



HafenCity Luftbild (Foto: Fotofrizz; Quelle: HafenCity Hamburg GmbH)



Thomas Krüger, Uwe Altrock

# Neue Aufgaben und neue Träger der städtebaulichen Transformation

Überlegungen zu neuen Steuerungsformen in der Stadtentwicklung

*Die Idee zu dem Schwerpunktthema dieses Heftes ging von der Hypothese aus, dass Entwicklungsgesellschaften bei der Bewältigung der anstehenden Aufgaben der Transformation der Städte zukünftig eine deutlich größere Rolle spielen könnten. In dem Beitrag werden verschiedene Typen von Trägern beschrieben, die bisherige Entwicklung skizziert und Perspektiven für neue Träger in der Stadtentwicklung diskutiert.*

**Thomas Krüger**, 1959, Prof. Dr.-Ing., Bauassessor, Leitung des Arbeitsgebiets Projektentwicklung und Projektmanagement in der Stadtplanung an der HafenCity Universität (HCU)



**Uwe Altrock**, 1965, Prof. Dr.-Ing., Bauassessor, Professor für Stadterneuerung und Planungstheorie an der Universität Kassel, Miterausgeber des „Jahrbuchs Stadterneuerung“



Mit Trägern der Stadtentwicklung sind solche in öffentlichem, privatem oder gemischtem öffentlich-privatem Eigentum gemeint, die große und komplexe Projekte der Stadtentwicklung bearbeiten und umsetzen. Ein wesentliches Merkmal dieser neuen Träger ist ihre projektförmige Arbeitsweise: Sie verfolgen eine bestimmte Entwicklungs- und Steuerungsaufgabe mit einer inhaltlichen und zeitlichen Zielvorgabe. Sie agieren im Rahmen eines Wirtschaftsplans, d.h. mit geplanten Kosten und Erträgen bzw. nicht in einer im Prinzip ewigen Verwaltung, in einer eigenen, meistens privatrechtlich aufgestellten Organisation. In der Regel verfügen diese Träger mindestens teilweise über die Grundstücke, die entwickelt werden sollen, sei es direkt als Eigentümer oder als Treuhänder für die Kommunen. Solche Träger sind insbesondere im Zuge der „Großen Projekte in deutschen Städten“ (Engelbert Lütke Daldrup, Peter Zlonicky 2009) vor allem im Rahmen von Konversionsmaßnahmen von ehemaligen Industrie-, Infrastruktur- und militärisch genutzten Flächen seit den 1990er Jahren geschaffen oder beauftragt worden. Vorläufer haben sie in den großen Wohnungsgesellschaften der Mitte des 20. Jahrhunderts, die allerdings noch weitgehend mit Entwicklungsvorhaben auf der „grünen Wiese“ befasst waren.

Mit „Neuen Trägern“ und „Projekten der Stadtentwicklung“ werden also Inhalte und Organisationsformen der Stadtentwicklung angesprochen, die die Routinen insbesondere des bauleitplanerischen Angebotsstädtebaus überschreiten. Dies gilt sowohl in ihren Dimensionen und Auswirkungen als auch in ihren Organisationsformen, und häufig auch dahingehend, dass sie sich mit komplexen Fragen der Innenentwicklung befassen. Die städtebauliche Regulierung ist nur ein Teil der von ihnen genutzten Instrumente, sie sind dazu geschaffen, die Entwicklung aktiv zu gestalten.

## Was leisten Träger der Stadtentwicklung?

Warum wird die Entwicklung großer Projekte auf Träger übertragen? Große Vorhaben der Stadtentwicklung haben eine oft hohe fachliche und prozessuale Komplexität und sind deshalb mit großen Chancen, aber auch mit großen Risiken verbunden. Es gilt, die vielfältigen und miteinander verflochtenen städtebaulichen, wirtschaftlichen und politischen Aspekte nicht nur abzuwägen, sondern in einem Entwicklungsprozess aufzugreifen und die Projekte entsprechend zu gestalten und zu realisieren. Dazu bedarf es des Dialogs mit den Fachleuten, Politikern und Interessengruppen sowie mit den wirtschaftlichen Akteuren, insbesondere den Investoren, die für den Erfolg der Projekte gewonnen werden müssen. Erforderlich ist ein kluges, konsequentes und insbesondere die verschiedenen, oft widersprüchlichen Aspekte und Anforderungen integrierendes Management – das in einer absehbaren Zeit nicht nur zu fachlichen Ergebnissen, sondern zur Realisierung der Projekte führen soll.

