DER MARKT FÜR STADTENTWICKLUNGS-DIENSTLEISTUNGEN

AKTEURE, INSTRUMENTE UND FINANZIERUNG

Gutachten im Auftrag von
DIE STADTENTWICKLER. BUNDESVERBAND
Prof. Dr. Guido Spars

IMPRESSUM

Prof. Dr. Guido Spars
Der Markt für Stadtentwicklungsdienstleistungen – Akteure, Instrumente und Finanzierung

INSTITUT FÜR RAUMFORSCHUNG & IMMOBILIENWIRTSCHAFT
DR.-ING. ROLAND BUSCH, PROF. DR. GUIDO SPARS PartG
Chemnitzer Str. 50 / 44139 Dortmund / 023122206200 / iri-dortmund.de
Mail: spars@iri-dortmund.de

Gutachten
im Auftrag des Verbandes
DIE STADTENTWICKLER. BUNDESVERBAND e.V.

Ansprechpartnerin:
Anna Stratmann
Geschäftsführerin
DIE STADTENTWICKLER.BUNDESVERBAND e.V.
Littenstraße 10
10179 Berlin

Februar 2018

Nachdruck – auch nur auszugsweise – nur mit Genehmigung der STADTENTWICKLER

INHALT

1. Einleitung und methodische Hinweise 5

2. Der Markt für Dienstleistungen in der Stadtentwicklung 7
   - Einführung 7
   - Besonderheiten der Dienstleistungen in der Stadtentwicklung 7
   - Einflussfaktoren für die Marktentwicklung 14

3. Marktvolumen Mitgliedsunternehmen und volkswirtschaftliche Bezugsgrößen 18
   - Marktvolumen der Mitgliedsunternehmen des Bundesverbandes „DIE STADTENTWICKLER“ 18
   - Volkswirtschaftliche Bezugsgrößen für den Markt für Stadtentwicklungsdienstleistungen 19
   - Ermittlung von Fördermittelbudgets 21

4. Folgerungen 32

Quellen 39

1. Einleitung und methodische Hinweise

Das Aufgabenfeld der Stadtentwicklung ist vielfältig und – ähnlich wie die Städte selbst – einem steten Wandel unterworfen. Im Bundesverband „DIE STADTENTWICKLER“ sind die deutschen Landes- und Stadtentwicklungsgesellschaften und Sanierungsträger organisiert. Sie stehen Ländern, Kommunen und auch Privaten als Partner und Dienstleister für die Bewältigung der zahlreichen Aufgaben der Stadtentwicklung zur Verfügung.
Die Zielsetzung dieser Studie ist es, den Markt für Stadtentwicklungsdienstleistungen in Deutschland zu analysieren und auch zu klären, wie sich die wirtschaftlichen Kennzahlen der Mitgliedsunternehmen des Bundesverbandes entwickelt haben.

Bei der Marktanalyse interessieren sowohl die Akteure auf diesem Markt, wie die Auftraggeber und deren Dienstleister, aber auch das Marktvolumen und die Finanzierungsinstrumente der Stadtentwicklung.

Zur Marktdarstellung gehört zunächst eine kurze Analyse der Besonderheiten der angebotenen Dienstleistungen in dem Aufgabenfeld der Stadtentwicklung und daraus folgende Konsequenzen und Spezifikationen für dieses Marktsegment. Insbesondere sollen auch Fragen der derzeitigen Arbeitsweise im Aufgabenfeld der Stadtentwicklung erörtert werden.

Um den Markt der Dienstleister in der Stadtentwicklung empirisch zu erfassen, werden u.a. Aussagen zur Anzahl der Unternehmen und ihrer Mitarbeiter, zum Umsatz und zur Marktentwicklung aus einer aktuellen Befragung der Mitgliedsunternehmen des Bundesverbandes „DIE STADTENTWICKLER“ aufbereitet. Ergänzend dazu werden Ergebnisse aus Interviews mit Experten ausgewertet, um genauere Einblicke in das Aufgabenfeld der Stadtentwicklung zu erhalten.

Im Rahmen der Marktanalyse werden ferner die aktuell genutzten Finanzierungsinstrumente (z.B. Städtebauförderung, KfW-Finanzierungen) untersucht und in ihrer Bedeutung und ihren Perspektiven eingeschätzt. Hinsichtlich der Finanzierung der Stadtentwicklung werden auch wichtige Erkenntnisse aus den Wirksamkeitsanalysen bzw. Evaluationen der Städtebauförderung zusammengetragen und daraus abgeleitet, was dies für die Effizienz und Zukunftsfähigkeit des Förderprogramms bedeuten kann

Im Ergebnis der Studie sollen dann neben der Formulierung der Untersuchungserkenntnisse auch Thesen

- zur Marktentwicklung der Stadtentwicklungsdienstleister,
- zur Entwicklung der Finanzierung von Stadtentwicklungsaufgaben sowie
- zum zukünftigen Zusammenspiel von öffentlicher Verwaltung und privaten
- Dienstleistern in der Stadtentwicklung

formuliert werden.

2. Der Markt für Dienstleistungen in der Stadtentwicklung

Einführung

Die Betrachtung eines „Marktes für Dienstleistungen in der Stadtentwicklung“ ist in dieser Form nicht üblich und meines Wissens für Deutschland auch noch nicht systematisch vorgenommen worden. Es soll an dieser Stelle auch keine allzu akademische Darstellung dieses Marktes erfolgen, doch sollen die Besonderheiten dieses spezifischen Dienstleistungsmarktes kurz benannt und später auch Aussagen zu ökonomischen Bezugsgrößen für diesen Markt gemacht werden. Im nächsten Kapitel wird dann über die Ergebnisse einer aktuellen Befragung der Mitgliedsunternehmen des Bundesverbandes „DIE STADTENTWICKLER“ berichtet.

Besonderheiten der Dienstleistungen im Bereich Stadtentwicklung

Der Markt für Dienstleistungen in der Stadtentwicklung ist kein gewöhnlicher Markt. Auf diesem Markt treffen öffentliche Akteure – in der Regel Kommunen oder kommunale Stellen – auf der Nachfrageseite auf die Anbieter dieser stadtentwicklungsbezogenen Dienstleistungen, die in der Regel private oder privat-öffentliche, manchmal aber auch rein öffentliche Unternehmen sind.

Die Aufgaben der Stadtentwickler sind beispielsweise die Entwicklung neuer Stadtquartiere, die Konversion von Brach- oder Bahnflächen oder ehemals militärisch genutzten Arealen, die Betreuung von Stadtsanierungsmaßnahmen, die energetische Quartierssanierung oder auch infrastrukturelle Maßnahmen.

Da es sich bei Stadtentwicklungsaufgaben und -gütern (z.B. Infrastruktur, Planungen) um langfristige und recht komplexe Vorhaben handelt, sind die Dienstleistungen, die hiermit verknüpft sind, äußerst anspruchsvoll, von viel Abstimmung und Kommunikation und meist von einer langfristigen Zusammenarbeit der Vertragsparteien geprägt.

Die Dienstleister, die in diesem Bereich tätig sind, haben sich mit ihrem Know-how auf die besonderen Aufgaben der Stadtentwicklung spezialisiert und bringen somit eine hohe Kompetenz bei der Durchführung dieser komplexen und meist investitionsintensiven Aufgaben mit.

Kapazitätsproblem der Dienstleistungsproduktion

Vergleicht man diese Dienstleistungen mit normalen Sachleistungen, die Kommunen ja ebenfalls von privaten Unternehmen beziehen, so zeigen sich einige Besonderheiten, die Einfluss auf die Arbeitsweise und Kapazitätsplanung der Unternehmen haben (Thiell 2006).

Die Dienstleistungen im Bereich der Stadtentwicklung sind meist immaterieller Natur und werden in der Regel am Interaktionsort selbst erbracht. Ihre Erstellung – die in enger Interaktion mit dem Auftraggeber (oder seinen Beauftragten) erfolgt – ist immer mit einem hohen Fixkostenanteil verbunden, da man sie weder lagern noch transportieren kann (wie etwa Sachleistungen). Somit kann der Anbieter auf Schwankungen in der Nachfrage nicht spontan, sondern in der Regel nur mit dem Auf- und Abbau langfristiger Kapazitäten reagieren.

Dieses Problem wird als Kapazitätsproblem der Dienstleistungsproduktion in der betriebswirtschaftlichen Literatur diskutiert (vgl. Abb. 1) und führt für die Dienstleister im Bereich der Stadtentwicklung gerade im Zusammenhang mit dem aktuellen Fachkräftemangel zu entsprechenden Herausforderungen, da sie z.B. qualifiziertes Personal vorhalten müssen, obwohl noch keine ausreichenden Aufträge akquiriert sind.

Besondere Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung

Weitere Besonderheiten der an diesem Markt gehandelten Dienstleistungen bestehen darin, dass die Leistung meist sehr individuell geprägt und somit heterogen ist und dass die Leistung und auch der Preis in der Regel eher intransparent sind.

Betrachtet man die Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung bei Dienstleistungen der Stadtentwicklung durch die Brille des „Prinzipal-Agent-Ansatzes“[1], so wird schnell das Spannungsfeld dieser besonderen Beziehung deutlich (vgl. Abb. 2).

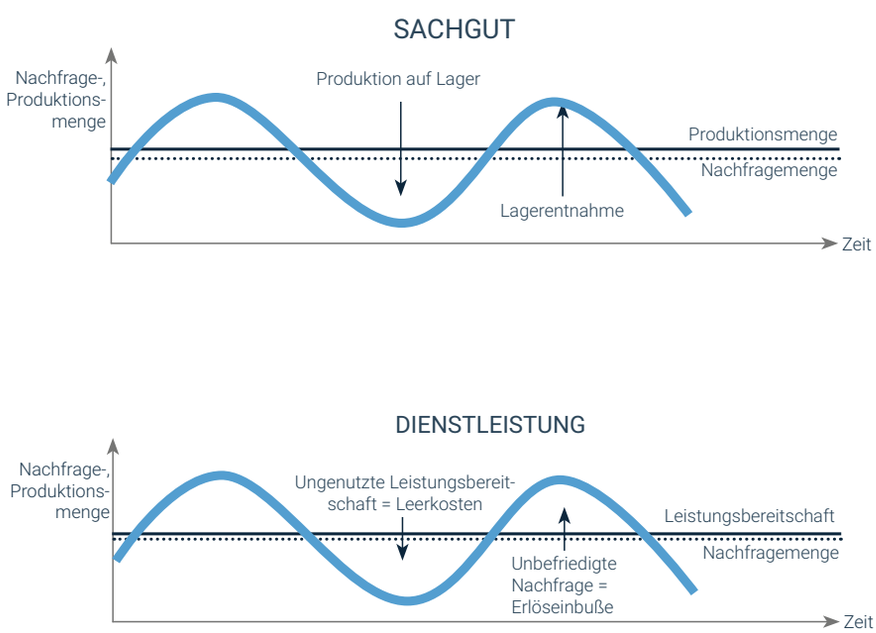


Abb. 1: Das Kapazitätsproblem der Dienstleistungsproduktion, in Anlehnung an: Thiell, Marcus (2006)

[1] *Innerhalb der Neuen Institutionenökonomik hat sich der Prinzipal-Agent-Ansatz herausgebildet um spezifische Probleme und Strukturen zwischen Auftraggebern und Auftragnehmer analysieren zu können.*

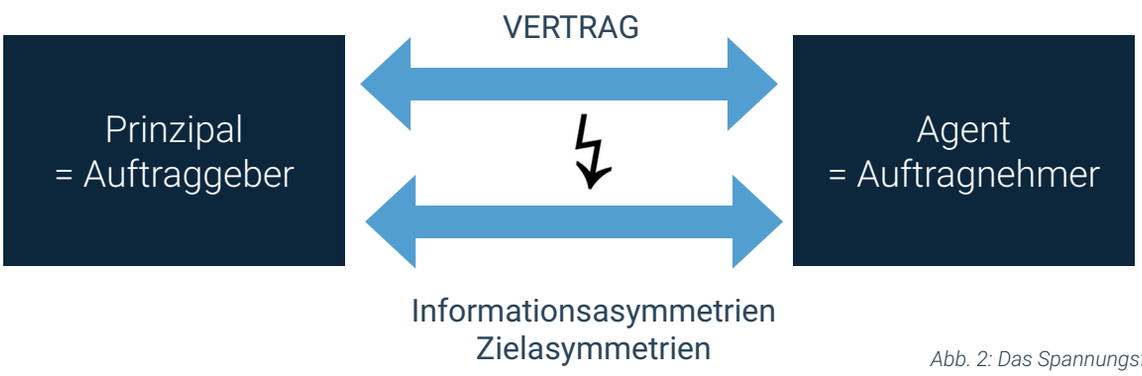


Abb. 2: Das Spannungsfeld von Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen, in Anlehnung an: Staros-som, Heiko (2013)

Spannungsfeld von Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen

Die bereits erwähnte Spezifik und Heterogenität der Leistungen im Bereich der Stadtentwicklungsdienstleistungen wird einerseits in Verträgen zwischen dem jeweiligen Leistungserbringer und der öffentlichen Hand geregelt. Die Gegenstände der Verträge sind jedoch stark von ihrer Zukunftsbezogenheit gekennzeichnet und die Vertragsparteien zeichnen sich in der Regel durch Zielasymmetrien und auch Informationsasymmetrien aus, die zu Schwierigkeiten vor Vertragsschluss und auch während der Leistungserbringung führen können.

