichungsinstrument und sind von größere Bedeutung als Baugebote. Hierbei tritt die jeweilige Kommune in einen zwischen anderen Parteien geschlossenen Kaufvertrag ein und muss die Kaufsumme bereitstellen. Die Ausübung des Vorkaufsrechts ist stets an den Kaufvertrag gebunden. Häufig fehlt es an den kommunalen Finanzmitteln. Auch hier fehlt es an einer Breitenwirkung. Vorkaufsrechte sind vor allem dann nützlich, wenn bedeutsame Einzelvorhaben wie Brachflächenaufbereitung an die Kommune gebunden werden sollen (Spannowsky 2000, S. 19).

Es lässt sich festhalten, dass die Angebotsplanung aufgrund der städtischen Rahmenbedingungen zum Auslaufmodell wird. Dennoch wird sie weiterhin umfangreich angewendet. Viele Kommunen versuchen durch angebotsorientierte Flächenpolitik Bevölkerung und Gewerbe anzuziehen. Die lokale Wirtschaft und die Lebensverhältnisse sollen somit optimiert werden. Dieses Vorgehen steht einer nachhaltigen, flächensparenden Stadtentwicklung entgegen. Allerdings ist zu beachten, dass bei sinkenden Einwohnerzahlen die Kommunen fiskalisch vermehrt belastet sind und die Ausgaben nicht proportional zu sinkenden Haushaltseinkommen gekürzt werden können. Somit ist das Festhalten an der Angebotsplanung angesichts der verstärkten Konkurrenzsituation der Städte und Regionen nachvollziehbar. Allerdings setzt sich langsam eine flächensparende Siedlungsentwicklung durch, da expansive Flächenbereitstellung auch mit hohen Aufwandskosten verbunden sind. Zudem wird auf diese Weise die Konkurrenzsituation entschärft. Dies funktioniert insbesondere dann, wenn die einzelnen Kommunen miteinander kooperieren (Steger 2012, S. 27).

Weiterhin ist festzuhalten, dass die bisherigen Maßnahmen und Instrumente weitgehend auf wirtschaftliche Bedürfnisse eingehen. Das tradierte Städtebau- und Bauplanungsrecht gibt zwar in Teilen auch Antworten auf die neuen demographischen Fragen und die Steuerung der urbanen Folgen dieses Wandels und ist somit unverzichtbar. Auf der anderen Seite ist es vielfach überfordert und zu eingeschränkt (Bärenbrinker 2012, S. 31).

Dies könnte eine große Chance für informelle Planungsinstrumente darstellen. Sie haben den Vorteil, flexibel, problemorientiert und ohne rechtliche Bindungen eingesetzt werden zu können. Besonders auf kommunaler Ebene werden Instrumente der Kommunikation, Partizipation und Kooperation vermehrt angewandt, wie es zuvor aufgezeigt wurde. Sie fördern das Engagement und die Motivation der jeweiligen Beteiligten durch das Handeln vor Ort und den persönlichen Bezug zum Tätigkeitsbereich. Allerdings sind Partizipationsprozesse selten repräsentativ, da nur ein geringer Anteil aller möglichen Akteure, die betroffen sind, sich aktiv beteiligt. Zudem ist das Gemeinwohl nicht immer im Blickfeld der Akteure und es bestehen egoistische Interessen (Bieker 2007, S. 8).

Somit ist ein umfangreiches Zusammenwirken verschiedenster formeller und informeller Instrumente und Maßnahmen unabdingbar.

### 7.3 Änderung des Planungsverständnisses

Bevor betrachtet wird, wie die Instrumente der Stadtentwicklung konkret an die neuen Rahmenbedingungen angepasst worden sind, muss zunächst analysiert werden, inwiefern sich das Planungsverständnis konkret geändert hat. Hierzu wurden schon im dritten Kapitel diverse Aspekte genannt. Es wurde herausgestellt, dass die Kernelemente des Wandels der Stadtpolitik Kooperation, Verhandlungen und aufwendige Kommunikationsprozesse sind (Frey 2011, S. 16).

In diesem Zuge stellen Leitbilder ein bedeutendes Element der Stadtentwicklung dar. Die Leitbilder haben sich inhaltlich, aber auch in ihrer Quantität verändert. Es lässt sich eine

zunehmende Anzahl von strategischen Entwicklungskonzepten und Leitbildprozessen feststellen, welche oft unabhängig von formalen Raumordnungsplänen fungieren. Leitbilder zählen heute zu den Hauptakteuren in der Realisierung der Stadtplanung und –politik (Gudat 2010, S. 49).

Ein Leitbild ist die umfassende, bildhafte und handlungsleitende Darstellung komplexer Zielvorstellungen hinsichtlich einer wünschenswerten Ordnung und Gestaltung der bebauten Umwelt. Allerdings ist es rechtlich nicht verbindlich und somit eine Orientierungshilfe. Ein Leitbild darf somit nicht als alleinige Strategie der Raumplanung oder Stadtplanung angesehen werden, sondern muss sich in eine Reihe von Planungsinstrumentarien einreihen und durch geeignete Strategien und Maßnahmen ergänzt werden (Gudat 2010, S. 57).

Seit den 1990er Jahren wurden Leitbilder als politisches Instrument für die Profilbildung von Städten und Regionen verstärkt angewendet. Sie sollen nunmehr Einfluss auf die gesamtgesellschaftliche Entwicklung nehmen. Dabei sollen nicht nur in Gestaltungsfragen konsensfähige Leitvorstellungen entwickelt werden. Leitbilder sind als Hilfestellungen zur Koordination, Orientierung, Kommunikation und Motivierung zu verstehen. Sie erhalten gerade dann eine besondere Bedeutung, wenn in der Stadtentwicklung Defizite auftreten, die vor allem sozialen Belangen entgegenlaufen. Aufgrund der stärker werdenden sozialen Schieflagen ist eine weitere Zunahme von Leitbildern nachvollziehbar (Bärenbrinker 2012, S. 75 ff).

Über ein Leitbild wird transparent dargestellt, in welche Richtung die Stadtpolitik sich bewegen soll. Im Beispiel Hamburg wird die Richtung einer unternehmerischen, wachstumsorientierten Stadtpolitik aufgezeigt. Ein Leitbild darf somit nicht aus lauter Leerformeln bestehen, sondern muss das Handeln der Stadtentwicklungspolitik präsentieren, so dass eine beliebige Interpretation nach eigenem Willen ausgeschlossen ist. Auch wenn die Ziele in Leitbildern unverbindlich sind, wird meistens konkret auf diese hingearbeitet. Schließlich wurde schon im Leitbildprozess eine Abwägung der jeweiligen

Belange durchgeführt, welche anschließend allen Akteuren der Stadt offenbart wird (Bieker 2007, S. 28).

Leitbilder sind Ausdruck des veränderten Planungsverständnisses. Nach einem umfassenden Steuerungsanspruch der Stadtplanung bis in die 1970er Jahre folgte aufgrund der Fehlentwicklung eine lange Phase der Anpassung. Neuerdings wird wieder versucht, die Stadtentwicklung zu steuern, allerdings im Zusammenhang mit Kooperation. Stark hoheitlich geprägte Instrumente und Zwangsinstrumente sind kaum noch verbreitet und fungieren häufig nur als Druckmittel zur Planverwirklichung. Trotz des neuerlichen Steuerungsanspruchs lässt sich eine weitere Entwicklung von top down zu bottom up Verfahren feststellen zusammen mit dem Anwachsen kommunikativer Prozesse (Bruns-Berentelg 2012 a, S. 84).

Die Akteurskonstellation hat sich signifikant verändert und es besteht kein klassisches Wechselspiel mehr zwischen Politik, Verwaltung und der Zivilgesellschaft, wie es beispielsweise in der Bauleitplanung aufgezeigt wird. Oftmals besteht der größte Teil der Kooperation und Beteiligung aus Absprachen zwischen privaten Investoren und der Politik. Allerdings bestehen weiter umfangreiche Möglichkeiten der Bürger, sich zu beteiligen, auch wenn deren Einfluss stagniert oder gar zurückgeht. Gerade bei Projekten im Bestand sind eine Vielzahl von Akteuren involviert und somit geht es in der Planung auch zunehmend darum zu aktivieren, zu initiieren sowie Prozesse zu organisieren. Letztendlich lässt sich die starke Abhängigkeit von wirtschaftlichen Aspekten nicht wegdiskutieren. Durch die Mitarbeit privater Stakeholder werden Stadtentwicklung, Immobilienwirtschaft und Finanzwesen zusammengeführt (Wachten 2012, S. 23).