Dies setzt voraus, dass die Träger Handlungsspielräume haben, inhaltliche und finanzielle, und zugleich die grundsätzliche Rückendeckung für das Projekt und den Träger durch die Führung in der Politik und der Verwaltung der jeweiligen Kommune besteht. Diese ist nicht zuletzt dafür erforderlich, in den Abstimmungen mit den vielfältigen öffentlichen Belangen, die von verschiedenen Gliedern der öffentlichen Verwaltung vertreten werden, zu konstruktiven Lösungen zu kommen. Wird das Management innerhalb der Verwaltung angesiedelt, kann es aufgrund der stark segmentierten und hierarchischen Strukturen in größeren Stadtverwaltungen wegen der vielen „Querschnittsthemen“ und möglicher Vorbelastungen zu vielfältigen Verzögerungen, Reibungen und Konflikten kommen, die innerhalb der Verwaltung oft nur schwer gelöst werden können. Eine Auslagerung des Managements auf Dritte, die nicht Teil des Systems sind, kann – bei Gewährung des Rückhalts und ggf. der Unterstützung durch die Führung in der Kommune – wesentlich zu konstruktiven und zügigen Lösungen beitragen. Die Übertragung von Entwicklung und Umsetzung großer Projekte auf einen Träger hat für die Führung von Politik und Verwaltung auch den Vorteil, dass die Erfolge der Projekte ihnen selbst zugeschrieben werden können, was regelmäßig in schönen Bildern mit den Verantwortlichen bei Grundsteinlegungen, Richtfesten usw. zum Ausdruck kommt. Läuft aber etwas schief oder gerät gar das Projekt in Turbulenzen, was angesichts der erheblichen Risiken großer Projekte nicht ausgeschlossen werden kann, kann auf die Zuständigkeit des Trägers verwiesen werden.

## Öffentliche oder private Trägerschaft?

Die hohe Komplexität großer Projekte der Stadtentwicklung korrespondiert mit erheblichen politischen und wirtschaftlichen Risiken. Legt man den „Banker“-Grundsatz zugrunde, dass bei einer Finanzierung die Höhe der Rendite der Größe des Risikos entsprechen sollte, dann gehören große Projekte der Stadtentwicklung wegen der vielen, in den sehr langen Planungs- und Realisierungszeiträumen kaum abschätzbaren Abhängigkeiten

(u.a. von einer oft einfallreichen kommunalen Politik und recht volatilen Immobilienmärkten) sicherlich eher in eine mittlere bis ggf. hohe Kategorie von Risiko- und Renditeerwartung. Das bedeutet, dass eine eher gehobene Gewinnerwartung und zugleich ein höheres Verlustrisiko bestehen. Spätestens an diesem Punkt, einem möglichen Verlust, agieren Politik und Verwaltung vielfach hoch sensibel. Sie versuchen, die Möglichkeit eines wirtschaftlichen Verlustes so gering wie möglich zu halten oder ganz zu vermeiden. Die Vorsicht ist umso größer, da große Projekte der Stadtentwicklung mit relativ hohen Einstiegskosten (Grundenerwerb) und Anlaufkosten (Planung und Erschließung) verbunden sind, Rückflüsse (Grundstücksverkäufe), deren Umfang zu Beginn nicht zuverlässig bestimmt werden kann, dagegen erst deutlich später zu erwarten sind, d.h. in zukünftigen Wahl- oder Amtsperioden der dann Verantwortlichen.

