

Themenpapier Nr. 5 „Flächenreaktivierung durch öffentlich-private Kooperationen“

Flächenreaktivierung ist im Zusammenhang mit dem Ziel, Freiflächen vor neuen Inanspruchnahmen zu schützen ein Baustein einer wirtschaftlich und ökologisch nachhaltigen Stadtentwicklung. Ehemalige Industrie- und Konversionsflächen bieten aufgrund ihrer Lage und ihrer infrastrukturellen Erschließung sowie ihrer Ausstattung ein großes Entwicklungspotenzial. Gleichzeitig unterliegen sie – wie andere Flächennutzungen auch - umweltrechtlichen Vorgaben im Hinblick auf mögliche Nachfolgenutzungen.

In wirtschaftlich unsicheren Zeiten bilden die Finanzierung, die ordnungsgemäße Abwicklung von Planung und Durchführung der Maßnahmen, die marktgerechte Aufbereitung und die grundsätzliche Komplexität des gesamten Reaktivierungsprozesses zu hohe Hürden. So muss es Ziel sein, eine zeitnahe, wirtschaftliche, soziale und ökologische Wiederbelebung der Innenstadt innerhalb eines „konsensorientierten“ und transparenten Prozesses zu bewerkstelligen.

Dies gilt auch für Kommunen mit knappen Haushaltskassen. Wenn sie weiterhin entscheidenden Einfluss auf die Stadtentwicklung nehmen wollen, dann kann die vertrauensvolle Kooperation mit einem privaten Partner zukünftig ein sinnvoller Weg sein.

Kooperationen mit privaten Unternehmen sind bewährte Organisationsformen in der kommunalen Praxis. So finden sich private Beteiligungen an kommunalen Stadtwerken in vielen Städten und Gemeinden.

Auch wenn es für Betreibermodelle im Hoch- und Straßenbau im Rahmen von Öffentlich-Privaten Partnerschaften zahlreiche Leitfäden gibt, fehlt es an strukturierten Vorgaben und Erfahrungsberichten für Kooperationsmodelle in der Flächenreaktivierung, die verhindern, dass jede Kommune das Rad neu erfinden muss. Das Arbeitspapier greift daher einige allgemeine Informationen und Erfahrungen auf.

I. Grundvoraussetzungen und Rahmenbedingungen für Kooperationen in der Stadtentwicklung und Flächenreaktivierung

Die Vielzahl der möglichen Kooperationsmodelle beziehen sich auf eine breite Palette öffentlicher Aktivitäten - von der Infrastrukturentwicklung über die Stadtteilentwicklung bis hin zu Altlastensanierung und Rückbauleistungen.

Für die Beurteilung der Realisierungschancen einer solchen Kooperation gelten folgende Grundvoraussetzungen:

- Projekte und Gremien der öffentlich-privaten Zusammenarbeit müssen – soweit sie sich mit Fragen der Stadtplanung befassen – in die öffentlichen Planungsverfahren und politischen Entscheidungsprozesse integriert werden („Primat der Politik“),
- ein hohes Maß an Konsens im Stadtrat ist Voraussetzung für ein klares Leitbild sowie politisch verbindliche Leitlinien und Konzepte der Stadtentwicklung, die längerfristige Planungssicherheit für Investoren geben und eine sachgerechte Koordination von Einzelprojekten erlauben,
- Kooperationsprojekte bedürfen - wie alle Planungsmaßnahmen – der Beteiligung der Öffentlichkeit bzw. der von den Ergebnissen der Kooperation betroffenen Bürger,
- Öffentliche Entscheidungsträger bleiben in ihren Handlungen immer dem Allgemeinwohl verpflichtet- insbesondere in langfristiger Perspektive,
- der Interessensausgleich zwischen Stadt und privatem Partner soll in einem transparenten und einheitlichen Verfahren erfolgen,
- die von privat und öffentlich erbrachten Leistungen müssen auf Dauer von gleicher Qualität sein
- eine hinreichende Entwicklungsdynamik und realistische Wertsteigerungsmöglichkeiten durch die Baurechtsschaffung sind bedeutsam, um die Refinanzierung der Kosten und Lasten zu gewährleisten,
- regelmäßige Erfolgskontrollen sowie die grundsätzliche Bereitschaft zum kontrollierten Experiment sind notwendig, um Korrekturen an Leitlinien, Konzepten und Verfahrensweisen vornehmen zu können.

