

Berichte aus Forschung und Praxis

Tobias Held, Peter Jakubowski

JESSICA und Stadtentwicklungsfonds – Neue Aufgaben für alte Landesentwicklungsgesellschaften?

JESSICA and urban development funds – new duties for old regional development companies?

Schlagwörter: JESSICA, Stadtentwicklungsfonds, Landesentwicklungsgesellschaft, nachhaltige Stadtentwicklung, Public Private Partnership

Keywords: JESSICA, urban development funds, regional development company, sustainable urban development, public private partnership

Kurzfassung

Die von der Europäischen Kommission und der Europäischen Investitionsbank gestartete Initiative JESSICA ermöglicht den Einsatz von innovativen Finanzierungsinstrumenten für eine zukunftsfähige Stadtentwicklung. Der Beitrag untersucht die Einsatzmöglichkeiten der deutschen Landesentwicklungsgesellschaften im neuen Aufgabengebiet der Stadtentwicklungsfonds. Als erfahrene Akteure in der Erfüllung öffentlicher Ziele der Stadtentwicklung verfügen die Landesentwicklungsgesellschaften über wichtiges Know-how in den Kernbereichen des JESSICA-Ansatzes. Unter einer neuen PPP-Struktur eines Stadtentwicklungsfonds könnten die Landesentwicklungsgesellschaften mit ihrem Know-how die Auswahl und Steuerung von Stadtentwicklungsprojekten übernehmen.

Abstract

The JESSICA-initiative of the European Commission and the European Investment Bank allows implementing innovative instruments to enhance investments in sustainable urban development. This article analyzes possible duties of the German regional development companies in the new field of urban development funds. As they are experienced players in the compliance of public objectives of urban development, the regional development companies have profound knowledge of the JESSICA-approach's core areas. Given their experience in the field, the regional development companies could assume the selection and the control of urban development projects within a new structure of public private partnership in an urban development fund.

1 Einführung

Die Entwicklung der Städte gilt als ein Kernelement moderner Strukturpolitik. Städte sind zugleich bebaute Umwelt und Standort für Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. Stadtentwicklungspolitik muss daher auch immer lokale Wirtschaftspolitik sein, um die Selbsthilfekräfte auf Quartiersebene zu stärken und so einen Beitrag zur nachhaltigen Modernisierung der Städte und Gemeinden zu leisten (vgl. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union 2007). Öffentliche Fördermittel für Investitionen in eine nachhaltige Stadtentwicklung sind gemessen am Investi-

tionsbedarf der Stadtentwicklung knapp. So wird der städtebauliche Investitionsbedarf zwischen 2007 und 2013 allein im Bereich der Städtebauförderung auf 64 Mrd. Euro geschätzt (Alecka et al. 2008a: 287). Zur Realisierung dieses Investitionsvolumens müssten zwischen 2007 und 2013 Städtebauförderungsmittel des Bundes in Höhe von rd. 4,8 Mrd. € als Anstoß wirken. Dies entspricht einem durchschnittlichen Jahreswert von ca. 700 Mio. € an direkten Städtebauförderungsmitteln des Bundes, die sich derzeit auf ca. 500–550 Mio. € jährlich beziffern (Alecka et al. 2008b: 2 und 43ff.). Im Klimaschutzbereich werden zur

Umsetzung des Meseberg-Programms der Bundesregierung Investitionen von ca. 150 Mrd. € bis zum Jahre 2020 notwendig werden (Bundesministerium für Umwelt und Reaktorsicherheit 2008). Diese Investitionen zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Städte sind heute nur durch die stärkere Einbindung von Privatkapital zu erreichen. Daher bedarf es neuer Strategien, private Investitionen verstärkt für eine zukunftsfähige Stadtentwicklungspolitik zu gewinnen (vgl. Reidenbach et al. 2008).

Mit der Initiative JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) ermöglicht die Europäische Kommission den Einsatz innovativer Finanzierungsinstrumente in der Stadtentwicklung (vgl. Kolivas 2007: 563–572; Jakobowski 2007: 579–589). Durch die Einführung von Stadtentwicklungsfonds soll die primär auf Zuschüssen basierende Förderung der Stadtentwicklung durch so genannte revolving Instrumente auf Kredit- oder Eigenkapitalbasis erweitert werden. Ziel dieses Ansatzes ist es, Fördermittel durch den Rückfluss von Tilgung und Zinszahlungen im Zielgebiet mehrfach und über die Förderperiode hinaus einsetzen zu können. Mit der JESSICA-Initiative haben in Deutschland Diskussionen eingesetzt, inwieweit die seitens der EU-Kommission vorgeschlagenen neuen Instrumente sinnvoll – also mit Mehrwert – umgesetzt werden können.

Der Beitrag untersucht die Möglichkeiten einer Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds unter aktiver Beteiligung der Landesentwicklungsgesellschaften (LEG) in Deutschland. Während die Landesentwicklungsgesellschaften einerseits mit dem Erreichen einer angemessenen Wohnungsversorgung in Deutschland ab Mitte der 1990er Jahre stark an Bedeutung verlieren, verfügen sie andererseits über wichtiges Know-how in den Kernbereichen des JESSICA-Ansatzes: Sie haben Finanzmarkt- und Managementkompetenzen in den Bereichen Flächen- und Immobilienentwicklung und sind zudem erfahrene Akteure in der Erfüllung öffentlicher Ziele der Stadtentwicklung. Dies macht sie mit Blick auf neue Finanzierungsansätze für die Stadtentwicklung zu wiederzuentdeckenden wichtigen Partnern.

2 Die JESSICA-Initiative: Idee, Vorteile und Anwendungsfelder

JESSICA ist eine gemeinsame Initiative der Europäischen Kommission und der Europäischen Investitionsbank (EIB). Mit der JESSICA-Initiative sollen die Rahmenbedingungen für Investitionen in eine nachhaltige Stadtentwicklung verbessert werden.

Im Rahmen neuer Verfahren haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, einen Teil der EU-Zuschüsse aus den Strukturfonds in revolving Instrumente wie Eigenkapital, Darlehen und/oder Garantien umzuwandeln und so Projekte zu finanzieren, die zum einen Erträge erwirtschaften und zum anderen fester Bestandteil von integrierten

Stadtentwicklungsplänen bzw. adäquater Ansätze einer integrierten Stadtentwicklungsplanung sind.

