

Brachflächen-Fonds

Behrendt, Dieter; Clausen, Sabine; Degenhart, Heinrich; Fiedrich, Gesa; Holstenkamp, Lars; Kleinhüchelkotten, Silke; Kloten, Marlies

Publication date:
2010

Document Version
Verlags-PDF (auch: Version of Record)

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (APA):

Behrendt, D., Clausen, S., Degenhart, H., Fiedrich, G., Holstenkamp, L., Kleinhüchelkotten, S., & Kloten, M. (2010). *Brachflächen-Fonds: Entwicklung und Überprüfung eines privatwirtschaftlichen Fonds-Konzepts zur Mobilisierung von Brachflächen in Hannover ; Bericht zum BMBF-Projekt "Nachhaltiges Flächenmanagement Hannover"*. ECOLOG-Institut für sozial-ökologische Forschung und Bildung. https://www.ecolog-institut.de/wp-content/uploads/2021/01/Brachfl%C3%A4chenfonds_Schlussbericht_2010.pdf

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Nachhaltiges Flächenmanagement
Hannover



BRACHFLÄCHEN-FONDS

Entwicklung und Überprüfung eines
privatwirtschaftlichen Fonds-Konzepts zur
Mobilisierung von Brachflächen in Hannover

Bericht zum BMBF-Projekt

Nachhaltiges Flächenmanagement Hannover

Brachflächen-Fonds

Entwicklung und Überprüfung eines privatwirtschaftlichen Fonds-Konzepts
zur Mobilisierung von Brachflächen in Hannover

Bericht zum BMBF-Projekt
'Nachhaltiges Flächenmanagement Hannover'

Impressum

Autorinnen und Autoren

Dieter Behrendt (ECOLOG-Institut)

Sabine Clausen (Leuphana Universität Lüneburg)

Prof. Dr. Heinrich Degenhart (Leuphana Universität Lüneburg)

Gesa Fiedrich (ECOLOG-Institut)

Lars Holstenkamp (Leuphana Universität Lüneburg)

Dr. Silke Kleinhückelkotten (ECOLOG-Institut)

Marlies Kloten (Landeshauptstadt Hannover)

ISBN: 978-3-9807954-7-0

Lüneburg/ Hannover, Juli 2010

Zitierhinweis:

BEHRENDT D., CLAUSEN S., DEGENHART H., FIEDRICH G., HOLSTENKAMP L., KLEINHÜCKELKOTTEN S. & KLOTEN M. 2010: Brachflächen-Fonds. Entwicklung und Überprüfung eines privatwirtschaftlichen Fonds-Konzepts zur Mobilisierung von Brachflächen in Hannover. Lüneburg/ Hannover

Inhalt

1	Einleitung.....	5
1.1	Hintergrund.....	5
1.1.1	Wiedernutzung von Brachflächen.....	5
1.1.2	Probleme des Flächenrecyclings.....	6
1.2	Zielsetzung und Aufgabenstellung	6
1.3	Projektkommune Hannover.....	7
2	Konstruktion des Brachflächen-Fonds.....	9
2.1	Fonds-Konzept	9
2.1.1	Geschäftsmodell: Geschlossener Fonds	9
2.1.2	Beteiligte und Aufgaben	10
2.2	Risiken für privatwirtschaftliche Brachflächen-Fonds	13
2.2.1	Risikoklassen	13
2.2.2	Steuerung der Risiken.....	14
2.3	Einbindung der Kommune über Public Private Partnership.....	16
2.3.1	Organisations-PPP.....	16
2.3.2	Vertrags-PPP	17
2.4	Renditehebel für einen Brachflächen-Fonds	19
3	Realisierungschancen für den Brachflächen-Fonds in Hannover	22
3.1	Brachflächenpotenziale in der Projektkommune Hannover	23
3.1.1	Analyse der Brachflächensituation	23
3.1.2	Aufbereitung von Flächeninformationen	28
3.1.3	Selektion entwicklungsfähiger Flächen.....	31
3.1.4	Bewertung und Priorisierung von Flächen.....	31
3.1.5	Auswahl und Beschreibung der Testflächen.....	36
3.1.6	Zusammenfassung und Fazit	37
3.2	Verkaufsbereitschaft von Flächeneigentümern	38
3.2.1	Öffentliche Eigentümer.....	38
3.2.2	Einzeleigentümer und Eigentümergemeinschaften.....	38
3.2.3	Unternehmen	40
3.2.4	Zusammenfassung und Fazit	40
3.3	Nachfrage nach (sanierten) Grundstücken.....	41
3.3.1	Wohnimmobilien	42

3.3.2	Gewerbeimmobilien	43
3.3.3	Zusammenfassung und Fazit	44
3.4	Sanierung	44
3.5	Potenzielle Anbieter und Nachfrager für einen Brachflächen-Fonds.....	45
3.5.1	Investoren	45
3.5.2	Emissionshäuser.....	48
3.5.3	Zusammenfassung und Fazit	49
3.6	Unterstützung des Brachflächen-Fonds durch die Kommune.....	50
3.6.1	Gestaltung der Kooperation	51
3.6.2	Übernahme von Kosten und finanziellen Risiken	51
3.6.3	Bereitstellung von Informationen und Begleitung des Fondsprozesses	52
3.6.4	Verfügbarmachen von Flächen	52
3.6.5	Anpassung der Bebauungsplanung	53
3.6.6	Aufwertung von Flächen.....	53
3.6.7	Lenkung der Flächennachfrage.....	54
3.6.8	Zusammenfassung und Fazit	54
3.7	Wirtschaftlichkeitsberechnungen für den Brachflächen-Fonds	54
3.7.1	Modellaufbau und allgemeine Machbarkeit eines Brachflächen-Fonds	54
3.7.2	Machbarkeit eines Flächenfonds in Hannover.....	56
4	Fazit: Realisierbarkeit des Brachflächen-Fonds	58
4.1	Hemmnisse bei der Umsetzung des Brachflächen-Fonds in Hannover	58
4.2	Anpassungen des Fonds-Konzepts.....	59
4.3	Ausblick: Rahmenbedingungen für die Revitalisierung von Brachflächen	61
5	Literatur	63

Abbildungsverzeichnis

1	Siedlungsentwicklung in Hannover	5
2	Fondsstruktur	10
3	Brachen und Umnutzungsflächen im Stadtgebiet Hannover	24
4	Auswertung der Brachen und Umnutzungsflächen nach ihrer Flächengröße	25
5	Auswertung der Brachen und Umnutzungsflächen nach Eigentümerkategorie	26
6	Auswertung der Brachen und Umnutzungsflächen nach ihrer zeitlichen Verfügbarkeit	26
7	Auswertung der Brachen und Umnutzungsflächen nach Zielnutzung	27
8	Arbeitsweise von BraFIS	29
9	Screenshot der Startseite von BraFIS - integriert in GeoAS	30
10	Schema zur Einordnung von Flächen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und Vermarktbarkeit	32
11	Bewertung der Flächen nach Vermarktbarkeit	35
12	Bewertung der Flächen nach Nachhaltigkeit	35

Tabellenverzeichnis

1	Kategorisierung der Baulandreserven anhand ihrer Vornutzung	24
2	Vermarktungskriterien	33
3	Nachhaltigkeitskriterien	34
4	Ausgewählte Testflächen	37
5	Fonds-Initiatoren mit langjähriger Erfahrung als Emittent größerer geschlossener Fonds (>20 Mio. Euro) und Erfahrung in den Marktsegmenten 'Immobilien' und 'Private Equity' sowie 'New Energy'	49
6	Ergebnisse von Simulationsrechnungen für fondsgeeignete Flächen in Hannover mit höherem Wertsteigerungspotenzial	57

1 Einleitung

1.1 Hintergrund

Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist ein erklärtes Ziel der Bundesregierung, das sowohl in der 2002 verabschiedeten nationalen Nachhaltigkeitsstrategie als auch in der Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt 2007 festgeschrieben wurde.

Ziel ist die Reduktion der Flächeninanspruchnahme von 131 ha/Tag im Jahr 1989 auf 30 ha/Tag bis zum Jahr 2020. Für 2010 wird ein täglicher Flächenverbrauch in Deutschland von 80 ha/Tag angestrebt. Ein weiteres formuliertes Ziel ist die Förderung der Innenentwicklung mit einem Verhältnis von Innen- zu Außenentwicklung von 3:1.

An diese Ziele knüpfte der Förderschwerpunkt 'Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)' des Bundesministeriums für Bildung und Forschung an. Im Rahmen des Programms wurden Projekte gefördert, die räumliche, rechtliche, ökonomische, organisatorische oder akteursbezogene Instrumente und Strategien für eine nachhaltige Siedlungs- und Flächenentwicklung untersuchen. Der Schwerpunkt des REFINA-Projekts 'Nachhaltiges Flächenmanagement Hannover (NFM-H)' lag auf der Frage, ob und wie sich Brachflächen mittels eines privatwirtschaftlichen Fonds mobilisieren lassen. Diese Frage wurde am Beispiel der Kommune Hannover bearbeitet.

1.1.1 Wiedernutzung von Brachflächen

Die konsequente Entwicklung des Innenbereichs von Siedlungen – und hier insbesondere die Wiedernutzung innerörtlicher Brachflächen – leistet einen wesentlichen Beitrag zur Vermeidung der Inanspruchnahme neuer Flächen. Durch das Recycling von Altstandorten lassen sich zudem 'Flächen gewinnen' für neues Wohnen oder Arbeiten in der Stadt. In den meisten Großstädten stehen generell nur noch wenige Baulandpotenziale auf der so genannten grünen Wiese (i.d.R. landwirtschaftliche Flächen) zur Verfügung. Oft sind die Grenzen der Besiedlung bereits durch geografische Gegebenheiten (Wasserflächen, Hanglagen etc.) oder Schutz- und Erholungsgebiete ausgereizt. Die Nachverdichtung zu Lasten von Freiraum ist in Ballungsräumen nur noch sehr eingeschränkt sinnvoll. Denn grüne Qualitäten innerhalb der Stadtgrenzen sind zentrale Faktoren für die Attraktivität einer Stadt. Familienfreundlichkeit, Umweltqualität, Freizeitwert, Luftqualität sind dabei nicht nur wichtig für die Wahl des Wohnstandortes, sie spielen ebenso eine zunehmend bedeutende Rolle in der Ansiedlungspolitik von Firmen.

In der Stadtstruktur bzw. für das Stadtleben stellen Brachen funktionale Lücken dar: Nutzlos, tlw. belastet und unzugänglich stören und trennen sie das umgebende Gefüge. Mit ihrer Re-Integration und dem Schließen der Lücken können Siedlungsfunktionen ergänzt, die

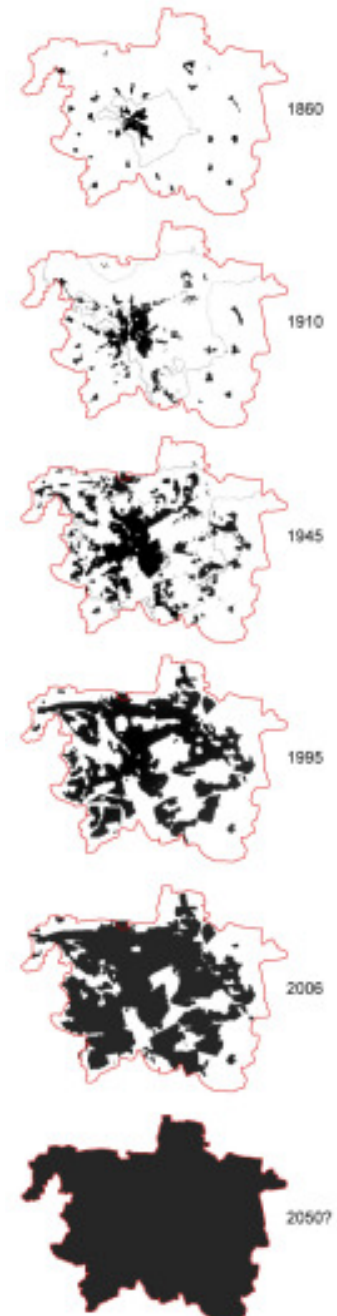


Abbildung 1
Siedlungsentwicklung in Hannover

Qualität der Quartiere erhöht und gleichzeitig vorhandene Infrastruktur effizienter ausgenutzt werden. Durch den Ausbau an integrierten Standorten anstelle von Siedlungstätigkeit im Außenbereich werden auch Verkehre vermieden: Wege zwischen Wohnen, Arbeiten oder Einkaufen werden verkürzt und die vorhandenen ÖPNV-Netze bzw. der Umweltverbund werden gestärkt. Nicht zuletzt werden durch das Recycling kontaminierter Brachflächen mögliche Gefahren für Mensch und Umwelt (im Sinne des Bundesbodenschutzgesetzes) reduziert.

