

Maike DZIOMBA, Hamburg

Großprojekte auf innerstädtischen Brachflächen. Revitalisierungs- und Vermarktungsprozesse und ihr Einfluss auf den Projekterfolg

Summary

Despite relatively good circumstances, large-scale urban flagship-projects at central locations of German metropolises are struggling due to lacks of public acceptance, delays in realization, and decreasing market demand. Against this background, this article addresses the integration of real estate economics into the research area of large-scale projects and urban revitalization. The major challenge is the size of these projects: the quality of location varies greatly within large areas and the new developments' critical mass floods the local property markets. These projects – whose success usually is preassumed – are initiated in order to serve several purposes at the same time: to bring abandoned sites back to life, to earn money by the disposal of new inner-city building sites and, to enhance the city's image and its locational factors in order to be more attractive for new companies and households. During realization however, problems occur due to conflicting aims, differing priorities of players, exaggerated expectations, the overestimation of location and market potentials, and last but not least due to inadequate forms of organisation and governance which interfere with efficient processes of revitalization and marketing.

Dieser Beitrag möchte den Schwerpunkt auf die Analyse von Stadtentwicklungsprozessen lenken, bei denen städtebauliche ‚Leuchtturmprojekte‘ eingesetzt werden, um neben der gewinnorientierten Revitalisierung innerstädtischer Brachflächen eine breite Palette weiterer hochgesteckter Ziele zu erreichen. Obwohl die standort- und marktseitigen Rahmenbedingungen für diese Großprojekte – verglichen mit dem typischen Revitalisierungsfall – i.d.R. gut und die Unterstützung durch Politik und Verwaltung groß sind, stehen sie doch häufig in der Kritik angesichts auftretender Entwicklungsschwierigkeiten: Da die Brachflächen, die für diese Form der Stadtentwicklung in Frage kommen, als wertvolles Bauland und damit als lukrative

Einnahmequelle für die Eigentümer und Entwickler gesehen werden und aufgrund ihrer Nähe zu den etablierten 1A-Lagen Hoffnung auf hohe Mietpreise und hochwertige Nutzungen geweckt wird, fordern viele Parteien ein „Stück von dem Kuchen“ ein. Konkurrierende und teilweise sogar widersprüchliche Entwicklungsziele sind die Folge, welche die Aushandlungsprozesse zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft zusätzlich erschwert. Hinzu kommt angesichts der enormen Größe der Projektareale und der damit verbundenen hohen Investitions- und Flächenvolumina eine große immobilienwirtschaftliche Herausforderung für die Beteiligten. Lässt dann der Erfolg des Projekts länger auf sich warten als der ambitionierte Zeitplan vorgegeben hat, gilt das Vorhaben rasch als gescheitert und die Verantwortlichen müssen sich der Kritik der Öffentlichkeit stellen.

In der Großprojektforschung sind die mit den neuen Akteurkonstellationen verbundenen Steuerungsprobleme sowie die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Stadtentwicklungsfolgen von Großprojekten bereits untersucht worden (vgl. z.B. SIMONS 2003; MÜLLER u. SELLE 2002; MÖSEL 2002; WEITH u. SIENER 2004; EHRENBERG u. KRUSE 2000), wobei deutlich wurde, dass diese Projekte ihre Akteure vor erhebliche Herausforderungen stellen und dass die gewünschten Ergebnisse nicht immer eintreten. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden der Fokus auf die sich durch die neuen Steuerungs- und Kooperationsformen ergebenden immobilienwirtschaftlichen Zusammenhänge gelegt, denn auch in diesem Bereich ergeben sich Probleme für die Entwicklung von Großprojekten auf innerstädtischen Brachflächen.

In der Großprojekt- und Brachflächenforschung ist dieser Ansatz insofern neu, als dass bislang in den Studien der immobilienwirtschaftliche Erfolg der hier relevanten Großprojekte nicht thematisiert wurde: In der Brachflächenforschung wird davon ausgegangen, dass die Vermarktungsprozesse angesichts der Lagegunst der Flächen „Selbstläufer“ sind, weil angenommen wird, dass innerstädtische Brachflächen in Städten mit hohen Bauland- und Immobilienpreisen durch den Antrieb der am Markt herrschenden Nachfrage rasch um- bzw. wiedergenutzt werden (vgl. TOMERIUS u. PREUSS 2001, 98; WIEGANDT 2001, 18 und 27)¹. Auch in der Großprojektforschung wird der immobilienwirtschaftliche Erfolg der Projekte nicht direkt thematisiert, sondern angesichts des hohen Interesses der Investoren und ihrer Bereit-

¹ In der Brachflächenforschung werden Großprojekte auf innerstädtischen Brachflächen kaum behandelt, denn im Vordergrund stehen hier i.d.R. die „klassischen Problemfälle“: kontaminierte Flächen in strukturschwachen Regionen mit niedrigen Bodenpreisen und schwacher Flächennachfrage. Die Forschung befasst sich mehr mit planerischen Instrumenten und dem Umgang mit Altlasten als mit der immobilienwirtschaftlichen Inwertsetzung der Flächen (z.B. NOLL u. GENSKE 1995; KOMPA et al. 1997; KAHNERT u. RUDOWSKY 1999). Zudem fand sich im Forschungsfeld Brachfläche bis Ende der 1990er Jahre kein Schwerpunkt zu innerstädtischen Brachflächen (SCHELTE 1999, 34f.).

schaft zur Partizipation an den langwierigen Verhandlungsprozessen vorausgesetzt.

Im Folgenden werden die Entwicklungshindernisse betrachtet, die sich aus den Akteurkonstellationen und den immobilienwirtschaftlichen Zusammenhängen ergeben, um der Frage nachzugehen, warum viele dieser Großprojekte entgegen der allgemeinen Erwartungen nicht erfolgreich sind. Hierfür werden zunächst die Projekte charakterisiert, um den Untersuchungsgegenstand näher einzugrenzen. Um die Zielsetzung dieser Analyse zu verdeutlichen, werden dann typische Probleme von Großprojekten beschrieben. Anschließend wird die Fragestellung auf die in der Einleitung dieses Sammelbandes dargestellten Governance-Ansätze bezogen. Abschließend werden die sich aus den unterschiedlichen Interessen der Akteure ergebenden immobilienwirtschaftlichen Aspekte dargestellt, in denen Gründe für die Behinderung des Projekterfolgs gesehen werden.

1 Welche Projekte sind für diesen Forschungsansatz relevant?

Hier geht es um städtebauliche Großprojekte, die verstanden werden als Planung und Realisierung neuer Stadtquartiere auf der Grundlage eines komplexen (städtebaulichen) Konzepts, das die Bereiche Erschließung, Infrastruktur und Hochbau beinhaltet. Neben der öffentlichen Infrastruktur und Erschließung sind auch privatwirtschaftliche Bauvorhaben enthalten. Dabei werden mehrere Grundstücke beplant und es kommen, im Gegensatz zum Einzelprojekt, mehrere Projektentwickler und Investoren zum Zuge. Es handelt sich um gewinnorientierte Projekte.²

Relevant für diesen Forschungsansatz sind Großprojekte des Typs „Urban Renaissance“³. Urban-Renaissance-Projekte zeichnen sich dadurch aus, dass mit der gezielten Aufwertung von Industriebrachen in Innenstadtlagen städtisches Leben wieder attraktiv gemacht werden soll. Sie werden von Kommunen, Privatinvestoren oder gemeinsam als PPP entwickelt. Schwerpunkt solcher Projekte liegt i.d.R. auf kommerziellen Nutzungen wie Büros,

² Sowohl für Großereignisse als auch für städtebauliche Großprojekte gelten sieben Charakteristika: die räumliche, zeitliche und thematische Konzentration der Stadtpolitik auf ein einzelnes Projekt; eine den gesamten Stadtraum und sein Image prägende Größe; die Realisierung auf Industriebrachen; die Gründung von Entwicklungsgesellschaften und Projektgruppen außerhalb der öffentlichen Verwaltung; die Beteiligung anderer öffentlicher Körperschaften und privater Investoren an den Entwicklungs- oder auch Trägergesellschaften in PPP-Strukturen; die Umsetzungsorientierung der projektförmigen Organisation sowie die Wettbewerbsorientierung der Städte, die mit ihren Großprojekten in Konkurrenz zueinander treten, um Investitionen auf sich zu lenken (vgl. HÄUSSERMANN u. SIEBEL 1993, 9f.).

