

## DIE KOPENHAGENER ØRESTAD UND DIE HAMBURGER HAFENCITY – CHANCEN UND RISIKEN MARKTORIENTIERTER ANSÄTZE BEI STÄDTEBAULICHEN GROSSVORHABEN<sup>\*)</sup>

Mit 3 Abbildungen

AXEL PRIEBIS

*Summary:* Ørestad in Copenhagen and HafenCity in Hamburg – Chances and risks of market economy approaches in large-scale urban development

To develop large scale projects of strategic importance many cities increasingly use market economy instruments. They do not only act as public bodies but also use the opportunities to operate on the property market with their own development corporations. With Ørestad in Copenhagen and HafenCity in Hamburg as examples the application of market economy instruments is discussed in these projects. It is obvious that a sophisticated use of those instruments on the one hand extends the cities' freedom of action. On the other hand, this may involve a certain risk that economic considerations might compete with the interests of public welfare.

*Zusammenfassung:* Zur Entwicklung von strategisch wichtigen Großvorhaben setzen viele Städte zunehmend marktorientierte Instrumente ein. Dabei agieren sie nicht nur als öffentliche Körperschaften, sondern nutzen auch die Möglichkeiten, über eigene Entwicklungsgesellschaften am Grundstücksmarkt zu operieren. Am Beispiel der Ørestad in Kopenhagen und der HafenCity in Hamburg wird der Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente in beiden Projekten diskutiert. Dabei wird deutlich, dass der differenzierte Einsatz von Instrumenten die Handlungsfähigkeit und Flexibilität der Kommunen erhöht, aber auch die Gefahr birgt, dass betriebswirtschaftliche Überlegungen mit Gemeinwohlinteressen konkurrieren.

### *Stadtentwicklungspolitische Rahmenbedingungen*

Die Betätigung von Kommunen am Grundstücksmarkt ist im Rahmen der Stadtentwicklungspolitik eine Selbstverständlichkeit. Allerdings haben sich in den 90er Jahren die wirtschaftlichen, politischen und fiskalischen Rahmenbedingungen für Stadtentwicklung grundlegend geändert. Der immer raschere wirtschaftliche Strukturwandel sowie die Globalisierungsprozesse, aber auch die veränderte Liegenschaftspolitik rechtlich privatisierter Staatsunternehmen (Post, Bahn, Telekom) und die Aufgabe militärischer Standorte führen zu ausgedehnten innerstädtischen oder stadtnahen Brachen bzw. Konversionsflächen. Von den Städten werden angesichts dieser Herausforderungen in der Flächenpolitik zunehmend unkonventionelle und pragmatische Initiativen sowie größere Flexibilität im Umgang mit langfristigen Planungskonzeptionen erwartet. Gleichzeitig zwingt die Finanznot die Städte zu neuen Überlegungen bei der Finanzierung öffentlicher Infrastruktur und zum differenzierten Einsatz planungs- und bodenpolitischer Instrumente. Zu beobachten ist insbesondere bei der Vorbereitung und Umsetzung städtebaulicher Großvorhaben eine stärkere Orientierung der Stadtentwicklungspolitik am Marktgeschehen und an Marktmechanismen.

Eine der marktorientierten Strategien, für die national und international bereits vielfältige Umsetzungserfahrungen bestehen, ist die Projektentwicklung in öffentlich-privater Partnerschaft („PPP“; vgl. HEINZ 1993; MATUSCHEWSKI 1996). Staat und Kommunen sind in einer solchen Partnerschaft – im Gegensatz zu privaten Marktteilnehmern – in der Lage, neben ihrem (fiskalischen) Immobilienvermögen hoheitliche Akte, insbesondere die Schaffung wertsteigernden Planungsrechts, in Verhandlungen für potentielle strategische Allianzen einzubringen. Die Zusammenarbeit öffentlicher und privater Partner ist allerdings nicht frei von Konflikten. Wesentliche Unterschiede bestehen in den jeweils maßgeblichen Zielkategorien des Handelns sowie den Entscheidungsstrukturen. Während Staat und Kommunen dem Gemeinwohlinteresse verpflichtet sind und Entscheidungen meist in zeitaufwendigen, öffentlichen Gremienverfahren fallen, hat bei Partnern aus der Wirtschaft der Unternehmensgewinn bzw. der „shareholder value“ Priorität. Außerdem können strategische Unternehmensentscheidungen von wenigen Personen unter weitgehendem Ausschluss der Öffentlichkeit gefällt werden. Daraus resultiert, dass es nur begrenzt möglich ist, öffentliche und private Interessen und Entscheidungsprozesse kompatibel zu gestalten.

In diesem Zusammenhang erscheint ein Ansatz interessant, der möglicherweise einige der genannten Probleme vermeidet und gleichzeitig neue Handlungsmöglichkeiten von Staat und Kommunen eröffnet. Die

<sup>\*)</sup> Prof. Dr. JÜRGEN BÄHR zum sechzigsten Geburtstag mit Dankbarkeit gewidmet.

Rede ist von der Kooperation des Staates oder von Kommunen mit vorhandenen oder zu diesem Zweck zu bildenden privatrechtlich organisierten Körperschaften im öffentlichen Eigentum. Von einer solchen Konstellation, in der Staat und Kommunen in unterschiedlichen Rechtsformen agieren und quasi mit sich selbst kooperieren, könnte erwartet werden, dass über die öffentlich-rechtliche Komponente das Gemeinwohlinteresse und die demokratische Kontrolle von Entwicklungsprozessen garantiert werden können, über die privatrechtliche Komponente hingegen ein von den schwerfälligen Regularien des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens befreites flexibles Agieren am Markt ermöglicht wird. Dieser Weg wurde beispielsweise schon seit den 80er Jahren in Göteborg beschritten, wo die Revitalisierung der weiträumigen Werftbrachen fast ausschließlich über privatrechtliche Entwicklungsgesellschaften in öffentlicher Hand erfolgt (vgl. PRIEB 1993).

Die zahlreichen Entwicklungsgesellschaften, die insbesondere Kommunen in den 90er Jahren ins Leben gerufen haben, zeigen, dass sich diese durch marktwirtschaftliches Agieren vielfältige neue Möglichkeiten erschlossen haben. Allerdings geraten die Kommunen über ihre Gesellschaften auch in spezifische Ziel- und Rollenkonflikte. Vor diesem Hintergrund sollen im folgenden Beitrag zwei aktuelle stadtentwicklungspolitische Großprojekte in den Städten Kopenhagen und Hamburg im Vergleich diskutiert werden. Um die jeweiligen spezifischen Ausgangsvoraussetzungen, Problemkonstellationen und Handlungsansätze in der nötigen Tiefe darlegen zu können, werden die beiden Fallbeispiele im Folgenden jeweils separat vorgestellt, bevor sie einer vergleichenden Betrachtung unterzogen werden. Anschließend sollen die Chancen und Risiken marktorientierter Ansätze in der Stadtentwicklung herausgearbeitet werden.

#### Fallbeispiel Kopenhagen-Ørestad

Bei der Ørestad handelt es sich um einen neuen Kopenhagener Stadtteil, der seit Mitte der 90er Jahre südlich der traditionellen City auf der Insel Amager entsteht. Dieser Stadtteil, der vor allem nationale und internationale Dienstleistungsfunktionen, aber auch Wohnfunktionen übernehmen soll, erstreckt sich mit einer sehr geringen Ost-West-Ausdehnung zwischen 600 und 750 Metern über ca. 5 km in Nord-Süd-Richtung und schließt sich an den westlichen Rand der vorhandenen Bebauung an. Das Projektgebiet hat eine Größe von ca. 310 ha und besitzt durch die Nähe des Flughafens und die Anbindung an die Mitte 2000 zu

