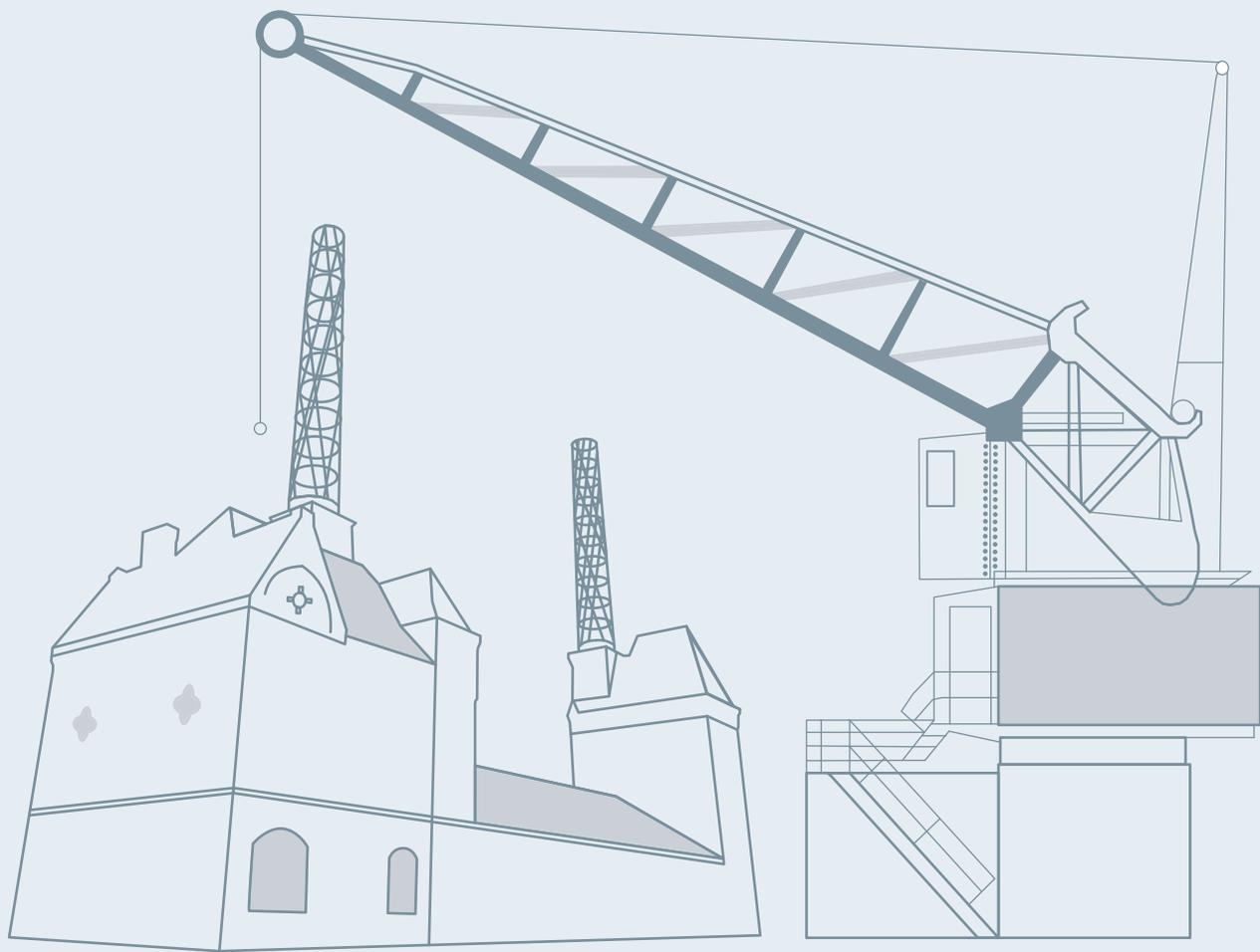


# Stadtentwicklungsgesellschaften als Träger integrierter Stadtentwicklung



BLICKPUNKT HAFENCITY



# Masterthesis

## Stadtentwicklungsgesellschaften als Träger integrierter Stadtentwicklung

### Blickpunkt HafenCity

#### Verfasserin

Mia Krohn, 6068077

#### Betreuung

Dr. habil. Joachim Thiel

Prof. h. c. Jürgen Bruns-Berentelg

**Hamburg, 23. Januar 2025**

Wintersemester 2024/2025

Masterstudiengang Stadtplanung

HafenCity Universität



# I. Vorwort

In der vorliegenden Masterthesis beschäftige ich mich mit den organisatorischen Voraussetzungen von Stadtentwicklung. Als Fallbeispiel dient die HafenCity Hamburg GmbH, die als städtische Stadtentwicklungsgesellschaften die Entwicklung der HafenCity steuert. Die HafenCity ist nicht nur mein langjähriger Studienstandort und daher Gegenstand vieler meiner wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Stadtplanung gewesen, sondern für mich als Hanseatin auch ein besonderer Entwicklungsprozess, den ich von Beginn an gespannt mitverfolgt habe.

Im Laufe meiner Recherchen und insbesondere durch die interessanten Gespräche im Kontext dieser Arbeit ist mir die Vielschichtigkeit und Komplexität der Steuerung von Stadtentwicklung noch bewusster geworden. Ich denke, dass auch für weitere Forschungen die integrierte Aufgabe, öffentliche Interessen und privatwirtschaftliche Dynamiken in Einklang zu bringen und dabei nachhaltige und qualitätsvolle Stadträume zu schaffen, ein spannendes Untersuchungsfeld darstellt.

Mein Dank gilt in besonderem Maße meinen Betreuern, Herrn Dr. habil. Joachim Thiel und Herrn Prof. h. c. Jürgen Bruns-Berentelg. Ihre konstruktiven Anregungen, wertvollen fachlichen Inputs und die interessanten Gespräche, die ich mit Ihnen führen durfte, haben diese Masterthesis bereichert. Die kontinuierliche Unterstützung, die Sie mir entgegengebracht haben, weiß ich sehr zu schätzen.

Ebenso möchte ich mich bei meinen Interviewpartnern und -partnerinnen bedanken, die mit ihrer Expertise einen wertvollen Beitrag zu meiner Forschung geleistet haben. Ihre Einblicke und Erfahrungen waren von großem Wert für die Erkenntnisgewinnung. Ich schätze es daher sehr, wie viel Zeit Sie sich genommen haben und danke Ihnen für Ihre Offenheit.

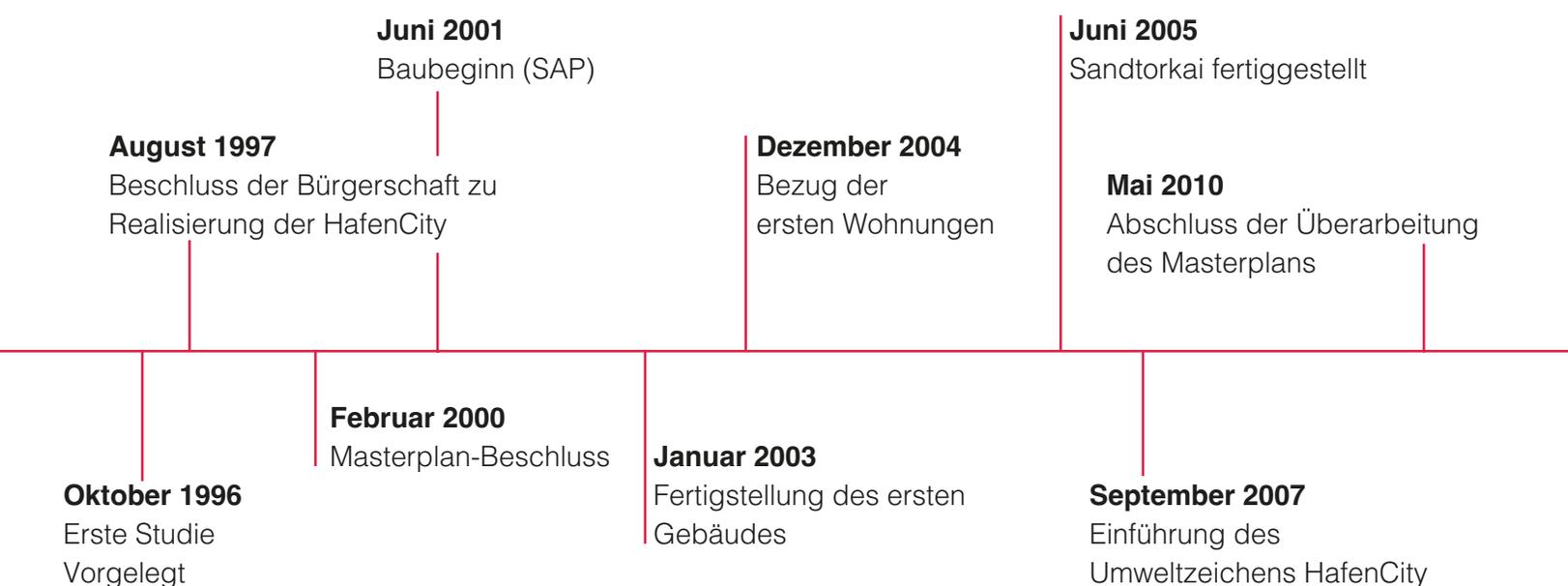
Und schließlich Danke an Noah und alle die mich so unterstützt haben.

## **Gendererklärung**

Diese Masterthesis verwendet im Interesse einfacher Lesbarkeit durchgehend das generische Maskulinum. Alle Geschlechter sollen sich darin eingeschlossen sehen.

# II. Abstract

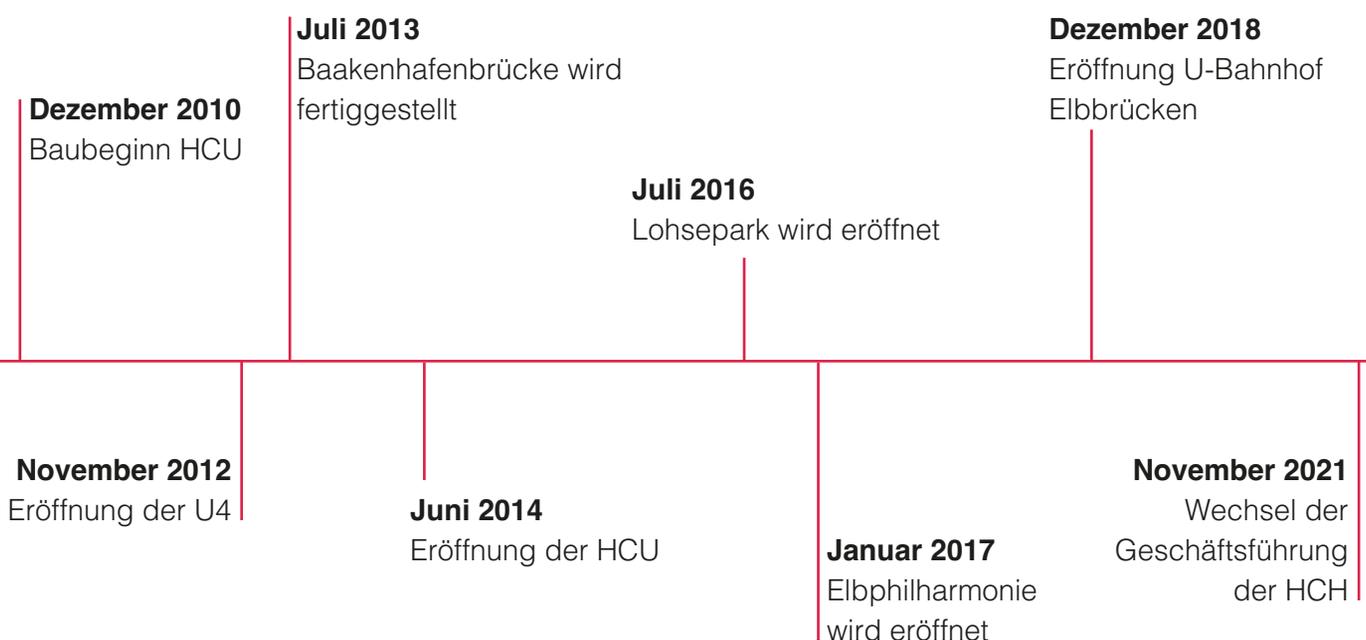
Die vorliegende Arbeit basiert auf einer qualitativen Fallstudie. Am Beispiel der Hafencity Hamburg GmbH wird die Steuerung komplexer räumlicher Transformationsprozesse im Kontext integrierter Stadtentwicklung untersucht. Ausgehend von der theoretischen Auseinandersetzung mit integrierter Stadtentwicklung, urbaner Governance, Großprojekten und der Rolle von Stadtentwicklungsgesellschaften als Akteur der Steuerung wurde ein Analysemodell aufgestellt. Es wurden drei Dimensionen der Integration – nach außen, nach vorne und nach innen – entwickelt, die von den Trägern der integrierten Stadtentwicklung zu bewältigen sind. Die Hafencity GmbH erbringt alle drei wesentlichen Integrationsleistungen und fungiert als zentraler Governance-Akteur, der fragmentierte Zuständigkeiten bündelt und eine vielfältige Akteursstruktur koordiniert. Ihre hybride Struktur kombiniert staatliche Steuerungskompetenz mit marktwirtschaftlichem Verständnis, wodurch öffentliche Planungsziele und marktwirtschaftliche Mechanismen effektiv miteinander verknüpft werden. Sie setzt hohe Qualitätsstandards und treibt Innovationen im Bereich der Hafencity voran. Ihre dynamische Organisationsstruktur ermöglicht es, flexibel auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren und neue Anforderungen zu integrieren, wobei sie interdisziplinäre Kompetenzen und kontextspezifisches Wissen bindet. Zentrale Erkenntnis ist, dass Stadtentwicklungsgesellschaften durch ihre spezifische Form der Organisation fähig sind, die Steuerung komplexe räumlicher Transformationsprozesse im Kontext integrierter Stadtentwicklung effektiv zu leisten. Die Fallstudie der Hafencity verdeutlicht, dass öffentliche Stadtentwicklungsgesellschaften zudem einen überzeugenden Ansatz für die erfolgreiche und gemeinwohlorientierte Umsetzung urbaner Großprojekte darstellen, die sowohl Innovationen fördern als auch hohe Qualitätsstandards gewährleisten. Die Arbeit leistet einen Beitrag zum Verständnis der Steuerungsprozesse integrierter Stadtentwicklung durch Stadtentwicklungsgesellschaften und bietet Impulse, diese Form der Organisation stärker in den Fokus planerischer Betrachtungen zu rücken.



This thesis is based on a qualitative case study. The example of HafenCity Hamburg GmbH is used to analyse the management of complex spatial transformation processes in the context of integrated urban development. Based on the theoretical analysis of integrated urban development, urban governance, large-scale projects and the role of urban development corporations, an analysis model was established. Three dimensions of integration - outward, forward and inward - were developed, which are to be managed by the organisations responsible for integrated urban development.

The urban development corporation 'HafenCity GmbH' provides all three central integration dimensions and acts as a central governance actor that bundles the fragmented responsibilities and coordinates a diverse structure of actors. Its hybrid structure combines state control competences with a market-based understanding and effectively links public planning objectives and market-based mechanisms. It sets high quality standards and drives innovation in the HafenCity area. Its dynamic organisational structure enables it to react flexibly to changing framework conditions and integrates new requirements as well as interdisciplinary skills and context-specific knowledge.

The central finding is that urban development corporations are capable of effectively managing complex spatial transformation processes in the context of integrated urban development due to their specific form of organisation. The case study of HafenCity illustrates that public urban development corporations also represent a convincing approach for the successful and public welfare-oriented realisation of large-scale urban projects that both promote innovation and guarantee high quality standards. The work makes a contribution to understanding the management processes of integrated urban development through urban development corporations and provides impulses to bring this form of organisation more into the focus of planning considerations.



# III. Inhaltsverzeichnis

I. Vorwort	3
II. Abstract	4
III. Inhaltsverzeichnis	6
IV. Abkürzungsverzeichnis	9
<b>1. Einleitung</b>	<b>11</b>
<hr/>	
1.1 Ausgangs- und Problemlage	11
1.1.1 Großprojekte in der Kritik	11
1.1.2 „Gegenmodell“ HafenCity?	12
1.2 Forschungsinteresse	13
1.3 Forschungsdesign und methodisches Vorgehen	14
<b>2. Steuerung integrativer Prozesse der urbanen Governance</b>	<b>17</b>
<hr/>	
2.1 Integrierte Stadtentwicklung	17
2.1.1 Zur Begrifflichkeit	18
2.1.2 Planungsinstrumentarium und Steuerungsansatz	18
2.2 Governance	19
2.2.1 Von Government zu Governance: Ein Paradigmenwechsel	20
2.2.2 Das Governance-Konzept	21
2.3 Raumproduktion durch städtebauliche Großprojekte	23
2.4 Die Frage der Steuerung	24
2.5 Stadtentwicklungsgesellschaften	25
2.5.1 Einführung: Definition, Aufgaben, Ziele	25
2.5.2 Organisationsform	26
2.5.3 Stadtentwicklungsgesellschaften als Akteur der Stadtentwicklung	28
2.6 Entwicklung eines Analysemodells: Drei Dimensionen der Integration	29
<b>3. Methodik</b>	<b>33</b>
<hr/>	
3.1 Datenerhebung	33
3.2 Datenauswertung	35

<b>4. Fallstudie HafenCity</b>	39
<hr/>	
4.1 Kontextualisierung der HafenCity ...	39
4.1.1 Stadtentwicklungspolitische Kontext in Hamburg	40
4.1.2 Ausgangsbedingungen und Gründungsprozess	41
4.2 Integration nach außen	47
4.2.1 Externe Governance-Struktur der HafenCity	47
4.2.2 Sondergovernancestruktur der HCH	50
4.2.3 Koordinationsmechanismen und Entscheidungsprozesse	51
4.2.4 Herausforderungen der externen Koordination	53
4.3 Integration nach vorne	54
4.3.1 Markterzeugung und Vermarktung	54
4.3.2 Grundstücksvergabemechanismen	56
4.3.3 Integration und Zusammenarbeit mit privaten Bauherren	60
4.3.4 Herausforderungen im Kontext der Integration nach vorne	61
4.4 Integration nach innen	63
4.4.1 Aufbau und Organisationsstruktur	63
4.4.2 Kompetenz- und Wissensmanagement	66
4.4.3 Koordinationsmechanismen und Entscheidungsprozesse	68
4.4.4 Herausforderungen der internen Integration	68
4.5 Wirkung und Ergebnis: Städtebauliche Umsetzung	70
<b>5. Stadtentwicklungsgesellschaften als Träger integrierter Stadtentwicklung</b>	77
<hr/>	
5.1 Entwicklungsmodell HafenCity	77
5.1.1 Integrationsebenen	77
5.1.2 Schlüsselemente	82
5.2 Potentiale und Herausforderungen von SEGs als Akteur der Stadtentwicklung	84
5.3 Impulse aus der HafenCity	87
<b>6. Schlussbetrachtung</b>	91
<hr/>	
6.1 Fazit	91
6.2 Reflexion und Ausblick	93
Literaturverzeichnis	98
Abbildungsverzeichnis	106
Anhang	109



# IV. Abkürzungsverzeichnis

<b>BUKEA</b>	Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft
<b>BSU</b>	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
<b>BSW</b>	Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen
<b>ebd.</b>	ebenda
<b>et al.</b>	und andere
<b>f.</b>	folgend
<b>ff.</b>	fortfolgend
<b>FHH</b>	Freie und Hansestadt Hamburg
<b>GmbH</b>	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
<b>GHS</b>	Gesellschaft für Hafen- und Standortentwicklung
<b>HHLA</b>	Hamburger Hafen und Logistik AG
<b>HCH</b>	HafenCity Hamburg GmbH
<b>LSBG</b>	Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer
<b>SEG</b>	Stadtentwicklungsgesellschaft
<b>SoV</b>	Sondervermögen
<b>UDCs</b>	Urban Development Corporations

# **1.** **Einleitung**

1.1 Ausgangs- und Problemlage

1.2 Forschungsinteresse

1.3 Forschungsdesign und methodisches Vorgehen

# EINLEITUNG 1

## 1.1 Ausgangs- und Problemlage

„Großprojekte sind Katalysatoren der Stadtentwicklung“ (Simons 2003). Sie sollen einen entscheidenden Impuls geben und durch Multiplikatoreffekte die Attraktivität der Städte über die lokale Umgebung hinaus steigern (vgl. Adam 2012: I; Simons 2003). Insbesondere im Zeitalter der Globalisierung fungieren Großprojekte mit städtebaulichen und architektonischen Qualitäten als strategische Instrumente, um internationale Aufmerksamkeit zu generieren und die Wettbewerbsfähigkeit von Städten im globalen Standortwettbewerb nachhaltig zu stärken (vgl. Dziomba et al. 2007: 5). Die Zahl urbaner Großprojekte hat im europäischen Kontext in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen (vgl. Fainstein 2008: 768, Flyvbjerg 2014: 11). Der Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft und ein weitreichender Strukturwandel haben Industriebrachen und militärische Konversionsflächen freigesetzt, zu deren Revitalisierung Großprojekte genutzt werden (vgl. Adam 2012: I; Fainstein 2008: 768). Typische Beispiele für solche Vorhaben sind der Bau von Einkaufszentren, die Verlagerung von Flughäfen, groß angelegte Infrastrukturprojekte oder temporäre Großveranstaltungen wie internationale Bauausstellungen oder die Ausrichtung der Olympischen Spiele (vgl. Dziomba et al. 2007: 6 f.). Die Anlässe für die Initiierung von Großprojekten sind daher vielfältig, und die an sie gerichteten Erwartungen hoch. In der Praxis führen Kostenüberschreitungen, Verzögerungen bei der Umsetzung und Überschätzungen der Renditen allerdings häufig zu problematischen Ergebnissen (vgl. Flyvbjerg 2014: 11; Dziomba et al. 2007: 5).

### 1.1.1 Großprojekte in der Kritik

Großprojekte und ihre Auswirkungen auf Stadtentwicklung stehen daher vermehrt in der planungstheoretischen Kritik (vgl. Leick et al. 2020:

252). Swyngedouw, Moulaert und Rodriguez (2002: 547 ff.) sehen großangelegte Stadtentwicklungsprojekte als Ausdruck einer neoliberalen Stadtpolitik, die marktorientiertes Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit priorisiert. Durch die Ausrichtung der Großprojekte auf einkommensstarke Bevölkerungsgruppen oder potentiell hochwertige Wirtschaftstätigkeiten, entstehe Swyngedouw et al. zufolge eine einseitige Profilierung von Eliten, während die Belange der Allgemeinheit weitgehend unberücksichtigt blieben (vgl. Swyngedouw et al. 2002: 572). Die resultierende sozialräumliche Fragmentierung würde zudem durch eine fehlende Integration in übergeordnete Planungen verstärkt werden, wodurch die Auswirkungen auf die Gesamtstadt weitestgehend unklar blieben (vgl. ebd.: 547, 576).

### Privatisierung und der unbegabte Akteur

Groß angelegte urbane Entwicklungsprojekte stehen zudem in der Kritik, ein Demokratiedefizit aufzuweisen, da die Beteiligung der Öffentlichkeit häufig auf formale Verfahren beschränkt sei und eine intransparente Entscheidungsfindung in geschlossenen Gruppen stattfinden würde, bei der die zentralen Zielvorgaben in frühen Projektphasen getroffen werden (vgl. Swyngedouw et al. 2002: 547, 579; Dziomba et al. 2007: 8; Leick et al. 2020: 252). Damit einher gehe die zunehmende Nutzung von planerischen und politischen Ausnahmeregelungen, die ebenfalls auf eine neoliberale Stadtpolitik zurückzuführen seien und sich in einer veränderten Geometrie der Macht bei der Steuerung der Urbanisierung widerspiegeln würden (vgl. Swyngedouw et al. 2002: 547). Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass Großprojekte häufig durch eine „Entkommunalisierung“ oder „Entstaatlichung“ charakterisiert sind, wobei traditionell öffentliche Aufgaben der Flächenentwicklung an private Akteure übertragen werden. Diese zunehmende Privatisierung städtischer Entwicklungsprozesse

se geht mit der Annahme einher, es bestehe ein Verlust der öffentlichen Kontrolle durch eine Enthoheitlichung der Planung zugunsten privatwirtschaftlicher Entscheidungslogiken (vgl. Bruns-Berentelg 2012: 73).

Dieser Kritik an Privatisierung steht – paradoxerweise – eine konträr wahrgenommene Unfähigkeit staatlich organisierter Bürokratie gegenüber, zeitgemäße urbane Räume zu schaffen und Innovation zu generieren (vgl. Siebel et al. 2001: 529). Da die bürokratische Verwaltung in einer stark hierarchischen Struktur angelegt und auf Routineaufgaben sowie Konsensbildung ausgelegt ist, ist die Anpassung an neue Herausforderungen oder die Entwicklung kreativer Lösungswege lediglich sehr eingeschränkt möglich (vgl. Ibert 2009: 20). Es lässt sich daher argumentieren, dass politische Logiken innerhalb staatlicher Strukturen oft innovative Stadtentwicklung hemmen (vgl. Siebel et al. 2001: 529).

Zurückführen lässt sich diese Annahme auf den Wandel der Steuerung der städtischen Politik infolge veränderter ökonomischer Rahmenbedingungen und einen gesellschaftlichen Strukturwandel, der sich in einer kulturellen und ethnischen Diversifizierung zeigt. Der daraus entstandene Diskurs zeichnet sich in einer „New Urban Governance“ ab, bei der das öffentliche städtische Steuerungssystem durch ein Spektrum von privaten Akteuren ergänzt wird, die an der Entscheidungsfindung und Realisierung von Stadtentwicklung beteiligt sind (vgl. Häußermann 2006: 124 ff.). Dieser Übergang von „Government zu Governance“ wird zudem dadurch forciert, dass Städte aufgrund fehlender finanzieller Ressourcen und neuer Aufgabenanforderungen durch eine projektförmige Steuerung oftmals überfordert sind, Großprojekte in eigener Regie durchzuführen. Sie sind somit auf die Kooperation mit privaten Akteuren angewiesen, die sie bei der Organisation und Umsetzung unterstützen (vgl. ebd.: 124 ff.).

### 1.1.2 „Gegenmodell“ HafenCity?

Die vorherrschende Kritik an städtischen Großprojekten, die oft als Ausdruck einer neoliberalen Politik wahrgenommen wird, zeigt sich in einer Verschiebung der Steuerungsmacht vom Staat in Richtung Markt und einer gleichzeitigen „Unbegabtheit“ des politisch-administrativen Systems, innovative Stadtentwicklung zu schaffen. Allerdings tendiert diese Perspektive dazu, urbane Vorhaben ungeachtet ihrer spezifischen Rahmenbedingungen, ihrer geografischen Verortung und Steuerungsmechanismen zu generalisieren. Dadurch wird eine differenzierte Analyse der steuernden Akteure und ihrer Handlungen im Raum vernachlässigt (vgl. Bruns-Berentelg 2012: 69 f.).

In Anbetracht der vielfältigen Herausforderungen, mit denen Städte konfrontiert sind, wie dem anhaltenden Klimawandel, Globalisierungs- und Urbanisierungsprozessen und einer Verschärfung der sozialen Ungleichheiten, stoßen sektorale Lösungsansätze an ihre Grenzen, da sie die komplexen Wechselwirkungen des urbanen Raums vernachlässigen. Daher werden vermehrt Ansätze einer integrierten Stadtentwicklung angestrebt, um zukunftsfähige städtische Räume zu entwickeln (vgl. Heinig 2022: 7). Bei der Suche nach einer Form der Trägerschaft treten Stadtentwicklungsgesellschaften als eine Sonderorganisation von Stadtentwicklung in den Fokus, die insbesondere bei anspruchsvollen und groß angelegten Projekten eingesetzt werden (vgl. Fontaine-Kretschmer et al. 2022: 47).

Die HafenCity Hamburg stellt nicht nur die Transformation eines ehemaligen Hafenareals, eine Erweiterung der Hamburger Innenstadt und ein urbanes Waterfront-Projekt dar, sondern ist seit der Initiierung 1997 und dem offiziellen Projektstart im Jahr 2000 eines von Europas bedeutendsten Stadtentwicklungsprojekten der Gegenwart. Aufgrund des hohen Investitionsvolumens von insgesamt 13 Mrd. Euro aus privaten und öffentlichen Investitionen und einer Gesamtfläche von 157 Hektar lässt sich die Ha-

fenCity als städtebauliches Großprojekt einordnen (vgl. HafenCity Hamburg GmbH 2021: 1f.). Die Steuerung des Vorhabens erfolgt durch die HafenCity GmbH, eine eigens für dieses Projekt gegründete städtische Entwicklungsgesellschaft (vgl. Bruns-Berentelg et al. 2020: 169 f.). In diesem Kontext stellt sich die Frage, ob die HafenCity, gesteuert durch eine öffentliche Stadtentwicklungsgesellschaft, ein alternatives Steuerungs- und Organisationsmodell darstellen kann, das die bemängelte Verschiebung vom Staat in Richtung Markt ausbalanciert, indem beide Sphären in ein produktives Wechselspiel gebracht werden. Es wird die Hypothese aufgestellt, dass die Organisationsform der Stadtentwicklungsgesellschaften, die an der Schnittstelle zwischen Staat und Markt agiert, zudem fähig ist, innovative und integrierte Stadtentwicklung zu leisten.

## 1.2 Forschungsinteresse

Während Stadtentwicklung vielfach Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen ist, wurde der spezifische Beitrag von Stadtentwicklungsgesellschaften bei der Entwicklung und Umsetzung großer urbaner Stadtentwicklungsprojekte bislang weniger intensiv erforscht. Insbesondere die organisatorischen und prozessualen Aspekte von Stadtentwicklungsgesellschaften als Sonderorganisation der Stadtentwicklung bilden somit einen relevanten Forschungsgegenstand. Das Erkenntnisinteresse richtet sich auf die Steuerung komplexer räumlicher Transformationsprozesse durch Stadtentwicklungsgesellschaften und deren Unterschiede zu staatlichen oder rein marktlichen Steuerungsmodellen. Im Mittelpunkt steht die Analyse ihrer organisationalen und steuerungsbezogenen Bedingungen bei der Planung sowie der Entwicklung und Umsetzung integrierter Stadtentwicklungsprojekte. Dabei sollen sowohl die Organisations- und Prozessstrukturen als auch die Potentiale und Herausforderungen von Stadtentwicklungsgesellschaften identifiziert werden.

Ausgehend von diesem wissenschaftlichen Interesse wurde folgende Forschungsfrage formuliert:

**Inwiefern lassen sich komplexe räumliche Transformationsprozesse im Kontext integrierter Stadtentwicklung durch Stadtentwicklungsgesellschaften tragen und welche Implikationen ergeben sich daraus für die Governance urbaner Großprojekte?**

Um zur Struktur der Arbeit beizutragen, wurden zudem Unterfragen entwickelt, die eine schrittweise Beantwortung der übergeordneten Frage ermöglichen.

- Welche Rahmenbedingungen führen zur Gründung von Stadtentwicklungsgesellschaften?
- Wie sind Stadtentwicklungsgesellschaften organisiert und strukturiert und welche Unterschiede bestehen zu anderen Formen der Trägerschaft?
- Welche Herausforderungen und Potentiale bestehen für Stadtentwicklungsgesellschaften bei der integrierten Entwicklung des urbanen Raums?
- Welche Schlüsse lassen sich aus bestehenden Projekten und Erfahrungen für künftige integrierte Stadtentwicklung durch staatliche Stadtentwicklungsgesellschaften ziehen?

Ziel dieser Masterthesis ist es, die Rolle von Stadtentwicklungsgesellschaften als Träger integrierter Stadtentwicklung zu untersuchen und zu analysieren, wie sie innerhalb von Governance-Strukturen agieren. Dabei soll erforscht werden, inwieweit Stadtentwicklungsgesellschaften dazu beitragen können, die Herausforderungen moderner Stadtentwicklung zu bewältigen und welche Faktoren ihren Erfolg beeinflussen. Die angestrebten Erkenntnisse zielen darauf ab, die Steuerungsprozesse von Stadtentwicklungsgesellschaften bei der integrierten Entwicklung von städtebaulichen Großprojekten im Detail zu verstehen. Sie sollen dazu beitragen, ein tiefe-

res Verständnis für die Mechanismen und Prozesse zu entwickeln, die für den Erfolg urbaner Transformationsprojekte entscheidend sind. In Hamburg können sowohl staatliche als auch privatisierte Stadtentwicklungsgesellschaften von den angestrebten Erkenntnissen profitieren.

### 1.3 Forschungsdesign und methodisches Vorgehen

Die vorliegende Masterthesis ist in sechs Kapitel unterteilt. Im ersten Kapitel wird die Forschung einleitend durch die Ausgangs- und Problemlage sowie das Forschungsinteresse eingeführt. Das zweite Kapitel bildet die theoretische Grundlage und beleuchtet die Spezifika von Stadtentwicklungsgesellschaften als Träger integrierter Stadtentwicklung aus der Governance-Perspektive. Der theoretische Zugang zur Arbeit erfolgte über die Auswertung von Literatur- und Internetrecherchen aus Sekundärquellen und diente der Abbildung des Forschungsstandes. Im dritten Kapitel wird die angewandte Methodik erläutert, die zur Erhebung und Auswertung qualitativer Daten verwendet wurde. Das vierte Kapitel befasst sich mit der Fallstudie zur HafenCity, die als zentraler Untersuchungsgegenstand dient. Darauf aufbauend folgt im fünften Kapitel die Analyse, in der die Fallstudie detailliert ausgewertet wird und die gesammelten Erkenntnisse diskutiert werden. Abschließend werden im sechsten Kapitel die zentralen Ergebnisse im Fazit zusammengeführt und die eingangs aufgestellte zentrale Forschungsfrage beantwortet.

Den Kern der empirischen Arbeit bildet eine Fallstudie (auch Case Study genannt). Der Forschungsgegenstand der Steuerung integrierter Stadtentwicklungsprozesse durch kommunale Stadtentwicklungsgesellschaften wird am Fall der HafenCity Hamburg untersucht.

Bei einer Fallstudie handelt es sich „um die komplexe, ganzheitliche Analyse einer bestimmten Untersuchungseinheit“ (Häder 2019: 371). Fallstudien betrachten die untersuchte

Einheit als Ganzes und sind darauf ausgelegt, alle relevanten Determinanten des Untersuchungsgegenstandes mit einzubeziehen (vgl. ebd.: 372) und konzentrieren sich daher auch auf die Entwicklungen sowie die jeweiligen Beziehungen zur Umwelt, das heißt auf den Kontext des Falls (vgl. Flyvbjerg 2011a: 301). Dadurch können kontextspezifisches Wissen und Erfahrungen vermittelt werden. Dies ermöglicht es, die Distanz zum Untersuchungsgegenstand zu verkleinern, um die Wirkung und den Nutzen der Forschung klarer und überprüfbarer zu machen. Aufgrund dieses umfassenden und detaillierten Ansatzes weisen Fallstudien eine hohe Intensität, Vollständigkeit und Tiefe hinsichtlich der untersuchten Einheit auf (vgl. ebd.: 301, 303).

Die Methodik der Fallstudie ist qualitativ ausgerichtet und nicht an eine bestimmte Erhebungstechnik gebunden, sondern bedient sich in Abhängigkeit des Falls unterschiedlicher Techniken und Strategien der Informationsgewinnung (vgl. Häder 2019: 372 f.). Die erkenntnistheoretischen Vorteile der Anwendung einer Fallstudie liegen daher insbesondere im Verständnis des Kontextes und des Prozesses. So können die Kausalitäten eines Falles offengelegt und die Ursachen mit den Ergebnissen verknüpft werden. Dies hilft, die Bedeutung der Ergebnisse im Detail zu verstehen und schafft die Grundlage, um fundierte Schlussfolgerungen ziehen zu können (vgl. Flyvbjerg 2011a: 314).

#### Auswahl des Falls

Bei dem ausgewählten Fall handelt es sich um den Stadtteil HafenCity in der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH). Der Fokus liegt auf der HafenCity Hamburg GmbH (HCH). Als städtische Stadtentwicklungsgesellschaft wurde die HCH bei der Transformation des ehemaligen Hafens zur heutigen HafenCity als zentraler Akteur für die Steuerung eingesetzt. Damit ist sie für die Aufgabe der Entwicklung von „Europas größte[m] innerstädtische[n] Stadtentwicklungsvorhaben“ (HafenCity Hamburg GmbH o.



**Abb. 1:** Baustelle HafenCity.

J. h) verantwortlich. Die HCH (vormals Gesellschaft für Hafen- und Standortentwicklung) wurde spezifisch für die Entwicklung der HafenCity gegründet (vgl. Bruns-Berentelg et al. 2020: 169 f.). Im deutschen Kontext kann die HafenCity als Pionier der integrierten städtebaulichen Entwicklung durch eine Stadtentwicklungsgesellschaft im städtischen Eigentum angesehen werden. Sie besitzt eine spezifische und vorbildlose Governance-Struktur, die „charakterisiert [wird] durch eine starke staatliche Investitionsrolle im Bereich der Infrastruktur und der öffentlichen Räume, durch ein starkes regulatives Regime [sowie durch] eine induzierte kleinteilige Marktmobilisierung“ (Bruns-Berentelg 2012: 73 ff.).

In Anlehnung an Flyvbjergs (2011a: 307) Strategien der Fallauswahl wurde der Fall HafenCity informationsorientiert ausgewählt, das heißt auf Grundlage der Erwartung, dass der spezifische Fall einen hohen Informationsgehalt aufweist. Der wissenschaftliche Diskurs setzt sich bereits seit vielen Jahren mit der Erweiterung der Hamburger Innenstadt in das ehemalige Hafengebiet an der Elbe auseinander. Daher besteht eine große Bandbreite an Literatur und Dokumenten, auf die zurückgegriffen werden kann.

Ein Fall entwickelt sich typischerweise im Verlauf der Zeit. Das bedeutet, dass die Fallentwicklung als eine zeitliche Abfolge konkreter und zusammenhängender Ereignisse verstanden werden kann, die in einem spezifischen Kontext stattfinden und in ihrer Gesamtheit den Fall konstituieren (vgl. Flyvbjerg 2011a: 301). Der Untersu-

chungszeitpunkt erweist sich bei der HafenCity gegenwärtig als sehr geeignet, da sich das Vorhaben bereits in einem fortgeschrittenen Stadium der Projektlaufzeit befindet. Dies ermöglicht eine umfassende Analyse sowohl abgeschlossener als auch laufender Prozesse.

Bei der HafenCity handelt es sich weiterhin um einen paradigmatischen Fall. Paradigmatische Fälle, wie von Flyvbjerg (2011a) konzeptualisiert, fungieren als „Metapher oder Schule für den Bereich, den der Fall betrifft“ [Übers. d. Verf.]. Sie können daher als besonders aussagekräftige Fälle verstanden werden, die als Modellfall die wesentlichen Charakteristika des Untersuchungsgegenstandes hervorheben. Dadurch wird ein tiefes Verständnis des zugrunde liegenden Phänomens ermöglicht (vgl. ebd.: 307). Der Modellcharakter der HafenCity hat sich bereits in der Vergangenheit gezeigt, da das Vorhaben sowohl national als auch international oft als Referenz herangezogen wird. Als Fallstudie kann die HafenCity als ein paradigmatischer Fall für die Integration von marktwirtschaftlichen Aspekten in die städtische Steuerung von Stadtentwicklung herangezogen werden. Die analytische Betrachtung der HafenCity verspricht somit, über den spezifischen Kontext hinaus, Erkenntnisse zu generieren, die zur Weiterentwicklung des Ansatzes der integrierten Stadtentwicklung beitragen können. Dies erfordert allerdings zunächst eine kritische Einordnung des Falls unter Berücksichtigung der theoretischen Grundlagen sowie der lokalen und institutionellen Rahmenbedingungen.

## 2.

# Steuerung integrativer Prozesse der urbanen Governance

- 2.1 Integrierte Stadtentwicklung
- 2.2 Governance
- 2.3 Raumproduktion durch  
städtebauliche Großprojekte
- 2.4 Die Frage der Steuerung
- 2.5 Stadtentwicklungsgesellschaften
- 2.6 Entwicklung eines Analysemodells:  
Drei Dimensionen der Integration

# STEUERUNG INTEGRATIVER PROZESSE DER URBANEN GOVERNANCE **2**

Im Folgenden wird ein Überblick über die theoretischen Grundlagen gegeben, auf denen die vorliegende Arbeit aufbaut. Im Zuge dessen werden die Zusammenhänge zwischen den Themenbereichen integrierte Stadtentwicklung und Governance aufgezeigt und Großprojekte als Instrument der Raumproduktion erläutert. Ausgehend von der Frage nach einer geeigneten Trägerschaft wird der Fokus auf Stadtentwicklungsgesellschaften und ihre spezifische Form der Organisation gerichtet.

## 2.1 Integrierte Stadtentwicklung

Stadtentwicklung zielt darauf ab, die vielfältigen internen und externen Veränderungsprozesse, denen Städte und Gemeinden ausgesetzt sind, zu analysieren und zielgerichtet zu lenken (vgl. Beckmann 2018: 1064). Integrierte Stadtentwicklung stellt dabei einen ganzheitlichen und fachübergreifenden Ansatz dar, bei dem „die räumlichen, sektoralen und zeitlichen Aspekte der Schlüsselbereiche der Stadtpolitik aufeinander abgestimmt werden“ (BBSR 2017: 9).

Bereits Ende der 1960er Jahre fand das Konzept der integrierten Stadtentwicklung in Reaktion auf sich verändernde Rahmenbedingungen in Politik und Verwaltung und einem steigenden Wettbewerbsdruck Einzug in die kommunale Planung. Dabei wurde eine stark analytische und verwissenschaftlichte Ausrichtung verfolgt, basierend auf der technokratischen Annahme, statistische Daten hätten verstärkte Planungsrelevanz (vgl. Beckmann 2018: 1064; Franke et al.

2009: 253 f.). Dementsprechend erfolgte die Planung des Raumes auf der Grundlage relevanter Einflussgrößen wie beispielsweise der Bevölkerungs- und Wohnflächenentwicklung sowie des Verkehrsaufkommens (vgl. Adam 2009: 1). Mit dem Instrument der Stadtentwicklungsplanung erhoffte man sich eine erhöhte Rationalität der öffentlichen Planung, insbesondere bei der kommunalen Entscheidungsfindung. Ende der 1980er Jahre kam es zu einem Strukturwandel, bei dem eine stärkere Ausrichtung auf Projekte und Marktdynamiken die ganzheitliche Betrachtungsweise der integrierten Stadtentwicklung ablöste. Diese Abkehr ist vornehmlich darauf zurückzuführen, dass die tatsächliche Umsetzung der Ziele häufig nicht erfolgte (vgl. Beckmann 2018: 1064; Franke et al. 2009: 253 f.).

Seit Ende der 1990er Jahre erfuhren integrierte Ansätze der Stadtentwicklung eine Renaissance (vgl. Franke et al. 2009: 254). Während fachlich orientierte Verwaltungsstrukturen weiterhin spezialisierte Fachplanungen auf Basis fachspezifischer Methoden entwickelten, zeigte sich angesichts der komplexen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zunehmend die Notwendigkeit für fachübergreifende Ansätze (vgl. Heinig 2022: 17 f.). Die 2007 beschlossene „Leipzig Charta“ kann als Schlüsseldokument der integrierten Stadtentwicklung angesehen werden. In der Charta verpflichteten sich alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) dazu, „einen integrierten Ansatz in der Stadtentwicklung zu verfolgen und voranzubringen“ (BBSR 2017: 9). Im Jahr 2020 wurde das Konzept zudem durch die Neue Leipzig Charta weiterentwickelt (vgl.

Heinig 2022: 32). Ein Blick auf die nationale Praxis zeigt, dass eine integrierte Stadtentwicklung in Deutschland sowohl von Bund, Ländern und Kommunen als auch von zahlreichen Städten und Gemeinden aktiv verfolgt wird (vgl. BBSR 2017: 9, 28).

Wesentlicher Unterschied zu vorherigen Ansätzen der integrierten Stadtentwicklung liegt in der Problem- und Umsetzungsorientierung (vgl. Adam 2009: 1). Städtische Probleme werden durch eine gebietsbezogene Annäherung und eine räumliche Perspektive in Gänze analysiert und bearbeitet, wodurch auch soziale, wirtschaftliche und ökologische Interdependenzen erfasst werden können (vgl. BBSR 2017: 11). Durch den Ortsbezug soll sichergestellt werden, dass Maßnahmen auf der jeweils geeigneten räumlichen Ebene – ob Quartier, Stadt oder Region – umgesetzt werden. Gleichzeitig wird angestrebt, die verschiedenen Ebenen miteinander zu verknüpfen (vgl. Heinig 2022: 32). Die Umsetzung des Konzeptes bezieht sich zudem auf eine inhaltliche, fachliche Integration. Diese umfasst den Anspruch, die im Raum kumulierenden Interessen untereinander abzuwägen und fachübergreifend zu lenken. Dementsprechend soll die integrierte Stadtentwicklung die an der öffentlichen Planung beteiligten Akteure aus verschiedenen sektoralen Handlungsfeldern integrieren (vgl. Heinig 2022: 19; Franke et al. 2009: 256). Im Sinne eines holistischen Ansatzes sind nicht nur Politik, Verwaltung und Wirtschaft einzubeziehen, sondern insbesondere auch die Bürgerinnen und Bürger, um auf lokale Bedürfnisse reagieren zu können (vgl. BBSR 2017: 9).