³ Huning und Peters unterscheiden vier Typen von Großprojekten: Großveranstaltungen, Flagship-Image-Projekte, Urban-Renaissance-Projekte und Infrastruktur-Großprojekte (HUNING u. PETERS 2003, 6f.).

Einzelhandel, Entertainment, und (Massen-) Kultur (HUNING u. PETERS 2003). Die großen innerstädtischen Brachflächen, die mit der Umsetzung solcher Großprojekte revitalisiert werden sollen, waren i.d.R. für die Öffentlichkeit nicht zugänglich und stellen häufig schon länger einen städtebaulichen Missstand dar, so dass Handlungsbedarf besteht⁴.

Die hier relevanten Standorte befinden sich in den deutschen Großstädten, die von der internationalen Immobilienwirtschaft als wichtige Immobilienmärkte anerkannt werden⁵. Für Projekte in diesen Metropolen interessieren sich auch internationale Marktteilnehmer, die aufgrund ihrer Erfahrung und Finanzkraft eher als lokal ausgerichtete ‚Allrounder‘ für den Erfolg einer Projektentwicklung – auch großen Umfangs – garantieren können. Vor allem zeichnen sich diese Marktteilnehmer jedoch dadurch aus, dass sie auch teilweise spekulative bzw. noch nicht vorvermietete Projekte angehen. Solche Marktteilnehmer sind für die anspruchsvolle Umsetzung von Großprojekten unverzichtbar. In kleineren Großstädten hingegen fehlt es i.d.R. an professionell agierenden, überregional erfahrenen Marktteilnehmern, weil das Mietpreinsniveau zu wenig Spielraum lässt und das Marktvolumen keine verlässliche Vermietungs- und Verkaufsperspektive bietet (DOBBERSTEIN 2004; TROMBELLO 2004). Daher spielen Projekte in kleineren Städten für diesen Ansatz keine Rolle.

2 Inwiefern sind solche Großprojekte keine „Selbstläufer“?

Welche Ziele sind mit einem solchen Projekt verbunden, wann kann es als Erfolg verbucht werden? Im Folgenden werden zunächst anhand der Ziele von Großprojekten auf innerstädtischen Brachflächen ihre Erfolgskriterien entwickelt. Danach werden typische Probleme aufgezeigt, mit denen sich solche Projekte konfrontiert sehen.

2.1 Was sind Ziele und Erfolgskriterien von städtebaulichen Großprojekten auf innerstädtischen Brachflächen?

Ein wichtiges Charakteristikum der hier relevanten Leuchtturmprojekte ist

⁴ Die Reaktivierung solcher Flächen wird auch im Sinne der Nachhaltigkeit der Neuerschließung von Flächen am Stadtrand vorgezogen, denn durch die im Raumordnungsgesetz (Grundsätze der Raumordnung: §2 Abs. 2 Nr. 2) und Baugesetzbuch (Bodenschutzklausel: §1 a Abs. 1 BauGB) integrierten bauplanungsrechtlichen Regelungen sind die Kommunen zum sparsamen Umgang mit dem Boden angehalten.

⁵ In der internationalen Immobilienwirtschaft gelten Berlin, Hamburg, Frankfurt, München und Düsseldorf als die fünf wichtigsten Immobilienmärkte Deutschlands, die häufig als die „big five“ bezeichnet werden. Als „Sekundärstandorte“ oder lapidar „zweite Reihe“ werden z.B. die Städte Köln, Stuttgart, Essen/Dortmund, Leipzig, Hannover, Wiesbaden und Mainz bezeichnet. Deutlich wird die Rangfolge vor allem anhand der Anzahl und Detailliertheit der von den internationalen Maklerhäusern publizierten Marktberichte.

ihr Erfolgsdruck: die Vorhaben sind allein schon durch ihre Größendimension überregional bekannt, was durch die professionelle Medienarbeit der Entwicklungsgesellschaft weiter forciert wird. Die erwarteten umfangreichen Erlöse aus den Grundstücksverkäufen wurden bereits verplant⁶. In der überregionalen Öffentlichkeit ist angesichts populärer Zielvisionen eine Erwartungshaltung entstanden, die ein Scheitern zum politischen Problem erheben würde.

Doch wann kann ein städtebauliches Großprojekt auf einer innerstädtischen Brachfläche überhaupt als Erfolg verbucht werden? Reicht es aus, wenn ein Projekt sich konkrete Ziele gesetzt und diese weitgehend erreicht hat? Letztlich mag auch kritisch danach gefragt werden, mit welcher Zielvorstellung das Projekt initiiert und legitimiert wurde, denn die Projektziele werden häufig je nach Perspektive unterschiedlich hervorgehoben und im Laufe der Entwicklung immer wieder modifiziert⁷. Grundsätzlich gelten drei Erfolgskriterien für ein Großprojekt: Erstens soll es ökonomische Aktivitäten, Investitionen, Subventionen und Kaufkraft in die Stadt lenken. Zweitens sollen die Städte zu Orten des Konsums und Tourismus entwickelt werden, um Kaufkraft anzuziehen. Und drittens geht es darum, Fördermittel von übergeordneten Instanzen zu gewinnen (SIMONS 2003, 31). In jedem Fall ist es ein breites Spektrum ambitionierter Ziele, das mit den Projekten verbunden ist. Hierzu bemerkt Schubert treffend: „Die Ziele (...) sind genau betrachtet ein Konglomerat sehr unterschiedlicher und teilweise widersprüchlicher Ziele“ (SCHUBERT 2002, 23).

Die hier relevanten Projekte werden mit dem Stadtentwicklungsziel angegangen, sozial gemischte Stadtteile mit städtebaulicher Vielfalt und einer Mischung von Nutzungen nach dem Leitbild der ‚europäischen Stadt‘ zu entwickeln⁸. Zu diesem Zielbereich zählt außerdem z.B. die Brachflächenreaktivierung, die im Sinne des Nachhaltigkeitsziels den Flächenverbrauch senken (vgl. hierzu WEITH u. SIENER 2004) und vom Niedergang bedrohte Stadtbereiche aufwerten soll (vgl. MÖSEL 2002).

Als wirtschaftliches Ziel ist z.B. die mit Leuchtturmprojekten verbundene Hoffnung auf wirtschaftliche Dynamik und überregionale Imageverbesserung

⁶ So wurde für das HafenCity-Projekt in Hamburg ein Sondervermögen „Stadt und Hafen“ geschaffen, das die Aufgabe hat, „die städtebauliche Umgestaltung des Gebietes der HafenCity zu finanzieren und einen Finanzierungsbeitrag zum Bau eines neuen Containerterminals im Südwesten der Stadt, in Altenwerder, zu leisten“ (BODEMANN 2002, 103).

⁷ Das Ausmaß der Qualitätsbeeinträchtigung durch Zielveränderungen hängt von dem Verfahren ab, mit dem Meinungsverschiedenheiten zwischen Akteuren geklärt und Zielveränderungen vorgenommen werden (vgl. KÖSTER 2005).

⁸ Zu den Merkmalen der europäischen Urbanität vgl. SIEBEL 2004, 12ff. In der Orientierung am „tradierten Bild von der europäischen Stadt in den Köpfen der Planer“ (MÖSEL 2002, 119) werden jedoch auch Hindernisse für die Akzeptanz von Großprojekten seitens der Planer gesehen.

zung zu nennen (KÜPPER u. ROTHGANG 2003), mit der neue Unternehmen und Haushalte ‚angeworben‘ werden sollen. Das gebündelt eingesetzte öffentliche und privatwirtschaftliche Kapital soll eine Multiplikatorwirkung haben und weitere private Investitionen mobilisieren.

