



Theo Kötter, Andreas Röhrig

# Der Deutzer Hafen Köln – Balance zwischen Eigentümerinteressen und Gemeinwohl

Die Gewährleistung einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung und Schaffung einer sozialgerechten Bodennutzung stellt bei komplexen Großprojekten des Städtebaus, wie die Revitalisierung und Umnutzung industriell vorge nutzter Areale im Stadtgebiet, eine nicht alltägliche Herausforderung für eine Kommune dar. Zu den Anforderungen gehören dabei gegenwärtig vor allem die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, die bedarfsgerechte wohnungsnah Ausstattung mit Gemeinbedarfseinrichtungen, eine ausgewogene soziale Mischung in den Quartieren, eine hohe Gestaltungsqualität sowie Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung. Dieses Bündel von öffentlichen Zielen ist zugleich mit den Interessen der privaten Grundstückseigentümer abzuwägen. Daraus ergibt sich bei der Transformation, Umnutzung oder Revitalisierung von großen innerstädtischen Standorten die grundsätzliche Herausforderung, den gebotenen Ausgleich zwischen Gemeinwohl- und Eigentümerinteressen zu schaffen. Am Beispiel des Deutzer Hafens in der Stadt Köln wird aufgezeigt, wie diese Anforderungen mit einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach § 165 ff. BauGB, durch Konzeptvergaben der Grundstücke sowie durch die Einbindung der städtischen Entwicklungsgesellschaft moderne stadt Köln bewältigt werden können.

## Die Transformation des Deutzer Hafens – ein einzigartiges Stück Köln direkt am Rhein

Der Bereich des ehemaligen Industriebahnhofs im rechtsrheinischen Kölner Stadtteil Deutz liegt in Sichtweite der Kölner Altstadt und des Doms. Die Aufgabe zahlreicher ehemaliger hafenaffiner Industriebetriebe sowie vor allem der Erwerb der historischen Mühlengebäude durch moderne stadt im Jahr 2016 haben der Stadt die Möglichkeit eröffnet, das gesamte Areal zu einem neuen gemischt genutzten urbanen Stadtteil und neuen Kristallisationspunkt zu entwickeln. Die wesentlichen Entwicklungsziele und Planungsgrundlagen fassen der beigefügte Projektsteckbrief sowie der Integrierte Plan COBE prägnant zusammen (vgl. Tab. 1).

Projektentwicklung	moderne stadt
städtebauliche Planung	Cobe, Kopenhagen
Plangebiet	37,7 ha, davon 8,1 ha Wasserfläche des ehemaligen Hafens
Wohnungsbau	rd. 3000 Wohnungen mit folgendem Mix: 30 % öffentlich geförderter, 20 % preisgedämpfter und 50 % frei finanziert Wohnungsbau
Einwohner	rd. 6900
Arbeitsplätze	rd. 6000
Bruttogeschossfläche (BGF)	rd. 550.000 m <sup>2</sup>
Entwicklungsprozess	bis 2030 +

Tab. 1: Projektsteckbrief zum Deutzer Hafen, Köln

Bereits die ersten Voruntersuchungen zur Umnutzung des Hafensareals im Jahr 2015 förderten erhebliche Entwicklungshemmnisse und Herausforderungen zutage. Der

Deutzer Hafen war entsprechend seinem Charakter als Industrie- und Gewerbehafen Standort zahlreicher emittierender Betriebe, die teilweise den Bestimmungen des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) unterliegen. Hinzu kamen Lärmemissionen weiterer Betriebe und des Schienenverkehrs auf der Stadtbahntrasse und auf der Südbrücke. Das Eigentum an den Grundstücken verteilte sich auf zwölf unterschiedliche Eigentümer mit vielfältigen und unterschiedlichen Interessenlagen hinsichtlich der Grundstücksnutzungen und Grundstücksverwertungen. Dabei verfügte allerdings die Stadt Köln bzw. ihre städtischen Gesellschaften wie moderne stadt mit ca. 86 Prozent über den weitaus größten Flächenanteil im Deutzer Hafen. Weitere Restriktionen und Anforderungen für die Entwicklung ergaben sich aus der Tatsache, dass das gesamte engere Hafensareal des Deutzer Hafens vollständig im gesetzlich festgesetzten Überschwemmungsgebiet des Rheins liegt.