### 2.1.1 Zur Begrifflichkeit

Der Begriff der integrierten Stadtentwicklung ist im kommunalen Alltag mittlerweile omnipräsent. Hinsichtlich Auffassung und Herangehensweise zeigen sich jedoch kommunale Unterschiede, da er weitreichend auslegbar ist (vgl. Heinig 2022: 7; Beckmann 2018: 1064). Auch geht die Wiederauflebung der „integrierten Stadtentwick-

lung“ mit einer Vielzahl neuer integrierter Ansätze auf der kommunalen Planungsebene einher. Die Konzept- und Programmviefalt reicht von integrierten regionalen Leitbildern über integrierte Stadtteilkonzepte bis hin zu integrierten sektoralen Konzepten, wie integrierten Verkehrs-, Wohn- und Einzelhandelskonzepten (vgl. Franke et al. 2009: 254).

Aufgrund dieser Begriffsunschärfe wird im Kontext dieser Arbeit eine eigene Definition festgelegt: Integrierte Stadtentwicklung bezeichnet einen ganzheitlichen Planungsansatz, der verschiedene Fachsektoren wie Stadt-, Verkehrs- und Freiraumplanung miteinander verknüpft und diese auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen koordiniert. Wesentliche Merkmale sind die Bündelung von Ressourcen, die aktive Einbindung vielfältiger Akteurskonstellationen, einschließlich Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung, sowie der Aufbau von kommunalen Partnerschaften. Dabei werden diverse prozessuale Elemente vor dem Hintergrund sowohl kurzfristiger Handlungsbedarfe als auch langfristiger Steuerungserfordernisse berücksichtigt. Integrierte Stadtentwicklung erfordert daher querschnittsorientierte Organisationsstrukturen, die in der Lage sind, alle verfahrenstechnischen Aspekte, Entscheidungen, Wirkungsabschätzungen sowie die anschließende Umsetzung zu bewältigen (vgl. Beckmann 2018: 1064; Franke et al. 2009: 254).

### 2.1.2 Planungsinstrumentarium und Steuerungsansatz

Ein zentraler Bestandteil des Planungsinstrumentariums der integrierten Stadtentwicklung ist die Ausarbeitung integrierter Konzepte. In Deutschland existieren verschiedene strategische Konzepte wie etwa das integrierte städtebauliche Entwicklungskonzept (ISEK), das integrierte Handlungskonzept (IHK) sowie das integrierte Entwicklungskonzept (IEK). Diese im Zuge der Städtebauförderung des Bundes und der Länder eingeführten Konzepte beruhen im Wesentlichen auf demselben Grundprinzip und

werden häufig synonym verwendet (vgl. BMWSB 2023: 9). Es handelt sich um „[...] ein teilräumliches strategisches und umsetzungsorientiertes Steuerungsinstrument der Stadtentwicklung unter Berücksichtigung eines ganzheitlichen, integrierten Planungsansatzes, das in einem dialog- und prozessorientierten Verfahren erarbeitet und fortentwickelt wird“ (BMWSB 2023: 9).

Bei der Erstellung von integrierten Konzepten und Planungen lassen sich im Wesentlichen zwei Anlässe unterscheiden: endogene und exogene Faktoren. Endogene Anlässe ergeben sich aus räumlich lokalen Problemstellungen, wie der Forderung nach altersgerechtem Wohnraum infolge des demographischen Wandels. Exogene Anlässe wiederum entstehen durch externe Impulse. Hierbei kann es sich beispielsweise um Förderprogramme oder -richtlinien handeln (vgl. Franke et al. 2009: 258). Ein stark ausgeprägtes integriertes Handeln wird durch Entwicklungskonzepte gefördert, die den Anlass der Planung analysieren, klare Zielsetzungen formulieren und die Parameter der Kooperation zwischen den verschiedenen Akteuren definieren (vgl. Franke et al. 2009: 257).

Mit diesem mehrdimensionalen Ansatz gehen ein hoher Steuerungsanspruch sowie die Notwendigkeit eines engen intersektoralen Austauschs einher, um eine sachgerechte Abwägung der divergierenden Belange zu gewährleisten. Daher ist es von Relevanz, Bewusstsein für die Potentiale und Herausforderungen des Ansatzes zu schaffen und Entscheidungsträgern aus Politik und Verwaltung den damit einhergehenden Aufwand zu verdeutlichen (vgl. Beckmann 2018: 1064, 1067). Förderlich für die Konzeption und den Prozess integrierter Planung ist insbesondere die Bereitstellung personeller, finanzieller und zeitlicher Ressourcen (vgl. Beckmann 2018: 1067). Durch die Möglichkeit, auf ein breites Spektrum spezialisiertes Fachwissen zurückzugreifen und einen strukturierten Erfahrungsaustausch zu fördern, kann das benötigte Know-how entwickelt werden, um komplexe räumliche Prozesse zu steuern (vgl. BBSR 2017:

9). Die Steuerung sollte im Sinne eines starken integrierten Handelns nicht nur auf informeller Ebene erfolgen, sondern institutionalisiert werden, beispielsweise durch feste Zuständigkeiten oder regelmäßige Meetings (vgl. Franke et al. 2009: 267). Eine zentrale Herausforderung besteht darin, den stadtreionalen Kontext und das bestehende bereits integrierte Umfeld zu beachten und in die Planung einzubeziehen (vgl. Beckmann 2018: 1067; Adam 2009: II). Infolgedessen ergeben sich hohe Abstimmungs- und Aushandlungsbedarfe. Damit einher geht die anspruchsvolle Koordination der verschiedenen Akteure der integrierten Stadtentwicklung, die sektorenübergreifende Strukturen und partizipative Beteiligungsprozesse zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft notwendig macht (vgl. BBSR 2017: 86).

## 2.2 Governance

Die Frage, wer Städte integriert entwickelt, richtet den Fokus auf die im Gefüge der Stadt handelnden Akteure und ihre Beiträge zur Raumproduktion. Wie Klaus Selle (2008: 28) in diesem Kontext hervorhebt, ist Stadtentwicklung das Resultat diverser Aktivitäten „an den Märkten, im öffentlichen Sektor und in der lokalen Gesellschaft“. Die Stadt wird von einem demgemäß breiten Akteursspektrum entwickelt, das sich überlagert und wechselseitig beeinflusst (vgl. ebd.: 39). Die Debatte im Rahmen der integrierten Stadtentwicklung verdeutlicht, dass die aktuellen und vielschichtigen Herausforderungen vor denen Städte im Zeitalter der Globalisierung, Digitalisierung und des Klimawandels stehen, nur durch eine fach- und akteursübergreifende sowie räumlich orientierte Zusammenarbeit zu bewältigen sind (vgl. Heinig 2022: 7). Diese Orientierung hin zu einer verstärkten Zusammenarbeit der Akteure im urbanen Raum wird auch im planerischen Diskurs zur kommunalen Governance ersichtlich, bei dem nicht die Planung und ihre Verfahren im Mittelpunkt stehen, sondern die Akteure selbst (vgl. Selle 2008: 38).

### 2.2.1 Von Government zu Governance: Ein Paradigmenwechsel

Bis zum Ende der fordistischen Gesellschaftsformation dominierte in Deutschland ein relativ stabiles System der Stadtentwicklungssteuerung. Die Planung lag in den Händen der (Ober-)Bürgermeister und der Planungsämter der öffentlichen Verwaltung, „die im Steuerungssystem der deutschen Städte einen beherrschenden Einfluss ausübten“ (Häußermann 2006: 125). Dieses Modell der Steuerung basierte auf einem technokratischen Planungsverständnis, ausreichenden finanziellen Ressourcen und einem breiten politischen Konsens über die Ziele der Stadtentwicklung (vgl. Häußermann 2006: 121 f., 124 f.).

Der Übergang zur postfordistischen Ära brachte jedoch fundamentale Herausforderungen mit sich. Die Deregulierung des Weltmarktes, ökonomische Krisen und der daraus resultierende Strukturwandel führten zu einer Finanzkrise vieler Städte. Gleichzeitig nahm die kulturelle und ethnische Diversität der Stadtbevölkerung zu, wodurch die Anforderungen an die Stadtpolitik komplexer und vielschichtiger wurden. Die Städte sahen sich nun nicht mehr als Verwalter des Wachstums, sondern als Akteure in einem globalen Standortwettbewerb (vgl. Häußermann 2006: 123).

Gleichzeitig besteht eine tiefgreifende Legitimationskrise gegenüber staatlichen Institutionen. Der Staat wird zunehmend als „unbegabter Akteur“ wahrgenommen, dem die Fähigkeit abgesprochen wird, Innovation hervorzubringen oder mit der Dynamik der sich rapide verändernden sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Herausforderungen Schritt zu halten (vgl. Siebel et al. 2001: 529 f.). Insbesondere gegenüber den bürokratischen Strukturen besteht Skepsis. Kritisiert werden die internen Abläufe von Behörden, die durch langsame Entscheidungsprozesse, unzureichendes Kostenbewusstsein, starre Hierarchien sowie undurchsichtige und praxisferne Verwaltungsverfahren gekennzeichnet sind (vgl.

Hemkendreis 2018: 76).

In Reaktion auf die veränderten sozioökonomischen Rahmenbedingungen entwickelte sich eine „New Urban Governance“ heraus, die einen grundlegenden Wandel der Macht- und Steuerungsstrukturen auf der lokalen Ebene mit sich zog (vgl. Häußermann 2006: 124). Dieser Übergang von Government zu Governance beschreibt den Paradigmenwechsel vom traditionellen, hierarchischen Regieren (Government) hin zu kooperativen Steuerungsformen (Governance). Infolge der verstärkt netzwerkartigen Strukturen von Governance verschwimmen die Grenzen zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft, da sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Akteure miteinander kooperieren (vgl. Schmidt 2014: 14; Häußermann 2006: 124 f.).

Für die städtische Regierung ergaben sich daraus neue Anforderungen: Ein wesentliches Merkmal des Governance-Modells ist die Tendenz zu einer projektförmigen Stadtpolitik. An die Stelle langfristiger Planungen treten inhaltlich, zeitlich und räumlich begrenzte Projekte und der Fokus auf die Durchführung von singulären Großereignissen. Projekte haben im Gegensatz zu den trägen Verwaltungsstrukturen den Vorteil, dynamisch, überschaubar und, durch die Benennung klarer Ziele, zudem mediengerecht zu sein (vgl. Häußermann 2006: 127). Mit dem Aufkommen des städtischen Unternehmertums waren viele Städte zudem dazu angehalten, öffentliche wie private Partnerschaften aufzubauen, die es ihnen ermöglichten, ihre Wettbewerbsfähigkeit auszubauen (vgl. Salet 2008: 2346). In Ergänzung zur klassischen Steuerung treten zunehmend neue Organisationsformen auf. Insbesondere den Öffentlich-Privaten-Partnerschaften wird eine hohe Flexibilität, effizientes Management, ein verbesserter Informationsfluss sowie die Beschleunigung von Kooperationsprozessen zugeschrieben (vgl. Häußermann 2006: 129 f.).

Auch inhaltlich dominiert eine unternehmerische

Stadtpolitik, die zudem auf den interkommunalen Wettbewerb ausgelegt ist. Infolgedessen erfolgt in vielen Städten eine (Teil-)Privatisierung ehemals kommunaler Organisationen durch eine „GmbHisierung“, also die formelle Überführung ins Privatrecht, oder durch den Verkauf von Gesellschaftsanteilen kommunaler Organisationseinheiten. Besonders häufig handelt es sich dabei um zentrale öffentliche Dienstleistungen, beispielsweise in den Bereichen Energieversorgung, Wohnungswirtschaft und Gesundheitswesen (vgl. Sack 2012: 325, 321).

Das bedeutet nicht, dass Unternehmen zuvor grundsätzlich keinen Einfluss genommen hätten. Eine solche „Koproduktion“ des städtischen Raumes, bei der private Unternehmen durch Verwertungsinteressen oder den Besitz von Liegenschaften die Stadtentwicklung wesentlich beeinflusst haben, gab es bereits in der Vergangenheit. Ein prägnantes Beispiel hierfür ist das Ruhrgebiet, das durch den unternehmerischen Einfluss der Stahl- und Kohleindustrie stark geprägt wurde. Der Industriezweig war intensiv am städtebaulichen Planen und Handeln in der Region beteiligt, was sich in einer engen Abstimmung mit den kommunalen Planungsinstanzen widerspiegelte (vgl. Selle 2008: 31 ff.). Im Gegensatz zu früheren privat-öffentlichen Formen der Zusammenarbeit ist dieser Prozess jedoch mit weitreichenden Umstrukturierungen verbunden. Es vollzieht sich eine „Ökonomisierung der Verwaltung“, die durch die zunehmende Orientierung an wirtschaftlichen Rationalitäten in staatlichen und verwaltungsbezogenen Strukturen gekennzeichnet ist. Mit der Privatisierung erhofft man sich vor allem eine Steigerung von Effizienz und Effektivität. So tritt neben dem Verständnis von Steuerung als integrativem Governance-Prozess auch eine verstärkte Marktorientierung der Verwaltung in den Vordergrund (vgl. Häußermann et al. 2007: 295 f.).

Trotz der potentiellen Vorteile einer Projekt- und Marktorientierung bringt diese Tendenz auch Risiken mit sich. Die Projektorientierung kann

langfristige Entwicklungsperspektiven vernachlässigen und die räumliche und zeitliche Konzentration von Projekten kann zu einer un-systematischen Raumentwicklung führen. Die Ausgliederung städtischer Aktivitäten aus dem öffentlichen Sektor und die zunehmende Orientierung dieser an den Logiken des Marktes kann dazu führen, dass die demokratische Kontrolle einschränkt und die Verfolgung gemeinwohlorientierter Ziele erschwert wird (vgl. Häußermann 2006: 130). Insbesondere die Verwaltung und Parlamente verlieren angesichts der Privatisierung weitreichende Kontrollmöglichkeiten (vgl. Häußermann et al. 2007: 284).

### **2.2.2 Das Governance-Konzept**

Vor dem Hintergrund der Zielsetzung einer integrierten Stadtentwicklung und der beschriebenen veränderten Rahmenbedingungen, mit denen der Paradigmenwechsel von Government zu Governance einhergeht, stellt sich die zentrale Frage, wie Stadtentwicklung künftig gestaltet, getragen und gesteuert werden kann. Um dieser Fragestellung nachzugehen, wird zunächst der Begriff der Governance eingeführt und kontextualisiert.

Aus einem politikwissenschaftlichen Blickpunkt meint Governance eine „Betrachtungsweise gesellschaftlicher Prozesse und Ordnungsmuster“ (Selle 2008: 40), die der Auseinandersetzung mit der Vielfalt an handelnden Akteuren dient. Corporate Governance wiederum bezieht sich auf die Regelungen und Strukturen innerhalb von Unternehmen und damit auf die Unternehmensführung (vgl. Selle 2008: 41). Mehrebenen-Governance bezeichnet die Zusammenarbeit verschiedener staatlicher Ebenen (lokal, regional, national, EU) bei der Gestaltung und Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung (vgl. BBSR 2017: 11). Aber auch in den raumbezogenen Wissenschaften wird der Begriff indes- sen vermehrt genutzt, beispielsweise im Kontext lokaler, kommunaler, urbaner Governance (vgl. Selle 2008: 40).

Es zeigt sich, dass der Begriff der Governance

auf unterschiedlichen Handlungsebenen und in verschiedenen interdisziplinären Kontexten Anwendung findet, weshalb eine einheitliche Definition nur schwer möglich ist (vgl. Hemkendreis 2018: 29; Selle 2008: 42). Angesichts der Vielzahl an Governance-Verständnissen besteht daher einerseits eine gewisse Begriffsschwächung (vgl. Selle 2008: 40 f.), andererseits ist anzunehmen, dass aufgrund der breiten Anwendung in verschiedenen Zusammenhängen auch eine gewisse Anschlussfähigkeit an unterschiedliche Forschungsgebiete und Theorien gegeben ist (vgl. Schmidt 2014: 77).

Governance im Sinne dieser Forschungsarbeit meint die „Erweiterung des Steuerungsvermögens durch Kooperation“ (Hemkendreis 2018: 30). Das bedeutet, dass Kommunen, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft gemeinsam agieren, wobei der Staat eine stärker koordinierend-moderierende Funktion einnimmt und der Steuerungseinfluss an öffentliche und private Akteure verteilt wird (vgl. ebd.: 30). Verantwortlich für die Steuerung ist dementsprechend nicht eine zentrale Instanz, sondern die den Raum betreffenden Entscheidungen werden von Vielen getroffen (vgl. Selle 2008: 41).

### **Governance in der integrierten Stadtentwicklung**

Urbane Governance ist auf jene Steuerungsprozesse fokussiert, die auf kommunaler Ebene stattfinden und bietet daher insbesondere für die integrierte Stadtentwicklung einen Ansatz, um das Zusammenwirken staatlicher, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure in der Stadtentwicklung im Detail zu verstehen und gezielt zu steuern. Aus stadtpolitischer Sicht geht mit urbaner Governance daher eine Öffnung des Akteurkreises einher (vgl. Schmidt 2014: 14). Durch die gleichberechtigte Beteiligung stadtesellschaftlicher Akteure, ist die Kommunalpolitik gefordert, Entscheidungskompetenz abzugeben, während andere Akteure stärker in die Verantwortung gezogen werden. Dies setzt eine transparente Kommunikation voraus, um eine effektive Zusammenarbeit zu er-

möglichen. Verwaltungsinstanzen können durch netzwerkartige Strukturen zudem entlastet werden, indem Aufgaben, die traditionell in den Verantwortungsbereich der öffentlichen Verwaltung fallen, durch Externe, beispielsweise private Organisationen, übernommen werden (vgl. Heinig 2022: 108).

### **Viele Köche verderben den Brei? Herausforderungen der urbanen Governance**

Der Governance-Ansatz steht insbesondere hinsichtlich seiner Effektivität und Legitimität in der Kritik. Da der Ansatz auf eine breitenwirksame Beteiligung ausgelegt ist, besteht die Gefahr, dass Governance-Strukturen zu sogenannten „Talking Shops“ verkommen, in denen zwar umfangreiche Diskussionen geführt, aber nur selten konkrete Maßnahmen umgesetzt werden. Es ist also möglich, dass die Inklusion möglichst vieler Akteure zu komplexen und zeitaufwendigen Entscheidungsprozessen führt, wodurch die Handlungsfähigkeit der Governance-Strukturen eingeschränkt und somit die Effektivität beeinträchtigt wird. Andererseits stärkt eine transparente Beteiligung die demokratische Legitimation und verhindert, dass lokale politische Entscheidungen hinter geschlossenen Türen getroffen werden (vgl. Schmidt 2014: 17, 78). Erik Swyngedouw (2005: 1991) spricht in diesem Zusammenhang von der „Janusköpfigkeit“ der Governance, da sie sowohl Potentiale für partizipative Entscheidungsfindung bietet, gleichzeitig jedoch aufgrund ihrer Komplexität und Vielstimmigkeit die Entscheidungs- und Handlungseffizienz beeinträchtigen kann.

Dennoch erweist sich das Konzept der urbanen Governance als geeignet, um die im Raum stattfindenden Aushandlungsprozesse zu verdeutlichen. Städte sind nicht ausschließlich das Ergebnis einer rein hoheitlichen staatlichen Planung, sondern werden maßgeblich durch viele verschiedene städtische Akteure produziert (vgl. Heinig 2022: 108). Das Einnehmen einer „Governance-Perspektive“ dient dazu, den Fokus auf alle handelnden Akteure sowie ihre

Interdependenzen zu legen. Der Ansatz bietet daher die Möglichkeit, das Akteurspektrum differenziert zu betrachten, um so ihre Einflussnahme und ihr Handeln analysieren zu können (vgl. Selle 2008: 46).

## 2.3 Raumproduktion durch städtebauliche Großprojekte

Geprägt von den tiefgreifenden soziokulturellen, politischen und ökonomischen Veränderungen vollzog sich Ende des 20. Jahrhunderts eine Neuordnung des Städtischen. Die Globalisierung beschleunigte den wirtschaftlichen Strukturwandel, wodurch traditionelle Industriezweige an Bedeutung verloren haben, während Dienstleistungs- und Wissensökonomie ins Zentrum rückten. Städte wurden zu Arenen des globalen Wettbewerbs um Investitionen, Talent und Tourismus. Dieser Druck führte dazu, dass Städte neue Strategien entwickeln mussten, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und sich im internationalen Kontext zu positionieren (vgl. Swyngedouw et al. 2002: 550). Im Rahmen der verfolgten projektorientierten Stadtentwicklung (vgl. Häußermann 2006: 127) entwickelten sich Großprojekte zum Schlüsselinstrument, um wirtschaftliches Wachstum zu fördern und die Wettbewerbsfähigkeit von Städten zu stärken (vgl. Swyngedouw et al. 2002: 550).

Projekte sind temporäre Organisationen, die an einem definierten Endpunkt oder mit der Erreichung eines bestimmten Ziels abgeschlossen werden (vgl. Davies 2017: 67 f.). Zu den sogenannten „Großprojekten“ zählen im planerischen Kontext sowohl umfangreiche städtebauliche als auch infrastrukturelle Vorhaben. In einem erweiterten Verständnis zählen hierzu auch temporäre Projekte und Großereignisse, wie etwa die Austragung der Olympischen Spiele oder Weltausstellungen (vgl. Leick et al. 2020: 252). Aufgrund ihrer Größe werden sie häufig auch als Megaprojekte bezeichnet (vgl. ebd.: 252), im infrastrukturellen Kontext definiert als Projekte mit

einem Budget von mehr als 1 Milliarde Dollar (vgl. Davies et al. 2017).

Seit den 1990er Jahren ist in fast allen europäischen Metropolregionen Europas daher eine Raumproduktion durch Großprojekte mit gemischter Nutzung zu verzeichnen (vgl. Salet 2008: 2343). Die Planung und Durchführung dieser groß angelegten Stadtentwicklungsprojekte umfasste unter anderem Hafenanlagen, internationale Veranstaltungen, Geschäftszentren und Parks und war darauf ausgelegt, dem wachsenden externen Wettbewerbsdruck standzuhalten (vgl. Swyngedouw et al. 2002: 548).

Oft entwickeln Großprojekte eine Eigendynamik, die mit fortschreitendem Projektverlauf immer schwerer kontrollierbar wird. Der Zeitpunkt, an dem Änderungen nur noch schwer oder nicht mehr durchsetzbar sind, wird als „point of no return“ bezeichnet und ist meist schnell erreicht. Dies wird besonders problematisch, wenn sich die Rahmenbedingungen ändern und eine Anpassung erforderlich wird (vgl. Simons 2003). Charakteristisch für Großprojekte sind lange Realisierungszeiträume sowie eine Vielzahl an beteiligten Akteuren. Oft bestehen sie aus einzelnen Teilprojekten, die funktional miteinander verbunden sind und eine gemeinsame, übergeordnete Projektvision verfolgen (vgl. ebd.).

Großprojekte sind komplex und teuer. Häufig werden die anfallenden Kosten unterschätzt, der angesetzte Zeitplan nicht eingehalten und die positiven Effekte der Projekte überschätzt. Hauptursache für diese Probleme ist, dass Planer die Risiken im Zusammenhang mit der Komplexität der Projekte sowie die möglichen Änderungen im Umfang oder Zeitplan systematisch unterschätzen (vgl. Flyvbjerg 2011b: 321 ff.). Die Ergebnisse sind auch in Bezug auf die innovative Integration ökonomischer, sozialer und nachhaltiger Ziele oft wenig erfolgreich (vgl. Salet 2008: 2343). Großprojekte sind sowohl für öffentliche als auch für private Akteure mit erheblichen Risiken verbunden. Ihre primäre Ausrichtung auf Rentabilität rückt die städtebau-

liche Qualität vermehrt in den Hintergrund. Dies führt dazu, dass massive Gebäudestrukturen geschaffen werden, die sich in ihrer Gestaltung stark ähneln und kaum zur Förderung von Urbanität beitragen (vgl. Fainstein 2008: 783, 768). Fainstein (2008: 783) hebt zudem hervor, dass die Frage, ob die durch die gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit erzielten Gewinne der gesamten Gesellschaft zugutekommen, maßgeblich vom Umfang des staatlichen Engagements zugunsten des öffentlichen Nutzens abhängt.

Im planungstheoretischen Diskurs wurde diese Entwicklung seither mit Skepsis betrachtet: Sowohl die Projektergebnisse als auch die Steuerung durch Partnerschaften stehen stark in der Kritik (vgl. Salet 2008: 2348). Großprojekte werden einer neoliberalen Stadtpolitik zugeschrieben, die den Bestrebungen des städtischen Unternehmertums folgt und marktorientiertes Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit in den Mittelpunkt stellt (vgl. Swyngedouw et al. 2002: 572; Salet 2008: 2346). Der Fokus werde dadurch auf einkommensstarke Bevölkerungsgruppen oder potentiell hochwertige Wirtschaftstätigkeiten gelegt, wodurch eine „Elitenbildung“ entstehe und die Belange der Allgemeinheit weitgehend unberücksichtigt blieben (vgl. Swyngedouw et al. 2002: 572). Kritisiert wird zudem der Mangel an demokratischer Teilhabe und eine unzureichende Einbindung der Projekte in übergeordnete Planungssysteme (vgl. ebd.: 547, 576).

### 2.4 Die Frage der Steuerung

Die vorangegangene Auseinandersetzung mit Governance in der integrierten Stadtentwicklung zeigt: Das Feld der Stadtentwicklung ist komplex. Angesichts der Entwicklungen von Städten und den multiplen Krisen, mit denen Planer und Planerinnen konfrontiert sind, ist anzunehmen, dass sich der Grad der Komplexität zukünftig weiter erhöhen und die Vielfältigkeit von Problemstellungen im urbanen Raum zunehmen wird (vgl. Fontaine-Kretschmer et al.

2022: 47). Die Charakterisierung des Staates als „unbegabter Akteur“, der strukturell nicht in der Lage ist, Innovation zu fördern (vgl. Siebel et al. 2001: 529 f.), sowie die Unzulänglichkeit herkömmlicher Instrumente der Stadtentwicklung angesichts der neuartigen und komplexen Herausforderungen, wird die Notwendigkeit einer innovativen Planung evident. Vor dem Hintergrund globaler Herausforderungen wie des Klimawandels, der notwendigen Anpassung an dessen Folgen sowie der fortschreitenden Digitalisierung urbaner Räume wird die Verankerung von Innovation als zentralem Ziel in Planungsprozessen zunehmend unabdingbar (vgl. Ibert 2009: 18). Hinsichtlich der Planbarkeit von Innovationen wird nach Ibert (2009: 26) davon ausgegangen, dass Innovationen zwar an sich nicht planbar sind, sich aber „organisatorische Rahmenbedingungen schaffen [lassen], unter denen Innovationen mit erhöhter Wahrscheinlichkeit zustande kommen“. Großprojekte stellen in diesem Kontext aufgrund ihrer Dimension und Komplexität besondere Anforderungen an Steuerungsprozesse. Da es sich bei Großprojekten nicht um Routineaufgaben handelt, werden zu ihrer Durchführung häufig „neue Planungsverfahren außerhalb der herkömmlichen Planungsstrukturen und privatrechtlich organisierten Entwicklungsgesellschaften geschaffen“ (Simons 2003).

Das zentrale Problem, das in diesem Kontext erkennbar wird, ist die Herausforderung, effektive und legitimierte Steuerungsstrukturen für die integrierte Stadtentwicklung zu schaffen, die den komplexen Anforderungen urbaner Governance gerecht werden und imstande sind, Innovation zu fördern. Daher ist es für Städte und Kommunen von Relevanz, geeignete Träger zu finden, die sie zukünftig bei der Stadtentwicklung unterstützen (vgl. Fontaine-Kretschmer et al. 2022: 47).

## 2.5 Stadtentwicklungsgesellschaften

Vor dem Hintergrund des skizzierten Problemaufriss sollen im Kontext dieser Arbeit Stadtentwicklungsgesellschaften als eine Sonderform der Organisation in den Fokus der Betrachtung gerückt werden. Sie verkörpern den Versuch, die Vorteile öffentlicher Steuerung mit der Flexibilität und Effizienz privatwirtschaftlicher Strukturen zu kombinieren und stellen daher eine Antwort auf die spezifischen Herausforderungen dar, die durch die beschriebenen sozioökonomischen und stadtpolitischen Wandel entstanden sind. Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, wie Stadtentwicklungsgesellschaften organisiert und strukturiert sind und welche Unterschiede zu anderen Formen der Trägerschaft bestehen.

### 2.5.1 Einführung: Definition, Aufgaben, Ziele

Seit Jahrzehnten haben sich Stadtentwicklungsgesellschaften (SEGs) als Partner der Stadt- und Kommunalverwaltungen und als Treiber städtischer Entwicklung etabliert (vgl. Fontaine-Kretschmer et al. 2022: 49). Als kommunale Unternehmen agieren Stadtentwicklungsgesellschaften als selbständige organisatorische Einheiten, um komplexe Aufgaben effizient zu bewältigen (vgl. Hemkendreis 2018: 87 ff.). Die genuin kommunale Tätigkeit der strategischen Entwicklung eines urbanen Raums wird an städtische Unternehmen ausgelagert, „die für die Stadt die Aufgabe der Planung, Entwicklung und Durchführung städtischer Projekte übernehmen“ (Burth et al. o. J.; vgl. Hemkendreis 2018: 90). Die Entwicklungsgesellschaften verfolgen dabei vor dem Hintergrund inhaltlicher und zeitlicher Zielvorgaben bestimmte Steuerungsaufgaben für die Stadt und bündeln sowohl fachliche als auch finanzielle Ressourcen (vgl. Altrock et al. 2022: 9, 12).

Das Phänomen ist allerdings nicht neu. Im englischsprachigen Raum findet eine Auseinandersetzung mit sogenannten „Urban Development Corporations“ (UDCs) statt, die eine primär

marktgesteuerte Vorform der in Deutschland etablierten Stadtentwicklungsgesellschaften darstellen. UDCs wurden in den 1980er Jahren im Kontext der urbanen Revitalisierungspolitik in England eingeführt, um immobilienbasierte Sanierungen in sozioökonomisch problembehafteten Gebieten zu beaufsichtigen. Da der Kommunalverwaltung als traditionelle stadtpolitische Trägerin keine Effizienz und Effektivität zugeschrieben wurde, sollten so private Investitionen angezogen werden, die zur Wiederbelebung der Stadtentwicklungsgebiete führen sollten (vgl. Imrie et al. 1999: vii, 11). Dieses Vorgehen kann als pragmatische Verschiebung hin zu marktorientierten Lösungsansätzen in der Stadtentwicklungspolitik verstanden werden. In den 1990er Jahren gerieten UDCs jedoch zunehmend in die Kritik: Grundstücksverkäufe gingen stark zurück, Projekte mussten verschoben oder ausgesetzt werden, Budgetpläne wurden revidiert. Die anfänglich angestrebte rasche Entwicklung konnte nicht mehr erfolgen (vgl. ebd.: 19). Rob Imrie und Huw Thomas (1999) heben im Kontext des stadtpolitischen Erbes kritisch hervor, dass UDCs in Großbritannien keinen Bezug zum städtischen Kontext aufwiesen. Aufgrund der Größenordnung der Unternehmen seien lokale Potentiale daher vielfach ungenutzt geblieben und auch die erhofften „Trickle-Down“-Effekte in die nähere Umgebung blieben weitestgehend aus (vgl. Imrie et al. 1999: 37). Insbesondere die Erfahrungen mit der London Docklands Development Corporation (LDDC), dem wohl prominentesten Beispiel für UDCs in England, zeigen, dass ein strategischer Ansatz fehlt:

*„The desire to attract private sector investment and be seen to be successful over fairly short periods of time created a presumption in favour of accepting/promoting development of almost any kind, in the short term, and worrying about strategic consequences (if at all) later“ (Imrie et al. 1999: 37).*

Die LDDC hatte den Auftrag, die Docklands in

London zu erneuern und die Mängel des lokalen Wohnungs- und Grundstücksmarktes zu beheben. Obwohl die Gesellschaft einen Wandel von Marktorientierung hin zu einer sozialeren Erneuerung durchlief, blieben die positiven Auswirkungen für die lokale Bevölkerung begrenzt (vgl. Brownill & O'Hara 2015: 539).

Im Unterschied zu der in England vorgefundenen Form von Stadtentwicklungsgesellschaften sind deutsche Modelle vielfach stärker in die kommunalen Strukturen integriert. Ihre Handlungsschwerpunkte liegen zumeist auf Regenerierungsprojekten oder der Konversion von Industrie- oder Militärbrachen. Stadtentwicklungsgesellschaften „können projektbezogen sein, indem sie z.B. den Kauf, die Sanierung und einen anschließenden [Weiterverkauf] einzelner verwahrloster Problemimmobilien zum Ziel haben, aber auch langfristig angelegt sein, sofern z.B. die gesamtstädtische Entwicklung im Sinne der Wirtschaftsförderung oder des Stadtmarketings das Ziel der öffentlich-privaten Partnerschaft ist“ (Friesecke 2008: 186).

Im deutschen Raum ist die Gründung kommunaler SEGs bereits in vielen Gemeinden und Städten erfolgt (vgl. ebd.: 186). In der Fachliteratur wird herausgestellt, dass sich SEGs aufgrund ihrer personellen Kapazitäten und vielfältigen Fachkompetenz als Träger urbaner Transformation eignen. Ihre Expertise liegt in der Intermediation zwischen den Interessen der Stakeholder, wie beispielsweise der Stadt, der Gesellschaft und den privaten Eigentümern. Insbesondere kommunale SEGs können von der Anbindung an die Verwaltungsstrukturen und der Nähe zur Politik profitieren, gleichzeitig aber auch unternehmerisch handeln und somit die Wirtschaftlichkeit von Projekten einschätzen. Es wird angenommen, dass durch diese Vorgehensweise eine Akzeptanz ihrer fachlichen Einschätzungen einhergeht und Entscheidungen schneller getroffen werden können (vgl. Fontaine-Kretschmer et al. 2022: 49, 53). Ihnen wird die Kompetenz der integrierten Stadtentwicklung und damit ein

ganzheitliches Verständnis des urbanen Raums zugeschrieben (vgl. ebd.: 49). Daher wird angenommen, dass Entwicklungsgesellschaften als spezialisierte Träger bei der Bewältigung der anstehenden Aufgaben der Transformation der Städte zukünftig eine deutlich größere Rolle spielen könnten (vgl. Altrock et al. 2022: 9).

### 2.5.2 Organisationsform

Die Organisationsform von Stadtentwicklungsgesellschaften variiert je nach Kontext und Aufgabenstellung, wird aber im Wesentlichen durch das Charakteristikum einer projektförmigen Arbeitsweise definiert. In der Regel ist die Entwicklung und Steuerung auf ein Projekt oder größeres Vorhaben fokussiert, welches sowohl inhaltlich als auch zeitlich an Zielvorgaben gebunden ist. Häufig ist zudem die (anteilige) Verfügung über Grundstücke gegeben. Die Entwicklungsgesellschaft kann hierbei entweder direkte Eigentümerin sein oder als sogenannter Treuhänder die Grundstücke für die Kommune verwalten (vgl. Altrock et al. 2022: 9). Es bestehen zudem verschiedene Eigentumsmodelle, die sich hinsichtlich des Anteiles der privaten und öffentlichen Akteure unterscheiden. Neben vollständig privaten und vollständig öffentlichen Organisationen gibt es zudem Konstellationen mit einer gemischten öffentlich-privaten Zusammensetzung (vgl. Altrock et al. 2022: 9; Noring 2022: 30 f.). Welches Eigentumsverhältnis eine Gemeinde wählt, hängt von verschiedenen Aspekten ab. Entscheidend sind die Ziele der Gemeinde, die verfügbaren finanziellen, personellen und lokalen Ressourcen, rechtliche Möglichkeiten sowie das Interesse von privaten Akteuren an den sich ergebenden Marktchancen. Ausschlaggebender Faktor kann zudem der Grundbesitz sein, wobei der Besitz von Flächen von großem Vorteil sein kann (vgl. Noring 2022: 37).

### Rechtsformen

Theoretisch können Stadtentwicklungsgesellschaften daher in verschiedenen Rechtsformen organisiert sein und sowohl öffentlich-rechtlich

als auch privatrechtlich agieren. Kommunale Ausgründungen, beispielsweise als Genossenschaft oder Stiftung, sind aufgrund ihres beschränkten Zweckes weniger relevant. Die Gründung von Stadtentwicklungsgesellschaften als Aktiengesellschaft kann die Möglichkeiten der Kommune, Kontrolle und Einfluss auf diese Unternehmen auszuüben, erheblich einschränken und wird daher weniger häufig als Rechtsform verwendet (vgl. Hemkendreis 2018: 88 ff.). Die Gründung einer SEG als Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) ist relativ unkompliziert und wird daher am häufigsten verwendet. Sie bietet vor allem Flexibilität bei der Organisation und gewährleistet verstärkte Kontroll- und Einflussmöglichkeiten für die Kommune (vgl. ebd.: 89 f.). Teilweise oder vollständig im öffentlichen Besitz befindliche Stadtentwicklungsgesellschaften, die als privatrechtlich organisierte Gesellschaften eigenständig auf dem Immobilienmarkt agieren können, haben wirkungsvolle Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten (vgl. ebd.: 217). Da sich ihre Tätigkeit an marktwirtschaftlichen Bedingungen orientiert, ist es den öffentlichen Akteuren möglich, Einnahmen aus Wertschöpfungsprozessen und -aktivitäten zu erfassen (vgl. Noring 2022: 28).

### **Organisationsstruktur**

Der organisatorische Aufbau einer Stadtentwicklungsgesellschaft kann unterschiedlich ausgestaltet werden und ist dabei besonders von der Eigentumsstruktur und der gewählten Rechtsform abhängig. Grundsätzlich ist es von Relevanz, eine Struktur zu schaffen, die Flexibilität und Handlungsfähigkeit ermöglicht. Die genaue Ausgestaltung wird im Gesellschaftsvertrag festgehalten (vgl. Hemkendreis 2018: 149 f., 93). Bezogen auf die GmbH als gängigste Rechtsform von Stadtentwicklungsgesellschaften sind sowohl eine Gesellschafterversammlung als auch eine Geschäftsführung zwingend erforderlich. Die Gesellschafterversammlung konstituiert das oberste Willensorgan, in dem die Gesellschafter vertreten sind. Hier erfolgt die Bestimmung der Geschäftspolitik im Rah-

men des festgelegten Gesellschaftszwecks. Als weiteres Kontrollgremium kann zudem ein Aufsichtsrat eingesetzt werden, dessen Kompetenzen im Gesellschaftsvertrag verankert sein müssen (vgl. ebd.: 93 f.). Die Zusammensetzung der Geschäftsführung kann in Form einer haupt- oder nebenamtlichen Beschäftigung erfolgen. Dabei ist es möglich, dass die Geschäftsführung durch eine Einzelperson oder durch mehrere Geschäftsführer wahrgenommen wird (vgl. ebd.: 94).

### **Finanzierungsmodelle und Wirtschaftlichkeit**

Stadtentwicklungsgesellschaften sind nicht an ein bestimmtes Finanzierungsmodell gebunden. Mögliche Finanzierungssysteme umfassen beispielsweise die Finanzierung über Zuwendungen aus öffentlichen Fördermitteln, Eigenfinanzierungen über Grundstückseinlagen, Anschubsfinanzierungen durch den kommunalen Haushalt oder die Finanzierung durch die Erhöhung der Grundsteuer als Kapitalzuführung in die Gesellschaft (vgl. Hemkendreis 2018: 120, 131, 141, 164 f.). Welches Modell gewählt wird, ist abhängig vom spezifischen Kontext und der Zielsetzung der Gesellschaft. Letztendlich ist die „ausreichende finanzielle Ausstattung [...] die grundsätzliche Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit einer Stadtentwicklungsgesellschaft“ (ebd.: 163). Bei der Wahl der Finanzierungsweise sollten die jeweiligen Vor- und Nachteile der Modelle deshalb sorgfältig abgewogen werden, da mit dieser auch die Bestimmung des Grads der Autonomie bei Entscheidungen einhergeht und eine Zuweisung des finanziellen Risikos stattfindet (vgl. ebd.: 168). Eine unzureichende finanzielle Ausstattung oder Verzögerungen in der Zahlungsfähigkeit können erhebliche Konsequenzen mit sich ziehen. Ist eine Stadtentwicklungsgesellschaft privatrechtlich organisiert, ist sie beispielsweise dem Risiko einer Insolvenz ausgesetzt (vgl. ebd.: 169 f.).

### **2.5.3 Stadtentwicklungsgesellschaften als Akteur der Stadtentwicklung**

Aufgrund der Fähigkeiten als Kooperationspartner und Impulsgeber für Investoren rücken Stadtentwicklungsgesellschaften vermehrt in den Fokus urbaner Governance (vgl. Hemkendreis 2018: 217). Stadtentwicklungsgesellschaften stellen ein Modell dar, das zumeist auf ein spezifisches Projekt oder Gebiet fokussiert ist, ohne die gesamte Bandbreite städtischer Aufgaben abdecken zu müssen. Sie verfolgen eine Projektlogik, die es ermöglicht, Prozesse effizient umzusetzen (vgl. Altröck et al. 2022: 9). SEGs zeichnen sich durch die Schaffung von Strukturen aus, die die Vorteile öffentlicher und privater Organisationsformen kombinieren, wenn sie als öffentliche Unternehmen mit privatwirtschaftlicher Struktur umgesetzt werden (vgl. Hemkendreis 2018: 87 ff.).

### **Abgrenzung zu traditionellen städtischen Entwicklungsmodellen**

Stadtentwicklungsgesellschaften haben sich als eine Sonderform der Organisation etabliert, die sich maßgeblich von den anderen Formen der Trägerschaft unterscheidet. Für die aufgezeigte Governance-Problematik bestehen im Bereich der Stadtentwicklung unterschiedliche Lösungsansätze. Es gibt durchaus Verwaltungsstrukturen, die fähig sind, große Stadtentwicklungsprojekte umfangreich zu steuern und die daher einen Lösungsansatz zur Governance-Debatte darstellen. Beispielsweise hat die Landeshauptstadt München eine spezifische Projektstruktur entwickelt, um die von Großprojekten geprägte Stadtentwicklung effektiv zu steuern und dabei wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit mit sozialem Ausgleich und ökologischer Nachhaltigkeit zu verbinden (vgl. Hafner et al. 2007: 33). Den übergeordneten Handlungsrahmen bildet die „Perspektive München“. Das integrierte Stadtentwicklungskonzept wird kontinuierlich fortgeschrieben, um auf die aktuellen Herausforderungen reagieren zu können (vgl. Reiß-Schmidt 2017: 13). Zur Unterstützung privatrechtlicher Maßnahmenträger wurde im Referat für Stadt-

planung eine spezielle Projektgruppe eingerichtet, die dafür zuständig ist, das notwendige stadtplanerische und baurechtliche Fachwissen einzubringen und die Interessen der öffentlichen Hand im Planungsprozess zu vertreten. Um sicherzustellen, dass politische Kontrolle auch bei der Zusammenarbeit mit privaten Kooperationspartnern besteht, wurde zudem ein Steuerungsgremium eingerichtet (vgl. Hafner et al. 2007: 29 f.).

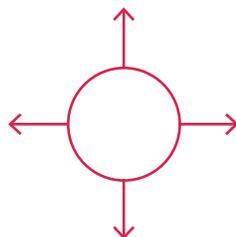
## 2.6 Entwicklung eines Analysemodells: Drei Dimensionen der Integration

Die vorangegangene theoretische Auseinandersetzung hat die komplexen Zusammenhänge zwischen integrierter Stadtentwicklung, Urban Governance und der Rolle von Stadtentwicklungsgesellschaften als Akteure der Steuerung beleuchtet. Integrierte Stadtentwicklung bildet dabei den inhaltlichen Rahmen und dient als stadtentwicklungspolitisches Ziel, während der Governance-Ansatz die strukturellen und prozessualen Grundlagen bereitstellt, um die vielfältigen Akteure und deren Interessen zu analysieren und koordinieren.