Dies bedeutet, dass die öffentliche Hand als Auftraggeber bisweilen andere Ziele verfolgt (z.B. politische oder auf Daseinsvorsorge bezogene Ziele) als der Auftragnehmer, der in der Regel neben stadtentwicklungspolitischen auch seine unternehmerischen Interessen verfolgt. Hierbei kann es ggf. auch zu einem auseinanderfallenden Verständnis der öffentlichen Aufgabe oder über Wege zur optimalen Zielerreichung kommen. Die Informationsasymmetrie zeigt sich z.B. dadurch, dass – je nach Erfahrungshorizont und Qualifikation – die Unternehmen über mehr (oder andere) (Fach-)Kenntnisse betreffend die jeweilige Stadtentwicklungsaufgabe verfügen, als die sie kontrollierende Verwaltung. Sie können diesen Informationsvorsprung auch zur Verfolgung eigener Ziele einsetzen.

Die in der Praxis verwendeten Verträge lassen oftmals das Problem dieser Asymmetrien oder „Unvollkommenheiten“ außer Acht und führen somit in volkswirtschaftlicher Sicht zu ineffizienten Lösungen (Spars 2003). Zum Teil wird dann von der Verwaltung mit standardisierten und z.T. sehr bürokratischen Kontrollinstrumenten (z.B. Honorartabellen, Stundennachweisen) auf derartige Regelungsprobleme reagiert. So ist z.B. auch das immer komplexer und auch radikaler werdende Vergaberecht eine Reaktion, die allerdings der besonderen Beziehung zwischen Kommune und Dienstleister bzw. deren Anbahnung nicht gerecht wird.

Stadtentwicklung als Erfahrungs- und Vertrauensgut

Hinzu tritt die Tatsache, dass die Dienstleistungen im Bereich der Stadtentwicklung im wesentlichen Umfang sogenannte „Erfahrungs-“ und auch „Vertrauensgüter“ betreffen. In Abhängigkeit vom Grad der Informationsasymmetrie spricht man von unterschiedlichen informationsökonomischen Gütertypen (Thiell, Marcus 2006). So handelt es sich bei Gütern mit geringer Informationsasymmetrie um sogenannte Suchgüter, bei höherer Informationsasymmetrie um Erfahrungs- und bei höchsten Graden an Informationsasymmetrie um Vertrauensgüter (siehe Abb. 3).

Übertragen auf den Bereich der Stadtentwicklungsdienstleistungen beschafft eine Stadt, die schon eine Menge Erfahrungen mit der Beauftragung von Stadtentwicklungsdienstleistungen gesammelt hat, somit ein Erfahrungsgut, bei dem man aus bisherigen Erfahrungen mit Anbietern und Prozessen gelernt hat und diese Erkenntnisse auf die neue, nun zur Beschaffung anstehende Aufgabe übertragen kann.

Für Städte, die wenig bis gar keine Erfahrungen mit größeren Beauftragungen haben, entspricht die Stadtentwicklungsdienstleistung eher einem reinen Vertrauensgut, für das besondere Risiken hinsichtlich der Informationsasymmetrie bestehen (vgl. Abb. 3).

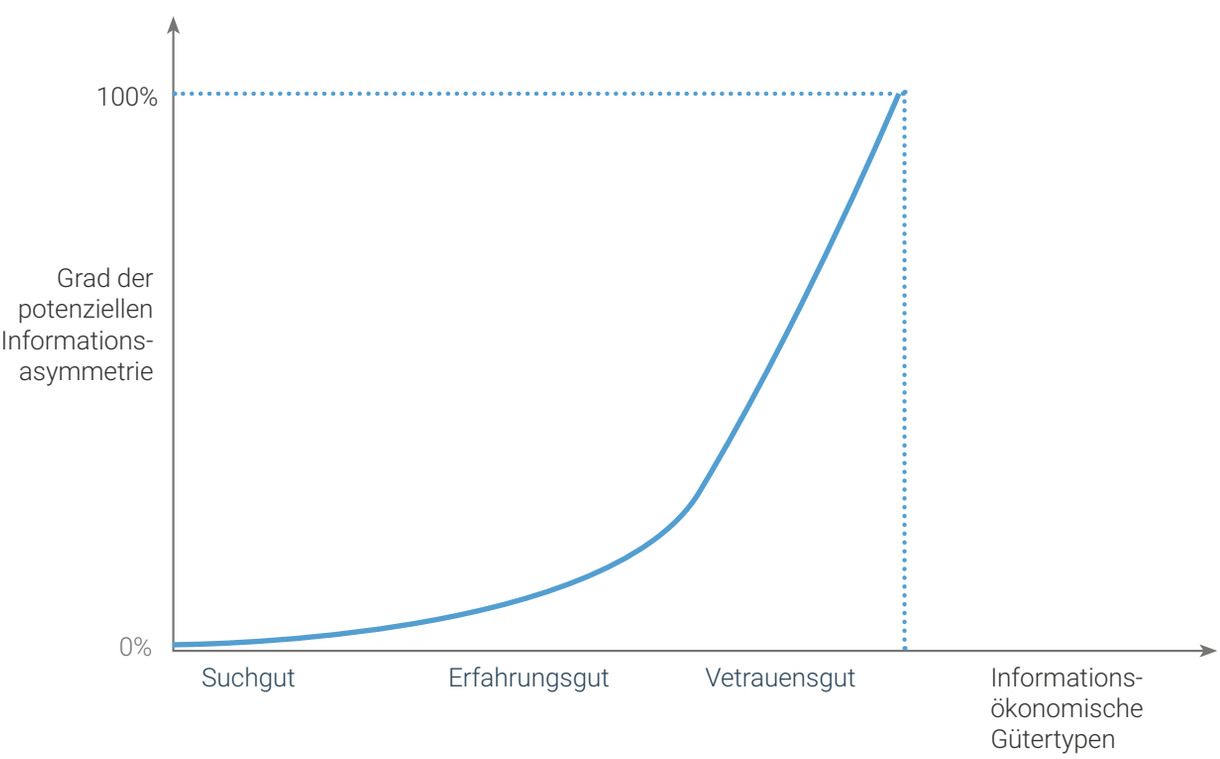


Abb. 3: Potenzielle Informationsasymmetrien bei verschiedenen Gütertypen, in Anlehnung an: Thiell, Marcus (2006)

Dies ist auch aus Dienstleistersicht ein zweischneidiges Schwert, einerseits hat man eine Art „Wissensvorsprung“ vor denjenigen, die einen beauftragen und kann damit versuchen, seine Interessen angemessen zu verfolgen. Andererseits fehlen dem Auftraggeber auch viele Erfahrungen, die ihn in die Lage versetzen würden, die Leistungen des Dienstleisters angemessen einordnen und beurteilen zu können. Häufig führen solche Konstellationen zu stärkeren Kontrollaktivitäten auf Seiten des Auftraggebers und höherem Rechtfertigungsaufwand seitens des Dienstleisters.

In den Interviews wurde in diesem Zusammenhang auch der Aspekt des Generationswechsels in den Stadtentwicklungsämtern bzw. bei den entsprechenden Städtebauförderstellen in den Kommunen benannt. Wenn junge Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ämtern den älteren nachfolgen, ist es von Vorteil, wenn auch bei den Dienstleistern junge Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zum Zuge kommen, um „auf Augenhöhe“ mit den Vorstellungen und Werthaltungen der Auftraggeber zu bleiben und schneller eine „Vertrauensbasis“ für das Vertrauensgut herzustellen.

Stadtentwicklung im Dienst der Stadtrendite

Die benannten Stadtentwicklungsaufgaben bewegen sich in größeren räumlichen Zusammenhängen und sind daher in ein komplexes Wirkungsgeflecht eingebunden. Viele dieser Stadtentwicklungsgüter haben – wie etwa technische und soziale Infrastruktur – Kollektivgütereigenschaften, die eine rein betriebswirtschaftliche Sicht auf ihre Erstellung und Finanzierung erschweren. Aus der Markttheorie heraus betrachtet existieren bei der Wohnumfeld- und Quartiersentwicklung zahlreiche Marktunvollkommenheiten und Blockaden aufgrund der Kollektivguteigenschaften derartiger „Produkte“ (Beermann 2006). Häufig existieren in Problemgebieten Handlungsblockaden der privatwirtschaftlichen Akteure, da jeder von ihnen in einem insgesamt abfallenden Quartier auf die Investition eines anderen wartet, bevor er selbst aktiv wird, um seine Investition nicht „in den Sand zu setzen“ (Gefangenendilemma). Sie treten auch deshalb auf, weil die Entwicklung der Immobilien von der Entwicklung der umliegenden Liegenschaften abhängig ist. Theoretisch spricht man hierbei von so genannten externen Effekten. Diese Problematik lässt sich auch als „Lock-in-Effekt“ bezeichnen. Aufgrund der Immobilität der Immobiliengüter ist der Investor mit einer einmal vorgenommenen Investition in die Entwicklung des Umfeldes und der Nachbarschaft seines Projektes „eingeschlossen“. Er kann sich nur durch den Verkauf seiner Liegenschaft entziehen, und dies mit entsprechenden Risiko-Abschlägen beim Preis für seine Immobilie. Da der Investor weder daran interessiert ist, für einen zu niedrigen Preis zu verkaufen, noch als einziger zu investieren, ohne dass Andere mitmachen, können in manchen Gebieten Negativspiralen der Entwicklung eintreten, die zu stadtentwicklungspolitisch höchst problematischen Ergebnissen führen.

> Bei der Wohnumfeld- und Quartiersentwicklung existieren zahlreiche Marktunvollkommenheiten und Blockaden.

Die Stadtentwicklungsdienstleister bringen genau in solchen Fallkonstellationen ihre Erfahrung ein, analysieren die Investitionsblockade, entwickeln Konzepte zu ihrer Überwindung und entfalten in Kooperation mit der Kommune und unter Einsatz von Förderinstrumenten eine positive und verbindliche Investitionsstimmung im Quartier. Da die Stadtentwicklungsdienstleister Experten bei der Anwendung von Programmen der Städtebauförderung und auch anderer Förderprogramme sind, helfen sie durch die Unterstützung der Kommune bei der Beantragung und mit der Durchführung der Förderprojekte eine entsprechende Stadtrendite entstehen zu lassen. In der Folge der ganzheitlichen Gebietskulisse und mithilfe der Förderung verbessert sich die Investitionsneigung privater Investoren, eine negative Entwicklung des Quartiers wird gestoppt und in eine positive Entwicklungsrichtung gedreht. Ein weiteres Beispiel ist eine Beteiligung am Quartiersmanagement – z.B. im Rahmen des Soziale Stadt-Programmes – und die Bereitstellung von sozialer Infrastruktur, an der Stadtentwicklungsunternehmen oft beteiligt sind.

Die Stadtentwicklungsdienstleister analysieren Investitionsblockaden und entwickeln Konzepte zu ihrer Überwindung.

Die oben beschriebene Patt-Situation bzw. die gegenseitige Behinderung von privaten Akteuren in problematischen Quartieren kann in der Regel nur aufgebrochen werden,

- wenn es gelingt, via Verhandlungen alle in ein gemeinsames „Handlungsbündnis“ zu integrieren (z.B. integrierte Standortgemeinschaften bzw. Housing Improvement Districts) oder
- indem mit öffentlicher Förderung Anreize zur Investition gegeben werden (z. B. durch Städtebauförderung) oder
- wenn ein (zentraler) Akteur „mit gutem Beispiel voran geht“ und einen Teil des Risikos auf sich nimmt und in Vorleistungen tritt bzw. Umfeld- und Quartiersinvestitionen vornimmt.

In all diesen drei Feldern sind die Stadtentwicklungsunternehmen der ideale Partner, weil er genügend Know-how besitzt, um die Handlungslogiken der Privatwirtschaft zu verstehen, aber auch genügend Nähe zu den öffentlichen Stellen, um die entsprechenden Instrumente und Aktivitäten dort anregen zu können. So kann das Stadtentwicklungsunternehmen die Verhandlungen unterstützen und ein Handlungsbündnis helfen zu schmieden. Es kann die Fördermittel verwalten und effizient an den richtigen Stellen einsetzen und schließlich kann es auch – zusammen mit beispielsweise kommunalen Tochterunternehmen – Umfeld- und Quartiersinvestitionen vornehmen.

Auch bei der Durchführung von Rückbaumaßnahmen zur Stabilisierung des Wohnungsmarktes (z.B. Stadtumbau-Programm) sind die

Stadtentwickler ein wichtiger Partner für die Kommunen. Solche Maßnahmen sind durchaus als Stadtrenditebeitrag zu werten, weil sie helfen, das sogenannte „Gefangenendilemma“ aufzubrechen und Blockaden im planvollen Umgang mit schwierigen Wohnungsbeständen zu überwinden.