Angesichts dieser Ausgangssituation bedurfte es einer integrierten und zugleich durchsetzungsfähigen Gesamtmaßnahme, um die vielfältigen öffentlichen und privaten Belange zu einem Ausgleich zu bringen, die die intensive Beteiligung aller betroffenen privaten und öffentlichen Akteure zutage gefördert hat. Die vorbereitenden Untersuchungen haben nachgewiesen, dass zur Umsetzung der städtebaulichen Ziele auf Basis des Integrierten Plans COBE die Einbeziehung aller Grundstücke im Hafensareal einschließlich der Schlüsselgrundstücke von nicht mitwirkungsbereiten Eigentümern für die künftige Erschließung, Neuordnung und Entwicklung zwingend erforderlich sind. Im Ergebnis hat sich gezeigt, dass das Instrument der städtebaulichen



Entwicklungsmaßnahme gemäß § 165 ff. BauGB zur Erreichung dieser Ziele nicht nur zulässig, sondern erforderlich war. Das Wohl der Allgemeinheit für die Anwendung des Entwicklungsrechts konnte durch den Beitrag der Maßnahme zur Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten in Köln sowie durch die Wiedernutzung der weitgehend brachliegenden Grundstücke im Deutzer Hafen schlüssig nachgewiesen werden. Der Entwicklungsbereich wurde durch Satzung vom 06.05.2021 förmlich festgelegt.



Abb. 1: Deutzer Hafen Köln, Rendering Hafenkopf mit Domblick (© moderne stadt/COBE Kopenhagen)

## Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme – ein effizientes und durchsetzungsstarkes Verfahren zur Erreichung städtebaulicher Entwicklungsziele

Mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach § 165 ff. BauGB (SEM) soll der Deutzer Hafen im Rahmen einer Gesamtmaßnahme entwickelt werden, um alle städtebaulichen Ziele durch ein Bündel von zahlreichen Einzelmaßnahmen über den Zeitraum bis 2030+ koordiniert und aufeinander abgestimmt vorzubereiten und durchzuführen. Mit dem Verfahren, das einen hoheitlichen Zwischenerwerb aller noch privaten Grundstücke erlaubt, ist im vorliegenden Fall eine flächendeckende Neuordnung und Mobilisierung aller Grundstücke möglich, die angesichts der fehlenden Verkaufs- bzw. Mitwirkungsbereitschaft einiger Eigentümer auch durch Enteignung als Ultima Ratio hätte durchgesetzt werden können. Dazu ist es nicht gekommen, weil unter dem Dach der Entwicklungssatzung die Grundstücke in privater Hand entweder freihändig erworben oder Abwendungsvereinbarungen mit den Eigentümern nach § 166 Abs. 3 Nr. 2 BauGB in Verbindung mit Entwicklungsvereinbarungen nach § 11 BauGB geschlossen werden konnten.

Insgesamt bietet eine SEM deshalb Vorteile für alle Beteiligten, insbesondere durch den strukturierten Entwicklungsprozess, die entstehenden Bodenwertsteigerungen und durch

den bedarfsgerechten Ausbau der technischen und sozialen Infrastruktur. Für Kommunen ist es ein Instrument, um ihre städtebaulichen, wohnungspolitischen und sozialen Ziele zu erreichen, während Grundstückseigentümer oder Investoren von einer qualitativen Entwicklung ihrer Flächen profitieren, die ohne SEM nicht oder erst langfristig eingetreten wäre. Zugleich bringt eine SEM für Grundstückseigentümer auch Eingriffe ins Eigentum und Beschränkungen mit sich. Dazu gehören die Bindung an die städtebaulichen Entwicklungsziele, die eingeschränkte Verfügbarkeit über das Eigentum sowie die Verpflichtung, sich an den Entwicklungskosten bis maximal zur Höhe der entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerungen zu beteiligen. Die Kommune ist gefordert, bei diesem städtebaulichen Großprojekt eine Balance zwischen städtischen Entwicklungsinteressen und Investoreninteressen zu gewährleisten, um die Akzeptanz der Maßnahme in Politik, Verwaltung, Öffentlichkeit und bei den Eigentümern zu sichern. Im Deutzer Hafen Köln wirkt die städtische Entwicklungsgesellschaft moderne stadt als ein Vermittler zwischen unterschiedlichen Interessen der Kommune und der Privaten, der zu einem Ausgleich beitragen kann. Die wesentlichen Vorteile dieses Vorgehensweise im Rahmen einer SEM für die Kommune und für die privaten Eigentümer bzw. Investoren lassen sich in folgenden Punkten kursorisch zusammenfassen:

### Vorteile für die Kommune

- **Zugriff auf die Flächen:** Die Kommune soll gemäß § 166 Abs. 3 BauGB alle Flächen zum entwicklungsunbeeinflussten Anfangswert erwerben, entweder durch freihändigen Erwerb oder als Ultima Ratio durch Enteignung. Damit kann eine vollständige Verfügbarkeit und Entwicklung eines Standorts gewährleistet werden.
- **Strukturierte Quartiers- und Stadtteilentwicklung:** Die Kommune kann durch eine SEM als strukturierte städtebauliche Gesamtmaßnahme sowohl neue Quartiere oder ganze Stadtteile entwickeln oder im Rahmen der Innenentwicklung Bestandsgebiete neu ordnen und umnutzen. Dazu bietet die SEM alle Instrumente von der Planung bis zur Realisierung von neuen Gebieten für Wohnen und Gewerbe einschließlich der Finanzierung der erforderlichen technischen, grünen und blauen Infrastruktur und der Gemeinbedarfseinrichtungen.
- **Umfassende Steuerung der Bodennutzung:** Mit dem besonderen bodenpolitischen Instrumentarium der SEM, vor allem mit dem flächendeckenden Grunderwerb, hat die Kommune umfassende Steuerungsmöglichkeiten der künftigen Grundstücksnutzungen. Der Zugriff auf alle Grundstücke im Entwicklungsbereich erlaubt die verbindliche Regelung der Nutzungen in städtebaulichen Verträgen, Grundstückskauf- oder Erbbaurechtsverträgen. Dies erstreckt sich nicht nur auf städtebauliche Ziele, sondern zugleich auf fachplanerische Ziele, z. B. des Hochwasser-, Natur- und Umweltschutzes etc.



- **Finanzierung und Förderung:** Der bodenpolitische Ansatz der SEM sieht grundsätzlich eine Abschöpfung der entwicklungsbedingten Bodenwertsiegerungen vor, soweit diese zur Finanzierung der Maßnahme benötigt werden. Bei Unrentierlichkeit, wie dies bei der Revitalisierung und Umnutzung vorgenutzter Standorte häufig der Fall ist, stehen grundsätzlich Städtebauförderungsmittel des Programms „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ durch Bund und Länder bereit. Dadurch hat die Kommune bei Unrentierlichkeit die Möglichkeit, Investitionen in die Infrastruktur und andere Projekte zu tätigen, ohne vollständig auf ihre eigenen Mittel angewiesen zu sein.
- **Bedarfsgerechte Infrastrukturausstattung:** Durch eine SEM wird die notwendige technische und soziale Infrastruktur, wie Straßen, Ver- und Entsorgungsleitungen sowie Schulen und Kitas, im Zuge der Entwicklung geschaffen und finanziert.
- **Soziale Durchmischung:** Die Kommune kann über eine SEM auch sozialpolitische Ziele verfolgen, wie die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum oder die Förderung einer sozialen Durchmischung in neu entwickelten Stadtgebieten.

## Vorteile für Investoren und Grundstückseigentümer

- **Wertsteigerung der Grundstücke:** Erschließung, Neuordnung und städtebauliche Qualifizierung des Entwicklungsbereichs führen regelmäßig zu Bodenwertsteigerungen der privaten Grundstücke. Investoren und Eigentümer profitieren so von der Aufwertung des Areals, die nachhaltige langfristige Grundstücksrenditen ermöglicht.
- **Planungs- und Kostensicherheit:** Die SEM sichert durch die flächendeckende verbindliche Bauleitplanung für zukünftige Nutzbarkeit, die Infrastrukturausstattung und für das Baurecht verlässliche Rahmenbedingungen. Zugleich schafft das Entwicklungsrecht für alle Grundstückseigentümer Kostentransparenz und Gleichbehandlung hinsichtlich der Beteiligung an den Verfahrens- und Infrastrukturkosten. Dies reduziert das wirtschaftliche Investitionsrisiko.
- **Umsetzungssicherheit:** Die SEM weist Projektcharakter auf und sieht innerhalb eines befristeten Zeitraums eine vollständige Umsetzung aller städtebaulichen Ziele zur Entwicklung des neuen Quartiers bzw. Stadtteils vor.
- **Infrastrukturvorteile:** Investoren und Eigentümer profitieren von der neuen oder verbesserten Infrastruktur, die durch die SEM geschaffen wird. Diese erhöht die Attraktivität der Immobilien, für Wohnzwecke oder gewerbliche Nutzungen.
- **Vermarktungschancen:** Als eine zwingende Voraussetzung für die Durchführung einer förmlichen SEM ist ein erhöhter Bedarf an Wohn- und/oder Arbeitsstätten nachzuweisen. Unter diesen konjunkturellen Voraussetzungen sowie angesichts der integrierten Entwicklung der neuen Gebiete zu einem modernen Standort für Wohnen und Arbeiten sind äußerst günstige Chancen für die Investoren gegeben, ihre Immobilien zu vermarkten.