Die Beteiligungsrechte der Bürger bleiben hierbei bestehen und es kommen immer wieder städtebauliche Projekte vor, welche von Bürgern initiiert werden, doch sind diese weiterhin aufgrund der Rahmenbedingungen der Ausnahmefall. Zumindest besteht mit den neuen Kommunikationsmitteln eine Chance, mehr Bürger zur Beteiligung zu mobilisieren. Das Internet spielt in diesem Zusammenhang eine bedeutende Rolle und es wird meist als ergänzende Informationstechnologie eingesetzt. Es ist zum Regelfall geworden, dass die

jeweiligen Kommunen die Planunterlagen im Internet für alle einsehbar machen. Auch wird es für die Einsammlung von Stellungnahmen sowie als frühzeitige Informationseinholung genutzt. Allgemein wird so ein schnelleres, transparenteres und kostensparendes Verfahren ermöglicht. Dennoch ändert auch das Internet als neues Beteiligungsinstrument nicht die jeweilige Ausgangssituation der Akteurskonstellation sowie den jeweiligen Einfluss der Akteure (Bieker 2007, S. 168 ff).

Schlussendlich bleibt festzuhalten, dass es keinen Stillstand im Planungsverständnis gibt und ständig eine Wechselwirkung mit gesellschaftlichen und politischen Prozessen besteht. Der globale Wandel, die Liberalisierung, die einhergehende Privatisierung, der demographische Wandel und nicht zuletzt der Klimawandel sind die momentan stärksten Faktoren als Einflussnehmer auf die Stadtentwicklung und das Verständnis der Planung.

#### 7.4 Anpassung und Weiterentwicklung der bisherigen Instrumente und Methoden

In diesem Abschnitt soll analysiert werden, inwiefern die bisherigen Instrumente und Methoden der Stadtentwicklung angesichts der veränderten Rahmenbedingungen angepasst und weiterentwickelt worden sind. Zunächst soll auf die Veränderungen im BauGB als weiterhin elementares Städtebaurecht eingegangen werden. Durch die BauGB-Novelle 2007 wurden private Initiativen zur Stadtentwicklung (§171f BauGB) eingeführt. Das Ziel ist es mithilfe auf privater Initiative beruhenden Maßnahmen der Verödung der Städte entgegenzuwirken. Der städtische Zusammenhalt sowie die Urbanität sollen so gefördert werden (Bärenbrinker 2012, S. 319).

§171f BauGB ist eine Weiterführung der vorherigen Veränderungen des BauGB durch das Europarechtsanpassungsgesetz EAG Bau 2004. Hier wurden zwei neue städtebauliche Instrumente in das BauGB aufgenommen: Die Soziale Stadt nach §171e BauGB und der Stadtumbau nach § 171a bis 171d BauGB (Bärenbrinker 2012, S. 189).

Die Vorschriften zum Stadtumbau ermöglichen es, Stadtumbauverträge mit Privaten zu vollziehen. Nur wenn dies nicht ausreicht, kommt eine Stadtumbausatzung oder eine Sanierungssatzung in Betracht. Dieses Novum macht deutlich, dass aufgrund der Rahmenbedingungen zunächst eine Initiative von privaten Investoren und die umfangreiche Zusammenarbeit angestrebt werden soll, bevor die Kommune selbstständig auf hoheitliche Weise handelt (Spannowsky 2000, S. 11 f). (hier muss noch mehr Erklärung hin)

Die Voraussetzung für das Eingreifen von Maßnahmen der Sozialen Stadt nach §171e BauGB ist die Benachteiligung des betreffenden Ortsteils durch soziale Missstände. Dies bezieht sich insbesondere auf die Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der im Ortsteil lebenden und arbeitenden Menschen. Die Soziale Stadt setzt als Ausprägung des zugrundeliegenden Governance-Konzeptes bei der Verwirklichung der Ziele und Maßnahmen vorrangig auf konsensuale Organisations- und Handlungsformen (Bärenbrinker 2012, S. 325).

Es bestehen Parallelen zu § 136 BauGB, welcher sich grundlegend auf städtebauliche Sanierungsmaßnahmen bezieht. Dennoch besteht ein grundlegender Unterschied darin, dass §171e Abs. 2 Bau GB soziale Missstände anspricht und nicht die Substanzschwäche von Gebäuden. Somit stehen städtebauliche Maßnahmen der Stabilisierung und Aufwertung des Sozialraumes hinsichtlich benachteiligter, segregierter Quartiere im Vordergrund (Bärenbrinker 2012, S. 322).

Die Instrumente des Stadtumbaus und der Sozialen Stadt versuchen eine Annäherung an das Leitbild einer nachhaltigen europäischen Stadt. Durch den lokalen Sozialraumbezug sollen die jeweiligen Probleme quartiersbezogen bekämpft werden, ohne den gesamtstädtischen Kontext aus den Augen zu verlieren. Dabei stellen sie ergänzende Instrumente dar, die oftmals jedoch bevorzugt vor den hoheitlichen Maßnahmen der Kommune behandelt werden (Bärenbrinker 2012, S. 181).

Ein weiteres bedeutendes Instrument der Stadtentwicklung, welches eingeführt wurde, ist das BID. Für dieses schließen sich Grundeigentümer zusammen, um gemeinsam Maßnahmen zur Aufwertung von Einkaufsstraßen zu entwickeln, zu finanzieren und umzusetzen. Das BID bezieht sich auf ein räumlich klar begrenztes Gebiet und spricht konkret die wirtschaftliche Stärkung des Einzelhandels an. Über einen bestimmten Zeitraum soll durch die Maßnahmen der Grundeigentümer das jeweilige Quartier aufgewertet werden. Dadurch können auch positive Effekte für die jeweilige Urbanität des Raums auftreten (Wachten 2012, S. 13).

Die Gruppe engagierter Grundeigentümer erstellen in der Regel das Konzept mit den geplanten Maßnahmen, der Kostenkalkulation sowie der Flächenabgrenzung. Wenn der Vorschlag von mindestens 15% der betroffenen Grundeigentümer des Raums unterstützt wird, kann offiziell ein Antrag bei der Stadt gestellt werden. Nach der Billigung des Konzept werden in einem förmlichen Verfahren alle betroffenen Grundeigentümer mit einer bestimmten Fristsetzung beteiligt. Wenn weniger als ein Drittel widersprechen, kommt das BID zustande und eine Rechtsverordnung wird hierfür ausgeführt (Wachten 2012, S. 13 f). Das BID ist ein repräsentatives Beispiel dafür, wie kooperative und zunächst informelle Prozesse mit formellen Verfahren zur Rechtssicherheit zusammenwirken können. Aufgrund vieler gelungener Praxiserfahrungen wird ebenso versucht, das Konzept des BID für Wohnquartiere auf Grundlage von §171f BauGB zu übertragen (Wachten 2012, S. 52).

Das Good Governance durchdringt die Instrumente der Stadtentwicklung. Es basiert auf Toleranz und Kooperation. Egoistische Motive müssen hinter einem gemeinsamen Ziel zurückstecken. Dabei werden integrationsfähige Institutionen und dezentralisierte Partizipation benötigt. Es wird deutlich, dass die Veränderungen im BauGB das Good Governance Prinzip in das Planungsrecht einbringen und die klassischen Planungsinstrumente ergänzen. Auf diese Weise sollen Antworten auf die aktuellen Herausforderungen des Städtebaurechts gegeben werden (Hall 2000, S. 224).

Das Instrumentarium der Stadtentwicklung wird insoweit angepasst, dass vermehrt informelle und formelle Instrumente sich ergänzen und je nach den Problemlagen getrennt

oder auch kumuliert eingesetzt werden. Es existiert keine scharfe Grenze mehr aus dem heutigen Planungsverständnis zwischen formellen und informellen Instrumenten. Die jeweiligen Rahmenbedingungen sind ausschlaggebend dafür, inwieweit sie eingesetzt werden. Es existieren keine einzelnen allumfassenden Instrumente, welche idealtypisch für alle Herausforderungen eingesetzt werden können (Bieker 2007, S. 14).