Die politischen und finanziellen Risiken führen nicht selten dazu, dass große Projekte der Stadtentwicklung, auch wenn sie wegen ihrer städtebaulichen Bedeutung ein genuin öffentliches Anliegen sind, nicht von den Kommunen selbst oder von ihnen kontrollierten Gesellschaften durchgeführt werden. Träger mit öffentlicher und privater Beteiligung sollen die Kernkompetenzen beider Partner produktiv verknüpfen: die politischen Risiken reduzieren und die wirtschaftliche Effizienz erhöhen. Oder aber die Entwicklung wird ganz Privaten überlassen. Entweder solchen, die die Grundstücke schon länger im Eigentum halten und nun eine Nachfolgenutzung anstreben oder solchen, die sie zur Verwertung erworben haben. In diesem Fall, d.h. ohne Verfügungsrechte über Grundstücke, ist die Gemeinde grundsätzlich darauf beschränkt, die Entwicklung im Rahmen der Bauleitplanung, ggf. ergänzt durch städtebauliche Verträge, zu steuern.

In den Diskussionen des Redaktionsteams bei der Vorbereitung dieses Themenheftes gerieten über die skizzierten Grundkonstellationen: öffentliche, gemischte öffentlich-private und rein private Trägerschaft hinaus weitere Konstellation bei der Entwicklung und Durchführung großer Projekte der Stadtentwicklung in den Blick. Sie unterscheiden sich von der Grundkonstellation durch entweder fehlende oder kaum vorhandene Verfügungsrechte über Grundstücke im Entwicklungsgebiet in einer Hand, sei es der Kommune oder eines privaten Eigentümers; oder aber die Verfügungsrechte liegen beim Staat, der ein spezifisches Entwicklungsinteresse verfolgt, oder in der Hand mehrerer privater Eigentümer, die sich koordinieren. Auch in diesen, im Hinblick auf die Verfügungsrechte sehr verschiedenen Konstellationen werden große Projekte der Stadtentwicklung gestaltet und umgesetzt. Dieses geschieht aber, wie Fallstudien in diesem Themenheft analysieren und illustrieren, auf ganz unterschiedliche Weise.

## Wandel des Aufgabenfeldes

Die Steuerung großer Projekte im Wesentlichen durch die Bauleitplanung war in Westdeutschland bis in die 1970er Jahre ganz selbstverständlich, zumal sie von einer ergiebigen Nachfrage ausgefüllt wurden. Beim Geschosswohnungsbau übernahmen oft große Wohnungsgesellschaften bzw. Verbände von gemein-

nützigen Wohnungsbaugesellschaften und Wohnungsbau-genossenschaften die Interessenvertretung und Koordination der Investitionen für die heute als „Großsiedlungen“ bezeichneten Quartiere – und teilten die Claims untereinander auf. Im Bereich der Büroflächenentwicklung war der Dialog zwischen Investoren und kommunaler Planung lange selbstverständlich, dem schließlich ein passendes Planungsrecht folgte. Ebenso wurde die Expansion der Warenhäuser in den frühen 1970er Jahren ebenso wie die erste Phase der Shopping-Center-Entwicklungen vor allem nach den Vorstellungen der Investoren geplant und umgesetzt. Diese stark investorengeprägten Projekte waren meist große Einzelvorhaben, aber keine neuen Siedlungen oder Stadtquartiere.

Von privaten Investoren gesteuerte Quartiersentwicklungen kamen, wie eingangs dargestellt, ab den 1990er Jahren im Zuge der vielen Konversionsmaßnahmen von ehemaligen Industrie-, Infrastruktur- und militärisch genutzten Flächen verstärkt auf. Entweder wenn private Investoren solche großen Flächen erwarben oder die Eigentümer bzw. deren Tochtergesellschaften die Flächen selbst entwickeln wollten. So hat die Bahn nicht mehr benötigte Liegenschaften auf die Immobiliengesellschaften Vivico, heute Teil von CA Immo, und aurelis übertragen, die verkauft wurden und heute vollständig im Eigentum privater Immobiliengesellschaften stehen. So wurde auf dem ehemaligen Güterbahnhofsgelände im Zentrum von Frankfurt/Main auf der Basis eines Rahmenplans des Büros Speer, den noch die Bahn beauftragt hatte, durch aurelis das „Europaviertel“ entwickelt (<https://www.europaviertel.de/>).