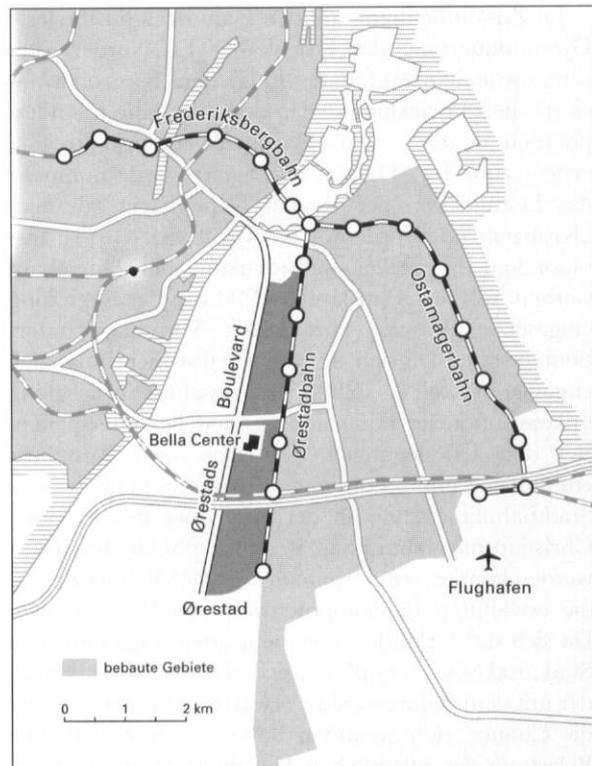


Abb. 1: Die geplante Ørestad in Kopenhagen mit dem geplanten Nahverkehrssystem

The proposed Ørestad in Copenhagen and the planned public transport system

eröffnende Eisenbahn- und Straßenverbindung über den Øresund eine besondere Lagegunst (vgl. Abb. 1). Im Laufe von 30 bis 40 Jahren sollen hier 50 000 Arbeitsplätze entstehen. Beim Projektgebiet handelt es sich um ein unbebautes früheres Militärgelände, bei dem nach Aufgabe des Übungsbetriebs und einem Gebietsaustausch mit dem dänischen Staat die Stadt Kopenhagen im Jahre 1964 Miteigentümerin wurde. Die seinerzeit entwickelten Pläne für eine S-Bahn-erschlossene Trabantenstadt mit 25 000 Einwohnern gerieten in den 70er Jahren angesichts der wirtschaftlichen Stagnation in Vergessenheit. Nachdem bereits 1984 West-Amager für die Naherholung geöffnet worden war, schrieb der Regionalplan 1989 für weite Bereiche Amagers Erholung und Naturschutz als Nutzungen fest; nur im direktem Anschluss an die Stadtteile Sundbyvester und Tårnby wurden die heute im Wesentlichen für die Ørestad in Anspruch genommenen Siedlungserweiterungsflächen festgeschrieben<sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Regionplan 1989 for Københavns Amt, Frederiksberg Amt, Roskilde Amt, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, S. 14/15

Im Zusammenhang mit den Planungen für die feste Øresundquerung, der absehbaren EU-Norderweiterung sowie dem Ausbau des Flughafens Kastrup avancierte die Entwicklung der in den 80er Jahren landespolitisch deutlich vernachlässigten Hauptstadtregion erneut zum Top-Thema. Propagiert wurde nunmehr das Leitbild von der Region Kopenhagen als dem „Kraftzentrum Nordeuropas“ (vgl. PRIEBIS 1991). Insbesondere die Verkehrsinfrastruktur sollte ausgebaut werden, wofür der im Januar 1990 von der Regierung eingesetzte „Würtzen-Ausschuss“<sup>2)</sup> Vorschläge unterbreiten sollte. Da sich der Staat selbst nicht finanziell engagieren wollte, sollte der Ausschuss gleichzeitig unkonventionelle Finanzierungsmodelle untersuchen. Bei den Überlegungen, wie eine vom Ausschuss empfohlene und schon lange diskutierte neue S- oder Stadtbahnlinie, die von der City über den Stadtteil Christianshavn zum Flughafen führen sollte, finanziert werden könnte, erinnerte man sich plötzlich wieder an die erwähnten Baulandpotenziale von West-Amager. Da sich das Gelände im gemeinsamen Eigentum von Stadt und Staat befand, bot sich über die Abschöpfung der mit dem Bahnanschluss erwarteten Wertsteigerung die Chance, den gesamten Bahnbau ohne bleibende Belastung der öffentlichen Haushalte zu (re)finanzieren, wozu die geplante Bahn zum Flughafen allerdings um einen westlichen Streckenast entlang des unbebauten West-Amager-Bereichs ergänzt werden musste.

Die Planungen für eine neue Stadt auf Amager („Ørestad“) wurden in der Öffentlichkeit erst Anfang 1991 durch eine Zeitungsmeldung<sup>3)</sup> bekannt und lösten heftige Diskussionen aus. Dabei erregten sowohl Umfang und Konzeption des Projektes Aufsehen als auch die Tatsache, dass ein derart bedeutendes Vorhaben weitgehend hinter verschlossenen Türen entwickelt worden war. Pikanterweise waren auch wichtige Politiker erst kurz vor der Presseveröffentlichung informiert worden. Trotz der öffentlichen Kritik legte die Regierung schon im Mai 1991 einen Gesetzentwurf zur Entwicklung der Ørestad vor, der auch konkrete Vorstellungen zur Ausformung des Projekts enthielt. Neben der Ablehnung einer „Stadtplanung durch Gesetz“ machten Stadtplaner und Architekten geltend, dass der Gesetzentwurf die Entwicklungspotenziale der Region überschätzte und andere Projekte gefährde. Heftig thematisiert wurde die nach Einschätzung der Kritiker (so insbesondere GAARDMAND 1991) völlig überholte und überzogene Wachstumsgläubigkeit der Promotoren von Øresundbrücke und Ørestad. Von den weni-

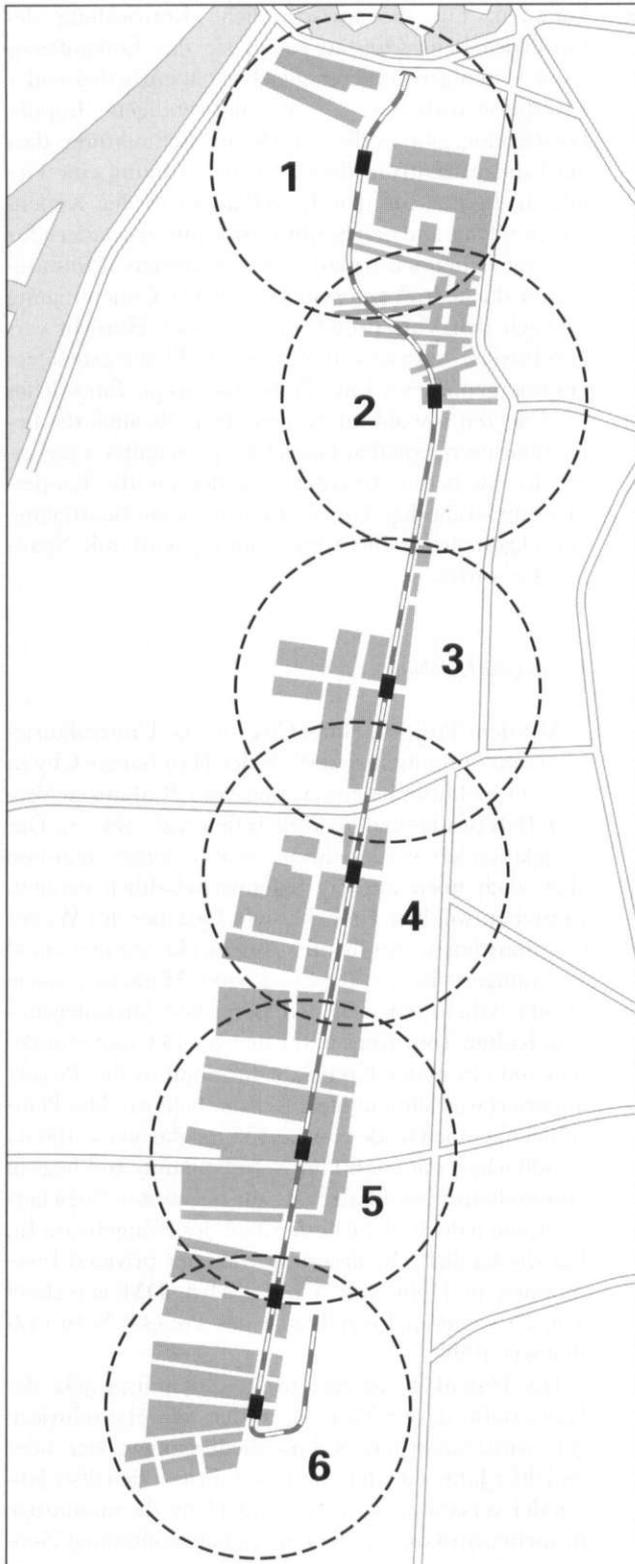
gen Befürwortern aus der Planerszene hingegen wurden die stadtstrukturellen Vorteile des Projektes, insbesondere die geplante Erschließung mit einer Stadtbahn sowie die Chancen für die Erhöhung des Wohnungsanteils im Kern der Region, hervorgehoben. Zurückgewiesen wurde auch die Behauptung, die Planungen stünden im Widerspruch zum Regionalplan (HARTOFT NIELSEN 1991).