Allgemein besteht jedoch der Trend, dass Stadtmanagement als Methodik eingesetzt wird. Dieses beschreibt ein ressortübergreifendes Management von städtischen Ressourcen unter Zuhilfenahme moderner Methoden. Es steht für eine kooperative und strategische Steuerung der städtischen Qualitäten. Die Merkmale von Stadtmanagement sind ein integratives, ressortübergreifendes Verständnis von Stadtentwicklung. Es ist offen für all jene Handlungsfelder ausgerichtet, welche im Zusammenhang mit Fragen der städtischen Zukunftsentwicklung stehen. Hierfür erfolgt eine Verzahnung der Stadtplanung und Verwaltungsmodernisierung sowie der Akteurskooperation. Es zeichnet sich durch Kommunikation, Prozessorientierung, reflexive und reversible Entwicklungsprozesse, die Umsetzungs- und Projektorientierung aus (Frey 2011, S. 214 ff).

### 7.5 Entwicklung neuer Instrumente und Methoden

An dieser Stelle kann nur ein Instrument entwickelt und diskutiert werden. Dieses Instrument ist nicht abschließend zu verstehen und sollte in einer Reihe von weiteren Neuentwicklungen, Anpassungen und Fortentwicklungen anderer Instrumente stehen.

Es stellt sich die Frage, an welcher Schnittstelle das Instrument eingefügt werden kann. Es wurde festgehalten, dass die Bauleitplanung an ihrer Bedeutung verliert und weitgehend nur noch für die Verrechtlichung zuständig ist. Somit ist ein neues Instrument außerhalb der Bauleitplanung zu verankern. Dennoch sollte es sich auf die kommunale Planungsebene beziehen, da die meisten Projekte der Stadtentwicklung auf dieser Ebene initiiert und durchgeführt werden.

Angesichts des neuen Planungsverständnis muss es sich um ein kommunikatives, kooperatives Instrument handeln, welches dennoch der Kommune eine Steuerungsfunktion zuweist. Es wurden zwar einige Instrumente im Rahmen des neuen Planungsverständnis eingeführt, doch lassen sich verschiedene Defizite erkennen. Beim zuvor genannten BID beispielsweise besteht keine Steuerungsfunktion der Kommune. Bei den genannten Städtebaulichen Verträgen hingegen handelt es sich zwar um Instrumente, die eng mit dem Bauleitplanverfahren und den stadtplanerischen Zielen der Kommunen verzahnt sind, aber sich letztendlich nur auf eine umfangreiche Zusammenarbeit zwischen privaten Investoren und den Kommunen reduzieren. Die privaten Investoren besitzen hierbei einen besonders großen Einfluss, während andere Akteure zurückstecken müssen. Städtische Prozesse werden mit Städtebaulichen Verträgen weitgehend nicht behandelt. Die ergebnisoffene Herangehensweise der anschließenden Aufstellung eines Bebauungsplans ist durch die meist konkreten Planungen der privaten Investoren nicht gesichert.

Weiterhin muss es sich um ein Instrument handeln, welches eine rechtliche Stärke besitzt oder zumindest zu einem rechtlichen Verfahren führt. Es bestehen zahlreiche informelle Prozesse, die eine Vielzahl von Akteuren einbinden, aber denen letztendlich die rechtliche Durchsetzbarkeit fehlt.

Die größte Herausforderung in dem neuen Instrument besteht darin, eine Vielzahl von Akteuren – insbesondere die Bürger – im Sinne des demokratischen Prinzips effektiv einzubinden, aber gleichzeitig eine finanzielle Grundlage für die Planungen zu erhalten. Angesichts der weiterhin bestehenden finanziellen Krise der Kommunen besteht eine weitere Abhängigkeit von privaten Investoren. Das Privatkapital muss aber mit den Zielen einer nachhaltigen Stadtentwicklung verbunden werden.

Insofern ist die Entwicklung eines neuen Instruments im Zusammenhang mit einem Vorkaufsrecht der Kommunen nach §24 Bau GB nicht zu verfolgen. Für den Kauf der Grundstücke werden ausreichend große finanzielle Mittel benötigt. Meistens geht der Erwerb jener Grundstücke auf Kosten weiterer Schulden. §24 BauGB hat für verschiedene Einzelfälle seine Berechtigung, doch ist die alltägliche Anwendung eher selten.

Verstärkt werden kleinteilige Projekte in der Stadtentwicklung verfolgt, wobei die jeweiligen Grundstücke häufig in der Hand von privaten Investoren sind. Somit ist ein besonderer Einfluss eben dieser nachvollziehbar. Doch auch kleine städtebaulichen Projekte haben einen unmittelbaren Einfluss auf ihre Umgebung und fügen sich in die gesamte Stadtentwicklung ein. Umso wichtiger sowie aufgrund der zunehmenden Quantität ist die Verzahnung dieser Kleinprojekte mit effektiven Instrumenten und einer Steuerungsfunktion der Kommune.

Es wird zudem ein Instrument gesucht, welches sich gegen die noch anhaltenden Liberalisierungstendenzen stellt. Die HafenCity hat aufgezeigt, dass durch die Steuerungsfunktion der Politik und Verwaltung positive Ergebnisse sowie eine wachsende Urbanität in innerstädtischen Gebieten erreicht werden kann. Allerdings kann die HafenCity aufgrund ihrer finanziellen und eigentümerrechtlichen Eigenart sowie ihrer enormen Größe keine Aufschlüsse bezüglich der Entwicklung neuer Instrumente geben, welche alltäglich zum Einsatz kommen.

An dieser Stelle stellt sich die Frage, ob das zu entwickelnde Instrument völlig neu oder als Erweiterung bereits bestehender Instrumente fungieren soll. Der Städtebauliche Vertrag besitzt grundsätzlich das Potenzial zur Weiterentwicklung hinsichtlich eines Instrument, welches für diese Forschungsarbeit angemessen ist. Über den Städtebaulichen Vertrag besteht für die Kommune eine Steuerungsfunktion, da sie die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner auf eigene Kosten verfolgen kann.

Wie bereits genannt besteht im Städtebaulichen Vertrag das Manko, dass durch die enge Partnerschaft des einzelnen Investoren sowie des öffentlichen Sektors alle anderen Akteure benachteiligt werden. Da selbst die städtebaulichen Planungen von dem privaten Investoren übernommen werden können, steht in einem solchen Fall deren eigenes Interesse im Vordergrund. Selbst bei einem nachfolgenden Bebauungsplanverfahren wäre

die zu beteiligende Öffentlichkeit nicht gleichwertig einbezogen, da die Planungen selbst schon zu der frühzeitigen Beteiligung konkret ausgearbeitet worden sind.

Somit stellt sich die Frage, wie eine umfangreiche und relativ gleichberechtigte Beteiligung aller relevanten und unmittelbar betroffenen Akteure in einem Erweiterten Städtebaulichen Vertrag gesichert werden kann. Der private Vertragspartner müsste zu einer Beteiligung aller relevanten Akteure verpflichtet werden, wozu letztendlich auch die Kommune selbst mit ihrer Zielsetzung in der Stadtentwicklung gehört. Dieses Beteiligungsverfahren wird zudem von kommunalen Akteuren überwacht und die Ergebnisse ähnlich wie in der Bauleitplanung abgewogen und entsprechend für die Planungen verwendet. Da diese Regelung eine besondere Härte darstellt und zumindest für den privaten Investor zunächst keinen sichtbaren Vorteil bringt, müsste von der Kommune eine spezielle Gegenleistung erbracht werden. Zum einen sollten die Kosten des Beteiligungsverfahrens von der Kommune übernommen werden, da dieses gerade in ihrem Interesse besteht. Zudem sollten weitere Leistungen von der Kommune erbracht werden, um einen Anreiz gegenüber dem normalen Städtebaulichen Vertrag zu schaffen. Denkbar wäre die Übernahme der Bodensanierung sowie die Erschließung als ureigene Aufgabenfelder der Kommune.