Ziel von JESSICA ist es, einem weit verbreiteten Marktversagen im Bereich gezielter Investitionen in eine nachhaltige Stadtentwicklung durch neue Finanzierungsinstrumente zu begegnen. Im Mittelpunkt stehen hierbei Projekte und Investitionen in benachteiligten Stadtquartieren, die Impulse für die Stadtentwicklung auslösen, aber aufgrund ihrer hohen Risiken von der Privatwirtschaft allein nicht umgesetzt werden. Diese Projekte sind mit hohen positiven externen Effekten für die Quartiere verbunden, in denen sie umgesetzt werden. Da die externen Effekte aber nicht ausreichend über den Markt entgolten werden, ist es ordnungspolitisch legitim, diese Vorhaben staatlicherseits möglichst effizient zu fördern (vgl. Fritsch, Wein, Ewers 2007; Simons 2007: 5).

Die Finanzierung dieser Projekte soll durch Stadtentwicklungsfonds unterstützt werden. Ein Stadtentwicklungsfonds ist ein Fonds, der in öffentlich-private Partnerschaften und andere Projekte investiert, die Teil eines integrierten Stadtentwicklungsplanes sind. Um Mittel im Rahmen von JESSICA in Anspruch nehmen zu können, muss der Stadtentwicklungsfonds unter anderem ausreichende Kompetenzen und die Unabhängigkeit des Managements nachweisen, einen umfassenden Business Plan und Budgets für die Durchführung von geeigneten Projekten vorlegen, sowie einen soliden finanziellen Hintergrund haben. Stadtentwicklungsfonds können auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene eingerichtet werden, um so den integrierten Stadtentwicklungsplänen und den Investoreninteressen Rechnung zu tragen (vgl. Europäische Investitionsbank 2007).

Fasst man die möglichen Vorteile von Stadtentwicklungsfonds zusammen, sind folgende Punkte von Bedeutung:

- Stadtentwicklungsfonds ermöglichen Schlüsselinvestitionen in benachteiligten Stadtgebieten, die aufgrund des hohen Erfolgsrisikos von Privaten allein nicht getätigt werden; diese Schlüsselinvestitionen ziehen häufig private Investitionen nach sich und tragen so nachhaltig zur Stabilisierung benachteiligter Quartiere bei.
- JESSICA ermöglicht die Wiederverwendung von EFRE-Mitteln, wenn Stadtentwicklungsfonds ihre Mittel vor Ablauf der Strukturfondsperiode (2013 + 2 J., d.h. bis Ende 2015) in förderungswürdige Projekte investieren. Erträge bzw. Einnahmen aus diesen Investitionen können entweder vom Fonds einbehalten und weiter für die Fondszwecke genutzt werden, oder aber an die Verwaltungsbehörden zur Förderung neuer Stadtentwicklungsprojekte zurückgegeben werden. Zudem ist innerhalb der Strukturfondsperiode eine gewinnbringende Zwischenanlage der EFRE-Mittel des Fonds möglich, bevor der Fonds in konkrete Projekte investiert.
- Durch geeignete Strategien der Risikoaufteilung zwischen öffentlichen und privaten Investoren kann über

die Einbindung von Strukturfondsmitteln zusätzliches Privatkapital in Stadtentwicklungsinvestitionen gelenkt werden. Über die Einbeziehung des privaten Sektors können auch zusätzliche Kompetenzen bei der Durchführung und dem Management von Projekten eingebunden werden. Privatwirtschaftliche Investitionen erfüllen in einigen Fällen mitunter sogar die Anforderungen für die Kofinanzierung durch den betreffenden Mitgliedstaat.

- JESSICA erhöht die Flexibilität der Nutzung von EFRE-Mitteln. Dies gilt sowohl unter dem Gesichtspunkt einer breiteren Förderfähigkeit von Ausgaben als auch im Hinblick auf die Tatsache, dass JESSICA-Mittel die Form von Eigenkapital, Darlehen oder Garantien annehmen können.
- Im Zuge von JESSICA werden Finanzierungsinstrumente zur Unterstützung langfristig ausgerichteter Stadtentwicklungsinvestitionen entstehen, wodurch wiederum das Wachstum von Märkten für Investitionen in nachhaltige Stadtentwicklung gestärkt wird (Opitz, Bukowski 2006: 46).

Neben den Vorteilen der JESSICA-Initiative ist auch auf Grenzen der Anwendbarkeit im Rahmen der nachhaltigen Stadtentwicklung hinzuweisen; so ist zu betonen, dass Zuschüsse zur Umsetzung von Stadtentwicklungsprojekten mit geringen oder keinen Erträgen besser geeignet sind, weil hier die Logik der JESSICA-Instrumente nicht greift, und zudem die Verwaltungskosten deutlich geringer ausfallen.

Der Anwendungsbereich für revolvingende Finanzierungsinstrumente liegt bei Projekten, die einen entsprechenden stadtentwicklungspolitischen Nutzen haben, aber unter Marktkonditionen von Privaten allein aufgrund zu geringer Renditen bzw. zu hoher Risiken nicht realisiert werden. Gleichzeitig ist auszuloten, wie die Projekte bzw. Teile davon so strukturiert werden können, dass sie mit entsprechend hoher Wahrscheinlichkeit Einnahmen bzw. Erträge generieren. Sollen die Projekte über mit EFRE-Mitteln gespeiste Fonds finanziert werden, ist zudem auf die Förderfähigkeit im Rahmen des EFRE zu achten. Entsprechend ergeben sich folgende Bereiche (Simons 2007):

- Sanierung und Neuerschließung von Brachflächen mit anschließender Veräußerung,
- Kindergärten, (Privat)Schulen, Aus- und Weiterbildungsinstitutionen, (private) Hochschulen,
- Krankenhäuser, Rehabilitationszentren usw.,
- Konzert- und Kunsthallen, Theater, Sportstätten; Denkmalschutz unter Einbeziehung kommerzieller Nutzungen,
- Gewerbeparks, Technologiezentren sowie umweltverträgliche ÖPNV-Projekte,

- Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz und Entwicklung erneuerbarer Energien konzentriert auf bestimmte Stadtquartiere.