1.1.2 Probleme des Flächenrecyclings

Die Wiedernutzung von Brachen trifft bekanntlich auf verschiedene Hemmnisse. Diese betreffen eigentumsrechtliche, planerische und finanzielle Aspekte. Insbesondere die finanziellen Risiken, die mit der Sanierung von Bodenverunreinigungen, Abriss- und Bodenvorbereitungskosten verbunden sind, verhindern häufig die Mobilisierung von Brachflächen. Oftmals reichen schon der Verdacht auf eine Kontamination und/oder die Befürchtung einer notwendigen kostenintensiven Sanierung, um die Flächeneigentümer davon abzuhalten, die Wiedernutzung bzw. den Verkauf ihrer brachliegenden Flächen ins Auge zu fassen. Vielen privaten und öffentlichen Eigentümern fehlen die finanziellen Mittel für aufwändige Sanierungen. Hinzu kommt, dass die Vermarktung ehemals belasteter Flächen aufgrund von Imageproblemen in der Regel schwieriger ist als bei neuem Bauland. Eine Investition in die Sanierung der Fläche lohnt sich aus diesem Grund nur, wenn die konkrete Nachnutzung und der dazu gehörige Investor feststehen. In diesem Fall kann zudem eine auf die konkrete Nachnutzung abgestimmte und damit meist kostengünstigere Sanierung erfolgen.

1.2 Zielsetzung und Aufgabenstellung

Ziel des REFINA-Projekts 'Nachhaltiges Flächenmanagement Hannover' war es, ein Konzept für einen privatwirtschaftlichen Flächen-Fonds (i. W. Brachflächen-Fonds) zu entwickeln, der zur Mobilisierung von Brachflächen innerhalb einer Kommune eingesetzt werden kann. Die Idee des Brachflächen-Fonds lässt sich wie folgt skizzieren: Er kauft kontaminierte Innenbereichsflächen, saniert und veräußert sie, ohne dabei den kommunalen Haushalt in größerem Umfang zu belasten. Zur Sanierung gehören unter Umständen auch der Abriss von Gebäuden und die Beseitigung von baulichen Hindernissen wie Fundamenten oder Leitungen. Zentrale Elemente des Brachflächen-Fonds sind die Streuung des Risikos, in diesem Fall durch eine größere Zahl von Grundstücken, und das 'Pooling' von Investitionsmitteln unterschiedlicher Kapitalanleger. Über ein professionelles Fondsmanagement werden die für die Durchführung der Vorhaben notwendigen Kompetenzen in den Bereichen Projektmanagement, Finanzierung und Sanierung gebündelt. Der Kommune kommt dabei eine besondere Rolle zu: Sie bringt ihr öffentliches Interesse in Bezug auf Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung sowie ihre Planungshoheit ein. Hinzu kommen noch eine Reihe von Möglichkeiten, um das Gelingen des Fonds zu fördern, wie die Bereitstellung von Informationen zu den Brachflächen, die Übernahme des Verkaufsrisikos für einzelne Grundstücke oder die Durchführung von Aufwertungen im Umfeld der Flächen. Denkbar ist zudem, dass sie kommunale Grundstücke in den Fonds gibt. Die Umsetzungschancen für den konstruierten Brachflächen-Fonds wurden am Beispiel der Projektkommune Hannover untersucht.

Das Projekt 'Nachhaltiges Flächenmanagement Hannover' wurde durch die Forschungspartner

- ECOLOG-Institut für sozial-ökologische Forschung und Bildung gGmbH (Vorhaben 0330738A)
- Landeshauptstadt Hannover: Fachbereich Planen und Stadtentwicklung, Fachbereich Wirtschaft, Fachbereich Umwelt und Stadtgrün (Vorhaben 0330738B)
- Leuphana Universität Lüneburg: Professur für Finanzierung und Finanzwirtschaft¹ des Instituts für Wirtschaftsrecht (Vorhaben 0330738C)

und die entera-Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie mbH als Auftragnehmer bearbeitet.

Das Vorhaben verfolgte einen inter- und transdisziplinären Ansatz: Finanztechnische, stadtplanerische, natur- und politikwissenschaftliche, rechtliche, ingenieurs- und datenverarbeitungstechnische sowie kommunikative und kommunalpolitische Aspekte wurden integrativ verbunden. Das Forschungsprojekt umfasste vier inhaltliche Teilprojekte:

1. Aufbereitung von Flächeninformationen und Analyse des Brachflächenpotenzials (Flächeninformation: Landeshauptstadt Hannover)
2. Entwicklung eines Modells für einen privatwirtschaftlichen Fonds zur Mobilisierung von Brachflächen (Fondskonstruktion: Leuphana Universität Lüneburg)
3. Analyse der Handlungsmöglichkeiten und Handlungsbereitschaften (Motive, Interessen) der im Verlauf der Umsetzung eines Fonds wichtigen Akteure, wie Kommunalpolitik und -verwaltung, Flächeneigentümer und Fonds-Anleger (Politikfeld- und Marktanalyse: ECOLOG-Institut)
4. Überprüfung der Realisierungschancen für das entwickelte Fonds-Konzept in der Projektkommune Hannover

Das Projekt wurde im Zeitraum vom 01.01.2006 bis zum 30.06.2009 bearbeitet. Die Förderung erfolgte durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Kooperationspartner waren das Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG) und die Region Hannover, Fachbereich Umwelt. Die Kooperation bestand u.a. in der Bereitstellung von flächenbezogenen Informationen für den Aufbau eines disziplinübergreifenden Flächeninformationssystems (s. Kap. 3.1). Außerdem fand ein fachlicher Austausch mit den Fachbereichen Umwelt, Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung sowie Planung und Raumordnung der Region Hannover sowie mit dem REFINA-Vorhaben 'KMU entwickeln KMF' aus Stuttgart statt.

1.3 Projektkommune Hannover

Hannover liegt zentral in Norddeutschland und ist Landeshauptstadt Niedersachsens. Die Kommune zählt rund 518.000 Einwohnerinnen und Einwohner (2009) und ihr Stadtgebiet umfasst ca. 204 km².

Als Großstadt bedient sie ein weit reichendes Einzugsgebiet mit zentralörtlichen Funktionen: Sie ist Standort für Regierung und Verwaltungen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen sowie für bedeutende Kultureinrichtungen und Handelsunternehmen mit umfassenden Sortimenten. Bekannt ist Hannover für die Ausrichtung weltweit bedeutender Messen. Die

¹ Ehemals Professur für Bank- und Finanzwirtschaft

Wirtschaftsstruktur ist darüber hinaus geprägt durch wichtige produzierende Industriebetriebe wie z.B. Volkswagen AG oder Continental AG. Als Folge des allgemeinen wirtschaftlichen Strukturwandels gewinnen jedoch Dienstleistungsunternehmen mehr und mehr an Bedeutung.

Der anhaltende wirtschaftliche Strukturwandel und die demographische Entwicklung bedeuten für Hannover – ähnlich wie für andere westdeutsche Großstädte – dass u.a. von einem weiteren Brachfallen von Flächen auszugehen ist. Parallel dazu besteht eine veränderte, differenzierte Nachfrage nach neuen Flächen und ein immer enger werdender finanzieller Spielraum der Kommunen. Um einer weiteren Suburbanisierung entgegenzuwirken und Flächenentwicklungen auf die zentralen Bereiche zu lenken bedarf es eines nachhaltigen Flächenmanagements.

Die Stadt Hannover kann zum Thema Innenentwicklung und Flächenrecycling bereits auf wichtige Grundlagen verweisen. Politische Beschlüsse und Handlungsstrategien der Stadt Hannover zielen auf die Wiedernutzung von Brachen und die Stärkung integrierter Lagen ab. In der Verwaltung wurden Grundlagendaten über Gewerbe- und Militärbrachen, Reserveflächen für Wohnen und Gewerbe sowie für Baulücken aufgenommen. Ferner kann in der Praxis des Flächenrecyclings auf viele erfolgreiche Umnutzungsprojekte verwiesen werden, bei denen Gewerbebrachen oder aufgelöste Militärstandorte wieder in die Stadtstruktur integriert wurden und lebendige Quartiere entstanden (z.B. Ahrbergviertel, Pelikanviertel, Prinz-Albrecht Carré).

2 Konstruktion des Brachflächen-Fonds

Bei der Konstruktion des Brachflächen-Fonds kann auf Erfahrungen mit geschlossenen Fonds, mit Public Private Partnerships (PPP) sowie mit Projektfinanzierungen zurückgegriffen werden.² Geschlossene Fonds werden in Deutschland genutzt, um privates Eigenkapital für Projekte zu mobilisieren (s. Kap. 2.1). Ohne Zutun der öffentlichen Hand wird die Mehrzahl der Brachflächen jedoch nicht zu revitalisieren sein – weshalb für den Brachflächen-Fonds eine öffentlich-private Zusammenarbeit angedacht ist (s. Kap. 2.2). Bei der Fonds-Konstruktion kommt der Risikoverteilung, die im Mittelpunkt von Projektfinanzierungen steht, eine große Rolle zu (s. Kap. 2.3). Neben der Begrenzung und Verteilung der Risiken auf die Projektbeteiligten ist darauf zu achten, dass die von Privaten erwartete Rendite erreicht werden kann. Dabei sind alle verfügbaren Renditehebel (s. Kap. 2.4) zu nutzen.

2.1 Fonds-Konzept

Mit dem Fonds soll privates Kapital für die Revitalisierung von Brachflächen gewonnen werden. Private Anleger geben (überwiegend)³ Eigenkapital in die Fondsgesellschaft ein. Sie erwarten dafür üblicherweise eine Rendite und damit Rückzahlungen, die deutlich über das zur Verfügung gestellte Kapital hinausgehen. Die Renditeerwartungen bei einem Brachflächen-Fonds dürften bei 8 bis 15 % nach Steuern liegen.⁴ Dieses Ziel gilt es durch eine geeignete Ausgestaltung des Fonds zu erreichen.

Im Folgenden werden die Grundzüge der Fonds-Struktur und des Geschäftsmodells beschrieben.

2.1.1 Geschäftsmodell: Geschlossener Fonds

Der Brachflächen-Fonds ist als geschlossener Fonds konstruiert. D.h., das Kapital wird für eine vertraglich festgelegte Laufzeit von 7 Jahren in den Fonds eingegeben und spätestens nach Abschluss der Vorhaben und Auflösung des Fonds ausgezahlt. Es handelt sich damit um einen ausschüttenden, keinen thesaurierenden bzw. revolvingenden Fonds.⁵ Geschlossene Fonds sind anders als offene Fonds⁶ bereits für kleinere Volumina nutzbar und eignen sich damit für den Brachflächen-Fonds, der für ein Volumen von 10-20 Millionen € konzipiert wurde, wobei das mögliche Fondsvolumen durch die Verfügbarkeit von Eigenkapital für ein derartiges Pilotvorhaben auf der einen Seite und geeigneter Grundstücke auf der anderen Seite begrenzt wird. In den Fonds sollten mindestens 5, besser aber 8 bis 10 Flächen aufge-

² Die folgenden Ausführungen basieren auf einer Auswertung der Literatur, Auslegungen rechtlicher Vorschriften sowie Experteninterviews, die im Rahmen des Projektes durchgeführt wurden. Für nähere Informationen zur Methodik und Vorgehensweise im Teilprojekt 'Fondskonstruktion' s. Abschlussbericht des Vorhabens 0330738C, Degenhart et al. 2009.

