

4.2 Kommunale Entwicklungsgesellschaften

4.2.1 Einführung

Im Rahmen des Managements umfassender und komplex strukturierter kommunaler Aufgaben hält seit einigen Jahren der Trend zum „Outsourcing“ an. Städte und Gemeinden gehen zunehmend dazu über, die Vorteile privatwirtschaftlicher Organisationsformen zu erkennen und auch zu nutzen. Unter dieser Prämisse werden Gesellschaften - sogenannte Verwaltungsgesellschaften - gegründet, deren alleiniger Anteilseigner dann in der Regel die Kommune selbst ist. Die Erfahrungen des Konversionsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland zeigen bislang, daß viele Kommunen sich auch und gerade bei der Umnutzung ehemals militärisch genutzter Liegenschaften des Instrumentes der „Kommunalen Entwicklungsgesellschaft“ bedienen. Funktion der Gesellschaften ist zumeist der Erwerb, die Entwicklung und die Vermarktung der Flächen. Mitunter zählen auch die Organisation und Koordination des gesamten Planungsprozesses und nicht zuletzt die regelmäßige Information der Bevölkerung zu den Kernaufgaben.

Die Beweggründe für die Auslagerung der Konversion aus der kommunalen Verwaltung sind heterogen: Viele Kommunen stehen vor dem Problem, ein steigendes Aufgabenvolumen mit einem geringer werdenden finanziellen Spielraum bewältigen zu müssen. Die Einrichtung einer Trägergesellschaft mit der Beschäftigung der notwendigen Fachleute und dem weitgehend unabhängigen Einsatz von Finanzierungsmitteln bietet sich deshalb an. Außerdem kann man sich - anders als in einem städtischen Amt - weitgehend herausgelöst aus der hierarchischen Struktur der Kommunalverwaltung auf die komplexe Konversionsaufgabe konzentrieren. Nur durch den Aufsichtsrat kontrolliert, kann die Gesellschaft flexibler auf Veränderungen reagieren und schneller Entscheidungen, beispielsweise bei der Zusatzbeauftragung von Fachleuten, herbeiführen. Die größeren Möglichkeiten für die Zusammenarbeit mit anderen Rechtssubjekten ist wohl einer der Hauptgründe für die wachsende Zahl von verwaltungsexternen Organisationslösungen.¹

Je nach Ausgangslage wird die Konversionsaufgabe entweder bereits bestehenden Entwicklungsgesellschaften vor Ort - zumeist den Gesellschaften für Wirtschaftsförderung - oder neu zu gründenden Entwicklungsgesellschaften übertragen. Im folgenden sollen einige sogenannte

„Eigengesellschaften“ der Städte vorgestellt werden, die fast ausschließlich in der Rechtsform der GmbH organisiert sind und durchweg von der öffentlichen Hand getragen werden. Eine einzelne Kommune hält in diesen Fällen sämtliche Kapitalanteile, um die stadtentwicklungspolitischen Ziele bei der Umwandlung ehemals militärisch genutzter Areale besser durchsetzen zu können.

Grundsätzlich bestehen bei derartigen Organisationsformen klare Vorbehalte gegenüber der Einbindung privater Partner, da um die Qualität der Planung (mangelnde Berücksichtigung sozialer Aspekte, verstärktes Eindringen privater Interessen in öffentliche Planungsprozesse, Einschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung) gefürchtet wird, aber auch der Wunsch vorhanden ist, die vorhandenen Kompetenzen zu behalten. Sicherlich hat diese Argumentationslinie seine Berechtigung, denn einerseits kann und soll es nicht dazu kommen, daß Kommunen hoheitliche Tätigkeiten im Bereich der Stadtentwicklung abgeben. Andererseits hat aber das Eingehen einer öffentlich-privaten Partnerschaft verbunden mit der klaren Erwartung einer Effizienzsteigerung und einer Entlastungswirkung für die öffentlichen Haushalte auch seine Vorteile (s. Teil 3 Kapitel 4.1). Welches Modell für ein konkretes städtebauliches Projekt das richtige ist, läßt sich letztlich nur in der konkreten Situation adäquat entscheiden. Erfahrungsgemäß wird sich grundsätzlich