Einige dieser großen Projekte wie etwa auch das Europaviertel in Stuttgart oder die Europa-City in Berlin weisen weiterhin Merkmale der früher dominierenden Entwicklung auf der „grünen Wiese“ auf, wenngleich sie auf innerstädtischen Konversionsflächen realisiert wurden bzw. werden. Da vor Ort kaum erhaltenswerte Vorgängerbebauung stand, wurden oft vollständig neue Strukturen geschaffen, die trotz der ihnen zugrunde liegenden städtebaulichen Leitbilder eines internationalen Wettbewerbs-Städtebaus bisweilen u.a. wegen ihrer „räumlichen Belanglosigkeit“ (Christoph Mäckler: Von Haus aus missglückt. In: FAZ vom 01.09.2016) kritisiert werden. Bei ihnen setzen sich überdies vor allem „marktgängige“ und für ihre problematische Rolle im lokalen Wettbewerb kritisierte großmaßstäbliche Betriebskonzepte wie etwa Shopping Center gegenüber kleinteiligeren Vorstellungen einer „gewachsenen“ Stadt aus einer Vielzahl unterschiedlicher Einzelinvestoren im aktuellen Modus der Stadtproduktion durch.

---

## Die Komplexität innerstädtischer Entwicklungsaufgaben

---

Vielfach stellt jedoch die Entwicklung von schwieriger umzunutzenden Konversionsflächen in der Auseinandersetzung mit baulichen Hinterlassenschaften und der Integration in ihre Umgebung ganz neue Herausforderungen an viele Träger, bietet aber auch große Chancen zur Entwicklung von Quartieren mit einer besonderen Identität. Beispiele hierfür sind in Hamburg

etwa die ehemaligen großen Werkstätten der Nahverkehrsbetriebe (<https://www.hamburgteam.com/projekte/falkenried-quartiersentwicklung/>) und Krankenhausgelände (<https://www.hamburgteam.com/projekte/quartier-21/>) in zentraler Lage, die an Konsortien von Projektentwicklern verkauft wurden, die nach einem Gestaltungswettbewerb die Flächen aufteilten und die Planung realisierten.

Jenseits der großen Konversionsmaßnahmen oder Projekte, die oft von neuen Trägern entwickelt werden, fehlt in der Regel der Zugriff auf Grundstücke. Wenn in solchen Bestandsgebieten eine Weiterentwicklung oder Erneuerung erfolgen soll, etwa von historisch gewachsenen Industrie- und Gewerbegebieten oder auch Mischgebieten, kommen die klassischen regulierenden Instrumente der Kommune, d.h. insbesondere das Planungsrecht sowie die Anwendung und Auslegung des staatlichen Bauordnungs- und Umweltrechts zum Tragen. Diese können durch informellen Städtebau, d.h. insbesondere Anregungen für und Gespräche mit Nutzer:innen und Eigentümer:innen bis hin zu Verhandlungen und Absprachen, je nach Konstellation und Engagement der kommunalen Akteure allerdings oft relativ mühselig und nur schrittweise, aber im Zeitverlauf zu beachtlichen Verbesserungen beitragen oder sogar führen. Die Umgestaltung des Binnenhafens Harburg ist ein solches Projekt, das inzwischen seit bald 30 Jahren insbesondere von den Planer:innen im Bezirksamt Hamburg-Harburg kontinuierlich verfolgt wird.

Mit ähnlichen Methoden, d.h. Regulierung und Dialog bzw. bilateralen Vereinbarungen, allerdings wesentlich unterstützt durch Fördermittel, wird in der Städtebauförderung häufig von beauftragten Trägergesellschaften in abgegrenzten Gebieten der Stadterneuerung oder -sanierung agiert. Neben den Investitionszuschüssen (sofern die Kommune den Eigenanteil finanzieren kann) ist die Finanzierung des aufwendigen Entwicklungs- und Verfahrensmanagements durch die darauf spezialisierten Träger für Kommunen attraktiv. Als Investoren, etwa durch Erwerb und Arrondierung von Entwicklungsgrundstücken oder gar die Errichtung und den Betrieb von Gebäuden, d.h. unternehmerisch, werden die Kommunen oder auch die Träger in diesen Gebieten in aller Regel aber nicht tätig. In einem Beitrag zum Themenheft wird in diesem Sinne das vielfältige Tätigkeitsfeld der „Stadtentwickler“ dargestellt.