Ungeachtet der öffentlichen Kritik konnte das Ørestad-Gesetz am 1.7.1992 in Kraft treten<sup>4)</sup>. Die im Gesetz vorgesehene Entwicklungsgesellschaft (Ørestad-Gesellschaft), an der die Stadt Kopenhagen mit 55% und der dänische Staat mit 45% beteiligt sind, wurde am 11.3.1993 gegründet. Beide Partner brachten als wichtiges Gesellschaftskapital die Grundstücke in die neue Gesellschaft ein, die das Gelände erschließen und vermarkten soll. Sie wurde verpflichtet, einen Masterplan für das Gelände zu erarbeiten. Um die optimale städtebauliche Struktur und Gestaltung des Ørestad-Geländes als Grundlage für den künftigen Masterplan zu ermitteln, wurde von April bis November 1994 ein internationaler Architektenwettbewerb ausgelobt, dessen Ergebnisse Anfang 1995 der Öffentlichkeit vorgestellt wurden. Schon im Juni 1995 lag der endgültige Masterplan (Ørestadsselskab 1995 b), ein Jahr später eine entsprechende Änderung des Stadtentwicklungsplans vor. Insgesamt können im Gesamtbereich der Ørestad 3,1 Millionen qm Geschossfläche realisiert werden. Die zulässigen Baumassen und -dichten verteilen sich unterschiedlich auf die einzelnen Planungsbereiche der Ørestad. Im zentralen Bereich des neuen Stadtteils, wo die Zufahrten zur Øresundverbindung das Ørestad-Gelände kreuzen, ist die höchste bauliche Dichte vorgesehen. Auf einer Grundfläche von ca. 46 ha kann dort eine Geschossfläche von ca. 1,1 Millionen qm entstehen. Für die Schienen-Erschließung der Ørestad und ihre Einbindung in das regionale Nahverkehrssystem fiel die (nicht unumstrittene) Wahl auf eine vollautomatische Stadtbahn nach dem Vorbild der in London realisierten Docklands-Bahn („Mini-Metro“), welche die Ørestad mit dem als Hochbahn geführten westlichen Streckenast über sechs Stationen erschließt (vgl. Abb. 2). Durch die starke politische Unterstützung konnte die Ørestad-Gesellschaft die erforderlichen Planungen zügig vorantreiben. Das Gelände bietet alle Vorteile einer „new town“ (großzügige Planungsmöglichkeiten, optimale verkehrliche Erschließung, enge Verzahnung von Siedlungs- und Freiraum) und steht gleichzeitig im Norden in unmittelbarer Verbindung mit der Kopenhagener Altstadt, dem

<sup>2)</sup> So genannt nach seinem Vorsitzenden

<sup>3)</sup> Tageszeitung „Politiken“ vom 13.2.1991

<sup>4)</sup> Lov om Ørestaden m.v. (Lov nr. 477 af 24. Juni 1992)



Die großen Kreise kennzeichnen den Einzugsbereich der jeweiligen Metro-Bahnhöfe mit einem Radius von 600 m  
The big circles show the Metro stations' catchment areas with a radius of 600 m

Einzugsbereiche 1 und 2 decken das Universitätsgelände ab  
Area 1 and 2 cover the university campus

Einzugsbereich 3 deckt den neuen Stadtteil am Bahnhof Sundby ab  
Area 3 covers the new district around Sundby station

Einzugsbereich 4 erfasst das Ausstellungs- und Kongresszentrum „Bella Center“  
Area 4 covers the exhibition and congress centre „Bella Center“

Einzugsbereich 5 deckt den zentralen Teil der Ørestad ab  
Area 5 covers the central part of Ørestad

Einzugsbereich 6 deckt die beiden südlichsten neuen Stadtteile ab  
Area 6 covers the two southernmost new districts



Abb. 2: Die Kopenhagener Ørestad und ihre Teilbereiche  
Ørestad in Copenhagen and its districts

traditionellen Wirtschafts- und Kulturzentrum der Region (vgl. NIELSEN 1998).

Trotz eines professionellen Managements ist das Projekt bis in die Gegenwart in den Schlagzeilen geblieben. Verantwortlich hierfür ist neben zeitlichen Verzögerungen beim Metro-Bau und einer Explosion der veranschlagten Kosten vor allem die noch verhaltene Investorennachfrage, die wiederum zur Korrektur der veranschlagten Grunderlöse nach unten führt. Auffällig ist, dass bei geplanten Ansiedlungen in der Ørestad bislang vor allem öffentliche Institutionen (der staatliche Rundfunk, das Reichsarchiv, die Universität, die Betreibergesellschaft der kommunalen Krankenhäuser) im Gespräch sind<sup>5)</sup>. Vorgeworfen wird der Regierung auch, dass auf verschiedenen Umwegen staatliche Zuschüsse in den Haushalt der Ørestad-Gesellschaft geleitet werden<sup>6)</sup>. Für besondere Irritationen sorgen seit geraumer Zeit die Pläne einer Investorengruppe, im zentralen Bereich der Ørestad ein „Regionales Einkaufszentrum“ mit ca. 70 000 qm Geschossfläche zu bauen; hinzu sollen ein Entertainment-Center mit 15 000 qm, ein Kinokomplex mit 12 000 qm, ein Hotel mit 15 000 qm sowie 10 000 qm Bürofläche kommen. Dem Zentrum sollen 4200 Parkplätze zugeordnet werden<sup>7)</sup>. Die Ørestad-Gesellschaft steht uneingeschränkt hinter dieser Konzeption, weil sie darin die notwendige Initialzündung für weitere Investitionen sieht. Diese Pläne haben jedoch sofort nach ihrem Bekanntwerden einen Sturm der Entrüstung nicht nur im Großraum Kopenhagen, sondern auch in Süd-Schweden hervorgerufen, das nach Einweihung der Brücke als natürlicher Einzugsbereich des Zentrums vorgesehen ist. Der Stadtentwicklungsplan aus dem Jahr 1997 weist zwar an dieser Stelle eine Fläche für Dienstleistungen sowie den Standort eines regional ausgerichteten Einkaufszentrums aus, gibt jedoch keine konkrete Flächengröße der realisierbaren Einzelhandelsflächen an. Diese sollen im Rahmen der konkreten Planung ermittelt werden. Entsprechend hat die Stadt Kopenhagen im Herbst 1999 die Ergänzung des Stadtentwicklungsplanes und die Aufstellung eines Bebauungsplans beschlossen und in das Beteiligungsverfahren gegeben, wobei den Plänen das Investorenprojekt in der genannten Größenordnung zu Grunde gelegt wurde.

In dem politischen Konflikt um das Einkaufszentrum zeigt sich ein charakteristisches Dilemma, in dem sich der dänische Staat und die Stadt Kopenhagen

befinden: Für die wirtschaftliche Entwicklung des Großvorhabens Ørestad sehen sie das Einkaufszentrum – mangels anderer gleichermaßen bedeutender Investitionsvorhaben – als notwendigen Impuls. Gleichzeitig gibt es die berechtigte Befürchtung, dass ein Einkaufszentrum dieser Größenordnung eine Gefahr nicht nur für den Einzelhandel in der Kopenhagener City und den Stadtbezirkzentren, sondern für die Einzelhandelsstruktur der gesamten Øresundregion darstellt. Voraussetzung für die Genehmigung ist nach den Vorschriften des in dieser Hinsicht vergleichsweise restriktiven dänischen Planungsgesetzes ein übergeordnetes Einzelhandelskonzept. Ein solches wird derzeit sowohl für Kopenhagen als auch die benachbarten regionalen Gebietskörperschaften erarbeitet. Bis zu deren Abschluss hat der für die Landesplanung zuständige Umweltminister seine Beurteilung zurückgestellt<sup>8)</sup>; seine Entscheidung wird mit Spannung erwartet.

#### *Fallbeispiel Hamburg*

Mit dem Projekt „HafenCity“ ist die Umstrukturierung eines unmittelbar südlich der Hamburger City in rd. 800 m Luftlinienentfernung vom Rathaus gelegenen Teils des Freihafens vorgesehen (vgl. Abb. 3). Der Projektbereich wird teilweise sehr extensiv, teilweise aber auch noch intensiv hafengewirtschaftlich genutzt. Entstehen soll hier ein exklusives Quartier am Wasser mit maritimem Ambiente. Angestrebt werden 5500 Wohnungen für 10 000 bis 12 000 Menschen sowie 20 000 Arbeitsplätze in den Bereichen Dienstleistungen, Kultur, Tourismus und Einzelhandel. Unter anderem soll ein neuer Kreuzfahrtterminal in das Projekt integriert werden und die Uferfront beleben. Das Plangebiet hat eine Größe von ca. 155 ha (davon ca. 100 ha Landflächen mit ca. 60 ha Nettobauland) und liegt in unmittelbarer Nachbarschaft zur bekannten Speicherstadt, die jedoch nicht Bestandteil des Plangebietes ist. Für die bauliche Realisierung wird mit privaten Investitionen in Höhe von 5 bis 6 Mrd. DM gerechnet (vgl. zu weiteren Einzelheiten des Projekts SCHULTZ-BERNDT 1999).