Aus dieser Betrachtung und auf der Basis dieser theoretischen Überlegung ergeben sich drei zentrale Dimensionen der Integration, die von den Trägern der integrierten Stadtentwicklung zu bewältigen sind:

### 1. Integration nach außen:

**Einbindung externer Akteure und Gestaltung effektiver Governance-Strukturen**



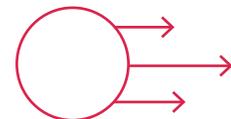
Wie aufgezeigt wurde, sind zahlreiche Akteure an der Entwicklung von Städten beteiligt (vgl. Selle 2008: 34). Diese Erkenntnis bildet den Ausgangspunkt für das Konzept der integrierten Stadtentwicklung, das darauf abzielt, die diversen im Raum agierenden Akteure problemorientiert zusammenzuführen. Die ganzheitliche Natur dieses Ansatzes manifestiert sich in der bewussten Einbindung von Akteuren aus Politik, Gesellschaft und Wirtschaft. Dabei werden nicht nur Akteure innerhalb der traditionellen Verwaltungsstrukturen berücksichtigt, sondern explizit auch jene außerhalb dieser Grenzen einbezogen (vgl. Beckmann 2018: 1064 f.). Der Ansatz der integrierten Stadtentwicklung erfordert eine Governance-Struktur, die in der Lage

ist, die verschiedenen Akteure und Interessen gezielt zu steuern. In diesem Kontext gewinnt das Konzept der „Urban Governance“ an Bedeutung, welches einen Wandel der städtischen Steuerung darstellt. An die Stelle von traditionellen hierarchischen Steuerungsmodellen tritt ein netzwerkbasierter Ansatz, der auf Kooperation ausgelegt ist und daher zu einer Neuverteilung von Verantwortlichkeiten und Entscheidungskompetenzen führt (vgl. Sack 2012: 314 f.).

Diese integrative Herangehensweise resultiert zwangsläufig in einer komplexen Akteursstruktur. Um diese Komplexität effektiv zu steuern, bedarf es einer gezielten Integration nach außen. Träger der Stadtentwicklung müssen in der Lage sein, die vielfältigen Akteure nicht nur einzubeziehen, sondern auch ihre diversen Interessen und Perspektiven zu koordinieren und in kohärente Entwicklungsstrategien zu überführen.

### 2. Integration nach vorne:

**Einbindung des Marktes und Zusammenarbeit mit privaten Akteuren**



Zentraler Bestandteil der Governance-Debatte ist die Annahme, dass der Staat als Akteur oft nicht in der Lage ist, Innovation hervorzubringen. Walter Siebel et al. (2001: 529) führt dies auf die strukturelle Beschaffenheit des Staates zurück, der auf Stabilität, Konsensfindung und Verwaltungslogiken ausgerichtet ist – Eigenschaften, die mit den dynamischen, risikoorientierten Anforderungen von Innovation und unternehmerischem Handeln im Konflikt stehen. Um diese Innovationshemmnisse zu überwinden, muss eine Integration nach vorne stattfinden. Dies setzt voraus, dass Stadtentwicklung nicht allein durch staatliches Handeln erfolgt, sondern durch die aktive Einbindung von Akteuren, die innovative

Ansätze entwickeln können und über öffentliche Vorgaben hinaus fähig sind, Marktlogiken zu verstehen und diese Steuerungsleistung zu übernehmen (vgl. Bruns-Berentelg 2012: 73). Vor dem Hintergrund der Kritik an Privatisierung sollte die Einbindung von Marktakteuren nicht als reine Übertragung von Verantwortung verstanden werden, sondern als gezielte Ergänzung staatlicher Steuerungskompetenzen, bei der die demokratische Kontrolle gewahrt bleibt. Insbesondere Großprojekte, die aufgrund ihrer Dimension und Komplexität besondere Anforderungen an Planungsprozesse stellen, erfordern eine solche heterarchische Zusammenarbeit (vgl. Simons 2003).

Die drei aufgezeigten Dimensionen der Integration – nach außen, nach vorn und nach innen – verdeutlichen die Komplexität der Anforderungen, mit denen zukunftsfähige Träger der Stadtentwicklung konfrontiert sind und bieten gleichzeitig ein Analysemodell, um geeignete Träger zu identifizieren. Stadtentwicklungsgesellschaften positionieren sich im Spannungsfeld dieser Steuerungsaufgabe. Die folgende empirische Untersuchung geht anhand des Fallbeispiels der HafenCity Hamburg GmbH der Frage nach, inwieweit Stadtentwicklungsgesellschaften das Potential haben, alle drei Dimensionen der Integration zusammenzuführen.

### 3. Integration nach innen:

#### Aufbau einer dynamischen Organisationsstruktur



Letztendlich bedarf es einer geeigneten Organisationsstruktur, um die beiden vorangegangenen Formen der Integration leisten zu können. Diese Integration nach innen bezieht sich auf die interne Organisation und Steuerung, um die unterschiedlichen Logiken und Anforderungen des öffentlichen Sektors und der Privatwirtschaft zu verstehen und zu beeinflussen und diese Steuerungsleistung dauerhaft sicherzustellen. Vor dem Hintergrund der Projektförmigkeit von Planung und der spezifischen Form des Großprojektes (vgl. Häußermann 2006: 127; Salet 2008: 2343) lässt sich schließen, dass die Organisationsstruktur die Balance zwischen Stabilität und Flexibilität gewährleisten muss. Es bedarf einer dynamischen Organisationsstruktur, um auf die sich verändernden Rahmenbedingungen und Herausforderungen reagieren zu können, die insbesondere bei langfristigen Projekten und Großprojekten auftreten.



## **3.** **Methodik**

3.1 Datenerhebung

3.2 Datenauswertung

Nachdem in Kapitel 1 bereits das Forschungsdesign erläutert wurde, wird im Folgenden auf die angewandten Methoden eingegangen. Um die Robustheit der Ergebnisse zu erhöhen, wird zur Beantwortung der Forschungsfrage(n) ein Methodenmix angewandt.

## 3.1 Datenerhebung

### Literatur- und Dokumentenanalyse

Den initialen Zugang zur Fallstudie und einen integralen Bestandteil des gesamten Forschungsprozesses bildete eine umfassende Literatur- und Dokumentenanalyse. Diese diente als Grundlage für die Kontextualisierung des Falls und der Strukturierung der nachfolgenden empirischen Untersuchung. Der analytische Fokus lag dabei auf einer systematischen Auswertung verschiedener Dokumententypen, insbesondere literarischerer Texte, Planunterlagen, politischen und administrativen Schlüsseldokumenten sowie Medienberichten. Die Dokumente habe ich dabei nicht nur thematisch, sondern auch chronologisch analysiert, um Entwicklungen und Veränderungen im Projektverlauf nachzuvollziehen und wichtige Wendepunkte des Falls zu identifizieren. Dabei wurden sie stets im Kontext ihrer Entstehung und ihres spezifischen Zwecks betrachtet. Die Erkenntnisse wurden durch eine kontinuierliche Aktualisierung und Vertiefung anhand der Literatur fortlaufend ergänzt.

### Experteninterviews

Anknüpfend an diese Recherche erfolgte im Hinblick auf die Beantwortung der Forschungsfrage eine qualitative empirische Untersuchung. Hauptbestandteil der Empirie waren leitfadengestützte Experteninterviews, die der Vertiefung der in der literarischen Recherche gesammelten

Erkenntnisse dienen und auf die Generierung von Expertenwissen ausgelegt waren.

Bei Experteninterviews werden die Interviewten aufgrund des ihnen zugeschriebenen Expertenstatus ausgewählt und befragt (vgl. Helfferich 2022: 887). Nach Przyborski und Wohlrab-Sahr (2021: 155) gelten jene Personen als Experten, die „über ein spezifisches Rollenwissen verfügen, solches zugeschrieben bekommen und eine darauf basierende besondere Kompetenz für sich selbst in Anspruch nehmen“. Die erforderliche Expertise wird durch die Forschungsfrage bestimmt und leitet sich aus dem untersuchten Forschungsgegenstand ab. Dieses Rollenwissen ergibt sich im Kontext dieser Arbeit aus beruflichen Positionen und langjährigen Erfahrungen im Bereich der Stadtentwicklung. Experteninterviews bieten die Möglichkeit, Einblicke in institutionelle Abläufe zu erlangen oder persönliche Einschätzungen oder Perspektiven zu spezifischen Themen von den Experten zu gewinnen (vgl. Helfferich 2022: 887). Durch Experteninterviews kann eine spezialisierte Form des Wissens über Strukturen, Prozesse und Mechanismen innerhalb einer Organisation oder eines Netzwerkes generiert werden, wobei der Experte das Zugangsmedium darstellt. Dies ist insbesondere dann von Relevanz, wenn es sich um nicht kodifiziertes Wissen handelt, sondern um Wissen, das in den Praktiken der Organisation eingelagert ist (vgl. Przyborski et al. 2021: 156).

### Auswahl der Interviewpartner

Die Auswahl der Interviewpartner erfolgte auf der Grundlage der vorangegangenen Recherche mit dem Ziel, umfassende und fundierte Einblicke in die Strukturen, Prozesse und Herausforderungen der HafenCity Hamburg

GmbH als Akteur der Stadtentwicklung zu gewinnen. Basierend auf der Fokussierung auf die Hafencity Hamburg GmbH als zentrale Untersuchungseinheit der Fallstudie habe ich versucht, ein möglichst repräsentatives Spektrum relevanter Akteure innerhalb des spezifischen organisatorischen und institutionellen Kontextes zu erfassen. Dafür wurde im Sinne einer Multiperspektivität mit Experten unterschiedlicher Aufgabenbereiche und auf verschiedenen Entscheidungsebenen gesprochen (vgl. Przyborski et al. 2021: 157 f.). Diese Strategie zielte auch darauf ab, mögliche Diskrepanzen zwischen formalen Strukturen und gelebter Praxis zu erfassen.

Die Interviewpartner lassen sich zwei Bereichen zuordnen: Erstens, der Hafencity Hamburg GmbH als Stadtentwicklungsgesellschaft und primäre Untersuchungseinheit. Um ein umfassendes Bild zu erhalten, wurden sowohl ehemalige als auch aktuelle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen interviewt. Konkret wurden Gespräche mit Projektmanagern und Gebietskoordinatoren geführt, die direkt in die operative Umsetzung der Stadtentwicklungsmaßnahmen involviert sind, sowie mit Mitgliedern der (ehemaligen) Geschäftsführung, die Einblicke in strategische Entscheidungsprozesse und übergeordnete Zielsetzungen geben konnten. Zweitens, das institutionelle und politische Netzwerk, in das die Hafencity Hamburg GmbH eingebettet ist. Um ein Verständnis für die Interaktionen und Zusammenarbeit innerhalb dieses Umfelds zu erlangen, habe ich Interviews mit aktuellen und ehemaligen Vertretern der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) durchgeführt. Die Einbeziehung dieser Akteure zielte darauf ab, die komplexen Interaktions- und Kommunikationsmuster zwischen der Stadtentwicklungsgesellschaft und relevanten staatlichen Instanzen zu analysieren.

Die Interviewpartner wurden per Mailanschriften akquiriert. Die Kontaktaufnahme zu relevanten Schlüsselakteuren wurde durch den

Zweitbetreuer Prof. Jürgen Bruns-Berentelg signifikant erleichtert. Auf Anfrage erhielten die Interviewpartner im Vorfeld des Gespräches eine Übersicht über die Interviewfragen oder thematische Schwerpunkte.

#### **Interviewvorbereitung und -durchführung**

Um die Durchführung der Interviews zu strukturieren, habe ich Leitfäden erstellt, die als „eine vorab vereinbarte und systematisch angewandte Vorgabe zur Gestaltung des Interviewablaufs“ (Helfferrich 2022: 876) dienen. Die Leitfäden weisen eine einheitliche Grundstruktur auf, wurden aber auf die jeweilige Person und ihren fachlichen Hintergrund angepasst. Es wurde eine offene Struktur gewählt, die es ermöglichte, auf den Gesprächsverlauf zu reagieren, bei Bedarf vertiefende Nachfragen zu stellen und dennoch den Interviewablauf maßgeblich zu steuern (vgl. ebd.: 876). Dadurch ist einerseits eine gewisse Vergleichbarkeit der Antworten gegeben, andererseits bestand weitestgehend Flexibilität. Die Fragen wurden durch eine Wiedergabe des Wissensstandes eingeleitet und mit „Erzählauforderungen“ kombiniert (vgl. ebd.: 881 f.). Um die Exploration neuer oder bisher unzureichend beleuchteter Aspekte innerhalb des zur Verfügung stehenden Zeitrahmens zu gewährleisten, erfolgte während des Interviews eine fortlaufende Priorisierung oder gegebenenfalls eine Anpassung der Reihenfolge der Fragen (vgl. ebd.: 883). Die Nutzung eines Leitfadens dient nicht nur als Strukturierungshilfe für eine soziale Kommunikationssituation, sondern ist vor allem darin begründet, die Offenheit hinsichtlich des Forschungsinteresses einzuschränken. Dadurch kann gewährleistet werden, dass die Datenerhebung auf den Untersuchungsgegenstand fokussiert wird (vgl. ebd.: 878 f.). Die Leitfäden folgen daher dem Prinzip „so offen wie möglich, so strukturierend wie nötig“ (Helfferrich 2022: 876) und sind dem Anhang zu entnehmen.

Inhaltliche Schwerpunkte der Leitfäden lagen auf der Organisation des externen Akteurskreises, der proaktiven Einbindung privatwirtschaft-

licher Marktteilnehmer in die Umsetzung der Planung sowie auf der internen Organisationsstruktur. Zentrale Untersuchungsthemen waren darüber hinaus die Herausforderungen, Potentiale und Zukunftsperspektiven von Stadtentwicklungsgesellschaften als Akteur der Stadtentwicklung. Auch die Übertragbarkeit des Modells der HafenCity war ein wesentliches Thema. Insgesamt habe ich fünf Interviews mit sechs Personen in Person oder online durchgeführt. Die Dauer der Interviews lag zwischen 50 und 170 Minuten. Alle Gespräche wurden mit der Zustimmung der interviewten Personen aufge-

zeichnet und zusätzlich protokolliert, um die anschließende Auswertung zu erleichtern.



**Abb. 2:** Methodisches Vorgehen Experteninterviews. Eigene Darstellung.

## 3.2 Datenauswertung

### Vorbereitung der Auswertung

Nach der Durchführung der Interviews habe ich diese transkribiert. Dafür wurden in Anlehnung an Kuckartz et al. (2014) Transkriptionsregeln erstellt, um Einheitlichkeit zu gewährleisten. Die Transkriptionen wurden zuerst sprachlich geglättet. Das gesprochene Wort wurde dabei dem Schriftdeutsch angenähert, um den Fokus auf den Inhalt der Konversation zu legen. Die besondere Betonung von einzelnen Begriffen wurde durch Unterstreichungen kenntlich gemacht. Unvollständige oder unverständliche Passagen, Unterbrechungen oder schnelle Sprecherwechsel im Redefluss wurden jeweils in Klammern gesetzt (vgl. Kuckartz et al. 2014: 391).

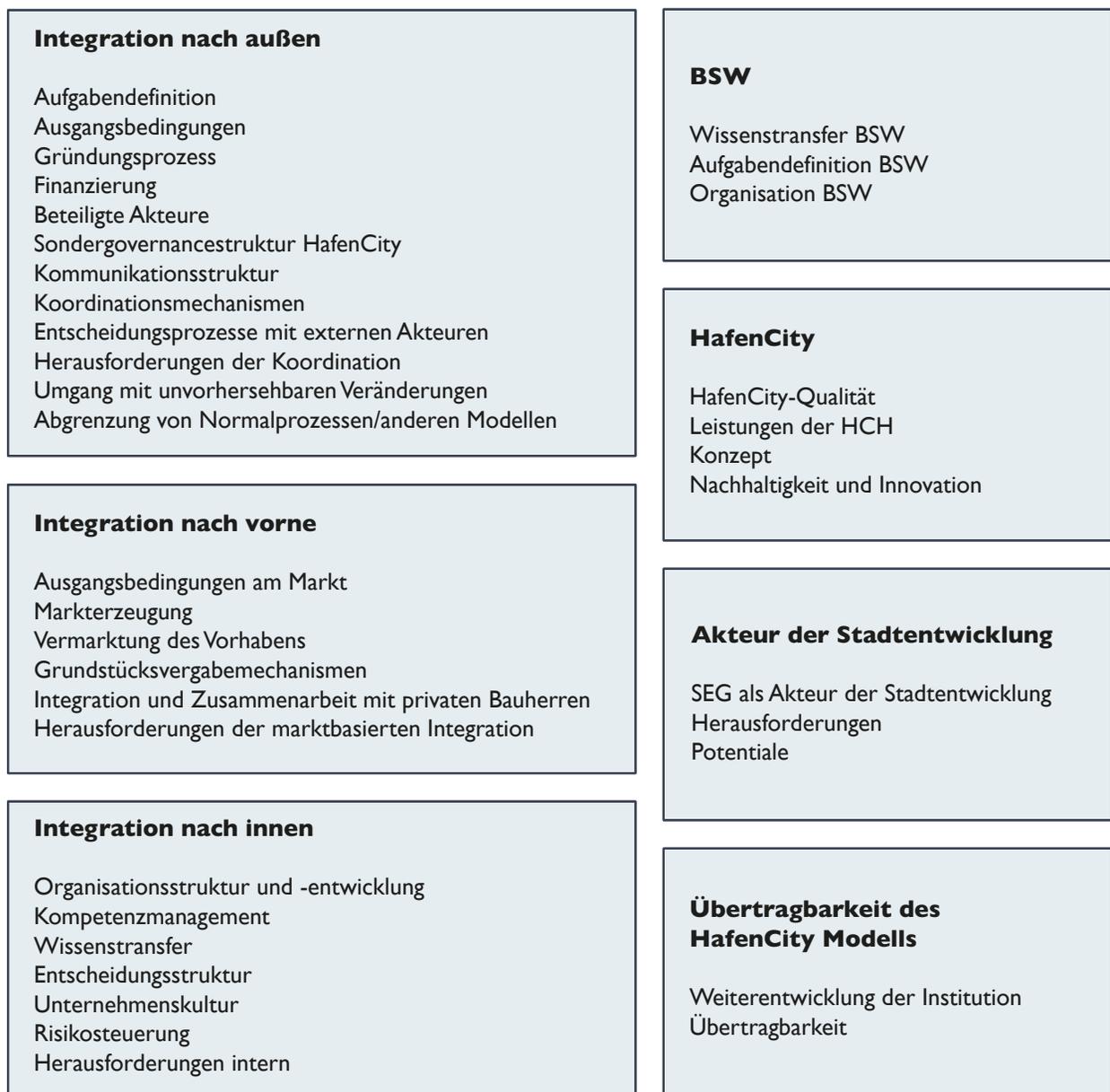
### Kodierung

Anschließend erfolgte eine systematische, inhaltsanalytische Auswertung der gesammelten Daten. Hierfür habe ich eine Kodierung des Interviewmaterials mit der Analysesoftware MaxQDA durchgeführt. Zu Beginn des Kodierprozesses habe ich die Inhalte gesichtet und ein Codesystem erstellt, um das Material hinsichtlich des Forschungsinteresses zu ordnen und zu komprimieren. Es hat zuerst eine theoriegeleitete deduktive Kategorienbildung stattgefunden. Aufgrund des bereits generierten Vorwissens, des fortgeschrittenen Forschungsstandes und einer bestehenden inhaltlichen Systematisierung konnten die Codes aus der Recherche ab-

geleitet werden. Neben dieser konzeptgesteuerten Kategorienbildung wurden zudem induktiv am Material Codes gebildet (vgl. Rädiker et al. 2019: 98 f.). Die Codes wurden in ein hierarchisches Codesystem übergeführt, bestehend aus sieben Oberkategorien und mehreren Subkategorien. Die Verwendung dient der Übersichtlichkeit beim Kodieren (vgl. ebd.: 96).

getroffenen Aussagen zu den jeweiligen Codes miteinander verglichen werden konnten (vgl. ebd.: 162 ff.). Die Transkriptionen und Kodierungen sind dem Anhang zu entnehmen. Durch die Offenlegung dieser der Analyse zugrunde liegenden Daten wird eine intersubjektive Nachvollziehbarkeit gewährleistet (vgl. Meyer et al. 2014: 253).

Anschließend wurden die codierten Segmente zu einer Tabelle zusammengeführt, sodass die



**Abb. 3:** Codesystem. Eigene Darstellung.



4.

## **Fallstudie HafenCity**

- 4.1 Kontextualisierung der HafenCity
- 4.2 Integration nach außen
- 4.3 Integration nach vorne
- 4.4 Integration nach innen
- 4.5 Wirkung und Ergebnis:  
Städtebauliche Umsetzung

# FALLSTUDIE HAFENCITY 4

## 4.1 Kontextualisierung der Hafencity ...

Im Jahr 1997 fiel in der Hamburger Bürgerschaft die Entscheidung zur Realisierung der Hafencity. Drei Jahre später wurde der Masterplan beschlossen, in dem das städtebauliche Entwicklungskonzept formuliert wurde. Mit der Grundsteinlegung im Jahr 2001 begann Europas größtes innerstädtisches Bauprojekt, das die Transformation eines ehemaligen Hafens in einen neuen urbanen Stadtteil zum Ziel hatte. Heute befindet sich das Vorhaben in der Fertigstellungsphase (vgl. Hafencity Hamburg GmbH o. J. i; Bruns-Berentelg 2012: 69).

### ... als Waterfront Projekt

Die Hafencity befindet sich naturräumlich im „tidebeeinflussten Urstromtal der Elbe“ (GHS 1999: 8). Durch die direkte Lage am Wasser zählt sie zu den sogenannten Water- oder Riverfront-Projekten, die seit den 1980er-Jahren in zahlreichen städtischen Wasserlagen entstanden sind (vgl. Bruns-Berentelg et al. 2011: 22). Besonders charakteristisch für die Hafencity ist eine intensive Wechselbeziehung zwischen Land und Wasser: Trotz der Hochwassergefahr wurde auf eine Eindeichung verzichtet, um das Gebiet nicht vom Wasser abzuschneiden (vgl. Hafencity Hamburg GmbH 2017: 7).

### ... als New Downtown

Die Hafencity wurde als „New Downtown“ konzipiert und repräsentiert dadurch einen neuen Typus urbaner Stadtgebiete, der sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts als Antwort auf die Herausforderungen einer globalisierten Weltgesellschaft herausgebildet hat. Das Konzept vereint das Postulat der Urbanität mit dem Prinzip einer neuen Zentralität und stellt damit eine bewusste Weiterentwicklung traditioneller Innenstadtstrukturen dar. Als Ausdruck einer global ausgerich-

teten Stadtpolitik zielt die Hafencity darauf ab, das bestehende Stadtzentrum nicht nur räumlich zu erweitern, sondern auch Impulse für eine urbane Entwicklung zu setzen, die den globalen Dynamiken gerecht wird. Im Gegensatz zu den klassischen geographischen Vorstellungen einer historischen Innenstadt zeichnet sich diese neue Form der Urbanität durch eine gewisse Plan- und Gestaltbarkeit aus, die es ermöglicht, soziale, ökonomische und kulturelle Funktionen gezielt zu integrieren (vgl. Helbrecht et al. 2012: 1 f., 5).

Im Gegensatz zur überwiegend büro- und einzelhandelsdominierten Hamburger Innenstadt ist die Hafencity als „Mixed-Use Development“ mit einer feinkörnigen Durchmischung konzipiert (vgl. Bruns-Berentelg 2012: 70). Das Nutzungskonzept integriert neben Wohnen, Arbeiten, Bildung und Einzelhandel auch vielfältige Freizeit- und Kulturangebote und weist zudem einen starken Tourismusbezug auf. Insgesamt entstehen Wohnraum für etwa 16.000 Menschen und bis zu 45.000 Arbeitsplätze, wovon mit 4.000 fertiggestellten Wohneinheiten die Hälfte des Wohnraums und mit 15.000 geschaffenen Positionen ein Drittel der Arbeitsplätze bereits realisiert sind (vgl. Hafencity Hamburg GmbH o. J. g; Hafencity Hamburg GmbH 2021: 1).

### ... als Großprojekte

Die Hafencity Hamburg nimmt durch ihre Größe, Komplexität und langfristige strategische Ausrichtung eine Sonderstellung in der Hamburger Stadtentwicklungslandschaft ein. Sie kann als paradigmatisches Beispiel für urbane Großprojekte des 21. Jahrhunderts angesehen werden. Sie entsteht auf einer ehemals für Hafenanlagen genutzten Fläche von 157 ha, wovon ca. 127 ha Landfläche sind. Damit erweitert sie die Hamburger City-Fläche um 40 %. Das Investitionsvolumen beträgt ca. 13 Mrd. Euro, bestehend aus

privaten und öffentlichen Investitionen. Durch diesen Maßstab und die Investitionssumme ist die HafenCity als städtebauliches Großprojekt zu kategorisieren (vgl. HafenCity Hamburg GmbH 2021: 1). Wie viele andere Großprojekte ist die HafenCity in verschiedene Teilprojekte unterteilt (vgl. Simons 2003). In insgesamt zehn Quartieren wurden bereits 92 Projekte fertiggestellt, 50 weitere Projekte befinden sich derzeit im Bau oder in der Planung (vgl. HafenCity Hamburg GmbH 2021: 1). Der Planungs- und Realisierungszeitraum erstreckt sich zudem über mehrere Jahrzehnte, was charakteristisch für Großprojekte ist (vgl. Simons 2003).

Als urbanes Revitalisierungsvorhaben einer ehemaligen Hafenflächen, das Ende der 1990er Jahre initiiert wurde, lässt sich die HafenCity in den breiten Diskurs über Großprojekte als Instrument der Stadtentwicklung einordnen. Vor dem Hintergrund der in Kapitel 1 und 2 erläuterten Kritik an Großprojekten würde dies vermuten lassen, dass auch die HafenCity Ausdruck einer neoliberalen Stadtpolitik ist und eine Verschiebung der Steuerungsmacht vom Staat in Richtung Markt vorliegt. Dies hängt damit zusammen, dass Projekte häufig als eigenständige Objekte definiert werden, die unabhängig von ihrem spezifischen Kontext und ihrer Geschichte steuerbar erscheinen (vgl. Leick et al. 2020: 253). Im Kontext dieser Arbeit werden Projekte als offene Systeme verstanden, die sowohl zeitlich als auch räumlich in ihre Umgebung eingebettet sind. Sie sind somit nicht isoliert, sondern in ihrem historischen und organisatorischen Kontext zu betrachten (vgl. Engwall 2003: 790). Im Folgenden werden daher die Rahmenbedingungen der Entstehung der HafenCity erläutert und eine differenzierte Analyse der steuernden Akteure vorgenommen.

#### **4.1.1 Stadtentwicklungspolitischer Kontext in Hamburg**

Die Freie und Hansestadt Hamburg ist ein Stadtstaat. Dieser Status ist historisch eng mit Hamburgs Rolle im norddeutschen Kaufmanns-

verband der Hanse und dem Erhalt erlangter Zollprivilegien sowie ihrer unabhängigen Stellung verbunden (vgl. von Blumenthal 2021: 465; bpb o. J.). Ähnlich wie in anderen Großstädten verzeichnet Hamburg ein stetiges Bevölkerungswachstum. Derzeit leben rund 1,9 Mio. Menschen in der Hansestadt (Stand 2023) (vgl. Statistisches Bundesamt 2024). Hamburg bildet das wirtschaftliche Zentrum der Metropolregion Hamburg, zu der mehr als fünf Millionen Einwohner zählen (vgl. von Blumenthal 2021: 466).

Das politische System Hamburgs ist charakterisiert durch die in der Hamburgischen Verfassung festgeschriebene Verschmelzung von staatlichen und gemeindlichen Tätigkeiten. Dies bedeutet, dass sowohl der Senat als auch die Bürgerschaft gleichzeitig landes- und kommunalpolitische Funktionen wahrnehmen. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern besitzt Hamburg keine eigenständigen Kommunen. Die Stadt ist stattdessen in sieben Bezirke unterteilt, die jedoch nur über abgeleitete Befugnisse verfügen. Innerhalb des Rahmens der ihnen übertragenen Aufgaben handeln die von Bezirksamtsleitern geführten Bezirksverwaltungen eigenständig. Allerdings behält sich der Senat das sogenannte Evokationsrecht vor, das ihm erlaubt, lokale Angelegenheiten aufgrund ihrer Bedeutung für die Gesamtstadt an sich zu ziehen (vgl. von Blumenthal 2021: 467). Hamburg verfügt über ein parlamentarisches Regierungssystem, in dem die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) eine prägende Kraft innerhalb der politischen Landschaft darstellt. Mit Ausnahme der Zeiträume von 1953 bis 1957 sowie von 2001 bis 2011 stellte die SPD nahezu durchgehend den Ersten Bürgermeister der Hansestadt (vgl. von Blumenthal 2021: 468).

Die Hamburger Stadtentwicklung ist in den 1990er Jahren von politischen Umbrüchen geprägt. Eine große Herausforderung stellte der starke Zuzug aus Ostdeutschland nach der Wende dar, der den Bedarf nach Wohnraum in der wachsenden Stadt – insbesondere in

innerstädtischen Quartieren – drastisch erhöht hat. Begleitet wurde diese Entwicklung von umfassenden Sanierungsprozessen, die besonders innerstädtische Quartiere betrafen (vgl. Brinkmann et al. 2014: 322). Gleichzeitig erlebte Hamburg Ende des 20. Jahrhunderts, wie viele andere Städte auch, einen Wandel von traditionellen Industrien hin zu einer Dienstleistungs- und Wissensökonomie – Städte werden als Wohn- und Arbeitsstandort dadurch wieder attraktiv. Infolgedessen gewinnen Städte nicht nur als Wohnort zunehmend an Attraktivität, sondern auch als Standorte für Unternehmen (vgl. Läßle 2008).

Auch in Hamburg zeigte sich der zuvor beschriebene Paradigmenwechsel von Government zu Governance. Die in den 1980er Jahren eingeleitete Abkehr von rein hoheitlicher Planung resultierte in einer Öffnung der Planungsprozesse und der verstärkten Einbindung der Privatwirtschaft (vgl. Brinkmann et al. 2014: 322). Hamburg wurde infolge der angespannten Haushaltslage und des Abbaus öffentlicher Investitionen Teil der deutschlandweiten Privatisierungsdynamik, die durch den verstärkten Verkauf öffentlicher Unternehmen gekennzeichnet war. Diese Deregulierung setzte sich auch in den frühen 2000er Jahren fort (vgl. Brinkmann et al. 2014: 324).

#### **4.1.2 Ausgangsbedingungen und Grünungsprozess**

Ursprünglich existierten in Hamburg zwei weitgehend getrennte Bereiche: der Hafen und die Stadt. Als größter deutscher Seehafen prägt der Hafen nicht nur die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt maßgeblich, sondern wirkt sich auch auf das Stadtbild und die Identität Hamburgs aus (vgl. von Blumenthal 2021: 466 f.). Lange Zeit führte er ein eigenständiges Dasein und wurde von einer eigenen Verwaltungseinheit innerhalb der Wirtschaftsbehörde, dem Amt für Strom- und Hafenbau, betreut. Diese Trennung spiegelte sich auch im Flächennutzungsplan wider, in dem das Hafengebiet als große, separate

Farbfläche dargestellt war, erkennbar abgesetzt von den übrigen Stadtgebieten (vgl. Polkowski 2024: 3).

Das Verhältnis von Stadt und Hafen ist nicht immer konfliktfrei verlaufen: Auseinandersetzungen zwischen Hafenwirtschaft und Anwohnern, etwa durch Lärmbelastungen am nördlichen Elbufer, prägten die Beziehung. Während heute vor allem wirtschaftliche Maßnahmen wie die Elbvertiefung und die Entsorgung von belastetem Hafenschlick im Konflikt mit ökologischen Interessen stehen, führte früher die dynamische Stadtentwicklung zu einer Flächenkonkurrenz. Der lange Zeit als selbstverständlich genommene Vorrang der Hafenwirtschaft wird daher zunehmend hinterfragt (vgl. Polkowski 2024: 4; von Blumenthal 2021: 466 f.). Die Hafenwirtschaft nahm eine starke Verteidigungshaltung ein und lehnte die Freigabe von Flächen für städtebauliche Entwicklungen entschieden ab, um eine räumliche Annäherung der Stadt an den Hafen zu verhindern (vgl. Polkowski 2024: 4). Mit dem aufkommenden Wandel der Gütertransport- und Logistikbranche und der Containerisierung des Hafens verloren die innenstadtnahen Flächen des Hafens nördlich der Elbe aus strategischer Sicht für den Hafen an Relevanz. In dem ehemaligen Hafensreal hinter der Speicherstadt sah man die Entwicklungsmöglichkeit zur Revitalisierung zentral gelegener Flächen und die Erweiterung der Innenstadt (vgl. Dziomba 2007: 15). Anfang der 1990er Jahre wurde das Potential des Hafensrandes geprüft (vgl. HafenCity Hamburg GmbH o. J. b).

#### **Beginn der HafenCity**

Als Antwort auf die stadtökonomischen Probleme wurde Ende der 1990er Jahre vor dem Hintergrund der geschilderten Rahmenbedingung die HafenCity initiiert. Nach ersten inoffiziellen und sehr diskret gehaltenen Voruntersuchungen wurde am 7. Mai 1997 der breiten Öffentlichkeit die „Vision HafenCity“ durch Henning Voscherau vorgestellt (vgl. HafenCity Hamburg GmbH o. J. b). Die Entwicklung wird in der Öffentlichkeit häufig als „Geheimprojekt HafenCity“ be-



**Abb. 4:** Beginn der HafenCity.

zeichnet, da sowohl die Grundstückskäufe als auch die Projektplanungen zunächst unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfanden (vgl. Welt 2016). Eine verfrühte Bekanntmachung der Pläne hätte einerseits zu Widerstand seitens der Hafengewirtschaft geführt und andererseits die Kosten für den Erwerb der noch bestehenden Gebäude in die Höhe getrieben; denn während sich die Flächen sich größtenteils im Eigentum der Stadt befanden, traf dies nicht auf die meisten Gebäude zu. So gelang es der FHH, weitgehende Kontrolle über das Gebiet zu erlangen (vgl. HafenCity Hamburg GmbH o. J. b). Dieses Vorgehen stieß jedoch auch auf Unzufriedenheit. Insbesondere der damalige Oberbaudirektor Egbert Kossak, der nicht über die Pläne in Kenntnis gesetzt wurde, weil befürchtet wurde, er würde zu früh an die Öffentlichkeit treten, fühlte sich in seiner Position zurückgesetzt (vgl. Polkowski 2024: 7).

#### **Gründung der Entwicklungsgesellschaft**

Die Zuständigkeit dieser Entwicklungsaufgabe wurde in Anbetracht der räumlichen Nähe zum Hafen der Gesellschaft für Hafen- und Standortentwicklung (GHS) übertragen. Die GHS,

1995 als Tochtergesellschaft der Hamburger Hafen und Logistik AG (HHLA) gegründet, übernahm sowohl die Steuerung der HafenCity-Entwicklung als auch die Hafenentwicklung Altenwerder in ihren Zuständigkeitsbereich (vgl. Schultz-Berndt 2024: 1f.). Als Ursprungsgesellschaft bereitete sie wesentliche Grundlagen für die spätere Umsetzung vor (vgl. Schultz-Berndt 2024: 4). Ende 1998 entwickelte die GHS gemeinsam mit der Stadtentwicklungsbehörde und ab dem 01.01.1999 auch mit dem neuen Oberbaudirektor Jörn Walter, den Masterplan HafenCity (vgl. Kähler 2016: 270). Das aus planerischen Darstellungen und textlichen Inhalten bestehende Entwicklungskonzept wurde in einem kooperativen Wettbewerbsverfahren erstellt und im Jahr 2000 vom Senat beschlossen (vgl. HafenCity Hamburg GmbH o. J. e; Polkowski 2024: 7).

Im Jahr 2004 wurden die Organisationsstrukturen der GHS in die neu gegründete HafenCity Hamburg GmbH überführt. Diese Gesellschaft, vollständig im Eigentum der Stadt Hamburg, agiert als öffentlicher Entwicklungsträger in der Rechtsform einer privatrechtlichen GmbH (vgl.

HafenCity GmbH Hamburg o. J. g). Mit umfassenden Handlungs- und Entscheidungsbeugnissen ausgestattet, bündelt die städtische Stadtentwicklungsgesellschaft nicht-hoheitliche Aufgaben und kombiniert privatwirtschaftliche Flexibilität mit einer starken staatlichen Steuerungsfähigkeit. Ziel dieses Modells ist die integrative Planung und effiziente Umsetzung des neuen Stadtteils HafenCity (vgl. HafenCity GmbH Hamburg o. J. g).

### **Sicherung der Finanzierung**

Die Finanzierung der HafenCity erfolgt über das Sondervermögen „Stadt und Hafen“ der Freien und Hansestadt Hamburg, das 1997 eingerichtet wurde (vgl. RSM Ebner Stolz 2024: Anlage 3/1). „Sondervermögen sind rechtlich unselbständige abgesonderte Teile des Bundes- oder Landesvermögens, die der Erfüllung einzelner, abgegrenzter Aufgaben der jeweiligen Gebietskörperschaft dienen und getrennt vom übrigen Vermögen zu verwalten sind“ (Statistisches Bundesamt o. J.). Die Verwaltung und Verantwortung für das Sondervermögen, in das die städtischen Grundstücke im Gebiet der HafenCity eingebracht wurden, liegen bei der HCH (vgl. Schultz-Berndt 2024: 2; HafenCity Hamburg GmbH o. J. g). Ihr obliegt damit im Rahmen der Vorgaben der Bürgerschaft und des Senats „die Zielformulierung bzw. Zieloperationalisierung, Leistungsbeauftragung, die Prozesssteuerung und die Ergebnissicherung (Quantitäten, Qualitäten, Kosten, Zeit) hinsichtlich der für die Entwicklung der HafenCity relevanten Aspekte“ (RSM Ebner Stolz 2024: Anlage 5 / 3).

Das Finanzierungsmodell basiert auf einem revolvingierenden Fonds, bei dem die Einnahmen aus Grundstücksverkäufen zur Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur reinvestiert werden (vgl. HafenCity GmbH Hamburg o. J. b). Das bedeutet, dass das Sondervermögen „nicht per se existiert, sondern nur über Grundstücksverkäufe in einem positiven Entwicklungskontext realisiert wird“ (Bruns-Berentelg 2012: 75). Dadurch wird eine weitgehend haushaltsunabhängige und selbsttragende Entwicklung des Projekts

ermöglicht (vgl. HafenCity GmbH Hamburg o. J. b). Die HCH erhielt die Grundstücke von der Stadt unentgeltlich und agiert somit als öffentlicher Grundeigentümer. Ihr finanzielles Ziel ist dabei die Erreichung eines Break-Even-Punktes, also weder Gewinn noch Verlust zu erzielen (vgl. Lord et al. 2015: 20).

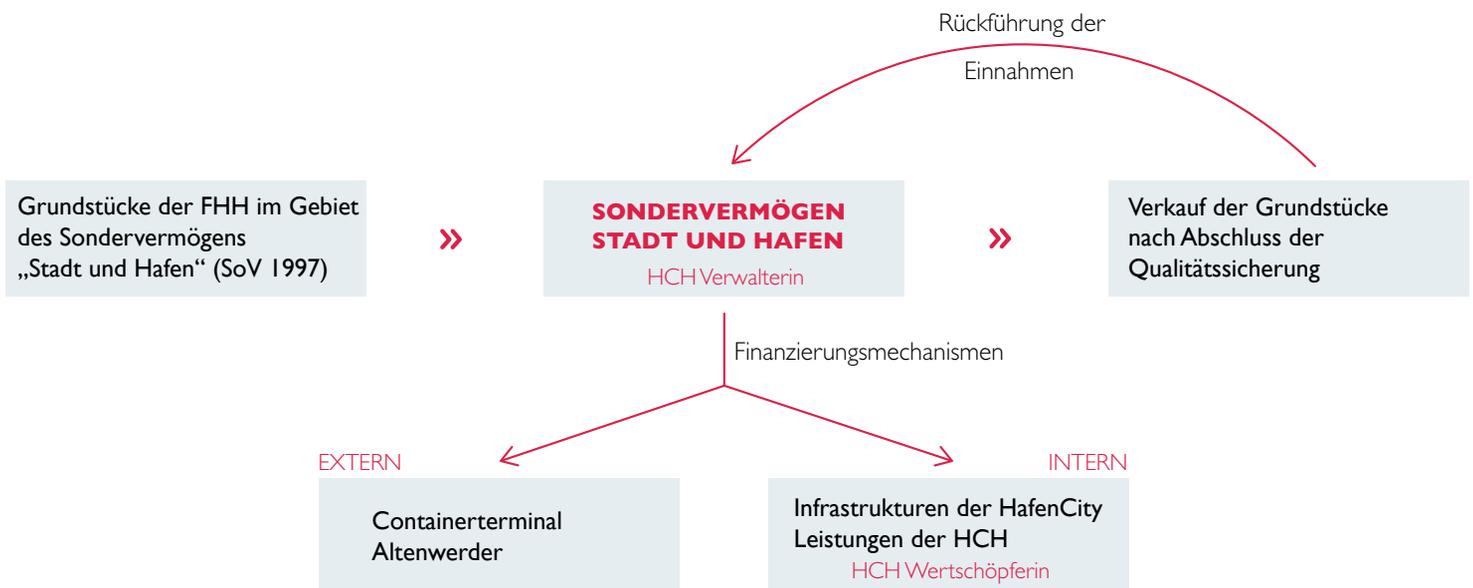
Haupteinnahmequelle sind dementsprechend die Verkäufe der sich im städtischen Eigentum befindlichen Grundstücke. Der Grundbesitz ist somit von besonderer Relevanz für die Entwicklung der HafenCity. Die HafenCity war von Beginn an als ein durch überwiegend privates Kapital zu realisierender Stadtteil konzipiert (vgl. Schultz-Berndt 2024: 2). Die privaten Investitionen belaufen sich auf ca. 10 Mrd. Euro, während die öffentlichen Investitionen ca. 3 Mrd. Euro ausmachen (vgl. HafenCity Hamburg GmbH 2021: 1).

Die gesamten Leistungen der HCH werden durch das Sondervermögen finanziert. Das beinhaltet alle Infrastrukturen, Kommunikationsleistungen, den Einkauf externer Dienstleistungen sowie die Betriebskosten und Gehälter der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der HCH (vgl. Schultz-Berndt 2024: 9). Diese Einnahme- und Ausgabeströme werden in einem Budgetplan abgebildet, der vom Aufsichtsrat der Gesellschaft beschlossen wurde (vgl. Schultz-Berndt 2024: 2). Ebenfalls durch das Sondervermögen – und den Verkauf der Grundstücke – sollte die Finanzierung des Containerterminals Altenwerder getragen werden. Dieses Vorgehen zielte darauf ab, die politische Legitimation für die Herauslösung der HafenCity-Areale aus dem Hafengebiet zu stärken und gleichzeitig potentielle Konflikte mit der Hafenwirtschaft zu minimieren (vgl. HafenCity GmbH Hamburg o. J. b; Polkowski 2024: 25 f.). Die HCH wirkte dementsprechend „nicht nur als Finanziererin für die Infrastruktur und die nicht hochbauliche Flächenentwicklung, sondern jenseits der bloßen Verwaltung auch als »Wertschöpferin« des Sondervermögens [...]“ (Bruns-Berentelg 2012:

73). Vorteil dieser Form der Finanzierung durch ein Sondervermögen im Gegensatz zu einer Budgetfinanzierung ist, dass die HCH nicht im Wettbewerb um die knappen öffentlichen Mittel steht. Da die Gesellschaft nicht alleine über das Vermögen entscheiden kann, besteht eine weitere direkte Verknüpfung der Organisation mit dem politischen Entscheidungssystem und damit eine Einbindung in die Governance-Struktur (vgl. Schultz-Berndt 2024: 9 f.).

Das Sondervermögen hatte zudem eine parlamentarisch genehmigte Kreditlinie, was es der Gesellschaft ermöglichte, eigenständig Kredite am Kapitalmarkt aufzunehmen. Dies war zu Beginn der Entwicklung entscheidend, um Infrastrukturmaßnahmen und die Vorfinanzierung von Altenwerder sicherzustellen, da zu diesem Zeitpunkt noch keine Einnahmen generiert wurden. Dafür wurden Schuldscheindarlehen aufgenommen (vgl. Schultz-Berndt 2024: 9 f.). Im Laufe der Zeit änderten sich die Rahmenbedingungen (neue Schuldenregeln), wodurch diese Autonomie verloren ging und Kredite nur noch im Rahmen der städtischen Kreditaufnahme mög-

lich wurden. Dennoch konnte durch frühzeitige strategische Planung (Ansetzung eines weit bemessenen Kreditrahmens) ein finanzielles Polster aufgebaut werden, das die Handlungsfähigkeit des Sondervermögens sicherte. Langfristig wurde erkennbar, dass die Finanzierung der Infrastruktur in Altenwerder und der HafenCity nicht vollständig aus den Grundstückserlösen möglich sein würde (vgl. Schultz-Berndt 2024: 10 f.). Die Koppelfinanzierung von Altenwerder und der HafenCity wurde von Beginn an kritisch betrachtet, insbesondere von Planungsexperten wie Prof. Dieter Läßle und dem ehemaligen Stadtentwicklungssenator Willfried Maier, da sie befürchteten, dass der wirtschaftliche Erfolg dabei über die städtebauliche Qualität der HafenCity gestellt werden könnte (vgl. Muckle et al. 2001). Letztlich wurde durch eine politische Entscheidung (die sogenannte „HHLA-Milliarde“) eine Teilentschuldung des Sondervermögens erreicht, indem die Finanzierungslasten für Altenwerder aus dem städtischen Haushalt übernommen wurden (vgl. Schultz-Berndt 2024: 10 f.).