---

## Von der abgeschotteten Spezialimmobilie zum multifunktionalen Stadtquartier

---

Seit jeher haben größere Unternehmen und öffentliche Aufgabenträger ausgedehnte Flächen entwickelt (Produktionsanlagen, Kasernen, Häfen, Flughäfen, größere Infrastrukturstandorte), die sich mitunter jahrzehntelang von ihrer Umgebung eher abgeschottet haben. Inzwischen ist neben der bereits erwähnten Umwandlung aufgegebenen Flächen zu beobachten, dass derartige Standorte immer stärker in die umgebende Stadt integriert werden können und sollen. Daraus ergeben sich weitere neue Herausforderungen für Träger. In Einzelfällen ist der Staat, d.h. sind Bund oder die Länder, mit staatlichen Gesellschaften oder

durch Träger, sogar unmittelbar als Entwickler großer städtebaulicher Projekte aktiv. Im Themenheft findet sich eine Fallstudie zum Europa- und Bankenviertel Kirchberg in Luxemburg-Stadt, das seit Jahrzehnten unter der Ägide des Staates Luxemburg entwickelt wird. Ähnliche Konstellationen ergeben sich, wenn die Länder oder der Bund Universitätsviertel oder große Forschungskomplexe errichten, solche Einrichtungen kombinieren oder gar zu multifunktionalen Wissenschaftsquartieren mit urbanem Charakter weiterentwickeln wollen (s. Berlin Adlershof, München Garching, „Science-City“ Hamburg Bahrenfeld). Kombiniert werden Grundeigentum, strukturpolitische Investitionen und politische Macht des Staates. Zumindest das Beispiel Luxemburg zeigt, dass der aus der Dominanz des spezifischen Interesses und der Schwierigkeit einer kleinteiligen Weiterentwicklung monofunktionaler Großstrukturen resultierende Städtebau und die Auswirkungen auf die Stadtentwicklung ambivalent zu bewerten sind.

Andere Beispiele einer dominanten Rolle des Staates bzw. von ihm kontrollierter Gesellschaften sind Flughafen- und Hafengesellschaften oder -behörden, die nicht nur ihre unmittelbaren Betriebsflächen nach eigenem Gusto entwickeln und nutzen – wie es auch bei der Bundeswehr bzw. Militärfeldern der Fall ist –, sondern zunehmend auch die Entwicklung in ihrem Umfeld beeinflussen. Dies nicht nur um Beeinträchtigungen des Betriebs der Flughäfen oder Häfen zu verhindern, sondern zunehmend auch um dazu komplementäre Nutzungen zu stärken. Das vielleicht spektakulärste Beispiel in den letzten Jahren, das Büro- und Konferenzgebäude „The Squire“ direkt über dem Bahnhof Frankfurt Flughafen, erzeugte allerdings enorme Verluste und trug wesentlich zur Insolvenz der ehemals bundeseigenen Immobiliengesellschaft IVG bei. Ein anderes Beispiel aus dem Bereich Infrastruktur: In den großen Seehäfen beförderten ihre Träger bis in die 1970er Jahre die Ansiedlung von grundstoffverarbeitenden „Seehafenindustrien“, die viel Umschlag erzeugen, mitsamt „billiger“ Energie, d.h. Atomkraft, im Umfeld. Heute wird versucht, den Containerumschlag durch naheliegende Einrichtungen rund um die Logistik zu stärken. Die Beispiele eines dominierenden Einflusses staatlicher Einrichtungen und Träger auf das städtebauliche Umfeld bis hin zur Stadtentwicklung ließen sich mehren.

Im Grunde unterscheiden sich die Motive und Formen der staatlichen Einflussnahme nicht von denen großer Unternehmen, die an einem Standort oder in einer Kommune ein großes Gewicht haben. Die Entwicklung des Ruhrgebiets war bis in die 1980er Jahre fundamental geprägt von der Entwicklung der Montan- und Stahlindustrie. Siemens ist in der Stadtentwicklung von Erlangen, München und (wieder) von Berlin, nicht nur aufgrund großer Liegenschaften, ein bedeutender Player. Große Unternehmen prägen ihre Standorte sowohl städtebaulich als auch strukturell oftmals stark. Solange es wirtschaftlich gut läuft, sorgen sie für wirtschaftlichen Wohlstand. Ihre Bedeutung für Beschäftigung, Einkommen und Steuereinnahmen ist enorm. Sie haben Gehör und Einfluss. Ihre Mitarbeiter:innen sind ein relativ großer Teil des Gemeinwesens und wegen ihres Wohlstands vermutlich auch überdurchschnittlich engagiert. Also ist auch bei großen Unternehmen ihre Wirkung auf die Stadtentwicklung ähnlich ambivalent wie bei großen staatlichen Einrich-

tungen und Engagements: Sie schaffen Wohlstand und haben große Interventions- und Investitionsmöglichkeiten. Sie sind dabei primär darauf ausgerichtet, die Bedingungen für die eigene Zwecke zu optimieren, was nicht selten dazu führt, dass sie die Entwicklung eines Quartiers oder einer Kommune städtebaulich und strukturell dominieren. Genau dies muss die Kommune, so gut es geht, lindern oder verhindern.

Dass Stadtentwicklung durch Unternehmen auch anders laufen kann als die Durchsetzung allein von deren Interesse, dafür ist die Fallstudie zum Werksviertel in München im Themenheft ein interessantes Beispiel. Hier waren die ansässigen Unternehmen oder deren Nachfolger wesentlich am Erhalt und der Weiterentwicklung einer vielfältigen Mischung von verschiedenen Gewerbenutzungen, Kultur, Gastronomie und neuem Wohnungsbau beteiligt. Dies gelang allerdings nur durch eine enge Zusammenarbeit mit der Stadt, ohne die eine solche enge Verschränkung von Nutzungen gar nicht rechtlich umsetzbar gewesen wäre. Ein wesentliches Motiv für die Entwicklung vergleichbar komplexer Quartiere ergibt sich daraus, dass Nutzer und Beschäftigte, insbesondere qualifizierte Fachkräfte, zunehmend Wert auf vielfältige, gut erreichbare und urban geprägte Standorte legen.

Diese Beispiele von Stadt- und Gebietsentwicklung durch große Einrichtungen und Unternehmen zeigen Ansätze zu einer neuen Ausrichtung dieser Akteure. Es geht nicht mehr nur um Abgrenzung und Schutz der eigenen Einrichtungen und Grundstücke, sondern auch um Vernetzung mit dem urbanen Umfeld der Stadt. Gelingt es, diese potenten Akteure zu einer kooperativen Zusammenarbeit mit der Stadt und mit ihrem Umfeld zu gewinnen und rein innerbetriebliche Perspektiven zu öffnen, könnten beide Seiten profitieren. Auch wenn die Interessen großer Einrichtungen und Unternehmen eher ambivalent sind, könnten sie zu neuen Akteuren gerade in der Innenentwicklung werden.

---

## Neue komplexe Aufgaben in der Transformation der Städte

---

Mit den Konversionsprojekten seit den 1990er Jahren, die oft durch neue Träger entwickelt und umgesetzt wurden, und jüngeren Tendenzen einer Verknüpfung von großen Infrastrukturalen und Unternehmensstandorten mit ihrem städtischen Umfeld sind neue, unterschiedlich aufgestellte „Projektentwickler“, die weit über die klassische Immobilienentwicklung hinaus agieren, in der Stadtentwicklung erschienen. Mit ihrem Fokus auf bestimmte Ziele bzw. der Realisierung konkreter Konzepte, die mit einer Bündelung von fachlichen und finanziellen Ressourcen mit spezifischen Management-Kompetenzen verfolgt werden, sind sie in der Lage, in relativ kurzer Zeit große komplexe städtebauliche Projekte zu realisieren. Welche Ziele dabei verfolgt und auch realisiert werden, hängt – das zeigen die Fallstudien in diesem Themenheft deutlich – entscheidend ab von A. den politischen Vorgaben bzw. städtebaulichen Zielen der Kommune, B. den Eigentumsverhältnissen an den Trägern und den Grundstücken sowie C. der Konsequenz, mit der die kommunalen Ziele von der Führung von Politik und Verwaltung verfolgt und die Träger dabei unterstützt bzw. Akteure darin gefordert werden.



Die neuen Träger sind bisher primär in städtebaulichen Neuentwicklungen tätig, seit den 1990er Jahren vor allem auf Konversionsflächen. In der jüngeren Zeit werden auch wieder neue Baugebiete auf der „grünen Wiese“ durch Träger entwickelt, zum Beispiel durch die städtische IBA Hamburg GmbH u.a. das städtebaulich ambitionierte Quartier Oberbillwerder mit geplant 7.000 Wohneinheiten. Für die Stadtentwicklung bestehen absehbar oder bereits akut neue komplexe städtebauliche Herausforderungen. Die Corona-Pandemie hat Veränderungen stark beschleunigt, die schon länger stattfinden und erhebliche Folgen für Stadt- und Raumstrukturen haben werden. So wird die Digitalisierung vieler Lebens- und Arbeitsbereiche, u.a. Home-Office und mobiles Arbeiten sowie der Zuwachs im Online-Handel, die bisherige wirtschaftliche Basis der Zentren, den stationären Einzelhandel und die Büroarbeit, tiefgreifend verändern. Vor allem die Innenstädte werden grundlegend umstrukturiert und -gestaltet werden müssen – was allerdings auch neue Chancen eröffnet. Sie könnten (wieder) zu Orten der gesellschaftlichen Begegnung und Erlebnisse jenseits des Konsums werden und damit der Idee der Europäischen Stadt neue Impulse und Arenen geben. Das wird aber nicht über die Kräfte des Marktes oder (allein) durch städtebauliche Verbesserungen seitens der Kommune geschehen, sondern erfordert die Kooperation vieler Akteure und ein leistungsfähiges Management der Transformation.

Eine ähnlich grundlegende und neue große Aufgabe stellt sich im Hinblick auf die Erneuerung, Aktivierung und ggf. Umstrukturierung der Gewerbebestandsgebiete in den Städten. Zumindest in den wirtschaftlich prosperierenden Großstädten, in denen keine größeren Brachflächen mehr vorhanden und Neuausweisungen von Industrie- und Gewerbeflächen kaum noch möglich sind, wird der intensive Strukturwandel im Bereich von Industrie und Gewerbe innerhalb der vorhandenen Flächenkulisse stattfinden müssen – oder er sucht sich andere Standorte. Einer Erneuerung und Umstrukturierung im Bestand stehen allerdings erhebliche Barrieren gegenüber: die oft kleinteilige Parzellierung und Probleme der Erschließung, die Rentierlichkeit selbst geringer Nutzungsintensität aufgrund der geringen Buchwerte der bestehenden Substanz und die – vor diesem Hintergrund noch interessantere – Erwartung bzw. Spekulation auf eine mittel- oder langfristige deutliche Wertsteigerung durch eine Büro-, Handels- oder Wohnnutzung. Für die Eigentümer und Betreiber besteht also kein Grund zu einem für eine gewerbliche Nachfolgenutzung tragfähigen Preis. Auf der anderen Seite finden erfolgreiche Industrie- und Gewerbebetriebe keine Perspektiven für ihre Wertschöpfung in der Stadt, zumal nicht in einem für ihre Bedürfnisse attraktiven Umfeld.

Die Herausforderungen der Transformation von Innenstädten und Zentren oder von Gewerbebestandsgebieten können hier nur angerissen werden. Um ihnen zu begegnen und die Entwicklung zu gestalten, müssten für die Transformation von Innenstädten und Zentren das bestehende Handlungsrepertoire der Stadtplanung, der Wirtschaftsförderung und weiterer kommunal beeinflusster Bereiche, z.B. Liegenschaft, Kultur, Verkehr und Bildung, gebündelt, ein intensiver Dialog mit den Akteuren geführt, Konzepte und Maßnahmen entwickelt und durch Ver-

handlungen und Kooperationen mit den relevanten Akteuren umgesetzt werden – und dies zügig und in einer agilen Vorgehensweise. Es wird deutlich, dass die Instrumente und Ressourcen der Kommune eine entscheidende Rolle spielen, aber auch, dass die segmentierten und hierarchischen Strukturen der Verwaltung, zumindest in größeren Städten, nur ausnahmsweise in der Lage sind, solche mittelfristigen Umstrukturierungen mit verschiedenen Akteuren zu steuern. Es sind für solche Aufgaben auf Dauer sowohl zusätzliche personelle Kapazitäten als auch Kenntnisse und Kompetenzen erforderlich, die in der Verwaltung nur eingeschränkt oder gar nicht vorhanden sind. Es böte sich also an, für diese neuen Aufgaben neue oder vorhandene Träger einzusetzen und entsprechend auszustatten, die demokratisch legitimiert und öffentlich kontrolliert in projektförmiger Struktur, d.h. mit Zielvorgaben, notwendigen Ressourcen und zeitlich begrenzt, die Transformation der Innenstädte und Zentren oder von Gewerbebestandsgebieten bearbeiten.

Auch der fortschreitende Klimawandel wird zu Veränderungen führen, die bei den Menschen ankommen: bei den Mobilitätskosten und der Erreichbarkeit, den Wohnkosten und Wohnverhältnissen, im Freizeitverhalten usw., einmal abgesehen von den Auswirkungen in der Wirtschaft und Arbeitswelt. Es kommt auf uns alle sehr viel zu, privat und professionell. Wahrscheinlich werden insbesondere wir „Planerinnen und Planer“ als Gegner von individuellen oder kollektiven Interessen wahrgenommen, die diese Veränderungen bekämpfen oder anders gestaltet wissen wollen, z.B. von „Klima-Verweigerern“, oder zumindest verantwortlich gemacht für die Probleme, die bei der Umsetzung der 180-Grad-Wende im Umgang mit den natürlichen Lebensressourcen zwangsläufig entstehen werden. Aber zugleich werden dafür von der kommunalen Verwaltung Lösungen erwartet. Es wird dann wahrscheinlich auf „die Planer“ bzw. die Bauverwaltung geschaut, weil die Zuständigkeit für Maßnahmen im Bereich der Infrastrukturen bis hin zu den Baugenehmigungen (unter dem neuen Klimaregime) bei ihnen liegt und sie Erfahrung mit „Querschnittsaufgaben“ haben. Es wäre zu erwägen, auch für die ökologische Transformation unserer gesamten Siedlungsstrukturen geeignete Träger einzusetzen, die die großen und komplexen Aufgaben integriert und konsequent bearbeiten.

In der Raum- und Stadtentwicklung stellen sich also aktuell und zukünftig große komplexe Aufgaben, die mit den stark arbeitsteiligen, relativ langsamen und gegenüber Partialinteressen wenig durchsetzungsfähigen Verfahren und Instrumenten der Kommunen nur begrenzt zu bewältigen sind. Neue Träger, die diese Verfahren und Instrumente nicht ersetzen, sondern bündeln und ergänzen, könnten ein Ansatz sein, die großen komplexen Aufgaben der Raum- und Stadtentwicklung effektiver zu bearbeiten. Die Ausrichtung am Gemeinwohl, Transparenz und Vermeidung von Verselbstständigung solcher Träger kann sichergestellt werden, wenn sie von Kommunen oder Kommunalverbänden eingesetzt oder zumindest kontrolliert werden. Daraus ergibt sich eine neue Perspektive für eine zielgerichtete Bewältigung der komplexen Herausforderungen in der Raum- und Stadtentwicklung. ■