## Konzeptvergaben – Ansätze zur Umsetzung von Gemeinwohlbelangen in der Stadtentwicklung

Der Zwischenerwerb der Grundstücke im Entwicklungsbereich bietet der Kommune die Möglichkeit, Konzeptvergaben im Rahmen der obligatorischen Reprivatisierung der kommunalen Grundstücke durchzuführen. Damit lassen sich erfahrungsgemäß städtebauliche, soziale, wohnungspolitische, ökologische etc. Ziele umsetzen, die zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen. Für Investoren eröffnet sie Chancen, sich durch kreative, innovative und nachhaltige Konzepte von Mitbewerbern um die Grundstücke abzuheben und an attraktiven Stadtentwicklungsprojekten teilzunehmen. Diese Vergabemethode trägt – wie nachfolgend dargestellt – zu einer Win-Win-Situation bei, bei der sowohl städtebauliche Qualität als auch wirtschaftlicher Erfolg gefördert werden.

### Vorteile für die Kommune

- **Umsetzung wohnungspolitischer Ziele:** Eine wesentliche aktuelle Herausforderung in zahlreichen Kommunen ist die Schaffung eines quantitativ ausreichenden und vor allem bezahlbaren Wohnungsangebots. Mit der Konzeptvergabe können grundstücksbezogen entsprechende Ziele zum Wohnungsmix, zur Anfangsmiete, zu Wohnmodellen etc. umgesetzt werden.
- **Kreativität und Innovation:** Grundlage für die Grundstücksvergabe bildet eine Ausschreibung mit definierten Anforderungen und Qualitätskriterien der Kommune, die angesichts der begrenzten Anzahl der Grundstücke eine Wettbewerbssituation für die Bewerber schafft. Dabei wird der Angebotspreis regelmäßig nur eine untergeordnete Rolle spielen, während die qualitativen Kriterien, wie Nutzungskonzept, Wohnungsmix, Mietpreise, Gestaltung, Energieversorgung etc., im Vordergrund stehen. Dadurch kann die Kommune eine höhere Umsetzungsqualität und eine qualitativ hochwertige Gesamtentwicklung des Quartiers sicherstellen.
- **Sozialgerechte Bodennutzung:** Die Konzeptvergabe ermöglicht es der Kommune auch, innovative soziale Projekte und neue experimentelle Wohnmodelle zu etablieren. Weil nicht der Preis als Vergabekriterium dominiert, erhalten auch nicht finanzstarke Unternehmen, Genossenschaften oder gemeinschaftliche Baugruppen Chancen auf ein Grundstück. Es können beispielsweise Gruppen und Personenkreise bei der Vergabe einbezogen werden, die ansonsten kaum einen Zugang zu Baugrundstücken bekommen würden. Dies führt zu einer breiteren und vielfältigeren Entwicklung des neuen Quartiers.
- **Qualitätssicherung:** Durch die verbindlichen Regelungen in Grundstückskauf- oder Erbbaurechtsverträgen können die vereinbarten Qualitätsziele gesichert werden. Es empfiehlt sich zudem, die architektonischen Entwürfe der Investoren als Anlage zum Vertrag aufzunehmen.



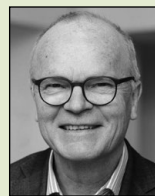
- **Transparenz der Grundstücksvergabe:** Das Vergabeverfahren sichert durch klare Vergabekriterien und deren Gewichtung ein unabhängiges Entscheidungsgremium sowie einen festgelegten Vergabeprozess hinsichtlich der erforderlichen Transparenz und Gleichbehandlung der Bewerber.
- **Nachhaltige Quartiersentwicklung:** Durch die Zertifizierung der eingereichten Konzepte nach DGMB-Kriterien auf der Ebene des Städtebaus und durch ESG-Kriterien beim Wohnungsbau kann die Kommune die einschlägigen Nachhaltigkeitsziele mit dem Dreiklang von ökologischer Verantwortung, ökonomischem Erfolg und sozialer Verantwortung umsetzen und damit günstige Voraussetzungen für eine wertbeständige Quartiersentwicklung schaffen.