- immer dann, wenn die Fläche relativ groß, der prozessuale und/oder städtebauliche Aufwand relativ hoch und das Renditepotential tendenziell eher niedrig ist, eine Entwicklungsgesellschaft im Auftrag der öffentlichen Hand und
- immer dann, wenn die Fläche relativ klein, der prozessuale und/oder städtebauliche Aufwand relativ niedrig und das Renditepotential tendenziell eher hoch ausfallen, sich die gemischtwirtschaftliche Entwicklungsgesellschaft

als Lösungsmodell anbieten.²

¹ Kistenmacher, Geyer, Hartmann (1994): Regionalisierung in der kommunalen Wirtschaftsförderung, in: Aufgaben der Kommunalpolitik 10, Köln.

² Holst, Mathias (1996): Etablierung von Entwicklungsgesellschaften für die städtebauliche Projektentwicklung, in: Walcha, Herrmanns (Hrsg.): Partnerschaftliche Stadtentwicklung - Privatisierung kommunaler Aufgaben und Leistungen, Aufgaben der Kommunalpolitik 13. Köln.

4.2.2 Mindener Entwicklungs- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH

Seit dem Abzug der ehemals etwa 3.000 britischen Soldaten Anfang der 90er Jahre gehört die ostwestfälische Kreisstadt Minden zu den stärksten von der Konversion betroffenen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Insbesondere der Verlust von rund 670 zivilen Arbeitsplätzen sowie der durch den Truppenabzug induzierte indirekte Arbeitsplatzverlust belasteten den regionalen Arbeitsmarkt erheblich und leiteten einen tiefgreifenden Strukturwandel ein. In diesem Zusammenhang kam der Umnutzung von fünf großen Kasernenarealen und von rund 300 Wohnungen eine besondere Bedeutung zu.

Bereits kurz nach der Freigabeankündigung wurden daher seitens der Stadt Überlegungen angestellt, wie die aus dem Abzug resultierenden Chancen für die künftige Stadtentwicklung und die Wirtschaftsförderung genutzt werden könnten, um die absehbaren negativen Folgen für Minden zu reduzieren. Dabei standen zunächst die Verwertung der rund 300 Wohneinheiten sowie die Umnutzung von ehemaligen Kasernenarealen zu Gewerbeflächen im Vordergrund, um die bestehende Nachfrage in diesen Bereichen zu decken. Doch schon in der Vorbereitungsphase reifte seitens der Stadt Minden die Erkenntnis, daß die zügige Vermarktung mit den verwaltungsinternen Kapazitäten und den haushaltsrechtlichen Auflagen nicht geleistet werden könne. Auch eine offensive Wirtschaftsförderung und aktive Bodenbevorratungspolitik erschienen mit den gegebenen Verwaltungsstrukturen nur schwer realisierbar. So entstand die Idee, eine eigenständige kommunale Gesellschaft zu diesem Zweck einzurichten.

Im April 1993 wurde daraufhin die *Mindener Entwicklungs- und Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH (MEW)* gegründet. Organisiert nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen übernimmt sie seitdem eigenständig alle mit der Konversion verbundenen Aufgaben für die Stadt Minden. Ziel ist der Erwerb, die Entwicklung und Vermarktung der ehemals von den britischen Streitkräften genutzten Militär- und Wohnliegenschaften, um unter Berücksichtigung der kommunalen Interessen nachfragegerecht den Strukturwandel zu bewältigen. Kostenbewußtsein und kaufmännisches Handeln gehören seither genauso zu den Grundsätzen der MEW wie die eigenverantwortliche Präsentation nach außen. Die zur Gründung notwendige Eintragung ins Handelsregister sowie die Bereitstellung des erforderlichen Startkapitals von 50.000,-- DM wurden durch die Stadt Minden erbracht, die seitdem alleinige Gesellschafterin der GmbH ist. Der im Gesellschaftervertrag festgeschriebene Aufgabenbereich umfaßt drei Bereiche:

- die Objektvermarktung und -unterhaltung sowie Bodenvorratspolitik,
- die Projektentwicklung,
- die Wirtschaftsförderung.