3 Landesentwicklungsgesellschaften in Deutschland

3.1 Zur Historie: Vom Anfang bis heute

Die Landesentwicklungsgesellschaften sind ein bewährtes Instrument zur Förderung des Wohnungsbaus und der Stadtentwicklung in Deutschland. Bereits in der Weimarer Republik wurden ihre Vorläufer, die „Wohnungsfürsorgegesellschaften“ oder „Heimstätten“ als staatliches Instrument zur Beseitigung der Wohnungsnot gegründet. Gesellschafter waren neben dem preußischen Staat und den Ländern auch die Provinzen, Landkreise, Kommunen sowie Baugesellschaften und Landesversicherungsanstalten (vgl. Thiele 1962: 5–19). Die Aufgabe der breiten Wohnungsversorgung wurde auch nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland erhalten. Im Laufe der Zeit dehnten die Landesentwicklungsgesellschaften ihren Tätigkeitsbereich schrittweise auf Handlungsfelder wie z. B. Stadtplanung, Stadtsanierung und Flächenentwicklung aus (Landesentwicklung). Nach dem 2. Weltkrieg nahmen nur die Landesentwicklungsgesellschaften in den westlichen Bundesländern ihre Aktivitäten wieder auf. Die Kerntätigkeit stellte der Wiederaufbau dar, bei dem der reine Wohnungsbau im Vordergrund stand (vgl. Eisold 2005: 174).

Mit der Wiedervereinigung lebten die Landesentwicklungsgesellschaften in den neuen Ländern wieder auf. Sie wurden als Instrument der jeweiligen Landesregierung zur Bewältigung der wirtschaftlichen und infrastrukturellen Herausforderungen gegründet. Mit dem Erreichen einer bedarfsgerechten Wohnungsversorgung (in den alten Ländern seit ca. 1990, in den neuen Ländern seit ca. 1997) ist mit dem Wohnungsbau ein zentraler Tätigkeitsbereich der Landesentwicklungsgesellschaften entfallen. Entsprechend fand und findet in mehreren Ländern eine (Teil-)Privatisierung der Landesentwicklungsgesellschaften statt. Diese wurde begleitet von einer stärkeren Zuwendung zu privaten Auftraggebern und einer größeren Eigenverantwortung der Unternehmen. Bei den ostdeutschen Landesentwicklungsgesellschaften überwiegt die Funktion als Instrument der Strukturpolitik gegenüber der Erzielung von Gewinnen bzw. Deckungsbeiträgen (vgl. ebd.: 143 f., 181).

Neben der Entspannung auf dem Wohnungsmarkt haben wirtschaftliche Schiefagen zur faktischen Insolvenz von Landesentwicklungsgesellschaften geführt (Mallwitz 2004, Richter 2001, Schmalz 2000).¹ Finanzpolitische Erwägungen der Länder komplettieren die Gründe für den Verkauf von Landesentwicklungsgesellschaften (Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Baden-Württemberg). Gegenwärtig sind von den ehemals 14 Landesentwicklungsgesellschaften noch sechs als traditionelle Landesentwicklungsgesellschaften tätig.

Die privatisierten Unternehmen zeigen ein uneinheitliches Bild. Die Gesellschaften der Länder Berlin, Sachsen, Brandenburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz wurden an private Wohnungsunternehmen verkauft. Im Zuge der Privatisierungen ist das öffentliche Aufgabenfeld der Stadt- und Grundstücksentwicklung häufig aus der übernommenen Landesentwicklungsgesellschaft herausgelöst und komplett abgestoßen worden.

Die *LEG Bayern* und die *LEG Baden Württemberg* wurden vollständig an die jeweiligen öffentlichen Landesbanken verkauft. So kann das Land über die Landesbanken weiterhin seinen Einfluss auf die Tätigkeiten der Unternehmen wahren, wenngleich bei diesen Gesellschaften, wegen der von den Eigentümern artikulierten Gewinnerwartungen, ein Rückzug aus öffentlich orientierten Stadtentwicklungsaktivitäten stattfindet.

Andere Länder haben zunächst nur Unternehmensanteile an ihre öffentlichen Kreditinstitute verkauft. Über diese PPP-Konstruktionen hatten die Länder weiter Einfluss auf die Aufgabenerfüllung. Lediglich die sachsen-anhaltinische Landesentwicklungsgesellschaft *SALEG* stellt derzeit noch ein Beispiel einer solchen Teilprivatisierung dar. Anteile dieser Gesellschaft sind im Besitz der Landesbank. Nach der Teilprivatisierung ist es in den Fällen der *NILEG*, und der *LEG Schleswig-Holstein* zu einem vollständigen Verkauf an ein privates Immobilienunternehmen gekommen. Traditionell an der *LEG NRW* beteiligt war die WestLB, deren Anteile nach ihrer Aufspaltung im Jahre 2002 in die *NRW.BANK* übergingen. Die *LEG NRW* ist zuletzt privatisiert worden.²

Die ostdeutschen Landesentwicklungsgesellschaften Thüringen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern sowie die fusionierte *Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte/Wohnstadt* und die *LEG Saar* sind noch mehrheitlich im Besitz der Länder.

3.2 Breites Aufgabenspektrum

Die noch in öffentlicher Hand verbliebenen Landesentwicklungsgesellschaften erfüllen ein Aufgabenspektrum,

dessen Schwerpunkt in den westdeutschen Ländern Hessen und Baden-Württemberg nach wie vor die Immobilienbewirtschaftung und -verwaltung bildet. Als Dienstleister in der Stadt- und Standortentwicklung für öffentliche und private Auftraggeber besitzen die Entwicklungsgesellschaften eine seit den 1970er Jahren gewachsene Kompetenz. Ihr Dienstleistungsangebot umfasst hier alle Aufgaben rund um die Flächen- und Immobilienentwicklung (*LBBW Immobilien GmbH 2007; LEG NRW 2007; Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte 2007*). Viele der realisierten Projekte haben in den Kommunen eine gewichtige strukturpolitische Bedeutung: Sie tragen zur Entstehung neuer Arbeitsplätze bei, ergänzen das Konsum- und Dienstleistungsangebot und stärken die lokale Wirtschaftskraft (das sind die Schlüsselprojekte im Sinne von JESSICA). Darüber hinaus werden von allen Landesentwicklungsgesellschaften auch städtebauliche Planungen erarbeitet.