Aber insbesondere auch in kleineren lokalen Märkten kann durch die häufig vorhandene Marktintransparenz (Informationsprobleme) und das damit schwer einzuschätzende Risiko bei gewerblichen Immobilienprojekten ein „Investitionsvakuum“ für stadtentwicklungspolitisch wichtige Projekte entstehen. Mit anderen Worten: Es gibt niemanden vor Ort oder mit Ortskenntnis, der das Risiko mit angemessenem Aufwand einschätzen kann und es auf sich nimmt, eine bestimmte Entwicklung, die für die Gemeinde stadtentwicklungspolitisch wichtig ist, voran zu treiben. In derartigen Marktkonstellationen entstehen zumindest temporär Marktunvollkommenheiten bzw. Blockaden, da die Anzahl der wettbewerblichen Akteure zu gering bzw. die Informationskosten zu hoch sind um das Risiko vertretbar einzugrenzen. Hier verfügt ein vor Ort tätiger Stadtentwickler über erhebliche Informationsvorteile aus seiner Markt- und Akteurskenntnis heraus, die es ihm ermöglichen, das Risiko besser einzuschätzen und damit ein solches Projekt auch erfolgreich mithilfe der Kommune oder anderen Akteuren umzusetzen. Dies gilt auch für die Grundstücksentwicklung in schwierigen Märkten, die für viele Stadtentwicklungsunternehmen zu einem neuen Aufgabenfeld geworden ist.

Die Unternehmen der Stadtentwicklung erbringen somit eine Stadtrendite, indem sie helfen die Marktunvollkommenheiten in spezifischen städtischen Räumen zu heilen bzw. zu überwinden und öffentliche Güter zu schaffen. Damit erschaffen sie einen Mehrwert für die Stadtgesellschaft, der sich ohne ihr Zutun nicht ergeben würde.

DIE STADTENTWICKLER erbringen eine Stadtrendite und schaffen einen Mehrwert für die Stadtgesellschaft.

Einflussfaktoren für die Marktentwicklung

Eine Untersuchung des Marktes für Stadtentwicklungsdienstleistungen ist verknüpft mit der Frage nach den wesentlichen Einflussfaktoren für die Entwicklung des Marktes für beauftragte Stadtentwicklungsdienstleistungen. Hierzu gehören m.E. drei wesentliche Faktoren, die im Folgenden kurz thematisiert werden (vgl. Abb. 4).

Ein wesentlicher Treiber für die Entwicklung der Dienstleistungen in der Stadtentwicklung sind zunächst einmal die Stadtentwicklungsaufgaben selbst und ihre jeweilige Entwicklung im Zeitverlauf. Dies ist auch stark abhängig vom Problembewusstsein der Fachleute, der politischen Entscheider und der Bürger bzw. der Wähler, die diese Aufgaben sehen und anerkennen müssen. So waren vor einigen Jahren beispielsweise die Fragen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung noch kein Thema in der Stadtentwicklung.

Viele der interviewten Experten sprechen davon, dass sich die Aufgabenvielfalt immer mehr vergrößert und die Herausforderungen für die Stadtentwicklung stetig anwachsen. Es gibt aber auch Themen, deren Bedeutung mit der Zeit wieder abnehmen, wie beispielsweise der Wiederaufbau nach dem zweiten Weltkrieg oder die Schaffung moderner Wohnverhältnisse im Osten nach der deutschen Wiedervereinigung.

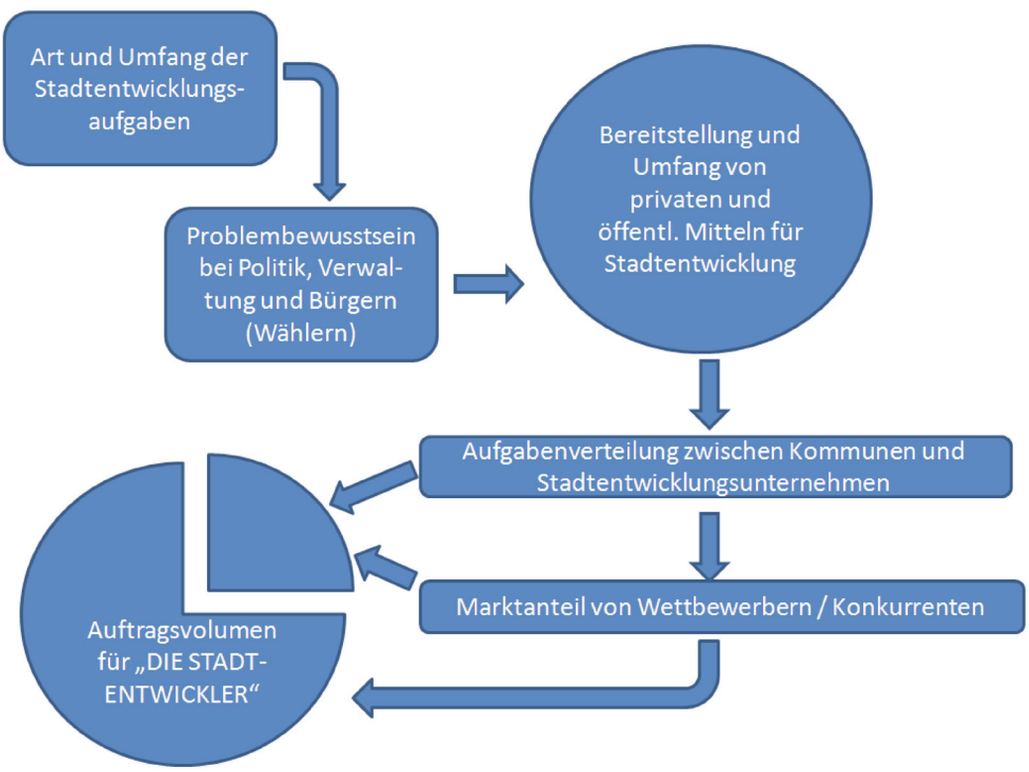
Neben diese Dimension der Aufgabenstellungen selbst und ihre Entwicklung tritt als zweiter Einflussfaktor die noch viel stärker von der Politik und auch von der Konjunktur abhängige Dimension der Höhe der öffentlichen und auch privaten Finanzierungsmittel für solche Aufgaben. Häufig werden die für Stadtentwicklungsaufgaben zur Verfügung stehenden Budgets der öffentlichen Hände (und auch der Privaten Financiers) als die wichtigste Einflussgröße für die Entwicklung der beauftragten Stadtentwicklungsdienstleistungen gesehen.

Dies macht insofern Sinn, als nur aus dem Zusammenspiel zwischen den tatsächlich vorhandenen Herausforderungen und ihrer „politischen Anerkennung“ sowie der Ausstattung mit Budgetmitteln eine finanzierbare Dienstleistung erwächst, auf die sich die Unternehmen dann bewerben können.

Hier werden schnell die Risiken deutlich, die sich z.B. mit einem Regierungswechsel oder dem Wechsel des politischen Verständnisses von der Bedeutung der Stadtentwicklung sowie der Entwicklung öffentlicher Budgets und neuer Schwerpunktsetzungen verbunden sein können (z.B. Verschuldungsbremse).

Ein dritter Einflussfaktor erscheint mir in der Aufteilung der Aufgaben zwischen öffentlicher Hand und privatwirtschaftlichen Dienstleistern zu liegen (Kilian, Richter, Trapp 2006). Dies wird einerseits von makropolitischen Rahmenbedingungen (z.B. Deregulierung, Privatisierung) aber auch von konkreten Gestaltungswünschen auf kommunaler Ebene mitbestimmt. Die zunehmende Bedeutung privater Dienstleister im Städtebau und in der Stadtentwicklung seit den neunziger Jahren hängt stark mit der Deregulierungs- und Privatisierungspolitk der damaligen Regierungen zusammen.

Auf der kommunalen Ebene stellt sich vor dem Hintergrund wachsender Herausforderungen in der Stadtentwicklung die Frage, welche Aufgaben die Städte und Gemeinden in Zukunft noch oder wieder selber machen wollen, inwieweit sie das Personal dafür finanzieren können oder inwieweit sich Ko-Finanzierungen von Bund und Ländern



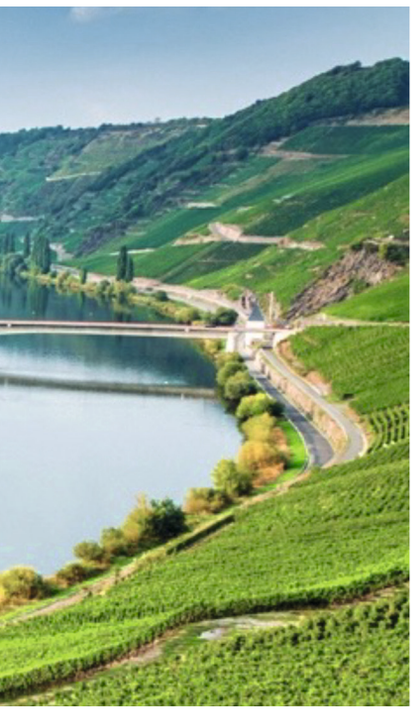
oder anderen dazu nutzen lassen. Die Beantwortung dieser Fragen bestimmt ebenfalls aus einer ganz anderen Richtung mit über die zukünftige Entwicklung des Marktes für (externe) Stadtentwicklungsdienstleistungen.

Abb. 4: Einflussfaktoren auf das Markt- und Auftragsvolumen von Stadtentwicklungsdienstleistungen, eigene Darstellung

Schaut man nur auf die im Bundesverband „DIE STADTENTWICKLER“ organisierten Unternehmen, stellt sich zudem eine weitere Frage, nämlich die nach ihrem eigenen Anteil am vorhandenen „Kuchen“ der beauftragten Stadtentwicklungsdienstleistungen. Hier kommt der Blick auf die Wettbewerber ins Spiel, die um die entsprechenden potenziellen Aufträge mit ihnen konkurrieren. Diese Mitbewerber können hierbei klassische Stadtentwicklungsdienstleister sein, die (noch) nicht im Bundesverband organisiert sind. Es können aber auch Unternehmen aus ganz anderen Segmenten der Wirtschaft sein, die das Themenfeld der Stadtentwicklung für sich (neu) entdeckt haben. Hier sind z.B. große internationale Konzerne wie beispielsweise Google zu nennen, die inzwischen eigene Abteilungen im Themenfeld der Stadtentwicklung unterhalten oder Beratungsunternehmen, wie Ernst&Young oder PricewaterhouseCoopers (PwC). Das Eindringen neuer Wettbewerber ist in einem sich stets wandelnden Arbeitsfeld, wie es die Stadtentwicklung darstellt, schnell möglich. Mögliche Beispielthemen für diesen Wandel des Arbeitsfeldes könnten Projekte und Dienstleistungen im Bereich der Digitalisierung von Stadt (Smart City), der Mobilität oder der Energieversorgung sein (BBSR 2017; Libbe, Köhler, Beckmann 2010).

Der Markt für Stadtentwicklungsdienstleistungen in Deutschland spaltet sich bei genauerer Betrachtung in viele regionale Teilmärkte auf. Fast alle der im Bundesverband organisierten Mitgliedsunternehmen treten in höchstens zwei Bundesländern als Anbieter auf, viele beschränken sich sogar auf ein Bundesland und einige sogar auf nur eine Stadt. Nur wenige Unternehmen sind deutschlandweit tätig. Alle diese räumlichen Teilmärkte können unterschiedliche Wettbewerbslagen und auch Dynamiken aufweisen, abhängig von der Anzahl und Größe der jeweiligen Mitbewerber und der Entwicklung der Aufgaben und der hierfür zur Verfügung stehenden Budgets, die stark von der jeweiligen Landespolitik abhängen. Dies im Einzelnen für jedes Bundesland zu analysieren, würde allerdings den Rahmen dieser Ausarbeitung sprengen.

Für den deutschen Gesamtmarkt betrachtet, lässt sich seine Entwicklung in den letzten Jahren



durch zwei wesentliche Tendenzen beschreiben. Es gab und gibt einen Prozess der Konzentration auf der Anbieterseite, der z.B. über Zukäufe einzelner Unternehmen organisiert wird. Es kommen jedoch auch neue Wettbewerber in den Markt, wie oben bereits erwähnt.

So expandiert beispielsweise die schwedische Sweco-Gruppe – ein internationales Beratungsunternehmen in den Bereichen Architektur, Ingenieurdienstleistungen und Umwelttechnologie mit 9.000 Mitarbeitern – zunehmend auf den deutschen Markt, indem sie bestehende Planungsbüros aufkauft (www.sweco-Gmbh.de).

Parallel zur Konzentration findet auch ein Spezialisierungsprozess statt, indem sich einige – vor allem kleinere Büros – auf einzelne Aufgabenfelder, wie zum Beispiel die Organisation von Kommunikations- und Partizipationsprozessen im Rahmen von Stadtentwicklungsmaßnahmen spezialisieren.

Viele der größeren Unternehmen versuchen hingegen, sich eher durch eine Diversifikationsstrategie „breiter aufzustellen“ und neben den typischen Städtebaufördermaßnahmen auch noch andere Aufgabenfelder, z.B. die Bauland- und Flächenentwicklung, die Projekt- und die Infrastrukturentwicklung sowie die Kommunikation und die Bürgerbeteiligung anzubieten.

Diese Entwicklung spiegelt zum einen die unternehmerisch-rationale Anpassung an die wachsende Komplexität der Aufgabenstellungen im Stadtentwicklungsbereich wider, aber auch die wechselnde (politische) Prägung der Entwicklung von Fördermittelbudgets.