Als immobilienwirtschaftliches Ziel ist die Realisierung der Einzelprojekte entsprechend der Kalkulationen der Entwickler zu nennen: ein Projekt gilt als Erfolg, wenn es zu den angestrebten Mieten innerhalb des geplanten Vermarktungszeitraums vermietet und zum kalkulierten Preis an einen Endinvestor oder Eigennutzer verkauft werden konnte. Auf der Gesamtprojektebene ist als immobilienwirtschaftliches Ziel z.B. die Vermarktung der Grundstücke ohne Rückabwicklungen und Verzögerungen oder auch die Etablierung einer neuen 1A-Lage durch die Verbesserung der Mikrostandortfaktoren und die Ansiedlung bedeutender Nutzer zu nennen. Zudem soll die Grundstücksentwicklung monetäre Erlöse in die kommunalen Kassen spülen.

Selbstverständlich vermischen sich diese Zielbereiche. So werden z.B. durch die städtebaulich und stadtentwicklungspolitisch gewünschte Nutzungsmischung verschiedene Funktionen in das Projekt integriert, von denen wirtschaftliche Synergieeffekte erwartet werden: Mit der Schaffung neuer Angebote im Einzelhandels-, Gastronomie- und Freizeitbereich soll z.B. die Passantenfrequenz und damit die Einzelhandelszentralität durch die Rückgewinnung abgeflossener Kaufkraft erhöht werden, so dass eine funktionale Belebung und Revitalisierung der Innenstädte erzielt wird (vgl. MÖSEL 2002, 200ff.).

Diese Ziele können als identifikationsfähig in den verschiedenen Akteurguppen gelten und helfen bei der Legitimierung des Projekts. Sie sind leicht verständlich und populär zu vermarkten, solange sie nicht sehr differenziert betrachtet und in messbaren Einheiten kommuniziert werden.

Zur Bewertung des Projekterfolges von Großprojekten auf innerstädtischen Brachflächen sind folgende Kriterien heranzuziehen:

- Umsetzung der selbst gestellten Ziele, z.B. die Behebung von städtebaulichen Missständen durch Inwertsetzung eines aufgegebenen Standortes;
- Revitalisierung und Öffnung der Flächen für die Öffentlichkeit;
- Vermarktung der Entwicklungsgrundstücke innerhalb der vorgesehenen Zeiträume zu den kalkulierten Preisen und Bedingungen, ohne Rückabwicklungen von Kaufverträgen;
- Immobilienwirtschaftlicher Erfolg von Einzelprojekten entsprechend der Development-Kalkulation hinsichtlich Zeitplan, Mieten, Leerstand und Verkauf an einen Endinvestor;
- Erzielen einer städtebaulichen Qualität, die von der Öffentlichkeit geschätzt wird, was sich durch hohe Passantenfrequenzen und Annahme der neuen Wohnungs-, Gastronomie- und Handelsangebote ausdrückt;

- allgemeine Akzeptanz des Fortschritts und der Ergebnisse, was sich durch positive Berichterstattung in den (Fach-) Medien zeigt.

Doch wessen Erfolgsverständnis und Maßstab zählen bei der Erfolgsbewertung? Nicht alle Entwicklungsergebnisse sind eindeutig als Erfolg oder Misserfolg zu einzuordnen. So ist es häufig ein Ziel, den Tourismus und Konsum durch Shopping-Center und spektakuläre Entertainment-Elemente (3-D-Kino, Science-Center, Großaquarium etc.) anzukurbeln (MÖSEL 2002) oder hochpreisige Bürolagen zu etablieren. Jedoch wird dieses von Kritikern mit der Befürchtung verbunden, dass aufgrund dieser kommerziellen Nutzungsschwerpunkte „statt neuer innenstadtnaher integrierter Nachbarschaften entweder tourist bubbles [JUDD, FAINSTAIN], neue Bürostandorte oder eine Kombination derselben entstehen, die dann typischerweise umgeben sind von gentrifizierten Wohninseln“ (HUNING u. PETERS 2003).

2.2 Inwiefern haben städtebauliche Großprojekte häufig keinen Erfolg?

Großprojekte drohen an ihrem Erwartungsdruck zu scheitern: die Standortqualität wird – verbunden mit optimistischen Marktprognosen – zu Projektbeginn so positiv bewertet, dass das Projekt der Öffentlichkeit mit einem Bündel verschiedener populärer Ziele ‚schmackhaft gemacht‘ wird. Doch häufig wird die ursprüngliche Zielvorstellung im Laufe des Projekts mehrfach modifiziert, was einerseits zu Einbußen in der städtebaulichen Qualität führen kann (vgl. KÖSTER 2005), andererseits aber auch zu konzeptionellen Änderungen zulasten der sozialen Komponenten. Der in der Folge öffentlich geäußerte Unmut kann das gesamte Projekt gefährden, indem Projektentwickler und Investoren abgeschreckt werden oder künftige Mieter, Betreiber und Kunden aufgrund des zunehmend schlechten Images ausbleiben und das Gesamtprojekt als gescheitert gilt.

Das angesichts prominenter Standorte und erheblicher Mengen öffentlicher Gelder große Interesse der Öffentlichkeit kann zudem dazu führen, dass sich die Projekte als Kristallisationspunkt z.B. von politischen Interessenkonflikten und der Debatte um Stadtgestaltung entpuppen. Auch die konkreten Entwicklungsstrategien, die praktischen Umsetzungsschritte, das Entwicklungstempo, die Grundstückspreise, die architektonische Gestaltung der geplanten bzw. nur angedachten Bauwerke oder auch kostspielige Verlagerungen von öffentlichen Nutzungen in die neuen Prestige-Stadtteile werden kritisiert. So reißt z.B. die Kritik am stockenden Entwicklungsprozess im Kölner Rheinauhafen nicht ab (*Die Welt* überschreibt am 09.08.2003 einen Beitrag mit den anklagenden Worten „Kaum Investoren im Rheinauhafen“) und aus Hamburg hieß es im September 2003: „Media City Port gescheitert“ (*Hamburger Abendblatt*, 18.09.2003). Dort fand die Kritik am Entwicklungsprozess der HafenCity im Herbst 2002 einen vorläufigen

Höhepunkt, in *Die Welt* ausgedrückt mit Schlagzeilen wie: „Vergraut die Stadt ihre Investoren?“ (31.10.2002).

Bei der Vermarktung der Grundstücke und der späteren Objekte treten tatsächlich trotz der standort- und marktseitig relativ guten Voraussetzungen häufig Probleme auf. So kommt es – nicht nur durch wirtschaftliche Probleme bei Einzelprojekten – auch auf der Gesamtprojektebene zu kostspieligen Verzögerungen und Abweichungen vom kommunizierten Projektziel bis hin zur gänzlichen Infragestellung des Großvorhabens. Revitalisierungsprozesse auf innerstädtischen Brachen, insbesondere Großprojekte, sind also keine ‚Selbstläufer‘, selbst wenn der Bodenwert – im Gegensatz zu vielen anderen Brachflächen ohne diese Lagegunst – theoretisch hoch genug ist, um durch die Inwertsetzung einen finanziellen Gewinn zu generieren.

Die aktuellen immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen machen die Entwicklung von Großprojekten in zentraler Innenstadtlage ebenfalls nicht leicht: Die für 1A-Lagen geforderten Grundstückspreise – die in vielen Fällen auch für die neuen Entwicklungsgrundstücke angesetzt werden – haben teilweise Höhen erreicht, zu denen Projektentwicklung angesichts der gefallenen Mietpreise für Büroflächen kaum noch wirtschaftlich betrieben werden kann⁹. Gleichzeitig hat die Nachfrage nach Büroflächen im Zuge der schwachen Konjunktur stark nachgelassen, so dass die Vermietung nur schleppend vorangeht und die Notwendigkeit neuer Büroflächen von der Öffentlichkeit angezweifelt wird.