**Abb. 5:** Finanzierungsmodell der HafenCity. Eigene Darstellung.

### **Warum eine Stadtentwicklungsgesellschaft?**

Die Entscheidung für die Gründung der HafenCity Hamburg GmbH als städtische Entwicklungsgesellschaft basierte auf der Zielsetzung, eine effiziente und marktorientierte Koordination der komplexen städtebaulichen Aufgaben sicherzustellen. Alternativen wie eine rein städtische Verwaltung oder eine Landesentwicklungsgesellschaft wurden verworfen. Ein Modell, bei dem die Planung innerhalb städtischer Behörden organisiert wird, wie es etwa in München praktiziert wird, wurde aufgrund der komplexen Größenordnung als weniger effektiv angesehen, insbesondere da von Anfang an eine Integration der Privatwirtschaft vorgesehen war. Ebenso wurde eine Landesentwicklungsgesellschaft ausgeschlossen, da deren breite Aufgabpalette und die häufig gleichzeitige Betreuung zahlreicher Projekte das Risiko bergen, den Fokus auf die spezifischen Anforderungen einzelner Projekte zu verlieren (vgl. Schultz-Berndt 2024: 2 ff.; Polkowski 2024: 6). Internationale Vorbilder wie die Docklands-Entwicklungsgesellschaft in London wurden ebenfalls geprüft, jedoch als ungeeignet erachtet, da deren neoliberal geprägter Ansatz nicht mit dem hohen qualitativen und sozialen Anspruch der HafenCity-Entwicklung vereinbar war (vgl. Schultz-Berndt 2024: 4 f.).

Die Entscheidung für eine privatrechtliche Gesellschaft im städtischen Eigentum bot den Vorteil der vollständigen Steuerungsfähigkeit durch die Stadt, ohne Abhängigkeiten von privaten Kapitalgebern oder Interessenkonflikten mit externen Partnern. Da externe Akteure, die nicht dem öffentlich-rechtlichen Bereich angehören, zwangsläufig als interessierte Dritte aufgetreten wären, gewährleistete die gewählte Struktur eine wettbewerbsneutrale Umsetzung des Projekts. Zudem wurde gewährleistet, dass auf dem Markt für das öffentliche Wohl agiert werden kann, ohne durch rechtliche, finanzielle oder fachliche Beschränkungen des Tätigkeitsbereichs der Regierung limitiert zu werden (vgl. Schultz-Berndt 2024: 3 f.; Bruns-Berentelg et al.

2020: 165).

### **Aufgabendefinition: Qualität und Urbanität**

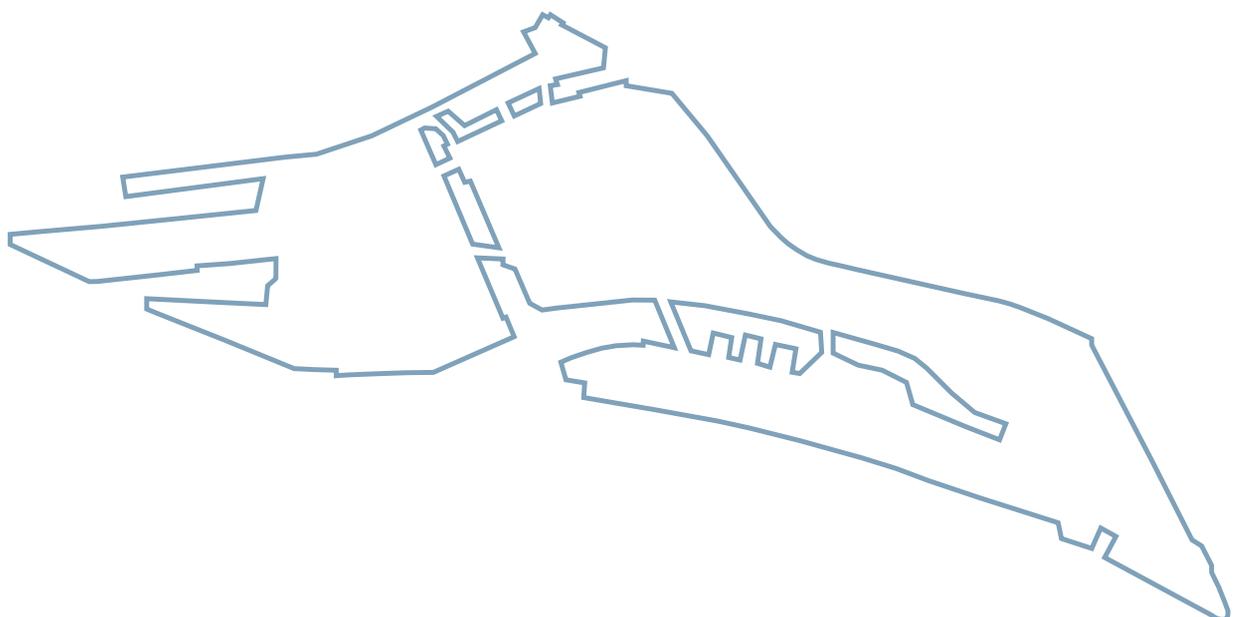
Die Aufgabendefinition der HCH, als 100%ige Tochter der Stadt, ergibt sich aus dem städtebaulichen Entwicklungsauftrag der Stadt Hamburg auf Basis des Masterplans (vgl. HafenCity GmbH Hamburg o. J. g). Die HafenCity GmbH versteht ihre Aufgabe darin, die Vision einer „New Downtown“ zu realisieren, die durch eine feinkörnige Nutzungsmischung aus Wohnen, Arbeiten, Freizeit, Tourismus, Kultur und Einzelhandel geprägt ist. Die HafenCity soll ein Ort gelebter Urbanität sein, der nicht allein durch kommerzielle Aktivitäten belebt wird, sondern durch eine vielfältige und ausgewogene Mischung sozialer, ökonomischer und kultureller Aktivitäten. Dabei wird besonderer Wert auf die Schaffung eines qualitätsvollen Raums, mit einer materiellen und atmosphärischen Identität gelegt (vgl. Bruns-Berentelg 2012: 70).

Dieses Aufgabenverständnis hat sich im Laufe der Zeit weiterentwickelt (vgl. Schultz-Berndt 2024: 5). Die Aufgabenwahrnehmung kann als positive „Mission Creep“ verstanden werden, „definiert als die allmähliche Ausweitung der Ziele einer Operation, die in der Regel über den Rahmen ihrer ursprünglichen Absicht oder Zuständigkeit hinausgeht“ (Rosenbaum 2020: 230). Ursprünglich lag der Fokus auf der Eindämmung der Abwanderung aus der Innenstadt durch die Schaffung attraktiver Wohnangebote, unterstützt durch hohe Stellplatzschlüssel und eine autogerechte Planung (vgl. Schneider 2024: 4). Politische und gesellschaftliche Veränderungen führten jedoch zu einer Neuausrichtung, die ökologische und soziale Zielsetzungen wie den geförderten Wohnungsbau und eine stärkere Verdichtung sowie Nutzungsmischung in den Vordergrund rückte. Der Masterplan 2000 wurde sukzessive konkretisiert. Dieser iterative Prozess, begleitet von stetigem Lernen und Anpassung, blieb ein wesentlicher Bestandteil der fortlaufenden Entwicklung der HafenCity (vgl. Schneider 2024: 4; Schultz-Berndt 2024: 5 f.;

Desler & Rybnikow 2024: 4 f.). Anpassungen betrafen vor allem Aspekte wie Bebauungsdichte, Quartiersnutzungen und Verkehrsinfrastruktur, wobei der ursprüngliche Plan eine robuste Grundlage bot, die flexible Entscheidungen ermöglichte (vgl. Polkowski 2024: 22).

Für die östlichen Quartiere Oberhafen, Baakenhafen und Elbbrücken stellte der Masterplan allerdings eine unzureichende Planungsgrundlage dar, da sich die Rahmenbedingungen – insbesondere durch die zuvor nicht eingeplante U-Bahnanbindung – erheblich verändert hatten. Die östlichen Quartiere weisen im Vergleich zur westlichen und zentralen HafenCity eine geringere Einbindung in die bestehende Innenstadt auf, was die Umsetzung alternativer Nutzungskonzepte erforderlich machte. Im Baakenhafen wurde ein vielseitiges Wohn- und Freizeitquartier mit Angeboten zur Nahversorgung realisiert. Das Quartier Elbbrücken entwickelte sich zu einem bedeutenden Geschäftsstandort für innovative Arbeitswelten. Der Bereich Oberhafen wurde zum Kreativ- und Kulturquartier transformiert. Die Überarbeitung des Masterplans fand von 2008 bis 2010 statt und wurde 2010 vom Senat beschlossen (vgl. HafenCity Hamburg GmbH o. J. e).

Die HafenCity betreut mittlerweile auch die zum neuen Transformationsraum Innenstadt gehörenden Stadtentwicklungsvorhaben Billebogen und den kleinen Grasbrook. Das Aufgabenfeld der Organisation hat sich zudem mit der Gründung einer Tochtergesellschaft zur Entwicklung der Science City Hamburg Bahrenfeld erweitert (vgl. HafenCity Hamburg GmbH o. J. g).



### 3 Dimensionen der Integration

Im Folgenden wird analysiert, wie die drei Dimensionen der Integration in der HafenCity ausgestaltet und miteinander verknüpft wurden, um der Steuerungsaufgabe eines komplexen räumlichen Transformationsprozesses gerecht zu werden.

## 4.2 Integration nach außen

Die HafenCity Hamburg GmbH ist in das komplexe Gefüge der Verwaltungsstrukturen und die fragmentierte Zuständigkeitslandschaft Hamburgs eingebunden. Im Folgenden wird analysiert, wie die Organisation in diese externe Governance-Struktur integriert ist und welche spezifische Rolle sie innerhalb des Steuerungsumfelds einnimmt.

### 4.2.1 Externe Governance-Struktur der HafenCity

Die Stadt Hamburg hat verschiedene Möglichkeiten, städtebauliche Vorhaben zu realisieren. Während die Verantwortung normalerweise bei den Bezirken liegt, werden große Projekte in der Regel durch die für Planung zuständige Fachbehörde, die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen durchgeführt (vgl. Polkowski 2024: 1 f.). Die HafenCity war in den ersten Jahren als hoheitliches Planungsgebiet dem Bezirk Hamburg-Mitte unterstellt. 2006 wurde sie aufgrund ihrer „hohen Bedeutung für die Gesamtentwicklung Hamburgs“ (HafenCity Hamburg GmbH o. J. g), der raschen Projektentwicklungsgeschwindigkeit sowie der hohen Komplexität, die durch die Vielzahl an Projekten und beteiligten Akteure entstand, zum Vorranggebiet ernannt. Infolgedessen erfährt die HafenCity eine Aufwärtsskalierung der Entscheidungshierarchie. Durch diese Evokation findet eine gesamtstädtische Steuerung statt. Staatliche Entscheidungen und Prozesse der Entscheidungsvorbereitung werden auf der Ministerialebene getroffen. Zudem findet eine Entscheidungswahrnehmung

auf der Senatsebene statt (vgl. HafenCity Hamburg GmbH o. J. g; Bruns-Berentelg 2012: 74). Für die Entwicklung der HafenCity haben sich daraus planungsrechtliche Besonderheiten ergeben. Die Bebauungsplanverfahren der HafenCity wurden nicht vom Bezirksamt Hamburg-Mitte durchgeführt, sondern von der BSW (vgl. Ulas 2024: 2; Bruns-Berentelg 2012: 74). Die HCH arbeitet hierbei eng mit der Behörde zusammen, indem sie beispielsweise die städtebaulichen Konzepte entwickelt und die erforderlichen Unterlagen bereitstellt. Der formale Satzungsbeschluss der Bebauungspläne erfolgte jedoch durch die BSW. Hierfür wurde in der Behörde die „Projektgruppe HafenCity“ eingerichtet und mit den erforderlichen fachlichen Kompetenzen ausgestattet. Zur Begleitung des Verfahrens wurde ein interdisziplinäres Team aus einer technischen Zeichenkraft, einer Verwaltungskraft, Stadtplanern und Architekten zusammengestellt (vgl. Ulas 2024: 4, 11). Im Unterschied zu den meisten regulären bezirklichen Planungen handelt es sich nicht um eine Angebotsplanung (verstanden als Schaffung von Planrecht als Angebot zur Bebauung), da bei der HafenCity der geschaffene Möglichkeitsrahmen von der HCH durch die Herstellung der Infrastrukturen sowie die Erschließung und Vermarktung der Grundstücke direkt ausgefüllt wird (vgl. Desler & Rybnikow 2024: 3, 11 ). Der Bezirk wird als Träger öffentlicher Belange umfangreich am Planverfahren beteiligt (vgl. Ulas 2024: 10). Durch die direkte Zuständigkeit auf Senatsebene konnte das Verfahren im Gegensatz zu den langen Bearbeitungszeiten auf Bezirksebene deutlich beschleunigt und vereinfacht werden (vgl. Schneider 2024: 7 f.). Durch die Herauslösung einzelner abgeschlossener Teilflächen der HafenCity aus dem Geltungsbereich des Sondervermögens Stadt- und Hafen wurden die öffentlichen Flächen formal an den Bezirk übergeben. Im Zuge dieser Rückführung erfolgte auch die Übergabe der durch die HCH realisierten öffentlichen Infrastrukturen (vgl. Schultz-Berndt 2024: 15).

In Hamburg besteht eine stark segmentierte Verwaltungsstruktur (vgl. Bruns-Berentelg 2019). Diese Versäulung führt dazu, dass viele Behörden isoliert voneinander agieren und jeweils nur für einzelne Aufgabenbereiche zuständig sind, was eine integrierte Stadtentwicklung erschwert. Auch im Kontext der HafenCity wurden unterschiedliche Planungsaufgaben auf verschiedene Behörden verteilt, was zu einer fragmentierten Zuständigkeitslandschaft führte. Die Bündelung von Verantwortlichkeiten, die sonst auf mehrere Stellen verteilt wären, bietet einen klaren Vorteil gegenüber den traditionellen sektoralen Verwaltungsstrukturen (vgl. Desler & Rybnikow 2024: 3, 11).

*„Das wäre bei Behörden alles langwieriger, wo es immer nur sektorale Entscheidungsmöglichkeiten gibt, weil die Baubehörde kann nunmal nur bauen und die Finanzbehörde kann nunmal*

*nur verkaufen. Und die müssen halt miteinander kooperieren, das ist langwieriger. Wenn das alles in einem Kopf zusammen läuft, geht das schneller“ (Desler & Rybnikow 2024: 11).*

Die HCH fungiert dabei als zentrale Koordinationsinstanz und ermöglicht einen integrierten Stadtentwicklungsprozess, da alle Fäden an einer Stelle zusammenlaufen. Im Vergleich zu den zeitintensiven Abstimmungen zwischen zahlreichen Behörden beschleunigt diese organisatorische Zusammenführung die Prozesse erheblich (vgl. Desler & Rybnikow 2024: 3, 11). Die Aufgabenverteilung der FHH und der HafenCity GmbH ist in der Abbildung 6 dargestellt.

Die Entwicklung der HafenCity involvierte eine Vielzahl von Akteuren aus dem öffentlichen Sektor, unter anderem:

<p><b>Freie und Hansestadt Hamburg</b></p> <p>Abbau von Hierarchien in der Planung und Konzentration auf den souveränen Prozess</p>	<p><b>HafenCity Hamburg GmbH</b></p> <p>Der städtische Staat als Unternehmer, der öffentliche Güter produziert</p>
<p><b>Festlegung und Organisation der politischen Rahmenbedingungen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Die HafenCity ist seit Oktober 2006 sog. Vorranggebiet, Planungen erfolgen auf Landes-, nicht auf Bezirksebene</li> <li>Komplementäre Lenkungsgruppe bei der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW); arbeitet vertikal und horizontal (Oberbaudirektor)</li> </ul> <p><b>Integration von Entscheidungen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Planrechtsschaffung (Kommission für Stadtentwicklung)</li> <li>Grundstücksverkäufe (Kommission für Bodenordnung)</li> </ul> <p><b>Genehmigungen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Planrechtsschaffung (Bebauungspläne, Gebietsentwicklung), Baugenehmigungen, Städtebauliche Richtlinien</li> </ul> <p><b>Finanzierung und Bau</b> teilweise als öffentlich-private Joint-Venture:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Schulen, Öffentliche Universität, Elbphilharmonie</li> <li>U-Bahn, externe Erschließung</li> </ul> <p><b>Übernahme</b> von Infrastrukturen und öffentlichen Plätzen von der HafenCity Hamburg</p>	<p><b>Finanzierung</b></p> <p><b>Öffentliche Grundstückseigentümerin</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Verwalterin und Verkäuferin</li> <li>Sondervermögen „Stadt und Hafen“ finanziert Aktivitäten aus Grundstücksverkäufen (keine Mittelzuweisung)</li> <li>Finanzielles Ziel: Break-Even, weder Gewinn, noch Verlust</li> </ul> <p><b>Entwicklung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Agiert als Master Developer und entwickelt einen neue Downtown zu einem signifikanten Anteil als öffentliches Gut</li> <li>Entwicklungsplanung</li> <li>plant und baut Infrastruktur (Straßen, Brücken, Kaimauer) und</li> <li>Öffentliche Räume (Promenaden, Parks, Plätze)</li> <li>setzt Rahmenbedingungen für Qualitätsverbesserungen und Innovationen</li> <li>akquiriert Investoren, Bauherren und Nutzer basierend auf konzeptuellen Ideen</li> <li>organisiert Kommunikation, Marketing, Veranstaltungen</li> </ul>

**Abb. 6:** Zwischen regulativer Planung und dem staatlichen Unternehmertum. Eigene Darstellung auf Grundlage von Bruns-Berentelg 2019.

**Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen:** (vormals Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt) Zuständig für die Schaffung von Baurecht sowie die Durchführung von Flächennutzungsplan- und Bebauungsplanverfahren. Sie spielte eine entscheidende Rolle bei der städtebaulichen und architektonischen Qualitätssicherung bei Wettbewerbsverfahren, im Besonderen durch den Oberbaudirektor (vgl. Schneider 2024: 3; Desler & Rybnikow 2024: 7). Als höchster Fachbeamter war er maßgeblich in die Planung involviert, insbesondere zur Einbringung fachlicher Expertise. Die Position des Oberbaudirektors ist unabhängig von Legislaturperioden. Diese Kontinuität ermöglicht es, sich langfristig und intensiv mit den komplexen Bauvorhaben Hamburgs zu befassen – ein entscheidender Vorteil, da Großprojekte häufig eine längere Laufzeit als vier Jahre haben (vgl. Polkowski 2024: 31 f.). Die Erteilung der Baugenehmigungen für die HafenCity erfolgt durch das Amt für Bauordnung und Hochbau, das in der BSW angesiedelt ist. (vgl. HafenCity Hamburg GmbH o. J. c) Die BSW wird durch die Bausenatorin im Aufsichtsrat vertreten (vgl. Desler & Rybnikow 2024: 7).

**Finanzbehörde und Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen:** Verantwortlich für die Überwachung der Grundstücksverkäufe, Preisdefinitionen und Überprüfung der Abwicklung von Verkaufsprozessen nach städtischen Richtlinien. Die unabhängige Kommission für Bodenordnung ist ein Verwaltungsausschuss der Finanzbehörde und überwachte sämtliche Grundstücksgeschäfte der Stadtverwaltung, darunter auch die der HCH durch das Sondervermögen Stadt und Hafen (vgl. Desler & Rybnikow 2024: 7; HafenCity Hamburg GmbH o. J. c).

**Umweltbehörde (BUKEA):** Hier erfolgt eine Beteiligung bei Umweltthemen, Fragen der Nachhaltigkeit, Energie- und Wärmeversorgung sowie Abstimmungen zur Grünflächenqualität. Die Umweltbehörde wird zudem durch den Senator der BUKEA im Aufsichtsrat der HCH repräsentiert (vgl. Desler & Rybnikow 2024 7; Ulas 2024: 10).

**Behörde für Verkehr und Mobilitätswende:** Zuständig für Verkehrsangelegenheiten, wie die Reduzierung von Parkplätzen, die Planung des öffentlichen Nahverkehrs sowie die Integration der HafenCity in das übrige Stadtgebiet. Entscheidungen zur Verkehrsinfrastruktur beeinflussten maßgeblich die Entwicklung des Areals und mussten daher eng mit der Verkehrsbehörde abgestimmt werden (vgl. Desler & Rybnikow 2024: 7)

**Hamburg Port Authority:** Insbesondere in der frühen Phase der Entwicklung war die Hafenbehörde relevant, da die HafenCity teilweise noch unter das Hafenentwicklungsgesetz fiel. Die HPA war zuständig für die wasserrechtlichen Belange und die Abstimmung bei Infrastrukturprojekten auf ehemaligen Hafenflächen (vgl. Schultz-Berndt 2024: 15).

**Weitere beteiligte Akteure:** Die Kulturbehörde bei Projekten wie der Elbphilharmonie und der MS Stubnitz, unterstützt durch den Koordinierungskreis Kultur; ein Expertengremium, das die Qualität der Kultur- und Kunstkonzepte prüft und die HafenCity-Entwicklung begleitete (vgl. HafenCity Hamburg GmbH o. J. d). Der Landesbetrieb „Geoinformation und Vermessung“ bei Kartengrundlagen und der Erstellung des Stadtmodells, der Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) bei Planung und Bau von Verkehrsinfrastrukturen sowie die Stadtreinigung bei Themen der Abfallentsorgung. Im Rahmen des formellen Beteiligungsverfahrens nach Baugesetzbuch wurden alle Träger öffentlicher Belange beteiligt (vgl. Ulas 2024: 10; Schultz-Berndt 2024: 15 f. 12 f.). Die HCH hat zudem mit Projektsteuerern zusammengearbeitet, die die Steuerung einzelner Infrastrukturprojekte übernommen haben (vgl. Polkowski 2024: 14).

Dies verdeutlicht die Vielschichtigkeit der städtischen Akteure und zeigt, wie fragmentiert die Zuständigkeiten verteilt sind. Die HCH war daher mit einer Vielzahl von Akteuren konfrontiert, deren Mitwirkung für den Entwicklungsprozess unerlässlich war und deren Belange und Interessen koordiniert werden mussten. Im Laufe der Entwicklung wuchs die Komplexität und die Zahl der beteiligten Akteure, was eine immer intensivere Abstimmung und eine zentrale Vermittlungsrolle der HCH an den Schnittstellen erforderlich machte (vgl. Schultz-Berndt 2024: 12 f., 16; Schneider 2024: 23).

#### 4.2.2 Sondergovernancestruktur der HCH

Die HCH verfügt über eine Sondergovernancestruktur, bestehend aus einem Aufsichtsrat und einem Beirat.

Hauptaufgabe des **Aufsichtsrates** liegt in der Kontrolle und Steuerung der Gesellschaft, wie im Gesellschaftsvertrag der HCH festgelegt. Er besitzt Zustimmungsvorbehalte für zentrale Entscheidungen, darunter auch die Finanz- und Wirtschaftspläne des Sondervermögens sowie Personalentscheidungen. Diese Zustimmung ist Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit der Geschäftsführung. Die Entschlüsse des Aufsichtsrats sind somit verbindlich (vgl. Schultz-Berndt 2024: 11). Der Aufsichtsrat setzt sich aus Repräsentanten des Hamburger Senats zusammen. Den Vorsitz hat der Erste Bürgermeister Hamburgs (vgl. HafenCity GmbH Hamburg o. J. c). Diese Struktur ermöglicht der HCH eine direkte und schnelle Entscheidungsfindung, bei der die Interessen der Stadt gewahrt bleiben. Durch die hochrangige Besetzung ist zudem eine besondere Durchsetzungskraft gegeben, die eine kurzfristige Konfliktbeilegung auf einer hohen Steuerungsebene antizipiert. Der direkte Zugriff auf die Behördenleitung und die Möglichkeit, den Bürgermeister in Ausnahmefällen einzubinden, erwies sich als ein wirksames Instrument (vgl. Schultz-Berndt 2024: 13; Desler 2024: 6). Durch diese enge Verbindung zwischen der HCH und der politischen Führung Hamburgs hatten die Belange der HafenCity in

der städtischen Verwaltung immer eine große Priorität und der Entwicklungsprozess wurde durch die Rückbindung in die politischen Entscheidungsstrukturen insgesamt beschleunigt (vgl. Schneider 2024: 5).

In den Sitzungen des Aufsichtsrates nahm bis auf Weiteres lediglich die Geschäftsführung der HCH teil, es erfolgte aber eine Zuarbeit von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen (vgl. Schneider 2024: 5). Die Geschäftsführung der HafenCity Hamburg GmbH legte dem Aufsichtsrat umfassende schriftliche Berichte vor, in denen sämtliche Projekte sowie relevante Kernthemen skizziert wurden. In den Sitzungen erfolgte als „Bericht der Geschäftsführung“, eine Vorstellung derjenigen Aspekte, die aus Sicht der Geschäftsführung für den Aufsichtsrat von besonderer Relevanz waren. Insbesondere problematische Themen wurden vertieft behandelt. So konnten die Mitglieder des Aufsichtsrates über zentrale Themen informiert und ihre Unterstützung in spezifischen Fragestellungen eingeholt werden (vgl. Schultz-Berndt 2024: 12). Gleichzeitig übernahm der Aufsichtsrat auch die Rolle als Multiplikator, der Verständnis über die HafenCity-Entwicklung in die Verwaltung, Netzwerke und zu den hochrangigen Vertretern der FHH trug (vgl. Schultz-Berndt 2024: 11 f.).

Der **Beirat** stellt ein prozessbegleitendes beratendes Gremium dar. Er ist für die Einbringung von Expertenwissen und interdisziplinären Perspektiven zuständig und unterstützt die HCH bei fachlichen Fragen. Aufgrund der rein konsultativen Funktion sind die Empfehlungen unverbindlich. Seine Mitglieder werden auf Vorschlag der Geschäftsführung vom Aufsichtsrat bestellt und stammen unter anderem aus dem wissenschaftlichen Bereich oder aus Unternehmen, die für die Stadtentwicklung Hamburgs von Bedeutung sind (vgl. Schultz-Berndt 2024: 14). Heute ist der Beirat beispielsweise unter anderem durch die Präsidentin der Hamburgischen Architektenkammer, den ersten Vorsitzenden des Netzwerks HafenCity e. V., Vertretern der Hamburg Port Authority sowie des Instituts für Kultur- und

Medienmanagement Hamburg besetzt. (vgl. HafenCity Hamburg GmbH o. J. a).

Der Beirat stellt ein Diskussionsforum dar, das sowohl Impulse für die Weiterentwicklung des Vorhabens einfängt, als auch die Möglichkeit zur reflexiven Auseinandersetzung bietet (vgl. Schlutz-Berndt 2024: 14). Vorteilhaft ist hierbei vor allem die Kurzfristigkeit der fachlichen Ratschläge (vgl. Polkowski 2024: 33). Wie der Aufsichtsrat ist auch der Beirat ein strategisches Instrument, um die Netzwerke der Mitglieder zu aktivieren, sei es zur Herstellung von Kontakten oder um Verständnis für die Spezifika der Entwicklung zu schaffen (vgl. Schlutz-Berndt 2024: 14).

Mit dem Fortschreiten der Entwicklung und Realisierung der HafenCity hat die Bedeutung des Beirates sukzessive abgenommen (vgl. Schneider 2024: 5; Polkowski 2024: 32 f.). Dies lässt vermuten, dass zentrale Fragen der Planungs- und Umsetzungsphase im Laufe der Zeit geklärt wurden. Zudem konnten durch die wachsende Bewohnerschaft der HafenCity auch andere Kommunikationskanäle gefunden werden, die eine kritische Auseinandersetzung möglich machten (vgl. Schneider 2024: 5). Für die HafenCity war die Einrichtung eines Beirats in der frühen Phase aufgrund der anfänglichen unsicheren Marktsituation und der antizipierten Projektlaufzeit von großer Bedeutung. Die Notwendigkeit eines solchen Gremiums hängt jedoch maßgeblich von der Komplexität der Aufgabe und den institutionellen Rahmenbedingungen ab, kann aber auch in weniger leistungsfähigen Verwaltungsstrukturen sinnvoll sein (vgl. Polkowski 2024).

#### **4.2.3 Koordinationsmechanismen und Entscheidungsprozesse**

Ausgehend von der externen Governance-Struktur und der speziellen Anforderungen, die sich darüber hinaus aus der Sondergovernancestruktur ergeben, stellt sich die Frage nach geeigneten Koordinationsmechanismen. Wie

kann die Vielzahl der beteiligten Akteure und ihre Belange in einer fragmentierten Zuständigkeitslandschaft effektiv gesteuert werden? Die HCH hat hierfür eine kommunikative Prozessstruktur aufgebaut:

#### **Kommunikation mit den externen öffentlichen Akteuren**

Wesentlich für die Koordination der vielfältigen beteiligten Akteure war die Kommunikationsstrategie der HCH. Zwischen der HCH und den externen öffentlichen Akteuren hat ein intensiver Austausch stattgefunden, sowohl auf Arbeitsebene als auch auf der Aufsichtsratsbene (vgl. Desler & Rybnikow 2024: 8). Die kontinuierliche Kommunikation zwischen der BSW und der HCH ist ein wesentlicher Bestandteil ihrer erfolgreichen Zusammenarbeit. Der permanente Austausch findet sowohl in Präsenz als auch online statt (vgl. Ulas 2024: 6, 9). Die Projektgruppe in der BSW stellt eine direkte Anlaufstelle für die HCH dar. Sie koordinierte die verschiedenen Zuständigkeiten, die sonst innerhalb des Amtes verstreut sind und bündelt das komplexe Geflecht an Zuständigkeiten, wodurch die Zusammenarbeit unterhalb des Aufsichtsrates effizienter gestaltet werden konnte (vgl. Polkowski 2024: 18). Die Kommunikationsstrategie bestand zunächst darin, die Rahmenbedingungen und Zwänge der Beteiligten zu erkennen. Neben dem Erwerb fachlicher Know-hows war vor allem der Aufbau einer konstruktiven Diskussionskultur notwendig und das Verständnis für die Funktionsweise von Behördenstrukturen sowie die Hierarchien innerhalb der Behörden (vgl. Schlutz-Berndt 2024: 18). Die direkte Beteiligung von Führungskräften wie Herrn Jürgen Bruns-Berentelg und Herrn Giselher Schlutz-Berndt von Seiten der HCH oder Herrn Dieter Polkowski von Seiten der BSW in vielen Besprechungen war entscheidend, um eine enge Zusammenarbeit und zügige Konfliktlösung sicherzustellen (vgl. Polkowski 2024: 18).

#### **Kommunikation über den Aufsichtsrat**

Die Aufgabe der HCH bestand darin, struktu-

relle, zwischenmenschliche sowie verantwortungsbezogene Konflikte und Obstruktionen zu identifizieren und einer Lösung zuzuführen. Bei besonders tiefgreifenden Konflikten bestand die Möglichkeit, diese an den Aufsichtsrat zu eskalieren (vgl. Schultz-Berndt 2024: 16). In Konfliktsituationen, in denen mehrere Stellen betroffen waren, konnten diese Dissense oft durch direkte Gespräche und das Einbringen von Entscheidungsträgern an einen Tisch gelöst werden. Vorteilhaft war hier der direkte Zugriff auf die Behördenleitung, insbesondere durch die Besetzung von Schlüsselpositionen im Aufsichtsrat. Dies ermöglichte es auch in schwierigen Situationen auf Entscheidungsprozesse Einfluss zu nehmen. Der Zugriff auf den ersten Bürgermeister, der über starke Machtinstrumente wie die Auswahl und Entlassung von Senatoren verfügte, war in wenigen, aber kritischen Situationen ebenfalls von Bedeutung (vgl. Schultz-Berndt 2024: 13).

#### **Kommunikative und soziale Kapitalbildung**

Die Schaffung von Urbanität in der HafenCity erfordert insbesondere die Bildung kommunikativen Kapitals. Dieser Prozess richtet sich an den Kreis der externen Akteure und bildet somit einen essentiellen Teil der Integration nach außen, fließt gleichzeitig aber auch maßgeblich in die Integration nach vorne ein (siehe 4.3.1 Markterzeugung und Vermarktung). Besonders in der Anfangsphase der HafenCity war aufgrund der erläuterten Ausgangsbedingungen eine umfassende Informierung der breiten Öffentlichkeit erforderlich. Neben der Eröffnung des Kesselhauses als Informationszentrum wurden beispielsweise Führungen durch das entstehende Gebiet angeboten. Das Ziel bestand darin, eine zentrale Anlaufstelle für Interessierte und Besucher zu schaffen, da die HafenCity als prominentes und öffentlich wahrgenommenes Vorhaben großes Interesse weckte (vgl. Bruns-Berentelg 2012: 81 f.). Die Durchführung von Events und Veranstaltungen wie dem HafenCity-Lauf (heute HSH Nordbank Run) oder den Cruise Days spielte eine wichtige Rolle bei der Identitätsstif-

fung im Raum. Ergänzend dazu wurden mit der Einführung der „HafenCity Zeitung“ und Nachbarschaftsforen weitere Plattformen geschaffen, um das Quartier und die Entwicklung medial zu präsentieren (vgl. Bruns-Berentelg 2012: 82).

Mit dem Einzug der ersten Bewohnerschaft Ende 2005 begann zudem der Aufbau eines sozialen Kapitals. Die HCH stand kontinuierlich im Dialog mit den Anwohnern, um ein Miteinander zu fördern und auf die Bedürfnisse der neuen Bewohnerschaft reagieren zu können. Ein wichtiger Schritt war die Gründung des „Netzwerk HafenCity e. V.“, der den Austausch und die Nachbarschaftsbindung stärkte. Besonders vorteilhaft für die Entwicklung des sozialen Kapitals war die hohe Kooperationsbereitschaft der Bewohner, die aktiv zur Gestaltung ihres neuen Lebensumfeldes beitrugen (vgl. Bruns-Berentelg 2012: 82 f.).

#### **Entscheidungsprozesse**

Die Entscheidungsprozesse im Gefüge der externen öffentlichen Akteure zeichnen sich durch eine klare Hierarchie und eine proaktive Zusammenarbeit aus. Um Verzögerungen in formellen Verfahren zu vermeiden und Projekte effizient voranzubringen, wurde frühzeitig mit allen Beteiligten kooperiert. Bereits im Entwurfsstadium sollten potentielle Konflikte erkannt und gelöst werden, bevor sie in späteren Phasen zu größeren Problemen führen können (vgl. Polkowski 2024: 19).

Die HCH übernimmt eine zentrale Steuerungsfunktion und fungiert damit im Sinne von Davies (2017: 69) als „Integrator“. Als integrative Instanz hat sie die Aufgabe, die verschiedenen am Projekt beteiligten Akteure zusammenzuführen und Einigungen darüber zu erzielen, wie auf externe Anforderungen und dynamische Rahmenbedingungen reagiert werden soll. Diese Funktion ist insbesondere bei Großprojekten wie der HafenCity, die eine komplexe Koordination zahlreicher Teilprojekte erfordern, von entscheidender Bedeutung (vgl. Davies 2017: 69 f.). Als Integrator agiert sie als Verbindungsglied zwischen den

Beteiligten, moderiert Konflikte und stellt sicher, dass ein reibungsloser und effizienter Projektlauf gewährleistet ist. Darüber hinaus übernimmt die HCH die Rolle eines Überzeugungs- und Verhandlungspartners, um unterschiedliche Interessen zu vereinen und die Zusammenarbeit über fachliche und institutionelle Grenzen hinweg zu fördern (vgl. ebd.: 69 f.).

#### **4.2.4 Herausforderungen der externen Koordination**

Die Koordination dieser vielfältigen Akteure war für HCH auf unterschiedlichen Weisen herausfordernd. Die innovativen und gestalterisch anspruchsvollen Lösungen der HCH entsprachen nicht immer den Standards und Regularien der öffentlichen Hand, was die Übernahme und den Unterhalt durch die zuständigen Behörden erschwerte (vgl. Schneider 2024: 22).

Eine Herausforderung stellte in diesem Zusammenhang die Rückführung der entwickelten Flächen an den Bezirk dar, der sich durch die Evokation ohnehin zurückgesetzt fühlte und der HCH gegenüber Misstrauen äußerte (vgl. Schneider 2024: 8; Polkowski 17). Die HCH musste bei der Infrastrukturplanung sicherstellen, dass diese den behördlichen Übernahmekriterien entspricht und dabei sowohl die städtischen Standards einhält als auch einen angemessenen Pflegeaufwand gewährleistet (vgl. Desler & Rybnikow 2024: 3 f.). Im Rahmen der Verwaltungsabläufe sah sich die HCH mit administrativen Diskrepanzen konfrontiert, etwa der rückwirkenden Anwendung von Verwaltungsvorschriften auf bereits realisierte Freianlagen. Die Situation wurde durch das lange Fehlen eines gesicherten Erschließungsvertrages zwischen der HCH und dem Bezirk zusätzlich erschwert, sodass infrastrukturelle Anlagen über Jahre hinweg ohne vertragsrechtliche Grundlage errichtet wurden (vgl. Schneider 2024: 22).

Dieser Qualitätsanspruch stellte auch in der Zusammenarbeit mit anderen Behörden eine Herausforderung dar, wie beispielsweise beim Thema Straßenbeleuchtung deutlich wird. An-

stelle der in Hamburg üblichen Peitschenleuchten sollte die HafenCity in Hinblick auf ihren städtebaulichen Charakter andere Beleuchtung und anderes Stadtmobiliar bekommen. Dies erforderte intensive Abstimmungsprozesse mit den zuständigen Behörden (vgl. Schlutz-Berndt 2024: 13). Ein weiteres Beispiel stellt die Baakenhafenbrücke dar, die eine besondere architektonische Qualität aufweist, die unter der Regie des LSBG vermutlich nicht entstanden wäre (vgl. Schneider 2024: 23; siehe auch 4.5 Wirkung und Ergebnis).

Eine weitere Herausforderung, die sich zudem in diesem Kontext ergibt, ist die Vermeidung verfrühter Entscheidungsfindung. Im Kontext infrastruktureller Großprojekte wird von sogenannten Lock-in-Effekten gesprochen. In Entscheidungsprozessen können Akteure sich an einen bestimmten Entscheidungspfad binden. Eine frühe Bindung ist nicht per se negativ, da sie auch die Verzögerung von Entscheidungen reduzieren kann; problematisch ist es jedoch, wenn diese Bindung in einen Lock-in mündet, was bedeutet, dass verfrühte verpflichtende Entscheidungen zu Ineffizienz führen. Um dem entgegenzuwirken, ist es von zentraler Bedeutung, Entscheidungs- und Handlungsspielräume aufrechtzuerhalten (vgl. Cantarelli et al. 2010: 793). Die erfolgreiche Entwicklung der HafenCity basiert auf der Beibehaltung von Offenheit im Planungsprozess, die es ermöglichte, kontinuierlich auf veränderte Rahmenbedingungen, neue Erkenntnisse und Herausforderungen zu reagieren. Wie Polkowski (2024: 21) feststellt:

*„Zu Beginn einer Entwicklung - die Jahre oder Jahrzehnte dauert - muss man Entscheidungen treffen, die man treffen muss, um nicht zum Spielball der Entwicklung oder anderer Akteure zu werden. Man muss aber auch die notwendigen Spielräume lassen, um auf sich verändernde Rahmenbedingungen reagieren zu können. Diese Balance müssen Sie hinkriegen. Mit dem Masterplan kann man sich jetzt hinstellen und fragen, hat er das geschafft? Ich glaube, ja.“*

### 4.3 Integration nach vorne

Ausgehend von dieser komplexen Governance-Struktur stellt sich die Frage nach der Verbindung der staatlichen Ebene mit der Ebene der privatwirtschaftlichen Marktteilnehmer. Nachfolgend wird analysiert, inwiefern die HCH eine marktbasierende Integration leistet.

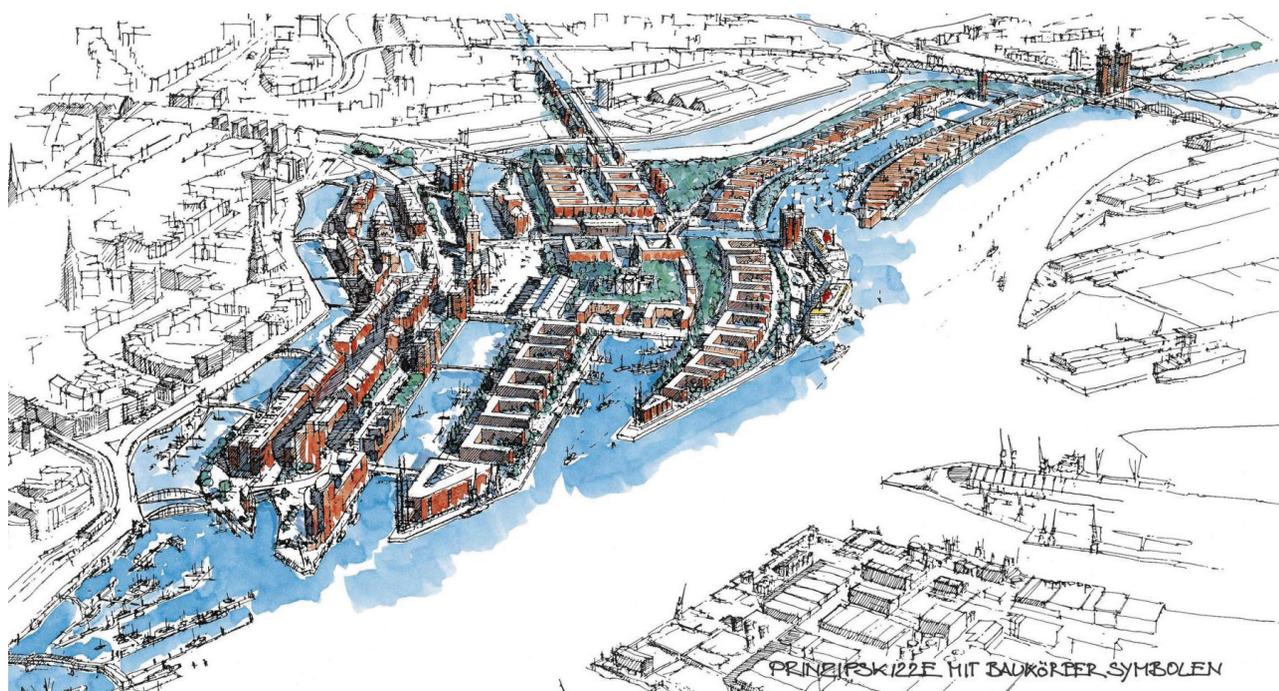
#### 4.3.1 Markterzeugung und Vermarktung

Die Ausgangsbedingungen am Markt stellten eine erhebliche Herausforderung dar. Aus Sicht der Immobilienwirtschaft war das Gebiet hinter der Speicherstadt und hinter dem Zollzaun sowohl unzugänglich als auch weitgehend unbekannt. Eine zukünftige Wohnnutzung im ehemaligen Hafengebiet war daher eine sehr abstrakte Vorstellung und es fehlte an greifbaren Investitionsmöglichkeiten (vgl. Schneider 2024: 11; Desler & Rybnikow 2024: 9). Hinzu kam, dass das Gebiet noch nicht vollständig geräumt war, es gab keine gewachsene Nachbarschaft, keine Investitionsumgebung. Als städtische Entwicklungsgesellschaft sah sich die HCH folglich mit einer großen anfänglichen Skepsis seitens der privaten Bauherren konfrontiert (vgl. Schultz-Berndt 2024: 8, 20).

Die HCH stand vor der Aufgabe, ein Bild der Zukunft zu erzeugen, das die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft ermöglicht. Da es, wie Beckert (2024: 3) deutlich macht, „keine zukünftigen Fakten gibt, können Zukunftsbilder nicht wahr oder falsch sein, [...] sie können [nur] glaubwürdig oder unglaubwürdig sein“ [Übers. d. Verf.]. Demnach muss die anvisierte Zukunft vorerst glaubwürdig gemacht werden, denn die Glaubwürdigkeit des Narratives (Idee der HafenCity) überzeugt die Adressaten (Privatwirtschaft) letztlich davon, dass die Zukunft sich tatsächlich so gestalten könnte, wie beschrieben. Ohne diese glaubwürdige Erzeugung von Erwartungen wie monetäre Gewinne, Reputationssteigerungen oder Imagevorteile, fehlt die Grundlage für die Entscheidungen, in unsichere Zukunftsaussichten zu investieren und Risiken einzugehen (vgl. Beckert 2024: 5 ff.). Diese Glaubwürdigkeit ist zudem vor dem Hintergrund des damaligen sozialen Kontextes zu betrachten (vgl. Beckert 2024: 8), der maßgeblich durch den wirtschaftlichen Strukturwandel, den globalen Wettbewerb der Städte und die veränderten Governance-Strukturen geprägt ist.