Risikodiversifikation ist eine mögliche unternehmerische Strategie, um sich hier zukunftsfähig aufzustellen. Wobei die Verbreiterung des Tätigkeitsfeldes die Notwendigkeit einer entsprechenden personellen und qualifikationsbezogenen Ausstattung des Unternehmens mit Fachleuten und Know-how mit sich bringt, was in der Regel eher in etwas größeren unternehmerischen Strukturen gelingt. Dieser Prozess stärkt dann wiederum die Konzentrationstendenzen im betrachteten Markt. Der Fachkräftemangel ist für alle Interviewpartner ein essentielles Problem und muss als strategisches Entwicklungsfeld für die Zukunft deutlich benannt werden.

> Der Markt der Stadtentwicklungsdienstleistungen ist auf der Anbieterseite von Konzentrationsprozessen, Spezialisierungen sowie Diversifikationsstrategien geprägt.

Um den finanziellen Umfang des Segmentes der Stadtentwicklungsdienstleistungen besser einordnen zu können, werden nun zunächst die Ergebnisse einer aktuellen Befragung dargestellt und aus makroökonomischer Sicht mit Kenngrößen aus dem Bereich des Planens und Bauens abgeglichen.

3. Marktvolumen Mitgliedsunternehmen und volkswirtschaftliche Bezugsgrößen

Marktvolumen der Mitgliedsunternehmen des Bundesverbandes „DIE STADTENTWICKLER“

An einer Erhebung der Mitgliedsunternehmen des Bundesverbandes „DIE STADTENTWICKLER“, die von September bis Dezember 2017 stattgefunden hat, haben sich insgesamt 23 Unternehmen beteiligt. Die hier referierten Ergebnisse gehen auf diese Befragung zurück.

2017 waren in den betreffenden Unternehmen 2.273 fest angestellte Mitarbeiter beschäftigt, von denen 924 (40,6 %) direkt oder indirekt mit Stadtentwicklungsaufgaben befasst sind. Diese Mitarbeiter verteilen sich auf 104 dauerhafte Niederlassungen und 15 temporäre Projektbüros[2].

Vergleicht man dieses Ergebnis mit der Befragung des BVLEG aus dem Jahr 2014, so waren damals bei den befragten zehn Unternehmen 1.576 Mitarbeiter beschäftigt und davon 700 (44,4 %) direkt oder indirekt in der Stadtentwicklung. Es gab damals noch 133 Niederlassungen und 7 temporäre Projektbüros.

Da der Bundesverband heute jedoch größer ist als die neun Mitglieder des BVLEG aus 2014, lohnt sich ein Vergleich dieser konkreten Gruppe der neun[3] Mitgliedsunternehmen in 2014 und 2017. Zieht man diesen Vergleich, so ergibt sich einerseits eine leichte Steigerung aller von den neun Unternehmen beschäftigten Mitarbeiter von 1.576 auf 1.673 in 2017. Und es sind mit 698 fast genauso viele Beschäftigte in diesen Unternehmen direkt oder indirekt in der Stadtentwicklung beschäftigt. Während die Anzahl der temporären Bürostandorte dieser neun Unternehmen seit 2014 mit sieben stabil geblieben ist, hat sich die Anzahl der dauerhaften Niederlassungen auf 83 und damit um 38 % verringert. Neben die bereits oben beschriebene Konzentration der Unternehmen tritt also auch eine Konzentration der verbliebenen Standorte mit dem Ergebnis, die Mitarbeiterzahl pro Standort zu erhöhen.

Von allen befragten 23 Unternehmen werden derzeit 1.883 Städte und Gemeinden betreut, die neun Unternehmen aus der (ehemaligen) BVLEG betreuten 2014 bereits 1.674 Städte und Gemeinden. Vergleicht man dies mit ihrem heutigen Wert, so gab es allein bei diesen zehn einen Rückgang um rund 12% auf 1.480 Städte und Gemeinden.

Die Zahl der Städte und Gemeinden mit abgeschlossenen Gesamtmaßnahmen hat sich hingegen bei den zehn Unternehmen von 1.048 in 2014 auf 1.531 in 2017 um 46% gesteigert. Sie liegt bei allen 23 befragten in 2017 bei einem Wert von 1.977.

[2] Hierbei wurde eine Laufzeit von bis zu 2 Jahren als temporär definiert.

[3] Für diese Betrachtung wurden die Angaben der BauBeCon und der DSK zusammenaddiert.

Der Gesamtumsatz aller befragten Unternehmen im Bereich der Stadtentwicklung hat sich kontinuierlich gesteigert (s. Abb. 5). Er ist von 98,7 Mio. € in 2015 über 102,8 Mio. € in 2016 auf 105,4 Mio. €[4] angewachsen. Dies entspricht Steigerungsraten von 2015 auf 2016 von 4,1% und von 2016 auf 2017 von 2,5%.

Volkswirtschaftliche Bezugsgrößen für den Markt für Stadtentwicklungsdienstleistungen

Leider gibt es keine Statistik zu dem Volumen der Stadtentwicklungsinvestitionen, welches von Kommunen in Deutschland jährlich beauftragt wird. Um eine sinnvolle volkswirtschaftliche Bezugsgröße für die Entwicklung der Investitionen in diesem Bereich zu erhalten, bieten sich die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten

Bruttoanlageinvestitionen des Staates nach Anlagearten und nach Gebietskörperschaften an. Hierbei macht es Sinn, auf die reinen Bauinvestitionen (Bauleistungen) der Kommunen zurückzugreifen, um einen relevanten Bezug zum Auftragsvolumen von Stadtentwicklungsdienstleistern herstellen zu können.

Diese Bauinvestitionen machen – wie in Abbildung 6 zu erkennen – den Großteil der gesamten Bruttoanlageinvestitionen aller Gemeinden aus. Die Bauleistungen betragen regelmäßig 84–87% der kommunalen Bruttoanlageinvestitionen.

Der Kurvenverlauf der kommunalen Bauinvestitionen zeigt hierbei zu Beginn des Betrachtungszeitraumes von 2010–2012 einen kontinuierlichen Rückgang von 19,6 Mrd. € auf knapp 17 Mrd. €. Erst ab 2013 steigen die Werte dann ganz allmählich über 18,1 Mrd. € auf ca. 18,5 in 2014 und 2015 und schließlich – um ca. 4,9% – bis auf 19,4 Mrd. € in 2016 an.

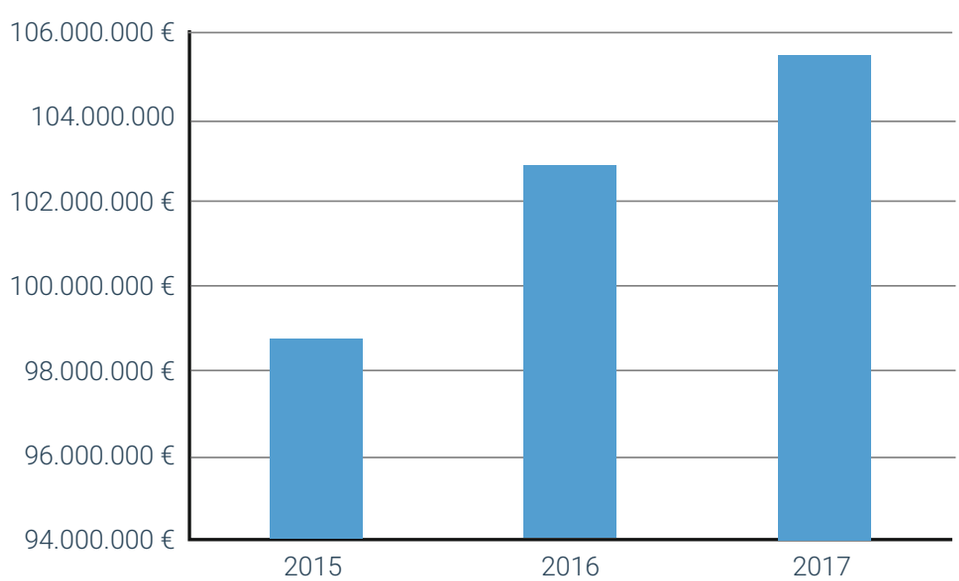


Abb. 5: Entwicklung des Gesamtumsatzes der befragten Unternehmen des Bundesverbandes "DIE STADTENTWICKLER", eigene Auswertungen

[4] Die Angabe für 2017 ist allerdings ein Schätzwert der befragten Unternehmen.

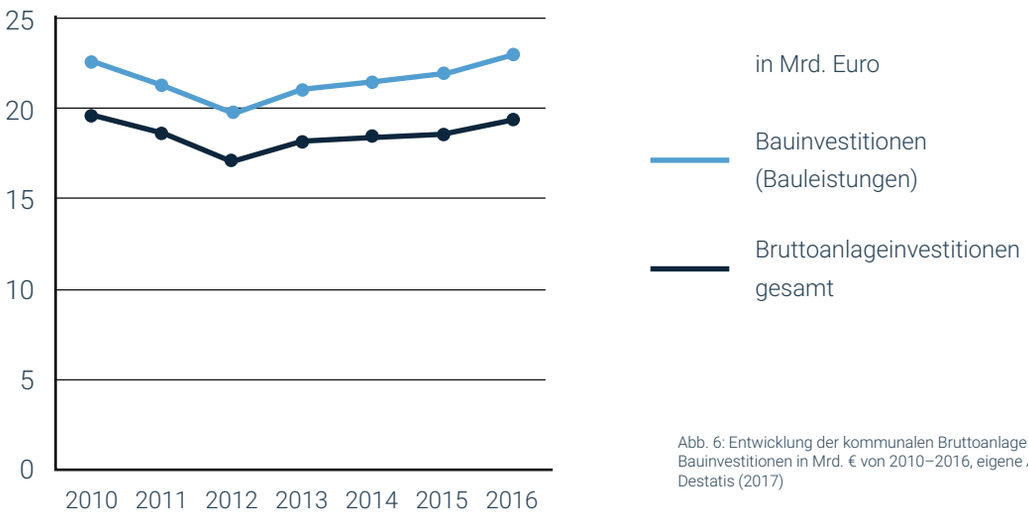


Abb. 6: Entwicklung der kommunalen Bruttoanlageinvestitionen und der Bauinvestitionen in Mrd. € von 2010–2016, eigene Auswertungen auf Basis von Destatis (2017)

Interessanterweise waren die kommunalen Bauleistungen im Jahr 1992 bereits schon mal deutlich höher als heute, nämlich auf einem Niveau von 25,6 Mrd. €. Der Rückgang seither wird mit der Halbierung des Anteils der kommunalen Investitionen am deutschen Bruttoinlandsprodukt von ca. 1,6% auf nunmehr unter 0,8% begründet und als generelle kommunale Investitionsschwäche bezeichnet und inzwischen stark diskutiert. Laut Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) gibt es einen aufgestauten Investitionsbedarf in den Kommunen in Höhe von 136 Mrd. € und das DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) weist darauf hin, dass insbesondere die Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten die Städte und Gemeinden bei den Investitionen ausbremsen (Gornig, Michelsen 2017).

Ohne die Umsatzzahlen der Stadtentwicklungsunternehmen nun grafisch eins zu eins der Entwicklung der kommunalen Bauinvestitionen gegenüber zu stellen, lässt sich jedoch bereits feststellen, dass sich von 2015 bis 2016 eine parallele Aufwärtsentwicklung sowohl beim Umsatz der Stadtentwickler als auch bei den kommunalen Bauinvestitionen ergibt. Die Wachstumsrate der Bauinvestitionen liegt mit 4,9% in der Nähe des Umsatzanstiegs der Stadtentwicklungsdienstleister.

Nimmt man die Umsatzwerte aller befragten Unternehmen der Jahre 2015 und 2016 und stellt sie den gesamten kommunalen Bauleistungen des betreffenden Jahres gegenüber, so ergibt sich ein Anteil von ca. 0,5% für „DIE STADTENTWICKLER".

Da der wesentliche Anteil an den Bauleistungen jedoch die Kosten des materiellen Bauens und weniger die Dienstleistungen der „Steuerung und Beratung" sind, wäre es sinnvoll einen Bezug des Gesamtumsatzes der Stadtentwicklungsdienstleister zu den Planungskosten der Baumaßnahmen herzustellen. In der Bauvolumenrechnung des DIW wird auf die Statistik zur Entwicklung des nominalen Bauvolumens im gesamten öffentlichen Bau zurückgegriffen (DIW 2017). Dort wird auch die Produzentengruppe „Bauplanung,

7% aller Planungs- und Steuerungskosten kommunaler Bauinvestitionen werden von STADTENTWICKLERn abgedeckt und stehen für deren Bedeutung für die kommunalen Planungen und für die Bauinvestitionen.

öffentliche Gebühren“ geführt. Deren Anteil am gesamten öffentlichen Bauvolumen beträgt – trotz Schwankungen des Bauvolumens – regelmäßig um die rund 8%.