Der immobilienwirtschaftliche Erfolg eines Großprojekts ist stark vom ‚Funktionieren‘ der Einzelkomponenten abhängig, was sich vor allem bei den so genannten Betreiberimmobilien wie Shopping-Center und Science-Center zeigt. Die Auswahl erfahrener Entwickler und Center-Manager ist hier zentral, vor allem wenn sich in einem ‚übersichtlichen‘ Marktsegment nur wenige geeignete Partner befinden, die ihre Marktstellung als Verhandlungsmacht einbringen können.

3 Der Zusammenhang steuerungspolitischer und immobilienwirtschaftlicher Aspekte bei Problemen von Großprojekten

Es ist davon auszugehen, dass ein großer Teil der Schwierigkeiten, mit denen Großprojekte auf innerstädtischen Brachflächen konfrontiert sind, auf die Art der Kooperation unter den Akteuren, divergierende Interessen und

⁹ In diesem Zusammenhang ist auf das Residualwert- bzw. Bauträgerverfahren zu verweisen, aus der sich der Preis errechnet, den ein Projektentwickler maximal für ein Grundstück zahlen kann, wenn sich sein Projekt den marktseitigen Rahmenbedingungen entsprechend wirtschaftlich für ihn lohnen soll. Das Residualverfahren wird bevorzugt zur Grundstückspreisermittlung angewendet, wenn keine adäquaten Vergleichswerte zur Wertermittlung vorliegen (FALK 2004, 728f.).

Zielvorstellungen der Beteiligten und den nicht ausreichenden Kenntnisstand über die wirtschaftlichen Handlungsspielräume der jeweils anderen zurückzuführen ist. Um die Handlungsspielräume bei der Entwicklung von Einzelprojekten im Rahmen des Großprojekts beurteilen zu können, sind jedoch die vertiefte Kenntnis des lokalen Immobilienmarkts und fundierte immobilienwirtschaftliche Analysen von Konzept und Standortqualität nötig. Daher wird im Folgenden zunächst eine Einordnung der Thematik in den Governance-Ansatz vorgenommen, um danach auf damit zusammenhängende immobilienwirtschaftliche Aspekte einzugehen.

3.1 Projektorientierte, neoliberale Stadtpolitik als Form einer neuen Urban Governance

Der Governance-Ansatz ist für die hier behandelte Thematik bedeutsam, weil die Projektorientierung der Stadtentwicklungspolitik¹⁰ diesem Wandel in der politischen Steuerung entspricht und kooperative Steuerungsformen zum Einsatz kommen: „Großprojekte mobilisieren eine Vielzahl von Akteuren und bilden daher eine Scharnierfunktion zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft“ (SIMONS 2003, 17). Da sich diese Analyse mit den Akteuren städtebaulicher Großprojekte auf innerstädtischen Brachflächen befasst, deren Netzwerk und Interaktion als projektbezogen und temporär zu charakterisieren ist, wird hier von einem funktionalen, nicht von einem territorialen Governance-Verständnis ausgegangen (vgl. FÜRST 2003, 442)¹¹.

Es wird Bezug genommen auf den in der Einleitung dieses Sammelbandes als „Entwicklungspfad 1“ skizzierten Governance-Ansatz, nach dem der ökonomischen Krise der Städte mit Deregulierungs- und Privatisierungsprozessen begegnet wird: Großprojekte des Typs „Urban Renaissance“ werden im Zuge einer neoliberalen unternehmerischen Stadtentwicklungs-

¹⁰ Häussermann und Siebel sehen die Projektorientierung als Konsequenz der veränderten stadtpolitischen Rahmenbedingungen: „Projekte haben viele Vorteile gegenüber dem grauen Alltag des phantasielosen Verwaltens von Problemen, als das die Stadtpolitik heute vielfach erscheint. (...) Dennoch ist die Konjunktur der Projekte keine Kopfgeburt von publicity-süchtigen Kommunalpolitikern. Sie ist vielmehr Konsequenz von veränderten Bedingungen der städtischen Politik. Die Projektorientierung ist charakteristisch für die Reaktion der Politik auf den ökonomischen Strukturwandel der Städte, der ihre Funktion und Entwicklung seit Mitte der 1970er Jahre bestimmt“ (HÄUSSERMANN u. SIEBEL 1993, 10f.). In diesem Sinne sind so genannte Leuchtturmprojekte nach Küpper und Rothgang Ende der 1980er Jahre aus einer „Planungsmüdigkeit“ entstanden: die angesichts der finanziellen und personellen Engpässe eingeschränkten Planungsämter gewannen sowohl neue Motivation als auch Handlungsmöglichkeiten durch die Konzentration der Ressourcen zugunsten eines Projekts mit großer politischer und öffentlicher Unterstützung. Dies sei eine „Flucht in Großprojekte und Events“, die u.a. der Profilierung der Städte und der Akquisition privater Investitionen diene (KÜPPER u. ROTHGANG 2003, 20f.).

¹¹ Da die Region, in der das Projekt liegt, keine besondere Rolle für diese Fragestellung spielt, kommt der territoriale Ansatz hier nicht zum Tragen.

politik angegangen, um die Privatwirtschaft in die Stadtentwicklung einzubinden und sich sowohl deren Fachkompetenz als auch die finanziellen Mittel zu erschließen. Diese Form der Urban Governance identifizierten MOULAERT, RODRIGUEZ und SWYNGEDOUW (2004) als Teil einer neoliberalen „New Urban Policy“, die mit selektiven, auf städtische Eliten zugeschnittene Strategien und Maßnahmen einhergeht und so die sozioökonomische Polarisierung verstärkt. Sie findet im Kontext wettbewerbsorientierter Restrukturierung und neuer politischer Prioritätensetzung statt. Sie ist durch die Ökonomisierung städtischer Qualitäten und deren Privatisierung gekennzeichnet.

3.2 Kooperation in Projekten: Einbindung vieler Akteure und neue Organisationsstrukturen

Für das Management der Großprojekte werden Entwicklungsgesellschaften und Projektgruppen gegründet, die außerhalb der öffentlichen Verwaltung stehen, denn „den vorhandenen politisch-administrativen Strukturen wird die Lösung der Aufgabe fast nie zugetraut“ (HÄUSSERMANN u. SIEBEL 1993, 10f.). In diesem Zusammenhang sprechen Häussermann und Siebel vom „Eigendoping“ der Verwaltung, die ihre Potentiale mobilisiert angesichts des Zwangs, ein anspruchsvolles Großprojekt in einem vorgegebenen Zeitraum zum Erfolg zu bringen¹². So seien Großprojekte für das politisch-administrative System oft der Einstieg in verwaltungsinterne Rationalisierungen und privatwirtschaftliche Managementformen (ebd., 21f.). Mit diesen Entwicklungen sind Verschiebungen in den althergebrachten Macht- und Kompetenzstrukturen verbunden, was ein großes Konfliktpotential und somit ein Risiko für die Entwicklung eines Großprojekts birgt.

Erfolgsfaktoren für die Großprojekte liegen insbesondere in der Zusammenarbeit der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft in öffentlich-privaten Partnerschaften (vgl. hierzu SIMONS 2003, 18f. und 45ff.; KIRSCH 1999), um mehr Flexibilität, effektiveres Management, besseren Informationsfluss sowie schnellere Kooperation und die Mobilisierung privaten Kapitals zu erreichen. PPP „erlaubt, Stärken der politisch-administrativen mit solchen der privat- und marktwirtschaftlichen Steuerung zu kombinieren. PPP läuft auf eine Art Teilprivatisierung öffentlicher Aufgaben hinaus. Diese werden nicht mehr hoheitlich, sondern partnerschaftlich, damit auch durch Verhandlungen gelöst. Man erhofft sich davon eine Beschleunigung der Aufgabenerfüllung, aber auch eine Risikoteilung zwischen den Beteiligten“ (FREY 2005, 563)¹³. Hierbei besteht die Gefahr, dass durch die

¹² Ehrenberg und Kruse stellen die berechtigte Frage, „ob dieser Energieschub nicht auch anderen Stadtentwicklungsfragen zugute kommen könnte“ (EHRENBERG u. KRUSE 2000, 11).