Die HafenCity ist das größte Zukunftsprojekt der Hansestadt, dessen Wurzeln in den teilweise schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der 80er und 90er Jahre zu sehen sind. So führte in den 80er Jahren der versäumte Strukturwandel bzw. die ungünstige Branchenstruktur zu einer wirtschaftspolitischen Neu-

<sup>5)</sup> Wochenzeitung „Politiken Weekly“, 20.1.1999

<sup>6)</sup> Tageszeitung „Information“, 20.1.1999

<sup>7)</sup> Københavns Kommune: Lokalplanforslag „Ørestad City Center“, S. 12 (zur Auslage beschlossen am 18.11.1999)

<sup>8)</sup> Tageszeitung „Berlingske Tidende“, 29.2.2000

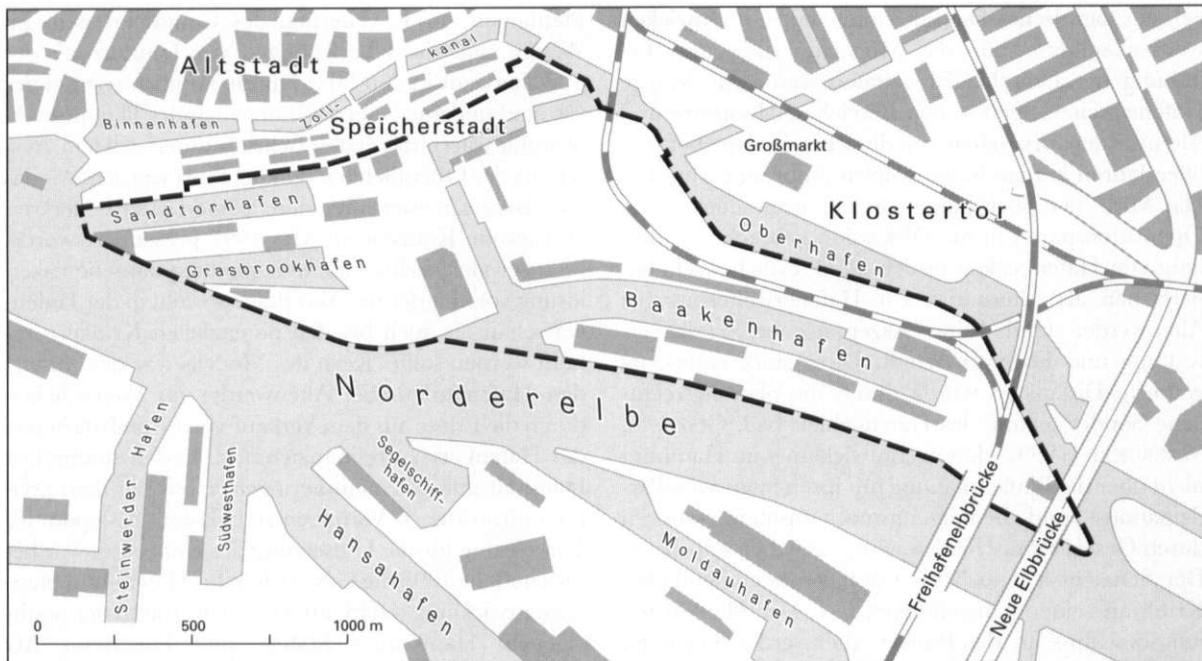


Abb. 3: Die Abgrenzung der geplanten HafenCity in Hamburg  
The boundaries of the proposed HafenCity in Hamburg

orientierung ("from ship to chip"), deren Beginn durch eine viel beachtete Rede des damaligen Bürgermeisters VON DOHNANYI im Hamburger Übersee-Club vom November 1983<sup>9)</sup> markiert wird (vgl. DANGSCHAT a. OSSENBRÜGGE 1993). Er unterstrich darin zwar die Bedeutung des Hafens für Hamburgs Wirtschaft, brachte aber gleichzeitig unmissverständlich zum Ausdruck, dass Hamburgs Zukunft nicht mehr in erster Linie auf dem Wasser, sondern künftig stärker auf dem Lande liegen müsse. In der Tat wurden dann insbesondere in den 90er Jahre wesentliche Schritte zur Erneuerung der Hamburger Wirtschaftsstruktur vollzogen. Hervorzuheben sind die Stärkung technologieorientierter Produktion und unternehmensbezogener Dienstleistungen sowie die Herausbildung eines strategischen Schwerpunktes im Multimedia-Bereich und anderen „kreativen“ Branchen. Die erhöhte Büroflächennachfrage konnte zwar durch zahlreiche Büroneubauten, insbesondere die massive Entwicklung der City Süd im Stadtteil Hammerbrook, befriedigt werden, doch scheiterte die vom Senat angedachte Umwandlung der berühmten, im Besitz der Stadt befindlichen Speicherstadt in ein attraktives Wohn- und Büroquartier für

<sup>9)</sup> „Unternehmen Hamburg“. Rede des Ersten Bürgermeisters KLAUS VON DOHNANYI vor dem Übersee-Club. Berichte und Dokumente aus der Freien und Hansestadt Hamburg Nr. 713. Hamburg 1983

„Yuppies“ an massiven Protesten sowohl aus der Kaufmannschaft als auch der Oppositionsparteien und schließlich 1991 an der denkmalpflegerischen Unterschutzstellung. Obwohl auch die Hafenwirtschaft eine Erweiterung der City in den alten Freihafen hinein entschieden ablehnte, wurde auf Betreiben der Stadtentwicklungsbehörde der erste Schritt in dieser Richtung in den 90er Jahren durch den Bau des Hanseatic Trade Center auf der Kehrwiederspitze getan.

Die seit Ende der 80er Jahre erkennbare Modernisierung der Hamburger Wirtschaft wurde überlagert durch die politischen Veränderungen in Mitteleuropa, die Hamburgs Lagegunst schlagartig verbesserten. Zum einen gewann Hamburg – und auch sein Hafen – das traditionelle Hinterland im Osten zurück, zum anderen ergaben sich strategische Vorteile durch die günstige Lage zur neuen Bundeshauptstadt Berlin. Auch die Realisierung des europäischen Binnenmarktes mit einer nördlichen Erweiterung der EU und die Öffnung Osteuropas brachten neue Chancen. Das wirtschaftliche Wachstum Hamburgs in der ersten Hälfte der 90er Jahre, das auch von „traditionellen“ Branchen getragen wurde, ließ vorübergehend die in den 80er Jahren diskutierten Strukturprobleme in den Hintergrund treten. Der Hafen verfolgte eine Doppelstrategie, indem sowohl die Kapazitäten für den Containerumschlag erweitert als auch durch den Ausbau moderner Informations- und Kommunikationstechni-

ken ein logistisches Dienstleistungszentrum entwickelt werden sollte<sup>10)</sup>. Für die Modernisierung und Erhöhung der Umschlagkapazitäten waren großzügige Hafenerweiterungen in den Bereichen Moorburg und Altenwerder vorgesehen, um die schon in den 70er und 80er Jahren heftige Kontroversen entbrannt waren<sup>11)</sup>. Die Mitte der 80er Jahre von der grün-alternativen Oppositionspartei in die Diskussion gebrachte Verfüllung von Hafenbecken in den alten, östlichen Hafengebieten als Alternative zur Hafenerweiterung bei Altenwerder fand keine Akzeptanz bei Hafenverwaltung und Hafengewirtschaft. Diese stark emotional geführte Diskussion wurde durch die planungsrechtliche Sonderstellung des Hafengebietes (vgl. GISZAS u. MAERCKER 1999), dessen Entwicklung in Hamburg nicht über die Bauleitplanung mit ihren intensiven Partizipations- und Beteiligungsmechanismen, sondern durch Gesetz<sup>12)</sup> entschieden wird, zusätzlich angeheizt. Der Senat hielt jedoch trotz anhaltender öffentlicher Kritik an seinen Vorstellungen fest. Der Planfeststellungsbeschluss für das Projekt Altenwerder wurde im Mai 1995 erlassen. Nach dessen Bestätigung durch das Oberverwaltungsgericht Hamburg im September 1996 wurde in Altenwerder mit den Bauarbeiten für ein 215 ha großes logistisches Zentrum mit modernsten Umschlaganlagen sowie ein Güterverkehrszentrum begonnen; ein Teil des Betriebs soll bereits im Jahr 2001 aufgenommen werden.