³ Auch die Bereitstellung von Mezzaninekapital, d.h. Zwischenformen zwischen Eigen- und Fremdkapital, ist denkbar und dann empfehlenswert, wenn auch etwas weniger risikobereite Anleger gewonnen werden sollen. Für ausführlichere Informationen s. Abschlussbericht des Vorhabens 0330738C, Degenhart et al. 2009.

⁴ Diese Einschätzung entstammt mehreren Experteninterviews, die im Rahmen des Projektes durchgeführt wurden.

⁵ Bei thesaurierenden bzw. revolvingenden Fonds werden die Rückflüsse aus der Abwicklung der Projekte wieder im Sinne des Fondsvorhabens eingesetzt.

⁶ Offene Fonds haben eine unbegrenzte Laufzeit und unterliegen dem Investmentgesetz. Die Fondsgesellschaft gibt laufend neue Anteile aus, welche jederzeit wieder veräußerbar sind. Entsprechend dem Geldzufluss und -abfluss bzw. zur Erzielung von Wertsteigerungen werden Vermögensgegenstände für den Fonds gekauft oder verkauft bzw. umgeschichtet.

nommen werden.⁷ Die Konstruktion geschlossener Fonds unterliegt grundsätzlich keinen speziellen rechtlichen Regelungen, mit Ausnahme der Vorschriften für den öffentlichen Vertrieb. Die Konstruktion ist damit rechtlich gestaltungsfähig und leichter auf Investoren und betriebswirtschaftliche Anforderungen zuzuschneiden, als dies bei offenen Fonds möglich ist.

Geschlossene Fonds werden in Deutschland üblicherweise in der Form einer GmbH & Co. KG organisiert, an der die privaten Anleger unmittelbar oder mittelbar über einen Treuhänder als Kommanditisten beteiligt werden (Fonds-KG). Die Komplementär-GmbH wird vom Emissionshaus gestellt, einem auf die Konstruktion und Auflage geschlossener Fonds spezialisierten Unternehmen. Der Komplementär stellt das Fondsmanagement, dem die Verwaltung der Fondsgesellschaft, die Vorbereitung der Projektauswahl und das Projektmanagement obliegen. Für die einzelnen Projekte, die durch den Fonds finanziert werden, wird jeweils eine eigene Objektgesellschaft (Objekt-GmbH) gegründet.

Die Investitionsobjekte (die Flächen) stehen zu einem großen Teil nicht im Vorhinein fest. Es handelt sich damit um einen so genannten *blind pool*. Bei einer derartigen Konstruktion ist es üblich, klar umrissene Anlagekriterien im Gesellschaftsvertrag der Fondsgesellschaft zu formulieren und/oder einen Investitionsausschuss zu installieren, der von den Anlegern gewählt wird und die letztendliche Entscheidungsbefugnis hinsichtlich der Auswahl der Flächen erhält.

2.1.2 Beteiligte und Aufgaben

Zu den Beteiligten (s. Abb. 2) zählen der Initiator, das Emissionshaus, die Eigen- und Fremdkapitalgeber, Versicherungen, Grundstücksverkäufer und Abnehmer der Grundstücke, Sanierungsunternehmen, Berater und Gutachter sowie staatliche Einrichtungen (hier: die Stadt Hannover und die Region Hannover als zuständige Bodenschutzbehörde).

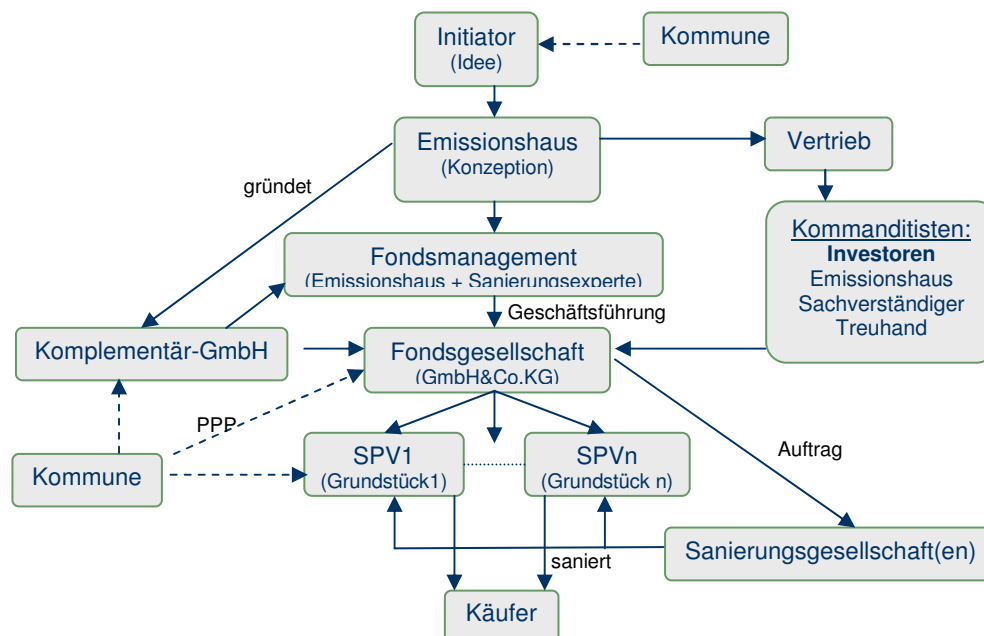


Abbildung 2
Fondsstruktur

⁷ Mit der Streuung über mehrere Projekte soll das Risiko deutlich minimiert werden. Aus dieser Vorgabe ergibt sich die hier angegebene Untergrenze. Nach oben ist die Zahl der Flächen durch das vorgesehene Fondsvolumen begrenzt.

Die Aufgaben der Beteiligten können entweder der Fondsebene oder der Objektebene zugeordnet werden.

Fondsebene

Auf der Fondsebene können grob drei Phasen unterschieden werden: Idee und Konzeption, Fondsbetrieb und Desinvestition.

- *Idee und Konzeption*

Ein Initiator entwickelt die Fondsidee und initiiert das Fondsvorhaben. Da der Brachflächen-Fonds ohne ein ausgeprägtes Interesse der Kommune an der Mobilisierung von Brachflächen auf ihrem Gebiet und ohne ihre aktive Mitwirkung nicht erfolgreich installiert werden könnte, ist es sinnvoll, dass die Kommune als (Mit-)Initiator wirkt. Sie findet sich ggf. mit weiteren Akteuren, wie Berater mit Kompetenzen im Bereich Sanierung und Projektentwicklung, zusammen und wählt ein Emissionshaus aus, welches die Konzeption inklusive Vereinbarung eines Rahmenvertrags übernimmt.

Für das Fondsvorhaben ist es notwendig, ein geeignetes Emissionshaus zu finden. Dies können etablierte Emissionshäuser sein, die sich die nötige Sanierungsexpertise hinzukaufen, einzelne Sanierungs- und Stadtentwicklungsunternehmen mit zusätzlichen Kompetenzen in der Strukturierung geschlossener Fonds oder ein Gemeinschaftsunternehmen (*joint venture*). Das Fondsmanagement wird durch das Emissionshaus installiert. Die/der Fondsmanager muss/müssen auch Expertise im Immobiliengeschäft bzw. stadtplanerische Kompetenzen aufweisen.

In dieser Phase sind zudem beihilferechtliche Fragen in einem Notifizierungsverfahren (s. Kap. 2.3.2) zu klären.

- *Fondsbetrieb*

Das Emissionshaus beginnt mit der Einwerbung des Eigenkapitals (Vertrieb). Das Eigenkapital wird von den Investoren (s. Kap. 3.5.1) bereitgestellt. Zusätzliches Fremdkapital könnte von Kreditinstituten oder der öffentlichen Hand eingeworben werden. Dem Fondsmanagement obliegt darüber hinaus die Steuerung der Objektebene, d.h. die Auswahl der einzelnen Projekte und die Ausstattung mit dem nötigen Kapital.

Berater können bei der Konzeption (s.o.) und für die rechtliche und wirtschaftliche Beurteilung der einzelnen Vorhaben zu Rate gezogen werden.

Beim vorliegenden Fondsmodell wird empfohlen, eine Zweiteilung dieser Phase vorzunehmen. Zunächst werden einige wenige sehr risikobereite Investoren – ggf. auch ein größerer Einzelinvestor – gewonnen und ein bis zwei Grundstücke (Objekte) erworben (Pilot-/ Anlaufphase) und aufbereitet, um das Geschäftsmodell zu demonstrieren und Erfahrungen vorzuzeigen. In einem zweiten Schritt wird der Fonds erneut geöffnet, und es werden weitere Anleger geworben, die Kapital in den Fonds eingeben.

- *Desinvestition*

Nach Abschluss sämtlicher Einzelprojekte wird die Fondsgesellschaft aufgelöst. Verbliebenes Vermögen wird an die Gesellschafter ausgezahlt.

Objektebene

Auf der Objektebene können ebenfalls mehrere Phasen unterschieden werden:

- *Erwerb der Grundstücke*

Der Erfolg der Projekte hängt wesentlich vom Angebot an geeigneten Flächen sowie von der Verkaufsbereitschaft der Grundstückseigentümer ab.

In der Erwerbs- bzw. Akquisitionsphase findet zunächst eine Vorauswahl von als entwicklungsfähig einzustufenden Grundstücken statt. Die ausgewählten Flächen werden nach Vermarktungs- und Nachhaltigkeitskriterien bewertet (s. Kap. 3.1.4). Es müssen ausreichend Flächen akquiriert werden, für die eine Nachnutzungsperspektive unter der Vorgabe einer nachhaltigen Flächenentwicklung besteht.

Die Grundstücke werden über ein Optionsrecht gesichert, bevor der tatsächliche Erwerb erfolgt. Während dieser Phase werden notwendige Untersuchungen von Boden, Grundwasser und Gebäuden bzw. Gebäuderesten von Umweltsachverständigen durchgeführt, um hinreichende Informationen zur Belastungssituation zu gewinnen. Parallel finden Abstimmungen mit der Kommune hinsichtlich der planungsrechtlichen Möglichkeiten sowie mit der zuständigen Bodenschutzbehörde in Bezug auf die Sanierungserfordernisse statt. Potenzielle Nachnutzer sollten möglichst frühzeitig eingebunden werden – im Idealfall über (bedingte) Kaufverträge, in der Mehrzahl der Fälle jedoch eher mittels Vorverträgen oder *letters of intent*.

Die genannten Aktivitäten sind aufeinander abzustimmen. Das kann bedeuten, dass bei Änderungen in einzelnen Schritten andere Schritte ggf. erneut durchlaufen werden müssen.

- *Flächenaufbereitung*

In der Phase der Flächenaufbereitung werden baurechtliche Verfahren, Sanierungen und weitere Flächenentwicklungsmaßnahmen durchgeführt. Die einzelnen Sanierungsaufträge werden an geeignete Unternehmen vergeben. Staatliche Einrichtungen sind in Form der zuständigen Genehmigungsbehörden sowie als Partner in der Public Private Partnership (PPP)-Konstruktion am Fonds beteiligt. Üblich ist bei derartigen Finanzierungsinstrumenten die Einbindung von Versicherungslösungen. Anders als in den USA besteht in Deutschland jedoch kein nennenswerter Markt für Altlastenversicherungen.

Aus Gründen des Risikomanagements wird empfohlen, den Hochbau und anschließende Vermietungen nicht in den Fonds zu integrieren. Erstens wären hierfür weitere Kompetenzen in der Projektentwicklung notwendig, die über interne oder externe Lösungen eingebunden werden müssten. Die hierfür anfallenden Auszahlungen müssten über höhere Einzahlungen aus der Veräußerung bzw. Vermietung kompensiert werden, um die Wirtschaftlichkeit zu erhalten. Zweitens würde sich die Laufzeit des Brachflächen-Fonds deutlich erhöhen. Viele Anleger dürften jedoch bei einem solchen relativ riskanten Geschäftsmodell daran interessiert sein, ihr Kapital nicht zu lange zu binden.

- *Veräußerung*

In der Veräußerungsphase werden die Objekte oder Anteile an den Objektgesellschaften verkauft. Im Fall des Grundstücksverkaufs wird anschließend die Objektgesellschaft aufgelöst.