¹³ Ein gelungenes Beispiel für die Entwicklung eines städtebaulichen Großprojekts durch eine PPP-Organisation bietet der Westhafen in Frankfurt/M. (dargestellt in SCHELTE 1999).

Annäherung öffentlichen Handelns an die privatwirtschaftlichen Kriterien die ökonomische Ziele des Großprojekts verstärkt in den Vordergrund treten und so das Aufrechterhalten öffentlicher Ziele in den Hintergrund tritt (SIMONS 2003, 191).

In diesem Sinne entstehen durch die Integration einer Vielzahl von Akteuren Interessen- und Zielkonflikte, die es zu lösen gilt. So werden z.B. von der Planerseite kleinteilig nutzungsgemischte städtebauliche Strukturen favorisiert, die bei Investoren nicht immer auf Gegenliebe stoßen (vgl. ARING et al. 1997). Hier werden die Grenzen kooperativer Strukturen deutlich, denn „durch Aushandlungsprozesse, wie sie der Governance-Idee entsprechen, (können) bestenfalls Interessenkonflikte, nicht aber Zielkonflikte gelöst werden“ (FREY 2005, 564). Wesentlich für den Projekterfolg ist aber die Erzielung eines Konsens unter allen Beteiligten hinsichtlich eines vereinigenden Ziels für das Großprojekt, wobei es darauf ankommt, eine „realistische Zielvision“ [Bruns-Berentelg] zu schaffen und keine Luftschlösser zu bauen.

3.3 Eigendynamik der Großprojekte: keine partizipativen, offenen Governance-Strukturen

Für Benz ist das Kriterium einer im Konsens getroffenen Entscheidung nicht ausreichend, um sie als besonders demokratisch gutzuheißen¹⁴. Er weist darauf hin, dass der Zugang zu Kooperationen selektiv ist, da sie nur dann effektiv sind, wenn sie in kleiner Runde erfolgen (BENZ 1997). In diesem Zusammenhang kommt der in der Einleitung als „Pfad 2“ bezeichnete Governance-Ansatz quasi in negativer Hinsicht zum Tragen, denn die Aktivierung des bürgerschaftlichen Engagements im Sinne des „Enabling State“ wird mit den hier relevanten Großprojekten i.d.R. nicht verfolgt.

Im Gegenteil, durch die Übernahme von Stadtentwicklungsaufgaben durch private Investoren und die damit verbundenen Aushandlungsprozesse wird die Bürgerpartizipation häufig mit dem Hinweis auf den damit verbundenen Zeit- und Kostenaufwand sowie die ohnehin schwierige Konsensfindung vermieden und durch bloße Information über die getroffenen Entscheidungen ersetzt: „Weil aber eine ausführlichere und intensivere Beteiligung die Zeitkapazitäten der Projektakteure sprengen würde und möglicherweise unversöhnliche Interessengegensätze hervortreten könnten, bleibt die Bürgerbeteiligung in Großprojekten meist von symbolischer Art“ (SIMONS 2003, 188; vgl. auch SELLE 2002, 178). Zudem verfügen Kooperation und kommunikative Verfahren bei Großprojekten nicht über die notwendige Ergebnisoffenheit, da bereits klar verhandelte Zielvorgaben innerhalb einer vereinbarten Zeit realisiert werden sollen (SIMONS 2003, 191). Häufig führt

¹⁴ Zur demokratischen Legitimation von Entscheidungen im Rahmen von Urban Governance vgl. auch HILL 2005.

dieses Vorgehen in der Öffentlichkeit zu Unmut und Kritik, die sich z.B. in Presseberichten und hitzigen Diskussionen auf den Informationsveranstaltungen ausdrücken.

Doch aufgrund der gebündelten finanziellen und politischen Risiken erfordern Großprojekte auch die finanzielle und legitimatorische Unterstützung des Staates (HÄUSSERMANN u. SIEBEL 1993, 9), so dass i.d.R. eine nachträgliche parlamentarische Annahme der innerhalb der ‚closed-shop‘-Strukturen von PPP und externen Beratern erarbeiteten Entscheidungsvorschläge erfolgt. „Dies kann aber als relativ unproblematisch gelten, so lange diese Partnerschaften die versprochenen Ergebnisse (...) zustande bringen. Der Ersatz der ‚Input-Legitimation‘ durch ‚Output-Legitimation‘ erfolgt allerdings nur im Erfolgsfall und im Nachhinein. Bei ausbleibendem Erfolg bleibt keinerlei Spielraum mehr für Nachjustierungen“ (EINIG et al. 2005, VII).

Die Analyse der Steuerungspraxis von Großprojekten zeigt, dass die hierarchischen Steuerungsinstrumente Recht, Geld und Macht im Projektmanagement nicht an Gewicht verlieren (vgl. SIMONS 2003, 190f.): Das Planungsrecht gilt auch in Großprojekten und privatrechtliche und städtebauliche Verträge bestimmen die Kooperation. Die Finanzmittel der öffentlichen Hand und persönliche Machtpotentiale von Politikern sind entscheidend bei der Umsetzung der Vorhaben und die privatwirtschaftliche Seite kann in Verhandlungen über ihre Investitionen erhebliche Macht ausüben. Auch Frey kommt zu dem Schluss, dass bei harten Verteilungs- und Zielkonflikten der machtvolle Interventionsstaat nach wie vor benötigt wird (FREY 2005; EINIG et al. 2005, VIII).

4 Projektgröße als steuerungspolitische und immobilienwirtschaftliche Herausforderung

Trotz der klassischen Steuerungsinstrumente ist für Großprojekte die Entwicklung einer „Eigendynamik“ typisch, mit dem sie sich der parlamentarischen Kontrolle entziehen (SELLE 2002, 179). Dies geht vor allem auf die Größe und Komplexität von Großprojekten zurück: „Nachdem Großprojekte ‚auf die Schiene‘ gesetzt werden, entwickeln sie ein Eigenleben, das nur noch schwer zu steuern ist. (...) Selbstverpflichtende Leitbilder, Akteursgeflechte, Finanzierungsabhängigkeiten und interdependente Nutzungsstrukturen lassen eine Komplexität entstehen, die die Eigendynamik von Großprojekten begründen“ (SIMONS 2003, 181).

4.1 Point of no return

In diesem Kontext steht das Problem des so genannten „Point of no return“, ab dem die Korrektur der in Gang gebrachten Entwicklung – ganz zu

schweigen von einem Abbruch – aufgrund von finanziellen, personellen und inhaltlichen Interdependenzen kaum noch durchsetzbar ist. Problematisch im Sinne der Legitimierung ist diesbezüglich, dass dieser Zeitpunkt von Projektakteuren geschickt ausgenutzt werden kann, wenn z.B. die Öffentlichkeit bewusst erst dann über bestimmte Vorhaben informiert wird, wenn erhebliche Vorleistungen bereits erfolgt sind und quasi ‚Fakten geschaffen‘ wurden. Auf der Qualitätsebene werden ab diesem Punkt häufig auch Einbußen in Kauf genommen, um Schadensbegrenzung zu betreiben. Der Point of no return erweist sich insbesondere dann als problematisch, wenn sich in der Zwischenzeit die marktseitigen Rahmenbedingungen verschlechtern haben und das Vorhaben umgesetzt wird, obwohl es offensichtlich nicht mehr marktgerecht ist (ebd., 181ff).

Dies verdeutlicht, dass die enorme Größe der Projektareale und die langen Entwicklungszeiträume nicht nur eine steuerungspolitische, sondern auch eine große immobilienwirtschaftliche Herausforderung bei der Umsetzung städtebaulicher Großprojekte darstellen: zum einen muss die Standort- und Marktqualität nach Teilräumen und Entwicklungsphasen differenziert betrachtet werden. Sind die für den speziellen Teilraum angestrebten Nutzungen und ihre Flächenvolumina für den jeweiligen Zeitpunkt marktgerecht? Hier ist eine Gratwanderung nötig: Einerseits müssen die Projekte schnell und geballt realisiert werden, um Lagequalität zu schaffen. So ist z.B. zur Schaffung eines belebten Quartiers die zeitgleiche Realisierung einer so genannten ‚kritischen Masse‘ von Frequenz bringenden Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Wohnflächen notwendig. Andererseits kann der Markt die enormen Volumina nicht immer in absehbarer (und finanzierbarer) Zeit absorbieren. Die Folge wären Leerstände und niedrige Mieten, die als Erfolglosigkeit bewertet werden würden.