## Vorteile für Investoren

- **Wettbewerbsvorteil für innovative Unternehmen:** Grundstücksbewerber, die im Sinne der Ausschreibung innovative oder qualitativ hochwertige Konzepte vorlegen, haben die Möglichkeit, Grundstücke zu erhalten, auch wenn sie nicht die höchsten finanziellen Gebote abgeben können. Dies begünstigt Bestandshalter mit kreativen und langfristig tragfähigen Konzepten.
- **Planungs- und Umsetzungssicherheit:** Mit dem Zuschlag für ein Grundstück auf Basis des eingereichten Konzepts, das dem Kaufvertrag als Anlage beigefügt wird, haben Investoren eine hohe Sicherheit für die Planung und deren Umsetzung im weiteren Prozess mit Baugenehmigungsverfahren und Baurealisierung.
- **Nachhaltige Wertentwicklung:** Vor allem Bestandshalter, die an langfristigen, nachhaltigen Entwicklungen interessiert sind, profitieren von einem Quartier, das nach den anerkannten Kriterien der DGNB und der ESG zertifiziert wurde. Diese sichern eine hohe Qualität für Wohn- und Arbeitsstätten bei attraktiven Lebensbedingungen, die sich erfahrungsgemäß auf die Immobilienwerte positiv auswirken.
- **Qualifizierung und Vernetzung:** Die Ausschreibung zur Konzeptvergabe beispielsweise für moderne, urbane, funktional und sozial gemischte Quartiere mit einem Mix aus Wohnen, Arbeiten, Versorgung, Freizeitangeboten stellt erhöhte Anforderungen an die Bewerber. Die geforderte Nutzungsvielfalt und Qualität führen zur Zusammenstellung und Qualifizierung entsprechender Teams aus Investoren und Planern, die sich neue Märkte erschließen und ihr bestehendes Portfolio diversifizieren können.
- **Kooperation mit der Kommune:** Die enge Zusammenarbeit von Investoren und Kommunen im Zuge des Konzeptverfahrens eröffnet die Chancen, Vertrauen und langfristige Partnerschaften aufzubauen, die sich bei zukünftigen Projekten als vorteilhaft erweisen können.

## Erfahrungen und Erkenntnisse – was ist auf andere Projekte übertragbar?

Das komplexe Projekt Deutzer Hafen befindet sich zwar in der Umsetzung, gleichwohl lassen sich drei Faktoren für den bisherigen gelingenden Start und Prozessverlauf benennen: Zum Ersten hat es sich gezeigt, dass die städtische Entwicklungsgesellschaft moderne Stadt aufgrund ihrer Struktur eine wichtige Mittlerrolle wahrnehmen kann. Als Bindeglied zwischen der Stadt mit Politik und Verwaltung einerseits sowie den privaten Eigentümern und Investoren andererseits ist es gelungen, die unterschiedlichen Entwicklungsinteressen im engen Kontakt mit den öffentlichen und privaten Akteuren zu erfassen, zum Ausgleich zu bringen und bei der Gesamtentwicklung einzubeziehen. Zum Zweiten konnte die Position der modernen Stadt und damit die der Stadt Köln in allen Verhandlungen mit den übrigen Grundstückseigentümern vor allem durch die Tatsache maßgeblich gestärkt werden, dass im Vorfeld der Maßnahme ein umfangreicher Flächenerwerb im Entwicklungsbereich durchgeführt werden konnte. Zugleich eröffnet die Flächenverfügbarkeit eine durchgreifende Steuerungsmöglichkeit für den Prozess und für die künftige Qualität des Gebiets. Als dritter Erfolgsfaktor ist das Instrumentarium der förmlichen SEM als integrierte Gesamtmaßnahme mit einem Bündel aufeinander abgestimmter Einzelmaßnahmen zu nennen, das zum einen eine umfassende Bewältigung der schwierigen Entwicklungsaufgaben im Gebiet Deutzer Hafen ermöglicht und zum anderen für alle Akteure einen festen Verfahrensablauf vorgibt sowie klare rechtliche und ökonomische Rahmenbedingungen für die rechts-sichere und verlässliche Durchführung schafft. Diese drei Faktoren bieten für vergleichbare umfangreiche und hochkomplexe Projekte, wie die Revitalisierung und Umnutzung eines industriell vorgenutzten Areals, günstige Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung mit einer Balance zwischen öffentlichen und privaten Interessen.



**Prof. Dr. Theo Kötter**

Professur für Städtebau und Bodenordnung,  
Universität Bonn



**Andreas Röhrig**

Geschäftsführer moderne Stadt – Gesellschaft zur Förderung des Städtebaus und der Gemeindeentwicklung mbH, Köln