Dadurch besteht für die Kommune zwar eine finanzielle Mehrbelastung, welche angesichts der Schuldenberge zunächst äußerst negativ erscheint. Auf der anderen Seite könnten auf diese Weise nachhaltigere und ausgeglichene Lösungen erzielt werden, welche sich dauerhaft positiv auf das Gesamtbild der Stadt auswirken. Heute nimmt das Image der Stadt im Zusammenhang mit dem Stadtmarketing eine bedeutende Rolle ein. Ein besonders wichtiger Marketingfaktor ist mittlerweile die Nachhaltigkeit. Nachhaltige Parameter können vermarktet werden und führen zu Wachstum. Dies ist auch einer der Ansatzpunkte der HafenCity gewesen. Entsprechend könnten Erweiterte Städtebauliche Verträge mit nachhaltigeren Lösungen trotz der höheren finanziellen Belastung der Kommunen dauerhaft aufgrund des Wachstumsfaktors und des Images zur Reduzierung der Schulden und zu größeren Handlungsspielräumen der Kommunen führen. Somit bietet sich das Instrument gerade für Wachsende Städte an, welche noch über größere finanzielle

Spielräume und Investitionsmöglichkeiten besitzen. Entsprechend können Wachsende Städte, welche als Antriebskräfte der Wirtschaft sowie Innovationszentren gelten, auch noch eine vorbildliche Rolle bezüglich einer nachhaltigen Stadtentwicklung einnehmen.

Die privaten Investoren hätten den Vorteil der finanziellen Entlastung. Auf diese Weise könnten ihnen sogar dauerhaft eine höhere Rendite ermöglicht werden. Dies ist nicht nur durch die geringeren Kosten bedingt, sondern auch durch den Imagefaktor einer besseren planerischen Lösung, die sich in den gesamtstädtischen Kontext einfügt und die Stadt in ihrem Wachstum sowie ihrer sozialen und ökologischen Ausgeglichenheit unterstützt. Schlussendlich besteht durch die ergebnisoffene Beteiligung aller relevanten Akteure in einer sehr frühzeitigen Phase eine größere Wahrscheinlichkeit, dass die Planungen hierauf folgend in einem Bebauungsplanverfahren rechtlich festgesetzt werden. Beim Städtebaulichen Vertrag ist das Verbot zu nennen, durch Vertrag einen Rechtsanspruch auf Aufstellung eines Bauleitplans zu begründen. Der Erweiterte Städtebauliche Vertrag würde für den privaten Investor somit eine größere Sicherheit mitbringen.

Der Erweiterte Städtebauliche Vertrag könnte problemlos in das BauGB integriert werden. Hierfür könnte §11a BauGB eingeführt werden. Wie bei dem normalen Städtebaulichen Vertrag würde eine enge Verzahnung mit der Bauleitplanung bestehen. Schließlich bleibt die Verantwortung der Kommune für das gesetzlich vorgesehene Planaufstellungsverfahren unberührt. Allerdings wäre es denkbar, aufgrund der umfangreichen Beteiligung innerhalb des Erweiterten Städtebaulichen Vertrags auf eine frühzeitige Beteiligung im Bebauungsplanverfahren zu verzichten.

Die privaten Investoren sollten weiterhin die freie Wahl haben zwischen dem normalen Städtebaulichen Vertrag und dem Erweiterten Städtebaulichen Vertrag. Gerade bei sehr kleinen Projekten mit einer geringen finanziellen Belastung der privaten Investoren würde die Anwendung des Erweiterten Städtebaulichen Vertrags wenig Sinn machen, da die Kosteneinsparungen nur einen minimalen Effekt hätten. Zudem ist die Auswirkung von städtebaulichen Kleinstprojekten auf die gesamte Stadtentwicklung sowie die betroffenen Akteure verhältnismäßig als gering einzustufen. Dem gegenüber besteht eine signifikante

Auswirkung durch eine Vielzahl mittelgroßer städtebaulicher Projekte initiiert durch private Investoren, welche aus den genannten Gründen den Erweiterten Städtebaulichen Vertrag bevorzugen würden.

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass neben der Entwicklung neuer Instrumente weitergehende Anpassungen der bisherigen Instrumente angegangen werden müssen. Gerade Verfahrensbeschleunigungen und –vereinfachungen sind zu verfolgen. Sie dienen einem vereinfachten Verständnis sowie der Einsparung von Ressourcen. Dauerhaft könnte so manches Instrument wegfallen oder zumindest entschlackt werden.

Zuletzt stellt sich die Frage, inwiefern externe Instrumente, welche die Verwaltung und Politik weitgehend außen vor lassen, sich entwickeln werden. Hierbei kooperieren die verschiedenen privaten Akteure untereinander. Die Verwaltung springt wie beispielsweise beim BID nur in einem formellen Rahmen ein, ohne dass eine Steuerungsfunktion besteht. Allerdings sollten Kommunen die Möglichkeit haben, die Planungen der Privaten ablehnen zu können, wenn sie sich offensichtlich gegen die Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung richten.

Das große Ziel in der heutigen Stadtentwicklung besteht darin, alle relevanten Akteure relativ gleichberechtigt zu beteiligen, während die Kommunen gleichermaßen als Moderatoren und Steuermänner agieren. Es sollten hierbei keine Interessen benachteiligt werden, aber auch kein Akteur einen übermäßigen Vorrang gegenüber anderen erhalten. Das Abwägungsprinzip der Bauleitplanung ist entsprechend in vorrangige Instrumente einzuführen. Mit dem Erweiterten Städtebaulichen Vertrag wird eine solche Möglichkeit aufgezeigt.

## **8. Abschlussbetrachtung**

Die europäische Stadt befindet sich in einer zukunftsweisenden Phase. Angesichts der Einflüsse durch die Liberalisierung und Globalisierung müssen die Weichen gestellt werden für eine nachhaltige Entwicklung. Der Einfluss der Städte wird weiter zunehmen, was auch der erneut aufkommenden Urbanisierung sowie der Revitalisierung der Innenstädte geschuldet ist. Polyzentrische Städtetze dienen als Leitbild nachhaltiger europäischer Raumentwicklung, deren zentrale Akteure die Städte sind. Sie fungieren als wirtschaftliche Motoren und soziale Schmelztiegel. Zudem werden innovative Kräfte meist in städtischen Räumen freigesetzt (Bärenbrinker 2012, S. 151).

Die Raumplanung ist besonders zeitgeistabhängig. Sie ist stets durch die gesellschaftlichen, politischen, ökonomischen und ökologischen Rahmenbedingungen beeinflusst. Im selben Zuge soll sie Antworten auf die Herausforderungen eben jener Rahmenbedingungen geben. Die Stadtentwicklung als Teilgebiet der Raumplanung ist somit eine Querschnittsaufgabe, welche sich nicht mehr auf die politisch-administrative Ebene reduzieren lässt. Heute nehmen mehr private Akteure denn je an den Stadtentwicklungsprozessen teil, wobei der größte Einfluss den privatwirtschaftlichen Akteuren zu bescheinigen ist (Monheim 2008, S. 127).

Folgend sollen die Ergebnisse dieser Forschungsarbeit zusammengefasst und kritisch bewertet werden.

### **8.1 Kritische Zusammenfassung**

Deutschland kann in Europa von allen Ländern trotz der industriellen Krise und ihrer harten Folgen in den letzten 60 Jahren das höchste Wachstum des BIP vorweisen. Noch schneller als das Wachstum und der materielle Wohlstand sind allerdings die Schulden angewachsen. In der selben Zeit wuchsen sie vier Mal so schnell wie das BIP. Mittlerweile wurden so über 2 Billionen Dollar an Schulden angehäuft. Städte und Gemeinden haben einen Anteil von

sechs Prozent an ihnen. Es ist jedoch zu beachten, dass die Staatsschulden allgemeine Verbindlichkeiten aller Bürger darstellen, deren Einkommen und Vermögen somit gekürzt werden. Praktisch bedeutet dies, dass die Steuereinnahmen für Gemeinden und Städte signifikant sinken bei gleichzeitiger Erhöhung auf der Aufgabenseite aufgrund der neuen Investitions Herausforderungen, vor allem durch den Strukturwandel. Insbesondere Städte sind in ihrer Handlungsfähigkeit bedroht. Sie haben zwar höhere Einnahmen als ländliche Gemeinden, doch einen weit höheren Schuldenberg sowie höhere laufende Ausgaben. Die Städte sind am stärksten vom Strukturwandel und anderen Herausforderungen betroffen (Butzmann 2012, S. 17 ff).