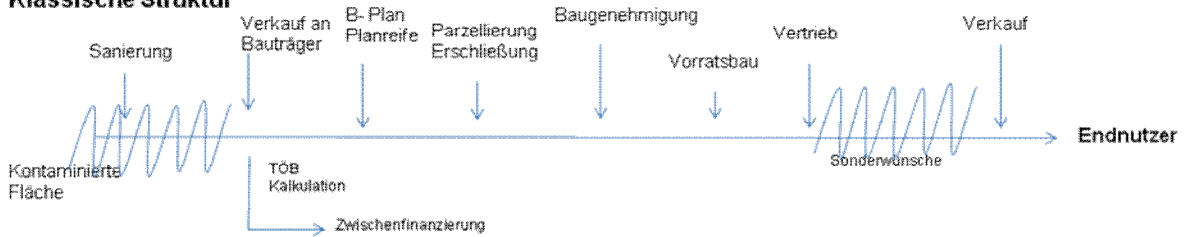
In der Vergangenheit wurden häufig diese Grundsätze bei *Betreibermodellen* der Öffentlich-privaten Partnerschaften nicht berücksichtigt. Daher werden diese Modelle teilweise kritisch gesehen.

Die beschriebenen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen verdeutlichen, dass die Kooperationen nicht als Finanzierungsinstrumente im eigentlichen Sinne betrachtet werden dürfen, sondern eher als Formen der Projektorganisation, die es ermöglichen, den Aufwand, die Chancen und Risiken sowie den Nutzen von Projekten je nach Stärken und Interessen zwischen privatwirtschaftlichen und öffentlichen Partnern zu verteilen.

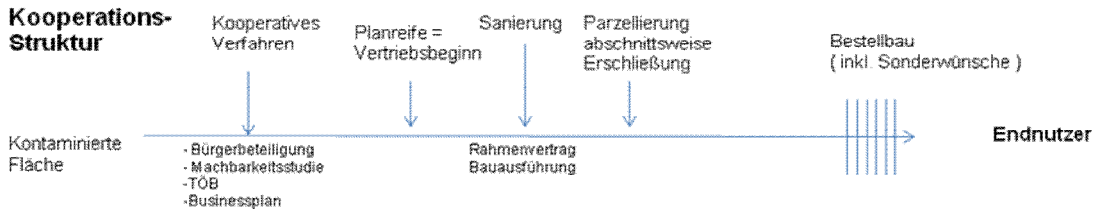
II. Öffentlich- Private Kooperationen

Mit öffentlich-privaten Kooperationen sind alle Modelle gemeint, in denen sich kommunale bzw. staatliche Institutionen und private Unternehmen zusammenschließen, um gemeinsam Projekte durchzuführen. Dabei ist es wichtig, einen Interessensausgleich und eine damit verbundene und begünstigte Win-Win-Situation zu schaffen.