Definiert man somit auch 8% der kommunalen Bauleistungen als Anteil einer „Bauplanung bzw. Steuerung“, so entspräche dies im Jahr 2015 rund 1,48 Mrd. € und im Jahr 2016 rund 1,55 Mrd. € an den gesamten kommunalen Bauinvestitionen. Ca. 1,5 Mrd. € werden also jährlich für Bauplanung, also für Steuerung und Planungsleistungen bei kommunalen Bauinvestitionen ausgegeben. Berechnet man nun den Anteil den der Gesamtumsatz aller organisierten Stadtentwicklungsunternehmen daran hat, so kommt man im Jahr 2015 auf 6,9% und für 2016 auf 6,8%. Knapp sieben Prozent also aller Planungs- und Steuerungskosten kommunaler Bauinvestitionen werden also von den 23 im Bundesverband organisierten Stadtentwicklungsunternehmen abgedeckt. Dies zeigt die große Bedeutung, die diese Unternehmen im Rahmen der kommunalen Planung und für die Bauinvestitionen besitzen.

Leider liegen hier keine Vergleichszahlen zu früheren Befragungen vor, da beispielsweise in der Befragung 2014 nicht nach dem Umsatz der Unternehmen gefragt wurde.

Im nächsten Abschnitt gilt es die Bedeutung von Fördermitteln für die Unternehmen des Bundesverbandes auszuwerten und zu schauen, wie diese Zahlen im Zusammenhang mit der Umsatzentwicklung stehen.

Entwicklung von Fördermittelbudgets

Die Bereitstellung und der Umfang von öffentlichen Mitteln wurde als eine wichtige Einflussgröße für den Markt der Stadtentwicklungsdienstleistungen genannt (vgl. Abb. 4). In der Unternehmensbefragung wurden hierzu Angaben in verschiedenen Fördermittelbereichen gemacht. Zunächst wurden die Städtebaufördermittel erfasst, dann die Mittel im KfW-Programm 432 „Energetische Stadtsanierung“ und später Projekte und Umsätze im Bereich des EU-Strukturfonds sowie bewilligte Mittel in weiteren Leistungsbereichen. Diese Rubriken und ihre Ergebnisse werden nun im Folgenden nacheinander vorgestellt.

Städtebaufördermittel

Traditionell werden die Städtebaufördermittel im Rahmen von Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben verausgabt. Der Bund gewährt den Ländern Finanzhilfen gemäß Artikel 104 b Grundgesetz, die durch Mittel der Länder und Kommunen ergänzt werden. Die Bundesfinanzhilfen werden hierbei den Ländern auf der Grundlage der Verwaltungsvereinbarung (VV Städtebauförderung) zur Verfügung gestellt.

Grundsätzlich beträgt der Bundesanteil ein Drittel. Ausnahmen sind die Programme „Städtebaulicher Denkmalschutz“ (Bundesanteil 40%) sowie der „Stadtumbau Ost“, Teilbereich Rückbau (Bundesanteil 50%). Die Länder bringen gleich hohe Mittel auf wie der Bund.

Die Höhe der Bundesfinanzhilfen wird im Bundeshaushaltsplan festgelegt. Dort findet für die Programme „Städtebaulicher Denkmalschutz“ und „Stadtumbau“ eine Voraufteilung der Finanzhilfen nach alten und neuen Ländern statt. Die Programme „Soziale Stadt“, „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ und „Kleinere Städte und Gemeinden“ sind darüber hinaus bundesweit angelegt.

Für die Programme „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ sowie das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ erfolgt die Berechnung der Mittelverteilung auf Grundlage der Grundkomponente „Bevölkerungsanteil“ sowie folgender weiterer Komponenten (BBSR 2016):

- Anteil der Gemeinden mit einem Bevölkerungsverlust in einem bestimmten Zeitraum größer 2% (15%),
- Anteil der Arbeitslosen (7,5%),
- Anteil an leerstehenden Wohnungen in Wohngebäuden (5,0%)
- und Anteil der Bevölkerung über 65 Jahren (2,5%).

Nach der Verteilung der Finanzhilfen auf die Länder obliegt diesen die Durchführung der Programme und die Verteilung der Finanzhilfen auf die Kommunen (BBSR 2016). Dies bedeutet, dass die Länder über die räumliche und strukturelle Steuerungsfunktion – je nach ihrem spezifischen Bedarf – Aufgabenschwerpunkte und „Förderkulturen“ bei der Programmumsetzung ausbilden können.

Wird eine Kommune gefördert, so bezieht sich die Förderzusage immer auf ein konkret festgelegtes Fördergebiet. Die Finanzhilfen fließen in Gesamtmaßnahmen, die in den betreffenden Fördergebieten abgewickelt werden und sich ihrerseits wiederum in Einzelvorhaben untergliedern.

Die Städtebauförderprogramme gehören traditionell zu den wesentlichen Finanzierungsquellen der Stadtentwicklungsdienstleister in Deutschland. In der Befragung 2017 gaben die Unterneh-

men an, seit 2004 insgesamt 616 Gesamtmaßnahmen der Städtebauförderung abgeschlossen zu haben und aktuell in 1.522 laufende Gesamtmaßnahmen eingebunden zu sein. Tabelle 1 zeigt hierbei die Aufteilung der abgeschlossenen und laufenden Gesamtmaßnahmen nach Städtebauförderprogramm und auch die jeweiligen Bundesanteile der Programme für den Zeitraum 2007–2017 sowie die zugehörigen Kosten der Gesamtmaßnahmen je Programmteil.

2017 startete das Bundesbauministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit das neue Bund-Länder-Programm der Städtebauförderung „Zukunft Stadtgrün“ und stellt dafür 50 Millionen Euro (Verpflichtungsrahmen) zur Verfügung. Diese Zahlen konnten bei der Befragung 2017 zwar noch keine Rolle spielen, werden jedoch in zukünftige Erhebungen einbezogen.

Programme der Städtebauförderung	Anzahl Gesamtmaßnahmen seit 2004 abgeschlossene / laufende		Bundesanteil der in Anspruch genommenen Städtebauförder-mittel in Euro von 2007–2017 (einschließlich bewilligter Mittel)	Kosten der Gesamtmaßnahmen in Euro (Bund – Land – Kommune)
	abgeschlossen	laufend		
Sanierung und Entwicklung (PES)	320	731	313.445.325,48 €	2.747.724.414,73 €
Stadtumbau Ost (SUO)	36	126	193.365.499,11 €	1.049.137.829,67 €
Stadtumbau West (SUW)	45	140	117.311.252,73 €	436.415.618,73 €
Soziale Stadt (SSP)	59	124	133.581.546,37 €	490.291.292,43 €
Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (ASO)	51	204	104.594.142,72 €	363.256.139,55 €
Städtebaulicher Denkmalschutz Ost (SDO)	7	62	184.322.042,30 €	551.186.680,43 €
Städtebaulicher Denkmalschutz West (SDW)	14	66	26.397.689,29 €	92.595.116,36 €
Kleinere Städte und Gemeinden (KSG)	84	69	18.674.169,92 €	46.700.776,86 €
Zukunft Stadtgrün	-	-	- €	- €
Summe	616	1.522	1.091.691.667,92 €	5.777.307.868,76 €

Tabelle 1: Ergebnisse der Befragung der Mitgliedsunternehmen des Bundesverbandes „DIE STADTENTWICKLER" zu Kennzahlen der betreuten Städtebauförderprogramme von 2007–2017, eigene Darstellung

In der Summe betreuten die Unternehmen des Bundesverbandes von 2007–2017 Gesamtmaßnahmen, die zu Gesamtkosten von 5,78 Mrd. € führen. Dies ist ein überaus eindrucksvoller Wert und zeigt die Größe der Verantwortung der betreffenden Unternehmen. Der Bundesanteil der in Anspruch genommenen Städtebaufördermittel betrug im selben Zeitraum rund 1,092 Mrd. €.

15,5 Mrd. Euro werden in den durch STADTENTWICKLER betreuten Fördermaßnahmen investiert (2007–2017).

Noch eindrucksvoller gestalten sich diese Werte, wenn zu den Städtebaufördermitteln die Bündelungs- und Anstoßeffekte addiert werden, die in einer Fallstudien gestützten Studie für Deutschland nachgewiesen werden konnten (Spars et al 2011). Hierbei war herausgekommen, dass die Gesamtinvestition in den Städtebaufördergebieten von Bündelungseffekten in Höhe des 2,6-fachen und Anstoßeffekten in Höhe des 4,5-fachen der von Bund und Ländern ausgereichten Fördermittel bestehen. Wendet man diesen durchschnittlichen Multiplikator von insgesamt 7,1 auf die betreffende Fördersumme der von den Stadtentwicklungsunternehmen gesteuerten Budgets an, so werden Investitionen von ca. 15,5 Mrd. Euro in den durch DIE STADTENTWICKLER betreuten Fördermaßnahmen investiert.[5]

[5] *Bei der Berechnung wurde zunächst der Bundesanteil in Höhe von 1,092 Mrd. Euro verdoppelt um die jeweiligen Landesanteile (in der Regel in gleicher Höhe) zu berücksichtigen, denn der Multiplikator bezieht sich auf Bundes- und Landesmittel. Multipliziert man diese 2,184 Mrd. € mit dem Multiplikator in Höhe von 7,1 erhält man rund 15,5 Mrd. €.*

Laut aktueller Befragung wiesen überdies die verwalteten Treuhandkonten einen Umsatz der letzten 10 Jahre[6] in Höhe von 4,54 Mrd. € aus.

Vergleicht man die Ergebnisse dieser aktuellen Befragung mit derjenigen von 2014 (nur BVLEG-Mitglieder), so war die Anzahl der betreuten und von 2004–2014 laufenden Programme mit 1.036 um ca. 490 Maßnahmen niedriger als heute.

Dies könnte Anlass geben zu denken, dass die Aktivitäten der Mitgliedsunternehmen bei der Betreuung von Städtebaufördermaßnahmen zugenommen hätten. Leider ist der Zahlenvergleich jedoch verzerrt, weil die Befragung 2014 sich nur auf neun BVLEG Unternehmen und diejenige von heute auf 23 Unternehmen bezieht.

Wertet man in der aktuellen Befragung nur die Angaben der neun ehemaligen BVLEG-Unternehmen aus, finden sich 1.164 laufende Gesamtmaßnahmen seit 2007, was leicht über dem Wert von 2014 liegt. Es wurden jedoch hier zwei verschiedene Dekaden (2004–2014 und 2007–2017) und lediglich die Anzahl der Maßnahmen und nicht ihre Größenunterschiede etc. verglichen. Daher ist dies ein relativ vereinfachter Vergleich.

Schaut man auf die betroffenen Mittelvolumina, so summiert sich die Summe des Bundesanteils aller zwischen 2004–2014 in Anspruch genommenen Fördermittel der von den Unternehmen betreuten Maßnahmen auf 1,457 Mrd. €. Die jüngste Befragung weist für den Zeitraum 2007–2017 nur noch einen Bundesanteil der von den Unternehmen betreuten Maßnahmen in Höhe von 1,092 Mrd. € aus. Fokussiert man nur auf die kleinere Gruppe der neun ehemaligen BVLEG-Mitglieder, so findet sich hier nur noch eine Summe in Höhe von 600 Mio. € (2007–2017) und damit etwas mehr als die Hälfte des Gesamtvolumens aller Verbandsmitglieder.

Wertet man in der Abbildung 7 die Entwicklung des Verpflichtungsrahmens der Bundesfinanzhilfen der Städtebauförderung aus, so fällt das seit Ende der 1990er Jahre – bis auf wenige Ausnahmejahre – stetig steigende Volumen der Städtebaufördermittel des Bundes auf. Nach einer „Delle“ in 2011–2013 steigt seit 2014 das Mittelvolumen nochmals deutlich auf 646 Mio. € und in 2017 auf sein bisheriges Allzeithoch von 786 Mio. €.

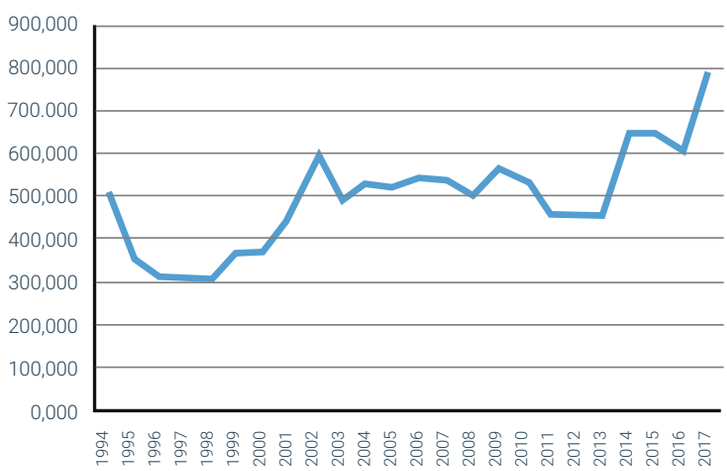


Abb. 7: Entwicklung des Verpflichtungsrahmens der Bundesfinanzhilfen der Städtebauförderung in Mio. Euro seit 1994, Quelle BBSR 2017

[6] *Zum Bilanzstichtag 31.12.2016.*

An diesem wachsenden Kuchen der Städtebauförderung haben die Stadtentwicklungsunternehmen dem Anteil nach im Zeitraum 2007–2017 gegenüber 2004–2014 geringer profitiert. Der Anteil der von den Unternehmen betreuten Mittel am Gesamtvolumen der Städtebaufördermittel des Bundes betrug im Zeitraum 2004–2014 noch 21 % (1,457 Mrd. von 5,624 Mrd. €). Im Zeitraum 2007–2017 sinkt dieser Anteil um 3,4% auf nur noch 17,6% (1,092 Mrd. von 6,192 Mrd. €). Diese Entwicklung zeigt, dass sich die Unternehmen insgesamt breiter aufgestellt und sich teilweise auch aus der Städtebauförderung zurückgezogen haben.