2.2 Risiken für privatwirtschaftliche Brachflächen-Fonds

Die Wiederaufbereitung von kontaminierten Flächen durch einen privatwirtschaftlichen Fonds ist mit zahlreichen Risiken verbunden. Unter Risiken werden hier sowohl negative als auch positive Abweichungen von den geplanten Größen verstanden, z.B. höhere zahlungswirksame Aufwendungen (z.B. 'Sanierungskosten') genauso wie höhere zahlungswirksame Erträge (z.B. Erträge aus der Veräußerung der Grundstücke). Die folgende Darstellung konzentriert sich auf einige zentrale negative Planabweichungen und auf Instrumente zum Umgang mit diesen Risiken.

2.2.1 Risikoklassen

Als wesentliche Risikoklassen wurden identifiziert: *Fonds- und Finanzierungsrisiken*, *Immobilienwirtschaftliche Risiken* und *Umweltrisiken*.

Fonds- und Finanzierungsrisiken

Allgemeine Fondsrisiken umfassen Risiken, die daraus entstehen, dass die am Fonds und der Projektfinanzierung Beteiligten die an sie gerichteten (Erfolgs-)Erwartungen nicht erfüllen oder die geschuldeten Leistungen nicht oder nicht vollständig oder nicht zu den vereinbarten Konditionen (Zeitpunkt, Preis) erbringen. Dies kann beim Flächenfonds das Emissionshaus, das Fondsmanagement, die Kapitalgeber, Grundstücksverkäufer/ Grundstückskäufer, staatliche Einrichtungen, Versicherungen, Sanierungsgesellschaften und Berater/ Gutachter betreffen. Zu den Finanzierungsrisiken gehören die Gefahr, die gewünschten Eigen- oder Fremdfinanzierungsmittel nicht (vollständig) zu erhalten, sowie zeitliche und betragsmäßige Abweichungen zwischen Finanzplanung und tatsächlichem Finanzbedarf.

Immobilienwirtschaftliche Risiken

Die immobilienwirtschaftlichen Risiken können in Anlehnung an den zeitlichen Ablauf des Fondsvorhabens in Risiken des Grundstückserwerbs, der Grundstücksentwicklung sowie des Grundstücksverkaufs unterteilt werden. Mögliche Risiken sind z.B., dass nicht ausreichend Grundstücke zu einem für den Fonds verträglichen Preis verfügbar sind, dass die Erteilung notwendiger baurechtlicher und umweltrechtlicher Genehmigungen für die Entwicklung des Grundstücks nicht erfolgt und dass es für die sanierten Grundstücke keine Interessenten gibt, die bereit sind, die Grundstücke zum festgesetzten Preis abzunehmen.

Umweltrisiken

In dieser Klasse werden all diejenigen Risiken zusammengefasst, die mit Schäden an Natur und Umwelt verbunden sind. Eine wesentliche Gruppe stellen hier die Kontaminationsrisiken dar. Diese resultieren aus unvollkommenen und unvollständigen Informationen bezüglich der Beschaffenheit von Baugrund und Gebäuden. Liegen Kontaminationen vor, müssen die davon ausgehenden Gefahren für Mensch und Umwelt abgewehrt, d.h. Schadstoffe entfernt und ggf. entsorgt werden. Die Gruppe der Inanspruchnahmerisiken bezeichnet den Umstand, dass der Verantwortliche auf Grund öffentlich-rechtlicher Vorschriften durch die zuständige Behörde in Anspruch genommen wird. In erster Linie ist hier eine Inanspruchnahme zur Sanierung gemäß § 4 Abs. 3 Bundes-Bodenschutzgesetz⁸ (BBodSchG) zu nennen. Auch das Haftungsrisiko gehört in diese Gruppe. Es basiert auf einer Pflicht zur Leistung von

⁸ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz-BBodSchG) vom 17.03.1998 (BGBl. I S. 502), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 09.12.2004 (BGBl. I S. 3214).

Schadensersatz aufgrund zivilrechtlicher Vorschriften. Folge der Verwirklichung dieser Risiken ist stets eine finanzielle Belastung des Verpflichteten.

2.2.2 Steuerung der Risiken

Die Risikoidentifikation und -beschreibung bildet die Grundlage für die Steuerung von Risiken. Hierbei können unterschiedliche Gruppen von Instrumenten unterschieden werden: Solche der Risikomeidung und -verminderung, des Risikotransfers innerhalb der Beteiligten sowie der Risikoübernahme mit Risikodiversifikation, Risikoausgleich und Risikoreservebildung.⁹ Ziel der Risikosteuerung ist es, Gefahren einzudämmen, Chancen zu erhalten und dabei ein Optimum hinsichtlich des Risiko-Rendite-Verhältnisses zu erreichen. Dabei kommen grundsätzlich sämtliche Arten an Steuerungsinstrumenten zur Anwendung. Die Verteilung von Risiken auf unterschiedliche Beteiligte ist ein Kernelement der Projektfinanzierung. Ein Risiko sollte dabei von demjenigen Akteur übernommen werden, der den stärksten Einfluss auf die tatsächliche Entwicklung ausüben kann (Risikokontrollfähigkeit).¹⁰

Fonds- und Finanzierungsrisiken

Die allgemeinen Fondsrisiken lassen sich nicht vermeiden, da das Flächenfonds-Vorhaben auf die Mitwirkung aller genannten Beteiligten angewiesen ist. Eine Verminderung ist aber möglich durch die Auswahl der Beteiligten entsprechend ihrer Leistungsbereitschaft und -fähigkeit sowie der Fähigkeit, mögliche Schäden aus trotzdem auftretenden Leistungsstörungen auszugleichen. So sollte z.B. bei der Auswahl des Emissionshauses (s. Kap. 3.5.2) darauf geachtet werden, dass Erfahrungen mit Immobilien/ Grundstücken, der Grundstücksentwicklung und der Grundstückssanierung vorhanden sind. Diese Erfahrungen müssen insbesondere beim Fondsmanagement, das für die Umsetzung der Fondsidee verantwortlich ist, vorhanden sein. Die Leistungsbereitschaft wird über Interessenidentitäten und Vermeidung von Interessenkonflikten gefördert. Risiken des Fehlverhaltens durch das Emissionshaus können z.B. vermindert werden, indem die Pflichten des Emissionshauses vertragsrechtlich eindeutig dokumentiert und das Fehlverhalten durch entsprechende Vertragsstrafen sanktioniert wird. Das Risiko der Prospekthaftung – d.h. der Haftung für entstandene Schäden aufgrund von unwahren, irreführenden oder unvollständigen Angaben im Emissionsprospekt – lässt sich nur vermindern, indem die gesetzlichen Vorgaben¹¹ und Branchenstandards (IDW S 4) eingehalten werden und insbesondere die Risikodarstellung im Prospekt ausreichend transparent erfolgt.

Das Risiko, überhaupt die benötigten und gewünschten Eigen- und Fremdfinanzierungsmittel zu erhalten, kann durch gute Vorbereitung, Gestaltung und Kommunikation des Fondskonzepts und eine geeignete Finanzierungsstruktur des Fonds entsprechend den Anforderungen der potenziellen Geldgeber oder die Kalkulation und Zahlung angemessener Risikoprämien vermindert werden. Wichtig sind auch hier wiederum die Auswahl und Motivation eines platzierungsstarken Emissionshauses, geeigneter Fondsvertriebspartner und frühzeitige Vereinbarungen mit Fremdfinanciers. Um das Platzierungsrisiko, d.h. die Gefahr, dass nicht ausreichend Eigenkapital eingeworben wird, zu verringern, ist es nicht unüblich, einen Fonds mit

⁹ Nguyen 2007.

¹⁰ Achleitner 2001: 456; Tytko 1999: 143f.; Wolf 2003: 56.

¹¹ Wertpapier-Verkaufsprospektgesetz (Verkaufsprospektgesetz - VerkaufsprospektG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 09.09.1998 (BGBl. I S. 2701), zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 16.07.2007, BGBl. I S. 1330, sowie Verordnung über Vermögensanlagen-Verkaufsprospekte (Vermögensanlagen-Verkaufsprospektverordnung-VermVerkProspV) vom 16.12.2004, BGBl. I S. 3464.

einem Investor oder wenigen Großinvestoren zu starten, die eine Pilotfunktion (*lead investor*) wahrnehmen. Sofern eine Fremdfinanzierung des Fonds gewünscht wird, kann das Beschaffungsrisiko durch die Stellung von Sicherheiten oder Garantien – insbesondere von Seiten der beteiligten Kommune – gemindert werden.

Immobilienwirtschaftliche Risiken

Die immobilienwirtschaftlichen Risiken im Hinblick auf den Grundstückserwerb lassen sich in erster Linie durch eine frühzeitige Marktanalyse, eine Ausdehnung des Auswahlgebietes sowie eine frühzeitige Einbindung der Verkäufer – so z.B. durch den Abschluss eines Optionsvertrages – minimieren. Den Eigentümern der Grundstücke könnte der Verkauf zu einem festen Kaufpreis mit Wertsteigerungsoption abhängig vom Erfolg des Projekts angeboten werden. Auch die Einbringung von Grundstücken als Sacheinlage wäre eine Alternative, die den Eigentümer zur Überlassung seines Grundstücks anhalten könnte, ohne dass zu diesem Zeitpunkt bereits hohe Kaufpreise gezahlt werden müssen.

Insbesondere für die Grundstücksentwicklungsrisiken gilt, dass lediglich eine enge Zusammenarbeit mit der beteiligten Kommune zur Reduzierung der Risiken beitragen kann. Da die Stadt vertraglich nicht zur Schaffung von Planungsrecht verpflichtet werden kann, ist ein kooperatives Verhalten von Seiten der Stadt besonders wichtig. Der Abschluss eines 'Städtebaulichen Vertrages' kann sinnvoll und hilfreich sein. Darüber hinaus lassen sich Verfahrensrisiken durch die Wahl der Verfahrensart und ggf. die Erstellung eines Sanierungsplanes reduzieren. Auch sollten Nachbarn frühzeitig informiert und einbezogen werden, um nicht Gefahr zu laufen, dass sie gegen die Entwicklung des Grundstücks vorgehen.

Die Risiken bezüglich des Verkaufs der sanierten Grundstücke lassen sich in erster Linie durch eine gute Marktanalyse sowie eine rechtzeitige Einbindung potenzieller Investoren vermindern. Die Kommune könnte wesentlich auf den Erfolg des Fonds einwirken, indem sie sich zur Abnahme von Grundstücken verpflichtet, wenn diese innerhalb eines vorher definierten Zeitraumes nicht an Private veräußert werden konnten.

Umweltrisiken

Kontaminationsrisiken als eine wesentliche Gruppe der Umweltrisiken lassen sich durch eine sorgfältige Auswahl und Untersuchung der jeweiligen Grundstücke vermindern. Zentral für die Fondsidee ist die Risikodiversifikation mittels Investition in unterschiedliche Projekte. Durch parallele Durchführung von Vorhaben, deren Erfolg statistisch unabhängig voneinander (oder gar negativ korreliert) ist, gleichen sich Risiken untereinander aus. Für eine Reduzierung der öffentlich-rechtlichen Inanspruchnahmerisiken kommt insbesondere der Abschluss eines Sanierungsvertrages mit Freistellungsklausel in Betracht. Da sich viele der Risiken nicht ausschließen lassen, ist der Transfer dieser Risiken sinnvoll. Der Abschluss einer Umweltschadensversicherung ist zu empfehlen. Der Versicherungsschutz der Grunddeckung erstreckt sich auf die öffentlich-rechtliche Inanspruchnahme zur Sanierung von Schäden an geschützten Arten und natürlichen Lebensräumen sowie an offenen Gewässern außerhalb des eigenen Grundstücks auf Grund plötzlicher und unfallartiger Störfälle. Auch eine Altlastensanierungsversicherung kann nicht auszuschließende Risiken auf ein Versicherungsunternehmen übertragen. Dies gilt insbesondere für das Risiko, dass die Sanierungskosten höher ausfallen als erwartet. Allerdings kommt die Altlastensanierungsversicherung in der Praxis in Deutschland kaum zur Anwendung.¹² Dies liegt insbesondere daran, dass bei

¹² Clausen 2008.

einer in der Regel hohen Prämie trotzdem zahlreiche Ausschlüsse vorgesehen sind. Außerdem bieten nur sehr wenige Versicherungsunternehmen die Versicherung an. Die zivilrechtlichen Haftungsrisiken lassen sich über entsprechende Regelungen in den jeweiligen Verträgen ausschließen bzw. minimieren.