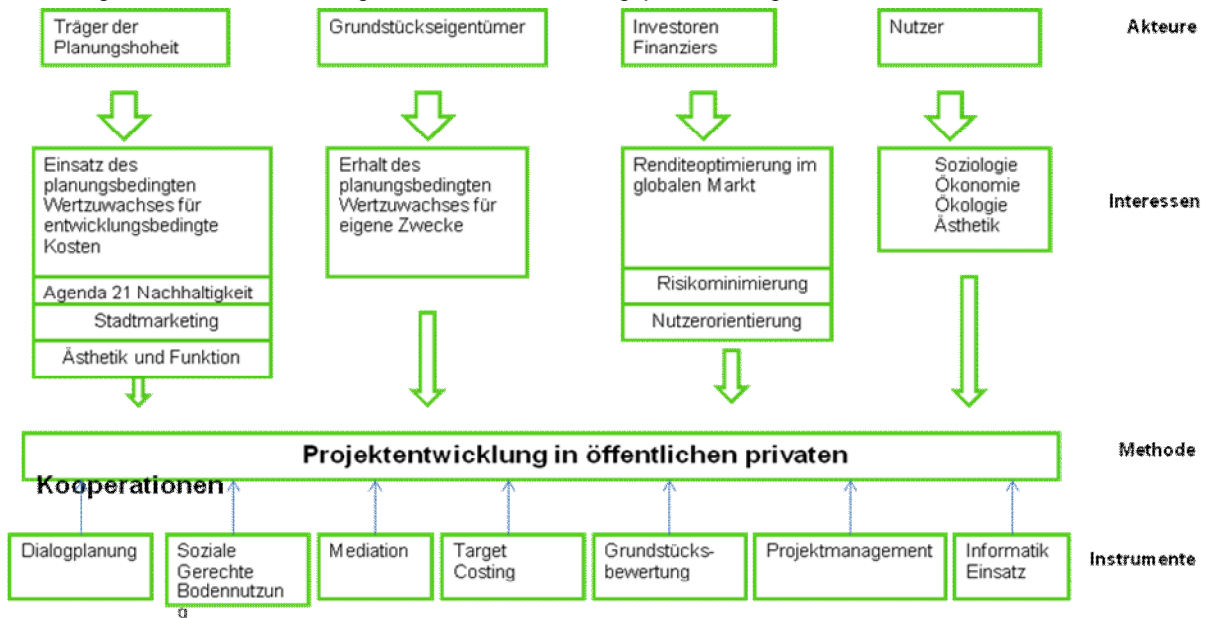
Klassische Struktur



Kooperations-Struktur

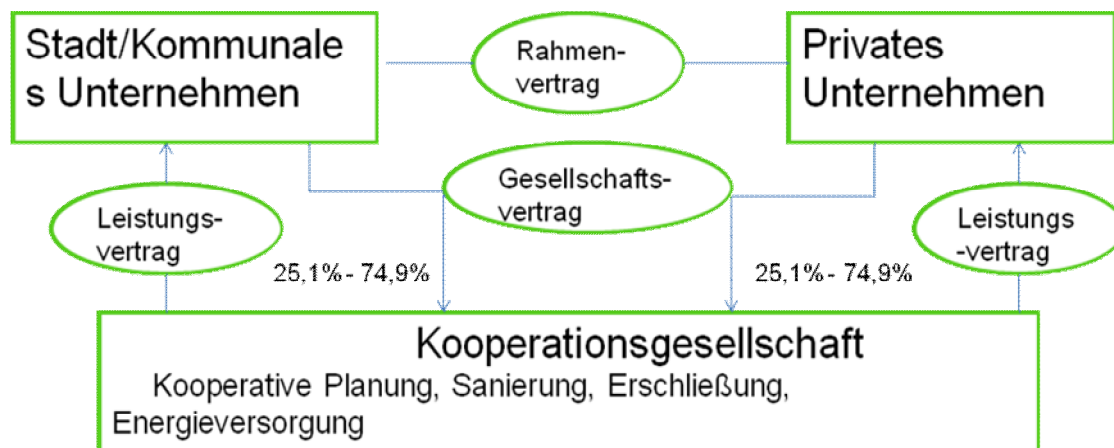


So erkennen die Kommunen zunehmend, dass die klassische Baurechtsschaffung und Grundstücksentwicklung durch einen nachfrageorientierten Planungsprozess abgelöst werden muss.



Merkmale dieses Prozesses sind die teamorientierte Organisation, die Fokussierung auf Produkt und Kunde, der Interessensausgleich zwischen öffentlichem und privatem Partner und ein straffes Zeitmanagement. Den idealen Realisierungsrahmen dieser Absichten bieten Öffentlich- Private Kooperationen.

II.1. Rechtliche Chancen und Risiken von Kooperationsprojekten



Gemeinden und private Unternehmen gründen im Rahmen von Kooperationsmodellen ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen. Dabei hält die Gemeinde regelmäßig zwischen 25,1 % und 74,9 % der Gesellschaftsanteile, um Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung zu sichern.

Die Aufgaben sollten im Gegensatz zu den Betreibermodellen von beiden Partnern, vom privaten und dem öffentlichen, wahrgenommen werden

Wichtig ist, dass eine Win-Win-Situation entsteht, in der ein Interessensausgleich stattfindet. D.h. in der Kooperation werden Aufgaben und Risiken geteilt, im Gegensatz zu einem Generalauftragnehmervertrag. Dabei übernimmt immer der Partner die Aufgabe und das Risiko, der es am Besten steuern kann. Das ist der besondere Vorteil, den das Kooperationsmodell bietet.