Diese Entwicklung deckt sich auch mit den Ergebnissen aus den Interviews, in denen bestätigt wurde, dass sich die Bedeutung der Städtebaufördermaßnahmen für den Umsatz etlicher Unternehmen in den letzten Jahren verringert hat. So hat sich beispielsweise bei der Steg-Hamburg der Umsatzanteil durch Städtebauförderungsmaßnahmen innerhalb der letzten zehn Jahre von 80% auf 40% halbiert, bei der STEG in Stuttgart hat er sich im gleichen Zeitraum von 90% auf 60–70% vermindert. Auch die LGE Mecklenburg-Vorpommern berichtet über eine derzeit nur noch geringe Bedeutung der Städtebauförderung für ihr Gesamtgeschäft.

So erklärt sich dann auch der Rückgang der betreuten Städtebaufördermittel bei den neun ehemaligen BVLEG-Mitgliedern um 857 Mio. € von 1,457 Mrd. € auf 0,6 Mrd. €.

DIE STADTENTWICKLER sind zentrale Umsetzer der Städtebauförderung – ihr Anteil am Gesamtvolumen der Städtebaufördermittel des Bundes beträgt 17,6%.

Trotz des Absinkens des Anteils der organisierten Stadtentwicklungsunternehmen im Zeitraum 2007–2017 auf 17,6% am Gesamtvolumen der Städtebaufördermittel des Bundes lässt sich immer noch feststellen, dass DIE STADTENTWICKLER als zentrale Umsetzer der Städtebauförderung in Deutschland identifiziert werden können.

Es ist davon auszugehen, dass sich der Verpflichtungsrahmen des Bundes für die Städtebauförderung auch in den nächsten Jahren voraussichtlich noch weiter steigern, zumindest aber auf diesem hohen Niveau stabil halten wird.

Energetische Stadtsanierung KfW 432				
	vor 2015	in 2015	in 2016	in 2017*
Anzahl bewilligter Konzepte	144	39	45	35
Anzahl bewilligter Sanierungsmanager	31	14	20	23
bewilligte Mittel	9.945.176 €	3.312.725 €	3.926.490 €	3.338.875 €

*Schätzung

Tab. 2: Ergebnisse der Mitgliederbefragung zur Entwicklung des KfW-Programms Energetische Stadtsanierung, eigene Darstellung

So gibt das Bundesfinanzministerium in seiner mittelfristigen Finanzplanung folgendes bekannt:

"Über die für die Förderung des Städtebaus vorgesehenen Programmmittel in Höhe von insgesamt 700 Mio. € jährlich (davon 50 Mio. € für das Bundesprogramm Nationale Projekte) hinaus stehen ab 2017 jährlich weitere 300 Mio. € für den Bereich Soziale Stadt zur Verfügung. Hiervon werden 200 Mio. € für ein neues zusätzliches Programm „Investitionspakt Soziale Integration im Quartier“ verwendet, mit weiteren 90 Mio. € werden die Städtebauförderprogramme „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau“ aufgestockt.

Daneben wird ein bundesunmittelbares Programm „Modellvorhaben Miteinander im Quartier – Umsetzung der ressortübergreifenden Strategie Soziale Stadt“ mit Programmmitteln in Höhe von 10 Mio. € jährlich aufgelegt“ (Bundesfinanzministerium 2017).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Bedeutung die Städtebauförderung in Zukunft für die Mitgliedsunternehmen des Bundesverbandes „DIE STADTENTWICKLER“ haben soll. Ist trotz der Erwartung hoher Budgets ein weiterer Rückzug aus der Städtebauförderung sinnvoll? Welchen Akteuren und Konkurrenten überlässt man die Aufgabe der Betreuung der entsprechenden Budgets? Welche Risiken sind in Zukunft mit dieser Entwicklung verbunden?

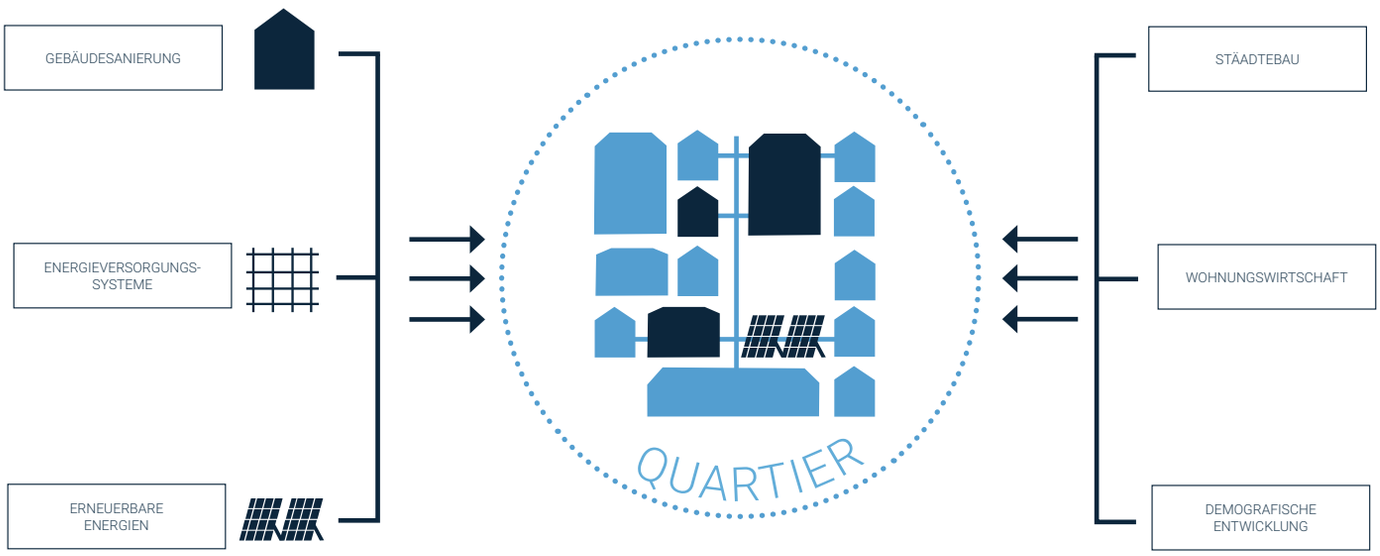


Abb. 8: Das KfW-Programm Energetische Stadtsanierung und seine Verknüpfungsleistung, Quelle: http://www.energetische-stadtsanierung.info/

KfW-Programm Energetische Stadtsanierung (Programmnummer 432)

Im Folgenden wird die Entwicklung der Aktivitäten der Stadtentwicklungsunternehmen im Bereich des Programmes Energetische Stadtsanierung der KfW betrachtet. Das KfWProgramm Energetische Stadtsanierung (Programmnummer 432) erweitert den energetischen Sanierungsprozess vom Einzelgebäude hin zum Quartier und soll flexible Strategien für die unterschiedlichen lokalen Gegebenheiten ermöglichen. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit stellt hierfür Mittel aus dem Energie- und Klimafonds (EKF) bereit, um quartiersbezogene energetische Konzepte und das Sanierungsmanagement zu fördern. Das Sanierungsmanagement soll die Umsetzung als kooperativen Prozess begleiten und auch beschleunigen (KfW 2017).

Gefördert werden die Kosten für die Erstellung eines integrierten energetischen Quartierskonzepts. Förderfähig sind die im Rahmen des Projekts anfallenden Sach- und Personalausgaben für fachkundige Dritte, beispielsweise für Energietechnik- und Planungsbüros. Ein Sanierungsmanagement kann bis zu fünf Jahre gefördert werden. Die Fördermittel können von der Kommune an Dritte weitergereicht werden, z.B. an privatwirtschaftlich organisierte oder gemeinnützige Akteure wie Stadtwerke, Wohnungsunternehmen oder Sanierungsträger (Energetische Stadtsanierung 2017).

Das Programm verknüpft Anforderungen an die energetische Gebäudesanierung, effiziente Energieversorgungssysteme und den Ausbau erneuerbarer Energien mit demografischen, ökonomischen, städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Fragestellungen (vgl. Abb. 8).

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die befragten Unternehmen vor 2015 144 bewilligte Konzepte erarbeitet und 31 Sanierungsmanager bewilligt bekommen haben. Insgesamt konnte mit den kooperierenden Kommunen vor 2015 somit ein Gesamtvolumen in Höhe von 9,945 Mio. € akquiriert werden.

Diese erfolgreiche Entwicklung hat sich in den Folgejahren fortgesetzt. Die Aktivitäten des Jahres 2015 konnten im Jahr 2016 nochmals gesteigert werden, um dann im Jahr 2017 (Schätzung) wieder auf das Niveau von 2015 abzusinken (vgl. Tabelle 2). Dies zeigt sich sowohl bei der Anzahl der bewilligten Konzepte und bei den bewilligten Mitteln. Nur die Zahl der bewilligten Sanierungsmanager ist von 14 (2015), über 20 (2016) auf 23 in 2017 kontinuierlich angestiegen.

Die Aussagen der KfW zur Entwicklung des Gesamtprogramms besagen, dass im Rahmen des KfW-Programms Energetische Stadtsanierung (Programmnummer 432) im Jahr 2017 Förderzusagen in einer Größenordnung von 224 Mio. € für insgesamt 67 Maßnahmen gemacht wurden (KfW 2018). Im gesamten Jahr 2016 hat es Förderzusagen in Höhe von 143 Mio. € gegeben, die sich auf 66 Maßnahmen bezogen und im Jahr 2015 flossen 79 Mio. € für insgesamt 58 Maßnahmen. Nach einer Steigerung der Förderzusagen von 2015 auf 2016 um 80% ist das Volumen von 2016 nochmals um 56% angestiegen.

Gemessen an der Anzahl der bewilligten 58 Konzepte des Jahres 2015 und der 66 Konzepte aus 2016, vertraten die Mitgliedsunternehmen des Bundesverbandes mit 39 (2015) und 45 (2016) Konzepten in diesen beiden Jahren einen Anteil von ca. 68% an allen Aktivitäten dieses Programmes. Dieser Anteil ist mit den 35 Konzepten aus 2017 auf 52% abgesunken. Sie konnten jedoch insgesamt ihre Bedeutung für dieses Programm gegenüber der letzten Befragung in 2014 steigern (damals 46% aller Konzepte). Dieses Programm steuert also neben der Städtebauförderung einen nicht unbedeutenden zusätzlichen Anteil an Budget für die Stadtentwicklungsdienstleister hinzu.

EU-Strukturfonds

Bei der Befragung der Mitgliedsunternehmen wurde deutlich, dass die Unternehmen insgesamt in 178 Strukturfonds-Projekten engagiert sind. Die meisten davon, nämlich 110 bzw. rd. 62% fallen in den Bereich des EFRE. Hier wurde eine Summe von 147,3 Mio. € als Förderung inklusive Eigenanteil benannt. Dies entspricht rund 72% aller von den Unternehmen gesteuerten EU-Mittel in Höhe von 204,7 Mio. €. Hinzu kommen noch 44 ELER-Projekte (inkl. LEADER), 16 ESF-Vorhaben und acht INTERREG-Maßnahmen (vgl. Tab 3).

Vergleicht man diese aktuellen Zahlen mit den Aktivitäten aus 2014, so wird deutlich, dass sie in der Summe rückläufig sind. Damals gab es noch insgesamt 216 EU-Projekte, in denen die Unternehmen engagiert waren mit einem mehr als doppelt so hohen Umsatzvolumen von knapp 443 Mio. €. Dies betrifft vor allem den Bereich EFRE, indem bei der aktuellen Befragung alleine 250 Mio. € weniger Umsätze angegeben wurden als 2014 und die Anzahl der Projekte von 147 auf 110 in 2017 gesunken ist.

Das Umsatzvolumen bei ELER-Projekten (inkl. LEADER) konnte von 30 Mio. € um ca. 50% auf 46,7 Mio. € gesteigert werden, ebenso gelang eine Steigerung bei den INTERREG-Projekten von 6,3 Mio. € auf nunmehr 8,2 Mio. €. Der Projektbereich ESF ist von 2,6 Mio. € leicht auf 2,46 Mio. € in 2017 gesunken.