Die realen Herausforderungen der Städte bestehen zusammengefasst in der zahlenmäßigen Abnahme der Bevölkerung, der Zunahme des alten Bevölkerungsanteils, den hohen Zuwandereranteilen, der Zunahme von Kleinsthaushalten, den ungleichen Einkommens- und Vermögenshaushalten, dem fortschreitenden Klimawandel, den erhöhten Preisen für Energie, dem beschleunigten Strukturwandel der Wirtschaft, einem zunehmenden Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung sowie einem schärferen nationalen und internationalen Wettbewerb. Vergleichsweise bestehen in Deutschland weiterhin noch die Rahmenbedingungen, um diesen Herausforderungen begegnen zu können. Trotz der erwarteten Bevölkerungsabnahme wäre die BRD auch im Jahre 2050 noch eines der dichtbevölkersten Ländern der Erde und würde nicht unter einem Bevölkerungsmangel leiden (Butzmann 2012, S. 39 ff).

Zudem kann der Bevölkerungsrückgang auch als Chance verstanden werden. Die Umweltbelastungen gehen zurück, Verkehrsflächen können verkleinert werden und einstige städtebauliche Fehlentwicklungen können nachhaltig beseitigt werden. Die Wucherung der Städte ins Umland kann zum Stillstand gebracht werden und es besteht eine signifikante Chance der zukünftigen städtebaulichen Gestaltung mit einem geringeren Siedlungsdruck. Auch ökonomisch prosperierende Städte werden dauerhaft mit partiellen Schrumpfungprozessen konfrontiert werden (DASL Ausschuss Städtebau 2010, S. 4).

Ab Ende des 20. Jahrhunderts wurden hauptsächlich Privatisierungsstrategien im Sinne einer Liberalisierung angewendet, um die Schuldenberge abzubauen und den Kommunen Handlungsspielräume zurückzugeben. Es wurde aufgezeigt, dass hierdurch nur kurzfristige Entlastungen zu erwarten sind und die Kommunen sogar noch mehr Handlungsspielräume verlieren könnten. Die Reaktion hierauf besteht in einem neuen Selbstverständnis der öffentlichen Hand. Sie agiert moderierend, kooperierend, verhandelnd und steht im Mittelpunkt von kooperativen Verfahren. Das Wohl der Allgemeinheit soll schlussendlich durch Abwägungsprozesse garantiert werden im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung. Allerdings wird häufig mit jenen Akteure umfassend kooperiert, die sich einen betriebswirtschaftlichen Vorteil erhoffen. Im Abwägungsprozess müssen oftmals andere Interessen zurückstecken (Bieker 2007, S. 24 ff).

Die HafenCity als Fallbeispiel hat jedoch aufgezeigt, wie es möglich ist, Stadtentwicklung noch politisch zu steuern und auf diese Weise die gesamtstädtische Entwicklung Hamburgs signifikant zu beeinflussen. Dies funktioniert jedoch nur aufgrund der speziellen Ausgangsposition. Der Großteil der jeweiligen Flächen für die HafenCity befand sich in städtischer Hand. Somit mussten die Flächen für eine gesteuerte Entwicklung nicht erst teuer erworben werden. Im Gegenteil können die Investitionen in die öffentlich nutzbaren Räume und Infrastruktur zumindest durch die Verkäufe der Grundstücke ausgeglichen werden.

Letztendlich bestehen auch hier weitgehende Kooperationen mit privaten Investoren sowie die abschließende Übertragung der städtischen Flächen in private Hand. Doch wurden durch vertragliche Regelungen festgehalten, dass die Investoren letztendlich im Sinne einer urbanen Qualität und den politischen Vorgaben handeln mussten. Grundsätzliche Vorgaben wurden über den Masterplan der HafenCity gemacht, die vertraglichen Regelungen konkretisierten diese und schlussendlich werden sie über das Bauleitplanverfahren rechtlich festgesetzt. Nur im Überseequartier besteht ein anderes Vorgehen und die Reduktion auf wenige Großinvestoren aufgrund der speziellen Bedeutung dieses Quartiers für den innerstädtischen Einzelhandel.

Trotz einiger kritischer Punkte lässt sich festhalten, dass durch die Initiative der Stadt ein weitgehend lebendiger Stadtteil entstanden ist, welcher die weitere Innenstadtentwicklung fördert. Das Leitbild „Wachsende Stadt“ wurde schließlich auf der Grundlage der Planungen zur HafenCity entwickelt. Die HafenCity könnte allgemein den Anstoß für eine verstärkte Innenstadtentwicklung deutschlandweit geben, wobei sie sich aufgrund der speziellen Rahmenbedingungen nicht als Präzedenzfall eignet. Weiterhin ist zu beachten, dass auch in der HafenCity nicht alle Aspekte im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung gleichermaßen beachtet und abgewogen worden sind. Sie steht in einem Kontext der ökonomischen Stärkung der Stadt Hamburg. Zwar lassen sich auch innovative Umweltkonzepte vorfinden, aber zumindest die soziale Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit wird nicht gefördert. Die HafenCity ist ein Stadtteil für die besserverdienende Bevölkerung und ist keine Lösung für die große Herausforderung der Segregation.

Auf der anderen Seite lässt sich die Notwendigkeit der ökonomischen Stärkung Wachsender Städte im Zusammenhang mit der Förderung innerstädtischen Wohnens angesichts des zunehmenden nationalen und vor allem globalen Wettbewerbs nicht von der Hand weisen. Dennoch werden auch Städte wie Hamburg dauerhaft mit partiellen Schrumpfungsprozessen zu kämpfen haben. Somit sollte ein verstärkter Fokus auf die Qualität anstatt auf die Quantität gelegt werden. Schon heute ist der Umbau, der Rückbau, die Revitalisierung im Innenbereich bei minimalen Neubauanteilen sowie die Anpassung der Infrastrukturen an die veränderten Bedarfe in diversen Städte die Regel und wird sich dauerhaft wahrscheinlich auf alle Regionen übertragen (Monheim 2008, S. 163).

Dieses Phänomen wird als Stadtumbau heruntergebrochen. Politische Vertreter verfolgen auch im Stadtumbau eigene Interessen und können nicht gleichermaßen alle notwendigen Aspekte aufgrund ihrer nichtneutralen Haltung beachten, wie es beispielsweise auch in der HafenCity der Fall ist. Einzig die Stadtverwaltung ist neutral gemäß seiner Aufgabe und hat daher eine zentrale Bedeutung. Doch als mittlerweile ist sie als ausgleichender und abwägender Akteur in ihrer Position zu schwach und hängt aufgrund der finanziellen Lage der Kommunen zu sehr von verschiedenen Wirtschaftsakteuren ab, insbesondere der Wohnungswirtschaft. Die öffentliche Institution Stadt muss dauerhaft wieder erstarben und

es bedarf an geeigneten Vollzugsinstrumenten sowie der Stärkung sinnvoller Restriktionsinstrumente (Bieker 2007, S. 27 f).

Es besteht immer noch ein großes Potenzial durch innerstädtische Brachflächen, deren Bestand momentan ca. 150.000 ha umfasst. Oftmals ist es jedoch schwierig, diese Flächen zu nutzen, da die Bodenpreise hier höher sind als im Umland, die Flächen meistens sanierungsbedürftig sind und Abrisskosten auftreten. Allerdings ist das Bauen im Umland ebenso aufwändig, da die notwendige Infrastruktur fehlt und keine ausreichende Versorgung verschiedener notwendiger Güter besteht (Butzmann 2012, S. 109).

Aufgrund finanzieller Rahmenbedingungen und dem Steuerungsverlust der Kommunen wird der Städtebau weiterhin an Bedeutung verlieren. Großprojekte reduzieren sich auf einzelne Großstädte wie die HafenCity in Hamburg. Die besten Brachflächen sind bereits überplant oder bebaut, die weiteren Brachflächen sind weniger zentral und schlechter erschlossen. Somit wird sich der Stadtumbau auf kleinteiligere Strukturen und Aufgabenstellungen verlagern, wobei weiterhin Großinvestoren eine bedeutende Rolle spielen werden (DASL Ausschuss Städtebau 2010, S. 3).