In Thüringen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern spiegelt sich die strukturpolitische Ausrichtung der Landesentwicklungsgesellschaften in ihrem Tätigkeitspektrum wider. Die Schwerpunkte liegen neben der Stadtsanierung und dem Stadtumbau in der Konversion ehemaliger militärischer Liegenschaften und der Umnutzung von Industriebrachen (www.saleg.de, www.egs-mv.de). Die Thüringer LEG besitzt zudem auch das Mandat zur Wirtschaftsförderung (www.leg-thueringen.de).

Knappe öffentliche Mittel, Gewinnerwartungen der Eigentümer und private Konkurrenz (z. B. im Bauträgergeschäft) zwingen die Landesentwicklungsgesellschaften heute betriebswirtschaftlich orientiert zu handeln. Entsprechend werden Gewinne versprechende Bereiche ausgebaut wie z. B. die Projektsteuerung, Erschließung und Vermarktung von Bauland sowie der Immobilienhandel. Planerische Aufgaben auf kommunaler und regionaler Ebene werden i. d. R. nur übernommen, wenn sie in größere, gewinnbringende Projekte zu integrieren sind. Projekte für Kommunen werden nach wie vor wahrgenommen, ihr Anteil am Umsatz ist aber in den letzten Jahren gesunken (vgl. Eisold 2005: 174f., 188).

Tabelle 1
Aufgaben und Strukturen der Landesentwicklungsgesellschaften 2008

Land	Name der Gesellschaft	Gesellschafter	Stammkapital	Aufgaben/ Geschäftsfelder
Thüringen	LEG Thüringen mbH	100 % Freistaat Thüringen	25,59 Mio. €	Wirtschaftsförderung und Immobilienmanagement, Stadtentwicklung, Regionalmanagement, Konversion von Militärflächen, Industrieflächen Management
Sachsen-Anhalt	Sachsen-Anhaltinische Landesentwicklungsgesellschaft (SALEG)	56,6 % Norddeutsche LB 27 % Land Sachsen-Anhalt 11 % Sparkassenbeteiligungsverband Sachsen-Anhalt 5,4 % div. Versicherungen, Sparkassen und Städte	9,53 Mio €	Stadtsanierung und -umbau, Erschließung und Vermarktung von Wohn- und Gewerbebauland, Stadt- und Regionalplanung, Immobilienmanagement und -investment
Mecklenburg-Vorpommern	Unternehmensverbund Landgesellschaft e.V., LGE Landesgründerwerb, EGS Entwicklungsgesellschaft mbH	50,5 % Land MV, 28,6 % Landgesellschaft M-V, 11 % Deutsche Postbank AG, 9,8 % Landwirtschaftliche Rentenbank	10,23 Mio. € Landgesellschaft MV 0,51 Mio. € LGE Landesgründerwerb, 0,05 Mio. € EGS Entwicklungsgesellschaft	Stadterneuerung, Stadttumbau, Akquisition und Betreuung von EU-Fördermitteln, Stadt- und Regionalentwicklung
Hessen	Unternehmensgruppe Nassausische Heimstätte/ Wohnstadt	54 % Land Hessen 37 % Stadt Frankfurt 7 % Stadt Wiesbaden 2 % div. Städte und Kreise	109,86 Mio. € Nassausische Heimstätte 36,72 Mio. € WOHNSTADT	Wohnungsbau und -verwaltung, Stadterneuerung und -sanierung, Standortentwicklung, Bauleitplanung
Saarland	LEG Saar	89,8 % Strukturholding Saar 1,7 % Sparkassen- und Giroverband 2,5 % Landesbank Girozentrale 0,8 % Bank 1 Saar eG 5,2 % div. Kreise und Städte	1,84 Mio. €	Flächenerschließung, Infrastruktur- und Standortförderung, ökologische Stadterneuerung, Revitalisierung von Gewerbe- und Industriebrachen, Investitionsmaßnahmen, Wohnungsbau und -verwaltung
Baden-Württemberg	LBBW Immobilien GmbH	90 % Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) 10 % Kreissparkasse Biberach	693,55 Mio. €	Wohnungsbewirtschaftung, Immobilienhandel, Wohn- und Gewerbeimmobilienentwicklung, Stadtentwicklung
Nordrhein-Westfalen	LEG Landesentwicklungsgesellschaft NRW GmbH	Privatisiert im Juni 2008. Übertragung der Sparte „Public Services“ auf das Land NRW.		Sparte „Public Services“: Stadtentwicklung, Flächenentwicklung, treuhänderische Bewirtschaftung des Grundstücksfonds NRW, Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklung

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Geschäftsberichte und Webseiten der Unternehmen

Tabelle 2
„blueprint“ Kapitalstruktur

	Einlagen in £		Insgesamt
	Grundstücke	Liquidität	
EMDA	23 Mio. £		23 Mio.
English Partnerships	2 Mio. £	4 Mio.	6 Mio.
Igloo		12 Mio.	12 Mio.
Summe	25 Mio. £	16 Mio.	41 Mio.

Quelle: Earl, Robin 2006: Regeneration through Public-Private Partnership in England, Vortrag am 30.9.2006 in Berlin

4 Parallelen und Anknüpfungspunkte zum britischen Stadtentwicklungsfonds „blueprint“

4.1 Der britische Stadtentwicklungsfonds „blueprint“

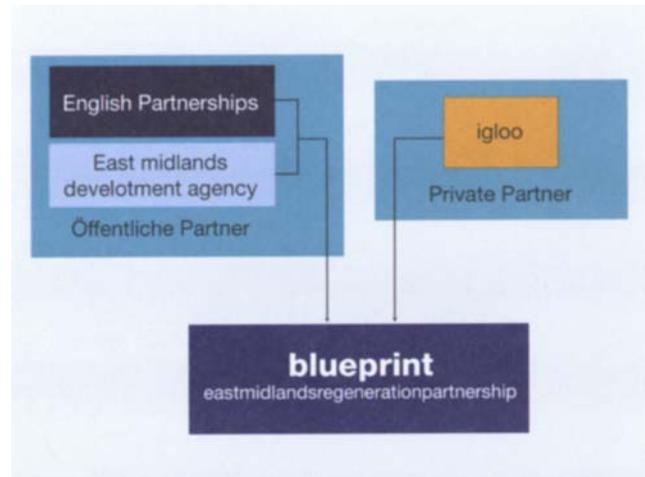
Ein in Großbritannien realisierter Stadtentwicklungsfonds ist *blueprint*. *blueprint* ist eine gleichberechtigte öffentlich-private Partnerschaft mit der Aufgabe, Grundstücks- und Immobilieneigentum zu halten und Flächen und Immobilien im Gebiet der East Midlands zu entwickeln (www.englishpartnerships.co.uk/blueprint.htm). Tabelle 2 zeigt die Kapitalstruktur des Fonds.