2.3 Einbindung der Kommune über Public Private Partnership

Die Konstruktion als Public Private Partnership (PPP) ist sowohl für die Kommune als auch für den Fonds vorteilhaft. Mit dem Instrument PPP können öffentliche Aufgaben von der öffentlichen Hand gemeinsam mit Privaten erfüllt werden. Die Risiken können in einer Weise auf beide Partner verteilt werden, dass jeder Partner die Risiken übernimmt, die er am besten einschätzen und beeinflussen kann. Die Erreichung einer Win-Win-Situation für beide Beteiligte wird angestrebt. Das öffentliche Interesse besteht in der Entwicklung brach liegender Flächen und einer damit verbundenen Aufwertung der betreffenden Stadtbereiche. Das Gebot der Wiederaufbereitung brach liegender Flächen ergibt sich bereits aus dem Baugesetzbuch¹³ (BauGB). Gemäß § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB ist zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen zunächst die Möglichkeit der Wiedernutzbarmachung von Flächen wahrzunehmen. Da die Kommune nicht über ausreichend Kapital verfügt, um die Flächenentwicklung mit eigenen Mitteln voranzutreiben, sollen die Privaten das Kapital einbringen. Die von privaten Investoren erwartete Rendite von mindestens 8 % muss durch den Fonds erwirtschaftet werden. Dazu wiederum ist eine Unterstützung bzw. aktive Mitwirkung von Seiten der Kommune notwendig, insbesondere im Hinblick auf die oft notwendige Änderung von Planungsrecht.

Im Fall des Brachflächen-Fonds kann die Konstruktion sowohl als Organisations- als auch als Vertrags-PPP erfolgen. Dabei schließen sich die Varianten der Organisations- und der Vertrags-PPP nicht gegenseitig aus. Vielmehr ist eine Kombination beider Varianten zu empfehlen. Unabhängig davon, ob eine informelle Kooperation auch als PPP angesehen werden kann, ist eine solche zur Vorbereitung der formellen Entscheidungen anzuraten.

2.3.1 Organisations-PPP

Eine Organisations-PPP ist durch eine auf gewisse Dauer angelegte Zusammenarbeit gekennzeichnet, die organisatorisch innerhalb eines eigenständigen Rechtssubjekts erfolgt.¹⁴ Eine gesellschaftsrechtliche Beteiligung der Kommune an der GmbH & Co.KG ist grundsätzlich möglich, wenn die Vorgaben der geltenden, im Fall der Projektkommune Hannover der Niedersächsischen Gemeindeordnung¹⁵ (NGO) eingehalten werden. Die in §§ 108, 109 NGO genannten Voraussetzungen für eine gesellschaftsrechtliche Beteiligung lassen sich vollständig erfüllen.

¹³ Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 24.12.2008 (BGBl. I S. 3018).

¹⁴ Budäus 2002: 17; Tettinger 2005: 3.

¹⁵ Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO) in der Fassung vom 26.10.2006 (Nds. GVBl. Nr. 37/2006 S. 473), geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 07.12.2006 (Nds. GVBl. Nr. 31/2006 S. 575) und Art. 4 des Gesetzes vom 10.12.2008 (Nds. GVBl. Nr. 25/2008 S. 381).

Komplementär-GmbH

Zu empfehlen ist eine Beteiligung an der Komplementär-GmbH, da diese die Geschäftsführung ausübt und sich auf diese Weise der größtmögliche Einfluss auf die Erreichung der öffentlichen Ziele erzielen lässt. Die Höhe der Kapitalbeteiligung sollte so gewählt werden, dass eine angemessene Einflussnahme auf die Verfolgung der öffentlichen Zwecke möglich ist. Vor diesem Hintergrund sollten mehr als 25 % der Anteile erworben werden, um z.B. nachträgliche Satzungsänderungen verhindern zu können. Andererseits ist darauf zu achten, dass sich nicht mehr als 50 % der Anteile in öffentlicher Hand befinden, da die Gesellschaft ansonsten als öffentliche Auftraggeberin einzustufen wäre.

Objekt-GmbH und Fonds-KG

Die Kommune könnte darüber hinaus öffentliche Grundstücke als Sacheinlage zunächst in eine Objekt-GmbH einbringen und über eine Veräußerung der so erworbenen GmbH-Anteile wiederum Anteile an der Fonds-KG erwerben.

Eine gesellschaftsrechtliche Beteiligung der Kommune am Fonds könnte aus Sicht der Anleger positiv bewertet werden, da die Kommune damit zum Ausdruck bringt, dass sie hinter der Idee des Fonds steht und diesen – soweit möglich – unterstützen wird. Solange die Einflussnahme der Kommune begrenzt bleibt, müssen die Anleger keine 'öffentliche Beherrschung' befürchten.

2.3.2 Vertrags-PPP

Die Vertrags-PPP bezieht sich auf eine vertraglich geregelte Zusammenarbeit für zeitlich befristete Projekte.¹⁶ Für den Brachflächen-Fonds kommen verschiedene Ansätze in Betracht:¹⁷

- **Rahmenvertrag**

Der Abschluss eines Rahmenvertrages zwischen der Fondsgesellschaft und der Kommune ist in jedem Fall zu empfehlen. Er kann unterzeichnet werden, bevor konkrete Grundstücke ausgewählt und erworben sind. In ihm können die gemeinsamen Ziele festgelegt werden. Da die Kommune in dem Rahmenvertrag ihre Kooperationsbereitschaft schriftlich fixiert, lassen sich möglicherweise potenzielle Anleger bereits zu diesem Zeitpunkt von der Idee des Fonds überzeugen.

- **Bürgschaftsvertrag**

Auch der Abschluss eines Bürgschaftsvertrages kann sinnvoll sein. Für den Fall, dass Fremdkapital aufgenommen werden sollte, ist von der Notwendigkeit einer Bürgschaft von Seiten der Kommune auszugehen.

- **Sanierungsvertrag**

Zu empfehlen ist darüber hinaus der Abschluss eines Sanierungsvertrages gemäß § 13 Abs. 4 BBodSchG, sofern eine Sanierungspflicht nach dem Gesetz besteht. In dem Fall sollte eine Freistellungsklausel vereinbart werden, wonach die zuständige Behörde (hier: Region Hannover) den Pflichtigen ab Erreichen eines vereinbarten Sanierungsziels nicht mehr in Anspruch nehmen kann. Es besteht die Möglichkeit, bereits bekannte Investoren

¹⁶ Budäus 2002: 17; Tettinger 2005: 3.

¹⁷ Diese Instrumente wurden mittels Politikfeldanalyse (s. Kap. 3.6) auf ihre Anwendbarkeit in der Projektkommune Hannover überprüft. Es wurde außerdem untersucht, ob die kommunalen Entscheider bereit wären, sie anzuwenden.

mit in den Vertrag einzubeziehen, so dass die Freistellung auch für die Investoren gelten würde.

- *Städtebaulicher Vertrag*

Besteht keine Sanierungspflicht nach dem BBodSchG, könnte anstelle eines Sanierungsvertrages ein städtebaulicher Vertrag gemäß § 11 BauGB ausreichend sein, wenn Sanierungsmaßnahmen begleitend im Rahmen der Aufstellung eines Bebauungsplans durchgeführt werden sollen. Planungssicherheit lässt sich mit einem städtebaulichen Vertrag nicht erzielen. § 1 Abs. 3 BauGB gibt vor, dass sich eine Gemeinde nicht vertraglich zur Schaffung von Baurecht verpflichten darf. Möglich wäre zwar, das Wirksamwerden des städtebaulichen Vertrages vom Zustandekommen des Bebauungsplans abhängig zu machen. Da das Verfahren zur Aufstellung bzw. Änderung eines Bebauungsplans in der Regel aber sehr zeitaufwändig ist, könnte auf diese Weise keine zügige Sanierung der Grundstücke erfolgen. Dennoch kann der Abschluss eines städtebaulichen Vertrages hilfreich sein für den Prozess der Schaffung von Planungsrecht. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang stets eine eventuelle Ausschreibungspflicht.¹⁸

- *Abnahmegarantie*

Je nach Lage des Immobilienmarktes und abhängig von der Nachfrage nach den einzelnen sanierten Grundstücken ist die Übernahme einer Abnahmegarantie von Seiten der Kommune hilfreich und im Einzelfall notwendig. Mit der Garantie verpflichtet sich die Kommune, nicht veräußerbare sanierte Grundstücke nach Ablauf einer festgelegten Frist zu einem bestimmten Preis abzunehmen. Zwar darf ein Erwerb von Grundstücken nach den Vorgaben der für die Projektkommune Hannover geltenden NGO nur zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erfolgen. Da der Ankauf der Wiedereingliederung brach liegender Flächen in den Wirtschaftskreislauf dient und die städtebauliche Entwicklung fördert, würde diese Bedingung aber erfüllt.

- *Grundstückskaufverträge*

Sollte die Kommune ihre Flächen nicht als Sacheinlage in den Fonds einbringen wollen, besteht die Möglichkeit, dass sie die Grundstücke an den Fonds verkauft. Auch für Grundstückskaufverträge gilt – ebenso wie für städtebauliche Verträge, dass im Fall der Aufnahme von Regelungen zur Bebauung des Grundstücks eine Ausschreibungspflicht in Frage steht. Vor diesem Hintergrund sollten keine Regelungen zur Bebauung in den Kaufvertrag aufgenommen werden, wenn eine Ausschreibungspflicht vermieden werden soll. Hilfreich für den Fonds wäre eine möglichst lange Stundung des Kaufpreises von Seiten der Kommune.

- *Freikauf*

Beim Freikauf übernimmt die zuständige Behörde (hier: Region Hannover) die Sanierung selbst. Der Pflichtige wird durch Leistung eines bestimmten Geldbetrages von der Sanierungspflicht befreit. Dieser Vertrag würde sich gut eignen für Grundwasserkontaminationen, deren Sanierung und Monitoring oftmals mehrere Jahre in Anspruch nimmt. Auf die-

¹⁸ Die vom Oberlandesgericht (OLG) Düsseldorf in seinem 'Ahlhorn-Beschluss' (vgl. Beschluss des OLG Düsseldorf vom 13.06.2007, Az. VII Verg 2/07) aufgestellten strengen Maßstäbe für die Annahme einer Ausschreibungspflicht hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) zwar zum Teil verworfen (vgl. Urteil des EuGH vom 25.03.2010, Az. C-451/08). Und auf nationaler Ebene ist mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts am 24.04.2009 (BGBl. I S. 790) eine hinsichtlich einiger Ungewissheiten eine Klarstellung erfolgt. Gleichwohl muss der konkrete Einzelfall betrachtet und abhängig von der jeweiligen Vertragsgestaltung geprüft werden, inwiefern ein vergabepflichtiger Veräußerungsvorgang anzunehmen ist, um nicht Gefahr zu laufen, dass der Vertrag nachträglich für nichtig erklärt wird.

se Weise könnten Flächen mit Grundwasserkontaminationen in den Fonds aufgenommen werden, die ansonsten auf Grund der langen Sanierungsdauer nicht in Frage kämen.