Im Bereich der Objektvermarktung führt seitdem die MEW eigenständig die Kaufverhandlungen mit dem Bund und kauft bzw. verkauft die ehemals von den britischen Streitkräften genutzten Liegenschaften. So erwarb die MEW ab Mitte 1994 im Auftrag ihrer Gesellschafterin (der Stadt) sowohl große zusammenhängende Kasernenflächen als auch einzelne Objekte: Innerhalb von zwei Jahren konnten z.B. Kaufverträge über 1,3 ha der ehemaligen Mudra/Clifton-Kaserne, 3,6 ha der Kingsley- und rund 11 ha der Simeonskaserne (inklusive repräsentativer Einzelobjekte wie die Defensionskaserne oder das Wagenhaus) abgeschlossen werden.

Die MEW handelte von Beginn an stark nachfrageorientiert, d.h. sie kaufte bis heute immer nur so viele Gebäude und Flächen auf, wie sie nach eigener Überzeugung auf dem Markt auch absetzen kann. Ihr Aufgabenschwerpunkt liegt dementsprechend nicht nur auf der Koordinierung und Organisation der Kaufverhandlungen, sondern gleichzeitig in den Bereichen Marktforschung, Finanzierung, Akquisition und Bodenbevorratung.

Auch im Bereich der Projektentwicklung setzt die MEW auf nachfragegerechte und innovative Ideen, wobei die Wiederverwendung der vorhandenen Militäranlagen im Mittelpunkt steht. Jedes Objekt wird daraufhin geprüft, welche zivile Funktion es übernehmen könnte. Gleichzeitig wird durch Marktforschung ermittelt, in welchen Bereichen ein Bedarf besteht. So entstand beispielsweise in einem Block der erworbenen Kingsley Barracks unter weitgehender Beibehaltung der vorgegebenen Strukturen ein Gründerzentrum. Aus dem benachbarten Technikbereich wurde ein „low price“- Handwerkerhof, indem die vorhandenen Panzerhallen durch Zwischenwände in einzelne, geschlossene Mieteinheiten unterteilt wurden. Die MEW hatte im Vorfeld zu diesen Maßnahmen durch gezielte Gespräche mit kleinen und mittleren Unternehmen sowie deren Verbandsvertretern herausgefunden, daß nicht „High Tech“-Gründerzentren, sondern Gewerbeobjekte zu bezahlbaren Konditionen benötigt wurden. Die Vorteile dieser Vorgehensweise liegen auf der Hand: Geringe Umbaukosten, schnelle Vermietung und dadurch kurze Leerstandszeiten. Dadurch nimmt die vorhandene Gebäudesubstanz keinen Schaden und Kleinunternehmen erhalten dringend benötigte Gewerbeflächen zu Konditionen, die sie ohne die Konversion in Minden nicht erhalten hätten.

Alle Maßnahmen zur Umsetzung dieser Vorhaben - von der Marktforschung und dem Erwerb der Flächen über die Klärung von planungsrechtlichen Fragen und der Vergabe von Erschließungs- und Instandsetzungsarbeiten bis zur Vermarktung - werden von der MEW eigenverantwortlich durchgeführt. Als Entwicklungsgesellschaft verfügt sie über die erforderliche Marktnähe und Flexibilität, um den Bedarf zu erkennen und die Konversionsobjekte entsprechend den Anforderungen auf/in den Markt zu bringen.