Wegen des Steuerungsverlustes der Kommunen, des Einflusses der Investoren sowie der neuen Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung haben sich auch die Instrumente verändert. Allgemein besteht ein neuer raumplanerischer Pragmatismus, welcher mehr auf die konkreten Lösungen von Problemen ausgerichtet ist. Statt einer idealen Lösung wird nach einem Konsens gesucht. Die jeweiligen Planungsprozesse sind hierbei bestenfalls kollektive Lernprozesse, wobei die Lösungen kreativ und sachlich sowie kooperativ erarbeitet sein sollten. Allerdings sind derartige Partizipationsprozesse in der Praxis selten repräsentativ, da nur ein geringer Teil der Beteiligten aktiv ist und das Gemeinwohl nicht immer im Blickfeld der Akteure ist (Bieker 2007, S. 8). Dieses Problem ist gerade dann häufig anzutreffen, wenn einzelne Akteure ihren eigenen Vorteil signifikant in den Vordergrund stellen wie beispielsweise die Gewinnerzielung.

Insofern verbleibt die Bauleitplanung mit der beinhalteten Abwägung noch als bedeutendes Instrument. Bauleitpläne werden weiterhin ein zentrales Planungswerkzeug für die städtebauliche Entwicklung sein, wo gerade hier die Details festgeschrieben werden. Da jeder Bebauungsplan als Satzung verabschiedet wird, besteht eine große Rechtssicherheit, wovon alle Akteure profitieren. Aufgrund der formalisierten Fachsprache ist das Bauleitplanverfahren trotz der umfangreichen Kommunikationsverfahren nicht dialogorientiert. Einzig die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung lässt die Akteure in umfangreiche Dialoge treten und bestenfalls innovative Ideen erarbeiten. Oftmals sind die Planungen jedoch schon zu diesem Zeitpunkt konkretisiert. Die eigentlichen Planungen finden vermehrt in vorgelagerten Kooperations- und Kommunikationsprozessen mit meist wenig beteiligten Akteuren statt, während das Bauleitplanverfahren zur abschließenden Verrechtlichung genutzt wird. Somit stellt sich die Frage, wie weit überhaupt noch eine gerechte Abwägung innerhalb des Verfahrens möglich ist.

Einen größeren Stellenwert erhalten dauerhaft die Instrumente außerhalb der Bauleitplanung, wobei einige im BauGB rechtlich verankert sind. Hier wurde versucht auf die veränderten Herausforderungen zu reagieren, Verfahren zu erleichtern, kooperative Aspekte zu integrieren sowie direkt auf die soziale Schieflage der Städte zu antworten. (Städtebaulicher Vertrag, § 34 Schnellverfahren, Soziale Stadt, Stadtumbau nennen). Es nehmen vermehrt Instrumente außerhalb des BauGB Einfluss auf die Stadtentwicklung. Ein Vorzeigebispiel ist das Business Improvement District, welches eine Quartiersentwicklung ohne öffentliche Förderung ermöglicht. Allerdings ist eine Planung mit ausschließlich informellen Instrumenten nicht erfolversprechender. Die informellen Ansätze müssen sich situationsabhängig in traditionelle Planungsprozesse einbinden lassen und zukünftige Planungsprozesse müssen stärker mit kommunikativen Ansätzen durchdrungen werden. Informelle Planverfahren sind jedoch eine Möglichkeit, das Internet besser für die Stadtentwicklung zu nutzen und experimentierfreudig mit zukünftigen Planungsinhalten umzugehen. Schon heute wird versucht, über das Internet mit informellen Planungsverfahren die Stadtplanung dauerhaft in den Alltag der Bürger zu integrieren (Lübcke 2011, S. 635).

Gerade das Zusammenwirken von Kooperationsprozessen und rechtlichen Verfahren muss verbessert werden. Diverse erfolgreich durchgeführte Kooperationsprozesse sind häufig wirkungslos, da die Verbindlichkeit zur Umsetzung der Prozesse fehlt. Klare Zielvereinbarungen und stringente Moderation können dafür sorgen, dass die Ergebnisse aus informellen Verfahren bindend werden. Stark formalisierte Verfahren hingegen benötigen ein hohes Maß an Fachwissen und Kompetenz, so dass ein Dialog auf Augenhöhe zwischen kommunaler Verwaltung und den weiteren Akteuren, insbesondere den Bürgern nicht möglich ist. Dabei lässt sich festhalten, dass die Mehrheit der Bevölkerung Deutschlands sich mehr Beteiligungsmöglichkeiten wünscht und eine Bereitschaft zum Engagement vorhanden ist (Lübcke 2011, S. 635). Somit besteht eine große Herausforderung darin, einfach verständliche Kooperationsprozesse mit der rechtlichen Verbindlichkeit von formalisierten Verfahren zu verbinden.

Der Erweiterte Städtebauliche Vertrag könnte hierfür eine Vorreiterrolle einnehmen. Er besitzt gleichermaßen eine starke rechtliche Verankerung sowie die Möglichkeit der umfassenden Kooperation im Zusammenhang mit demokratischer Legitimation. Auf diese Weise ist eher eine nachhaltige Stadtentwicklung denkbar, als wenn nur einzelne Akteure mit vorrangig wirtschaftlichen Interessen einen besonderen Einfluss auf die Stadtentwicklung ausüben und somit die Privatisierung noch weiter unterstützen. Der Erweiterte Städtebauliche Vertrag eignet sich somit auch als Instrument entgegen einer fortschreitenden Privatisierung.

Die Stadtentwicklung befindet sich in einer besonderen Phase. Aufgrund der Rahmenbedingungen, der neuen gesellschaftlichen Herausforderungen und den Grenzen vor allem durch die Schuldenberge stellt sich stärker denn je die Frage, wie sich die Städte nachhaltig entwickeln können und welche Rolle die Kommunen einnehmen. Eine Neuorientierung der Stadtentwicklung ist dauerhaft notwendig. Sie muss sich auf den gesellschaftlichen Auftrag rückbesinnen, sich am Gemeinwohl orientieren, Handlungsfelder zusammenführen und Akteursgruppen in kooperativen Strategien und Prozessen moderieren. Die Aufgabe des Stadtplaners ist umfangreicher geworden. Das Aufgabenfeld der traditionellen Stadtplanung geht zurück, verschwindet jedoch nicht vollständig.

Weiterhin ist vor allem das Expertenwissen für die formellen Verfahren notwendig. Doch gleichzeitig müssen Stadtplaner Kommunikationsexperten sein und diplomatisch agieren. Insgesamt wird sich die Stadtentwicklungspolitik aber weiter vom klassischen Städtebau entfernen, auch weil immer weniger Flächen für den Neubau oder für Großprojekte des Umbaus zur Verfügung stehen. Neben dem klassischen und modernen Instrumentarium kommen vermehrt integrierte Strategien hinzu.

Es lassen sich Fehlerentwicklungen der massenhaften Privatisierungen feststellen. Der Auftrag des Städtebaus wird aufgrund der zahlreichen privaten Projektentwicklungen mit dem Hintergrund der Gewinnerzielung in Frage gestellt. Letztendlich besteht jedoch gerade aufgrund der umfangreichen Methoden und Instrumente, der Kommunikationsmedien sowie der heutigen Akteursvielfalt und der Bereitschaft zum Engagement die Chance, die Stadtentwicklung wieder gezielt voranzutreiben. Hierfür bedarf es jedoch der weiteren konsequenten Entwicklung und Anpassung effizienter Instrumente, wobei der Erweiterte Städtebauliche Vertrag nur als eines von vielen zu verstehen ist.

## 8.2 Beantwortung der Fragestellung

An dieser Stelle ist die Fragestellung der Forschungsarbeit zu beantworten. Diese lautet:

*Wie müssen die Instrumente der Stadtentwicklung angepasst und weiterentwickelt werden, so dass sie in Wachsenden Städten wie Hamburg das Wachstum unter Berücksichtigung aller nachhaltigen Aspekte unterstützen können?*

Es ist im Verlauf der Arbeit deutlich geworden, dass aktuell und zukünftig die Instrumente der Stadtentwicklung kooperativ auszurichten sind, aber gleichzeitig den Kommunen eine Steuerungsfunktion garantiert werden muss, damit sie der Gesellschaftsaufgabe der Stadtentwicklung effizient nachkommen können. Gerade in Wachsenden Städten muss dafür gesorgt werden, dass nicht einseitig wirtschaftliche Interessen die Stadtentwicklung bestimmen und alle nachhaltigen Aspekte gleichermaßen berücksichtigt werden hier. In

Wachsenden Städten werden die Segregation und die soziale Diskrepanz besonders deutlich. Gleichzeitig gelten sie als Zentren der Innovation und des Wachstums. Insofern erhalten sie eine besondere Bedeutung und Verantwortung. Entsprechend sind sie auf effiziente Instrumente der Stadtentwicklung angewiesen. In das BauGB haben Paragraphen Einzug gehalten, welche insbesondere das Phänomen der Schrumpfenden Stadt behandeln. Auch die Wachsende Stadt benötigt Instrumente, welche ihren Herausforderungen gerecht werden.