blueprint ist also so genannte Limited Partnership zwischen der *East Midlands Development Agency (EMDA)*, *English Partnerships* und dem privaten Partner *Igloo Regeneration* organisiert (Abbildung 1). Der Fonds verfügt über ein Ausgangsportfolio an Revitalisierungsflächen in Leicester, Derby und Nottingham mit einem Entwicklungsvolumen von über 500 Mio. £. Weitere Flächen sollen hinzukommen, wenn es dem Fonds gelingt, seine Flächen zu recyceln. Ziel ist es dann, die sog. Regional Urban Priority Areas zu revitalisieren, die dann auch Corbym, Northhampton und Lincoln umfassen sollen.

blueprint hat Grundstücke im Wert von rund 35. Mio. £ von der EMDA und von English Partnerships erworben und wird zusätzlich ein Portfolio mit Beteiligungen an Klein(st)unternehmen in der Region aufbauen, die bisher von *Innes England* gemanaged wurden. Der Fonds wird vom Auftrag her eng mit den lokalen Gebietskörperschaften der Region zusammenarbeiten. *blueprint* soll neue Standards im Bereich städtischer Revitalisierung setzen. Ein weiteres Ziel des Fonds ist es, Projekte umzusetzen, die sich durch baukulturelle Qualität, Nachhaltigkeit und ihre Vielfalt auszeichnen, um wirtschaftliches Wachstum mit dem Schwerpunkt der Creative-Industries in den East Midlands zu unterstützen.

blueprint zielt darauf ab, Räume nachhaltig zu entwickeln, die hohen ästhetischen Ansprüchen ebenso genügen wie denen an Nützlichkeit und Funktionalität, um so auch Innovation im wirtschaftlichen Kontext zu fördern. Für diese Ambitionen wurde der private Partner *Igloo* gewonnen, der seinerseits eine Partnerschaft aus „pension and life funds“

Abbildung 1
Partner im Fonds „blueprint“



Quelle: Earl, Robin 2006: Regeneration through Public-Private Partnership in England, Vortrag am 30.9.2006 in Berlin

darstellt, die von *Morley Fund Management* gemanaged wird. Morley ist als Entwickler und Investor im Bereich der Stadtentwicklung und Stadterneuerung in Großbritannien engagiert. Igloo ist spezialisiert auf städtebauliche Investitionen im Bereich der Nutzungsmischung, die in öffentlich-privaten Partnerschaften entwickelt und umgesetzt werden. Alle Investments, die Igloo durchführt, müssen zudem dem im Unternehmensleitbild festgeschriebenen Grundsatz der „sozial verantwortungsvollen Investitionspolitik“ genügen³.

blueprint ist einer der britischen Stadtentwicklungsfonds, die der JESSICA-Idee im Grundsatz Pate gestanden haben. Der Fonds weist weitgehende Parallelen zur Struktur und Aufgabenwahrnehmung deutscher Landesentwicklungsgesellschaften in der Stadtentwicklung auf, wie die folgenden zwei Beispiele zeigen.

4.2 LBBW Immobilien Kommunalentwicklung GmbH in Baden-Württemberg

Die *LEG Baden-Württemberg* befindet sich bereits seit 1997 im Besitz der Landesbank. Im Jahr 2001 wurden drei Stadtentwicklungstöchter der Landesbank Baden-Württemberg unter dem Dach der Kommunalentwicklung zusammengeführt. Die LEG Baden-Württemberg ist Hauptgesellschafterin der *LBBW Immobilien Kommunalentwicklung GmbH*. Stadtentwicklungsaufgaben der LEG Baden-Württemberg haben sich in den letzten 15 Jahren bezogen auf den Umsatz fast verdoppelt. Zum Leistungsspektrum der Kommunalentwicklungsgesellschaft gehören Stadtplanung, Stadtsanierung und Dorferneuerung, Baulandentwicklung, Projektmanagement und Wirtschaftsförderung sowie Grundstücksentwicklung für Private (www.kommunalentwicklung.de).

Als Sanierungs- und Entwicklungsträger ist die *LBBW Immobilien Kommunalentwicklung GmbH* beratend oder

Abbildung 2
Konzernstruktur der LBBW Immobilien

LBBW Immobilien GmbH Stuttgart			
Immobilienbestände	Asset Management	Development	Real Estate Services
LEG Baden-Württemberg Wohnungsgesellschaft mbH & Co.KG	LBBW Immobilien Management Wohnen GmbH	LBBW Immobilien Development GmbH	LBBW Immobilien Projektmanagement GmbH
LEG Baden- Württemberg Wohnungsverwaltungs- gesellschaft mbH & Co.KG	LBBW Immobilien Management Gewerbe GmbH	LBBW Immobilien Capital GmbH	LBBW Immobilien Kommunalentwicklung GmbH
Eisenbahn-Siedlungs- gesellschaft Stuttgart gGmbH	LBBW Immobilien Gebäude-Service GmbH	Auslands- und Objekt- Gesellschaften	IRP Immobilien-Gesellschaft Rheinland Pfalz mbH
LBBW Immobilien Wohnungsprivatisierung GmbH			Kommunalbau Rheinland-Pfalz GmbH
Bahnhofplatz-Gesellschaft Stuttgart AG			LBBW Immobilien Landsiedlung GmbH
Industriehof AG			
Schlossgartenbau AG			

Quelle: LBBW (2008), im Internet unter www.lbbw-immobilien.de/organigramm_339_266.htm

als Treuhänder tätig und hat in mehr als 400 Städten und Gemeinden Maßnahmen der Stadt- und Dorferneuerung planerisch und verwaltungstechnisch betreut. Von der Unterstützung der Kommunen bei der Beantragung von Fördermitteln bis zur Durchführung und Abrechnung werden Sanierungsvorhaben, Umnutzungen von Gewerbebrachen und Verkehrsflächen oder Konversionen ehemaliger Militärareale begleitet.