Auch im Bereich der Wirtschaftsförderung nutzt die MEW die Vorteile über die sie als kommunale Entwicklungsgesellschaft verfügt: Durch die Schaffung und Vermittlung nachfragegerechter Gewerbeflächen sorgt sie seit Beginn ihrer Tätigkeit für eine aktive Bestandspflege und für ein günstiges Investitionsklima auf den ehemals militärisch genutzten Flächen. Zudem entwickelte sie ein umfassendes „Service-Paket“ zur speziellen Beratung und Betreuung ansiedlungswilliger Unternehmen und Existenzgründer in Verfahrens-, Förderungs- und Standortfragen. In diesem Rahmen kooperiert sie mit dem Mindener CEE (Centrum für Existenzgründung und Existenzsicherung). Dadurch konnte die Standortattraktivität Mindens deutlich erhöht und Arbeitsplätze gesichert sowie neue Stellen geschaffen werden.

Als unabhängiges Unternehmen führt die MEW auch die Akquisition im Rahmen eines aktiv betriebenen Standortmarketings eigenverantwortlich durch. Neben dem Einsatz traditioneller Instrumente, wie der Schaltung von Werbung in Printmedien und einer aktiven Öffentlichkeitsarbeit, setzte die MEW frühzeitig auf neue Medien und alternative Ansätze, um ihr Produkt „Konversionsfläche“ zu vermarkten: So wurde 1997 eine eigene Internet-Seite geschaffen, auf der seitdem alle Konversionsobjekte weltweit angeboten werden. Zusätzlich wurde eine Immobilienmesse in der Mindener Stadthalle organisiert, um insbesondere den regionalen Interessenten potentielle Investitionsstandorte zu präsentieren und gleichzeitig erste direkte Kontakte zu knüpfen. Darüber hinaus wird eine systematische Steigerung der Standortattraktivität Mindens betrieben, indem Kasernenanlagen zu Museen, Gastronomiezeilen und einem Kinokomplex umgebaut werden.

Aufgrund der ungünstigen arbeitsmarktpolitischen Situation in Minden ist die MEW seit 1995 zudem im Bereich der Arbeitsmarktpolitik tätig. Allerdings stand schon frühzeitig fest, daß diese wichtige Aufgabe weder allein noch mit den vorhandenen Kapazitäten zu bewältigen sein würde. Daher entschlossen sich die Verantwortlichen der MEW zu einer weiteren unkonventionellen

Maßnahme: In Kooperation mit der *Ausbildungsgemeinschaft der Wirtschaft Minden - Lübbecke e.V.* wurde 1995 von beiden Einrichtungen eine weitere Gesellschaft mit beschränkter Haftung gegründet: Die gemeinnützige Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaft TRANSFER GmbH (vgl. Kapitel 9.2). In einem Modellversuch wurden daraufhin rund 50 Arbeitslose, darunter zahlreiche ehemalige Zivilbeschäftigte, beim Umbau der denkmalgeschützten ehemaligen Defensionskaserne zum „Preußenmuseum Minden“ eingesetzt und zu qualifizierten Bauhandwerkern ausgebildet. In diesem Projekt war die MEW sowohl Projektentwickler als auch, indirekt über die TRANSFER GmbH, Beschäftigungs- und Fortbildungsgesellschaft.

Die MEW betreibt heute eigenverantwortlich den gesamten Konversionsprozeß von der Planung über die Entwicklung bis zur Vermarktung der Flächen und Objekte. Als zentraler Ansprechpartner (und Eigentümer) koordiniert sie sowohl für die Stadt als auch für Investoren alle konversionsspezifischen Anliegen. Dank ihrer Organisationsform kann sie dabei auf veränderte Rahmenbedingungen flexibel und schnell reagieren.

Die MEW erfüllte die in sie gesetzten Erwartungen so gut, daß ihr seit 1997 verstärkt Aufgaben im Bereich der allgemeinen Wirtschaftsförderung von der Stadt Minden übertragen wurden. Anfang 1998 wurde schließlich das Liegenschafts- und Wirtschaftsförderungsamt aufgelöst und in die MEW eingegliedert.●