Es gibt hierbei nicht das eine richtige Instrument. Gerade eine Bandbreite an verschiedenen Instrumenten, die jeweils bei differenzierten Situationen ausgewählt werden können, ist von Nöten. Informelle und formelle Instrumente haben sich sinnvoll zu ergänzen. Informellen Prozessen fehlt bislang häufig die rechtliche Sicherung oder zumindest die effiziente Verzahnung mit formellen Prozessen mit Rechtssicherheit. Gleichermaßen werden formelle Prozesse einen verstärkt kommunikativen Ansatz verfolgen, was sich beispielsweise bei der Bauleitplanung betrachten lässt. Es sind somit schon Versuche unternommen worden, die Stadtentwicklung an die gegenwärtigen und zukünftigen Rahmenbedingungen anzupassen. Der Städtebauliche Vertrag hat hierbei eine besondere Vorreiterrolle eingenommen. Es ist gleichzeitig kooperativ ausgelegt und sichert den Kommunen finanzielle Entlastung sowie eine Steuerungsfunktion zu. Die herausgestellten Stärken des Instruments können die Grundlage für weitere Instrumente, welche aufgrund weiterhin vielerlei ungelöster Problemlagen sowie dem weiteren Privatisierungsdrucks und der Änderung des Planungsverständnisses notwendig sind, in Wachsenden Städten bilden.

## 9. Fazit

Angesichts der zukünftigen Herausforderungen mit dem weiter voranschreitenden Tertiärisierung sowie dem intensiven demographischen Wandel sind politisch gesteuerte, innovative und nachhaltige Lösungen notwendig. Die Globalisierung schreitet zwar weiter voran und es wird weiterhin eine Liberalisierungsstrategie verfolgt, doch letztendlich ist die Notwendigkeit staatlicher Steuerung in der Stadtentwicklung erkannt worden.

Die HafenCity Hamburg kann als eines der Pionierprojekte in einer Zeit geprägt von Privatisierungen verstanden werden. Sie stellt sich als Großprojekt offen gegen eine Stadtentwicklung, die hauptsächlich durch private Großinvestoren beeinflusst wird. Zwar sind Kooperations- und Kommunikationsprozesse durchgeführt sowie letztendlich die Flächen in private Hand übertragen worden. Doch sind die privaten Interessenten über vertragliche Regelungen fest an die städtebaulichen Ziele der Stadt Hamburg gebunden.

Auch die HafenCity Hamburg macht deutlich, welchen Wert Verträge in der heutigen Stadtentwicklung haben können. Sie gehen über eine Angebotsplanung hinaus und in Verbindung mit der Bauleitplanung sorgen sie für eine besonders hohe Rechtssicherheit sowie für eine Minderung der Risiken. Der Städtebauliche Vertrag wird mittlerweile in verschiedenster Form alltäglich in der Stadtentwicklung eingesetzt. Er sorgt dafür, dass trotz all der Herausforderungen und insbesondere in Anbetracht der weiter anhaltenden finanziellen Krise der Kommunen diese weiterhin Steuerungsmöglichkeiten besitzen. Über den Erweiterten Städtebaulichen Vertrag sowie die Anpassungen, Weiter- und Neuentwicklungen anderer Instrumente und Methoden der Stadtentwicklung kann in einem vorbildlichen Maße für eine nachhaltige Zukunft gesorgt sowie das bedeutende Erbe der europäischen Stadt gesichert werden.

## 10. Abkürzungsverzeichnis

BauGB	Baugesetzbuch
CO <sup>2</sup>	Kohlenstoffdioxid
DDR	Deutsche Demokratische Republik
m <sup>2</sup>	Quadratmeter
NS:	Nationalsozialismus

## 11. Quellenverzeichnis

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen (2010): Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte, URL: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07498.pdf>, Zugriff am 06.03.15.

Bärenbrinker, Verena (2012): Nachhaltige Stadtentwicklung durch Urban Governance. Berlin.

Berding, Ulrich; Perenthaler, Bettina (2010): „Dazwischen“ – Öffentlich nutzbare Räume im Schnittbereich kommunaler und privater Aktivitäten, URL: [http://www.vhw.de/fileadmin/user\\_upload/Forum\\_Wohnen\\_und\\_Stadtentwicklung/PDF\\_Dokumente/2010/FWS\\_2\\_2010/FWS\\_2\\_2010\\_Berding\\_Perenthaler.pdf](http://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/Forum_Wohnen_und_Stadtentwicklung/PDF_Dokumente/2010/FWS_2_2010/FWS_2_2010_Berding_Perenthaler.pdf), Zugriff am 20.02.15.

Bieker, Susanne; Frommer, Birte; Othengrafen, Frank; Wilske, Sebastian (2007): Räumliche Planung im Wandel – Welche Instrumente haben Zukunft? URL: [http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/am\\_338.pdf](http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/am_338.pdf), Zugriff am 06.03.15.

Bieling, Hans-Jürgen (2008): Liberalisierung und Privatisierung in Deutschland – Versuch einer Zwischenbilanz, URL: [http://www.boeckler.de/wsimit\\_2008\\_10\\_bieling.pdf](http://www.boeckler.de/wsimit_2008_10_bieling.pdf), Zugriff am 18.03.15.

Bihler, Michael (2004): Stadt, Zivilgesellschaft und öffentlicher Raum – Das Beispiel Berlin Mitte. Münster.

Briegleb, Till (2012): Hamburgs HafenCity: Moin moin, Tristesse, in: Spiegel Online, URL: <http://www.spiegel.de/reise/staedte/hamburgs-hafencity-wie-stadtplaner-ein-jahrhundertprojekt-misslang-a-842923.html>, Zugriff am 18.03.15.

Bruns-Berentelg, Jürgen (2011): Hafencity Hamburg – Die Erfindung der urbanen City am Wasser, URL: [http://www.rosenstein-stuttgart.de/fileadmin/downloads/Einladungen\\_Rosenstein-Veranstaltungen\\_ab\\_2011/Hafencity\\_Hamburg.pdf](http://www.rosenstein-stuttgart.de/fileadmin/downloads/Einladungen_Rosenstein-Veranstaltungen_ab_2011/Hafencity_Hamburg.pdf), Zugriff am 22.01.15.

Bruns-Berentelg, Jürgen (2012) a: Hafencity Hamburg – Das erste Jahrzehnt – Stadtentwicklung, Städtebau und Architektur. Hamburg.

Bruns-Berentelg, Jürgen (2012) b: Die Hafencity Hamburg – Identität, Nachhaltigkeit und Urbanität, URL: [http://www.hafencity.com/upload/files/files/DP\\_Identitaet\\_Nachhaltigkeit\\_und\\_Urbanitaet\\_1\\_7.pdf](http://www.hafencity.com/upload/files/files/DP_Identitaet_Nachhaltigkeit_und_Urbanitaet_1_7.pdf), Zugriff am 18.03.15.

Bundeszentrale für politische Bildung (2011): Liberalisierung, URL: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/17793/liberalisierung>, Zugriff am 31.03.15.

Butzmann, Elias; Miegel, Meinhard; Schulte, Martin; Wahl, Stefanie (2012): Lebenswerte Städte unter Bedingungen sinkenden materiellen Wohlstands – Herausforderungen und Maßnahmen, URL: <http://www.denkwerkzukunft.de/downloads/Memo-Stadt-Finalversion27-08-2012.pdf>, Zugriff am 09.03.15.