**Abb. 7:** Ausgangsbedingungen im Gebiet der HafenCity. Ulrich Perrey/dpa. Nordsee-Zeitung.



**Abb. 8:** Die glaubwürdige Erzeugung von Erwartungen: Vision HafenCity. Handskizze Volkwin Marg.

Ein notwendiger erster Schritt war aufgrund dieser Ausgangsbedingungen die Erzeugung eines Marktes durch die bewusste Schaffung eines positiven Narratives über die Zukunft der HafenCity. Dafür fand zunächst ein Vertrauensaufbau zwischen der städtischen Entwicklungsgesellschaft und den privaten Akteuren statt. Es wurden intensive Gespräche mit diversen Akteuren geführt, in denen das Potential des Vorhabens ausführlich kommuniziert wurde (vgl. Desler & Rybnikow 2024: 9). Ein Signal an die Immobilienwirtschaft war auch die Entscheidung Prof. Jürgen Bruns-Berentelg als Geschäftsführer der HafenCity Hamburg GmbH einzusetzen. Durch einen Brancheninsider konnte eine stärkere Identifikation und Glaubwürdigkeit innerhalb des Marktsegments geschaffen werden (vgl. Schneider 2024: 12).

Zudem erfolgte eine Vermarktung des Vorhabens durch umfassende Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit. Die Vermarktungsmaßnahmen waren dabei vielfältig: Neben Kommunikationsleistung wie Broschüren und Fernsehauftritten spielte die Austragung von Veranstaltungen innerhalb der HafenCity eine zentrale Rolle, um

die lokale Bevölkerung einzubinden. Darüber hinaus wurde eine gezielte Präsenz in den Medien und auf nationalen und internationalen Immobilienmessen wie der MIPIM in Cannes oder der Expo Real in München verfolgt (vgl. Schneider 2024: 11; Desler & Rybnikow 2024: 3). Ziel war es, das Projekt in der breiten Öffentlichkeit bekannt zu machen und Akzeptanz zu schaffen. Organisatorisch hat diese Vermarktung der HafenCity beachtliche Mitarbeiterressourcen gebunden (vgl. Schneider 2024: 10).

Dabei gab es anfangs durchaus auch weniger erfolgreiche Maßnahmen wie die Veranstaltung eines immobilienwirtschaftlichen Symposiums, das nicht die erhoffte Überzeugungsarbeit leistete, vor allem weil die Investitionsmöglichkeiten zu abstrakt waren (vgl. Schultz-Berndt 2024: 19). Die Strategie der HafenCity war es dann, Ergebnisse in Form eines Stücks „normaler Stadt“ (Bruns-Berentelg 2012: 76) als Orientierungsrahmen zu schaffen (vgl. Schultz-Berndt 2024: 19; Bruns-Berentelg 2012: 76). Als einer der ersten Investoren konnte das Softwareunternehmen SAP herangezogen werden, das einen neuen Unternehmensstandort in der HafenCity

realisieren wollte und die Chancen des Gebietes erkannt hatte. Obwohl die initiale Entwicklungsstrategie zu diesem Zeitpunkt noch nicht vollends durchdacht war, wurden so erneut Impulse in die Immobilienwirtschaft getragen (vgl. Schultz-Berndt 2024: 20; Schneider 2024: 13).

Insgesamt fand eine kleinteilige Marktmobilisierung mit vielen kleinen bis mittelgroßen Projektentwicklern statt, um erstens eine positive Markterfahrung zu schaffen und zweitens die Anforderungen breiter zu streuen und das Anfangsrisiko zu verteilen (vgl. Bruns-Berentelg 2012: 76). Große Marktteilnehmer oder Zusammenschlüsse wie Genossenschaften hätten das Risiko erhöht, homogene städtebauliche und nutzungsbezogene Ergebnisse zu produzieren, Ziel war es aber, unterschiedliche architektonische Handschriften zu integrieren (vgl. Schultz-Berndt 2024: 20 f.). Durch diese Strategie behält sich die HCH das Recht vor, Entwickler gegebenenfalls von der Beteiligung auszuschließen. Dies wäre bei einem großen Entwickler nicht möglich gewesen, da dies im Zweifelsfall eine zu große Lücke in die Gesamtentwicklung geschlagen hätte (vgl. ebd.: 21). Weiterhin sind Erstinvestitionen aus der öffentlichen Hand in Infrastrukturen und Erschließungsleistungen für Grundstücke erfolgt, um Investitionen aus dem privaten Sektor auszulösen. Hierbei wurde besonderer Fokus auf die Schaffung qualitätsvoller öffentlicher Aufenthaltsräume wie Parks und Promenaden gelegt, da dies Maßstäbe für die privaten Entwickler setzt, ihre Projekte auf einem ebenso hohen Qualitätsniveau umzusetzen (vgl. Schultz-Berndt 2024: 21 f.). Durch diese Maßnahmen der Vermarktung und eine „marktstimulierende Anfangsentwicklung“ konnte Glaubwürdigkeit für die HafenCity-Entwicklung geschaffen werden. Nach diesem Legimitätsversprechen hat sich eine Dynamik entwickelt und die Investitionen nahmen zu (vgl. Desler & Rybnikow 2024: 9).

#### 4.3.2 Grundstücksvergabemechanismen

Ein wesentliches Instrument zur Steuerung der Projektentwicklung und der Qualität der HafenCity war das Vorgehen bei der Akquisition von Investoren und die Gestaltung der Grundstücksvergabemechanismen. Dies ist von besonderer Relevanz, da durch die Art und Weise, wie Grundstücke vergeben werden, auch maßgeblich die Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor gesteuert wird.

Ein übliches Veräußerungsverfahren von Grundstücken oder Entwicklungsflächen stellt die Vergabe an den Höchstbietenden dar. Die zukünftigen Nutzungen können hierbei zum Beispiel in einem Entwicklungskonzept festgelegt werden. Dieses Verfahren bevorzugt nicht zwangsläufig den kompetentesten, sondern den zahlungskräftigsten Entwickler und birgt daher das Risiko, dass der Entwickler den Standort oder lokalen Markt überschätzt. Dies kann nicht nur die Aufweichung des öffentlich legitimierten Konzepts als Maßnahme der Schadensbegrenzung zur Folge haben, sondern auch zu langen Rückabwicklungsprozessen führen (vgl. Dziomba 2007: 18).

#### 1. Ausschreibungen und Konzeptvergabe

In der HafenCity wurde das Verfahren der wettbewerblichen Konzeptausschreibung genutzt. Bei diesem Vergabeverfahren werden die Grundstücke öffentlich ausgeschrieben, allerdings werden neben dem Angebotspreis weitere Faktoren wie das Konzept und der Beitrag zu den städtebaulichen Zielen berücksichtigt (vgl. Dziomba 2007: 18; Bruns-Berentelg et al. 2020: 170). Dadurch können die hohen Qualitätsansprüche der HafenCity realisiert werden, da gezielt Investoren gewonnen wurden, die den angestrebten Qualitätsvorstellungen entsprechen (vgl. Schultz-Berndt 2024: 23). Von Seiten der HCH werden nicht nur die Zielsetzungen umfangreich dargelegt, sondern auch das bestehende Wissen vermittelt. In der Regel werden mehrere Ausschreibungen parallel durchgeführt, um den Investoren zu signalisieren,

dass sie Teil eines integrierten Vorhabens sind (vgl. Desler & Rybnikow 2024: 10). Das preisbezogene Gebot ist bei der HafenCity daher nur zu 30 % in die Vergabe eingegangen, während das Konzept mit 70 % gewichtet wurde (vgl. BSW o. J.). Durch die Festlegung von klar definierten Kriterien kann die Ausschreibung von vornherein zielführend gestaltet und eine übermäßige Anzahl an Bewerbungen vermieden werden (vgl. Polkowski 2024: 16).

## **2. Direkte Konzeptvergabe und Ideenträgeranhandgabe**

Darüber hinaus gibt es die Option der direkten Konzeptvergabe, bei der keine Ausschreibung erfolgt. Dies geschieht, wenn Entwickler mit außergewöhnlich innovativen und ausgereiften Ideen überzeugen, wie etwa beim Holzhochhaus „Roots“ oder dem Sport-Dome (vgl. Schultz-Berndt 2024: 23). Häufig handelt es sich hierbei um „Eigennutzvorhaben bzw. Vorratsbauten mit Innovationscharakter“ (Mazars 2022: 4/10).

## **3. Wirtschaftsförderungsvergabe**

Die Wirtschaftsförderungsvergabe erfolgt als Direktvergabe an Unternehmen von besonderer wirtschaftspolitischer Bedeutung für Hamburg, wie etwa der Spiegel oder Unilever (vgl. Schultz-Berndt 2024: 23). Dabei handelt es sich in der Regel um größere Unternehmen, denen außerhalb eines Wettbewerbs Grundstücksparzellen zugewiesen werden. Diese Unternehmen übernehmen oft bereits durch ihre Größe und Bedeutung einen wesentlichen Teil der Flächennutzung (vgl. Schultz-Berndt 2024: 23).

## **Anhandgabe**

Das Konzept der Anhandgabe von Grundstücken hat sich als besonders charakteristisch für die Entwicklung der HafenCity erwiesen und wurde konsequent umgesetzt (vgl. Polkowski 2024: 15). Hierbei wird dem Projektentwickler das Grundstück im Vorwege für 12-24 Monate an Hand gegeben, das heißt, es besteht eine befristete Option, das Grundstück zu kaufen.

Die Länge der Anhandgabephase ist abhängig von den Anforderungen und dem Umfang des Projektes und kann verlängert werden. In dieser Zeit kann er alle notwendigen Gutachten und Untersuchungen durchführen, die Finanzierung sichern, alle Belange der Bauleitplanung abschließend klären, die Bauantragsplanung vornehmen, Architekturwettbewerbe durchführen und Vorverträge abschließen. Während der Anhandgabe besteht Exklusivität und das Grundstück wird in dieser Zeit keinem anderen Kaufinteressenten angeboten. Für beide Vertragsparteien besteht während der gesamten Dauer die Möglichkeit auszusteigen. Der Bauherr muss bei Ausstieg oder wenn es nicht zur Einigung kommt 1 % des Grundstückspreises als Gebühr zahlen (vgl. Dziomba 2007: 18; Schultz-Berndt 2024: 23 f.; Desler & Rybnikow 2024: 10). Im letzten Schritt wird auf dieser Grundlage in die Kaufverhandlung eingestiegen. Hier zeigt sich der größte Vorteil der Anhandgabe: da der Prozess bereits vollständig abgestimmt ist, kann sofort in die Durchführungsphase übergegangen werden (vgl. Dziomba 2007: 18; Desler & Rybnikow 2024: 10).

Die Anhandgabe fungiert als qualitätssicherndes Instrument, da der Grundstücksverkauf erst nach Sicherstellung der planerischen Qualitätsstandards der HCH erfolgt (vgl. Schneider 2024: 10). Dieses Verfahren minimiert zudem die Risiken für die HCH, da bei einem Rücktritt des potenziellen Käufers oder einem Widerruf der Anhandgabe keine komplexe Rückabwicklung eines Kaufvertrags erforderlich ist. Vielmehr ermöglicht die Phase der Anhandgabe Verhandlungen und Abstimmungen in einem kontrollierten und diskreten Rahmen (vgl. Dziomba 2007: 18).

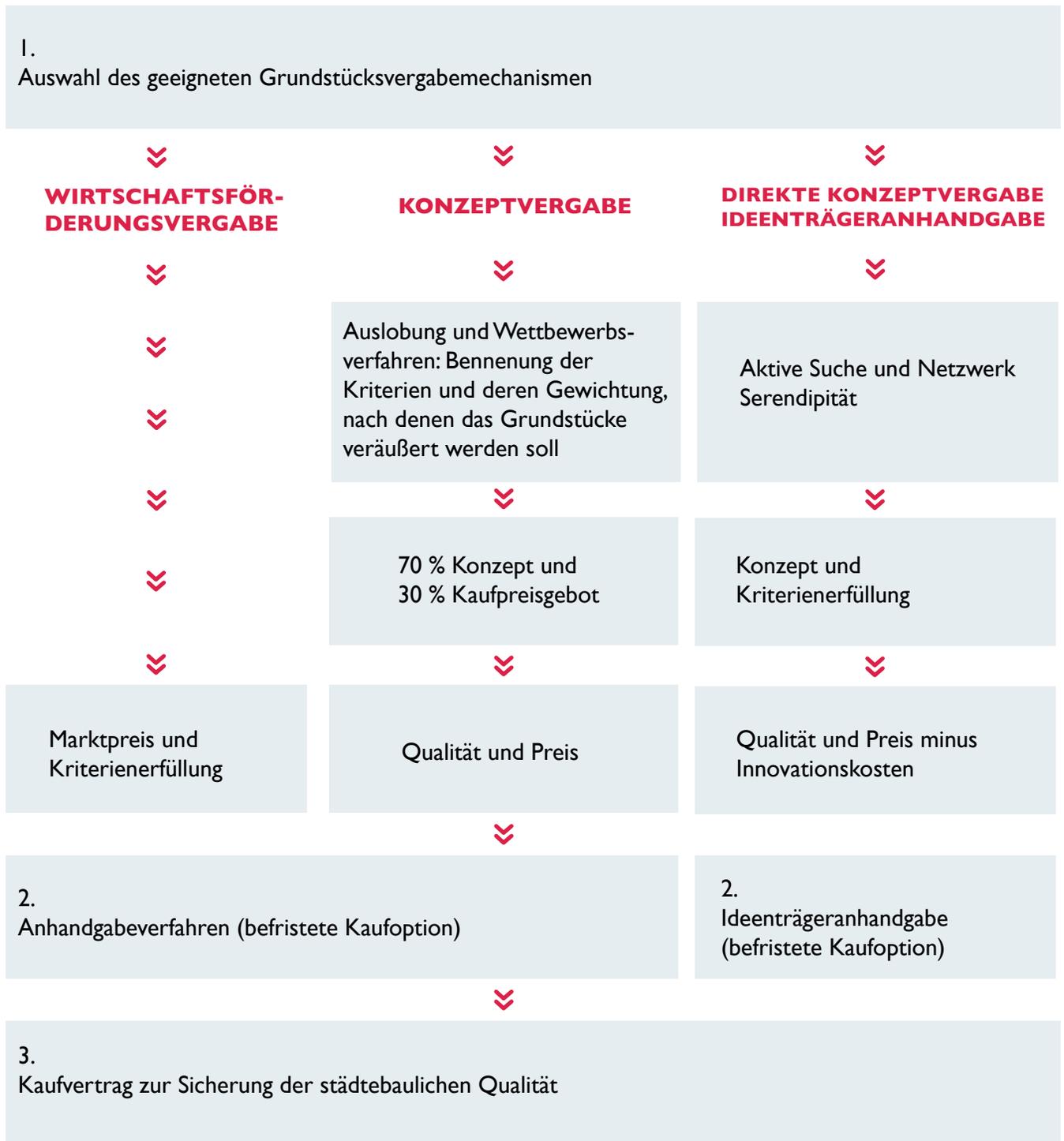
## **Kaufvertrag als Steuerungsinstrument**

Die vorgestellten Vergabeverfahren werden prinzipiell auch von anderen Institutionen genutzt und sind durchaus übliche Verfahren. Allerdings sind die Art und Weise sowie die Effektivität der Umsetzung bei der HafenCity besonders hoch.

Eine wesentliche Rolle spielt dabei die Ausgestaltung des Kaufvertrags bei Grundstücksveräußerung (vgl. Schultz-Berndt 2024: 24 f.).

Im Gegensatz zu städtebaulichen Verträgen, die rechtlichen Grenzen unterliegen, bieten privatrechtliche Kaufverträge einen größeren Spielraum für die Implementierung spezifischer Entwicklungsziele (vgl. Schultz-Berndt 2024: 6 f.). Ein wesentlicher Vorteil liegt in der Möglichkeit, zusätzliche Vereinbarungen in die Verträge aufzunehmen, wie etwa die Verpflichtung zu einer hohen städtebaulichen und architektonischen Qualität, die Einhaltung von Zeitplänen oder die Umsetzung bestimmter Nutzungsanteile. Kaufverträge sind daher zielorientiert und individuell (vgl. Dziomba 2007: 19). Auch sind Kaufverträge effektiver als die Festlegung vieler Details im Bebauungsplan, insbesondere aufgrund der langen Dauer dieser Planverfahren. Ein weiterer Vorteil ergibt sich aus der Möglichkeit, vertrauliche Absprachen zu treffen. Dies steht jedoch der Transparenz entgegen, die in einem Bebauungsplanverfahren besser gewährleistet werden könnte (vgl. Dziomba 2007: 19).

Eine entscheidende Voraussetzung für diese Steuerungsmöglichkeit ist jedoch die Verfügungsgewalt über die Grundstücke. Ohne Eigentum an den Entwicklungsflächen fehlt der Stadt die Grundlage, um private Akteure zu verpflichten (vgl. Schultz-Berndt 2024: 6 f.). Die Kommission für Bodenordnung muss dem Kaufvertragsergebnis zudem am Ende zustimmen (vgl. Ulas 2024: 5).



**Abb. 9:** Grundstücksvergabemechanismen. Eigene Darstellung auf Grundlage von Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen.

### 4.3.3 Integration und Zusammenarbeit mit privaten Bauherren

Die Integration privatwirtschaftlicher Marktakteure in die Entwicklung der HafenCity stand im Spannungsfeld zwischen Profitmaximierung und Gemeinwohlorientierung. Während private Bauherren primär wirtschaftliche Ziele verfolgen und Renditeerwartungen haben, strebt die HCH als öffentlicher Akteur eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung an. Gleichzeitig ist es Ziel der HCH, durch Grundstücksverkäufe die notwendigen Infrastrukturinvestitionen zu finanzieren, ohne den städtischen Haushalt zu belasten (vgl. Schultz-Berndt 2024: 26). Die Herausforderung für die HCH besteht folglich darin, marktwirtschaftliche Mechanismen so zu steuern, dass sie mit den Interessen der Gemeinschaft im Einklang stehen.

Für die HCH stand die Schaffung von Qualität an oberster Stelle. Da im Immobiliensektor vielfältige Marktteilnehmer mit unterschiedlichen Zielsetzungen agieren, war es essentiell, Bauherren zu finden, die dieselben hohen Qualitätsansprüche teilen und neben wirtschaftlichen Aspekten auch qualitative Renditepotentiale erschließen möchten. Um solche Bauherren zu identifizieren, setzte die HCH die oben beschriebenen Grundstücksvergabemechanismen ein und verzichtete beispielsweise auf reine Höchstpreisverfahren (vgl. Schultz-Berndt 2024: 26 f.).

Bei der Auswahl von Bauherren im geförderten Wohnungsbau wurde so beispielsweise besonderer Wert darauf gelegt, Kandidaten zu finden, die über die Förderperiode hinaus denken. Statt kurzfristiger Gewinne stand eine langfristige Perspektive im Vordergrund. Diese Bauherren waren bereit, bereits in der Planungsphase hohe Qualitätsstandards umzusetzen, mit der langfristigen Aussicht auf höhere Mieterträge und eine nachhaltige Werthaltigkeit ihrer Immobilien (vgl. Schultz-Berndt 2024: 27). Ein ähnlicher Ansatz wurde auch bei anderen Assetklassen wie Büro- oder Geschäftshäusern verfolgt. Hier lag der Fokus darauf, passende Nutzer zu finden, die bereit waren, in qualita-

tiv hochwertige Gebäude zu investieren. Durch diese strategische Vorgehensweise konnte die HCH qualitätsorientierte Bauherren, Projektentwickler und Nutzer gewinnen und ihre hohen städtebaulichen und architektonischen Vorstellungen erfolgreich umsetzen (vgl. Schultz-Berndt 2024: 27). Die HCH nutzte das Instrument der Grundstücksausschreibungen und die privatrechtlichen Kaufverträge, um spezifische Anforderungen und Bedingungen zu implementieren. Aufgrund ihrer Eigentümerschaft an den Grundstücken verfügte die HCH über die notwendige Kontrolle und Entscheidungsmacht, diejenigen Investoren auszuwählen, die die festgelegten Kriterien erfüllten (vgl. Schneider 2024: 9; Polkowski 2024: 15).

Zur Förderung einer effektiven Zusammenarbeit war der Aufbau von Marktvertrauen notwendig. Das Vertrauen im Markt basiert darauf, dass die hohen Anforderungen der HCH zwar anspruchsvoll, aber lösungsorientiert umgesetzt werden. Die HCH besitzt dafür nicht nur die ökonomische Expertise und Beurteilungsfähigkeit, sondern auch ausreichend Kapazitäten (vgl. Schultz-Berndt 2024: 24 f.). In einem Entwicklungsgebiet, in dem viele infrastrukturelle und planerische Maßnahmen parallel verlaufen, kommt der HCH die Aufgabe zu, Unklarheiten zu beseitigen und Abstimmungsprozesse vorzustrukturieren. Dadurch schafft sie klare Rahmenbedingungen, die es privaten Bauherren ermöglichen, ihre Projekte möglichst störungsfrei umzusetzen (vgl. Desler & Rybnikow 2024: 11). Die HCH zeigt dabei eine hohe Dialogbereitschaft und agiert als Koordinatorin zwischen Bauherren, Behörden und den verschiedenen Entwicklungsprozessen im Umfeld des Projekts (vgl. Desler & Rybnikow 2024: 9). Sie war für die Bündelung der öffentlichen Rahmenbedingungen und deren Kommunikation an die privaten Akteure zuständig (vgl. Schneider 2024: 8 f.). Die BSW hat auf den Markt keinen direkten Einfluss genommen, war aber vor allem inhaltlich an den Ausschreibungsprozessen und an der Kriterienentwicklung beteiligt. Die vorangegan-

genen Diskussionen variierten in Umfang und Tiefe von Projekt zu Projekt. Bei besonders relevanten Projekten, wie dem Überseequartier, reichte der Austausch bis auf die Ebene des Oberbaudirektors oder bis zum Bürgermeister (vgl. Polkowski 2024: 23).

Die Zusammenarbeit zwischen der HCH und privaten Bauherren, aber auch den öffentlichen Akteuren, erforderte oft ein taktisches Vorgehen, um Prozesse erfolgreich zu initiieren. Dabei war es entscheidend, die Befindlichkeiten beider Seiten zu kennen und darauf einzugehen. Flexibilität, Kommunikation und das gewisse Feingefühl waren daher essentiell für den Arbeitsalltag (vgl. Schultz-Berndt 2024: 17). Die HCH bündelt die Entscheidungen zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren. Sie verfügt über ein hohes Maß an Steuerungsfähigkeit, wodurch das Großprojekt HafenCity effektiv umgesetzt werden kann (vgl. Desler & Rybnikow 2024: 11).

#### **4.3.4 Herausforderungen im Kontext der Integration nach vorne**

##### **Risikoverteilung**

Eine Herausforderung im Entwicklungsprozess ist die Verteilung des Risikos. Es wurde sich bewusst dafür entschieden, die Planung nicht darauf auszurichten, das Risiko der öffentlichen Hand zu reduzieren und möglichst hohe Renditen durch die Grundstücksverkäufe zu erzielen. Im Vordergrund der HafenCity-Entwicklung stand die Gewährleistung einer hohen städtischen Qualität (vgl. Lord et al. 2015: 21). Anstatt also die Entwicklung an wenige private Investoren abzutreten und dadurch die Rolle des öffentlichen Sektors auf die Bereitstellung von Infrastruktur zu beschränken, wurde die öffentliche Hand konsequent in den Prozess integriert. Die HafenCity Hamburg GmbH agiert als „Market-Maker“ und nutzt ihr Eigentum an den Grundstücken, um Qualitäts- und Innovationsstandards als Voraussetzung für private Investitionen zu setzen (vgl. ebd.: 21).

Die HCH übernahm durch ihre getätigten Anfangsinvestitionen große finanzielle Risiken, um sicherzustellen, dass die Entwicklung nach öffentlichen Vorgaben umgesetzt und der Einfluss rein marktorientierter Ansätze begrenzt wird. Zu diesen Risiken zählen die Möglichkeit, dass Erstinvestitionen nicht vollständig amortisiert werden, die Baunachfrage überschätzt oder die langfristige Entwicklung durch globale Wirtschaftszyklen negativ beeinträchtigt wird (vgl. Lord et al. 2015: 27). Dadurch verschiebt sich die Risikoverteilung: Privaten Akteuren sind typischerweise mit Unsicherheiten im Baugenehmigungsprozess konfrontiert, wodurch spekulative Praktiken gefördert werden. Dieses Entwicklerisiko kann durch die Anhandgabe minimiert werden. Das Risiko wird somit von der Grundstückserwerbsphase auf die Konzeptentwicklungsphase verlagert, wodurch die HCH in der Lage ist, ein höheres spezifisches Risiko zu fordern (vgl. ebd.: 27).

##### **Umgang mit unvorhersehbaren Veränderungen**

Ein Ziel der HafenCity Planung war der Umgang mit unvorhersehbaren Veränderungen. Sogenannte „unforeseen uncertainties“ (Davies 2017: 76), also Begebenheiten oder unvorhersehbare Auswirkungen, die zu Beginn eines Planungsprozesses nicht erkennbar sind, sind häufig bei Projekten vorzufinden, die – wie die HafenCity – einen neuen Markt erschließen. Im Gegensatz zu „foreseen uncertainties“, also absehbaren Risiken, die im Vorhinein ermittelt, bewertet und gemildert oder sogar vermieden werden können, müssen unvorhersehbare Ungewissheiten im Verlauf des Projektes bewältigt werden (vgl. Davies 2017: 76). Trotz der Ausrichtung auf eine langfristige, zukunftsorientierte Planung bleibt die Unsicherheit der Zukunft allen Planungsprozessen inhärent. Entscheidungen sind daher notwendig, um handlungsfähig zu werden. Offenheit im Planungsprozess ermöglicht die Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen und neue Themenschwerpunkte, wie beispielsweise die Förderung des Radverkehrs oder fa-

miliengerechtes Wohnen. Dies konnte allerdings nur in Bereichen erfolgen, die noch nicht vollständig entwickelt waren und wo noch keine endgültigen Entscheidungen getroffen wurden (vgl. Polkowski 2024: 22 f.; Desler & Rybnikow 2024: 5).

Wie aufgezeigt wurde, war es Aufgabe der HCH, zwischen öffentlichem und privatem Sektor zu vermitteln (vgl. Schneider 2024: 8). Die Integration des Marktes ist immer auch von den Rahmenbedingungen abhängig. Aktuell ist die Situation durch die hohen Bau- und Finanzierungskosten, Marktunsicherheiten und Entwicklungen wie Home-Office besonders herausfordernd (vgl. Desler & Rybnikow 2024: 9 f.). Insgesamt zeigt sich, dass es gelungen ist, private Entwickler zur Erfüllung öffentlicher Entwicklungsinteressen heranzuziehen (vgl. Schneider 2024: 14).

## 4.4 Integration nach innen

Durch die Betrachtung der Integration nach innen wird der Frage nachgegangen, wie sich die HCH in die Lage versetzt, diesen Auftrag der Entwicklung der HafenCity organisatorisch zu erfüllen. Bezogen wird sich primär auf die Organisationsstruktur vor dem Wechsel der Geschäftsführung 2021, da sich nach dem Ausscheiden der langjährigen Geschäftsführer die Skalierung des Unternehmens maßgeblich verändert hat und zudem nur noch eine geringe Umsetzung von neuen Projekten stattgefunden hat.

### 4.4.1 Aufbau und Organisationsstruktur

Zuerst soll ein Blick auf die interne Steuerungs- und Managementstruktur der HCH geworfen werden. Seit ihrer Gründung hat die Stadtentwicklungsgesellschaft verschiedene Phasen der Organisationsentwicklung durchlaufen, die im Sinne eines dynamischen Entwicklungsprozesses der Organisation nicht als trennscharf zu betrachten sind.



**Abb. 10:** Phasen der Organisationsentwicklung. Eigene Darstellung.

### Phasen der Organisationsentwicklung

#### 1. Gründungs- und Aufbauphase

In der Anfangsphase der HCH herrschte eine ausgeprägte „Start-up-Mentalität“; wenngleich durch die gesicherte Finanzierung ideale Startbedingungen herrschten. Ein kleines Team, bestehend aus wenigen Mitarbeitern, formulierte an sich selbst hohe Qualitäts- und Innovationsansprüche und arbeitete eng zusammen, um die ambitionierten Ziele der HafenCity-Entwicklung voranzutreiben (vgl. Schultz-Berndt 2024: 28 f.). Die Hierarchien waren flach und die Entscheidungswege wurden kurz gehalten. Diese Phase war geprägt von hoher intrinsischer Motivation und einer gemeinsamen Vision. Die interne Organisation legt den Schwerpunkt daher auf Koordination sowie Kommunikation und weniger auf formale Kontrolle (vgl. ebd.: 28 f.).

Der Aufbau des Teams zeichnete sich durch eine hohe fachliche Diversität aus. Experten aus den Bereichen Finanzen, Kommunikation, Projektmanagement und Ingenieurwesen brachten ihr spezifisches Know-how ein. Viele Aufgaben wurden extern vergeben, um die schlanke Struktur zu erhalten und sich auf das Kerngeschäft zu konzentrieren. Für die Bereiche, in denen die Gesellschaft selbst als Bauherr auftrat, wie etwa die öffentliche Infrastruktur, wurden fachliche Spezialisten eingestellt, die den Prozess der Externalisierung der Leistungen steuerten (vgl. Schultz-Berndt 2024: 28 f.).

Mitte der 2000er Jahre markierte die Neuaufstellung der Geschäftsführung einen Wendepunkt in der Entwicklung des Unternehmens. Die Berufung von Herrn Jürgen Bruns-Berentelg

ermöglichte es, seine umfassende Erfahrung und sein strategisches Geschick in die Weiterentwicklung des Unternehmens einzubringen. Mit der Berufung von Herrn Giselher Schultz-Berndt, der bereits von Beginn an im Unternehmen arbeitete, in die Geschäftsführung bestand diese nun aus einem erfahrenen Duo (vgl. Schultz-Berndt 2024: 32).

## 2. Wachstums- und Konsolidierungsphase

Mit dem Erfolg und dem Wachstum des Vorhabens wurde deutlich, dass die bestehende Organisationsstruktur den steigenden Anforderungen nicht mehr gerecht wurde. Die Anzahl der Projekte und der Umfang der Aufgaben nahmen zu, was eine Erweiterung des Teams und die Einführung strukturierter Prozesse erforderlich machte (vgl. Schultz-Berndt 2024: 29 ff.).

Die Start-up-Phase ging daher schrittweise in eine strukturierte Organisation über, als zunehmend operative Aufgaben, wie die Instandhaltung der Infrastruktur, übernommen wurden. Diese Verantwortung wurde bewusst nicht an den Bezirk übertragen, da dessen begrenzte finanzielle Mittel die Qualitätssicherung gefährdet hätten, die für das Renommee der HafenCity entscheidend war. Gleichzeitig wurden weniger Prozesse externalisiert (vgl. Schultz-Berndt 2024: 29). Diese Phase war von Wachstum gezeichnet. Es wurden zusätzliche Fachkräfte eingestellt, um Bereiche wie Controlling, Finanzplanung, Kommunikation, Grundstücksvergabe und Infrastrukturentwicklung abzudecken. Es entstanden zudem neue Aufgabenfelder, beispielsweise im Bereich des nachhaltigen Bauens, der Erstellung von Mobilitätskonzepten oder dem operativen Management der bereits erstellten Infrastruktur (vgl. ebd.: 29).

Die Notwendigkeit, Wissen zu dokumentieren und Prozesse zu standardisieren, führte zur Einführung von organisatorischen Instrumenten wie beispielsweise einem Aktenplan und internen Richtlinien. Erste mittlere Führungsebenen wurden etabliert, um die Geschäftsführung zu

entlasten und eine effektive Koordination sicherzustellen. Dennoch blieb die Hierarchie vergleichsweise flach, und die Organisation behielt ihre Beweglichkeit und Flexibilität bei. Auch in dieser Phase kam der Geschäftsführung eine zentrale Rolle zu, da sie maßgeblich in alle Projekte eingebunden war und den Prozess der Qualitätssicherung entscheidend steuerte. Die umfassenden Ressourcen und Erfahrungen, die innerhalb der Geschäftsführung gebündelt waren, ermöglichten eine effiziente Unternehmensführung (vgl. Schultz-Berndt 2024: 30).

## 3. Reorganisationsphase

Mit der weiteren Expansion und der Übernahme neuer Entwicklungsgebiete wurde eine Reorganisation der internen Strukturen der HCH notwendig. Die Organisationsstruktur wurde überarbeitet, um den gestiegenen Anforderungen gerecht zu werden und die Effizienz zu steigern. Dabei wurde erkannt, dass eine Gesellschaft dieser Größe nicht mehr ausschließlich mit flachen Hierarchien geführt werden kann. Die Einführung von Mittelmanagement-Ebenen wurde weiter forciert, um Entscheidungsprozesse zu beschleunigen und durch Arbeitsteilung die Verantwortlichkeiten klarer zu definieren (vgl. Schultz-Berndt 2024: 31 ff.).

Der Übergang in diese dritte Phase wurde 2020-2021 durch personelle Veränderungen in der Geschäftsführung eingeleitet. Dieser Prozess der Neuausrichtung ist langfristig angelegt und beinhaltet sowohl die Anpassung von Aufgabenbereichen als auch die Implementierung von standardisierten Prozessen. Herr Dr. Andreas Kleinau als Teil der neuen Geschäftsführung wurde in einer Vorphase über ein Jahr in das Unternehmen eingeführt und hat sich in dieser Zeit intensiv mit der Neu- und Umstrukturierung der Organisation auseinandersetzen können (vgl. Schultz-Berndt 2024: 33).

## Organisationsstruktur

Die interne Organisationsstruktur ist in der folgenden Abbildung 11 veranschaulicht. Die

oberste Entscheidungsebene stellt die Geschäftsführung dar, die von spezifisch thematisch und räumlich zuständigen Assistenten unterstützt wird. Querschnittsaufgaben wie Öffentlichkeitsarbeit, Innovationsmanagement und Investor Relations ergänzen die Kernaufgaben. Die operative Struktur gliedert sich in vier Kernbereiche: Infrastrukturentwicklung, Kommunikation, Flächen- und Gebäudeentwicklung sowie Corporate Planning und Verwaltung. Diese Abteilungen decken jeweils zentrale Aufgabenbereiche. Unterstützt werden diese Kernfunktionen

durch spezialisiertes Outsourcing und koordinierte Marktinteraktionen (vgl. Schneider 2024: 14 f.; Bruns-Berentelg 2017). Über alle Phasen hinweg war die Organisation von einem ständigen Balanceakt zwischen Flexibilität und Struktur geprägt. Als Tochtergesellschaft der Stadt Hamburg unterliegt die HafenCity Hamburg GmbH zwar einer engen Verzahnung mit der öffentlichen Verwaltung, die Eigentümerstruktur hatte jedoch keine Auswirkungen auf die interne Organisationsstruktur (vgl. Schultz-Berndt 2024: 33).

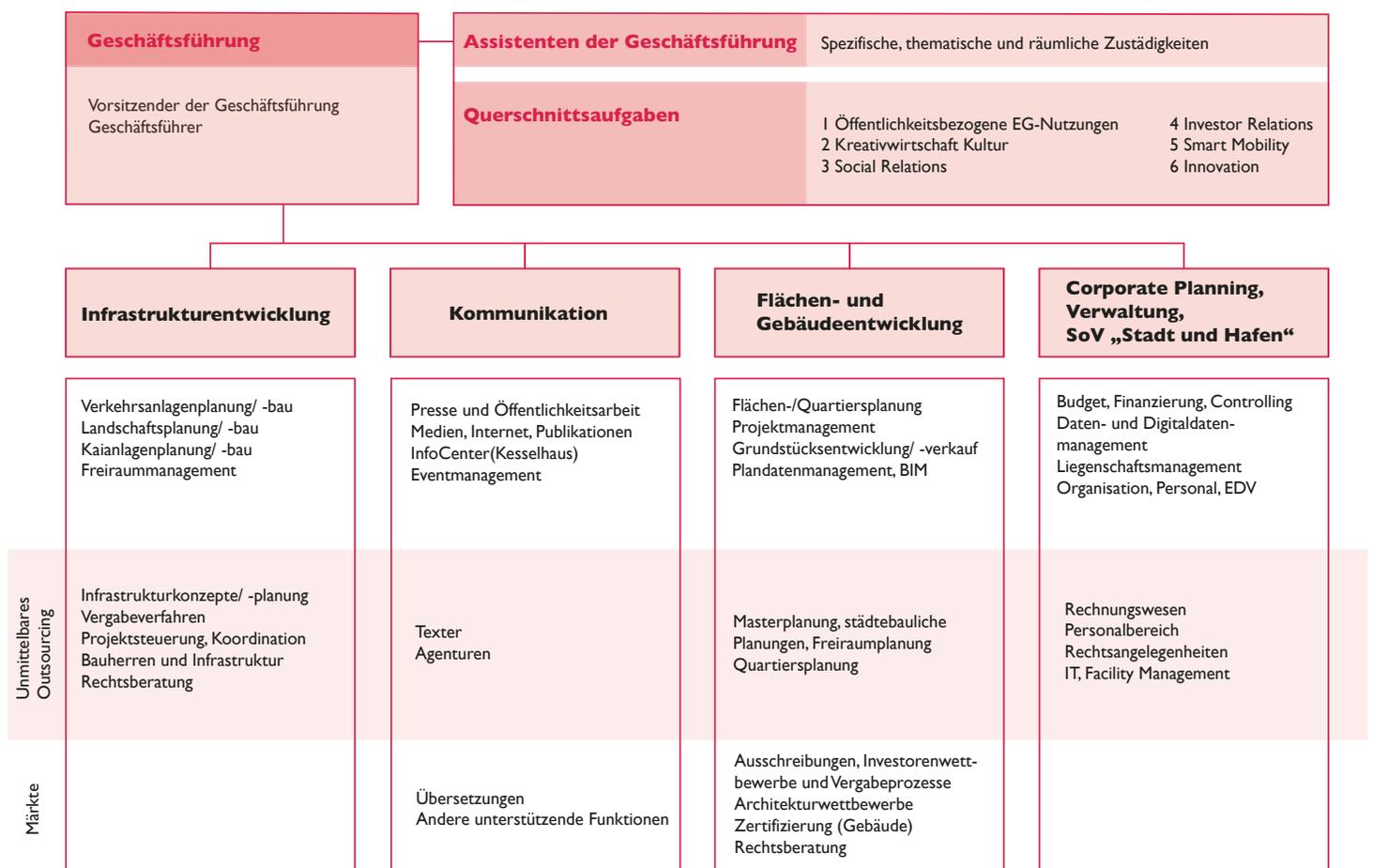


Abb. 11: Interne Organisationsstruktur. Eigene Darstellung auf Grundlage von Bruns-Berentelg 2017.

#### 4.4.2 Kompetenz- und Wissensmanagement

Einen wesentlichen Aspekt stellt das Kompetenz- und Wissensmanagement der HCH dar.

##### Kompetenzen der Mitarbeiter

Zur Erfüllung der integrierten Entwicklungsaufgabe ist das Team der HCH interdisziplinär aufgestellt und verfügt über spezialisiertes Fachwissen aus verschiedenen Bereichen sowie über die Fähigkeit zur disziplinübergreifenden Zusammenarbeit (vgl. Desler & Rybnikow 2024: 12). Die fachliche Expertise liegt in den Bereichen Freiraumplanung und Stadtplanung, zur Betreuung von Verfahren, zur Koordination sowie zur Entwicklung von städtebaulichen Konzepten oder Nutzungskonzepten und im Bereich Ingenieurwesen beispielsweise für den Straßen-, Tief- oder Wasserbau. Im Bereich Kommunikation liegen die Kompetenzen in der Öffentlichkeits- und Pressearbeit sowie im Journalismus. Hinzu kommen Mitarbeiter im Bereich Recht, elektronische Datenverarbeitung und aus dem kaufmännischen Bereich (vgl. Desler & Rybnikow 2024: 2 f., 12 f.; Schneider 2024: 15 f.). Das Kompetenzprofil hat sich im Laufe der Zeit zudem weiterentwickelt, um neuen Aufgaben gerecht zu werden. Im Wesentlichen orientiert sie sich aber an den Bereichen „Bauen und Verkaufen“. Eine wesentliche Kompetenz lag daher auch in der Grundstücks- und Projektentwicklung bis hin zum Abschluss von Kaufverträgen (vgl. Desler & Rybnikow 2024: 12). Wie bereits erwähnt wurden Anfangs viele Leistungen externalisiert, dazu zählen beispielsweise auch juristische Kompetenzen (vgl. Schultz-Berndt 2024: 37).

Die benötigten Kompetenzen sind abhängig von den Rahmenbedingungen des Vorhabens. So wären die Kompetenzanforderungen beispielsweise andere, wenn die Stadt eine Fläche entwickelt, die ihr nicht gehört (vgl. Polkowski 2024: 17). Aufgrund der intensiven Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor ist es wichtig, ein tiefgehendes Verständnis für dessen Funktionswei-

sen zu besitzen (vgl. Schneider 2024: 15). Eine zentrale Anforderung ist daher eine Management-Kompetenz. Diese umfasst neben dem genannten fundierten fachlichen Wissen für den jeweiligen Aufgabenbereich auch eine soziale und kommunikative Kompetenz. Verstanden als „Führen ohne Führungsverantwortung“ (Schultz-Berndt 2024: 36) gilt es, Teamprozesse zu moderieren und Konflikte zielführend zu lösen ohne formale Autorität (vgl. Schultz-Berndt 2024: 36).

##### Kompetenzen der Geschäftsführung

Wesentlich für die Anregung und Steuerung von Innovationsprozessen ist eine charismatische Führung, die Identifikation schafft und Engagement weckt (vgl. Siebel et al. 2001: 531). Der ehemalige Geschäftsführer Prof. Jürgen Bruns-Berentelg nahm eine Doppelrolle ein: Als ausgebildeter Geograph besaß er fundiertes Wissen über die zeitgenössische kritische Stadtheorie (vgl. Lees 2010: 2305), während er gleichzeitig aufgrund seines Immobilienhintergrunds in der Lage war, die Logiken des Marktes zu verstehen und diese zugunsten der öffentlichen Hand zu steuern. Die Zusammenarbeit von Bruns-Berentelg mit anderen starken Persönlichkeiten, wie dem damaligen Oberbaudirektor Jörn Walter, erzeugte laut Dieter Polkowski eine besondere Dynamik, die maßgeblich zur Entwicklung der HafenCity beitrug (vgl. Polkowski 2024: 11).

##### Rekrutierung und Personalauswahl

Die Rekrutierung von Fachkräften erfolgte sowohl aus dem privaten als auch aus dem öffentlichen Sektor, wobei ein Schwerpunkt auf der Anwerbung qualifizierter Mitarbeiter aus der Privatwirtschaft lag. Von Vorteil ist hier die gewählte private Rechtsform der HCH, da man so nicht an die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes gebunden war und Einzelarbeitsverträge schließen konnte (vgl. Schultz-Berndt 2024: 3). Die Personen, die aus der öffentlichen Verwaltung rekrutiert wurden, kamen beispielsweise aus der Justizbehörde, dem Rechnungshof oder waren Wirtschaftsreferendare. Auch wurden Mitarbeiter der HCH in Behörden entsandt. Diese Pra-

xis trug dazu bei, Erfahrungen und Fachwissen zwischen der HafenCity und der öffentlichen Verwaltung auszutauschen (vgl. Schultz-Berndt 2024: 37). Bei der Personalauswahl wurde besonders auf die kommunikativen Fähigkeiten und Management Fähigkeiten geachtet. Neue Mitarbeiter wurden anfangs von erfahrenen Kollegen begleitet und eingearbeitet, um schnell eigenständige Aufgaben übernehmen zu können (vgl. Schultz-Berndt 2024: 18, 38).

Von besonderer Relevanz ist die Besetzung der Geschäftsführung durch die Gesellschafter des Unternehmens. Die Geschäftsführung trägt die Verantwortung für die Personalauswahl auf Mitarbeitererebene sowie für die Festlegung zentraler Themenschwerpunkte. Ein weiterer wesentlicher Aufgabenbereich der Geschäftsführung bestand in der Etablierung von Marktnähe, um die notwendigen Kontakte und Ressourcen zu akquirieren (vgl. Schultz-Berndt 2024: 7 f.).

### **Mobilisierung von Kompetenzen**

Einen wesentlichen Beitrag zur Bindung von Kompetenzen stellte die Unternehmenskultur dar. Es bestand eine hohe intrinsische Motivation, an einer interessanten und herausfordernden Aufgabe mitzuwirken. Dies äußert sich in einem hohen Engagement und Spirit der Mitarbeiter, einer Euphorie, an der Verwirklichung des Vorhabens mitzuwirken (vgl. Desler & Rybnikow 2024: 14; Schultz-Berndt 2024: 43). Der Kooperationsgeist und die gemeinsame Wahrnehmung trugen möglicherweise sogar dazu bei, dass das Vorhaben zielgerichteter und effizienter umgesetzt wurde als durch die öffentliche Hand (vgl. Schneider 2024: 17).