Bis weit in die 90er Jahre hinein sind die Diskussionen um die Erweiterung des Hafens im Westen sowie die Umnutzung älterer stadtnaher Hafengebiete im Osten getrennt voneinander geführt worden. Eine überraschende Verbindung der beiden konfliktträchtigen Stadtentwicklungsthemen erfolgte im Mai 1997 durch die Präsentation der Pläne für eine neue „HafenCity“. Angesichts der angesprochenen Emotionalisierung der Diskussion im Umfeld des Hafens wurde dieses Projekt vom damaligen Bürgermeister Voscherau sehr viel behutsamer angegangen als die

Planungen zur Erweiterung des Containerhafens im Westen und die Überlegungen zur Umnutzung der Speicherstadt in den 80er Jahren. Ähnlich wie bei der Ørestad und zur Überraschung auch der Planungsverwaltung waren die ersten Schritte unter striktem Ausschluss der Öffentlichkeit durchgeführt worden. Als das vom Bürgermeister mit einem kleinen Mitarbeiterkreis entwickelte Konzept im Mai 1997 präsentiert wurde, stellte er gleichzeitig eine weit gereifte politische Paketlösung vor, mit der die Akzeptanz sowohl in der Hafengewirtschaft als auch bei den potenziellen Kritikern erhöht werden sollte. Kern des Modells war der Ansatz, den Hafenausbau bei Altenwerder im Wesentlichen durch die Erlöse aus dem Verkauf von Grundstücken in der HafenCity zu refinanzieren, d. h. den städtischen Haushalt nur zu einem geringeren Teil mit dem politisch umstrittenen Vorhaben zu belasten. Als operative Vorkehrung für die Umsetzung des Konzeptes war bereits im Jahr 1995 die Gesellschaft für Hafen- und Standortentwicklung (GHS) im Konzernverbund der (stadteigenen) Hamburger Hafen- und Lagerhaus AG gegründet worden. Ebenfalls im Wesentlichen über die GHS wurden in der Folgezeit Grundstückserwerb und Grundstückstausch vorgenommen, um den Entwicklungsbereich der HafenCity weitestmöglich in die Dispositionsgewalt der Stadt zu bekommen. Dies ist auch weitgehend gelungen, wenngleich sich vor allem die ausgedehnten Gleisareale im Besitz der Deutschen Bahn befinden. Es ist davon auszugehen, dass auch diese im staatlichen Besitz befindliche Gesellschaft mit der Entwicklung der HafenCity nicht unwesentliche Renditeerwartungen verbindet.

Gegenüber der Bürgerschaft, die erst durch Mitteilung des Senats vom 20.5.1997<sup>13)</sup> offiziell Kenntnis von diesen Aktivitäten erhielt, betonte der Bürgermeister, dass das vertrauliche Vorgehen erforderlich gewesen sei, um im Interesse der Stadt Spekulationen auszuschließen. Der Bürgerschaft wurden zur Umsetzung des vorbereiteten Maßnahmenbündels zwei Gesetzesinitiativen vorgelegt. Mit dem Gesetz über das „Sondervermögen Stadt und Hafen“<sup>14)</sup> wurde im August 1997 ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung gebildet, um das Projekt der städtebaulichen Umgestaltung des Gebietes „Innerstädtischer Hafenrand“ sowie Maßnahmen der Zukunftsinvestition „Hafenerweiterung Alten-

<sup>10)</sup> Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft (Hrsg., 1989): Hafen Hamburg – Dienstleistungszentrum mit Zukunft. Entwicklungen – Ziele – Chancen sowie dies. (1997): Logistisches Dienstleistungszentrum Hafen Hamburg – Chancen einer neuen Ära (Hafenentwicklungsplan 1997).

<sup>11)</sup> Das bundesweite Echo wird z. B. dokumentiert durch ausführliche Berichte in der Wochenzeitung „Die Zeit“ am 17.12.1982 oder im Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ Nr. 50/1982; zur Rezeption in der Wissenschaft vgl. NUHN u. OSSENBRÜGGE 1984

<sup>12)</sup> Hamburgisches Hafenentwicklungsgesetz vom 25. Januar 1972 (GVBl. S.19), zuletzt geändert am 14.7.1999 (GVBl. S. 153/154)

<sup>13)</sup> Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 15. Wahlperiode, Drucksachen 15/7460 und 15/7461 vom 20.5.1997

<sup>14)</sup> Gesetz über das Sondervermögen Stadt und Hafen vom 27.8.97. Hamburgisches Gesetz- und Versorgungsblatt Teil I, S. 415

werder" zu finanzieren und insbesondere durch Kredite die erforderlichen Aufwendungen und Investitionen vorzufinanzieren. Dem Sondervermögen werden die im Eigentum der Stadt befindlichen, für die Realisierung der HafenCity erforderlichen Grundstücke zugewiesen; auch die Einnahmen aus der Verwertung dieser Grundstücke fließen dem Sondervermögen – abweichend von der Landeshaushaltsordnung – zu. Mit der Geschäftsführung des Sondervermögens wurde die GHS beauftragt, wobei der Senat betont, dass die GHS in die gesamtstädtische Liegenschafts- und Stadtentwicklungspolitik eingebunden sei und von dort ihre Vorgaben erfahre<sup>15)</sup>. Durch eine Änderung des Hafenerweiterungsgesetzes wurde der Senat schließlich ermächtigt, die Grenzen des Hafengebietes entsprechend dem Fortschritt der Umnutzung, d. h. dem Vordringen der an die Innenstadt gebundenen Nutzungen in das Hafengebiet, durch Rechtsverordnung zu korrigieren. Dadurch wird der Bereich der HafenCity schrittweise aus dem Geltungsbereich des Hafenerweiterungsgesetzes herausgelöst und in den der „normalen“ städtebaulichen Planung nach Baugesetzbuch überführt werden.

In der Begründung zur Änderung des Hafenerweiterungsgesetzes wird deutlich sowohl die stadtentwicklungspolitische Notwendigkeit der großflächigen Erweiterung der Innenstadt in den Hafen hinein als auch der Hafenerweiterung Altenwerder dargelegt. Da der Löwenanteil der erforderlichen Investitionen für die Hafenerweiterung Altenwerder (461 von insgesamt 513 Millionen DM) aus dem Sondervermögen „Stadt und Hafen“ und damit aus den Verkaufserlösen am Hafenrand gespeist werden soll, wird seitens der Hafenverwaltung die früher vehement abgelehnte Umwandlung der stadtnahen Hafenbereiche nunmehr als „den Zielen der Hafenerweiterung“ dienend akzeptiert. Der Förderung der Akzeptanz bei der Hafenwirtschaft dürfte auch die Aussage des Senats dienen, dass „die GHS, die bereits zahlreiche Immobilien am innenstädtischen Hafenrand erworben hat, ... auch künftig die Belange der ansässigen Hafenunternehmen wahrnehmen“ werde<sup>16)</sup>. Insofern zeigt dieses Beispiel, dass die üblicherweise schwierige Konsensfindung zwischen Stadt- und Hafenerweiterung (vgl. PRIEB 1998) möglich ist, wenn dem Hafen für die Abgabe von Flächen ein entsprechender Ausgleich gewährt wird. Im Übrigen vertritt der Senat die Auffassung, dass die gefundene Lösung sowohl „die Sicherung optimaler

Erlöse zur Finanzierung der städtebaulichen Umstrukturierung des innenstädtischen Hafenrandes und der Hafenerweiterung“ als auch „die parlamentarische Kontrolle über das Sondervermögen“ gewährleistet<sup>17)</sup>.

Allerdings ist die in Hamburg praktizierte Kopplung zwischen der Umwandlung innenstadtnaher Hafenbereiche und der an anderer Stelle vorgesehenen Hafenerweiterung auch erheblicher Kritik ausgesetzt. So hat sich u.a. der an der Technischen Universität Hamburg-Harburg lehrende Regionalökonom DIETER LÄPPE<sup>18)</sup> skeptisch zu der Absicht geäußert, sowohl die Erschließung der HafenCity als auch die Investitionen für die Hafenerweiterung Altenwerder aus den in der HafenCity zu erzielenden Überschüssen zu finanzieren. Angesichts der gesetzlich vorgesehenen „kreditären Vorfinanzierung“ sieht er eine erhebliche Vorbelastung der HafenCity, die nach seiner Einschätzung zu einem gewaltigen Vermarktungsdruck führen müsse. Auch bei anderen Kritikern steht das „Kopplungsgeschäft“ zwischen HafenCity und Altenwerder im Mittelpunkt. So wird dem Senat vorgeworfen, nicht eine optimale Entwicklung der HafenCity anzustreben und damit die Stadt zu bereichern, sondern lediglich „an ihr verdienen“ zu wollen; die HafenCity solle zwar ganz ohne Subventionen entstehen, „dafür mit einer Gewinnerwartung, die alle planerische Freiheit abwürgt“<sup>19)</sup>. Diese Kritik wiegt um so schwerer, als sogar in der konservativen Presse die Vermarktung der HafenCity trotz anspruchsvoller Planungskonzeption als nicht unproblematisch angesehen wird<sup>20)</sup>. Inzwischen wurden in der Bürgerschaft parlamentarische Anträge eingebracht, die u.a. auf eine soziale und funktionale Durchmischung der HafenCity, eine anspruchsvolle Gestaltung der öffentlichen Räume, eine intensive Öffentlichkeitsbeteiligung sowie eine stadtwirtschaftliche Kosten-Nutzen-Rechnung abzielen<sup>21)</sup>.