Darüber hinaus hat die *LBBW Immobilien Kommunalentwicklung GmbH* seit über 30 Jahren praktische Erfahrungen in der Finanzierung und Realisierung von kommunalen Vorhaben außerhalb des öffentlichen Haushalts gesammelt. Sie ist bemüht, als Schnittstelle zwischen privatem Investor und Förderinstitut zu agieren. Möglichkeiten für erfolgreiche Public Private Partnerships in der Stadtentwicklung bieten sich in Erschließungsmaßnahmen für Wohnbau- und Gewerbegebiete, Konversionsprojekten und Stadterneuerungsmaßnahmen.

Zwei großflächige Konversionsvorhaben, die dem Modell eines Stadtentwicklungsfonds durch seine Risikostrategie nahe kommen, stellen die „Bahnstadt Heidelberg“ (www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1140338/index.html) und die Konversionsflächen in Bad Kreuznach (www.bkeg.de/index.php?id=58) dar. Für die Entwicklung und Vermarktung der Konversionsflächen wurden eigene öffentlich-private Entwicklungsgesellschaften gegründet, die diese Flächen erworben haben. Gesellschafter der Entwicklungsgesellschaften sind jeweils zu gleichen Teilen die Kommunalentwicklung Baden-Württemberg, die jeweilige Stadt und Sparkasse. In Heidelberg bildet das ehemalige Güterbahnhofsgelände mit angrenzenden Militärarealen eine zusammenhängende Entwicklungsfläche von insgesamt 100 ha in unmittelbarer Nähe zum Haupt-

bahnhof und zur Innenstadt. Auf dem Areal soll ein gemischtes Stadtquartier entstehen, das Arbeitsplätze, Handelsflächen und erschwinglichen Wohnraum für Familien mit entsprechender Infrastruktur sowie einen „Campus II“ mit Forschungseinrichtungen und wissenschaftsnaher Produktion umfasst. In Bad Kreuznach soll ein 45 ha großes Konversionsgelände in direkter Nähe zur Innenstadt durch Investitionen von rund 200 Mio. € in neues Wohnen und Gewerbe entwickelt werden. Im Gegensatz zum Heidelberger Projekt wird die Entwicklungsmaßnahme in Bad Kreuznach mit Mitteln der Städtebauförderung des Landes Rheinland-Pfalz unterstützt. Der Realisierungszeitraum für diese Großprojekte liegt bei 15 bis 20 Jahren. Neben einer tragfähigen Planungskonzeption und einer soliden Finanzierung sind verlässliche Partner und verbindliche Kooperationsvereinbarungen für eine erfolgreiche Realisierung unabdingbar.

Das Tätigkeitsspektrum der *LBBW Immobilien Kommunalentwicklung GmbH* zeigt, dass sie als „Scharnier“ zwischen privaten Investoren und öffentlicher Hand über wertvolle Erfahrungen für die Umsetzung von JESSICA-Instrumenten verfügt. Schon jetzt besteht bei der LBBW Kommunalentwicklung ein starkes Interesse an der Entwicklung von Stadtentwicklungsfonds.

4.3 LEG Stadtentwicklung GmbH in Nordrhein-Westfalen

Im Zuge der Privatisierung der *LEG NRW* wurde die Sparte „Public Services“ aus dem Konzern herausgelöst und dessen Geschäftsfelder aus strukturpolitischen Gründen beim Land NRW angesiedelt (Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2008). Die *LEG NRW* war in diesem Unternehmensfeld mit ihrer Tochtergesellschaft *LEG Stadtent-*

Abbildung 3
Drei-Sparten-Modell der LEG NRW

LEG Landesentwicklungsgesellschaft NRW GmbH			
Wohnen	Development	Public Services	Weitere Beteiligungen, z.B.
LEG Wohnen Düsseldorf GmbH	LEG Standort- und Projektentwicklung Bielefeld GmbH	LEG Stadtentwicklung GmbH & Co. KG	EGC Energie- und Gebäudetechnik- Control GmbH
LEG Wohnen Dortmund GmbH	LEG Standort- und Projektentwicklung Düsseldorf GmbH	LEG Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklung GmbH	LCS Consulting und Service GmbH
LEG Wohnen Köln GmbH	LEG Standort- und Projektentwicklung Essen GmbH	GSA Sachsen Anhalt GmbH	EG RP Rheinland Pfalz
LEG Gesellschaft für Vertrieb und Mieterprivatisierung mbH	LEG Standort- und Projektentwicklung Köln GmbH		
LEG Betreuung von Wohneigentum GmbH	LEG Bauträger GmbH		
Beteiligungsgesellschaften	Facility Management GmbH		
- Ruhr-Lippe	Projektgesellschaften, z.B.		
- WG Münsterland	- LEG Bauen und Wohnen		
- Ravensberger Heimstätte	- Eifelplatz		
- GeWo Castrop-Rauxel	- SILO Rheinauhafen		
- GWN Münster	- ECR Rheinauhafen		
- LEG Immobilien	- Area of Sports		
	- Tannenstraße		

Quelle: LEG NRW, Geschäftsbericht 2006, Düsseldorf.