Eine persönliche und finanzielle Wertschätzung haben maßgeblich dazu beigetragen, die Motivation aufrechtzuerhalten. Persönliche Gesten, wie Geburtstagsreden durch die Geschäftsführung, dienten nicht nur der Anerkennung, sondern boten auch die Gelegenheit, wichtige Botschaften innerhalb des Teams zu vermitteln. Darüber hinaus wurden verschiedene teambildende Maßnahmen umgesetzt, wie fachlich

orientierte Exkursionen nach London, Rotterdam und Kopenhagen, sowie in Hamburg, etwa in die Neue Mitte Altona (vgl. Schultz-Berndt 2024: 43 f.).

### **Wissenstransfer**

Das organisationsinterne Wissen ist in hohem Maße an die individuellen Karrierewege und die persönliche Erfahrung der Mitarbeitenden gekoppelt. Neben formalisiertem und dokumentiertem Wissen spielt informelles Wissen eine zentrale Rolle, vor allem in dynamischen Strukturen mit vielfältigen und heterogenen Aufgabefeldern. Praktisches Erfahrungswissen ist häufig schwer systematisch zu dokumentieren oder zu transferieren. Insbesondere in komplexen Projekten, die eine Kooperation mit diversen Akteursgruppen erfordern – wie im Fall der HafenCity – wird die Bedeutung von Erfahrungswissen deutlich. Dieses Wissen kann nicht durch standardisierte Handbücher substituiert werden und wird primär im Rahmen des praktischen Arbeitsprozesses („on the job“) vermittelt (vgl. Schultz-Berndt 2024: 35; Schneider 2024: 18). Es stellt sich daher die Frage, wie eine Weitergabe des Wissen erfolgen kann, das innerhalb der HCH generiert wurde. Die Institutionalisierung des vorhandenen Wissens, beispielsweise durch die Erstellung eines Handbuches oder die Dokumentation von Prozessen, erfordert erheblichen zeitlichen und personellen Aufwand. In der Praxis tritt dieser Prozess oft in den Hintergrund, insbesondere wenn der Fokus auf den unmittelbaren fachlichen Aufgaben liegt und keine eigenständige Organisationsabteilung vorhanden ist. Das Wissen der Organisation wurde bislang kaum formell erfasst, was eine systematische Weitergabe und Nachvollziehbarkeit erschwert (vgl. Schultz-Berndt 2024: 35; Desler & Rybnikow 2024: 15).

Aufgrund der hohen Prozessqualität und der gesammelten Erfahrungen aus bisherigen Projekten wurde die HCH jedoch mit der Entwicklung neuer Entwicklungsgebieten betraut, um dort ihr generiertes Know-how einzusetzen (vgl. Desler

& Rybnikow 2024: 8). Es fand zudem ein gegenseitiger Wissensaustausch zwischen der IBA Hamburg GmbH (IBA) und der HCH statt (vgl. Schneider 2024: 18).

#### **4.4.3 Koordinationsmechanismen und Entscheidungsprozesse**

##### **Kommunikation**

Der regelmäßige und strukturierte Austausch innerhalb der HCH war ein zentraler Bestandteil der internen Organisationsstruktur und trug maßgeblich zur Transparenz und zum gegenseitigen Verständnis laufender Prozesse bei. Beispielsweise wurde immer montags morgens eine Sitzung mit den meisten Mitarbeitern durchgeführt. Dies diente nicht nur dazu, den Informationsfluss zu gewährleisten, sondern auch potentielle Schnittstellen zwischen verschiedenen Projekten und Aktivitäten frühzeitig zu identifizieren (vgl. Schultz-Berndt 2024: 32).

Darüber hinaus fanden themenspezifische interne Jour fixe-Meetings statt, die für den interdisziplinären Austausch und die Abstimmung auf Projektebene von großer Bedeutung waren. Diese thematisch fokussierten Treffen, wie etwa der Infrastruktur-Jour fixe oder der Kommunikations-Jour fixe, bieten die Möglichkeit, sich vertiefend über Einzelprojekte und bereichsspezifische Aktivitäten auszutauschen. Durch ihre regelmäßige Durchführung im Wochenrhythmus wurde sichergestellt, dass relevante Themen zeitnah diskutiert und abgestimmt werden konnten (vgl. Schneider 2024: 18).

##### **Entscheidungsstruktur**

Die Entscheidungsgewalt lag in den ersten zwei Phasen der Organisationsentwicklung maßgeblich bei der Geschäftsführung. Die Geschäftsführung war in zwei Verantwortungsbereiche aufgeteilt, wo individuell Entscheidungen getroffen wurden. In Abhängigkeit von der finanziellen und inhaltlichen Tragweite der Themen wurden auch gemeinsame Entscheidungen zwischen den beiden Geschäftsführern getroffen. Die

Entscheidungsfindung war aufgrund der regelmäßigen Geschäftsführungssitzungen (zweimal pro Woche) dennoch sehr ad hoc und schnell (vgl. Schultz-Berndt 2024: 39).

Die Entscheidungsbefugnis der Mitarbeitenden wurde als eingeschränkt empfunden (vgl. Schneider 2024: 16). Die Entscheidungsspielräume waren auf wenige, klar definierte Bereiche begrenzt. Entscheidungsprozesse wurden durch klare Strukturen geregelt, beispielsweise festgehalten in einer Dienstanweisung, die die Zuständigkeiten und Vorgehensweisen für schriftliche Kommunikation, einschließlich rechtsrelevanter Briefe und E-Mails, detaillierte (vgl. Schultz-Berndt 2024: 39 f.). Mit der oben beschriebenen Einführung der Mittelebene wurden mehr Entscheidungsbefugnisse an die Mitarbeiter übertragen. Perspektivisch soll diese weiter ausgebaut werden (vgl. Desler & Rybnikow 2024: 13).

Der Vorteil dieser Entscheidungsfindung liegt in den klaren Verantwortungsstrukturen innerhalb der Organisation. Die angewandte Kommunikationsstrategie folgte dem Prinzip der offenen Türen und kann als Ausdruck einer transparenten Kommunikationskultur verstanden werden. Rückmeldungen von der Geschäftsführung wurden in der Regel schnell erteilt. In einigen Fällen mussten die Geschäftsführer Entscheidungen über längere Zeiträume hinweg überdenken, was zu Frustrationen bei den Mitarbeitenden führen konnte, da sie keine sofortige Entscheidung erhielten (vgl. Schultz-Berndt 2024: 40 f.). Die eingeschränkte Entscheidungsbefugnis der Mitarbeitenden kann daher auch nachteilig empfunden werden. Insbesondere mit wachsenden Mitarbeiterzahlen und der Aufnahme der weiteren Entwicklungsräume wurden die Entscheidungswege als zu lang und zeitintensiv wahrgenommen (vgl. Schneider 2024: 16).

#### **4.4.4 Herausforderungen der internen Integration**

Eine zentrale Herausforderung für die interne Organisation stellte die Übernahme weiterer

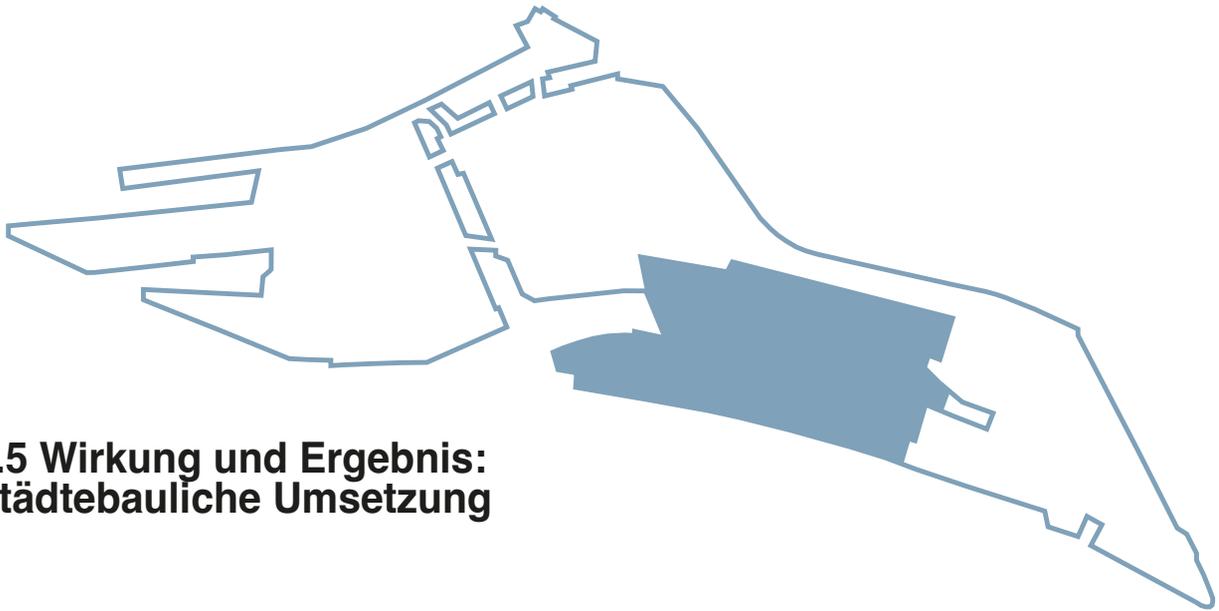
Entwicklungsgebiete dar. Während der kleine Grasbrook und der Billebogen weitestgehend einen Transformationsraum mit der HafenCity darstellen, ist die Science City Bahrenfeld mit neuen Akteuren, Prozessstrukturen und vor allem neuen Aufgabenstellungen verbunden (vgl. Schultz-Berndt 2024: 42). Es wird versucht, das durch die Entwicklung der HafenCity generierte Wissen und die erprobten Ansätze auf die neuen Gebiete anzuwenden. Dabei wird jedoch deutlich, dass durchaus Unterschiede und Individualitäten bestehen, die es erfordern, flexibel auf neue Anforderungen zu reagieren (vgl. Desler & Rybnikow 2024: 8).

Die Nachfolgeregelung der Geschäftsführung stellte eine weitere Herausforderung dar, insbesondere hinsichtlich der personellen Kontinuität und des Wissensmanagements. Bereits mehrere Jahre vor dem geplanten Ausscheiden von Jürgen Bruns-Berentelg und Giselher Schultz-Berndt wurde auf die Bedeutung eines frühzeitigen Nachfolgeprozesses hingewiesen (vgl. Schultz-Berndt 2024: 33 f.). Ein erfolgreicher Übergang erfordert eine langfristige Planung, einschließlich der Definition der Anforderungen an die Nachfolge, bevor konkrete Maßnahmen wie die Beauftragung einer Personalagentur eingeleitet werden können. Die Verlängerung der Amtszeit von Bruns-Berentelg erwies sich zudem als vorteilhaft, um diesen Übergangsprozess zu stabilisieren (vgl. ebd.: 33 f.). Die Herausforderung der Findung geeigneter Kompetenzen zeigte sich auch auf der Mitarbeiterebene (vgl. ebd.: 47 f.).

Teil der Koordination war die Risikosteuerung. Ein grundlegender Schritt im Risikomanagement ist die Erkennung, Systematisierung und die Bestimmung der Eintrittswahrscheinlichkeit potentieller Risiken (vgl. Schultz-Berndt 2024: 46 f.). Die Risikobewertung hat bislang vor allem „im Kopf von Entscheidungsträgern stattgefunden“ (Desler & Rybnikow 2024: 15). Die Steuerung projektspezifischer Risiken erfolgte durch die Entwicklung einer 30-jährigen Voraus-

schau, die potentielle Ein- und Auszahlungen im Bereich der HafenCity prognostizierte. Berücksichtigt wurden durch dieses finanzwirtschaftliche Risikoinstrument auch Variablen wie Kreditaufnahmen und Zinsen. Angesichts des langen Zeithorizonts handelt es sich um eine Betrachtung, die stark an ein Szenario angelehnt ist (vgl. Schultz-Berndt 2024: 46 f.).

Ein weiteres Risiko bestand in der Abhängigkeit vom politischen Auftraggeber, da der Entzug des Auftrags durch die Freie und Hansestadt Hamburg unweigerlich zur Insolvenz der Gesellschaft geführt hätte. Dieses Szenario hätte nicht nur den vollständigen Verlust der Arbeitsplätze innerhalb der Organisation nach sich gezogen, sondern auch erhebliche Abwicklungskosten für die Stadt verursacht. Trotz der potentiell gravierenden Auswirkungen wurde dieses Auftraggeberisiko als sehr gering eingestuft (vgl. Schultz-Berndt 2024: 48).



## 4.5 Wirkung und Ergebnis: Städtebauliche Umsetzung

Das Resultat der Steuerung und damit der drei Dimensionen der Integration manifestiert sich planerisch und städtebaulich in den Teilgebieten der HafenCity. In Anbetracht des begrenzten Rahmens dieser Ausarbeitung sollen die Wirkung und das Ergebnis anhand eines Quartiers exemplarisch verdeutlicht werden. Als Beispiel wird das Baakenhafen Quartier herangezogen.

### Urbanität

Das Quartier liegt im östlichen Teil der HafenCity und erstreckt sich beidseitig des Baakenhafens, dem längsten Hafenbecken der HafenCity. Die Konzeption basiert auf der Idee eines „urbanen Dorfes“ in der Großstadt, das die Funktionen Wohnen, Arbeiten und Freizeit vereint (vgl. HafenCity Hamburg GmbH 2017: 46 ff.). Integraler Bestandteil ist ein differenziertes Wohnangebot mit rund 39 % öffentlich geförderten Wohnraum. Das Konzept bindet unterschiedliche soziale Träger in die Entwicklung der Wohnkonzepte ein (vgl. HafenCity Hamburg GmbH 2017: 46). Um eine soziale Mischung zu gewährleisten, erfolgte im Wohnungsbau eine Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Bauherrentypen. Neben Projektentwicklern wie der Garbe Immobilien-Projekte GmbH und Wohnungsbauunternehmen wie der SAGA GWG wurde zudem auch mit Baugenossenschaften und Baugemeinschaften zusammengearbeitet. Im südlichen Teil des Quartiers

erfolgte zudem die Vergabe an eine gemeinnützige Organisation. (vgl. Bruns-Berentelg 2019)

Im Sinne der angestrebten Durchmischung im Zuge der New Downtown wurden im Quartier publikumsbezogene Erdgeschossnutzungen wie ein Frischemarkt, kleine Läden und gastronomische Einrichtungen realisiert. Zudem wurde ein Bildungs- und Familienzentrum mit einer Grundschule und einer Kita für rund 200 Kinder gebaut. Weiterhin bereichert das Kulturschiff und Industriedenkmal „MS Stubnitz“ das Quartier um eine kulturelle Komponente (vgl. HafenCity Hamburg GmbH 2017: 48, 50).



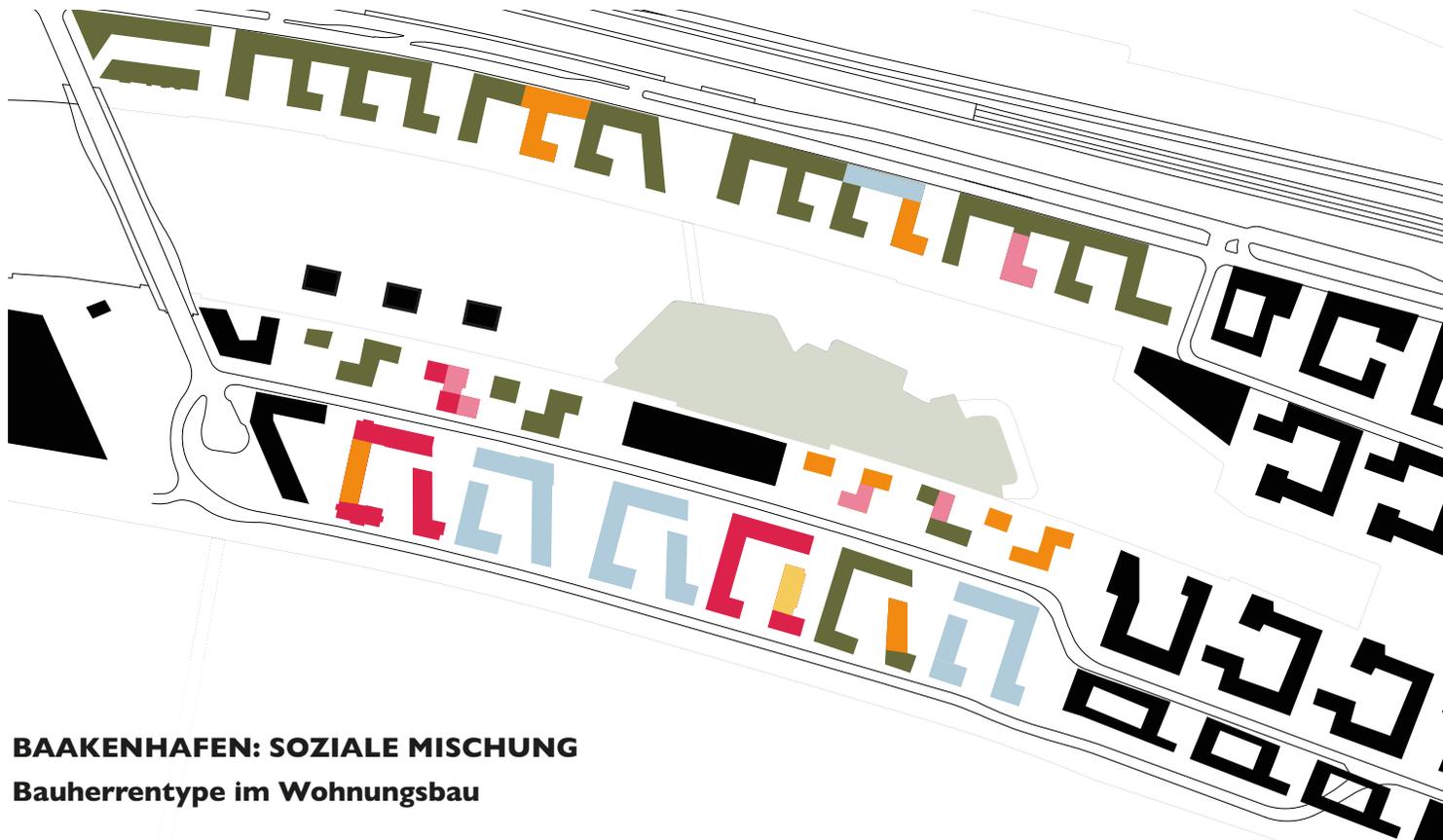
**Abb. 12:** Bebauung am Hafenbecken Baakenhafen. Hilpert Real GmbH.



**Abb. 13:** JUFA Hotel Baakenhafen. kbnk-acrchitekten.



**Abb. 14:** Grundschule am Baakenhafen. Jakob Börner.



**BAAKENHAFEN: SOZIALE MISCHUNG**  
**Bauherrentype im Wohnungsbau**

- Projektentwickler
  - Wohnungsbauunternehmen  
(überwiegend langfristige Bestandshaltung)
  - Baugenossenschaft  
(langfristige Bestandshaltung)
- Baugenossenschaften  
Mieterbaugemeinschaft (langfristige Bestandshaltung)
  - Baugemeinschaft  
(individuelles Eigentum oder Miete)
  - Stiftung | gemeinnützige Organisation  
(langfristige Bestandshaltung)

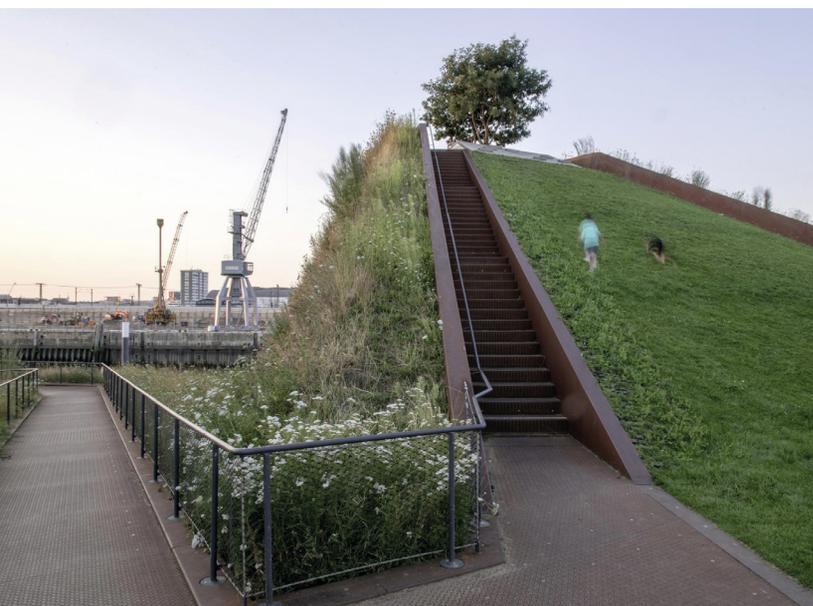
**Abb. 15:** Bauherrentypen im Quartier. Eigene Darstellung auf Grundlage von Bruns-Berentelg 2019.

## Qualität

Die Umsetzung des Leitgedankens einer hohen städtebaulichen und architektonischen Qualität zeigt sich auch in der Umsetzung des Baakenhafens. Ein bedeutender Meilenstein für die Entwicklung des Baakenhafens war die Erschließung der östlichen HafenCity durch die rund 170 Meter lange Baakenhafenbrücke, eine zentrale Quartiersverbindung (vgl. HafenCity Hamburg GmbH 2017: 46 ff.). Anspruch der HCH war es, eine Brücke mit Aufenthaltsqualitäten zu schaffen. Ein abgesetzter und damit vom Verkehr distanzierter Bereich mit Sitzmöglichkeiten für die Fußgänger bildet einen Aussichtspunkt auf die Elbe und in die städtische Umgebung. (vgl. Schneider 2024: 23). Durch den Bau der Infrastruktur durch die HCH wurde ein hoher Standard geschaffen, der im öffentlichen Raum sichtbar wird. Eine Vorgehensweise, die die HCH von anderen Gesellschaften maßgeblich unterscheidet (vgl. Polkowski 2024: 14). Dies zeigt sich auch bei den Freiräumen, für die die HCH Bauherr war. Der Anspruch und die Qualität, den die HCH an die Entwicklung gestellt hat, gehen weit über die üblichen Standards der Stadt hinaus (vgl. Schneider 2024: 10). Zentrales Element der Freiraumplanung im Baakenhafen Quartier bildet der 1,6 Hektar große Baakenpark, eine künstlich angelegte Halbinsel,

die vielfältige Möglichkeiten zur aktiven Freizeitgestaltung und Erholung bietet. Für die Bewohner des Quartiers wurden hier ein Spielplatz, naturnahe Grünflächen und der „Himmelsberg“ als Aussichtspunkt und Liegefläche geschaffen. Eine Fußgängerbrücke stellt eine zusätzliche räumliche Verbindung zwischen dem nördlichen und südlichen Teil des Quartiers dar (vgl. HafenCity Hamburg GmbH 2017: 47). Die Sicherstellung hoher Standards seitens der HCH war ein entscheidender Schritt, um die gleiche Qualität auch von den privaten Investoren und Bauherren fordern zu können.

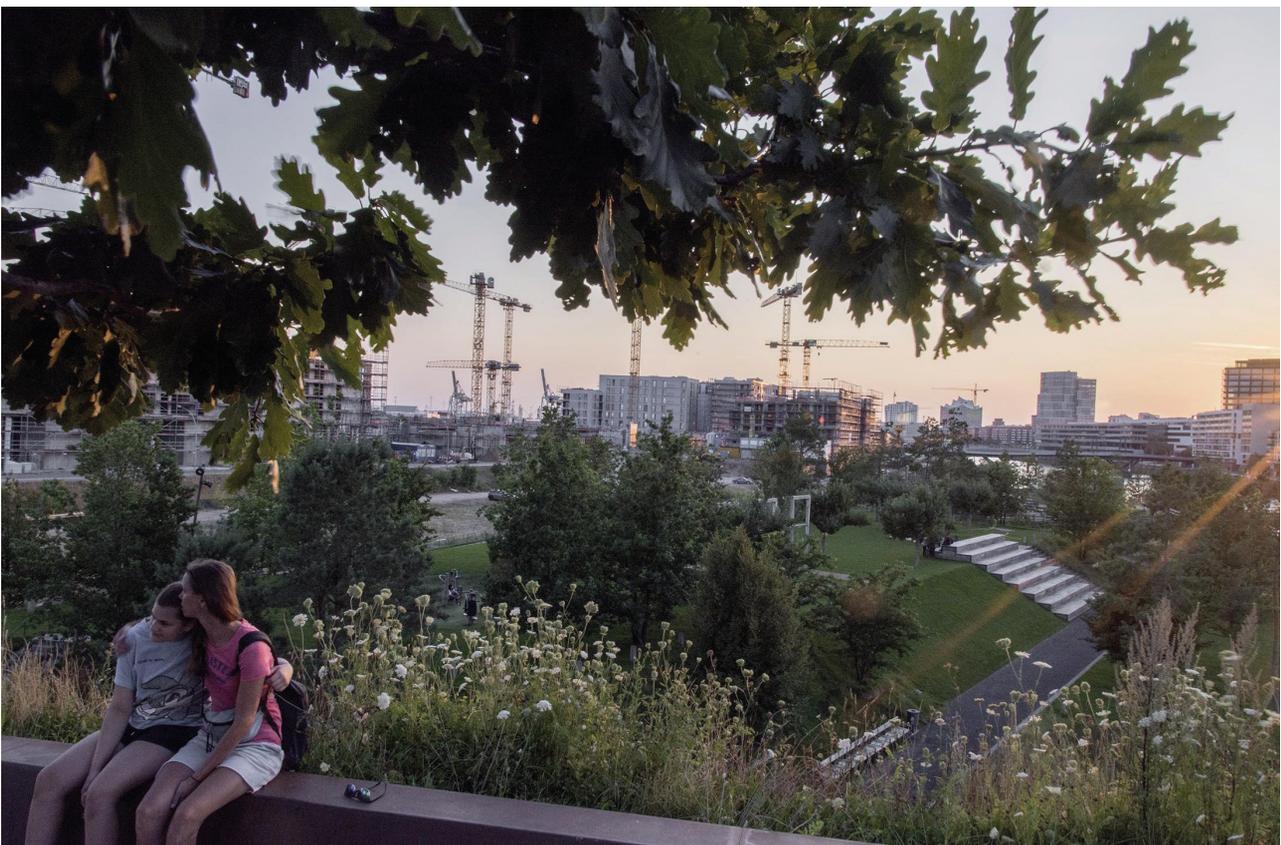
Um die geschaffene Qualität langfristig zu sichern und eine interne Steuerungsfähigkeit zu ermöglichen, wurde das Quartiersmanagement HafenCity e.V. entwickelt. Die Finanzierung von Freiräumen und Gemeinschaftsprojekten erfolgt durch Umlagen der Vereinsmitglieder, die sich aus Grundstückseigentümern und Nutzern zusammensetzen. Der Verein fördert den sozialen Zusammenhalt, unterstützt den kulturellen Austausch und übernimmt Aufgaben wie das Management von Gemeindefeinrichtungen und die Entwicklung von Mobilitätskonzepten (vgl. Quartiersmanagement HafenCity e.V. o. J.; Schneider 2024: 14).



**Abb. 16+17:** Impressionen des Baakenparks. Atelier Loidl.



**Abb. 18:** Sportangebot auf der Parkinsel. Atelier Loidl.



**Abb. 19:** Baakenpak. Atelier Loidl.

### Innovation

Städte sind zentrale Treiber des Klimawandels, insbesondere angesichts der fortschreitenden Urbanisierung. Sie gehören zu den größten Energieverbrauchern und CO<sub>2</sub>-Emittenten weltweit. Der Bau- und Gebäudesektor trägt dabei erheblich zur Klimabelastung bei: Er ist für rund 30-35 % der CO<sub>2</sub>-Emissionen in Deutschland und etwa 55 % des deutschen Abfallaufkommens verantwortlich (vgl. Umweltbundesamt 2023: 8). Aufgrund der Größe des Vorhabens, war es daher auch für die HafenCity von Relevanz, sich mit der Thematik der Nachhaltigkeit auseinanderzusetzen.

Die Entwicklung des Nachhaltigkeitszertifikates in der HafenCity zeigt, wie iterative Prozesse und externe Einflüsse Prozessinnovationen hervorbringen können:

Ursprünglich als optionales Zertifizierungssystem für Gebäude wurde das „Umweltzeichen HafenCity“ in Silber- oder Goldstandard eingeführt. Angesichts der Dringlichkeit einer nachhaltigen Entwicklung wurde das Zertifikat unter Berücksichtigung von neuen technischen Möglichkeiten sowie gesetzlichen Anforderungen konsequent evaluiert und weiterentwickelt. Schließlich wurde der neu eingeführte Platin-Standard, die höchste Zertifizierungsstufe, zur verbindlichen Vorgabe bei der Anhandgabe der Grundstücke. Dieser Wandel von freiwilligem Angebot zur verpflichtenden Maßnahme zeigt, wie eine initiale Idee durch breitere Diskussionen und Erfolge über die HafenCity hinaus zum Vorreiter einer nationalen Nachhaltigkeitsdebatte wurde (vgl. HafenCity Hamburg GmbH 2023: 9; Polkowski 2024: 24 f.).

*„Das »Umweltzeichen HafenCity« umfasst Kriterien wie den nachhaltigen Umgang mit Energie und öffentlichen Gütern, den Einsatz umweltschonender Baustoffe und legt zudem Wert auf einen nachhaltigen und dadurch auch kostengünstigen Gebäudebetrieb sowie auf Eigenschaften, die Gesundheit und Wohlbefinden*

*während der Nutzung fördern“ (HafenCity Hamburg GmbH 2023: 9). Durch das städtische*

Eigentum der meisten Grundstücke im Bereich der HafenCity und die erläuterten Vergabemechanismen ist es der HCH gelungen, Nachhaltigkeit auf der Grundstücksebene sicherzustellen (vgl. HafenCity Hamburg GmbH 2023: 8).

**Erstes Zertifizierungssystem für nachhaltiges Bauen in Deutschland. Silber- und Gold-Auszeichnungen sind möglich.**

**2007**



**Gold-Standard wird Voraussetzung für die Anhandgabe von Grundstücken.**

**2010**



**Platin-Standard wird Voraussetzung für die Anhandgabe von Grundstücken.**

**2017**

**Abb. 20:** Prozessinnovation: Entwicklungs des Umweltzeichen HafenCity. Eigene Darstellung auf Grundlage von HafenCity GmbH 2023.

Im Baakenhafen Quartier wird der Nachhaltigkeitsanspruch unter anderem durch die Förderung nachhaltiger Mobilität verwirklicht: Es entsteht „Europas größtes quartiersbezogenes Innovationsprojekt für Carsharing und Elektromobilität“ (HafenCity Hamburg GmbH 2017: 50). Ziel ist es, die Nutzung privater Pkws deutlich zu reduzieren, die soziale und ökologische Attraktivität der Quartiere zu steigern und den öffentlichen Raum durch weniger Stellplätze aufzuwerten (vgl. HafenCity Hamburg GmbH 2017: 50).

Weiterhin ermöglicht ein modulares, dezentrales Nahwärmeversorgungsnetz im Baakenhafen als Teil der östlichen HafenCity CO<sub>2</sub>-Emissionswerte von maximal 70 g/kWh, vertraglich gesichert und mit tatsächlichen Werten von etwa 35 g/kWh. Dies wird unter anderem durch die Nutzung emissionsfreier industrieller Abwärme der Kupferhütte Aurubis realisiert. Dadurch entsteht eine sektorenübergreifende Verzahnung von Industrie und Stadtentwicklung. Im Endausbau der östlichen HafenCity führt dieses System

im Vergleich zu einer erdgasbasierten Wärmeversorgung zu einer jährlichen Einsparung von rund 12.000 Tonnen CO<sub>2</sub> (vgl. HafenCity Hamburg GmbH o. J. f).

Der Innovationsgedanke kann auf städtischer Ebene aber auch projektbezogen umgesetzt werden, wie das Beispiel des geplanten Sports-Domes zeigt, der als Ideenträgeranhandgabe vergeben wurde. Das Sport- und Freizeitzentrum ist darauf ausgelegt, ein vielfältiges Angebot an Aktivitäten bereitzustellen, darunter wassersportbezogene Sportarten wie Indoor-Tauchen und Wellenreiten, Kletterbereiche einschließlich einer Eiskletteranlage sowie eine Indoor-Golfsimulationsanlage, Indoor-Skydiving und weitere Trendsportarten (vgl. Sports-Dome o. J.).

Das Beispiel Baakenhafen verdeutlicht die Umsetzung einer gelebten Urbanität, städtebaulicher und architektonischer Qualitäten sowie das Innovationspotential der HafenCity.



**Abb. 21:** Innovation für die HafenCity: Sports-Dome. HASCHER JEHLLE Architektur.

**5.**

## **Stadtentwicklungsgesellschaften als Träger integrierter Stadtentwicklung**

5.1 Entwicklungsmodell HafenCity

5.2 Potentiale und Herausforderungen  
von Stadtentwicklungsgesellschaften  
als Akteur der Stadtentwicklung

5.3 Impulse aus der HafenCity

# STADTENTWICKLUNGS-5 GESELLSCHAFTEN ALS TRÄGER INTEGRIERTER STADTENTWICKLUNG

Die folgende Analyse verknüpft die theoretische Betrachtung der integrierten Stadtentwicklung und urbanen Governance im Kontext städtebaulicher Großprojekte mit den empirischen Erkenntnissen aus der Fallstudie der HafenCity Hamburg. Ziel ist es, die Rolle der HafenCity Hamburg GmbH als Trägerin integrierter Stadtentwicklung zu analysieren und zu bewerten, inwiefern die drei Dimensionen der Integration – nach außen, nach vorne und nach innen – im Kontext des Großprojekts umgesetzt wurden. Die daraus resultierenden Erkenntnisse münden in ein Entwicklungsmodell für HafenCity, bestehend aus Integrationsebenen und zentralen Schlüsselementen. Anschließend werden die Potentiale und Herausforderungen von Stadtentwicklungsgesellschaften bei der Steuerung komplexer räumlicher Transformationsprozesse identifiziert und die Impulswirkung der gewonnenen Erkenntnisse sowie die Zukunftsperspektiven solcher Modelle diskutiert.

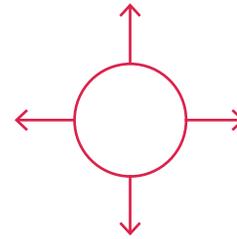
## 5.1 Entwicklungsmodell Hafen-City

Die Auseinandersetzung mit dem Fall HafenCity hat verdeutlicht, dass die erfolgreiche Umsetzung eines komplexen städtebaulichen Projekts von einer Vielzahl interdependenter Faktoren abhängt. Ausgehend von der Fallstudie sollen die Erkenntnisse systematisch in einem Entwicklungsmodell zusammengeführt werden, das untersucht, welche Faktoren, Rahmenbedingungen und Strategien zur positiven Entwicklung der HafenCity beigetragen haben.

### 5.1.1 Integrationsebenen

Auf der Grundlage der vorangegangenen theoretischen Überlegungen wurden drei zentrale Dimensionen der Integration entwickelt, die von Trägern der integrierten Stadtentwicklung zu bewältigen sind. Diese Integrationsebenen dienten in der Fallstudie als Analysemodell. Im Folgenden wird die Umsetzung dieser Ansätze durch die HCH beurteilt. Der Grad der Integrationsleistung bemisst sich hierbei an der theoretischen Zielsetzung.

## 1. Integration nach außen: Einbindung externer Akteure und Gestaltung effektiver Governance-Strukturen



### Theoretische Zielsetzung:

Die theoretische Betrachtung zeigt, dass die Umsetzung des ganzheitlichen Ansatzes der integrierten Stadtentwicklung zugunsten der Überwindung sektoraler Planungsansätze mit der Einbindung komplexer Akteursstrukturen einhergeht (vgl. BBSR 2017: 9). Es gilt, die diversen im Raum agierenden Akteure problemorientiert zu koordinieren. Die urbane Governance verankert dies in einer netzwerkbasierter Strategie, die Kooperation anstatt ein System traditioneller Hierarchien vorsieht. Dies erfordert eine Neuverteilung von Verantwortlichkeiten und Entscheidungskompetenzen und stellt zugleich die Träger der Stadtentwicklung vor die Herausforderung, diese koordinative Aufgabe erfolgreich zu bewältigen (vgl. Sack 2012: 314 f.).

### Umsetzung der HCH:

**Zentraler Governance-Akteur:** In der fragmentierten Zuständigkeitslandschaft Hamburgs kommt der HCH die zentrale Koordinations- und Bündelungsaufgabe der HafenCity-Entwicklung zu. Sie integriert die verschiedenen Ansprüche, die sonst in der Governance-Struktur verstreut sind. Durch die Einbindung in die politisch-administrativen Strukturen Hamburgs verfügt sie über ein hohes Maß an Steuerungsfähigkeit. Im Vergleich zu behördlichen Planungen kann die HCH eine schnelle Reaktionsfähigkeit bei Entscheidungen aufweisen (vgl. etwa Desler & Rybnikow 2024: 10 f.; Schultz-Berndt 2024: 12 f., 16; Schneider 2024: 23).

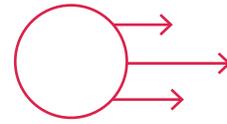
**Sondergovernancestruktur:** Der Aufsichtsrat der HCH unterstützt die Entscheidungsfindung, insbesondere durch die Einbindung hochrangiger politischer Vertreter, einschließlich des Ersten Bürgermeisters und der Senatoren. Dies gewährleistet eine enge Anbindung an die Politik und eine gezielte Rückkopplung in die Verwaltungsstrukturen. Der Beirat bietet fachliche Expertise und den Zugang zu Netzwerken (vgl. etwa Schlutz-Berndt 2024: 11 ff., 14; Polkowski 2024: 32 f.).

**Koordinationsmechanismen:** Die HCH verfolgt eine offene Kommunikationsstrategie, die von einem intensiven Austausch mit allen beteiligten Akteuren gekennzeichnet ist (vgl. Desler & Rybnikow 2024: 8). Es ist ihr gelungen, kommunikatives Kapital aufzubauen (vgl. Bruns-Berentelg 2012: 81 f.), das auch in die Öffentlichkeit hinein wirkt und eine Grundlage für Kooperation bildet.

### Grad der Integrationsleistung:

Im Hinblick auf die Umsetzung einer integrierten Stadtentwicklung spiegelt sich auf dieser Ebene der Aspekt der akteursübergreifenden Zusammenarbeit wider. Die Einbindung von Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in die Planungs- und Umsetzungsprozesse wurde im Kontext der HafenCity erfolgreich umgesetzt. Insgesamt lässt sich der Grad der Integrationsleistung als hoch bewerten, da die HCH durch verschiedene Mechanismen der Koordination und Steuerung eine komplexe Vernetzung und Zusammenarbeit über verschiedene Sektoren und Akteursgruppen hinweg sicherstellt.

## 2. Integration nach vorne: Einbindung des Marktes und Zusammenarbeit mit privaten Akteuren



### Theoretische Zielsetzung:

Aus der Governance-Debatte ging die Annahme hervor, dass der Staat aufgrund seiner strukturellen Beschaffenheit häufig nicht in der Lage ist, Innovation hervorzubringen (vgl. Siebel et al. 2001: 529). „Die zunehmende Komplexität der Aufgaben und steigende Ansprüche gesellschaftlicher Interessengruppen führen zu einer Vielzahl von Steuerungsproblemen, die mit den vorhandenen Kapazitäten öffentlicher Einrichtungen kaum mehr zu bewältigen sind“ (Simons 2003). Um die Überwindung von Innovationshemmnisse zu erreichen, ist die aktive Einbindung von Akteuren notwendig, die innovative Ansätze entwickeln und über öffentliche Vorgaben hinaus marktbasierter Steuerungsleistung übernehmen (vgl. Bruns-Berentelg 2012: 73). Die Integration von Marktakteuren in den Prozess der Stadtentwicklung sollte nicht als simple Delegation von Verantwortlichkeiten interpretiert werden, sondern vielmehr als eine strategische Erweiterung des staatlichen Steuerungsinstrumentariums (vgl. Simons 2003).

### Umsetzung der HCH:

**Markterzeugung und Vermarktung des Vorhabens:** Die HCH betreibt Erwartungsmanagement. Das heißt durch die glaubwürdige Erzeugung von Erwartungen und die Vermittlung der HafenCity-Vision schafft sie eine positive Investitionsumgebung für private Marktteilnehmer. Darüber hinaus tätigt sie eigenständig Investitionen in die Infrastruktur der HafenCity, realisiert diese auf hohem Qualitätsniveau und stärkt damit das Vertrauen der Marktteilnehmer (vgl. Lord et al. 22). Die HCH agiert als Market-Maker und gestaltet aktiv die Marktbedingungen der HafenCity. Durch den geschaffenen Entwicklungsrahmen konnte sie die Offenheit für Innovationen fördern (vgl. Lord et al. 2015: 20 f., 49). Auch auf dieser Integrationsebene erfolgte eine umfangreiche Bildung von kommunikativem Kapital, wodurch Transparenz und Legitimation des Prozesses gewährleistet werden (vgl. Lord et al. 2015: 23).

**Grundstücksvergabemechanismen:** Die HCH steigert und steuert sowohl Qualität als auch Innovation durch ihre Vergabepaxis. Anstelle einer preisorientierten Vergabe der Grundstücke stehen das Konzept und qualitative Kriterien wie eine soziale und gemischte Nutzung, städtebauliche und architektonische Qualität sowie Nachhaltigkeit im Vordergrund. Die Anhandgabe der Grundstücke trägt zur Qualitätssicherung bei, da diese erst dann veräußert werden, wenn die Anforderungen der HCH erfüllt und kaufvertraglich gesichert sind. Dieser Ansatz mindert gleichzeitig das Risiko für die Entwicklungsindustrie und fördert den Wettbewerb, was wiederum die Entstehung höherer Qualität und Innovation begünstigt (vgl. Lord et al. 2015: 22 f.; Bruns-Berentelg et al. 2020: 170).

**Zusammenarbeit mit den privaten Bauherren:** Die HCH übernimmt die Verantwortung für die Koordination und Unterstützung der privaten Bauherren bei der Umsetzung gemeinsamer Entwicklungsziele, insbesondere in Bezug auf Qualität und Innovation. Sie trägt dazu bei, Unklarheiten frühzeitig zu beseitigen und strukturiert Abstimmungsprozesse proaktiv vor, um effiziente Kommunikations- und Entscheidungswege zu etablieren. Durch ihre ausgeprägte Steuerungskompetenz

und Dialogbereitschaft, kombiniert mit umfassender ökonomischer Expertise, ermöglicht sie eine effektive und kooperative Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlichen Akteuren (vgl. etwa Schultz-Berndt 2024: 24 f., 27; Desler & Rybnikow 2024: 11).

### **Grad der Integrationsleistung:**

Im Hinblick auf die theoretische Zielsetzung zeigt sich die besondere Stärke der HCH in ihrer hybriden Struktur. Als vollständig im städtischen Eigentum befindlicher öffentlicher Akteur verbindet die HCH staatliche Steuerungskompetenz mit einem tiefgreifenden Verständnis für die Mechanismen und Logiken des Marktes. Diese Konstellation erlaubt es der HCH, unternehmerisch zu handeln, ohne dabei an marktübliche Zwänge wie die Erzielung des höchsten Preises gebunden zu sein. Stattdessen kann sie gezielt Bauherren auswählen, die den qualitativen Anforderungen der Entwicklung entsprechen (vgl. Hall 2013: 104). Durch diese strategische Herangehensweise gelingt der HCH die Überwindung von Innovationshemmnissen. Sie integriert Innovation in die Planung und Durchführung, bleibt gleichzeitig aber ihrem gemeinwohlorientierten Anspruch verpflichtet. Ihre Fähigkeit, Akteure mit unterschiedlichen Interessen (Renditen vs. öffentliches Gemeinwohl) in einem heterarchischen Kooperationsmodell einzubinden und auf ein gemeinsames Ziel (Qualität und Innovation) hin auszurichten, resultiert in eine hohe Integrationsleistung (vgl. etwa Desler & Rybnikow 2024: 8, 11).

## **3. Integration nach innen: Aufbau einer dynamischen Organisationsstruktur**



### **Theoretische Zielsetzung:**

Aus der theoretischen Betrachtung wurde geschlossen, dass eine geeignete Organisationsstruktur erforderlich ist, um die unterschiedlichen Logiken und Anforderungen des öffentlichen Sektors und der Privatwirtschaft zu erfassen, zu beeinflussen und gezielt zu steuern. Dabei muss die Struktur eine Balance zwischen Stabilität und Flexibilität gewährleisten. Insbesondere im Kontext langfristiger und groß angelegter Projekte ist eine dynamische Organisationsstruktur unerlässlich, um auf sich verändernde Rahmenbedingungen und Herausforderungen flexibel reagieren zu können (vgl. Häußermann 2006: 127; Salet 2008: 2343).