#### *Vergleichende Betrachtung*

Obwohl die Konzeptionen für Ørestad und HafenCity nicht in direktem zeitlichen Zusammenhang ent-

<sup>15)</sup> Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 15/7460 vom 20.5.1997, S. 8

<sup>16)</sup> siehe Fußnote 15

<sup>17)</sup> siehe Fußnote 15

<sup>18)</sup> Stellungnahme von Prof. Dr. LÄPPE im 6. Pressedienst (Ausgabe August 1999) zum 52. Deutschen Geographentag Hamburg 1999

<sup>19)</sup> HANNO RAUTERBERG: Stadt im Strom. In: Die Zeit Nr. 8/2000

<sup>20)</sup> So ein Beitrag von RENÉ WAGNER in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung am 29.6.1999

<sup>21)</sup> Vgl. Bürgerschafts-Drucksachen 16/3236, 16/3296, 16/3528 und 16/3529

standen sind, lassen sie deutlich eine Reihe von Parallelen erkennen. Am auffälligsten ist die Tatsache, dass beide Stadterweiterungsprojekte nicht unmittelbar Produkte eines starken Entwicklungsdrucks auf das jeweilige Projektgebiet sind. Vielmehr führte die Tatsache, dass sich das Projektgebiet entweder ganz in öffentlichem Eigentum befand (so in Kopenhagen) oder der öffentliche Grundbesitz – aufbauend auf einem erheblichen Bestand öffentlicher Flächen – zielstrebig durch Grundstückskäufe arrondiert werden konnte (so in Hamburg), zu der Überlegung, diese Potenziale unter flankierendem Einsatz der hoheitlichen Planungskompetenzen zu nutzen. In diesem Sinne zielen beide Entwicklungsmaßnahmen darauf ab, mit dem erwarteten Planungsgewinn Großprojekte der Stadtentwicklung zu (re)finanzieren. Allerdings war es in beiden Fällen Voraussetzung, dass die Chancen für den wirtschaftlichen Erfolg der Entwicklungsmaßnahmen als aussichtsreich eingestuft wurden. In der Tat besitzen beide Projekte eine Schlüsselfunktion in der jeweiligen stadtentwicklungspolitischen Strategie. In Kopenhagen ist die Ørestad als Teil der umfassenden Modernisierungsstrategie („Kopenhagen als Kraftzentrum Nordeuropas“) zu sehen, die in engem Zusammenhang mit der Realisierung der festen Øresund-Verbindung, dem Leitprojekt der gesamten Regionalentwicklung beiderseits des Øresundes, steht. In Hamburg wird die HafenCity als willkommene City-Erweiterung und Standort für hochwertige Arbeitsplätze und Wohnungen gesehen. Gleichzeitig wird darin eine notwendige Voraussetzung gesehen, das Projekt Altenwerder zu realisieren, dem eine Schlüsselfunktion bei dem Bemühen zukommt, die Zukunftsfähigkeit des Hafens zu sichern.

Eine weitere interessante Parallele stellt der Ausschluss der Öffentlichkeit und sogar der gewählten Politik bei der Konzipierung der Projekte dar. In beiden Fällen war nur ein kleiner Personenkreis aus der Exekutive mit der Vorbereitung des Projektes befasst. Da das Kopenhagener Projekt auf einem bereits vollständig öffentlichen Gelände realisierbar war und die Arbeitsgruppe deswegen „nur“ planerisch tätig werden musste, ist dieses Vorgehen allerdings weniger nachvollziehbar als in Hamburg. Dort wurden – im Vorgriff auf den späteren Zweck – Grundstückskäufe für erforderlich gehalten, um spekulationsbedingte Preissteigerungen auszuschließen, was in der Tat Diskretion erfordert. Insofern sind die unterschiedlichen Reaktionen auf die geradezu konspirativ anmutenden Vorbereitungen erklärlich: In Kopenhagen herrschte in breiten Kreisen der (Fach-)Öffentlichkeit helle Empörung vor, weil ein Bruch mit den partizipatorischen Planungstraditionen Dänemarks gesehen wurde, während es in

Hamburg zwar Kritik in der Sache gab, der Bürgermeister jedoch nicht nur in der Presse überschwängliches Lob für die Art des Vorgehens<sup>22)</sup> erntete.

Auch das Vorgehen zur Entwicklung der planerischen Zielvorstellungen in beiden Projekten weist auf den ersten Blick eine Reihe von Parallelen auf. So ist ein (rechtlich unverbindlicher) Masterplan bei beiden Projekten das zentrale Entwicklungskonzept. Zu beachten sind allerdings einige grundsätzlich verschiedene Ausgangsbedingungen: Während die Ørestad als neuer Stadtteil „auf der grünen Wiese“ geplant werden konnte, müssen sich die Planungen in Hamburg an den vorhandenen Strukturen orientieren und eine Reihe von schwierigen Rahmenbedingungen, etwa zum Hochwasserschutz, berücksichtigen. Außerdem sind Betriebsverlagerungen erforderlich, weil im Projektgebiet eine Reihe durchaus prosperierender Betriebe ansässig ist. Während bei der Ørestad die Erschließung stark auf die neue Metro baut (vgl. Abb. 2), setzt Hamburg auf die nahegelegenen U-Bahn-Stationen und eine ergänzende Buserschließung; allerdings wird optional eine neue Stadtbahnlinie in die HafenCity für möglich gehalten (GHS/STEB 2000, 29). Unterschiede gab es auch bei den Vorgaben für die Teilnehmer an den jeweiligen Masterplan-Wettbewerben. Diese waren in Hamburg erheblich konkreter, da hier bereits eine gemeinsame Masterplankonzeption von GHS und Stadtentwicklungsbehörde vorlag (GHS/STEB 1999 b). Die Wettbewerbsteilnehmer beim Ørestad-Wettbewerb hingegen wurden seitens der ausrichtenden Ørestad-Gesellschaft vor allem mit den städtischen und regionalen Rahmenbedingungen sowie den aus ihrer Sicht besonders zu beachtenden Aspekten des Vorhabens vertraut gemacht, ohne dass bereits detaillierte technische Voruntersuchungen stattgefunden hatten.

In beiden Städten war es stets unstrittig, dass die Planungen für die Großprojekte nach Vorliegen des Masterplans im Rahmen der gesetzlichen Planungsverfahren weitergeführt werden sollten, und dass die Realisierung des Projekts nur langfristig und in mehreren Abschnitten denkbar wäre. In Kopenhagen, wo sich das Projekt bereits im Rahmen der verbindlichen Vorgaben des Stadtentwicklungsplans bewegt, befinden sich die ersten förmlichen Planungen bereits im Verfahren, in Hamburg stehen sie noch bevor. Abgesehen von diesen erforderlichen Bauleitplänen, die in beiden Städten im Rahmen der jeweiligen Bau- und Planungsgesetze entwickelt werden, liegt die Federführung

<sup>22)</sup> So etwa in der „Hamburger Morgenpost“ vom 9.5.1997 in einem Kommentar von ULI EXNER, der von einem Meisterstück des Bürgermeisters spricht.

für die Projekte weitgehend in den Händen der jeweiligen Entwicklungsgesellschaft. In Hamburg ist die Zusammenarbeit zwischen Stadtentwicklungsbehörde und GHS offenbar sehr eng, während bei der Ørestad, die sich bereits in einer fortgeschrittenen Planungsphase, z.T. auch in der Umsetzungsphase befindet, eine Dominanz der Entwicklungsgesellschaft erkennbar ist. Eine plausible Begründung hierfür ist, dass die Ørestad-Gesellschaft selbst Eigentümerin der Grundstücke ist, während die GHS im Auftrage der Stadt tätig ist und das Sondervermögen mit den dort eingebrachten Grundstücken lediglich verwaltet.

#### *Chancen und Risiken marktorientierter Ansätze*

In beiden Städten hat die Einschaltung einer Entwicklungsgesellschaft eine starke Dynamik der Projektvorbereitung und -durchführung bewirkt. Während die Stadtentwicklungsbehörde einer Großstadt stets mehrere wichtige Projekte gleichzeitig betreuen muss, ist eine Entwicklungsgesellschaft ausschließlich für ihr eigenes Großvorhaben verantwortlich und kann entsprechenden Druck auf andere Beteiligte ausüben. Die zügige Abfolge und die Professionalität der notwendigen Planungs- und Vorbereitungsschritte in beiden Städten bestätigt dies bereits jetzt. Außerdem besitzt eine Gesellschaft erheblich größere Freiheiten in ihrem finanziellen Gebaren, nicht zuletzt beim Kauf, bei der Bevorratung und bei der Vermarktung von Grundstücken als eine Kommune selbst. Das Hamburger Beispiel zeigt zudem eine sehr differenzierte Anwendung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Instrumentarien. Damit ist es gelungen, die Hürden der kameralistischen öffentlichen Haushaltsführung zu überspringen und den Kopplungs- bzw. Querfinanzierungseffekt zwischen der HafenCity und der Hafenerweiterung Altenwerder zu ermöglichen, ohne das Immobilienvermögen aus dem unmittelbaren städtischen Besitz zu entlassen.