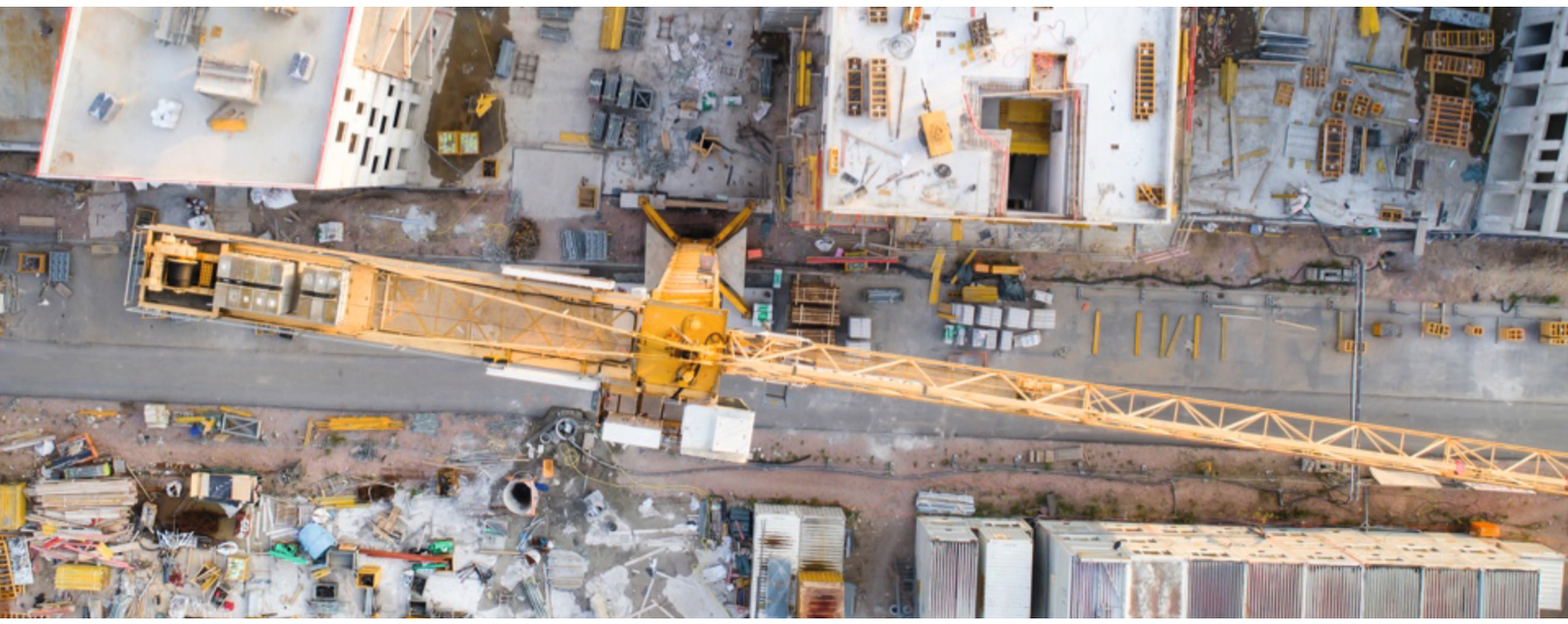
Diese Entwicklung deckt sich mit den Aussagen in den qualitativen Interviews. Von einigen Gesprächspartnern wird (inzwischen) eine ablehnende Haltung gegenüber Projekten der EU-Strukturfonds deutlich, da diese mit zu hohem bürokratischen Aufwand verbunden seien und sich ein Engagement demnach nicht mehr lohne. Die Erfahrungen, die in diesen Projekten bislang gemacht wurden, seien zu negativ, um dies auf dem gleichen Niveau fortzuführen.

Weitere Leistungsbereiche

Aufgrund der abnehmenden Bedeutung der Städtebaufördermittel für einige der Mitgliedsunternehmen treten andere Leistungsbereiche außerhalb der Städtebauförderung zunehmend in den Vordergrund, die ebenfalls in der Befragung 2017 abgefragt wurden.

Seit 2010 wurden von den Unternehmen rund 714 Mio. € in Form von Dienstleistungsaufträgen in verschiedenen Tätigkeits- und Beratungsbereichen bearbeitet. Hierbei sticht sogleich das Aufgabenfeld der Baulandentwicklung hervor, das mit 438 Projekten und einer Projektsumme von über 185 Mio. € seit 2010 eindrucksvoll unterstreicht, wie wichtig die Baulandentwicklung im derzeitigen immobilienwirtschaftlichen Zyklus für die Stadtentwicklungsdienstleister geworden ist.

Betrachtet man die Jahre 2015 bis 2017 genauer, so haben sich die Volumina der Dienstleistungsaufträge in diesem Bereich von 24 Mio. € in 2015 auf 48,8 Mio. € in 2016 verdoppelt. Die Unternehmen erwarten für das Jahr 2017 allerdings einen Rückgang der Mittel auf 40,8 Mio. €. Bildet man den Durchschnittswert für die Jahre



2010–2014, in dem man von der Gesamtsumme seit 2010 in Höhe von 185 Mio. € die Summen für 2015–2017 abzieht, verbleibt für 2010–2014 – also für 5 Jahre – ein Mittelvolumen von 71,6 Mio. €. Im Durchschnitt beliefen sich also die Mittel für diesen Zeitraum auf jährlich ca. 14,3 Mio. €. Dies entspricht einem Anteil am Volumen von 2016 und 2017 von 29% bzw. 35% und zeigt damit die Steigerung seither um rund zwei Drittel, verglichen mit den Werten von 2010–2014. Der Bedeutungszuwachs dieses Aufgabenfeldes für die Stadtentwicklungsunternehmen ist anhand des stark steigenden Mittelvolumens innerhalb der letzten 3–4 Jahre gut ablesbar.

Auch der Bereich der Konversionsprojekte spiegelt mit 117 Projekten und 34,45 Mio. € seit 2010 seine Bedeutung wider, wenngleich ein Vergleich mit den Projektzahlen von 2004–2014 in Höhe von 229 Projekten auch zeigt, dass die Konversionsaktivitäten abgenommen haben. Dies wird dadurch unterstrichen, dass die in den Jahren 2015–2017 benannten Volumina bei „nur“ noch 150.000 € pro Jahr liegen.

Allerdings sind die mit der Bundeswehrreform 2011 beschlossenen Veränderungen der Bundeswehrstandorte – es geht insgesamt um eine Schließung von 30 Standorten und die Reduktion von 90 Standorten – noch längst nicht abgeschlossen. Es wurde damals damit gerechnet, dass bis zum Jahr 2020 aufgrund dieser Veränderungen und des weiteren Abzugs britischer und amerikanischer Streitkräfte insgesamt mehr als 37.000 ha militärischer Flächen freigegeben werden. Inwieweit also dieses Aufgabenfeld in Zukunft eine wieder höhere Bedeutung für die Stadtentwicklungsunternehmen haben kann, oder ob die noch freizugebenden Standorte sich in den „falschen Lagen“ für eine weitere immobilienwirtschaftliche Nutzung befinden, wäre zu erörtern.

Unter den weiteren Leistungsbereichen fällt zusätzlich noch die Betreuung von 102 Projekten des Grundstücksfonds durch NRW.urban mit einem Volumen von fast 470 Mio. € auf. Für diesen Leistungsbereich liegen die Werte für 2015 bei 14 Mio. €, für 2016 bei 17,1 Mio. € und für 2017 bei nur noch 7,7 Mio. €.

4. Folgerungen

In diesem Abschlusskapitel sollen nun die Ergebnisse nochmals zugespitzt und empfehlende Aussagen bzw. Thesen für die Zukunft abgeleitet werden.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Anbieterseite im Markt für Stadtentwicklungsdienstleistungen in den letzten Jahren Entwicklungen durchlaufen hat, die sich auch in der Veränderung der Struktur und der Arbeitsfelder der Dienstleister niederschlagen. Zum einen kommt es zu einer zunehmenden Konzentration im Markt, bei jedoch nach wie vor starken regionalen Teilmarktstrukturen. Parallel dazu diversifizieren sich die größeren Unternehmen einerseits, was mit einem Bedeutungszuwachs des Aufgabenfeldes der Baulandentwicklung, aber – gemäß den Interviews auch – mit neuen Aufgaben im Bereich der Kommunikation und Bürgerbeteiligung belegt werden kann. Es wird deutlich, dass sich insbesondere die Dienstleistungen, die aus der Städtebauförderung finanziert werden, in den letzten Jahren deutlich rückläufig entwickelt haben.

Die Abwendung von der Städtebauförderung – bei gleichzeitig wachsendem Bundesbudget hierfür – und die Zuwendung hin zu neuen Finanzierungsquellen kann zwar einerseits als Anpassungsstrategie an komplexere Aufgaben im Bereich Stadtentwicklung und an eine sich verändernde Förderlandschaft grundsätzlich positiv gewertet werden. Sie wirft jedoch aus Sicht des Bundes, der Länder und Gemeinden auch die Frage auf, ob diese Abwendung im Zusammenhang mit einer „gedeckelten" Entlohnung der Dienstleister steht, die häufig als nicht mehr „auskömmlich" charakterisiert und beschrieben wird.[7] Im Kapitel zu den „Besonderheiten der Dienstleistungen im Bereich Stadtentwicklung" wurde dazu das „Kapazitätsproblem" bei der Dienstleistungsproduktion erläutert. Dieses besteht, weil man auf Auftragsschwankungen bei Dienstleistungen nicht unmittelbar mit Personalaufbau und -abbau reagieren kann, sondern in gewissem Umfang „teures" Fachpersonal „vorhalten" muss. Wenn dieses jedoch nicht angemessen abgerechnet werden kann, ist die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens gefährdet.

Besonderheit der Dienstleistungen im Bereich der Stadtentwicklung: das Kapazitätsproblem. „Teures" Fachpersonal muss „vorgehalten" werden.

Ein begrenztes und auch sinkendes Trägerhonorar steht hierbei wachsenden fachlichen Anforderungen aufgrund der steigenden Komplexität der Stadtentwicklungsaufgaben gegenüber. Was bedeutet aber der Rückzug erfahrener Dienstleistungsunternehmen aus dem Aufgabenfeld der Städtebauförderung für die Qualität und Zukunftsfähigkeit der mit ihr verbundenen Aufgaben? Wer übernimmt

[7] *Die Bundesländer machen hierzu recht unterschiedliche Vorgaben. Z.T. wird das Trägerhonorar bei 5% der Gesamtkosten „gekappt", in Niedersachsen sind es 6% und in Sachsen 10%. In Baden-Würtemberg und in Hamburg gibt es keine solche „Kappung".*

Ein begrenztes und sinkendes Trägerhonorar steht wachsenden fachlichen Anforderungen aufgrund der steigenden Komplexität der Stadtentwicklungsaufgaben gegenüber.

stattdessen diese Aufgaben? Diese Fragen sollten sich die Fördermittelgeber stärker als bislang stellen.

Aber auch die Stadtentwicklungsdienstleister sollten sich mit den Konsequenzen eines weiteren Rückzuges aus der Städtebauförderung und den damit verbundenen Risiken auseinandersetzen.

Trotz der Hinwendung der Stadtentwicklungsdienstleister zu neuen Aufgaben und Finanzierungsquellen hat sich der Gesamtumsatz der Unternehmen kontinuierlich nach oben entwickelt und zwar mit Steigerungsraten in Höhe von 4,1% von 2015 auf 2016 und in Höhe von 2,5% von 2016 auf 2017. Die kommunalen Bauinvestitionen stiegen im Vergleich von 2015 auf 2016 etwas stärker um annähernd 5% und es ist davon auszugehen, dass sie auch in 2017 ähnlich stark gestiegen sind[8]. Dies würde allerdings bedeuten, dass die Umsätze der Stadtentwicklungsdienstleister unter den Wachstumsraten der kommunalen Bauinvestitionen verbleiben. Genau kann dies jedoch erst nach Vorliegen der Daten des Statistischen Bundesamtes für 2017 gesagt werden.

Vor diesem Hintergrund stellt sich jedoch auch die Frage, ob die Mitgliedsunternehmen des Bundesverbandes bereits die richtigen Aufgabenfelder einer zukünftigen Stadtentwicklung identifiziert haben und welche Schritte unternommen werden können, um auch zukünftig erfolgreich am Markt tätig zu sein. Im Folgenden werden einige Gedanken zu möglichen Aufgabenfeldern und Finanzierungsquellen ausgeführt, die auch durch die qualitativen Interviews angeregt wurden.

Wohnungswirtschaft als Auftraggeber

Es wird angeregt, sich stärker als bisher bei der Wohnungswirtschaft um Aufträge zu bemühen. Vor dem Hintergrund der allgemeinen Wohnungsknappheit in Deutschland, der großen politischen Bedeutung des Themas sowie dem zukünftigen EU-Ratsvorsitz Deutschlands 2020, der mit diesem Thema verknüpft sein soll, könnten die Stadtentwicklungsdienstleister ihre Kompetenzen z.B. für vorbereitende Arbeiten der Phase Null für zahlreiche Investitionsvorhaben anbieten und sich damit als Partner deutlicher einbringen. Hierbei sollte es auch um eine stärkere Verschränkung von Wohnungsbau mit den Themen der Stadt- und Quartiersentwicklung einerseits gehen, aber auch um die räumliche Entwicklung in der Peripherie der Städte und des ländlichen Raumes.

[8] Die Zahl für 2017 liegt leider noch nicht vor.

Strategische Projektentwicklung als Aufgabenfeld

Die Stadtentwicklungsunternehmen haben eine hohe Kompetenz im Bereich der strategischen Projektentwicklung, da sie es gewöhnt sind, unterschiedliche Bereiche zusammen zu denken. Hier könnte man mit passenden Formaten (z.B. Ideenwerkstätten) auf die Kommunen zugehen und einen gemeinsamen Einstieg in die strategische Projektentwicklung in der jeweiligen Stadt schaffen. Man könnte die Kommunen an die Hand nehmen, Vertrauen auch in diesem Themenfeld aufbauen. Im Ergebnis sollten dann planerische Konzepte für bauliche Lösungen entwickelt werden.