Charon, Cyril; Laufer, Nora (2015): Vernetzt und intelligent – Die Stadt der Zukunft ? URL: <http://future.arte.tv/de/thema/stadt-der-zukunft>, Zugriff am 19.03.15.

DASL Ausschuss Städtebau (2010): Neue Herausforderungen für die europäische Stadt – Zukunftsperspektiven der Stadtentwicklung und des Städtebaus in Deutschland, URL: [http://www.dasl.de/tl\\_files/interne%20Verwendung/Ausschuss%20Staedtebau/Entw%20Positionspapier.pdf](http://www.dasl.de/tl_files/interne%20Verwendung/Ausschuss%20Staedtebau/Entw%20Positionspapier.pdf), Zugriff am 12.02.15.

Deutscher Städte- und Gemeindebund (2007): Privatisierung kommunaler Wohnungen – Hintergründe, Risiken und Möglichkeiten, URL: [http://www.hogareal.de/Priv\\_Wohnungen-doku70.pdf](http://www.hogareal.de/Priv_Wohnungen-doku70.pdf), Zugriff am 02.04.15.

Frey, Oliver (2011): Die Zukunft der europäischen Stadt – Stadtpolitik, Stadtplanung und Stadtgesellschaft im Wandel. Wiesbaden.

Gudat, Nadine (2010): Die Idee einer Stadtteilmonumentalisierung – Das Leit(d)bild „Wachsende Stadt“ am Beispiel der HafenCity Hamburg. Saarbrücken.

HafenCity Hamburg GmbH (2014): HafenCity Hamburg – Themen, Quartiere, Projekte. Hamburg.

Hahn, Eckhart (1985): Zukunft der Städte – Chancen urbaner Entwicklung. Frankfurt a. M.

Hall, Peter (2000): Urban 21 - Der Expertenbericht zur Zukunft der Städte. Stuttgart.

Krüger, Thomas (2009): HafenCity Hamburg – Ein Modell für moderne Stadtentwicklung? URL: [http://www.hcu-hamburg.de/fileadmin/documents/Professoren\\_und\\_Mitarbeiter/Projektentwicklung\\_\\_management/Publikationen/Krueger\\_2009\\_HafenCity\\_Hamburg\\_-\\_ein\\_Modell\\_monitor\\_RAUMPLANUNG\\_146.pdf](http://www.hcu-hamburg.de/fileadmin/documents/Professoren_und_Mitarbeiter/Projektentwicklung__management/Publikationen/Krueger_2009_HafenCity_Hamburg_-_ein_Modell_monitor_RAUMPLANUNG_146.pdf), Zugriff am 21.02.15.

Kühntopf, Stephan; Tivig, Thusnelda (2007): Regionale Bevölkerungsentwicklung in der Metropolregion Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern – Bevölkerungsvorausberechnungen im Rahmen des Projekts „Infrastrukturplanungen und demografische Entwicklungen“ (InfraDem), URL: [http://www.wiwi.uni-rostock.de/fileadmin/Institute/VWL/VWL-Institut/RePEc/pdf/wp082thuenen\\_update.pdf](http://www.wiwi.uni-rostock.de/fileadmin/Institute/VWL/VWL-Institut/RePEc/pdf/wp082thuenen_update.pdf), Zugriff am 31.03.15.

Lübcke, Maren; Lührs, Rolf; Rütschle, Dorothée (2011): Die Zukunft der Stadtentwicklung – Online und partizipativ? URL:

[http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/lzR/2011/10\\_11/Inhalt/DL\\_LuebckeLuehrsRuetschle.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/lzR/2011/10_11/Inhalt/DL_LuebckeLuehrsRuetschle.pdf?__blob=publicationFile&v=2), Zugriff am 02.03.15.

Menzl, Marcus (2010): Reurbanisierung? Zuzugsmotive und lokale Bindungen der neuen Innenstadtbewohner – Das Beispiel der HafenCity Hamburg – sowie: Das Verhältnis von Öffentlichkeit und Privatheit in der Hafencity – Ein komplexer Balanceakt, URL:

[http://www.hafencity.com/upload/files/files/DP\\_Menzl\\_Reurbanisierung\\_1\\_6.pdf](http://www.hafencity.com/upload/files/files/DP_Menzl_Reurbanisierung_1_6.pdf), Zugriff am 21.02.15.

Menzl, Marcus; Toralf, Gonzalez; Breckner, Ingrid; Vogelsang, Sybille (2011): Wohnen in der HafenCity – Zuzug, Alltag, Nachbarschaft. Hamburg.

Monheim, Heiner (2008): Raum für Zukunft – Zur Innovationsfähigkeit von Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik. Essen.

Nagler, Mike (2007): Ursachen und Auswirkungen von Entstaatlichung öffentlicher Einrichtungen auf die Stadtentwicklung im Kontext einer gesamtgesellschaftspolitischen Entwicklung (am Beispiel der Privatisierung der WOBA Dresden), URL:

[http://www.cultiv.net/cultranet/1186738160WOBA\\_Nagler\\_Mike\\_Magisterarbeit\\_HTWK\\_Leipzig.pdf](http://www.cultiv.net/cultranet/1186738160WOBA_Nagler_Mike_Magisterarbeit_HTWK_Leipzig.pdf), Zugriff am 27.02.15.

Reicher, Christa (2008): StadtPerspektiven – Positionen und Projekte zur Zukunft von Stadt und Raum. Stuttgart.

Reiß-Schmidt, Stephan (2011): Der öffentliche Raum – Traum, Wirklichkeit, Perspektiven, URL: [http://www.urbanauten.de/reiss\\_schmidt.pdf](http://www.urbanauten.de/reiss_schmidt.pdf), Zugriff am 12.03.15.

Selle, Klaus (2008): Öffentliche Räume – eine Einführung – Begriff, Bedeutung, und Wandel der öffentlich nutzbaren Räume in den Städten, URL: <http://www.pt.rwth->

aachen.de/dokumente/lehre\_materialien/c3a\_oeffentlicher\_raum.pdf, Zugriff am 10.03.15.

Spangenberg, Volker (2003): Das Verhältnis von Regionalplanung und Bauleitplanung – Möglichkeiten der Weiterentwicklung unter besonderer Berücksichtigung informeller regionaler Kooperationsansätze. Bonn.

Spannowsky, Willy (2000): Nachhaltige städtebauliche Entwicklung - Anforderungen an die gemeindliche Bauleitplanung. Köln.

Steger, Christian O.; Bunzel, Arno (2012): Raumordnungsplanung quo vadis? - Zwischen notwendiger Flankierung der kommunalen Bauleitplanung und unzulässigem Durchgriff. Wiesbaden.

Stengel, Martina (2009): Was ist ein städtebaulicher Vertrag? URL: <https://www.ihk-nuernberg.de/de/IHK-Magazin-WiM/WiM-Archiv/WIM-Daten/2009-09/FAQ/Was-ist-ein-staedtebaulicher-Vertrag-.jsp>, Zugriff am 31.03.15.

Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) (2011): Konzessionsverträge – Handlungsoptionen für Kommunen und Stadtwerke, URL: [http://www.vku.de/fileadmin/get/?21833/Pub\\_VKU\\_Konzessionsvertraege\\_\\_2\\_.pdf](http://www.vku.de/fileadmin/get/?21833/Pub_VKU_Konzessionsvertraege__2_.pdf), Zugriff am 13.03.15.

Wachten, Kunibert; Knoblauch, Martina (2012): Wer gestaltet und finanziert den Wandel der Städte? Redevelopment – die zweite Zukunft. Stuttgart.

Weiß, Ralph (2008): Das medial entblößte Ich – verlorene Privatheit? In: Jurczyk, Karin; Oechlse: Das Private neu denken – Umbrüche, Diskurse, offene Fragen. Münster.

Wiegandt, Claus-C. (2006): Öffentliche Räume – öffentliche Träume – Zur Kontroverse über die Stadt und die Gesellschaft. Berlin.

Winter, Lars (2013): Bauleitplanung und Internet – Beteiligungsverfahren des Baugesetzbuches im Wandel. Göttingen.

Wohlfahrt, Norbert (1999): Von der Gemeinde zum Konzern Stadt – Auswirkungen von Ausgliederung und Privatisierung für die politische Steuerung auf kommunaler Ebene. Dortmund.

Rechtsquellen:

Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. November 2014 (BGBl. I S. 1748) geändert worden ist.