Entscheidend bei neuartigen, marktorientierten Stadtentwicklungsansätzen dürfte sein, dass „das Zusammenspiel von kommunaler Kompetenz und privater Handlungsfreiheit ... neue, unkonventionelle Lösungen“ und „durch den Abgleich kommunaler und privater Interessen ... die Schaffung von umsetzungsorientiertem Baurecht“ ermöglicht und die Planung „marktgerechter“ wird (ZIMMERMANN 1999, 91). Der wohl größte Unterschied zwischen der „klassischen“ Stadtplanung und dem hier vorgestellten Weg über „ausgliederte“ Großprojekte ist, dass sich klassische Stadtplanung auf die Definition von Entwicklungszielen und entsprechende rahmensetzende Darstellungen

bzw. Festsetzungen in der Bauleitplanung beschränkt. Bei den vorgestellten Beispielen hingegen übernimmt die Stadt über ihre Entwicklungsgesellschaft eine „Lokomotivfunktion“, d. h. sie schafft neben den infrastrukturellen Voraussetzungen selbst die notwendigen Vorleistungen und Anreize dafür, dass das ehrgeizige Entwicklungsprojekt durch private Investoren umgesetzt wird. Über eigenen Grundbesitz kann sie erheblich stärker auf die künftigen Nutzungen Einfluss nehmen als über die klassische Stadtplanung, die zwar den planerischen Rahmen setzt, Entwicklungen jedoch in der Regel nicht selbst initiieren kann. Während die Infrastruktur bei „normalen“ Projekten meist aus dem allgemeinen kommunalen Budget finanziert werden muss<sup>23</sup>, wird bei Ørestad und HafenCity der durch hoheitliche Akte (Bau- und Planungsrecht) geschaffene Mehrwert beim Grundstücksverkauf für den Ausbau von Infrastruktur im Projektgebiet (bzw. in Hamburg auch an einem anderen Standort) eingesetzt. Gleichzeitig wird gegenüber potenziellen Investoren das besondere Engagement und Interesse der Stadt an der Entwicklung dieses Standortes dokumentiert.

Angesichts der Notwendigkeit offensiven Stadtmarketings und einer zunehmenden Inszenierung bzw. „Festivalisierung“ (HÄUSSERMANN u. SIEBEL 1993) der Stadtentwicklung darf die von Großprojekten ausgehende Symbol- und Anstoßwirkung für die Stadt- und Regionalentwicklung nicht unterschätzt werden. Großprojekte sichern eine überregionale Aufmerksamkeit der Medien und tragen zum notwendigen Selbstbewusstsein einer Stadt und ihrer Akteure bei. Wo Stillstand als Rückschritt gilt, verkünden Großprojekte nach innen und außen am wirkungsvollsten die optimistische Botschaft von Wachstum und Entwicklung. Dabei steigen mit der Größe eines Vorhabens und der Investitionssumme proportional die damit verknüpften stadtentwicklungspolitischen Hoffnungen. Um im nationalen und internationalen Wettbewerb der Städte und Regionen bestehen zu können, d. h. Beschäftigung und Wohlstand in der eigenen Stadt zu sichern, lastet auf den kommunalen Akteuren ein erheblicher Druck. So werden Nachteile in der Städtekonkurrenz befürchtet, wenn in einer Stadt kein zeitgemäßer Büroraum zur Verfügung steht. Erschwerend kommt hinzu, dass die Nutzer gerade hinsichtlich Lage, Ambiente, Größe und Qualität von Büroimmobilien erheblich anspruchsvoller geworden sind. Für Hamburg stellt sich

<sup>23</sup> Das deutsche Recht schafft Möglichkeiten zur Umlegung der Infrastrukturkosten auch über die Entwicklungsmaßnahme nach Baugesetzbuch. Dieses Instrument wird jedoch wegen seiner Schwerfälligkeit und der hohen politischen Konfliktrichtigkeit nur in geringem Umfang eingesetzt.

beispielsweise das Problem, dass die „City Nord“ als typische Bürostadt der 60er Jahre heute von akutem Funktionsverlust bedroht ist und die „klassische“ City keine nennenswerten Erweiterungspotenziale aufweist.

Vor diesem Hintergrund dürfte die Entscheidung für die Schaffung einer City-Erweiterungsmöglichkeit als Zukunftsvorsorge im Grundsatz notwendig und richtig sein. Dabei dürfte die neuerliche Inwertsetzung einer nicht mehr durchweg intensiv genutzten gewerblichen Fläche auch unter dem Aspekt einer nachhaltigen Stadtentwicklung positiv zu bewerten sein<sup>24</sup>). Für die Ørestad gilt dieses Argument freilich nur begrenzt, da ja bislang nicht bebaute Flächen – wenn auch in Anlehnung an vorhandene Bebauung – in Anspruch genommen werden. Hier wurde sogar befürchtet, dass durch die massive Konkurrenz der Ørestad die Revitalisierung der ausgedehnten Brachen in den alten stadtnahen Hafengebieten gefährdet werden könnte. Gleichwohl spricht für die Ørestad-Entwicklung, dass dieser Standort aufgrund seiner optimalen Erreichbarkeit mit Flugzeug, Bahn und Auto eine herausragende Lagequalität mit hoher internationaler Ausstrahlung aufweist und deswegen von zentraler strategischer Bedeutung ist. SCHÄFER (1999), der das Gesamtkonzept der Ørestad mit grundsätzlicher Sympathie sieht, kommt allerdings ebenso wie eine Reihe kritischer Stimmen aus der Region selbst zu einer skeptischen Einschätzung bezüglich der kurzfristigen Realisierungschancen. In der Tat scheint eine zeitnahe Nachfrage nach hochwertigen Büroflächen nur in begrenztem Umfang gegeben zu sein. Fraglich ist, ob das geplante „Regionale Einkaufszentrum“ tatsächlich in der Lage wäre, die Attraktivität der Ørestad in dem von der Ørestad-Gesellschaft erhofften Maß zu erhöhen.

Zweifelsohne kennzeichnen beide Projekte einen für die Stadtentwicklung der 90er Jahre charakteristischen Maßstabssprung. Gleichzeitig sind sie Ausdruck einer zunehmenden Konzentration von Stadtplanung und -politik auf singuläre Großprojekte und die Abkehr von der ganzheitlichen und langfristigen Planung, was insbesondere in der Kopenhagener Diskussion kritische Kommentare von Fachleuten hervorrief (ANDERSEN 1991; OTT 1991). In der Tat liegt eine Gefahr des in den 90er Jahren eingeschlagenen Weges in der zunehmenden Ausblendung gesamtstädtischer und regionaler Wirkungszusammenhänge sowie in der Vernachlässigung kleinteiliger Strategien (z. B. zur sehr viel mühsameren Sicherung oder Sanierung „alter“ Stand-

orte). Allein die Aussicht auf imponierende Investitionssummen und neue Arbeitsplätze wird in der Politik häufig bereits als Erfolg gesehen, während die von Großprojekten ausgehenden nachteiligen Folgen für andere Stadtteile weniger Aufmerksamkeit finden. Für die Hamburger HafenCity wird ferner kritisiert, dass es keine Debatte um alternative Standorte gegeben habe (SCHUBERT 1998, 211).