Gewinne und Verluste werden entsprechend der Übernahme an Aufgaben und Risiken sowie finanziellen Eigenleistungen aufgeteilt. Wer eine Teilaufgabe eigenständig übernimmt, erhält mehr Einflussrechte. Dem anderen Partner steht ein Vetorecht zu, dies gilt insbesondere in Grundsatzfragen. Die hoheitlichen Aufgaben und die wesentlichen Entscheidungskompetenzen, z.B. stadtentwicklungspolitische Ziele, bleiben somit bei der Kommune.

In der Praxis kann es sein, dass die Planungskompetenz, die Möglichkeit Fördergelder zu erhalten, die Kenntnisse des regionalen Immobilienmarktes, etc. die Kommune einbringt. Die Beiträge der privaten Unternehmen sind Kenntnisse in der Altlastenbearbeitung, gute Kontakte zu Investoren, etc. Desweiteren verpflichtet sich die Kommune zur vorrangigen Innenentwicklung. Im Gegenzug trägt das private Unternehmen hierfür das Altlastenrisiko.

Die Erfahrungen in den Niederlanden zeigen, dass mit solchen Modellen ein hohes „Wir-Gefühl“ entstehen kann, das positive Impulse für die Stadtentwicklung schafft.

Weitere politische und rechtliche Vorgaben sind zu berücksichtigen. So bestimmen sowohl die Vorgaben des öffentlichen als auch die des bürgerlichen Rechts die Vertragsgestaltung. Dabei ist zu beachten, dass die Gründung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen den jeweiligen Grenzen der kommunalwirtschaftlichen Betätigung in einem Bundesland unterliegt und der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedürfen.

Bei dem Rahmen- bzw. Kooperationsvertrag sollte daher darauf geachtet werden, dass neben einer klaren Aufgabenteilung von Verantwortung und Entscheidungskompetenz klare Regelungen in Bezug auf Risiko- und Kostenverteilung, personelle Gestaltung, Schiedsverfahren und Konfliktlösungsmechanismen gelten. Vor dem Hintergrund bisheriger Erfahrungen erscheint auch der Aufbau eines Berichtswesen und vor allem die vertragliche Definition klarer Ziele sinnvoll und notwendig.

II.2. Wirtschaftliche Chancen und Risiken von Kooperationsprojekten

Die Kooperation mit einem privaten Partner ist nicht automatisch wirtschaftlich vorteilhaft. Daher sind die Kosten schon bei den Verhandlungen ständig im Blick zu behalten. So können die Transaktionskosten, die steuerrechtlichen Auswirkungen, die Remanenzkosten (Kontrollaufwand der Kommune sowie dort verbleibende Mitarbeiter, etc.) einen hohen Kostenblock darstellen, der die Kooperation mit sich bringt.

Sofern Fördermittel für die Umsetzung der Kooperation eingebunden werden, sind die jeweiligen Bewilligungsbedingungen für die Gewährung der Zuwendungen zu berücksichtigen und ggfs. mit dem Fördermittelgeber andere Möglichkeiten zu prüfen.

Die Erfahrungen bisheriger Projekte zeigen, dass das Entwicklungspotential einer Fläche von großer wirtschaftlicher Bedeutung ist:

- A-Flächen, d.h. Flächen, im Stadtkern und mit hoher Frequentierung sowie geringer Kontamination, werden meist von Investoren oder Kommunen direkt entwickelt
- C-Flächen, die infrastrukturell nicht gut angebunden und/oder stark kontaminiert sind, benötigen meist Fördergelder für die Entwicklung.
- bei B-Flächen können *Kooperationen* mit einem privaten Partner sinnvoll sein.
- Ferner können *Kooperationen* dann sinnvoll sein, wenn es sich um große Liegenschaften, z.B. Konversionen, handelt oder mehrere kommunale und Landes- bzw. Bundesliegenschaften „gepoolt“ werden. Durch die Zusammenlegung mehrerer Flächen besteht die Möglichkeit, dass eine A-Fläche, die Unterdeckung einer C-Fläche deckt.