### **Umsetzung der HCH:**

**Organisationsstruktur:** Die HCH verfügt über flache Hierarchien, die flexible Entscheidungsprozesse und eine hohe Reaktionsfähigkeit ermöglichen. Die zentrale Entscheidungsfindung erfolgt durch die Geschäftsführung (vgl. Schultz-Berndt 2024: 28 f.).

**Kompetenz- und Wissensmanagement:** In der HCH werden verschiedene Fachkompetenzen in einem interdisziplinären Team zusammengeführt und der Austausch von Wissen und Perspektiven gefördert, um zu ganzheitlichen Lösungsansätzen zu kommen. Die HCH verfügt über ein hohes Maß an synthetischem Wissen, das es ihr ermöglicht, die verschiedenen Kompetenzen miteinander zu verknüpfen. Im Verlauf des Entwicklungsprozesses hat die HCH überdies sogenannte „dynamic

capabilities" (Teece et al. 1997: 515) entwickelt, die ihr eine fortlaufende Erneuerung und Anpassung ihrer Kompetenzen an die sich verändernden Rahmenbedingungen ermöglichen. Aus einer organisatorischen Perspektive bedeutet dies, dass die HCH strategisch gehandelt und ihre interne Organisationsstruktur flexibel angepasst und neu ausgerichtet hat, um den Anforderungen eines sich rasch wandelnden Umfelds gerecht zu werden (vgl. Teece et al. 1997: 515 f.). Diese Fähigkeit ist insbesondere im Kontext langfristiger und komplexer Großprojekte von Bedeutung. Ein Beispiel für die Entwicklung und Anwendung dynamischer Fähigkeiten durch die HCH zeigt sich im Umgang mit dem Nachhaltigkeitsdiskurs. Die Organisation reagierte flexibel auf neue Anforderungen und integrierte diese schrittweise in ihre Entwicklungsprozesse; zunächst durch die Einführung eines Nachhaltigkeitszertifikats und im weiteren Verlauf durch die verbindliche Vorschrift wurde Nachhaltigkeit als integrales Prinzip in der Stadtentwicklung verankert (vgl. HafenCity Hamburg GmbH 2023: 9; Polkowski 2024: 24 f.). Dieses Vorgehen verdeutlicht die Fähigkeit der HCH, strategisch auf veränderte gesellschaftliche und regulatorische Anforderungen zu reagieren und ihre Prozesse entsprechend anzupassen.

**Koordinationsmechanismen:** Es bestehen klare Kommunikationswege und regelmäßiger Austausch zwischen Abteilungen und Ebenen, um Informationen effektiv zu verteilen und Synergien zu nutzen (vgl. Schultz-Berndt 2024: 32, 18).

**Kultur der Zusammenarbeit:** Die Etablierung einer Organisationskultur, die auf Offenheit und gemeinsamer Zielsetzung basiert, fördert das Engagement der Mitarbeiter und erleichtert die Umsetzung komplexer Projekte. Es bestand zudem eine hohe intrinsische Motivation (vgl. etwa Desler & Rybnikow 2024: 14; Schultz-Berndt 2024: 43; Schneider 2024: 17).

#### **Grad der Integrationsleistung:**

Im Hinblick auf die integrierte Stadtentwicklung erfolgte die Zusammenführung verschiedener Fachdisziplinen, wodurch sektorale Politiken überwunden werden konnten. Um dies zu erfüllen, sind hinreichende Planungskapazitäten erforderlich (vgl. Leick et al. 2020: 262), die bei der HCH durch die interdisziplinären (Management-)Kompetenzen, das synthetische Wissen und die Koordinationsmechanismen geschaffen wurden. Zudem wurde eine dynamische Struktur geschaffen, um flexibel auf sich verändernde Rahmenbedingungen reagieren zu können.

### 5.1.2 Schlüsselemente

Neben der Umsetzung der Integrationsebenen wurden zudem zentrale Schlüsselemente identifiziert, die maßgeblich zum Erfolg der Entwicklung beigetragen haben.

#### **Gebietsbezogener Ansatz und Einbindungen in die Gesamtstrategie**

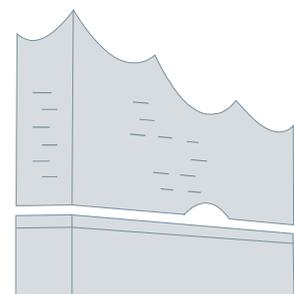
Bestandteil der integrierten Stadtentwicklung ist ein gebietsbezogener Ansatz, der die spezifische lokale Situation berücksichtigt. Gleichzeitig wird angestrebt, die verschiedenen räumlichen Ebenen – Quartier, Stadt und Region – nicht isoliert voneinander zu betrachten, sondern miteinander zu verknüpfen (vgl. BBSR 2017: 11; Heinig 2022: 32). Die Auseinandersetzungen mit marktgesteuerten Entwicklung von Großprojekten durch Stadtentwicklungsgesellschaften in Großbritannien hat gezeigt, dass diese keinen Bezug zum städtischen Kontext aufgewiesen haben. Die Folge war eine fragmentierte Stadlandschaft ohne positive Auswirkungen auf das umliegende Umfeld (vgl. Imrie et al. 1999: 37).

Im Kontext der Hafencity konnte die Einbindung des Projekts in die Gesamtstrategie der Stadt Hamburg sowie die konsequente Umsetzung eines gebietsbezogenen Ansatzes als zentrales Schlüsselement für den Erfolg der Entwicklung identifiziert werden (vgl. Lord et al. 2015: 22). Die Fallstudie zeigt, dass die historisch-geografischen und stadtpolitischen Gegebenheiten bei der Entwicklung maßgeblich berücksichtigt wurden. Die Teilprojekte der Hafencity wurden auf Grundlage des übergeordneten Masterplans durch Leitziele und ein Strukturkonzept aufeinander abgestimmt und hinsichtlich neuer Anforderungen weiterentwickelt (vgl. Hafencity Hamburg GmbH 2006: 14 f, 20 f.). Die Hafencity wurde zudem funktional und räumlich an die umliegenden Gebiete angebunden und bildet heute den nördlichen Ausgangspunkt für den „Sprung über die Elbe“ (vgl. BSU 2005: 7), der durch die Entwicklung in Richtung Billebogen und Grasbrook weiter forciert wird. Aus einer gesamtstädtischen Perspektive wurde das

Standortpotential der Hafencity genutzt, um Hamburg als Wirtschaftsstandort zu stärken und die Wohnfunktion der Hamburger Innenstadt auszubauen (vgl. Hafencity Hamburg GmbH 2006: 15). Es wurde zudem das übergeordnete Ziel verfolgt, neue Arbeitsplätze zu schaffen und „Attraktivitäten aus dem Einzelhandels-, Bildungs-, Kultur-, Unterhaltungs- und Tourismussektor an die Stadt“ (Hafencity Hamburg GmbH 2006: 15) zu binden.

#### **Nutzung der öffentlichen Aufmerksamkeit zur Bildung kommunikativen Kapitals**

Ein Schlüsselement der Hafencity ist die prominente Stellung des Vorhabens und die damit verbundene öffentliche Aufmerksamkeit, die eine bedeutende Rolle in der Entwicklung gespielt haben. Das Projekt war von Beginn an ein herausragendes und zentrales Vorhaben, das sowohl national als auch international große Beachtung fand. Diese Aufmerksamkeit konnte genutzt werden, um einen Markt für Qualität und Innovation sowie eine positive Investitionsumgebung für private Marktteilnehmer zu schaffen. Insbesondere bei Großprojekten bietet die Größe des Vorhabens mehr Aufmerksamkeit für die involvierten Akteure. (vgl. Leick et al. 2020: 253) Sie stehen zudem häufig im Fokus der medialen Berichterstattung, was das Risiko negativer Resonanz erhöht (vgl. Adam 2012: 568). Die HCH hat die öffentliche Präsenz jedoch erfolgreich genutzt und im Rahmen der Bildung kommunikativen Kapitals stetig ausgebaut. Sie wurde beispielsweise durch Veranstaltungen und Events in der Hafencity, wie etwa die Eröffnungsfest, gezielt gefördert. Dadurch wurde die Aufmerksamkeit in die Umsetzung des Projekts integriert (vgl. Bruns-Berentelg 2012: 82).



### **Gesicherte Finanzierung und städtisches Eigentum an den Grundstücken: Das Sondervermögen Stadt und Hafen**

Ein wesentliches Schlüsselement ist das Finanzierungsmodell, auf dem die Entwicklung basiert. Durch das Sondervermögen Stadt und Hafen besteht eine öffentliche Finanzierungsgrundlage unabhängig von Budgetzuweisungen. Für die HCH gewährleistet die gesicherte Finanzierung ein hohes Maß an Stabilität. Es ermöglicht ihr, zu handeln, ohne bei kurzfristigen wirtschaftlichen Veränderungen ihren Kurs wesentlich anpassen oder zusätzliche Finanzmittel akquirieren zu müssen (vgl. Lord et al. 2015: 22). Die Verfügbarkeit und das städtische Eigentum an den Grundstücken werden in der Fallstudie als entscheidende Faktoren für den Erfolg des Großprojektes hervorgehoben (vgl. Schultz-Berndt 2024: 51). Das Grundstückseigentum versetzt die HCH in die Lage, die Marktsituation aktiv zu steuern und als „Market-Maker“ zu agieren. Als Grundstückseigentümerin hat die HCH die Möglichkeit, durch gezielte Verkaufsbedingungen die Qualität, Innovation und Nachhaltigkeit der Entwicklungen zu steuern und den Markt aktiv mitzugestalten (vgl. Lord et al. 2015: 49). Voraussetzung dafür ist eine Planung, die mit klar definierten Handlungsbefugnissen, finanziellen Ressourcen und rechtlicher Unterstützung ausgestattet ist. Nur so können die notwendigen Verhaltensbedingungen etabliert werden, um eine qualitätsvolle Entwicklung sicherzustellen (vgl. ebd.: 49). Insgesamt wird dadurch deutlich, dass Träger der Stadtentwicklung über ausreichenden Handlungsspielraum verfügen müssen – sowohl inhaltlich und finanziell als auch durch die Unterstützung seitens Politik und Verwaltung (vgl. Altrock et al. 2022: 10).

### **Offenheit in der Planung**

Globale Trends, technologische und soziale Veränderungen, Finanzkrisen sowie politische Umschwünge stellen Großprojekte vor erhebliche Herausforderungen. Angesichts ihrer Komplexität und der oft langjährigen Planungs- und Realisierungsphasen ist nicht die Frage, ob Groß-

projekte mit veränderten Rahmenbedingungen konfrontiert werden, sondern vielmehr, wie sie diese bewältigen (vgl. Majoor 2019: 331).

Ein Schlüsselement stellt die **Offenheit während des Planungs- und Umsetzungsprozesses** dar. Diese Offenheit lässt sich auf das Vorhandensein eines mehrdeutigen Auftrags zurückführen, der Flexibilität bei (unvorhersehbaren) Veränderungen zulässt (vgl. Majoor 2019: 340). Entgegen der gängigen Schließungstendenzen von Großprojekten, deren „point of no return“ häufig schnell erreicht wird (vgl. Simons 2003), zeigte sich bei der HafenCity-Entwicklung eine Offenheit, die zudem über den gesamten Prozess bewusst beibehalten wurde. So gibt der Masterplan beispielsweise einen Entwicklungspfad vor, der in Reaktion auf soziale, ökonomische und politische Veränderungen stetig fortgeschrieben wurde. Diese Strategie spiegelt sich im Ansatz „Ambiguity as an opportunity“ (Majoor 2019) wider, der den potentiellen Wert der Zulassung von Mehrdeutigkeit beschreibt. Anstatt von vornherein völlige Klarheit oder feste Lösungen anzustreben, geht es darum, Offenheit und Anpassungsfähigkeit zu bewahren, um dynamisch auf sich entwickelnde Umstände reagieren zu können (vgl. Majoor 2019: 340 ff.). Um diese Offenheit zu gewährleisten, bedarf es der Fähigkeit der Organisation, institutionelle Überlegungen mit pragmatischem Handeln zu verbinden. Das heißt, die Organisation muss sowohl die langfristigen strategischen Überlegungen im Blick behalten, als auch gleichzeitig die Fähigkeit haben, in konkreten Situationen schnell und pragmatisch zu reagieren, um ihre Ziele effektiv zu erreichen (vgl. Majoor 2019: 342). Dies macht eine Integration der Umsetzung in die Planung notwendig, bei der die Planung und Umsetzung nicht als aufeinanderfolgende Schritte betrachtet werden, sondern als ein Prozess, bei dem Veränderungen nicht als Hemmnis, sondern als Möglichkeit angesehen werden sollten (vgl. Majoor 2019: 343).

## 5.2 Potentiale und Herausforderungen von Stadtentwicklungsgesellschaften als Akteur der Stadtentwicklung

Ausgehend von diesem Entwicklungsmodell der HafenCity und den identifizierten Schlüsselementen lassen sich sowohl Herausforderungen als auch Potentiale ableiten, die für Stadtentwicklungsgesellschaften bei der integrierten Entwicklung des urbanen Raums bestehen.

### Herausforderungen

Eine zentrale Herausforderung im Kontext von Stadtentwicklungsgesellschaften als Akteuren der Stadtentwicklung besteht in ihrer starken **Abhängigkeit von den kontextspezifischen Rahmenbedingungen**. Durch die Analyse des Falls HafenCity konnte die Abhängigkeit von den politisch-ökonomischen Rahmenbedingungen, der Lokalität und den verfolgten Handlungsstrategien aufgezeigt werden. Faktoren wie die finanzielle Ausstattung der Gesellschaft, die wirtschaftliche und sozioökonomische Ausgangssituation und die politischen Gegebenheiten prägen die Handlungsspielräume der Gesellschaft (vgl. Bruns-Berentelg et al. 2020: 161). Der Erfolg eines Projekts wird zudem durch die Wirtschaftskraft des Standorts, die Größe des Immobilienmarktes sowie die Qualifikation, Kompetenzen und Spezialisierung der beteiligten Akteure – sowohl auf privater als auch auf öffentlicher Seite – maßgeblich beeinflusst (vgl. Dziomba 2007: 20).

Diese Abhängigkeit zeigt beispielsweise auch der Blick auf vergangene Umsetzungsversuche. Das Beispiel Berlin in den 1990er-Jahren zeigt, dass eine Vielzahl solcher Gesellschaften nicht automatisch zu effektiven Ergebnissen führt. Hier scheiterten mehrere Stadtentwicklungsgesellschaften aufgrund finanzieller Herausforderungen, mangelnder Akzeptanz sowie politischer Konflikte zwischen Ost und West und zwischen Senat und Bezirken. Der Misserfolg war von den schwierigen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen der späten 1990er-

Jahre geprägt, die sowohl die öffentliche als auch die private Hand belasteten (vgl. Desler & Rybnikow 2024: 17). Daraus lässt sich schließen, dass die Ergebnisse des HafenCity-Prozesses – und folglich auch der Erfolg anderer Stadtentwicklungsgesellschaften – eng mit den spezifischen stadtentwicklungspolitischen Rahmenbedingungen, der Aufgabendefinition und weiteren kontextspezifischen Faktoren verknüpft sind.

Eine weitere Herausforderung stellt der **Balaceakt zwischen Markt und öffentlichem Gemeinwohl** dar. Als städtische Entwicklungsgesellschaft ist die HCH an die politische Agenda gebunden und auf die Schaffung von Gemeinwohl sowie die Erfüllung eines öffentlichen Zwecks ausgelegt (vgl. Desler & Rybnikow 2024: 5; Hemkendreis 2018: 88). Sie wird nicht durch die Maximierung von Gewinnen angetrieben (siehe „Sicherung der Finanzierung“), sondern durch die „ökonomische Erfüllung im Sinne der öffentlichen Aufgabe“ (Hemkendreis 2018: 89; vgl. Lord et al. 2015: 20). Während ihre privatrechtliche Struktur schnelle Entscheidungen und effizientes Handeln auf dem Immobilienmarkt ermöglicht, wird diese Handlungsfähigkeit durch eine zu enge Bindung an politische Vorgaben und Verwaltungsstrukturen eingeschränkt (vgl. Hemkendreis 2018: 175). Stadtentwicklungsgesellschaften müssen daher einerseits die Transparenz und Legitimation ihres öffentlichen Handelns gewährleisten, andererseits die kurzfristige Flexibilität marktbasierter Prozesse ausbalancieren.

Eine Herausforderung, die SEGs im Kontext integrierter Stadtentwicklung begegnet, ist die **zunehmende Komplexität und Dynamik von Stadtentwicklungsprozessen**. Die Vielzahl und Heterogenität der Akteure – von Politik und Verwaltung bis hin zu privaten Investoren und der Öffentlichkeit – erfordert nicht nur eine effektive Koordination, sondern auch eine gezielte Moderation zwischen divergierenden Interessen. Vor dem Hintergrund einer pluralistischen

Gesellschaft und der wachsenden Bedeutung partizipativer Planungsprozesse erhöhen sich die Anforderungen stetig. Insbesondere im Kontext von Großprojekten werden von der Öffentlichkeit hohe Ansprüche an die Partizipation gestellt, deren unzureichende Berücksichtigung zu Planungskonflikten führen kann (vgl. Hesse et al. 2023: 417). Gleichzeitig sehen sich SEGs mit globalen Herausforderungen wie dem Klimawandel, der Digitalisierung, dem demographischen Wandel und der Gewährleistung sozialer Gerechtigkeit konfrontiert (vgl. Heinig 2022: 7). Die Herausforderung für SEGs als Akteur der Stadtentwicklung besteht somit darin, ihre Handlungsfähigkeit trotz dieser vielschichtigen Anforderungen zu wahren und ihre Strukturen und Kompetenzen kontinuierlich anzupassen.

Vor dem Hintergrund dieser wachsenden Aufgabenvielfalt stellt sich daher die Frage, inwieweit das **Organisationsmodell der Stadtentwicklungsgesellschaft skalierbar** ist. Diese Herausforderung stellte sich auch im Kontext der HafenCity dar. Die Weiterentwicklung in den Gebieten Billebogen, Grasbrook und in der Science City Bahrenfeld erfolgte durch die Gründung von Tochtergesellschaften der HCH (vgl. HafenCity Hamburg GmbH o. J. c) und stellt eine Skalierung der in der HafenCity geschaffenen Organisationsstruktur dar. Die Überlegungen zur Weiterentwicklung beinhalten den Ansatz, die bereits geschaffenen Strukturen der HafenCity Hamburg GmbH als erfahrene und bewährte Instanz und das in ihr aufgebaute Wissen für diese Aufgaben weiter zu nutzen (vgl. Schultz-Berndt 2024: 49). Dennoch unterscheiden sich die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen der neuen Entwicklungsgebiete deutlich von denen der HafenCity. Dies zeigt sich beispielsweise in unterschiedlichen Zuständigkeiten, einer geringeren Verfügbarkeit von Flächeneigentum sowie dem Fehlen eines durchgehenden Grundbesitzes – beispielsweise wie bei der HafenCity in Form eines Sondervermögens. Darüber hinaus bestehen immobilienökonomische Unterschiede und spezifische Herausforderungen wie das

Hafenrecht am Grasbrook oder die heterogene Eigentümerstruktur am Billebogen, die eine Zusammenarbeit mit bestehenden Strukturen erfordert. Ebenso bringen neue Akteure, wie sie bei der Entwicklung der Science City involviert sind, zusätzliche Komplexität in die Planung und Umsetzung ein (vgl. Desler & Rybnikow 2024: 16 f.; Polkowski 2024: 12 f.; Schneider 2024: 2 f.). Die Entscheidung, die Entwicklung der neuen Gebiete an die HCH zu übergeben, ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen. Zum einen hat die Stadt über die Jahre hinweg positive Erfahrungen mit der HCH gesammelt, insbesondere im Hinblick auf den Vertrauensaufbau und die effiziente Projektsteuerung. Zum anderen hatte das Arbeitsaufkommen mit dem fortschreitenden Projektverlauf der HafenCity abgenommen, was es sinnvoll erscheinen ließ, auf die bestehenden Kapazitäten und Kompetenzen der HCH zurückzugreifen (vgl. Schultz-Berndt 2024: 49). Die Alternative der Gründung einer neuen Entwicklungsgesellschaft speziell für die Science City wurde zwar erwogen, jedoch aufgrund des nötigen Aufbaus von Kompetenz und Wissen für eine derart komplexe Aufgabe als zu zeitaufwendig und ressourcenintensiv eingeschätzt (vgl. Polkowski 2024: 12 f.; Schultz-Berndt 2024: 49).

Die Weiterentwicklung bestehender Stadtentwicklungsgesellschaften wird nicht nur als Chance, sondern auch mit einer gewissen Skepsis betrachtet. Ein zentraler Kritikpunkt ist die Befürchtung, dass die Vorteile, die eine solche Gesellschaft bietet – etwa effiziente Koordination, Flexibilität und Fachkompetenz – verloren gehen könnten, wenn die Gesellschaft in ihrer Struktur oder ihrem Aufgabenfeld zu groß wird (vgl. Polkowski 2024: 12 f.). Für Stadtentwicklungsgesellschaften als Akteur der Stadtentwicklung stellt sich daher die Herausforderung, ihre Steuerungsfunktion aus der Governance-Perspektive heraus kontinuierlich zu hinterfragen und ihre Wirksamkeit kritisch zu reflektieren.

### Potentiale

Aus einer Steuerungsperspektive lässt sich festhalten, dass die Trägerschaft von Stadtentwicklungsgesellschaften mit **Vorteilen der Governance-Struktur** einhergeht. Ein Potential liegt in der hybriden Struktur von SEGs, die es ihnen ermöglicht, marktorientiertes Handeln und öffentliches Interesse miteinander zu verbinden. Im Hinblick auf die Kritik an der zunehmenden Privatisierung städtischer Entwicklungsprozesse wird hier deutlich, dass die Steuerungskompetenz in städtischer Hand bleibt. Dadurch wird dem Verlust an öffentlicher Kontrolle entgegen gewirkt. Im Falle der HafenCity ermöglicht diese Hybridität das Zusammenbringen einer immobilienökonomischen und planerischen Entwicklung (vgl. Schneider 2024: 19). Die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg fasst dies wie folgt zusammen:

*„Städtische (Projekt-)Gesellschaften bieten für die Stadt verschiedene Vorteile und Möglichkeiten, städtische Aufgabenerfüllung wirtschaftlich orientiert durch eine aus dem Kernbereich der städtischen Verwaltung ausgegliederte selbstständig und eigenverantwortlich am Markt agierende Gesellschaft umsetzen zu lassen.“ (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2019: 11)*

Ein erhebliches Potential liegt in der **Qualität und Effizienz der Entwicklung**. Wie die Fallstudie gezeigt hat, eignet sich eine städtische Entwicklungsgesellschaft, um einen hohen Qualitätsanspruch zu verfolgen und Innovation im Prozess hervorzubringen.

Stadtentwicklungsgesellschaften haben daher das Potential, **Innovationshemmnisse zu überwinden** und dennoch im öffentlichen Interesse zu agieren. Im Vergleich zu einer Entwicklung innerhalb langwieriger behördlicher Strukturen kann der Prozess durch eine Stadtentwicklungsgesellschaft effizienter gestaltet werden (vgl. Desler & Rynbikow 2024: 15), sofern eine enge Rückkopplung und Unterstützung durch die Kommune gewährleistet ist (vgl.

Altrock et al. 2022: 10). Bei der HafenCity zeigte sich, dass die Gesellschaft gut in der Hamburger Verwaltungslandschaft etabliert wurde (vgl. Desler & Rynbikow 2024: 15) und die fragmentierten Zuständigkeiten koordiniert.

Die **Vorteile für Politik und Verwaltung** bestehen in der gezielten Entlastung und Unterstützung der planenden Verwaltung. Entwicklungsgesellschaften verfügen über interdisziplinäre Kompetenzen und können daher zielgerichtet eingesetzt werden (vgl. Ulas 2024: 12). Weiterhin wird die Auslagerung öffentlicher Aufgaben an ein kommunales Unternehmen durch eine Reihe ökonomischer und finanzieller Gründe gestützt. Aus wirtschaftlicher Sicht ist eine Auslagerung von Vorteil, da sie ein sparsames Wirtschaften durch kaufmännisches Denken ermöglicht (vgl. Hemkendreis 2018: 95). Gleichzeitig stellt das Vorgehen eine „Entlastung des Haushalts bei gleichzeitiger Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben“ (Hemkendreis 2018: 95) dar. Zum anderen bietet die Delegation großer Projekte an SEGs politischen Akteuren die Möglichkeit, Erfolge für sich zu beanspruchen und diese öffentlichkeitswirksam zu präsentieren, beispielsweise bei Grundsteinlegungen oder Richtfesten. Treten jedoch Probleme oder Krisen auf, was bei risikobehafteten Großprojekten nicht ungewöhnlich ist, kann die Verantwortung auf den Träger geschoben werden (vgl. Altrock et al. 2022: 10).

Ein weiteres Potential von SEGs als Akteur der Stadtentwicklung ergibt sich aus der **Projektförmigkeit und der Komplexität** der Aufgabe (vgl. Polkowski 2024: 29). Groß angelegte urbane Vorhaben stellen aufgrund ihrer langen Realisierungszeiträume und der hohen Anzahl an beteiligten Akteuren komplexe Anforderungen an ihre Träger (vgl. Altrock et al. 2022: 10; Simons 2003). Am Beispiel der HCH wurde ersichtlich, dass SEGs aufgrund ihrer flexiblen und hybriden Organisationsstruktur und der Umsetzung der drei Dimensionen der Integration in der Lage sein können, diese Komplexität zu bewältigen und zudem darüber hinaus

fähig sind, hohe Ansprüche an die Entwicklung zu setzen. Denn während die primäre Ausrichtung vieler Großprojekte auf die wirtschaftliche Rentabilität den Qualitätsaspekt der städtebaulichen Entwicklung in den Hintergrund rückt (vgl. Fainstein 2008: 783, 768), verdeutlicht das Fallbeispiel, dass die Generierung von Qualität und Innovation im Rahmen eines Großprojekts durch die Steuerung einer städtischen Entwicklungsmöglichkeit geleistet werden kann.

Wie die Fallstudie gezeigt hat, eignen sich SEGs daher in besonderem Maße für die Steuerung eines komplexen Großprojektformates. Selbstverständlich können Großprojekte auch unter alternativen öffentlichen Trägerchaftsmodellen realisiert werden. Sind jedoch die bestehenden Verwaltungsstrukturen der Kommune nicht geeignet, bedeutet dies häufig, dass die Verantwortung an einen privaten Entwicklungsträger übertragen werden muss. Dadurch würde die Kommune einen erheblichen Teil ihrer Steuerungsmöglichkeiten verlieren und ihre Einflussmöglichkeiten auf die Schaffung von Qualität und Innovation wären beschränkt (vgl. Polkowski 2024: 29 f.).

### 5.3 Impulse aus der HafenCity

Die HafenCity als städtebauliche Entwicklung ist einerseits sehr spezifisch. Andererseits ergeben die gesammelten Erfahrungen brauchbare Erkenntnisse für die Entwicklung und Steuerung von Großprojekten in ähnlichen Kontexten. Es soll daher abschließend der Frage nachgegangen werden, welche Schlüsse sich aus bestehenden Projekten und Erfahrungen für künftige integrierte Stadtentwicklungsprojekte durch staatliche Stadtentwicklungsgesellschaften ziehen lassen.

Übertragbarkeit des HafenCity-Modells?

Wie die Auseinandersetzung mit der HafenCity gezeigt hat, gibt das Vorliegen eines komplexen Großprojektes mit langem Entwicklungszeitraum Anlass dazu, die Gründung einer Stadtentwicklungsgesellschaft in Erwägung zu ziehen (vgl.

Polkowski 2024: 27). Die weiteren Potenziale, die sich aus der spezifischen Governance-Struktur, der Sicherung von Entwicklungsqualität, der Effizienzsteigerung, der Förderung von Innovation sowie den Vorteilen für Politik und Verwaltung ergeben, positionieren Stadtentwicklungsgesellschaften als leistungsstarken Träger der integrierten Stadtentwicklung.

Ausgehend von dieser Erkenntnis stellt sich die Frage, inwieweit das HafenCity-Modell auf andere Kontexte übertragbar ist. In Bezug auf eine organisatorische Übertragbarkeit zeigt sich, dass die Entwicklung der HafenCity stark von spezifischen (historischen) Ausgangsbedingungen und den institutionellen Rahmenbedingungen geprägt war (vgl. Polkowski 2024: 8). Diese kontextuelle Einbettung der HafenCity unterstreicht die Herausforderung, das Organisationsmodell direkt auf andere Projekte oder Städte zu übertragen. Unterschiede in den politischen oder rechtlichen Rahmenbedingungen sowie andere finanzielle und personelle Ressourcenausstattung begrenzen somit die Möglichkeit einer direkten Adaption und verdeutlichen die Notwendigkeit, das Modell an die jeweiligen spezifischen Gegebenheiten anzupassen.

Im Hinblick auf mögliche verallgemeinerbare Erkenntnisse lassen sich dennoch bestimmte Schlüsselemente und Aspekte des Entwicklungsmodells hervorheben, die auf andere Projekte übertragbar sind. Insbesondere die Grundstücksvergabemechanismen und das Verfahren der Anhandgabe haben maßgeblich zu einer qualitativ hochwertigen Entwicklung beigetragen und bieten sich als übertragbare Ansätze an. Auch der im Kontext der HafenCity erfolgte strategische Erwerb von Grundstücken und die Sicherung zentraler Ressourcen sowie die Offenheit während des Planungs- und Umsetzungsprozesses sind wesentliche Erfolgsfaktoren, die von Stadtentwicklungsgesellschaften forciert werden können (vgl. Schultz-Berndt 2024: 51).

Letztlich sollte anstelle der Übertragbarkeit des Modells der Fokus verstärkt auf die Impulswirkung der HafenCity gerichtet werden. Der Prozess der städtebaulichen Entwicklung fungiert als Treiber in Richtung Innovation und Qualität. Diese Ansätze, die von den Bauherren und der HCH bei der Infrastrukturentwicklung der HafenCity umgesetzt wurden, könnten potentiell auch in anderen Projekten Anwendung finden und dort neue Maßstäbe setzen. Auch gehen von der Entwicklung konzeptionelle Impulse aus. Einzelne Aspekte der Konzeption wie beispielsweise der Gedanke einer verdichteten und nutzungsgemischten „New Downtown“ ermöglicht die Schaffung einer Referenz. Ein Beispiel für diese Impulswirkung ist, dass die koordinierte Betrachtung und Steuerung von Einzelhandelsnutzungen in anderen Kontexten wie der Seestadt Aspern in Wien adaptiert und weiterentwickelt wurde (vgl. Schneider 2024: 17, 21).

Der wohl wichtigste Impuls im Kontext dieser Arbeit geht jedoch von der Form der Trägerschaft selbst aus. Die HafenCity hat gezeigt, dass die Verbindung der öffentlichen und privaten Sphäre, gesteuert durch eine öffentliche Entwicklungsgesellschaft, einen überzeugenden Ansatz

für die erfolgreiche und gemeinwohlorientierte Umsetzung großer städtischer Projekte darstellt. Die HafenCity bietet für künftige Projekte und ihre Träger das Potential, aus den Erfahrungen zu lernen und einzelne Aspekte der Entwicklung in neue Kontexten einfließen zu lassen.

Die Zukunftsperspektiven von Stadtentwicklungsgesellschaften sind von den künftigen Aufgabenfeldern der Stadtentwicklung abhängig (vgl. Polkowski 2024: 29). Angesichts der fortschreitenden Urbanisierung bleibt Stadtentwicklung ein komplexes und dynamisches Handlungsfeld, in dem die Zahl der Großprojekte voraussichtlich auch in Zukunft nicht signifikant zurückgehen wird. Darüber hinaus ist angesichts des kontinuierlichen Wandels der stadtentwicklungspolitischen Anforderungen davon auszugehen, dass zudem neue Aufgabenfelder entstehen werden, die durch SEGs effektiv umgesetzt werden können. Hinsichtlich der Frage, wie Stadtentwicklung zukünftig gesteuert wird, sollten Stadtentwicklungsgesellschaften daher (wieder) stärker in den Fokus planerischer Betrachtungen gerückt werden (vgl. Lord et al. 2015: 49).





## **6.** **Schlussbetrachtung**

6.1 Fazit

6.2 Reflexion und Ausblick

# SCHLUSSBETRACHTUNG 6

## 6.1 Fazit

Die Problemstellung, die den Ausgangspunkt dieser Arbeit bildet, ist die zunehmende Raumproduktion durch städtebauliche Großprojekte (vgl. Fainstein 2008: 768; Salet 2008: 2343). Im planungstheoretischen Diskurs werden groß angelegte Vorhaben häufig als Ausdruck einer neoliberalen Stadtpolitik verstanden und mit einem Trend zur Privatisierung städtischer Räume verbunden. Die daraus resultierende Verschiebung der Steuerungsmacht vom Staat in Richtung Markt würde mit einem Verlust öffentlicher Kontrolle einhergehen (vgl. Swyngedouw et al. 2002: 572; Salet 2008: 2346; Bruns-Berentelg 2012: 73). In Ergänzung dazu zeige sich eine gleichzeitige „Unfähigkeit“ des Staates, Innovation hervorzubringen (vgl. Siebel et al. 2001: 529 f.). Die globalen und komplexen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts verdeutlichen die zentrale Bedeutung innovativer und integrierter Ansätze, um zukunftsfähige städtische Räume zu entwickeln (vgl. Heinig 2022: 7; Ibert 2009: 18).

Im Zentrum der Arbeit stand die Fallstudie Hafencity. Es wurde der Frage nachgegangen, ob die Hafencity, gesteuert durch eine öffentliche Stadtentwicklungsgesellschaft, ein alternatives Steuerungs- und Organisationsmodell darstellen kann, das die kritisierte Verschiebung vom Staat in Richtung Markt ausbalanciert, indem beide Sphären in ein produktives Wechselspiel gebracht werden. Es wurde die Hypothese aufgestellt, dass die Organisationsform der Stadtentwicklungsgesellschaften, die an der Schnittstelle zwischen Staat und Markt agiert, zudem fähig ist, innovative und integrierte Stadtentwicklung zu leisten.

Um dies zu untersuchen, wurde ausgehend von der theoretischen Auseinandersetzung mit den komplexen Zusammenhängen zwischen integ-

rierter Stadtentwicklung, urbaner Governance, Großprojekten und der Rolle von Stadtentwicklungsgesellschaften als Akteur der Steuerung ein Analysemodell aufgestellt. Es wurden drei Dimensionen der Integration entwickelt, die von den Trägern der integrierten Stadtentwicklung zu bewältigen sind:

- **Integration nach außen:** Einbindung externer Akteure und Gestaltung effektiver Governance-Strukturen
- **Integration nach vorne:** Einbindung des Marktes und Zusammenarbeit mit privaten Akteuren
- **Integration nach innen:** Aufbau einer dynamischen Organisationsstruktur

Die Erkenntnisse der Fallstudie wurden in ein Entwicklungsmodell überführt, das zeigt, dass im Kontext der Hafencity-Entwicklung alle Integrationsebenen von der HCH umgesetzt wurden. Als zentraler Governance-Akteur bündelt die HCH die fragmentierten Zuständigkeiten und koordiniert die diverse Akteursstruktur. Sie führt die verschiedenen Fachdisziplinen zusammen und überwindet so sektorale Politiken. Ihre Sondergovernancestruktur und eine offene Kommunikationsstrategie tragen zur Erzielung einer hohen Integrationsleistung bei. Die besondere Stärke der HCH liegt in ihrer hybriden Struktur, die es ihr ermöglicht, staatliche Steuerungskompetenz mit Marktverständnis zu verbinden. Die gezielte Steuerung des Entwicklungsprozesses durch ihre spezifischen Grundstücksvergabe-mechanismen und die enge Zusammenarbeit mit privaten Akteuren gelingt es der HCH, hohe Qualitätsstandards zu setzen und Innovationen im Bereich der Stadtentwicklung voranzutreiben. Eine dynamische Organisationsstruktur ermöglicht es ihr, flexibel auf sich verändernde Rahmenbedingungen reagieren zu können und neue Anforderungen in den Prozess zu integ-

rieren. Die Organisation bindet interdisziplinäre Kompetenzen und verfügt über ein hohes kontextspezifisches synthetisches Wissen.

Neben der erfolgreichen Umsetzung der drei Dimensionen der Integration wurden zudem zentrale Schlüsselemente der HafenCity-Entwicklung identifiziert. Der gebietsbezogene Ansatz, die Einbindungen in die Gesamtstrategie Hamburgs, die Nutzung der öffentlichen Aufmerksamkeit zur Bildung kommunikativen Kapitals, eine gesicherte Finanzierung, das städtische Eigentum an den Grundstücken sowie eine kontinuierliche Offenheit im Planungs- und Realisierungsprozess haben sich als wesentliche Faktoren erwiesen, die den langfristigen Erfolg der HafenCity maßgeblich gefördert haben.

Ausgehend von diesen Ergebnissen wurden Herausforderungen und Potentiale abgeleitet, die für Stadtentwicklungsgesellschaften als Akteur der Stadtentwicklung bestehen. Es wurde aufgezeigt, dass die Gründung von Stadtentwicklungsgesellschaften aus den stadtpolitischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen resultiert und eine starke Abhängigkeit von den kontextspezifischen Gegebenheiten besteht. SEGs stehen vor der Herausforderung, marktbasierter Prozesse mit dem öffentlichen Gemeinwohl in Einklang zu bringen. Die zunehmende Komplexität und Dynamik von Stadtentwicklungsprozessen erfordert zudem eine kontinuierliche Anpassung der organisatorischen Strukturen und Kompetenzen, um die Handlungsfähigkeit der SEGs trotz dieser vielfältigen Anforderungen zu erhalten. Dabei stellt sich die Frage der Skalierbarkeit des Organisationsmodells der Stadtentwicklungsgesellschaft, insbesondere im Hinblick auf die Übertragbarkeit und Erweiterung der Strukturen auf neue, komplexe Entwicklungsprojekte.

Die Potentiale von Stadtentwicklungsgesellschaften als Akteure der Stadtentwicklung liegen in den spezifischen Vorteilen ihrer Governance-Struktur, die dem Verlust öffentlicher Kontrolle

entgegenwirken. Sie bieten durch ihre flexible und integrierte Organisationsweise die Möglichkeit, die Qualität und Effizienz der Entwicklung zu steigern und Innovationshemmnisse zu überwinden. Zudem bringt das Steuerungsmodell Vorteile für die Politik- und Verwaltungsprozesse mit sich. Es wurde deutlich, dass SEGs besonders geeignet sind, die komplexen Anforderungen und Herausforderungen großer städtebaulicher Transformationsprojekte zu steuern.

Mit Rückblick auf die zentrale Forschungsfrage dieser Arbeit

**Inwiefern lassen sich komplexe räumliche Transformationsprozesse im Kontext integrierter Stadtentwicklung durch Stadtentwicklungsgesellschaften tragen und welche Implikationen ergeben sich daraus für die Governance urbaner Großprojekte?**

lässt sich konstatieren, dass Stadtentwicklungsgesellschaften durch ihre spezifische Form der Organisation fähig sind, integrierte Stadtentwicklung zu erbringen und die Steuerung komplexe räumlicher Transformationsprozesse effektiv zu leisten. Die Fallstudie HafenCity hat gezeigt, dass die Steuerung durch eine öffentliche Entwicklungsgesellschaft zudem einen überzeugenden Ansatz für die erfolgreiche und gemeinwohlorientierte Umsetzung urbaner Großprojekte darstellt, die Innovationen fördert und Qualität schafft.

Im Hinblick auf die Problemstellung der Arbeit ist die zentrale Erkenntnis, dass öffentliche Stadtentwicklungsgesellschaften privater Rechtsform sich durch eine hybride Organisationsstruktur auszeichnen, die staatliche Steuerungskompetenz mit marktorientiertem Handeln verbindet. Sie stellen daher ein „Gegenmodell“ zur kritisierten Verschiebung der Steuerungskompetenz dar, wirken Privatisierung entgegen und verbinden Gemeinwohl, städtebauliche Qualität und Innovation mit marktorientiertem Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit. Für die Governance

urbaner Großprojekte implizieren diese Erkenntnisse, dass die spezialisierte Organisationsform der Stadtentwicklungsgesellschaft eine Schlüsselrolle in der Bewältigung komplexer stadtentwicklungspolitischer Herausforderungen spielen kann. Sie ermöglichen eine ganzheitliche, langfristige und flexible Steuerung und sollten daher als Träger integrierter Stadtentwicklung für künftige komplexe räumliche Transformationsprozesse in den Fokus gerückt werden.

## 6.2 Reflexion und Ausblick

Abschließend werden die in der Forschung angewandten Methoden und die erarbeiteten Inhalte selbstreflektierend betrachtet. Diese Reflexion dient dazu, sowohl die Stärken und Schwächen des methodischen Forschungsprozesses als auch die Erkenntnisse, die aus der Untersuchung gewonnen wurden, kritisch zu hinterfragen.

### Methodische Reflexion

Die vorliegende Masterthesis stützt sich auf die Analyse der Hafencity. Die Entscheidung für eine Fallstudie als zentrales Forschungsdesign hat sich für meine Forschung als zielführend erwiesen. Aufgrund ihrer Komplexität und ihres Pilotcharakters stellt die Hafencity einen sehr interessanten und ergiebigen Forschungsgegenstand dar. Als städtische Entwicklungsgesellschaft ermöglichte die Hafencity Hamburg GmbH einen Einblick in die organisatorischen Bedingungen von Stadtentwicklung. Zur Erfassung des Falles wurde dieser kontextualisiert und theoretisch eingeordnet, wobei die umfangreiche Datenlage eine fundierte Untersuchung ermöglichte.

Die geführten Experteninterviews wurden gezielt genutzt, um spezifisches Rollenwissen und nicht kodifizierte Informationen zu generieren sowie um Einblicke in die Governance-Strukturen, Akteursbeziehungen und die organisationalen Besonderheiten der Hafencity zu gewinnen.

Durch die Auswahl von Interviewpartnern aus verschiedenen Entscheidungsebenen und institutionellen Kontexten wurde eine Multiperspektivität erreicht, die ein differenziertes Verständnis der Strukturen und Prozesse innerhalb der Hafencity Hamburg GmbH ermöglicht hat. Die Anpassung der Leitfäden an die fachlichen Hintergründe der Interviewpartner und die flexible Struktur des Interviews gewährleisteten einerseits Vergleichbarkeit und andererseits die Möglichkeit, neue Aspekte zu explorieren. Dennoch hätte eine noch breitere Einbindung weiterer Akteure die Perspektivenvielfalt erhöht. Insbesondere Interviews mit privaten Marktteilnehmern und Projektentwicklern zur Erfüllung der Integration nach vorne wären bereichernd gewesen, vor dem Hintergrund des begrenzten Zeitraums aber nicht leistbar. Zudem kam es leider zu kurzfristigen Absagen und ausbleibenden Rückmeldungen bei der Akquise. Dadurch konnte beispielsweise kein Interview mit Vertretern des Bezirks Hamburg-Mitte geführt werden. Ein methodischer Aspekt, der daher kritisch betrachtet werden muss, ist das Risiko von Selektionsverzerrungen. Meine Auswahl der Interviewpartner kann unbewusst dazu führen, dass bestimmte Perspektiven und Zusammenhänge über- oder unterbewertet werden.

Ein Vergleich mehrerer Organisationen hätte den Rahmen dieser Masterarbeit überzogen, könnte aber in weiteren Forschungen beispielsweise darüber Aufschluss geben, welche Faktoren kontextübergreifend als Erfolgs- und Schlüsselfaktoren gelten.

### Inhaltliche Reflexion und Ausblick

Forschungsgegenstand war die Rolle von Stadtentwicklungsgesellschaften als Träger integrierter Stadtentwicklung. Am Fallbeispiel der Hafencity Hamburg GmbH habe ich untersucht, inwiefern Stadtentwicklungsgesellschaften komplexe räumliche Transformationsprozesse steuern und welche Implikationen sich daraus für die Governance urbaner Großprojekte ergeben. Durch die Befassung mit den Themenbereichen

integrierte Stadtentwicklung, Governance und der Trägerschaft von Großprojekten als Instrument der Stadtentwicklung wurde sich einer aktuellen und relevanten Thematik gewidmet.

Im Verlauf der Bearbeitung wurde deutlich, dass die Komplexität der Thematik es nicht ermöglicht, alle relevanten Aspekte vollumfänglich zu berücksichtigen. Angesichts der thematischen Breite und Vielschichtigkeit war eine gezielte Eingrenzung des Forschungsgegenstandes erforderlich. Die Fokussierung wurde bewusst auf die Analyse der Governance-Strukturen und die Untersuchung der organisatorischen Bedingungen von Stadtentwicklung gelegt, da in diesem Bereich eine Forschungslücke identifiziert wurde. Denn trotz der sonst umfangreichen Befassung mit der HafenCity hat diese Perspektive bislang wenig Betrachtung gefunden. Diese organisatorische Perspektive lässt beispielsweise eine tiefere Betrachtung sozialer Aspekte aus. Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist zum Beispiel ein wichtiger Prozess, der auch bei der HafenCity Planung umfänglich erbracht wurde, der allerdings für die Beantwortung der Fragestellung nicht von großer Relevanz war.