wicklung GmbH & Co. KG im Bereich der Stadtentwicklung tätig. Der Anteil von Dienstleistungen im Bereich Stadtentwicklung am Gesamtumsatz der LEG NRW betrug im Mittel rund 4% (ca. 15 bis 20 Mio. €), dagegen überwiegend das Geschäftsfeld Wohnungswesen mit ca. 90%. Das Leistungsspektrum der LEG Stadtentwicklung GmbH umfasst die Entwicklung von Flächen vom Ankaufmanagement hin bis zur Vermarktung. Als Sanierungs- und Entwicklungsträger besitzt die Gesellschaft ein breites Erfahrungsspektrum aus über 25 Jahren Tätigkeit, welches die Durchführung von Treuhandmaßnahmen, das Management von öffentlichen Vergabeverfahren sowie eine kostengerechte Projektsteuerung und -durchführung in allen Projekten der Flächenentwicklung einschließt. Die Umsatzstruktur der LEG Stadtentwicklung GmbH setzt sich zu 50% aus Aufträgen des Landes – im Wesentlichen innerhalb der Bewirtschaftung des Grundstücksfonds NRW, zu 25% aus Mitteln der Städte und Gemeinden für die Kommunalflächenentwicklung sowie zu 25% aus Aufträgen innerhalb der LEG NRW – hauptsächlich im Bauconsulting für die Sparte Development – zusammen. In geringem Umfang arbeitet die LEG Stadtentwicklung GmbH in der Flächenentwicklung auch für private Auftraggeber, der Anteil ist mit 2–3% des Umsatzes jedoch gering (LEG Stadtentwicklung im Gespräch am 12.03.2008).

Mit der Treuhandenschaft des NRW Grundstücksfonds versucht die LEG Stadtentwicklung GmbH bereits seit 27 Jahren Teile der JESSICA-Idee umzusetzen. Die treuhänderische Bewirtschaftung des Grundstücksfonds NRW ist ein strukturpolitisches Instrument des Landes. Mit Hil-

fe des Grundstücksfonds können Kommunen Flächen recyceln, an deren Entwicklung private Investoren nicht interessiert sind. Der Fonds übernimmt die Risiken für die Entwicklung der Industriebrachen, stellt durch die LEG Stadtentwicklung GmbH das Know-how etwa bei der Altlastenbehandlung bereit und erledigt so die technische und finanzielle Realisation. Die Wirkung des revolving-Prinzips ist bislang jedoch begrenzt. Die Rentierlichkeitsquote liegt nur bei etwa 20%, daher ist der Grundstücksfonds NRW sehr stark von Fördermitteln abhängig. Die durch die Aufbereitung dieser Brachen zwangsläufig auftretenden Defizite im Grundstücksfonds werden, über die Erlöse aus dem Verkauf der sanierten Flächen hinaus, durch Mittel aus dem Landeshaushalt und durch Zuschüsse aus den Förderprogrammen des Landes (Regionale Wirtschaftsförderung, Städtebauförderung), des Bundes (Strukturhilfemittel) und der EU ausgeglichen. So wurden seit seiner Gründung im Jahr 1980 bis Ende 2004 im Rahmen des Grundstücksfonds über 1,7 Milliarden Euro investiert und fast zwei Drittel der in den Fonds übernommenen Brachflächen aufbereitet, erschlossen und an Käufer veräußert (LEG NRW 2005: 10–21). Die über die Erfüllung dieser Aufgabe seit mehr als 25 Jahren gewonnenen Erkenntnisse, insbesondere die Erfahrungen von Investitionen unter sehr schwierigen Marktbedingungen, können in neue Konzepte eingebracht werden, die u. U. den JESSICA-Anforderungen entsprechen und mit diesen neuen Instrumenten umsetzbar wären.

Derzeit erarbeitet das Ministerium für Bauen und Verkehr NRW mit dem Wirtschaftsministerium, der NRW-Bank

und der *LEG Stadtentwicklung*, im Rahmen des operationalen Programms 2007–2013 für den EFRE, an der Implementierung eines Stadtentwicklungsfonds in Nordrhein-Westfalen. Die Privatisierung der *LEG NRW* wird sich vermutlich nicht negativ auf dieses Bemühen auswirken, da in diesem Fall der Unternehmensbereich „Public Services“ dem Land übertragen wird. Auch wenn sich hierdurch natürlich eine öffentlich dominierte Kapitalstruktur dieser Gesellschaft ergibt, wird das Know-how erhalten bleiben; das bedeutet auch, dass sich – bei entsprechender Umsetzung von JESSICA in NRW – konkrete Optionen für neue PPP-Lösungen nach dem britischen Vorbild des Fonds blueprint ergeben.

5 Fazit

Die in Großbritannien agierenden Stadtentwicklungsfonds wie z. B. *blueprint* haben der JESSICA-Initiative der Europäischen Kommission Pate gestanden. Ein Blick nach Deutschland zeigt, dass hier die Landesentwicklungsgesellschaften im Umfeld der Ziele von JESSICA bereits aktiv sind und über wertvolle Erfahrungen zur Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds in Deutschland verfügen. Zu nennen sind die treuhänderische Entwicklung von Revitalisierungsflächen, die Entwicklung und Vermarktung von Flächen und Immobilien aus einer Hand.

Nicht zuletzt aus rechtlichen Gründen sind bei der Implementierung von Stadtentwicklungsfonds i. d. R. Banken zu beteiligen (insbes. bei Kreditvergaben im Rahmen der Fondsaktivitäten). Hier verfügen die Landesförderinstitute aus der Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen über wichtiges Know-how bei der Entwicklung von Fondsstrukturen unter Einbindung öffentlicher Mittel. Hinzu kommen Kompetenzen im Fondsmanagement, zu dem die Investitionsentscheidungen im operativen Geschäft und die Kostenkalkulation innerhalb des Fonds gehören. Die Entwicklung und Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds auf Länderebene bietet sich daher in Kooperation zwischen Landesentwicklungsgesellschaften und Landesförderbanken als spezialisierte Finanzdienstleister an. Die Förderbanken haben spezifische Kompetenzen zur Klärung von technischen Rahmenbedingungen und bei der Übernahme des Fondsmanagements. Landesentwicklungsgesellschaften besitzen die fachliche Kompetenz, potenziell geeignete Projekte für die Finanzierung über einen Stadtentwicklungsfonds zu analysieren und die zur Verfügung stehenden Mittel mit guten Ideen umzusetzen.

Somit ergeben sich klare Aufgaben für die Landesentwicklungsgesellschaften in der JESSICA-Entwicklungsarbeit. Unter einer neuen PPP-Struktur eines Stadtentwicklungsfonds könnten die Landesentwicklungsgesellschaften mit ihrem Know-how die Steuerung der ausgewählten Stadtentwicklungsprojekte übernehmen und sicherstellen, dass die öffentlichen und privaten Ziele bei Investitionen in eine nachhaltige Stadtentwicklung umgesetzt werden.