Entscheidend aber ist, dass der Private ein hohes Maß an Erfahrungen mitbringt, sodass eine effiziente Aufgabenerfüllung erfolgt

III. Was sind die Erfolgsfaktoren bei Öffentlich-privaten Partnerschaften aus Sicht der Städte ?

Das Deutsche Institut für Urbanistik veröffentlichte im Juni 2001 eine Studie mit dem Titel „Flächenrecycling als kommunale Aufgabe“. Hierbei erfolgte eine Befragung, bei der anschließend Ergebnisse aus 149 Städten ausgewertet wurden.

Unterschiedlich sind die von den Kommunen genannten Erfolgsbedingungen, die sich durch die Realisierung von Flächenrecyclingprojekten in ÖPP ergeben.

Hier sahen 109 Städte die Erfolgsbedingungen in

- der frühzeitigen Verständigung auf Planungsziele (17 % der Nennungen),
- der optimalen Analyse und Ausnutzung der Fördermöglichkeiten (11%),

- der Flexibilität im Planungsverfahren im Hinblick auf Sanierungsanforderungen und entsprechende Nutzungsalternativen (11%),
- der sorgfältigen städtebaulichen Bestandsaufnahme hinsichtlich der wieder zu nutzenden Flächen (10%),
- dem Vorhandensein eines zentralen behördlichen Ansprechpartners für Investoren als beschleunigender Verfahrensmoment (9%),
- der Bildung von interdisziplinär zusammengesetzten Lenkungsgruppen unter Einbeziehung der kommunalen Ämter (8%),
- der offensiven Vermarktungsstrategie (8%),
- den kreativen Nutzungskonzepten.

Anhand der oben genannten Kriterien kann eine erste Abschätzung über die Realisierungschancen des Projekts gemacht werden.

IV. Schlussbetrachtung

Die Entscheidung für ein Kooperationsmodell sollte von folgenden Faktoren unterstützt sein:

- Verbesserung des Informationsflusses zwischen den Akteuren,
 - professionelles Projektmanagement,
 - Überwinden der Finanzengpässe öffentlicher Haushalte,
 - marktorientierte Flächenbereitstellung,
 - Beschleunigung von diesen Projekten,
- und schließlich
- eine Win-Win-Situation für Kommune und privates Unternehmen.

Vorteile für die Projektbeteiligten durch das Kooperationsmodell sind dann für:

Kommune/kommunales Unternehmen:

- offenes, „dialogisches“ Planungsverfahren mit den Betroffenen,
- Integration aller planungsrelevanter und politischer Belange,
- vertragliche Sicherstellung der stadtplanerischen, architektonischen und baulichen Ziele,
- Interessenausgleich vor Durchführung des Planungsverfahrens,
- kürzere Verfahrensdauer.

Finanzierer:

- Risikominderung durch Integration der stadtplanerischen, architektonischen und wirtschaftlichen Ziele, Planungen und Maßnahmen,
- erleichterte Finanzierungsmöglichkeiten bei Banken durch hohe Transparenz,
- Einflussnahme bereits in frühem Stadium.

Kooperationspartner:

- Transparenz der planungsbedingten Kosten und Wertschöpfung,
- marktgerecht optimiertes Verfahren,
- sofortige Planungsbeteiligung.

Das tatkräftige und marktorientierte Vorgehen in der Planung und Realisierung in einer öffentlich-privaten Kooperation macht es möglich, das Ziel der Schonung von Bodenressourcen auf der „Grünen Wiese“ und des „in-Wert-setzens“ brachliegender Flächen zu unterstützen.

Literaturhinweise:

Tomerius, Stephan, Preuß, Thomas (2001), Flächenrecycling als kommunale Aufgabe, in: Umweltberatung für Kommunen, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Dedy, Helmut, Stempel, Sonja (2002), Public-private-Partnership- Neue Wege in Städten und Gemeinden, in: DStGB Dokumentation Nr. 28, Berlin,

Kreyn, Rolf (2000), Baulandentwicklung in Public private Partnership, Verlag C.H.Beck, München
NRW-Finanzministerium (2011); Öffentlich-Private Partnerschaften – Initiative NRW

Kontaktdaten:

Gabi Schock

Stadtwerke Düsseldorf AG

Höherweg 100

40233 Düsseldorf

Tel.: (0211) 821-8176

mailto:gschock(at)swd-ag.de