Die HafenCity befindet sich derzeit in der finalen Phase der Fertigstellung. Dennoch stehen mit dem Überseequartier und dem Elbtorkwartier inklusive des Elbtowers noch wesentliche Teilprojekte aus, die die vollständige Realisierung des Stadtteils abschließen. Eine langfristige Wirkungsanalyse stellt daher ein potentielles Forschungsfeld dar, um die Akzeptanz und den Erfolg der Entwicklung zu überprüfen.

Darüber hinaus stellen der Kleine Grasbrook, der Billebogen und die Science City Hamburg Bahrenfeld weitere bedeutende städtebauliche Großprojekte dar. Während sich meine Forschung ausschließlich auf die HafenCity und die in diesem Kontext agierende Organisationsstruktur fokussiert, könnte die Weiterentwicklung der HCH im Rahmen der Entwicklung dieser Projekte Gegenstand zukünftiger Untersuchungen sein. Dabei wäre insbesondere zu

analysieren, wie genau die Organisation, die ursprünglich auf die spezifischen Anforderungen der HafenCity ausgerichtet war, für die neuen Aufgabenstellungen angepasst oder erweitert werden muss.

Die Themen Innovation und Urbanität erfordern ebenfalls eine vertiefende Betrachtung. Eine detaillierte Analyse der Innovationsstrategie der HafenCity könnte aufzeigen, inwieweit Innovation generiert und gesteuert werden kann und wie innovative Ansätze in der städtebaulichen Entwicklung implementiert werden. Im Kontext der HafenCity könnte zudem eine projektbezogene Betrachtung, etwa des Null-Emissionshauses, sinnvoll sein, um spezifische innovative Ansätze und deren Umsetzung in der städtebaulichen Entwicklung zu beleuchten. Darüber hinaus könnte eine Auseinandersetzung mit dem verfolgten Urbanitätsgedanken der HafenCity, insbesondere im Rahmen einer „New Downtown“, zu einem besseren Verständnis der qualitativen Aspekte der Stadtentwicklung beitragen.

Abschließend lässt sich festhalten, dass diese Arbeit einen Beitrag zum Verständnis der Steuerungsprozesse integrierter Stadtentwicklung durch Stadtentwicklungsgesellschaften leistet. Die gewonnenen Erkenntnisse können als Grundlage für weiterführende Forschungen dienen und Impulse für die Praxis liefern, um zukünftige planerische Herausforderungen zu bewältigen.



# LITERATURVERZEICHNIS

Adam, B. (2009). Einführung. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), Integrierte Stadtentwicklung – politische Forderung und Praxis. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), S. I-III. [online] verfügbar unter: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2010/4/Inhalt/4\\_Einfuehrung.pdf;jsessionid=7AE-962BA4F19F849B31EF38F6581EA2C.live11293?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2010/4/Inhalt/4_Einfuehrung.pdf;jsessionid=7AE-962BA4F19F849B31EF38F6581EA2C.live11293?__blob=publicationFile&v=1) [zuletzt abgerufen am 11.09.2024]

Adam, B. (2012). Einführung. In: Stadtentwicklung durch Großprojekte? Informationen zur Raumentwicklung. Heft 11/12.2012. Hrsg. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). [online] verfügbar unter: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2012/11\\_12/Inhalt/izr-11-12-2012-komplett-dl.pdf;jsessionid=EB9E0F0328FC9444B3FB25A62B65C0C1.live21303?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2012/11_12/Inhalt/izr-11-12-2012-komplett-dl.pdf;jsessionid=EB9E0F0328FC9444B3FB25A62B65C0C1.live21303?__blob=publicationFile&v=1) [zuletzt abgerufen am 12.01.2025]

Altrock, U.; Krüger, T. (2022). Neue Träger in der Stadtentwicklung. In: Informationskreis für Raumplanung (Hrsg.), Raum-Planung Fachzeitschrift 216 / 2-2022. Neue Träger der Stadtentwicklung. S. 9-13.

Beckert, J. (2024). What makes an imagined future credible?, MPIfG Discussion Paper, No. 24/5, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne. [online] verfügbar unter: <https://hdl.handle.net/21.11116/0000-000F-8ED3-3> [zuletzt abgerufen am 19.12.2024]

Beckmann, K. J. (2018). Integrierte Stadtentwicklung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, ISBN 978-3-88838-559-9, ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover. S. 1063-1068. [online] verfügbar unter: <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-5599995> [zuletzt abgerufen am 16.09.2024]

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) (2005). Sprung über die Elbe Hamburg auf dem Weg zur internationalen Bauausstellung – IBA Hamburg 2013. S. 1-94. [online] verfügbar unter: [https://www.internationale-bauausstellung-hamburg.de/fileadmin/Die\\_IBA-Story\\_post2013/051030\\_sprung\\_ueber\\_die\\_elbe.pdf](https://www.internationale-bauausstellung-hamburg.de/fileadmin/Die_IBA-Story_post2013/051030_sprung_ueber_die_elbe.pdf) [zuletzt abgerufen am 15.01.2025]

Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) (o. J.). Konzeptausschreibungen: Nachhaltiges Bauen bei der Konzeptvergabe städtischer Grundstücke. hamburg.de [online] verfügbar unter: <https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/behoerden/behoerde-fuer-stadtentwicklung-und-wohnen/themen/wohnen/konzeptausschreibungen-190666> [zuletzt abgerufen am 14.12.2024]

Brinkmann, M.; Seeringer, J. (2014). Leere Kassen, volle Quartiere:

Rückschau und Ausblick auf die Hamburger Stadtteilentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung: Bd. Heft 4.2014. Hrsg.: BBSR im BBR, S. 319–321. [online] verfügbar unter: <https://d-nb.info/1197916024/34#page=68> [zuletzt abgerufen am 16.12.2024]

Bruns-Berentelg, J. (2019). Der lokale Staat als Entwicklungsakteur. Staatliches Unternehmertum, neue Institutionalisierung und Machtverschiebung. [Vortragsfolien] Deutscher Kongress für Geographie in Kiel.

Bruns-Berentelg, J. (2017). HafenCity, 21st Century Urban Development and Transformation. [Vortragsfolien] HafenCity Universität, Urban Challenge Programm, [Vortragsfolien] Vortrag am 08.08.2017.

Bruns-Berentelg, J.; Schneider, H. (2011). Waterfront und urbane Öffentlichkeit - Hochwasserschutz und Stadtgestaltung in der HafenCity. Dokumentation zum HafenCity IBA LABOR vom 4./5./6. Mai 2011. Herausforderung Stadtentwicklung und Hochwasserschutz. S. 1-105. [online] verfügbar unter: [https://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2012/15480/pdf/LABOR\\_Dokumentation\\_Stadtkueste.pdf](https://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2012/15480/pdf/LABOR_Dokumentation_Stadtkueste.pdf) [zuletzt abgerufen am 19.09.2024]

Brownill, S.; O'Hara, G. (2015). From planning to opportunism? Re-examining the creation of the London Docklands Development Corporation. *Planning Perspectives*, 30(4), S. 537–570. [online] verfügbar unter: <https://doi.org/10.1080/02665433.2014.989894> [zuletzt abgerufen am 16.09.2024]

Burth, A.; Gnädinger, M. (o. J.). Stadtentwicklungsgesellschaft. Lexikon zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft. Haushaltssteuerung. [online] verfügbar unter: <https://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-stadtentwicklungsgesellschaft.html> [zuletzt abgerufen am 16.07.2024]

Bruns-Berentelg, J. (2012). Die Kreation einer New Downtown und die Mechanismen der Urbanitätsentwicklung. In: *HafenCity Hamburg – Das erste Jahrzehnt*. Hamburg (Junius Verlag). 2012. S. 69-87.

Bruns-Berentelg, J.; Noring, L.; Grydehøj, A. (2020). Developing urban growth and urban quality: Entrepreneurial governance and urban redevelopment projects in Copenhagen and Hamburg. *Urban Studies*. 59(1) S. 161-177. [online] verfügbar unter: <https://doi.org/10.1177/0042098020951438> [zuletzt abgerufen am 02.12.2024]

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2017). Zehn Jahre Leipzig-Charta: die Bedeutung integrierter Stadtentwicklung in Europa. Hrsg. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn ; Wissenschaftliche Begleitung Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). [online] verfügbar unter: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2017/10-jahre-leipzig-charta-dl.pdf;jsessionid=8269C0710C8DA79111398AE38CE16AB4.live21321?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2017/10-jahre-leipzig-charta-dl.pdf;jsessionid=8269C0710C8DA79111398AE38CE16AB4.live21321?__blob=publicationFile&v=1) [zuletzt abgerufen am 16.09.2024]

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) (2023). Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung. Eine Arbeitshilfe für Kommunen. Berlin: Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen. [online] verfügbar unter: [https://www.staedtebaufoerderung.info/SharedDocs/downloads/DE/Praxis/ArbeitshilfenundLeitfaeden/Arbeitshilfe\\_ISEK\\_2023.pdf;jsessionid=B10F33015605A108E13CA5054CF481F7.live21322?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.staedtebaufoerderung.info/SharedDocs/downloads/DE/Praxis/ArbeitshilfenundLeitfaeden/Arbeitshilfe_ISEK_2023.pdf;jsessionid=B10F33015605A108E13CA5054CF481F7.live21322?__blob=publicationFile&v=5) [zuletzt abgerufen am 28.09.2024]

Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (o. J.). Stadtstaaten. Bundeszentrale für politische Bildung. [online] verfügbar unter: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/recht-a-z/324081/stadtstaaten/> [zuletzt abgerufen am 14.12.2024]

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2019). Drucksache 21/18514. [online] verfügbar unter: [https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/68224/haushaltsbeschluss\\_2019\\_2020\\_einzelplan\\_9\\_1\\_finanzbehoerde\\_nachbewilligung\\_nach\\_35\\_landeshaushaltsordnung\\_fuer\\_die\\_haushaltsjahre\\_2019\\_2020\\_sozial\\_ger.pdf](https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/68224/haushaltsbeschluss_2019_2020_einzelplan_9_1_finanzbehoerde_nachbewilligung_nach_35_landeshaushaltsordnung_fuer_die_haushaltsjahre_2019_2020_sozial_ger.pdf) [zuletzt abgerufen am 01.11.2024]

Cantarelli, C. C.; Flyvbjerg, B.; van Wee, B.; Molin, E. J. E. (2010). Lock-in and Its Influence on the Project Performance of Large-Scale Transportation Infrastructure Projects: Investigating the Way in Which Lock-In Can Emerge and Affect Cost Overruns. *Environment and Planning B: Planning and Design* 2010, volume 37, S. 792-807. [online] verfügbar unter: [https://www.researchgate.net/publication/263747076\\_Lock-in\\_and\\_Its\\_Influence\\_on\\_the\\_Project\\_Performance\\_of\\_Large-Scale\\_Transportation\\_Infrastructure\\_Projects\\_Investigating\\_the\\_Way\\_in\\_Which\\_Lock-In\\_Can\\_Emerge\\_and\\_Affect](https://www.researchgate.net/publication/263747076_Lock-in_and_Its_Influence_on_the_Project_Performance_of_Large-Scale_Transportation_Infrastructure_Projects_Investigating_the_Way_in_Which_Lock-In_Can_Emerge_and_Affect)

Cost\_OVERRUNS [zuletzt abgerufen am 02.12.2024]

Davies, A. (2017). *Projects. A Very Short Introduction*. 1. Aufl. Oxford: Oxford University Press. [online] verfügbar unter: <https://doi.org/10.1093/actrade/9780198727668.001.0001> [zuletzt abgerufen am 16.12.2024]

Davies, A.; Dodgson, M.; Gann, D. M.; MacAulay, S. C. (2017). Five Rules for Managing Large, Complex Projects. *MIT Sloan Management Review*. [online] verfügbar unter: <https://sloanreview.mit.edu/article/five-rules-for-managing-large-complex-projects/> [zuletzt abgerufen am 28.12.2024]

Desler, J.; Rybnikow, I. (2024). Interview [online]; geführt am 08.11.2024. Siehe Anhang.

Dziomba, M. (2007). Städtebauliche Grossprojekte der Urbanen Renaissance: Projektziele im Spannungsfeld zwischen öffentlicher Steuerung und Immobilienmarktmechanismen. *disP - The Planning Review*, 43(171), S. 12–24. [online] verfügbar unter: <https://doi.org/10.1080/02513625.2007.10556993> [zuletzt abgerufen am 12.12.2024]

Dziomba, M.; Matuschewski, A. (2007). Grossprojekte in der Stadtentwicklung — Konfliktbereiche und Erfolgsfaktoren. Einleitung zur DISP 171, Themenheft Großprojekte; *The Planning Review*, 43:171, S. 5-11. [online] verfügbar unter: <https://doi.org/10.1080/02513625.2007.10556992> [zuletzt abgerufen am 24.09.2024]

Engwall, M. (2003). No project is an island: linking projects to history and context. *Research Policy* Volume 32, Issue 5, May 2003, S. 789-808. [online] verfügbar unter: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733302000884?via%3Dihub> [zuletzt abgerufen am 16.12.2024]

Fainstein, S. (2008). Mega-projects in New York, London and Amsterdam. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32: S. 768-785. [online] verfügbar unter: [https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-2427.2008.00826.x?saml\\_referrer](https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-2427.2008.00826.x?saml_referrer) [zuletzt abgerufen am 12.01.2025]

Flyvbjerg, B. (2011a). Case study. In: Norman K. Denzin and Yvonna S. Lincoln, eds., *The Sage Handbook of Qualitative Research*, 4th Edition (Thousand Oaks, CA: Sage, 2011), Chapter 17, S. 301-316. [online] verfügbar unter: [https://www.researchgate.net/profile/Bent-Flyvbjerg/publication/235953309\\_Case\\_Study/links/00463514b20a55cf69000000/Case-Study.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Bent-Flyvbjerg/publication/235953309_Case_Study/links/00463514b20a55cf69000000/Case-Study.pdf) [zuletzt abgerufen am 24.09.2024]

Flyvbjerg, B. (2011b). Over Budget, Over Time, Over and Over Again: Managing Major Projects. Peter W. G. Morris, Jeffrey K. Pinto, and Jonas Söderlund, eds., *The Oxford Handbook of Project Management*, Oxford: Oxford University Press, S. 321-344, 2013. [online] verfügbar unter: <https://ssrn.com/abstract=2278226> [zuletzt abgerufen am 28.12.2024]

Flyvbjerg, B. (2014). What You Should Know About Megaprojects and Why: An Overview. In: *Project Management Journal* 45, 2, S. 6-19. [online] verfügbar unter: [https://www.researchgate.net/publication/261411676\\_What\\_You\\_Should\\_Know\\_About\\_Megaprojects\\_and\\_Why\\_An\\_Overview](https://www.researchgate.net/publication/261411676_What_You_Should_Know_About_Megaprojects_and_Why_An_Overview) [zuletzt abgerufen am 25.11.2024]

Fontaine-Kretschmer, M.; Stratmann, A. (2022). Stadtentwicklungsgesellschaften. Transformationsmanagement im Auftrag der Kommunen. In: Informationskreis für Raumplanung (Hrsg.), *RaumPlanung Fachzeitschrift* 216 / 2-2022. Neue Träger der Stadtentwicklung. S. 47-53.

Franke, T.; Strauss, W.-C. (2009). Integrierte Stadtentwicklung in deutschen Kommunen - eine Standortbestimmung. In: 100

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), Integrierte Stadtentwicklung – politische Forderung und Praxis. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), S. 253-262. [online] verfügbar unter: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2010/4/Inhalt/DL\\_FrankeStrauss.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2010/4/Inhalt/DL_FrankeStrauss.pdf?__blob=publicationFile&v=1) [zuletzt abgerufen am 11.09.2024]

Friesecke, F. (2008). Stadtumbau im Konsens!?: Zur Leistungsfähigkeit und Fortentwicklung des städtebaulichen Instrumentariums unter Schrumpfbedingungen. Bonn: Univ., Inst. für Geodäsie und Geoinformation. [online] verfügbar unter: <https://bonndoc.ulb.uni-bonn.de/xmlui/handle/20.500.11811/1396> [zuletzt abgerufen am 11.12.2024]

Gesellschaft für Hafen- und Standortentwicklung (GHS) (1999). Masterplankonzeption. [online] verfügbar unter: [https://www.hafencity.com/\\_Resources/Persistent/2/1/5/4/2154ce592670cc6c81b255c9410f1bd83dbf2fc8/z\\_de\\_broschueren\\_3\\_arbeitsheft2\\_ger.pdf](https://www.hafencity.com/_Resources/Persistent/2/1/5/4/2154ce592670cc6c81b255c9410f1bd83dbf2fc8/z_de_broschueren_3_arbeitsheft2_ger.pdf) [zuletzt abgerufen am 11.12.2024]

HafenCity Hamburg GmbH (o. J. a). Beirat. [online] verfügbar unter: <https://www.hafencity.com/hafen-city-hamburg-gmbh/beirat> [zuletzt abgerufen am 18.12.2024]

HafenCity Hamburg GmbH (o. J. b). Genese einer Idee. [online] verfügbar unter: <https://www.hafencity.com/ueberblick/genese-einer-idee> [zuletzt abgerufen am 20.12.2024]

HafenCity Hamburg GmbH (o. J. c). HafenCity Hamburg GmbH. [online] verfügbar unter: <https://www.hafencity.com/hafen-city-hamburg-gmbh/hafencity-hamburg-gmbh> [zuletzt abgerufen am 16.12.2024]

HafenCity Hamburg GmbH (o. J. d). Kunst und Kultur. [online] verfügbar unter: <https://www.hafencity.com/stadtentwicklung/kunst-und-kultur> [zuletzt abgerufen am 05.01.2025]

HafenCity Hamburg GmbH (o. J. e). Masterplan. [online] verfügbar unter: <https://www.hafencity.com/ueberblick/masterplan> [zuletzt abgerufen am 20.12.2024]

HafenCity Hamburg GmbH (o. J. f). Nachhaltigkeit. [online] verfügbar unter: <https://www.hafencity.com/stadtentwicklung/nachhaltigkeit> [zuletzt abgerufen am 05.01.2025]

HafenCity Hamburg GmbH (o. J. g). Über die HafenCity. [online] verfügbar unter: <https://www.hafencity.com/ueberblick/ueber-die-hafencity> [zuletzt abgerufen am 16.12.2024]

HafenCity Hamburg GmbH (o. J. h). Willkommen in der HafenCity. [online] verfügbar unter: <https://www.hafencity.com/> [zuletzt abgerufen am 01.11.2024]

HafenCity Hamburg GmbH (o. J. i). Zeitleiste. [online] verfügbar unter: <https://www.hafencity.com/ueberblick/zeitleiste> [zuletzt abgerufen am 01.11.2024]

HafenCity Hamburg GmbH (2021). Daten und Fakten. [online] verfügbar unter: [https://www.hafencity.com/\\_Resources/Persistent/6/d/3/4/6d344d06e9286ba43ec65cbc12715b41f66a8377/HafenCity\\_Daten%20und%20Fakten%20DE.pdf](https://www.hafencity.com/_Resources/Persistent/6/d/3/4/6d344d06e9286ba43ec65cbc12715b41f66a8377/HafenCity_Daten%20und%20Fakten%20DE.pdf) [zuletzt abgerufen am 24.09.2024]

HafenCity Hamburg GmbH (2006). HafenCity Hamburg der Masterplan. 1. Neuauflage 2006. [online] verfügbar unter: [https://www.hafencity.com/\\_Resources/Persistent/c/7/1/d/c71db692487a55836aa17c935cb54d973e403384/z\\_de\\_bro](https://www.hafencity.com/_Resources/Persistent/c/7/1/d/c71db692487a55836aa17c935cb54d973e403384/z_de_bro)

schueren\_24\_Masterplan\_end.pdf [zuletzt abgerufen am 15.01.2025]

HafenCity Hamburg GmbH (2023). Nachhaltiges Bauen. [online] verfügbar unter: [https://www.hafencity.com/\\_Resources/Persistent/7/b/b/b/7bbb4b88be0178ae4538dacca3ebbf87e54e3551/2306\\_Online%20Broschuere\\_Nachhaltiges%20Bauen\\_final.pdf](https://www.hafencity.com/_Resources/Persistent/7/b/b/b/7bbb4b88be0178ae4538dacca3ebbf87e54e3551/2306_Online%20Broschuere_Nachhaltiges%20Bauen_final.pdf) [zuletzt abgerufen am 07.01.2025]

HafenCity Hamburg GmbH (2017). Themen Quartiere Projekte. [online] verfügbar unter: [https://www.hafencity.com/\\_Resources/Persistent/4/0/b/d/40bdc5b576140f189c5a2ad78964ff8caf79f795/HafenCityProjekte\\_Maerz\\_2017\\_deutsch.pdf](https://www.hafencity.com/_Resources/Persistent/4/0/b/d/40bdc5b576140f189c5a2ad78964ff8caf79f795/HafenCityProjekte_Maerz_2017_deutsch.pdf) [zuletzt abgerufen am 05.01.2025]

Häder, M. (2019). Empirische Sozialforschung. Eine Einführung. 4. Auflage. Wiesbaden: Springer VS. [online] verfügbar unter: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-658-26986-9> [zuletzt abgerufen am 26.09.2024]

Hafner, S.; Miosga, M. (2007). Grossprojekte in München im Spannungsfeld zwischen wettbewerbsorientierter Stadtentwicklungsstrategie, Sozialer Integration und ökologischen Belangen. *disP - The Planning Review*, 43(171), S. 25–35. [online] verfügbar unter: <https://doi.org/10.1080/02513625.2007.10556994> [zuletzt abgerufen am 11.12.2024]

Hall, P. (2013). Hamburg's HafenCity: Turning a Great Port into a Vibrant Knowledge-Economy City. In: *Good Cities, Better Lives: How Europe Discovered the Lost Art of Urbanism* (1st ed.). Routledge. S. 96-105.

Häußermann, H. (2006). Die Stadt als politisches Subjekt. Zum Wandel in der Steuerung in der Stadtentwicklung. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.) *Das neue Gesicht der Stadt*, Berlin 2006. S. 121-136

Häußermann, H.; Läßle, D.; Siebel, W. (2007). *Stadtpolitik*. Suhrkamp Verlag. [online] verfügbar unter: <https://www.suhrkamp.de/buch/stadtpolitik-t-9783518125120> [zuletzt abgerufen am 15.12.2024]

Heinig, S. (2022). *Integrierte Stadtentwicklungsplanung. Konzepte – Methoden – Beispiele*. transcript Verlag, Bielefeld. [online] verfügbar unter: <https://www.transcript-verlag.de/978-3-8376-5839-2/integrierte-stadtentwicklungsplanung/> [zuletzt abgerufen am 16.12.2024]

Helbrecht, I.; Dirksmeier, P. (2012). New Downtowns: A New Form of Centrality and Urbanity in World Society. In: *New Urbanism. Life, Work, and Space in the New Downtown*. Routledge. S. 1-21.

Helfferich, C. (2022). Leitfaden- und Experteninterviews. In: Baur, N.; Blasius, J. (Hrsg.), *Springer Fachmedien Wiesbaden (Hg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, Wiesbaden, S. 875-892. [online] verfügbar unter: [https://doi.org/10.1007/978-3-658-37985-8\\_55](https://doi.org/10.1007/978-3-658-37985-8_55) [zuletzt abgerufen am 04.11.2024]

Hemkendreis, C. (2018). Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren. Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaften zur Steuerung der Energieeffizienz innerstädtischer Problemquartiere. Technische Universität Dortmund. [online] verfügbar unter: <https://eldorado.tu-dortmund.de/handle/2003/37894> [zuletzt abgerufen am 16.07.2024]

Hesse, M.; Kühn, M. (2023). Planungskonflikte in der pluralistischen Demokratie. *Raumforschung und Raumordnung, Spatial Research and Planning*. S. 422-436. [online] verfügbar unter: <https://www.econstor.eu/handle/10419/280763> [zuletzt abgerufen am 15.01.2025]

Ibert, O. (2009). Innovationsorientierte Planung und das Problem des episodischen Lernens. In: Dannenberg, Peter Köhler, Hadia Lang, Thilo Utz, Judith Zakirova, Betka Zimmermann, Thomas (Ed.): *Innovationen im Raum - Raum für Innovationen*

tionen: 11. Junges Forum der ARL, 21. bis 23. Mai 2008 in Berlin, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, S. 18-28. [online] verfügbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/59445/1/71756259X.pdf> [zuletzt abgerufen am 04.12.2024]

Imrie, R.; Thomas, H. (Hg.) (1999). *British urban policy - An Evaluation of the Urban Development Corporations*. SAGE Publications Ltd. [online] verfügbar unter: <https://doi.org/10.4135/9781446218907> [zuletzt abgerufen am 04.12.2024]

Kähler, G. (2016). *Geheimprojekt HafenCity: oder Wie erfindet man einen neuen Stadtteil?* Volkwin Marg (Hg.) Dölling und Galitz Verlag, Hamburg/München. [online] verfügbar unter: ISBN 978-3-8621-8092-9 [zuletzt abgerufen am 14.10.2024]

Kuckartz, U.; Rädiker, S. (2014). Datenaufbereitung und Datenbereinigung in der qualitativen Sozialforschung. In: Baur, N.; Blasius, J. (Hrsg.), Springer Fachmedien Wiesbaden (Hg.): *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, Wiesbaden, S. 383-396. [online] [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-18939-0\\_27](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-18939-0_27) [zuletzt abgerufen am 27.11.2024]

Läpple, D. (2008). *Städte im internationalen Kontext - Herausforderungen und Chancen der Globalisierung*. Vortrag anlässlich der Konferenz „Zuhause in der Stadt“ am 17. und 18. Juni 2008 in Darmstadt. [online] verfügbar unter: <https://www.schader-stiftung.de/individuelle-auswahl/fokus/stadtentwicklung/artikel/staedte-im-internationalen-kontext-herausforderungen-und-chancen-der-globalisierung> [zuletzt abgerufen am 05.01.2025]

Lees, L. (2010). Commentary. Planning urbanity? *Environment and Planning A: Economy and Space*, 42(10), S. 2302-2308. [online] verfügbar unter: <https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1068/a43360> [zuletzt abgerufen am 12.01.2025]

Leick, A.; Hesse, M.; Becker, T. (2020). Vom „Projekt im Projekt“ zur „Stadt in der Stadt“? Probleme der Governance und des Managements großer urbaner Entwicklungsvorhaben am Beispiel der Wissenschaftsstadt Belval, Luxemburg. *Raumforschung und Raumordnung; Spatial Research and Planning*, 2020; 78(3), S. 249-265. [online] verfügbar unter: [https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/rur/78-2020-3/03\\_leick\\_hesse\\_becker.pdf](https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/rur/78-2020-3/03_leick_hesse_becker.pdf) [zuletzt abgerufen am 25.11.2024]

Lord, A.; O'Brien, P.; Sykes, O.; Sturzaker, J. (2015). *Planning as 'market maker': How planning is used to stimulate development in Germany, France and The Netherlands*. RTPi Research Report no.11, Liverpool. [online] verfügbar unter: <https://www.rtpi.org.uk/media/1412/planningmarketmaker2015.pdf> [zuletzt abgerufen am 05.01.2025]

Majoer, S. (2019). Ambiguity as an Opportunity: coping with change in urban megaprojects. In W. Salet (Ed.), *The Routledge Handbook of Institutions and Planning in Action*, S. 331-346. Routledge, Taylor & Francis Group.

Mazars GmbH & Co. KG (2022). *Jahresabschluss zum 31. Dezember 2021 und Lagebericht für das Geschäftsjahr 2021. Sondervermögen „Stadt und Hafen“ der Freien und Hansestadt Hamburg*. [online] verfügbar unter: <https://www.hamburg.de/resource/blob/205226/471949fd10f78688c6769f2d96c538cc/ja-2021-sondervermoegen-stadt-und-hafen-data.pdf> [zuletzt abgerufen am 05.01.2025]

Meyer, C.; Meier zu Verl, C. (2014). Ergebnispräsentation in der qualitativen Forschung. In: Baur, N.; Blasius, J. (Hrsg.), Springer Fachmedien Wiesbaden (Hg.): *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, Wiesbaden. S. 245-257. [online] verfügbar unter: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-18939-0\\_15](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-18939-0_15) [zuletzt abgerufen am 27.11.2024]

Muckle, M.; Tomczak, M. (2001). Die finanzwirtschaftliche Realisierung der Hamburger HafenCity. München, GRIN Verlag. [online] verfügbar unter:

<https://www.grin.com/document/101278?srsId=AfmBOor8ADkcDwh2M9RDzdopmJkRSNLPIMWHhw-cXBCzenKnD-QAHm6ti> [zuletzt abgerufen am 05.01.2025]

Noring, L. (2022). Ownership and organisation of urban development corporations in Danish towns and cities: a cooperative governance approach. *Planning Practice & Research*, 38(1). S. 26–42. [online] verfügbar unter: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02697459.2022.2033481> [zuletzt abgerufen am 01.08.2024]

Polkowski, D. (2024). Interview [persönlich]; geführt am 11.11.2024. Siehe Anhang.

Przyborski, A.; Wohlrab-Sahr, M. (2021). *Qualitative Sozialforschung: Ein Arbeitsbuch*. Berlin, Boston: De Gruyter Oldenbourg, 2021. [online] verfügbar unter: <https://doi.org/10.1515/9783110710663> [zuletzt abgerufen am 04.11.2024]

Quartiersmanagement HafenCity e.V. (o. J.). Für ein starkes Miteinander. Für ein lebenswertes Quartier. [online] verfügbar unter: <https://unsere-hafencity.de/> [zuletzt abgerufen am 10.01.2025]

Rädiker, S.; Kuckartz, U. (2019). Analyse qualitativer Daten mit MAXQDA. Springer VS, Wiesbaden, S. 95-110. [online] verfügbar unter: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-658-22095-2> [zuletzt abgerufen am 27.11.2024]

Reiß-Schmidt, S. (2017). Reflexive Planungskultur: Stadtentwicklung in München. In: *Forum Stadt Heft 1, 2017: Innovation in der Stadtplanung*. Vierteljahreszeitschrift für Stadtgeschichte, Stadtsoziologie, Denkmalpflege und Stadtentwicklung, S. 9-24.

Rosenbaum, D. B. (2020). Towards Mission Creep: Fragmented Local governance in the Face of Crisis. *Journal of Affordable Housing & Community Development Law*, 29(2), S. 229–244. [online] verfügbar unter: <https://www.jstor.org/stable/27195712> [zuletzt abgerufen am 05.01.2025]

RSM Ebner Stolz (2024). Jahresabschluss und Lagebericht für das Geschäftsjahr 2023. Bestätigungsvermerk des unabhängigen Abschlussprüfers. Sondervermögen Stadt und Hafen der Freien und Hansestadt Hamburg Hamburg. [online] verfügbar unter: <https://www.hamburg.de/resource/blob/898010/b814bfb1f14a0ce5f04f647c365814ae/ja-2023-sondervermoegen-stadt-und-hafen-data.pdf> [zuletzt abgerufen am 16.12.2024]

Sack, D. (2012). Urbane Governance. In: Eckardt, F. (eds) *Handbuch Stadtsoziologie*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. [online] verfügbar unter: [https://doi.org/10.1007/978-3-531-94112-7\\_15](https://doi.org/10.1007/978-3-531-94112-7_15) [zuletzt abgerufen am 01.08.2024]

Salet, W. (2008). Rethinking Urban Projects: Experiences in Europe. *Urban Studies*, 45(11), S. 2343-2363. [online] verfügbar unter: <https://doi.org/10.1177/0042098008095871> [zuletzt abgerufen am 16.12.2024]

Schmidt, G. (2014). Urban Governance zwischen Inklusion und Effektivität. Lokale Partnerschaften in New Labours integrierter Stadtteilentwicklung. Springer VS Wiesbaden. [online] verfügbar unter: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-658-04371-1> [zuletzt abgerufen am 21.09.2024]

Schneider, H. (2024). Interview [persönlich]; geführt am 06.11.2024. Siehe Anhang.

Schultz-Berndt, G. (2024). Interview [persönlich]; geführt am 05.11.2024. Siehe Anhang.

Selle, K. (2008). Stadtentwicklung aus der „Governance- Perspektive“. Eine veränderte Sicht auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung – früher und heute. In transcript Verlag eBooks, S. 27-48. [online] verfügbar unter: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/transcript.9783839417522.27/html?lang=de> [zuletzt abgerufen am 20.09.2024]

Siebel, W.; Ibert, O.; & Mayer, H.-N. (2001). Staatliche Organisation von Innovation: Die Planung des Unplanbaren unter widrigen Umständen durch einen unbegabten Akteur. *Leviathan*, 29(4), S. 526–543. [online] verfügbar unter: <http://www.jstor.org/stable/23984496> [zuletzt abgerufen am 04.12.2024]

Simons, K. (2003). Großprojekte in der Stadtentwicklungspolitik: zwischen Steuerung und Eigendynamik – das Beispiel Euralille. In: Altröck, U.; Güntner, S.; Huning, S.; Peters, D. (Hrsg.): *Mega-Projekte und Stadtentwicklung*. Berlin. Planungsrundschau 8. [online] verfügbar unter: <http://www.planungsrundschau.de/planungsrundschau08/frameset.htm> [zuletzt abgerufen am 12.01.2025]

Sports-Dome (o. J.). Sports-Dome Hamburg HafenCity Baakenhafen. LB Sports-Dome Management GmbH. [online] verfügbar unter: <https://www.sports-dome.hamburg/> [zuletzt abgerufen am 07.01.2025]

Statistisches Bundesamt (2024). Einwohnerzahl in Hamburg bis 2023. [online] verfügbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/155147/umfrage/entwicklung-der-bevoelkerung-von-hamburg-seit-1961/> [zuletzt abgerufen am 16.12.2024]

Statistisches Bundesamt (o. J.). Sondervermögen des Bundes und der Länder. [online] verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Glossar/sondervermoegen-bund-laender.html#:~:text=%C3%96ffentliche%20Finanzen%20Sonderverm%C3%B6gen%20des%20Bundes%20und%20der%20L%C3%A4nder&text=Sonderverm%C3%B6gen%20sind%20rechtlich%20unselbstst%C3%A4ndige%20abgesonderte,%C3%BCbrigen%20Verm%C3%B6gen%20zu%20verwalten%20sind.> [zuletzt abgerufen am 16.12.2024]

Swyngedouw, E. (2005). Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, 42(11), S. 1991-2006. [online] verfügbar unter: <https://doi.org/10.1080/00420980500279869> [zuletzt abgerufen am 04.12.2024]

Swyngedouw, E.; Moulaert, F.; Rodriguez, A. (2002). *Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy*, Oxford, UK: Blackwell Publishing, S. 547-582. [online] verfügbar unter: [https://www.researchgate.net/publication/227516861\\_Neoliberal\\_Urbanization\\_in\\_Europe\\_Large-Scale\\_Urban\\_Development\\_Projects\\_and\\_the\\_New\\_Urban\\_Policy](https://www.researchgate.net/publication/227516861_Neoliberal_Urbanization_in_Europe_Large-Scale_Urban_Development_Projects_and_the_New_Urban_Policy) [zuletzt abgerufen am 14.12.2024]

Teece, D. J.; Pisano, G.; Shuen, A. (1997). Dynamic Capabilities and Strategic Management. *Strategic Management Journal*, 18(7), S. 509–533. [online] verfügbar unter: [https://josephmahoney.web.illinois.edu/BA545\\_Fall%202022/Teece,%20Pisano%20and%20Shuen%20\(1997\).pdf](https://josephmahoney.web.illinois.edu/BA545_Fall%202022/Teece,%20Pisano%20and%20Shuen%20(1997).pdf) [zuletzt abgerufen am 15.01.2025]

Ulas, C. (2024). Interview [online]; geführt am 14.11.2024. Siehe Anhang.

Umweltbundesamt (2023). Umwelt und Klima schützen – Wohnraum schaffen – Lebensqualität verbessern. [online] verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2023\\_uba\\_pos\\_wohnraumschaffung\\_bf\\_2auflage.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2023_uba_pos_wohnraumschaffung_bf_2auflage.pdf) [zuletzt abgerufen am 07.01.2025]

von Blumenthal, J. (2021). Land (Freie Hansestadt) Hamburg. In: Andersen, U., Bogumil, J., Marschall, S., Woyke, W. (eds) Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Springer VS, Wiesbaden. S. 465-471. [online] verfügbar unter: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-23666-3\\_74](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-23666-3_74) [zuletzt abgerufen am 14.12.2024]

Welt (2016). „Geheimprojekt HafenCity“: Am Rande der Legalität vom Hafenrand zum Rand der Stadt. DIE WELT. [online] verfügbar unter: [https://www.welt.de/print/die\\_welt/hamburg/article159577590/Am-Rande-der-Legalitaet-vom-Hafenrand-zum-Rand-der-Stadt.html](https://www.welt.de/print/die_welt/hamburg/article159577590/Am-Rande-der-Legalitaet-vom-Hafenrand-zum-Rand-der-Stadt.html) [zuletzt abgerufen am 07.01.2025]

# ABBILDUNGSVERZEICHNIS

**Abb. 1, Seite 15:** Baustelle HafenCity. Pixabay. [online] verfügbar unter: <https://pixabay.com/de/photos/baustelle-hafen-city-hamburg-kräne-6621408/> [zuletzt abgerufen am 20.01.2025]

**Abb. 2, Seite 35:** Methodisches Vorgehen Experteninterviews. Eigene Darstellung.

**Abb. 3, Seite 36:** Codesystem. Eigene Darstellung.

**Abb. 4, Seite 42:** Beginn der HafenCity. HafenCity Hamburg GmbH. [online] verfügbar unter: [https://www.hafencity.com/\\_Resources/Persistent/8/c/0/c/8c0c6db87ac1eff892ac9751f88cb800dc2e2f86/HafenCity-Luftbild-2-4289x2245-1200x628.jpg](https://www.hafencity.com/_Resources/Persistent/8/c/0/c/8c0c6db87ac1eff892ac9751f88cb800dc2e2f86/HafenCity-Luftbild-2-4289x2245-1200x628.jpg) [zuletzt abgerufen am 20.01.2025]

**Abb. 5, Seite 44:** Finanzierungsmodell der HafenCity. Eigene Darstellung.

**Abb. 6, Seite 48:** Zwischen regulativer Planung und dem staatlichen Unternehmertum. Eigene Darstellung auf Grundlage von Bruns-Berentelg 2019. Bruns-Berentelg, J.: Der lokale Staat als Entwicklungsakteur. Staatliches Unternehmertum, neue Institutionalisierung und Machtverschiebung. [Vortragsfolien] Deutscher Kongress für Geographie in Kiel.

**Abb. 7, Seite 54:** Ausgangsbedingungen im Gebiet der HafenCity. Ulrich Perrey/dpa. Nordsee-Zeitung. [online] verfügbar unter: <https://www.nordsee-zeitung.de/norderlesen/hafencity-weitere-spektakulaere-projekte-in-bau-58225.html> [zuletzt abgerufen am 20.01.2025]

**Abb. 8, Seite 55:** Die glaubwürdige Erzeugung von Erwartungen: Vision HafenCity. Handskizze Volkwin Marg. Hamburger HafenCity – Geplant war alles ganz anders. Welt.de. [online] verfügbar unter: <https://www.welt.de/regionales/hamburg/article158992417/Hamburger-HafenCity-Geplant-war-alles-ganz-anders.html> [zuletzt abgerufen am 20.01.2025]

**Abb. 9, Seite 59:** Grundstücksvergabemechanismen. Eigene Darstellung auf Grundlage von Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen. Orientierungshilfe zur Vergabe öffentlicher Grundstücke nach Konzeptqualität. S. 7. [online] verfügbar unter: [https://www.akbw.de/fileadmin/download/Freie\\_Dokumente/Vergabe\\_und\\_Wettbewerb/Informationen\\_zu\\_Vergabeverfahren/AKH\\_LF\\_Konzeptvergabe\\_20170824\\_Downloadversion.pdf](https://www.akbw.de/fileadmin/download/Freie_Dokumente/Vergabe_und_Wettbewerb/Informationen_zu_Vergabeverfahren/AKH_LF_Konzeptvergabe_20170824_Downloadversion.pdf) [zuletzt abgerufen am 20.01.2025]

**Abb. 10, Seite 63:** Phasen der Organisationsentwicklung. Eigene Darstellung.

**Abb. 11, Seite 65:** Interne Organisationsstruktur. Eigene Darstellung auf Grundlage von Bruns-Berentelg 2017. Bruns-Berentelg, J.: HafenCity, 21st Century Urban Development and Transformation. [Vortragsfolien] HafenCity Universität, Urban Challenge Programm, [Vortragsfolien] Vortrag am 08.08.2017.

**Abb. 12, Seite 70:** Bebauung am Hafenbecken Baakenhafen. Hilpert Real GmbH. Quartier Baakenhafen – HafenCity Hamburg. [online] verfügbar unter: <https://www.hilpertreal.de/portfolioreader-2434/hafencity-baakenhafen.html> [zuletzt abgerufen am 20.01.2025]

**Abb. 13, Seite 71:** JUFA Hotel Baakenhafen. kbnk-architekten. JUFA Baakenhafen [online] verfügbar unter: <https://www.kbnk.de/wp-content/uploads/kbnk-architekten-hotelbaakenhafen-versmannkai-promenade-aspect-ratio-3-4.jpg> [zuletzt abgerufen am 20.01.2025]

**Abb. 14, Seite 71:** Grundschule am Baakenhafen. Jakob Börner. [online] verfügbar unter: [https://www.archlro.de/media/pages/projects/grundschule-am-baakenhafen-in-hamburg/96d6c41b3f-1728036531/gsb\\_web\\_0l8a1430-foto-jakob-boerner-1920x.jpg](https://www.archlro.de/media/pages/projects/grundschule-am-baakenhafen-in-hamburg/96d6c41b3f-1728036531/gsb_web_0l8a1430-foto-jakob-boerner-1920x.jpg) [zuletzt abgerufen am 20.01.2025]

**Abb. 15, Seite 71:** Bauherrentypen im Quartier. Eigene Darstellung auf Grundlage von Bruns-Berentelg 2019. Bruns-Berentelg, J.: Der lokale Staat als Entwicklungsakteur. Staatliches Unternehmertum, neue Institutionalisierung und Machtverschiebung. [Vortragsfolien] Deutscher Kongress für Geographie in Kiel.

**Abb. 16, Seite 72:** Impressionen des Baakenparks. Atelier Loidl. Baakenpark Hamburg - after 1 year. [online] verfügbar unter: <https://atelier-loidl.de/en/baakenpark,-hamburg-nach-1-jahr> [zuletzt abgerufen am 20.01.2025]

**Abb. 17, Seite 72:** Impressionen des Baakenparks. Atelier Loidl. Baakenpark Hamburg - after 1 year. [online] verfügbar unter: <https://atelier-loidl.de/en/baakenpark,-hamburg-nach-1-jahr> [zuletzt abgerufen am 20.01.2025]

**Abb. 18, Seite 73:** Sportangebot auf der Parkinsel. Atelier Loidl. Baakenpark Hamburg - after 1 year. [online] verfügbar unter: <https://atelier-loidl.de/en/baakenpark,-hamburg-nach-1-jahr> [zuletzt abgerufen am 20.01.2025]

**Abb. 19, Seite 73:** Baakenpak. Atelier Loidl. Baakenpark Hamburg - after 1 year. [online] verfügbar unter: <https://atelier-loidl.de/en/baakenpark,-hamburg-nach-1-jahr> [zuletzt abgerufen am 20.01.2025]

**Abb. 20, Seite 74:** Prozessinnovation: Entwicklungs des Umweltzeichen HafenCity. Eigene Darstellung auf Grundlage von HafenCity GmbH 2023. Nachhaltiges Bauen, S. 10. [online] verfügbar unter: [https://www.hafencity.com/\\_Resources/Persistent/7/b/b/b/7bbb4b88be0178ae4538dacca3ebbf87e54e3551/2306\\_Online%20Broschuere\\_Nachhaltiges%20Bauen\\_final.pdf](https://www.hafencity.com/_Resources/Persistent/7/b/b/b/7bbb4b88be0178ae4538dacca3ebbf87e54e3551/2306_Online%20Broschuere_Nachhaltiges%20Bauen_final.pdf) [zuletzt abgerufen am 07.01.2025]

**Abb. 21, Seite 75:** Innovation für die HafenCity: Sports-Dome. HASCHER JEHLE Architektur. Sports-Dome Hafen-City. [online] verfügbar unter: <https://www.hascherjehle.de/sports-dome-hamburg/#anchor> [zuletzt abgerufen am 20.01.2025]

**hcu** HafenCity  
Universität  
Hamburg

**Masterthesis | Mia Krohn**