Gemeinsame Stadtentwicklungsgesellschaften mit Kommunen

In das Aufgabenfeld der Projektentwicklung fällt auch der Vorschlag, sich stärker als bislang in gemeinsame Stadtentwicklungsgesellschaften mit den Kommunen einzubringen. Dieser Vorschlag ist natürlich in jedem Einzelfall der Unternehmen individuell zu prüfen. Derartige gemeinsame Gesellschaften hätten jedoch den Vorteil, dass schnell ein gemeinsames Aufgabenverständnis entwickelt werden kann und die Kompetenzen beider Partner in einer gemeinsamen Organisation gebündelt werden könnten. Auch könnte so das weiter vorne dargestellte Problem der Informationsasymmetrien zwischen Vertragspartnern vermieden werden. Vielleicht wäre es auch möglich, manche Städte davon zu überzeugen, nicht nur die Grundstücksentwicklung zu betreiben und dann an einen Bauträger zu verkaufen, sondern gemeinsam eine Gesamtmaßnahme inklusive sozialer Infrastruktur und einer qualitativ hochwertigen Bebauung zu entwickeln.

Neue Finanzquellen erschließen

Neben der Intensivierung der Akquise bereits bestehender Finanzierungsquellen für Stadtentwicklungsaufgaben könnten auch neue Quellen erschlossen werden. Als ein Vorschlag wird hier das Thema Crowdfunding genannt. Dieses Finanzierungsmodell ermöglicht das Erschließen von privaten Finanzquellen für sinnvolle Stadtentwicklungsprojekte, die bislang noch gar nicht im Fokus standen. Es ist durchaus denkbar, dass in Zeiten von Niedrigzinsen engagierte Bürger sinnvolle Projekte in ihrer Stadt oder ihrem Quartier durch die Bereitstellung von privatem Geld unterstützen würden. Hierfür gibt es einige Beispiele, die unter dem Stichwort „Crowdfunding Urbanism“ firmieren (Jäckels 2016). In New York hatte das Lowline-Projekt[9] große Aufmerksamkeit erregt. Es gibt zahlreiche Plattformen wie Spacehi-

[9] *http://thelowline.org/*

ve, Neighbor.ly, Citizinvestor oder ioby, auf denen Stadtentwicklungsprojekte initiiert und diskutiert werden. Aber auch in Deutschland gibt es erste Projekte mit Stadtmacher[10] an den Standorten Heidelberg und Mönchengladbach.

Als weiteres Thema werden die Business Improvement Districts (BID) bzw. Housing Improvement Districts (HID) genannt, die in den Bundesländern unter unterschiedlichen Namen firmieren (z.B. ISG in NRW, GQP in Baden-Württemberg). Inwieweit in diesem Themenfeld in dem ein oder anderen Bundesland noch Projektpotenziale schlummern, ist auf der Grundlage der Interviews nicht einzuschätzen. Derzeit spielt dieses Aufgabenfeld für die Stadtentwicklungsdienstleister keine große Rolle, sollte aber – vor dem Hintergrund einzelner Erfahrungen – diskutiert und ggf. weiterentwickelt werden.

Auch scheint das Thema der Stadtentwicklungsfonds in seiner strategischen Bedeutung für das ein oder andere Vorhaben und damit auch für den ein oder anderen Auftrag der Stadtentwicklungsdienstleister noch nicht ausreichend erkannt. Vielleicht liegt das daran, dass die Unternehmen eher schlechte Erfahrungen mit den EU-Programmen gemacht haben und die Stadtentwicklungsfonds eher mit der EU assoziiert werden. Die Chancen, Spielräume und Möglichkeiten dieser Fonds für die Finanzierung der Arbeit der Stadtentwicklungsdienstleister sollte jedoch ausgelotet werden und könnte zum Gegenstand einer zukünftigen Beschäftigung des Bundesverbandes werden.

[10] https://www.nationalestadtentwicklungspolitik.de/NSP/SharedDocs/Projekte/NSPProjekte/Innovative_Stadt/Stadtmacher.html;jsessionid=01BC380673BBF5259161BBD93255B6AE.live11291?nn=1049728

Weiterentwicklung der Städtebauförderung

Die Weiterentwicklung der Städtebauförderung könnte ebenfalls weitere Aufgabenfelder schaffen. Hierbei ist zum einen festzustellen, dass ab 2017 200 Mio. € für ein neues zusätzliches Programm „Investitionspakt Soziale Integration im Quartier“ ausgereicht werden. Hier liegen neue Chancen für die Mitgliedsunternehmen.

Es könnte aber z.B. auch das Stadtumbau-Programm zu einem Transformationsprogramm für die Städte weiterentwickelt werden, das die großen transformativen Herausforderungen (Energie, Klimaanpassung, Strukturwandel, Demografie, Digitalisierung etc.) für die Kommunen in einem ganzheitlichen Ansatz räumlich adressiert. Für eine derartige Programmentwicklung und -betreuung vor Ort wären die Stadtentwicklungsdienstleister prädestiniert. Hierzu sollte der Austausch und Diskurs mit den betreffenden Bundes- und Landesministerien gesucht werden.

Evaluierung von Konversionsaufgaben und KfW-Projekten

Als ein Ergebnis der Befragung zeigte sich eine rückläufige Entwicklung bei der Zahl der Konversionsprojekte. Die in den Jahren 2015–2017 benannten bewilligten Mittel liegen bei „nur“ noch 150.000 € pro Jahr, obwohl bis 2020 in diesem Aufgabenfeld gemäß der Bundeswehrreform von 2011 noch einiges zu tun sein soll. Hier wäre es interessant zu schauen, ob sich die noch anstehenden Konversionsprojekte in immobilienwirtschaftlich uninteressanten Lagen befinden oder was die Gründe für die deutliche Rückläufigkeit der Umsätze in diesem Bereich bei den Mitgliedsunternehmen sind.

Auch für das KfW-Programm 432 der energetischen Stadtsanierung zeigt sich ein deutlicher Rückgang der bewilligten Konzeptanzahl von 45 in 2016 auf 35 in 2017. Auch hier wäre eine Evaluation angebracht, warum sich – trotz steigendem Bewilligungsvolumen im Gesamtprogramm – eine Rückläufigkeit von 23 Prozent für 2017 ergibt.

Digitalisierung als Aufgabenfeld

Bei vielen Gesprächspartnern wurde die Digitalisierung als wichtiges Entwicklungsfeld ihrer Unternehmen benannt. Dies gilt zunächst für (Re-) Organisation digitaler Prozesse in den eigenen Unternehmen.

Es geht aber auch darum, mit Kommunen gemeinsam den Umbau der digitalen Verwaltung im Bereich der Stadtentwicklung voranzutreiben, die Organisationsprozesse zu verbessern und die Entwicklung digitaler Querschnittsfunktionen innerhalb und mit der Verwaltung zu unterstützen. Das Ganze sollte im Rahmen eines gemeinsamen „Masterplanes Kommunale Digitale Infrastruktur“ abgearbeitet werden. Die Digitalisierung als Querschnittsaufgabe in den Städten sollte strategisch „aufgehängt“ werden und die entsprechenden Infrastrukturinvestitionen geplant und zügig umgesetzt werden. Das große Themenfeld der „Smart Cities“ (BBSR 2017) sollte noch stärker als bislang als Herausforderung für die und in den Kommunen angegangen werden. Deutsche Städte stehen hier bislang im internationalen Vergleich nicht allzu gut da. DIE STADTENTWICKLER können sich in diesen Themenfeldern als kompetente Partner der kommunalen Akteure anbieten und das Handlungsfeld gemeinsam bearbeiten.

DIE STADTENTWICKLER sind auch bei der Digitalisierung und der Entwicklung kommunaler Masterpläne kompetente Partner der Kommunen.

Hierbei geht es auch um die Auswirkungen der Digitalisierung auf z.B. Mobilitätsangebote und -verhalten (z.B. Elektromobilität inkl. Ladeinfrastruktur) und damit auch auf Veränderungen bei der Flächennutzung. Es geht aber auch um die Digitalisierung der energetischen Versorgung im Quartier. Auch das Thema der Gewerbekonversion wurde in diesem Zusammenhang angesprochen. Die Veränderungen durch die Digitalisierung im Bereich Gewerbe haben auch räumliche Voraussetzungen und räumliche Konsequenzen.

Eine wesentliche Voraussetzung der erfolgreichen Arbeit im Bereich Stadtentwicklungsdienstleistungen ist die Bindung fachlich hochqualifizierter Mitarbeiter. Dafür bedarf es der auskömmlichen Honorierung im Bereich der Städtebauförderung.

In diesem Themenfeld der Digitalisierung sollten von den öffentlichen Stellen positive Zukunftsvisionen entwickelt und geförderte Bundespilotvorhaben umgesetzt werden. Auch hier könnten die Stadtentwicklungsdienstleister ein wichtiger und innovativer Partner für den Bund und die Gemeinden sein. Ist das Thema der Digitalisierung aber nur ein Thema für die größeren Dienstleister bzw. wie kann man dies auch in kleineren Büros und Unternehmen angehen? Solche Fragen wären ebenfalls zu klären.

Mancher Gesprächspartner riet sogar in diesem Zusammenhang zu strategischen Partnerschaften mit Google und großen Konzernen, um aus deren digitalem Wissen und den institutionellen und lokalen Kenntnissen der Stadtentwicklungsunternehmen eine Win-Win-Situation für beide zu schaffen.

Gemeinsame Fachkräfteentwicklung

Innerhalb der Untersuchung wurde deutlich, dass eine wesentliche Voraussetzung der erfolgreichen Arbeit im Bereich Stadtentwicklungsdienstleistungen und für die weiteren Diversifizierungsstrategien der Unternehmen die Einstellung und Bindung fachlich hochqualifizierter Mitarbeiter ist. Neben der bereits weiter oben angesprochenen Auskömmlichkeit der Honorierung im Bereich der Städtebauförderung ist das in Deutschland allgemein diskutierte Phänomen des Fachkräftemangels auch für die Stadtentwicklungsunternehmen zunehmend spürbar und relevant.

Es wird empfohlen, das Thema der Qualifizierung und Weiterentwicklung von Personal für die Stadtentwicklung (z.B. im Themenfeld der Digitalisierung) zu erörtern, welche gemeinsamen Schritte unternommen werden können, die Situation hier zu verbessern. Als weitreichendster Vorschlag könnte eine gemeinsame Weiterbildungsakademie langfristig ins Auge gefasst werden, in der die Mitarbeiter fortgebildet und in Zukunftsfragen der Stadtentwicklung weiterqualifiziert werden.

QUELLEN

BBSR (Hrsg.) (2017) Smart City Charta, Digitale Transformation in den Kommunen nachhaltig gestalten, Bonn, Berlin. Bundesfinanzministerium (Hrsg.) (2017) Finanzbericht 2017, Berlin.

Gornig, Martin; Michelsen, Claus (2017) Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus, in: DIW (Hrsg.) DIW Wochenbericht Nr. 11 2017, S. 211–219.

DIW (2017) Strukturdaten zur Produktion und Beschäftigung im Baugewerbe – Berechnungen für das Jahr 2016, verfügbar unter: http://www.bmub.bund.de/themen/bauen/bauwirtschaft/detailsbauwirtschaft/ artikel/ strukturdaten-zur-produktion-und-beschaeftigung-im-baugewerbeberechnungen-fuer-das-jahr-2016/

Jäckels, Melana (2016) Urbanism Crowdfunding – Was steckt hinter dem Trend?, in: PlanerIn, Heft 2/2016, S. 61–62.

KfW (Hrsg.) (2018) Förderreport der KfW-Bankengruppe, Stichtag 31.12.2017, Frankfurt a.M.

Libbe, Jens; Köhler, Hadia; Beckmann, Klaus J. (2010) Infrastruktur und Stadtentwicklung, Technische und soziale Infrastrukturen – Herausforderungen und Handlungsoptionen für Infrastruktur und Stadtplanung, in Edition Difu Stadt Forschung Praxis, Berlin.

Spars, Guido (2003) Institutionenökonomische Untersuchungsbeispiele der Wohnungswirtschaft in Berlin / Brandenburg, in: Fürst, Franz; Heine, Michael; Spars, Guido (Hrsg.) Märkte ohne Perspektive? Herausforderungen für den Immobilienstandort Berlin, Leue Verlag edition stadt und region, Berlin

Spars, Guido; Busch, Roland; Heinze, Michael; Mattes, Anselm; Müller, Anja; Pavel, Ferdinand (2011) Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaktes im Vergleich zur Städtebauförderung, Forschungsprojekt im Auftrag des BBSR, Bonn, Berlin.

Starossom, Heiko (2013) Corporate Finance Teil 1, Grundlagen, Zins- und Währungsmanagement, Kalkulationsprogramm, (Kapitel 3: Informationsasymmetrie in der Finanzierung: Das Principal Agent-Problem) Springer, (pp 97–114)

Thiell, Marcus (2006) Strategische Beschaffung von Dienstleistungen: Eine Grundlegung und Untersuchung der Implikationen dienstleistungsspezifischer Objektmerkmale auf Basis institutionenökonomischer Ansätze