In Kopenhagen hat der Vermarktungs- und Erfolgsdruck der Entwicklungsgesellschaft zu dem erwähnten Konflikt um die Ansiedlung des Einkaufszentrums geführt. Erkennbar wird ein Phänomen, das nicht nur bei der Dockland-Entwicklungsgesellschaft in London deutlich wurde, sondern auch bei zahlreichen anderen Gesellschaften in öffentlichem Eigentum. So entwickeln diese trotz der über die jeweiligen Aufsichtsgremien möglichen politischen Kontrolle stets ein starkes Eigenleben, das durch den angestrebten wirtschaftlichen Erfolg der Geschäftsführung motiviert ist. Besonderer Druck geht in der Regel von den aufgenommenen Krediten aus, die für den Zukauf von Grundstücken oder die Anlage der Infrastruktur erforderlich waren. Die auflaufenden Zinsen belasten die Bilanz der Gesellschaft, sofern nicht eine zeitnahe Vermarktung von Grundstücken erfolgt. Ob in Hamburg ähnliche Entwicklungen und Konflikte zu erwarten sind, ist offen. Allerdings sind für Kritiker auch hier die Zielkonflikte zwischen kurzfristigen Vermarktungsinteressen und langfristigen Entwicklungserfordernissen bereits absehbar<sup>25</sup>). Befürchtet wird insbesondere, dass der Vermarktungsdruck zu einer Aufweichung der auf eine Mischung von Wohn- und Dienstleistungsfunktionen abzielenden Konzeption führen werde. Die notwendige Rendite sei nur durch hochwertige Büro- und Einzelhandelsnutzungen realisierbar, wodurch zum einen die Realisierung bezahlbarer Wohnungen gefährdet sei und zum anderen eine erhebliche Gefahr für eine Auszehrung der traditionellen City absehbar sei. Gerade die letztgenannte Befürchtung wird durch die geschilderte Problematik in der Kopenhagener Ørestad unterstrichen. Auch die eigenen Erfahrungen des Verfassers mit kommunalen Entwicklungsgesellschaften zeigen, dass diese bei auftretenden Vermarktungsproblemen und entsprechendem Zinsdruck unkontrollierbar reagieren und in ihrem Handeln „echten“ privatwirtschaftlichen Akteuren kaum nachstehen. Insofern sind Warnungen vor der Kalkulation unrealistischer Vermarktungserlöse bei der HafenCity ernst zu nehmen. Wird die grundsätzlich positiv zu be-

<sup>24</sup>) Zweifel meldet hier allerdings SCHUBERT (1998, 211) an, der diesen Hafengebiet wegen der noch vorhandenen Betriebe als suboptimal für ein Revitalisierungsprojekt einstuft.

<sup>25</sup>) Vgl. Fußnote 18 sowie SCHUBERT (1998, 211)

wertende „Querfinanzierung“ zu stark belastet, entfällt ihre akzeptanzsteigernde und konsensstiftende Wirkung. Die Feststellung von HATZFELD (1999, 10), dass eine „freie, nur an den Einzelinteressen von Unternehmen orientierte Stadtentwicklung“ zu „fatalen Ergebnissen“ führt, dürfte grundsätzlich auch auf Unternehmen der öffentlichen Hand anzuwenden sein.

### Fazit

Angesichts der geschilderten Rahmenbedingungen sowie der auch künftig auf innerstädtischen oder stadtnahen Flächen entstehenden Branchen bzw. Flächenpotenziale wird das öffentliche Interesse an der Realisierung städtebaulicher Großvorhaben anhalten. Der grundsätzliche Ansatz von Staat und Kommunen, auf diesen Flächen selbst privatwirtschaftliche Initiative zu entwickeln und das fiskalische Immobilienvermögen in der Zusammenschau mit den hoheitlichen Möglichkeiten zur Rechtssetzung als strategisches Instrument der Stadtentwicklung einzusetzen, ist am Beginn des 21. Jahrhunderts zweifelsohne eine notwendige Überlegung. Auch sind städtebauliche Großvorhaben, deren Realisierung in der Regel mehrere Jahrzehnte in Anspruch nimmt, als Zukunftsvorsorge grundsätzlich positiv zu bewerten.

Die vorgestellten Beispiele zeigen, dass das der öffentlichen Hand zur Verfügung stehende rechtliche und organisatorische Instrumentarium zur aktiven Marktteilnahme im Sinne der angestrebten Stadtentwicklung breit und differenziert ist. Sie zeigen ferner, dass durch deren Anwendung sowie den gebündelten Einsatz öffentlicher und privater Potenziale neue Standortqualitäten geschaffen werden können. Sie belegen aber auch, dass sich Kommunen durch direktes oder indirektes Engagement am Markt auch einem erheblichen finanziellen und damit politischen Risiko aussetzen. Die Gemeinwohlorientierung staatlichen und kommunalen Handelns verlangt aber, dass die Chancen und Risiken im Hinblick auf die gesamtstädtischen und regionalen Wirkungen von Großvorhaben der öffentlichen Hand besonders sorgfältig untersucht und abgewogen werden. Nachdrücklich ist vor Konstellationen zu warnen, in denen eine Kommune bzw. eine von ihr gebildete Entwicklungsgesellschaft durch zu hoch kalkulierte Erlöse unter finanziellen Druck und in Abhängigkeit von stadtstrukturell unerwünschten Projekten gerät. Auch dann, wenn Staat und Kommunen in privatrechtlichen Organisationsformen am Immobilienmarkt agieren, sind an ihr Handeln wegen ihrer Gemeinwohlverpflichtung erheblich höhere Maßstäbe anzusetzen als bei „echten“ privaten Wirtschaftssubjekten.

### Literatur

- ANDERSEN, H. Th. (1991): Big city game: Ørestaden som klar vinder? In: Nord Revy 5/6, 1991, 70–72.
- BUNZEL, A. u. SANDER, R. (Hrsg.) (1999): Städtebauliche Großvorhaben in der Umsetzung. Deutsches Institut für Urbanistik, Materialien Nr. 6. Berlin.
- DANGSCHAT, J. S. a. OSSENBRÜGGE, J. (1993): Hamburg: Crisis management, Urban Regeneration, and Social Democrats. In: JUDD, D. a. PARKINSON, M. (eds.): Leadership and Urban Generation. Cities in North America and Europe. Urban Affairs Annual Review 37, 86–105.
- GAARDMAND, A. (1991): Bro til drømmeland. Frederiksberg.
- GHS/STEB (Gesellschaft für Hafen- und Standortentwicklung mbH / Stadtentwicklungsbehörde) (1990 a): Erstes immobilienwirtschaftliches Expertensymposium. Reihe Arbeitshefte zur HafenCity 1, Hamburg.
- (1999 b): Masterplankonzeption. Reihe Arbeitshefte zur HafenCity 2, Hamburg.
- (1999 c): Städtebaulicher Wettbewerb – das Ergebnis. Reihe Arbeitshefte zur HafenCity 3, Hamburg.
- (2000): HafenCity Hamburg – Der Masterplan. Reihe Arbeitshefte zur HafenCity 4, Hamburg.
- GISZAS, H. u. MAERCKER, H. (1999): Verwaltung und Planung der Infrastruktur des Hamburger Hafens. In: ALBERS, J. et al. (Hrsg.): Recht und Juristen in Hamburg, Band II, Köln u.a., 185–197.
- HÄUSSERMANN, H. u. SIEBEL, W. (Hrsg.) (1993): Festivalisierung der Stadtpolitik. Stadtentwicklung durch große Projekte. Leviathan, Sonderheft 13, Opladen.
- HARTOFT NIELSEN, P. (1991): Ørestaden er ikke det værste vi har! In: Byplan 43, 135–139.
- HATZFELD, U. (1999): Öffentliche Stadtentwicklungspolitik und private Projektentwicklung. In: Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Stadtplanung als Deal? Düsseldorf, 9–16.
- HEINZ, W. (Hrsg.) (1993): Public-Private-Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung. Stuttgart u.a.
- LAFRENZ, J. (1994): Spekulationen zur Speicherstadt in Hamburg in Vergangenheit und Gegenwart. In: Die alte Stadt 21, 318–338.
- MATUSCHEWSKI, A. (1996): Stadtentwicklung durch Public-Private-Partnership in Schweden. Kieler geographische Schriften 92, Kiel.
- NIELSEN, L. (1998): Status for Ørestaden. In: Byplan 50, 122–131.

- NUHN, H. u. OSSENBRÜGGE, J. (1984): Räumliche Konflikte im Hamburger Hafenerweiterungsgebiet. In: Jahrbuch der Geographischen Gesellschaft zu Hannover, Sonderheft 11, Hannover, 129–162.
- OTT, St. (1991): Eksperimentet Ørestad. In: Politiken, 24.6.1991.
- PRIEBS, A. (1991): Eine Metropole sucht ihre Zukunft: Aktuelle Fragen der Stadtentwicklung Kopenhagens. In: Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung 24, Kiel, 38–50.
- (1993): Eine Hafen- und Werftstadt erobert sich das Wasser zurück – das Beispiel „Norra Älvstranden“ in Göteborg. In: Die Erde 124, 147–163.
- (1998): Hafen und Stadt. In: Geographische Zeitschrift 86, 16–30.
- SCHÄFER, R. (1999): Ørestad: Städtebau 2000. In: Natur+Landschaft 6, 33–35.
- SCHUBERT, D. (1998): Hafen-City Hamburg. In: Raum Planung 83, 211–222.
- SCHULTZ-BERNDT, G. (1999): HafenCity in Hamburg. In: HANSA 136, 60–67.
- ZIMMERMANN, D. (1999): Öffentlich-private Kooperationsstrategien zur Umsetzung städtebaulicher Großvorhaben – aus der Sicht einer Kommune. In: BUNZEL, A. u. SANDER, R. (Hrsg.): Städtebauliche Großvorhaben in der Umsetzung. Deutsches Institut für Urbanistik, Materialien 6, Berlin.
- Ørestadsselskab (1995 a): Ørestaden – Idékonnkurrencens resultater. København.
- (1995 b): Ørestaden – Helhedsplanen. København.