Anmerkungen

(1) Auf die grundsätzlichen Probleme tendenziell ineffizienter Anreiz- und Steuerungsstrukturen in öffentlichen Unternehmen kann an dieser Stelle nur hingewiesen werden.

(2) Der Verkauf an den Immobilieninvestor Whitehall Real Estate Funds wurde am 11.06.2008 abgeschlossen. Bestandteil des Kaufvertrags ist eine Sozialcharta, in der über einen Zeitraum von zehn Jahren die Interessen der Mieter und Beschäftigten gewahrt werden sollen. Die Sparte Public Services, der auch die Stadtentwicklung angehört, wird aus dem Konzern herausgelöst und auf das Land übertragen (vgl. hierzu Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2008).

(3) Für weitere Details zum Unternehmen vgl. im Internet: www.igloo.uk.net.

Literatur

- Alecke, B. et al. (2008a): Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2007 bis 2013 in Deutschland. Raumforschung und Raumordnung 66, H. 3, S. 282–289.
- Alecke, B. et al. (2008b): Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2007 bis 2013 in Deutschland. In: BMVBS/BBR (Hrsg.): Forschungen, H. 132.
- Bad Kreuznach (2008): Nahe-Parks Bad Kreuznach. Stand: 09.08.08 www.bkeg.de/index.php?id=58
- Bukowski, A.; Opitz, S. (2006): Innovativer Einsatz von Strukturfondsmitteln über Fondslösungen – Ein Instrument zur Finanzierung von Stadtentwicklungsvorhaben? Werkstatt: Praxis, H. 45, S. 45–50.
- Bundesministerium für Umwelt und Reaktorsicherheit (2008): Den Herausforderungen der Energie- und Klimapolitik erfolgreich begegnen. Hintergrundpapier zur Verabschiedung des zweiten Maßnahmenpaketes des integrierten Energie- und Klimaprogramms der Bundesregierung. Stand 09.08.2008. www.bmu.bund.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/iikep2_hintergrund.pdf
- Earl, R. (2006): Regeneration through Public-Private-Partnership in England. Vortrag am 30.10.2006. Berlin.
- Eisold, T. (2004): Geschichte und Aufgaben der Landesentwicklungsgesellschaften und ihre Kooperation mit der Raumordnung. Berlin.
- EGS Entwicklungsgesellschaft (2008): Stand: 09.08.08. www.egs-mv.de English Partnerships. (2008): Blueprint. Stand: 09.08.2008. www.englishpartnerships.co.uk/blueprint.htm
- Europäische Investitionsbank (2007): JESSICA - Eine neue Art, EU-Mittel zur Förderung von nachhaltigen Investitionen und Wachstum in städtischen Gebieten einzusetzen. Luxemburg.
- Fritsch, M; Wein, T.; Ewers;H-J. (2007): Marktversagen und Wirtschaftspolitik – Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. München.
- Jakubowski, P. (2007): Stadtentwicklungsfonds im Sinne der JESSICA-Initiative – Idee und Organisation. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9, S. 579–589.
- Kolivas, G. (2007): JESSICA: Developing New European Instruments for Sustainable Urban Development. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9, S. 563–572.
- Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2008): LEG-Verkauf erfolgreich abgeschlossen/Sozialcharta wahrt die Interessen der Mieter und Beschäftigten. In: Pressemeldung vom 11.06.2008. www.nrw.de/Presseservice/meldungen/06_2008/080611FM_LEG.php
- LEG NRW (2005): LEG Magazin 2005. Düsseldorf.
- LEG NRW (2007): Geschäftsbericht 2006. Düsseldorf.
- LBBW Immobilien GmbH (2007): Geschäftsbericht 2006. Stuttgart.
- LBBW Immobilien GmbH (2008): LBBW Immobilien Kommunalentwicklung GmbH – Wir über uns. Stand: 09.08.08. www.kommunalentwicklung.de
- Leg Thüringen: Stand: 09.08.08. www.leg-thueringen.de
- Mallwitz, G. (2004): CDU und PDS: Ex-Ministerpräsident Stolpe trägt Schuld an Pleite der LEG. In: Die Welt, vom 17.08.2004.
- Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (2007): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Stand 09.08.2008. www.eu2007.de/de/News/download_docs/Mai/0524-AN/075DokumentLeipzigCharta.pdf
- Reidenbach, M. et al. (2008): Der kommunale Investitionsbedarf 2006 bis 2020. Kurzfassung. Stand 09.08.2008. www.difu.de/index.shtml?/presse/080421.shtml
- Richter, C. (2001): Zu viele Schulden – Senat löst die Entwicklungsgesellschaft auf. In: Berliner Zeitung vom 08.08.2001.
- Sachsen-Anhaltinische Landesentwicklungsgesellschaft (2007): Geschäftsbericht 2006. Magdeburg.
- Saleg (2008): Die Landesentwicklungsgesellschaft. Stand: 09.08.2008. www.saleg.de
- Schmalz, P (2000): Stoiber lehnt Schuld an der LWS-Pleite ab. In: Die Welt vom 26.10.2000.
- Simons, H. (2007) Die EU-Initiative JESSICA zur Gründung von Stadtentwicklungsfonds. Stand 09.08.2008. www.bbr.bund.de/Forschungsprogramme/AufbauOst/Zukunftsplanung/InnovativerEFRE-Einsatz/Endbericht/Zusammenfassung.pdf
- Stadt Heidelberg (2008): Heidelberg Bahnstadt – ein neuer Stadtteil entsteht. Stand: 09.08.2008 www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1140338/index.html
- Thiele, F. (1962): Die Stellung der Heimstätten in der Organisation des gemeinnützigen Wohnungswesens. In: Bundesvereinigung Deutscher Heimstätten (Hrsg.): Sonderstellung der Heimstätten. Besondere Aufsichts-, Verbands-, Prüfungs- und Musterzuständigkeit für die Heimstätten. Bonn. S. 15–19.
- Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte/Wohnstadt (2007): Geschäftsbericht 2006. Frankfurt.

Tobias Held
Friedrich-Breuer-Straße 52
53225 Bonn
T_held@gmx-net

Dr. Peter Jakobowski
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn