

März bis April 2022

# RaumPlanung

Fachzeitschrift für räumliche Planung und Forschung



## Neue Träger in der Stadtentwicklung

Weitere Themen:  
Bestandsflächen für den Wohnungsbau gesucht  
Mehr Fortschritt durch raumbedeutsame Politik?  
Gemeinsam geht es besser

216 / 2-2022

Neue Träger in der Stadtentwicklung

RaumPlanung 216 / 2-2022

K 5158

# Neue Träger in der Stadtentwicklung

## Schwerpunkt

- 6 Uwe Altrock, Thomas Krüger:  
Neue Träger in der  
Stadtentwicklung
- 8 Thomas Krüger, Uwe Altrock:  
Neue Aufgaben und neue Träger  
der städtebaulichen  
Transformation
- 14 Martin Wentz:  
Der Frankfurter Westhafen
- 22 Jörg Heinrich Penner:  
Der Harburger Binnenhafen
- 32 Uwe Altrock:  
Transformation und Umbau  
gewerblich-industriell geprägter  
Gebiete mit kleinteiliger  
Nutzungsstruktur
- 40 Markus Hesse:  
Der Staat als Träger der  
Stadtentwicklung
- 46 Monika Fontaine-Kretschmer,  
Anna Stratmann:  
Stadtentwicklungsgesellschaften

- 54 Marcus Menzl:  
Gestaltung des Sozialen im Quartier

## Weitere Themen

- 62 Brigitte Adam:  
Bestandsflächen für den  
Wohnungsbau gesucht
- 66 Christian Diller:  
Mehr Fortschritt durch  
raumbedeutsame Politik?
- 73 Ronald Kunze:  
Gemeinsam geht es besser

## Rubriken

- 3 Editorial
- 78 Notizen
- 80 Campus
- 84 Rezension
- 87 IfR intern
- 88 Kalender
- 88 Vorschau
- 88 Impressum



22



32



54

*Hinweis: Aus Gründen der Lesegewohnheit und der sprachlichen Vereinfachung wird bei Personen im Regelfall die männliche Substantivform verwendet, wenn keine geschlechtsneutrale Formulierung möglich ist. Gemeint sind immer alle Geschlechter.*



# Neue Träger in der Stadt- entwicklung

In Zeiten schwieriger gesellschaftlicher – und stadträumlicher – Umbrüche wird Stadtentwicklung zu einer immer komplexeren Aufgabe. Längst hat sich gezeigt, dass für sie entschlossen handelnde Städte gebraucht werden, die aber auf eine gedeihliche Zusammenarbeit mit vielen anderen Akteuren – von Grundstückseigentümern über Unternehmen bis hin zu Bürger\*innen – angewiesen sind. Große Projekte des Stadtbbaus können kaum von Städten allein gesteuert werden. Professionelle Unterstützung erhalten sie immer wieder durch spezialisierte „Träger“, die in ihrem Auftrag oder auch für Eigentümer großer Flächen Stadtentwicklungsvorhaben vorbereiten und durchführen. Sie entlasten und unterstützen die planende Verwaltung und können daher sehr zielgerichtet eingesetzt werden.

Mit ihrem Einsatz sind jedoch vielfältige Fragen verbunden: Wie kann es gelingen, sie auf gesellschaftliche Ziele zu verpflichten und gleichzeitig sicherzustellen, dass sie wirtschaftlich arbeiten? Sind sie in der Lage, kleinteilige und vielfältige Stadtquartiere zu schaffen, deren Entstehung bisweilen aufwendig sein kann? Wie ist eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen Trägern, Stadt und anderen Akteuren zu organisieren? Wie haben sich Aufgabenspektrum und Handlungsweisen von derartigen Dienstleistern für die Stadtentwicklung mit dem Übergang zur Innenentwicklung verändert und wie gehen sie mit verschärften gesellschaftlichen Herausforderungen wie Nachhaltigkeit, Klimawandel und sozialer Polarisierung um?

Diese und andere Fragen stellten den Ausgangspunkt für den Themenschwerpunkt dieses Hefts dar. Er baut auf zahlreichen Beiträgen in der RaumPlanung auf, die sich stärker mit der unternehmerischen Seite der Stadtentwicklung beschäftigen haben, so zuletzt dem Heft 209/6-2020 zur „Urbanen Produktion“ oder Heft 207/4-2020 zu „Strukturwandel und Strukturpolitik“.

Im ersten Beitrag des Themenschwerpunkts wird von dem Redaktionsteam aus **Thomas Krüger** und **Uwe Altrock** das Verständnis von „Neuen Trägern“ der Stadtentwicklung erläutert, die zur Anfrage nach Beiträgen in diesem Heft führten. Skizziert wird, wie sich die Arten und Rollen von Trägern der Stadtentwicklung seit den 1970er Jahren entwickelt haben und schließlich ein Ausblick darauf gegeben, welche neuen Aufgaben in der Stadtentwicklung möglicherweise von „Neuen Trägern“ besser bewältigt werden können als von den derzeit vorherrschenden Organisations- und Steuerungsformen der räumlichen Planung.

In den folgenden Beiträgen des Themenschwerpunkts werden die Entstehung und Entwicklung von Trägern der Stadtentwicklung anhand von Fallstudien zu verschiedenen Konstellationen und Aufgabenstellungen erläutert und untersucht. Dies beginnt mit dem Beitrag von **Martin Wentz**, der selbst an einer der ersten großen innerstädtischen Konversionsmaßnahmen auf der Basis einer privat-öffentlichen Partnerschaft, dem „Westhafen Frankfurt“, maßgeblich beteiligt war. Erläutert werden die Hintergründe und Rahmenbedingungen und die verschiedenen Phasen der Entwicklung mit unterschiedlichen Akteurskonstellationen, um schließlich das Ergebnis dieses Pionierprojektes einzuordnen.

Eine ganz andere Perspektive, nämlich die der Planungsverwaltung in dem Bezirk Harburg der Freien und Hansestadt Hamburg, der über Jahrzehnte versuchte, die Konversion des „Binnenhafens“ in Hamburg-Harburg im Wesentlichen ohne wesentliches öffentliches Grundeigentum mit den Mitteln Städtebaurechts zu befördern und zu steuern, nimmt **Jörg Heinrich Penner** ein. Er war in der jüngsten Phase der Entwicklung als Planungsdezernent des Bezirks wesentlich beteiligt, in seiner Funktion quasi ein öffentlicher „Projektentwickler“ für dieses, für die Entwicklung des zentralen Be-

reichs der ehemals selbstständigen Stadt Harburg im Süden Hamburgs sehr wichtige Gebiet. Aufgezeigt werden an diesem Fall die Chancen, aber auch die Grenzen der Steuerung in dieser Konstellation durch den Akteur „Planungsamt“ neben anderen bzw. ohne starken Träger.

Die nächste Fallstudie zum „Werksviertel“ München ist, ähnlich wie der „Binnenhafen“ in Hamburg-Harburg, ein großes Konversionsprojekt mit allerdings relativ kleinteiliger Struktur des Grundeigentums mit gewerblichen Nutzungen. **Uwe Altrock** beschreibt, dass die Stadt auch hier städtebauliche Ziele, insbesondere den Wohnungsbau, mit dem Planungsrecht durchsetzen wollte. Allerdings taten sich hier verschiedene private Grundeigentümer zusammen und initiierten eine neue Planung, die den Erhalt gewerblicher Nutzungen und mehr Mischung vorschlug – die sich dann durchsetzte. Eine Kooperation von Gewerbebetrieben und Grundeigentümern wurde, durch Einsatz ihrer Ressourcen, zum Träger der Planung, Entwicklung und Umsetzung einer städtebaulichen Neuorientierung, die nicht versteckt werden muss.

Eine grundlegend andere Konstellation untersucht **Markus Hesse** anhand der Analyse der Geschichte des Plateau Kirchberg in der Stadt Luxemburg im Staat Luxemburg. Dargestellt wird, wie sich die primär strukturpolitischen Interessen des Landes, das die Entwicklung des neuen Dienstleistungs- und insbesondere Finanzdistriktes forciert, in den verschiedenen Phasen auswirken. In dieser Konstellation ist der Staat der starke Akteur und maßgebliche Träger, der seine Interessen durchsetzt, was auf dem Plateau Kirchberg ablesbar ist. Allerdings scheinen die Ziele des dominanten Akteurs Staat in der aktuellen Phase zumindest teilweise mit dem Ziel der Gemeinde, die Entwicklung eines urbanen Quartiers zu befördern, zu konvergieren.

Damit sind die Reflexionen über die Konstellationen, Entwicklungen und Ergebnisse in Form von Fallstudien in diesem Themenschwerpunkt abgeschlossen; es gäbe sicherlich noch viele weitere interessante Fälle, in denen „Neue Träger“ der Stadtentwicklung eine Rolle spielen, oder bestehende Einrichtungen oder Akteure versuchen, diese Rolle einzunehmen (s. Binnenhafen Harburg).

„Neue“ Träger impliziert, dass es „alte“ Träger der Stadtentwicklung gibt, Und im Subtext, dass es neue Aufgaben gibt. Denn sonst bräuchte es keine „neuen“ Träger. Auf die Vorläufer der seit den 1990er Jahren vermehrt entstandenen Träger wird in dem ersten Beitrag des Themenschwerpunktes von Krüger und Altrock eingegangen. Überhaupt nicht „alt“, sondern vielmehr schon lange als Träger in der Stadtentwicklung unterwegs sind verschiedene Gesellschaften, die als Dienstleister für die Kommunen Projekte der Stadtentwicklung, insbesondere im Rahmen der Städtebauförderung auf einzelne Quartiere bezogen, bearbeiten. Im Beitrag von **Monika Fontaine-Kretschmer** und **Anna Stratmann** vom Verband „DIE STADTENTWICKLER“ werden die Genese dieses Ansatzes erläutert, die Vielfalt exemplarisch dargestellt und Perspektiven für diese Träger angerissen.

Den Abschluss des Themenschwerpunktes bildet der Beitrag von **Marcus Menzl**. Dieser gehört nicht ans Ende, sondern eigentlich an den Beginn eines weiteren Heftes zu „Neuen Trägern“. Denn er eröffnet die Diskussion, ob und wie durch neue Träger auch inhaltliche oder prozedurale Innovationen in der Stadtentwicklung befördert werden, und diskutiert die sozialen Ziele von Trägern anhand von Beispielen.

Mit dem Themenschwerpunkt ist die Hoffnung auf eine Intensivierung der Debatte über Träger und Dienstleister in der Stadtentwicklung verbunden. Er möchte aber auch eine weitergehende Reflexion der Verantwortung der Städte bei der Steuerung komplexer Stadtentwicklungsvorhaben anregen. Die Beiträge dieses Schwerpunktes können die Vielschichtigkeit des Themas aber bei weitem nicht ausschöpfen, wie nicht zuletzt die von Marcus Menzl aufgemachte Diskussion andeutet. Beispiele für inhaltliche, prozedurale und insbesondere soziale Innovationen gibt es eine ganze Reihe, unter anderem in der Hafencity Hamburg, dem Martini-Quartier in Kassel oder auch dem Quartier Büchel in Aachen, das im letzten Heft der Raumplanung vorgestellt wurde. Damit steht die Frage nach einer systematischen Auseinandersetzung mit anderen, häufig weniger profitorientierten Trägern im Raum – seien dies Stiftungen, Genossenschaften oder für bestimmte größere Quartiere gegründete andere Trägerformen. Sie sollen in einer weiteren Ausgabe der Raumplanung näher behandelt werden.

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



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