4.2 Zügiger Planungs- und Vermarktungsprozess

Mit der erheblichen Größe der Projektareale geht eine lange Planungs- und Vermarktungsphase einher. Dies ist insofern problematisch, als dass sich zwischenzeitlich die Lage auf dem Immobilienmarkt verschlechtern kann. Dann besteht die Gefahr, dass der Projektentwickler seine in der Kalkulation angenommenen Miet- und Verkaufspreise nicht mehr erzielen kann. Als Folge dessen kommt die Finanzierung des Fremdkapitalanteils nicht mehr zustande und der Projektentwickler tritt – sofern er dies noch kann – vom Kauf des Grundstücks zurück oder bemüht sich um eine Rückabwicklung. Ein neuer Kaufinteressent dürfte angesichts der verschlechterten Marktbedingungen und des entstandenen Imageschadens nur schwer zu finden sein. So entstehen weitere Verzögerungen, die den Prozess zusätzlich behindern. Am Ende dieser Wirkungskette läuft das gesamte Großprojekt Gefahr, wegen Vermarktungsschwierigkeiten und Imageschäden eingestellt zu

werden, so dass auch die Chance der Brachflächenrevitalisierung verpasst wird.

Somit ist die zügige Planung und Grundstücksvermarktung von zentraler Wichtigkeit für den Erfolg von Einzelprojekten – und damit für die Legitimation des gesamten Großprojekts. An dieser Stelle kollidieren das gemeinsame Interesse von Entwicklungsgesellschaft und Projektentwicklern an einer angemessenen Planungs- und Vermarktungsphase jedoch häufig mit den gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungs-, Planungs- und Ausschreibungsverfahren, die viel Zeit in Anspruch nehmen.

4.3 Berücksichtigung der Ziele und Handlungsspielräume der Akteure

Simons plädiert für eine Balance zwischen Effizienz und politischer Legitimation. Bei der Planung und Durchführung von Großprojekten seien aber angesichts der hohen Investitionen der öffentlichen Hand und der wirtschaftlichen Risiken sowohl eine projektbegleitende parlamentarische Kontrolle als auch Kontrollmechanismen des Projektmanagements unverzichtbar, um Fehlentwicklungen zu vermeiden, die Transparenz im Planungsprozess zu erhöhen und frühzeitig zu erkennen, „ob ein Umsteuern oder gar ein Ausstieg aus dem Vorhaben organisiert werden muss“ (SIMONS 2003, 194). Für eine solche Kontrolle ist ein umfassendes Verständnis der Funktionsweise von Großprojekten notwendig, das an der Schnittstelle verschiedener Fachdisziplinen angesiedelt ist. Hierbei spielen die immobilienwirtschaftlichen Zusammenhänge und die Handlungsspielräume der Projektbeteiligten¹⁵ eine besondere Rolle.

Verglichen mit einer „üblichen“ immobilienwirtschaftlichen Projektentwicklung (vgl. SCHULTE, BONE-WINKEL u. ROTTKE 2002) ist das Akteurspektrum bei einem Großprojekt um eine Vielzahl weiterer Akteure aus verschiedenen Bereichen von Verwaltung und Politik erweitert. So melden angesichts der Größe des Projekts z.B. auch Lobbyisten, Bürgerinitiativen und Nachbargemeinden ihre Ansprüche an. Gleichzeitig treten aufgrund der hohen Zahl der Einzelprojekte auch auf der privatwirtschaftlichen Seite entsprechend mehr Beteiligte auf. Es handelt sich um ein kompliziertes Akteurs- und Interessengeflecht mit ‚fragmentierten‘ Zuständigkeiten, d.h. die Akteure sind i.d.R. nur für ihre eigenen Aufgaben und Prioritäten zuständig und kümmern sich nur wenig um das Gesamtziel.

Während sich die Interessen und Entwicklungsprioritäten der meisten Akteure recht offensichtlich erkennen lassen¹⁶, stellt sich der Akteur „Öffentliche Hand“ mit widersprüchlichen Zielen dar, die auf die vielfältigen

¹⁵ Zu den Motiven und wirtschaftlichen Sachzwängen der Akteure am Immobilienmarkt vgl. DOBBERSTEIN 2000.

¹⁶ Zu den Akteuren bei einem Großprojekt und ihren Zielen vgl. WEITH, SIENER 2004, 37f.; zu den Beteiligten an PPP im Rahmen von Großprojekten vgl. SIMONS 2003, 46ff.

Aufgaben und die zahlreichen beteiligten Ämter zurückgehen. Interessenkonflikte entstehen auf der Ebene von Fachressorts, Hierarchiestufen und politischen Parteien:

- Fachressort: ist es wichtiger, die Lagegunst auszunutzen und hohe Einnahmen aus Grundstücksverkäufen zu zielen, als Grünflächen zur Sicherung der Naherholungsfunktion zu erhalten?
- Hierarchie: darf Wirtschaftsförderung angesichts des Städtewettbewerbs auf Kosten der Nachbarstädte durchgeführt werden? Ist ein Flächenmanagementansatz auf Regional- oder Länderebene wichtiger als die Verfolgung der Interessen der Einzelkommune?
- Politik: Sind kurzfristige Projekterfolge und Einnahmen wichtiger als die Erzielung langfristiger städtebaulicher Qualitäten, die ggf. erst nach Ablauf der Amtsperiode sichtbar werden? Sind die Leitbilder der lokalen Politiker wichtiger als die der Landes- oder Bundesregierung?

Diese und weitere Fragen bedürfen einer behutsamen Abwägung und gemeinschaftlichen Zieldiskussion, die in eine konsensfähige Zielvorstellung münden muss, die von allen Beteiligten getragen wird.

Eine schwierige Rolle haben auch Politiker, die angesichts der begrenzten unternehmerischen Handlungsspielräume der öffentlichen Hand in eine widersprüchliche Situation geraten: Gehen sie zu große Risiken ein, müssen sie sich leichtfertigen Umgang mit öffentlichen Geldern vorwerfen lassen, scheuen sie jedoch das Risiko, werden sie ebenfalls kritisiert (SIMONS 2003, 192). Zudem weist Frey auf das so genannte Principal-Agent-Problem hin: die Bürger erteilen den Politikern in Wahlen zwar Aufträge, doch beim Vollzug dieser Aufträge haben Politik und Verwaltung einen großen Spielraum. Dieser wird teilweise dazu missbraucht, um eigene Anliegen zu verfolgen (FREY 2005, 560).

4.4 Realistische Bewertung von Standort- und Marktpotential

Nach HALL (1980, 4) beruhen die meisten „Planungsdesaster“ auf falschen Prognosen über die Nachfrageentwicklung. Tatsächlich birgt die mit der Lagegunst der Flächen verbundene Annahme, es handele sich um einen leichten Vermarktungsprozess, das Risiko der Überbewertung von Standort- und Marktqualität. Hierin liegt die Gefahr, dass weder Nutzungs- noch Vermarktungskonzept immobilienwirtschaftlich tragfähig sind. Die Überschätzung von Standort- und Marktqualität nährt zudem wiederum überzogene Erwartungen an den Projekterfolg.

Das Risiko der Fehleinschätzung von Marktentwicklung oder Standortqualität legt nahe, die vermeintlich leicht zu vermarktenden Flächen differenzierter zu betrachten, denn Innenstadtlagen sind nicht immer 1A-Lagen: Allein mit der Größe der Areale geht einher, dass sich viele Teilflächen weit entfernt von den etablierten Geschäftsstraßen befinden und deut-

lich andere Standortfaktoren als diese aufweisen. Trotzdem wird in Untersuchungen zur Brachflächenrevitalisierung die Lage eines Areals lediglich in Kategorien wie „innerstädtisch“, „Stadtrandlage“ und „Grüne Wiese“ unterschieden (z.B. UMWELTBUNDESAMT 2000, 32f., 45). Es ist in jedem Fall eine immobilienwirtschaftliche Differenzierung nach den üblichen Standort- und Marktfaktoren nötig, um das Standort- und Entwicklerrisiko minimieren zu können¹⁷.

Die Größe der Projektareale erfordert eine Einteilung in räumlich und zeitlich aufeinander abgestimmte zu entwickelnde Phasen, deren Nutzungsmix und Umsetzungsreihenfolge eine gewisse Flexibilität aufweisen müssen, um auf Marktentwicklungen reagieren zu können. In diesem Zusammenhang ist außerdem erwähnenswert, dass sich die Wertermittlung im Vergleichsverfahren nicht an den benachbarten 1A-Lagen orientieren darf, denn die neuen Standorte müssen sich erst zu hochwertigen Lagen entwickeln, bevor sie solche Werte erreichen. Die Anwendung der Vergleichswerte von 1A-Lagen würde zu einem überhöhten Verkaufspreis führen, was im weiteren Projektverlauf Schwierigkeiten bereiten wird.

4.5 Probleme durch das Höchstpreisverfahren

Aus den Interessen der Akteure ergibt sich eine Koalition aus Alteigentümer, Politikern und Kommune, die möglichst hohe Erlöse aus den Grundstücksverkäufen erzielen will. Dieses Ziel wird häufig verfolgt, indem das Höchstpreisverfahren angewandt wird, das auf vorab erstellte Nutzungs- und Finanzierungskonzepte verzichtet bzw. sie dem Käufer anheim stellt. Doch ein Verkauf zum Höchstpreis trägt nicht immer zum Projekterfolg bei und kann sogar zum längeren Brachliegen des Areals führen:

- Das Höchstgebot kann aufgrund einer Überschätzung von Standort oder Markt abgegeben worden sein, so dass nicht derjenige Projektentwickler den Zuschlag bekommt, der im Markt am professionellsten agiert, sondern einer, der auch in der weiteren Projektentwicklung Fehler begehen könnte und sich ggf. später als unfähig erweist, für das Projekt die nötige Fremdfinanzierung zu bekommen.
- Der hohe Grundstückspreis fließt in die Residualwertanalyse des Projektentwicklers ein und kann den für ein rentables Projekt notwendigen Mietpreis auf ein Niveau erhöhen, das nicht mehr den Marktbedingungen entspricht. Dadurch entstehen Vermarktungsschwierigkeiten, so dass kein ausreichendes Maß an Vorvermietungen zustande kommt und der Baubeginn aufgrund des hohen Risikos immer weiter verschoben wird.

Als Folge solcher Probleme kann – z.B. aufgrund einer nicht erfüllten Bauverpflichtung – das Grundstück an den Verkäufer zurückfallen, un-

¹⁷ Zur immobilienwirtschaftlichen Standort- und Marktanalyse vgl. MUNCKE et al. 2002.

entwickelt liegen bleiben oder an den nächsten Käufer weitergereicht werden. Oft versuchen Käufer auch, das Planungsrecht dahingehend nachzuverhandeln, dass eine höhere Ausnutzung zulässig wird. Es besteht also durch den Verkauf zum Höchstgebot die Gefahr, dass in der Folge eines durch den Bieterwettbewerb übersteuerten Preises das Grundstück lange Zeit unbebaut bleibt oder eine andere als die von der Stadtplanung angestrebte Nutzung bzw. Nutzungsdichte realisiert wird.

Alternativ zum Höchstgebot stehen der Verkäuferseite Verfahren zur Verfügung, die auch inhaltliche und konzeptionelle Faktoren berücksichtigen, z.B. eine Ausschreibung oder ein Investorenwettbewerb, dessen Gewinner anhand seines Konzepts für Entwicklung und Finanzierung sowie seiner Erfahrung und Referenzen ermittelt wird. Diese Verfahren sind für Großprojekte auf innerstädtischen Brachflächen erfolversprechender, weil sie aufgrund der im Rahmen der Entscheidungsfindung ablaufenden Vorleistungs- und Untersuchungsphase das Risiko für beide Seiten senken.

Entscheidend für einen erfolgreichen Projektentwicklungsprozess scheint aber auch zu sein, nach welcher Methode der Grundstückspreis festgestellt wird: Zwar darf die öffentliche Hand nicht unterhalb des Marktwerts verkaufen (Bundeshaushaltsordnung, BHO §63 Abs. 3), doch entscheidend ist, wieviel Spielraum bei der Wertermittlung besteht. Wichtig ist auch, in welcher Projektphase der Kaufpreis fällig wird, denn mit diesem Zeitpunkt beginnt für den Projektentwickler der Handlungsdruck durch die Finanzierung und mit früherem Erwerb steigt das Bewertungsrisiko, denn die weitere Entwicklung des Standorts ist noch nicht absehbar¹⁸.

5 Fazit

Gerade Großprojekte sind von der „allen Vorstößen in Richtung einer Urban Governance zugrunde liegenden Paradoxie“ (EINIG et al. 2005, VIII) betroffen: Einerseits müssen die privatwirtschaftlichen Ressourcen Kapital und Fachwissen eingebunden und die Effizienz des Verwaltungshandelns erhöht werden, so dass Kooperationen angesichts der derzeitigen Situation des hoheitlichen Staates nötig sind. Andererseits haben die mit den Großprojekten verbundenen Verhandlungsgegenstände und Aufgaben einen „demokratisch legitimierten und zur hierarchischen Intervention fähigen Staat zur Voraussetzung“ (ebd.). Somit gilt es, die Großprojekte zum (immobilienwirtschaftlichen) Erfolg zu bringen, um angesichts der erheblichen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Gelder und der in kleinen Kreisen getroffene-

¹⁸ In Hamburg hat sich das Konzept der „Anhandgabe“ bewährt, das dem Projektentwickler eine befristete Option auf das Grundstück gewährt, so dass er auf eigene Kosten die notwendigen Untersuchungen und Planungen vornehmen kann, auf deren Grundlage er dann in die weitere Kaufverhandlung geht.

nen Entscheidungen zumindest nachträglich eine „Output-Legitimation“ (ebd., VII) zu ermöglichen.

Beeinflusst wird der Projekterfolg aber auch wesentlich durch die Berücksichtigung der immobilienwirtschaftlichen Hintergründe – einerseits die marktseitigen Möglichkeiten der Projektentwickler und Investoren, andererseits aber auch die unterschiedlichen Standortqualitäten auf dem Projekta-real betreffend:

- Die ‚Ehrlichkeit‘ im Entwicklungsprozess wird größer: Wenn sich alle Beteiligten über die wirtschaftlichen Handlungsspielräume im Klaren sind, kann ein Kompromiss leichter erzielt werden. Das ‚Einschwören‘ der Öffentlichkeit auf tatsächlich erreichbare Projektziele kann zu mehr Akzeptanz führen.
- Bei der Vermarktung der Grundstücke wird das Höchstgebotsverfahren durch ein Auswahlverfahren ersetzt, das neben dem gebotenen Preis auch die Erfahrung des Projektentwicklers und die Tragfähigkeit seines Entwicklungskonzepts berücksichtigt. Es wird deutlich, dass die Grundstückspreise zugunsten höherer städtebaulicher Qualität und der Integration sozialer Aspekte niedriger ausfallen müssen. Die Erlöse aus der Bau-reifmachung sind bei Großprojekten folglich häufig geringer als erhofft. Ziel dieses Forschungsansatzes ist es daher, die immobilienwirtschaftlichen Herausforderungen bei städtebaulichen Großprojekten auf innerstädtischen Brachflächen zu verdeutlichen. Nur so kann die Erwartungshaltung der Beteiligten hinsichtlich Wertsteigerung, Gewinnabschöpfung und Projekterfolg kritisch hinterfragt werden, denn eine immobilienwirtschaftlich fundierte Absicherung der Nutzungskonzepte entsprechend der variierenden Lagequalitäten innerhalb der Areale könnte vielerorts – frühzeitig genug – zur Ernüchterung führen.

Literatur

- ARING, J., O. ALTENA und U. PFEIFFER 1997: Chancen für Nutzungsmischung aus der Sicht von Investoren. Bonn (= Materialien zur Raumentwicklung, 81).
- BENZ, A. 1997: Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflussnahme auf staatliche Steuerung. In: KLEIN, A. und R. SCHMALZ-BRUNS (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 88–113.
- BODEMANN, U. 2002: HafenCity Hamburg – Anlass, Masterplan, Chancen. In: SCHUBERT, D. (Hrsg.): Hafen- und Uferzonen im Wandel: Analysen und Planungen zur Revitalisierung der Waterfront in Hafenstädten. Berlin, S. 99–117.
- DOBBERSTEIN, M. 2000: Das prozyklische Verhalten der Büromarktakeure – Interessen, Zwänge und mögliche Alternativen. Dortmund (= Arbeitspapier zur Gewerbeplanung).
- DOBBERSTEIN, M. 2004: Kleine Büromärkte: Das Beispiel Braunschweig. In: DISP 159, 4/2004, S. 31–43.
- EHRENBERG, E. und W. KRUSE 2000: Soziale Stadtentwicklung durch große Projekte? Dortmund (= Dortmunder Beiträge zur Sozial- und Gesellschaftspolitik, 30).

- EINIG, K. und G. GRABHER, O. IBERT, W. STRUBELT 2005: Urban Governance – Einführung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, S. I–IX.
- FALK, B. (Hrsg.) 2004: Fachlexikon Immobilienwirtschaft. Köln.
- FREY, R. L. 2005: Von der Wirtschaft lernen? Governance als Managementaufgabe. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, S. 559–565.
- FÜRST, D. 2003: Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 8/9, S. 441–450.
- HÄUSSERMANN, H. und W. SIEBEL (Hrsg.) 1993: Festivalisierung der Stadtpolitik. Stadtentwicklung durch große Projekte. Opladen (= Leviathan-Sonderheft, 13).
- HALL, P. 1980: Great Planning Disasters. Berkeley.
- HILL, H. 2005: Urban Governance und Lokale Demokratie. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, S. 567–578.
- HUNING, S. und D. PETERS 2003: Mega-Projekte und Stadtentwicklung. In: Planungsrundschau, Ausgabe 8, ohne Seitenangabe. www.planungsrundschau.de
- KAHNERT, R. und K. RUDOWSKY 1999: Nachhaltige Entwicklung im Handlungsfeld „Bauen und Wohnen“. Wiedernutzung von Brachflächen. Eine Dokumentation von Fallbeispielen. Stuttgart (= Arbeitsbericht der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg).
- KIRSCH, D. 1999: Public Private Partnership: Eine empirische Untersuchung der kooperativen Handlungsstrategien in Projekten der Flächenerschließung und Immobilienentwicklung. Köln.
- KOMPA, R., M. von PIDOLL und B. SCHREIBER (Hrsg.) 1997: Flächenrecycling – Inwertsetzung, Bauwürdigkeit, Baureifmachung. Berlin, Heidelberg.
- KÖSTER, C. 2005: Städtebauliche Qualitätssicherung bei der Entwicklung neuer Stadtquartiere – Zur Zusammenarbeit öffentlicher und privater Partner. TU Hamburg-Harburg, Stadtplanung: unveröffentlichte Dissertation.
- KÜPPER, U. I. und ROTHGANG, E. 2003: Revitalisierung der Stadtentwicklungspolitik. In: KÜPPER, U.I., D. HENCKEL, E. ROTHGANG und F. KIEPE (Hrsg.): Die Zukunft unserer Städte gestalten – Chancen aus Krisen. Berlin, Köln, S. 14–38 (= Neue Schriften des Deutschen Städtetags, 85).
- MÖSEL, S. 2002: Kombinierte Großprojekte des Handels und der Freizeit als Impulsgeber für die Stadtentwicklung. Kaiserslautern (= Materialien zur Regionalentwicklung und Raumordnung, 3).
- MOULAERT, F., A. RODRIGUEZ und E. SWYNGEDOUW 2004: The globalized city: economic restructuring and social polarization in European cities. Oxford.
- MÜLLER, H. und K. SELLE 2002: ExPost – Großprojekte und Festivalisierung als Mittel der Stadt- und Regionalentwicklung: Lernen von Hannover. Dortmund.
- MUNCKE, G., M. DZIOMBA und M. WALTHER 2002: Standort- und Marktanalysen in der Immobilienwirtschaft – Ziele, Gegenstand, methodische Grundlagen und Informationsbeschaffung. In: SCHULTE, K.-W. und S. BONE-WINKEL (Hrsg.): Handbuch Immobilien-Projektentwicklung. Köln, S. 131–200.
- NOLL, H.-P. und D. GENSKE 1995: Brachflächen und Flächenrecycling. Berlin.
- SCHELTE, J. 1999: Räumlich-struktureller Wandel in Innenstädten. Dortmund (= Dortmund-Beiträge zur Raumplanung, 97).
- SCHUBERT, D. 2002: Revitalisierung von (brachgefallenen) Hafen- und Uferzonen. In: SCHUBERT, D. (Hrsg.): Hafen- und Uferzonen im Wandel: Analysen und Planungen zur Revitalisierung der Waterfront in Hafenstädten. Berlin, S. 15–36.
- SCHULTE, K.-W., S. BONE-WINKEL und N. ROTTKE 2002: Grundlagen der Projektentwicklung aus immobilienwirtschaftlicher Sicht. In: SCHULTE, K.-W. und S. BONE-WINKEL (Hrsg.): Handbuch Immobilien-Projektentwicklung. Köln, S. 27–90.

- SELLE, K. 2002: Von Hannover lernen? Große Projekte und Festivalisierung als Mittel der Stadt- und Regionalentwicklung. In: MÜLLER, H. und K. SELLE: ExPost – Großprojekte und Festivalisierung als Mittel der Stadt- und Regionalentwicklung: Lernen von Hannover. Dortmund, S. 161–217.
- SIEBEL, W. 2004: Einleitung: Die europäische Stadt. In: SIEBEL, W. (Hrsg.): Die europäische Stadt. Frankfurt am Main, S. 11–50.
- SIMONS, K. 2003: Politische Steuerung großer Projekte. Berlin Adlershof, Neue Mitte Oberhausen und Euralille im Vergleich. Opladen (= Stadtforschung aktuell, 91).
- TOMERIUS, S. und T. PREUSS 2001: Flächenrecycling als kommunale Aufgabe. Potenziale, Hemmnisse und Lösungsansätze in den deutschen Städten. Berlin (= DIFU Umweltberatung für Kommunen).
- TROMBELLO, I. 2004: Nebenstandorte – wie attraktiv sind sie für Immobilieninvestments? In: Immobilien & Finanzierung, Ausgabe 05, S. 151–152.
- UMWELTBUNDESAMT (Hrsg.) 2000: Handlungsempfehlungen für ein effektives Flächenrecycling. Berlin (= Texte 10/00).
- WEITH, T. und M. SIENER 2004: Großprojekte im Flächentest – Nachhaltige Siedlungsentwicklung durch Großprojekte? Berlin (= Akademische Abhandlungen zur Raum- und Umweltforschung).
- WIEGANDT, C.-C. 2001: Erfolgsbedingungen und Hemmnisse bei der Wiedernutzung von Gewerbebrachen – Erfahrungen aus dem Experimentellen Wohnungs- und Städtebau. In: JOB, H. und M. KOCH (Hrsg.): Gewerbebrachflächenrecycling. Ein Beitrag zur nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung. Kallmünz, Regensburg, S. 22–40 (= Münchner Studien zur Sozial- und Wirtschaftsgeographie, 42).

Zitierte Tageszeitungen

Die Welt vom 31.10.2002 und 09.08.2003.

Hamburger Abendblatt vom 18.09.2003.