Für welchen der genannten Verträge eine Notwendigkeit des Abschlusses besteht, lässt sich nicht pauschal sagen. Die hängt sehr stark davon ab, wie das Grundstück bzw. die Kontamination beschaffen ist, welche Nachnutzung vorgesehen ist und wie verbindlich potenzielle Nachnutzer bereits in einem frühen Stadium eingebunden werden konnten. Zu empfehlen ist aber in jedem Fall der Abschluss eines Rahmenvertrages. Bei allen unterstützenden Maßnahmen von Seiten der Kommune ist stets das Beihilfeverbot gemäß Art. 107 Abs. 1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)¹⁹ zu beachten. Eine grundsätzliche Ausnahme vom Beihilfeverbot ist nicht anzunehmen. Die in Betracht kommenden Ausnahmen gemäß Art. 107 Abs. 1 bzw. Art. 107 Abs. 3 AEUV setzen eine Anmeldung bei der Kommission sowie eine Prüfung durch die Kommission voraus. Für das Prüfungsverfahren vor der Kommission werden durchschnittlich sechs bis neun Monate angesetzt. Unterbleibt diese Anmeldung und wird die Beihilfe so gewährt, besteht die Gefahr, dass der jeweils vereinbarte Vertrag für nichtig erklärt und die Leistung zurückgefordert wird. Im Zuge der Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds²⁰, die aktuell in mehreren Bundesländern diskutiert werden, ist damit zu rechnen, dass die beteiligten Akteure mit der Kommission die ausstehenden rechtlichen Fragen im Grundsatz klären werden. Aus den Entscheidungen hinsichtlich der Vereinbarkeit bestimmter öffentlicher Unterstützungsmaßnahmen mit dem Gemeinsamen Markt sollten Rückschlüsse für Flächenrecyclingprojekte im Allgemeinen gezogen werden können. Für einige der genannten Regelungen ist zudem eine Genehmigung von Seiten der Kommunalaufsicht erforderlich, so z.B. für die Übernahme einer Bürgschaft oder einer Abnahmegarantie.

2.4 Renditehebel für einen Brachflächen-Fonds

Um den Anlegerinteressen gerecht zu werden, müssen zum einen die Risiken so weit wie möglich vermieden, vermindert oder an Dritte übertragen werden (s. Kap. 2.3). Zum anderen sind alle verfügbaren Hebel zu nutzen, um die erforderliche Rendite von 8 bis 15 % zu erreichen. Beim Brachflächen-Fonds kommen dabei grundsätzlich folgende Renditehebel in Frage:

- *günstiger Einkauf der Grundstücke*

Grundstücke, die nur gegen hohe Kaufpreiszahlungen erworben werden können, weil der Handlungsdruck auf Seiten der Eigentümer gering ist und die Wertsteigerungserwartungen (zu) hoch, kommen für den Fonds nicht in Frage. Besteht ein Altlastenverdacht und

¹⁹ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Fassung auf Grund des am 01.12.1009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 09.05.2008, S. 47).

²⁰ Die EU-Initiative JESSICA (Joint European Support of Sustainable Investments in City Areas) eröffnet die Möglichkeit, einen Stadtentwicklungsfonds einzurichten und mit EFRE-Strukturfondsmittel auszustatten, der insbes. Darlehen, Beteiligungen oder Garantien für Stadtentwicklungsprojekte vergibt. Eine Übersicht zu einigen Machbarkeitsstudien und Evaluationen findet sich auf den Internetseiten der Europäischen Investitionsbank unter http://www.eib.org/products/technical_assistance/jessica/studies/index.htm. Zu einigen Vorhaben in Deutschland s. auch die Internetseiten des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung, http://www.bbr.bund.de/cln_015/nn_22710/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/JessicaUmsetzung/05__Veroeffentlichungen.html.

muss der Eigentümer bzw. die zuständige Behörde handeln, so ist im Regelfall hinreichend Handlungsdruck vorhanden. Lässt sich kein solcher Druck erzeugen und besteht beim Eigentümer ein Interesse daran, dass nichts mit dem Grundstück geschieht – etwa weil der Grundstückswert in der Bilanz des Unternehmens, dessen Eigentum diese Fläche ist, zu hoch angesetzt wurde –, dürfte es schwierig bis unmöglich sein, dieses Grundstück über den Fonds zu mobilisieren. Je geringer der Handlungsdruck ist, desto niedriger dürften bei sonst gleichen Bedingungen die Abschläge sein, die der Verkäufer akzeptiert, und desto höher der Einkaufspreis.

- *schnelle und kostengünstige Sanierung*

Die nötige immobilienwirtschaftliche und planerische Kompetenz ist in das Fondsmanagement zu integrieren und die beauftragten Unternehmen sind durch erfolgsabhängige Leistungsentgeltung in die Vorhaben einzubinden, so dass das angestrebte Sanierungsziel möglichst schnell, sicher und kostengünstig erreicht wird.

- *Wertsteigerung durch Grundstücksentwicklung*

Der zentrale Renditehebel beim Brachflächen-Fonds ist die Wertsteigerung der Grundstücke durch Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (Umzonierung, Änderungen im Zuschnitt oder bei der Geschossflächenzahl, Beseitigung von Lasten oder anderen Hemmnissen, die zu Wertabschlägen führen). Es ist davon auszugehen, dass eine Wertsteigerung um 50 bis 60 % erforderlich ist, um die Renditeerwartungen der Anleger erfüllen zu können. Bei den meisten in Betracht kommenden Maßnahmen ist die Kommune einzubinden, so dass der öffentlich-privaten Zusammenarbeit eine besondere Rolle zukommt (s. Kap. 2.3, 3.6).

- *moderater Fremdkapitalhebel*

Bei Altlastensanierungen sind Kreditinstitute im Regelfall äußerst zurückhaltend mit der Vergabe von Krediten.²¹ Sollten ein überzeugendes Gesamtkonzept und für die einzelnen Objekte Erfolg versprechende Entwicklungsperspektiven vorliegen, ist es nach Aussage von Experten jedoch im Einzelfall möglich, Fremdkapital in die Finanzierungsstruktur einzubinden – im günstigsten Fall bis zu 40 %. Damit liegt die Fremdkapitalquote deutlich niedriger als bei Immobilienprojektentwicklungen (inkl. Hochbau), die mit bis zu 90 %, z.T. auch noch darüber, mit Fremdkapital finanziert werden.

Durch die Aufnahme von Fremdkapital wird die Eigenkapitalrendite erhöht (*leverage effect*), wenn der für die Fremdkapitalaufnahme zu entrichtende Zinssatz kleiner ist als die Rendite des Projektes. Um günstige Konditionen zu erreichen und damit den Fremdkapitalhebel (in positiver Richtung) nutzen zu können, kann es notwendig sein, Bürgschaften der öffentlichen Hand einzubinden (s. Kap. 2.2, 2.3., 3.6.2).

- *öffentliche Unterstützung*

Als Renditehebel wären auch öffentliche Unterstützungsleistungen (zinsgünstige Kredite, öffentliche Beteiligungen mit Eigenkapital, Zuschüsse, Bürgschaften, planerische Vorleistungen, Steuervorteile) denkbar. Da es das Ziel des Forschungsvorhabens war, ein Fondsmodell zu entwickeln, bei dem der öffentliche Mitteleinsatz gegenüber bestehenden Lösungen verringert wird, wären öffentliche Zuschüsse – von beihilferechtlichen Proble-

²¹ Degenhart 2006.

men abgesehen – in diesem Modell allenfalls Ultima Ratio. Öffentliche Beteiligungen sind im Zusammenhang mit Stadtentwicklungsfonds angedacht. Solche Mittel stehen in Niedersachsen bislang aber nicht zur Verfügung. Für das Flächenrecycling gibt es zudem keine eigenen Programme, aus denen zinsgünstige Kredite gewährt würden. Theoretisch denkbar wären steuerliche Vorteile für Altlastensanierungen und Flächenrecycling. Anders als in den USA und im Vereinigten Königreich bestehen derartige Steuervorteile in Deutschland jedoch nicht.

Als öffentliche Unterstützungsleistungen bleiben damit neben möglichen Sacheinlagen (Organisations-PPP) insbesondere die planerischen Vorleistungen und die Bereitstellung von Informationen, Abnahmegarantien – für den Fall, dass die aufbereiteten Flächen nicht innerhalb eines bestimmten Zeitraumes veräußert werden können – und Bürgschaften übrig, um Fremdkapital von Kreditinstituten zu günstigen Konditionen einwerben zu können.

3 Realisierungschancen für den Brachflächen-Fonds in Hannover

Im Rahmen des Projektes 'Nachhaltiges Flächenmanagement Hannover' wurde untersucht, ob der konstruierte Brachflächen-Fonds in der Projektkommune Hannover grundsätzlich realisierbar wäre. Zu klären waren die folgenden Fragen:

- Sind genügend für den Fonds geeignete Flächen vorhanden?

Zur Beantwortung dieser Frage erfolgte eine Analyse der Flächensituation in der Projektkommune Hannover hinsichtlich des Entwicklungspotenzials und der Vermarktbarkeit der Flächen sowie der Nachhaltigkeit möglicher Flächenentwicklungen (s. Kap. 3.1).

- Sind die Eigentümer der potenziellen Fonds-Flächen zum Verkauf bereit?

Im Rahmen einer Eigentümeranalyse wurden die Interessen von Grundstückseigentümern, insbesondere ihre Bereitschaft Grundstücke an einen Brachflächen-Fonds zu verkaufen, untersucht (s. Kap. 3.2).

- Existiert eine Nachfrage nach den potenziellen Fonds-Flächen?

Analysiert wurden die allgemeinen Tendenzen und die speziellen Bedingungen des Immobilienmarktes in der Projektkommune Hannover (s. Kap. 3.3).

- Gibt es kompetente Sanierungsunternehmen, die eine Sanierung von 5 bis 10 Flächen innerhalb der Fondslaufzeit vornehmen können?

Um diese Frage zu beantworten, erfolgte eine Untersuchung des Sanierungsmarktes in Deutschland (s. Kap. 3.4).

- Könnten ausreichend Investoren gefunden werden, die ihr Kapital in den Brachflächen-Fonds anlegen würden?

Hierzu wurde eine Analyse des deutschen Kapitalanlagemarktes durchgeführt. Der Fokus lag auf den Marktsegmenten 'Geschlossene Fonds' (v.a. Immobilien, Private Equity und New Energy) und 'Nachhaltige Geldanlage' (s. Kap. 3.5).

- Gibt es Emissionshäuser, die als Anbieter für das Produkt 'Brachflächen-Fonds' in Frage kommen?

Untersucht wurde der Anbietermarkt für vergleichbare Geldanlagen (s. Kap. 3.5)

- Über welche Handlungsmöglichkeiten zur Unterstützung des Brachflächen-Fonds verfügt die Kommune Hannover und wäre sie bereit, diese zu nutzen?

Zur Beantwortung dieser Frage wurde eine Politikfeldanalyse in der Projektkommune durchgeführt (s. Kap. 3.6).

Diese Arbeitsschritte bildeten die Grundlage für eine Modellrechnung zur Realisierbarkeit des Brachflächen-Fonds in der Projektkommune Hannover (s. Kap. 3.7).

3.1 Brachflächenpotenziale in der Projektkommune Hannover

Brachflächen mit Altlastenverdacht standen im Mittelpunkt des Projektes 'Nachhaltiges Flächenmanagement Hannover'. Ziel war die Entwicklung und Überprüfung eines Konzepts für eine privatwirtschaftliche Fonds-Finanzierung, mit der Brachflächen mobilisiert, also saniert bzw. baureif gemacht, und einer nachhaltigen Flächennutzung zugeführt werden können. Aus Sicht eines solchen Brachflächen-Fonds stellen sich folgende Anforderungen an die Flächen:

- mögliche Nachnutzung im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung
- vorhandenes Wertsteigerungspotenzial, d.h. mögliche Aufwertung durch Entwicklungschancen bzw. neues Baurecht
- günstiger Einkaufspreis, z.B. durch Sanierungsdruck
- gute Vermarktbarkeit

Nur wenn ausreichend Flächen vorhanden sind, die diese Anforderungen erfüllen, ist das Fonds-Konzept in der Projektkommune Hannover umsetzbar. Für die Überprüfung des Fonds-Modells wurden 5 bis 10 geeignete Flächen benötigt.

Im Teilprojekt 'Flächeninformation' wurde in drei aufeinander folgenden Arbeitsschritten das Flächenpotenzial in der Projektkommune Hannover untersucht:²²

- Analyse der Brachflächensituation: Anzahl, Größe, Lage, Eigentumsverhältnisse, Zeitliche Verfügbarkeit, Vor- und Zielnutzung
- Aufbereitung von Flächeninformationen: Brachflächeninformationssystem BraFIS
- Bewertung und Priorisierung der Brachflächen: Entwicklung und Anwendung von Kriterien zur Vermarktbarkeit und Nachhaltigkeit der Flächennutzung

Ziel war die Zusammenstellung von Informationen zu potenziellen Fondsflächen, die Überprüfung der Flächeneignung (s.o.) und die Auswahl der Flächen für die Überprüfung des Fonds-Modells.

3.1.1 Analyse der Brachflächensituation

Für das Stadtgebiet von Hannover werden rund 960 ha Baulandreserven auf knapp 240 Flächen geführt (Baulandkataster der Bauverwaltung). Darunter fallen baulich vorge nutzte Brach- und Umnutzungsflächen sowie bisher grün genutzte Reserve- und Vorscheuflächen (s. Tab. 1). Die rund 150 Brachen und Umnutzungsflächen (im Folgenden auch als Brachflächen zusammengefasst) stellen mit 487 ha rund die Hälfte der Baulandreserven in Hannover.

²² zur Vorgehensweise s. Abschlussbericht des Vorhabens 0330738B, Kloten et al. 2010.

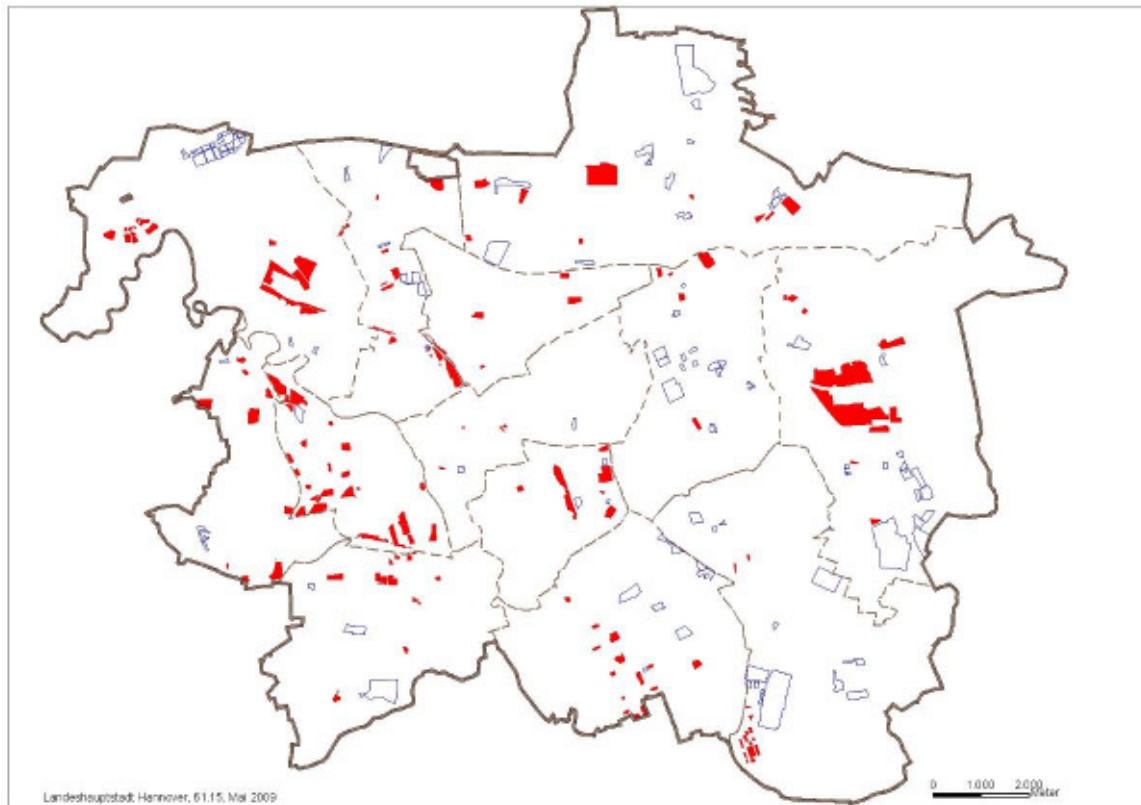


Abbildung 3
Brachen und Umnutzungsflächen im Stadtgebiet Hannover

Tabelle 1
Kategorisierung der Baulandreserven anhand ihrer Vornutzung

Definition	
Brache	- Fläche, die verlassen und länger als ein Jahr ohne Nutzung ist - die baulich genutzt ist oder war oder eine baulich ungenutzte Fläche, auf der eine Nutzung oder Entwicklung durch tatsächliche oder vermutete Altlasten behindert wird (u.a. abgeleitet aus: Böhme et. al. 2006) - die über 0,5 ha groß ist; sofern sie nicht mit benachbarten Flächen größere Zusammenhänge bildet (alles darunter: <i>Baulücke</i>)
Umnutzungsfläche	- Fläche, die noch ihrer ursprünglichen Zweckbestimmung entsprechend (in Teilen) genutzt ist und bei der eine andere Nutzung mittelfristig möglich, gewollt oder geplant ist - oder aufgrund einer nicht mehr existenten Nutzung wird eine Zwischennutzung ausgeübt - oder eine Nutzungsintensivierung ist möglich bzw. gewollt; z.B. die effizientere Ausnutzung der Fläche durch höhere, dichtere Bebauung.
Reserve	- Fläche ohne Bebauung oder bauliche Vornutzung, d.h. mit einer 'grünen Vornutzung', meist sind dies landwirtschaftliche Flächen oder Grünflächen - und die planungsrechtlich bereits durch einen Bebauungsplan, nach § 34 BauGB oder zumindest durch eine entsprechende Darstellung im FNP gesichert ist. Oft in Nachbarschaft zu Betrieben, für die sie als Erweiterungsflächen vorgehalten werden oder 'Lücken' in erschlossenen Gewerbegebieten
Vorschaufläche	Fläche ohne FNP-Darstellung als Baufläche, die in Planungskonzepten für die Entwicklung von Wohnen oder Gewerbe in fernerer Zukunft vorgehalten wird.

Größe

Beim überwiegenden Teil der Brachflächen handelt es sich um kleine und mittlere Flächen mit weniger als 10 ha, nur sieben Flächen sind größer. Dies sind zumeist große zusammenhängende Gebiete des Strukturwandels, wie der ehemalige Raffinerie-Standort Deurag-Nerag (rund 98 ha), die Freiherr-von-Fritsch-Kaserne (27 ha) oder verschiedene Bahn-Brachen (s. Abb. 4).

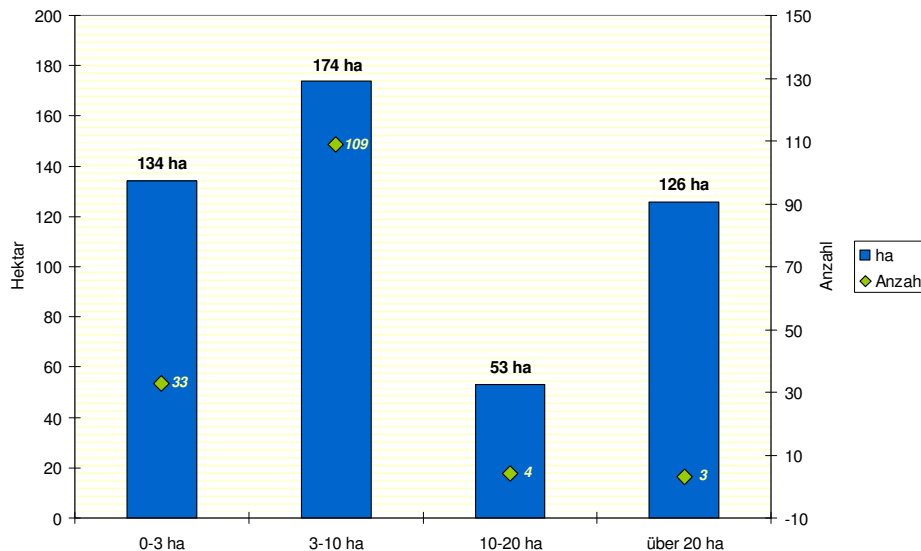


Abbildung 4

Auswertung der Brachen und Umnutzungsflächen nach ihrer Flächengröße (05.2009 LHH 61.15)

Lage

Die meisten Brachflächen liegen eher am Rand des Stadtgebietes. In der Innenstadt sowie in innenstadtnahen Stadtbezirken werden aufgegebenen Standorte i.d.R. schnell mit einer neuen Nutzung belegt, so dass es gar nicht erst zu Brachen kommt. Aufgrund der hohen Bodenpreise sowie der großen Nachfrage in diesen guten Lagen funktioniert hier das Flächenrecycling in der Regel über den freien Markt. Besonders hoch ist der Brachflächenanteil in Stadtteilen, die durch gewerblich-industrielle Produktion geprägt sind bzw. waren und wo durch den Strukturwandel sowohl große zusammenhängende Gebiete (z.B. Entenfangweg in Leinhausen) als auch viele kleine Flächen (z.B. Gewerbegebiet Linden) brach gefallen sind.

Eigentumsverhältnisse

Die Brachen und Umnutzungsflächen in Hannover gehören mehrheitlich privaten Eigentümern (54 %) (s. Abb. 5). Nur rund ein Fünftel befindet sich im Besitz der Kommune (LHH). Die restlichen Flächen sind öffentlichen Eigentümern zuzuordnen. Hierunter fallen staatliche (Bund, Land und Region) und öffentlich-rechtliche Einrichtungen sowie öffentliche Unternehmen wie die Stadtwerke, der Abfallwirtschaftsbetrieb aha, der Verkehrsbetrieb Üstra oder die Deutsche Bahn mit ihren privatwirtschaftlichen Tochtergesellschaften. Der direkte Einfluss der Kommune auf die Entwicklung der Brachen ist damit relativ gering. Insbesondere den privaten Flächeneigentümern kommt aufgrund ihres hohen Anteils an Brachflächen eine große Bedeutung beim Flächenrecycling zu.

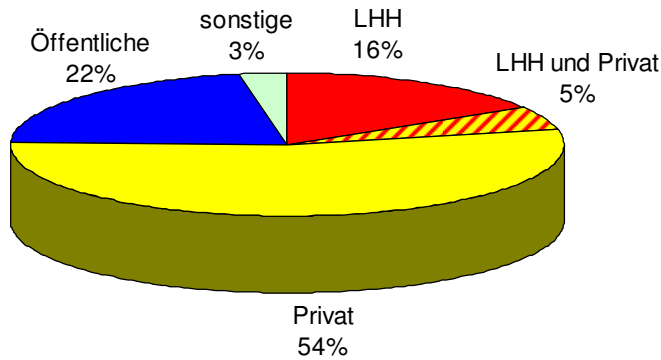


Abbildung 5

Auswertung der Brachen und Umnutzungsflächen nach Eigentümerkategorie (05.2009 LHH 61.15)

Zeitliche Verfügbarkeit

Die zeitliche Verfügbarkeit von Brachen (s. Abb. 6) ist einer der wichtigsten Faktoren für eine erfolgreiche Wiedernutzung. Je schneller eine neue Nutzung realisiert werden kann, umso besser lässt sich die Nachfrage einschätzen und Vermarktungsrisiken vermeiden. Insbesondere bei großen Flächen sind oft langwierige Planungsprozesse notwendig, bei denen Altlasten, innere Erschließung, konkurrierende Eigentümerinteressen und abgestimmte Nutzungskonzepte sowie bei den Bahnflächen Entwidmung und Lärmschutz (entlang bestehender Trassen) gelöst werden müssen. Die Auswertung der verfügbaren Flächeninformationen zeigte, dass fast 60 % der Brachflächen in der Landeshauptstadt Hannover erst mittel bis langfristig verfügbar sind, weil noch Nutzungen vorliegen, die erst aufgegeben oder verlagert werden müssen, Verfahren der Bauleitplanung notwendig sind oder aufwändige Sanierungs- oder Erschließungsmaßnahmen anfallen.

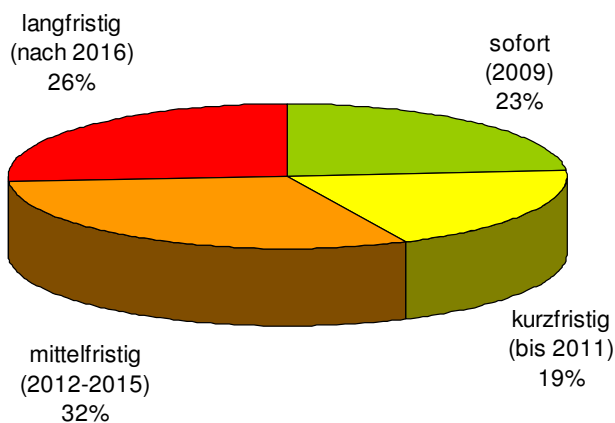


Abbildung 6

Auswertung der Brachen und Umnutzungsflächen nach ihrer zeitlichen Verfügbarkeit (05.2009 LHH 61.15)

Vornutzung

Die meisten Brachflächen in Hannover entstehen durch die Aufgabe gewerblicher Nutzungen bzw. die Verlagerung von produzierenden Betrieben (49 % der Brachflächen). Auch die Umorganisation und Modernisierung von (ehemaligen) Staatsbetrieben führen zu Brachen, wie z.B. bei Bahn, Post oder Bundeswehr. Darüber hinaus setzt der Rückbau von öffentlicher Infrastruktur Flächen frei (7 %): So werden z.B. als Reaktion auf den demografischen Wan-

del und rückläufige Geburtenraten Schulen geschlossen. Auch Verwaltungen, Kliniken oder Kirchen geben kleine dezentrale Standorte auf.

Zielnutzung

Für den größten Teil der Brachflächen ist auch zukünftig eine gewerbliche Nutzung vorgesehen. Sie liegen zumeist in Gewerbegebieten, ihre Nachbarschaft ist durch Hallen, Betriebe, Produktion oder Lagerflächen bestimmt. Lärm, Lieferverkehre und Immissionen schließen hier in der Regel Wohnen als sensible, störungsempfindliche Nachnutzung aus. Einzelhandel ist an diesen nicht integrierten Lagen nicht sinnvoll und hochwertige Dienstleistungs- oder Büronutzungen sind aus dem gleichen Grund und aufgrund der schlechten 'Adresse' nicht realisierbar (s. Abb. 7).

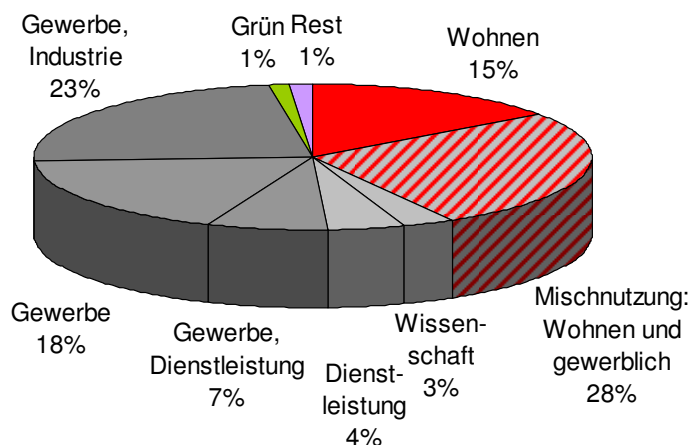


Abbildung 7

Auswertung der Brachen und Umnutzungsflächen nach Zielnutzung (05.2009 LHH 61.15)

Umzonierungen sind nur dann denkbar, wenn es um aufgegebenen Betriebsflächen innerhalb von Wohngebieten geht (z.B. Druckerei, Werkstatt o.ä.) oder wenn Wohngebiete direkt angrenzen und gleichzeitig benachbarte gewerbliche Nutzungen nicht störend sind (Lärm etc.). Dort wo mehrere oder große Brachflächen vorliegen, kann über die Neuentwicklung ganzer Gebiete nachgedacht werden. Voraussetzung für echte Umzonierungen ist eine sorgfältige städtebauliche Diskussion der Entwicklungsperspektiven: Wie wird mit Altlasten umgegangen? Welche Nutzungsansprüche konkurrieren? Wo könnten Konflikte mit dem Umfeld entstehen? Reicht die Ausstattung mit Infrastruktur, Grün, Nahversorgung aus? Wie ist die Erschließung zu regeln?

Eine grüne Nutzung ist für Hannovers Brachen nur in Einzelfällen relevant: In Gewerbegebieten ohne Bezug zu Wohngebieten ist der Nutzwert einer Grün- oder Erholungsfläche gering, die Kosten für die Flächenaufbereitung und Bodensanierung sind dagegen hoch. Die Bereitstellung von Flächen für eine naturnahe Entwicklung ist nur dann sinnvoll, wenn sie im Biotopverbund bzw. als Trittstein günstig liegen. Auch hier müsste die Altlastenfrage gelöst werden, um mit solchen – zwar grünen – Flächen keine umzäunten, unzugänglichen Funktionslücken bzw. Barrieren in der Stadt zu schaffen.

3.1.2 Aufbereitung von Flächeninformationen

Als Grundlage für die Auswahl der potenziellen Fonds-Flächen und für eine darüber hinaus gehende Nutzung, wurde ein Brachflächeninformationssystem (BraFIS) entwickelt, in dem Daten zu den Brachflächen im Stadtgebiet zusammengeführt wurden, u.a. zu den folgenden Themen:

- Lage
- Nutzung, Bebauung
- Eigentum
- Bauleitplanung, Regionalplanung
- Verkehr, Versorgung
- Boden, Grundwasser, Naturschutz

Das Brachflächeninformationssystem liefert als geografisches Informationssystem zum einen schnell und einfach umfangreiche Vorinformationen zu einer Brachfläche. Zum anderen wird durch die Überlagerung und Verschneidung von (Geo)Daten eine neue Ergebnisqualität in der Vermittlung von Flächeninformationen erreicht, die über die bisherigen Darstellungen von Karten und Datenbanken hinausgeht. BraFIS stellt damit eine wesentliche Grundlage für ein kommunales nachhaltiges Flächenmanagement dar. Es wurde unter der Prämisse eines möglichst geringen Pflegeaufwandes entwickelt.

Aufbau und Arbeitsweise des BraFIS

BraFIS baut auf das vorhandene städtische Geografische Auskunftssystem (GeoAS) auf und bindet vorwiegend bestehende Daten neu darin ein. Durch Kooperationen mit der Region Hannover und dem Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG) konnten dort verfügbare Fachdaten direkt in das städtische System integriert werden (z.B. zu Geologie, Bodentypen, Altstandorten, Naturschutzrecht). Der Vorteil der Verknüpfung bestehender Daten besteht darin, dass nur noch die Originaldaten an ihrer Quelle gepflegt bzw. aktualisiert werden müssen. Dies stellt eine Weiterentwicklung von klassischen Katastern dar, bei denen die laufende Aktualisierung und Überarbeitung des Katasters stets ein Problem darstellt. In BraFIS werden durch Verschneidung verschiedener flächenbezogener Daten Informationen zu den einzelnen Flächen generiert.

Informationen, die nicht automatisch berechnet werden können, wurden in einem Brachflächenkataster (ArcGIS) ergänzt. Dies betrifft Kategorisierungen (Ist die Fläche eine Brache, Reserve- oder Vorscheufläche?), Anmerkungen auf Grundlage von Ortskenntnis (Wie ist der Zustand der Bebauung?) oder Auswertungen von räumlichen Daten, die derzeit noch nicht in ausreichender digitaler Qualität vorliegen (z.B. alte Fluchtlinienpläne/ B-Pläne).

Überlagerung und Verschneidung von räumlichen Daten

Im Rechenkern von BraFIS werden Geometrien aus verschiedenen Kartenebenen miteinander verrechnet (s. Abb. 8). So wird beispielsweise die Grenze der Umweltzone mit den Brachflächen überlagert und als Ergebnis ausgegeben, ob Brachflächen in der Umweltzone liegen oder nicht. Wird die Umweltzone verändert, z.B. erweitert, dann gilt die aktualisierte Grenze als Referenz in BraFIS.

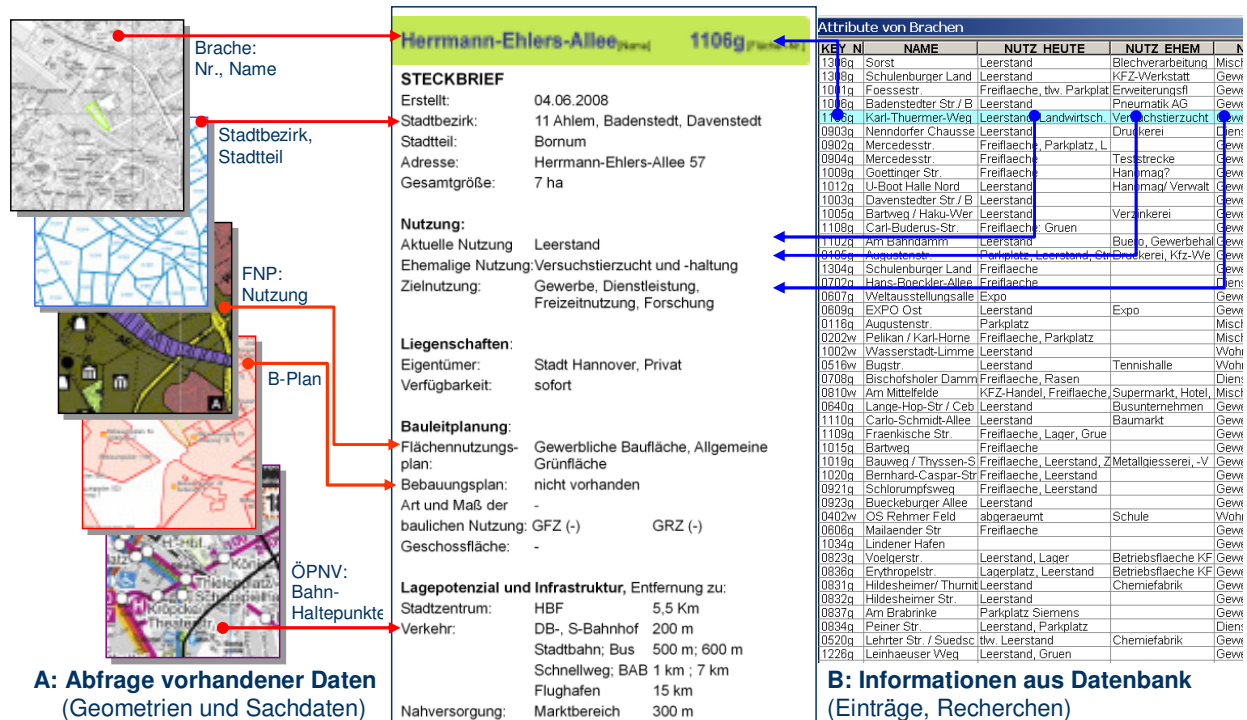


Abbildung 8
Arbeitsweise von BraFIS

Aus den Verschneidungen von Flächen kann berechnet werden:

- wie groß Flächenanteile (in qm oder %) sind (Beispiel: für 60 % (1.200 qm) der Brachfläche sind im Flächennutzungsplan Sonderbaufläche und für 40 % (800 qm) Wohnbaufläche dargestellt)
- ob eine Brachfläche von Schutzgebieten, z.B. geschützten Biotopen, betroffen ist oder ob in einer Entfernung von x Metern von der Fläche eine Betroffenheit vorliegt (Sind die Geometrien mit entsprechenden Sachdaten hinterlegt, so können diese auch ausgegeben werden. z.B. auf der Brachfläche liegen die Biotope mit der Nummer 123 und 456)
- welche Lagekriterien die Brachfläche erfüllt (z.B. die Lage im Stadtbezirk Linden-Limmer)
- wie groß die Entfernung zu bestimmten Objekten ist (Beispiel: die nächste Bushaltestelle liegt in 23 m Luftlinie von der Fläche entfernt oder die Entfernung zur Stadtmitte beträgt 3,8 km)

Voraussetzung dafür ist, dass die Daten digital als Vektorgrafiken (keine Raster- bzw. Pixelgrafik) vorliegen und dass diese Geometrien mit den gewünschten Sach- bzw. Metadaten hinterlegt sind.

Funktionen des BraFIS

Die Kernfunktionen von BraFIS sind in den drei Modulen Steckbrieferstellung, Brachflächen-suche und Statistik umgesetzt. Die neuen Module stehen in Form von vier Schaltflächen zur Verfügung. Parallel dazu werden in der Kartendarstellung die Brachflächen in Hannover in einer Übersichtskarte dargestellt (s. Abb. 9).

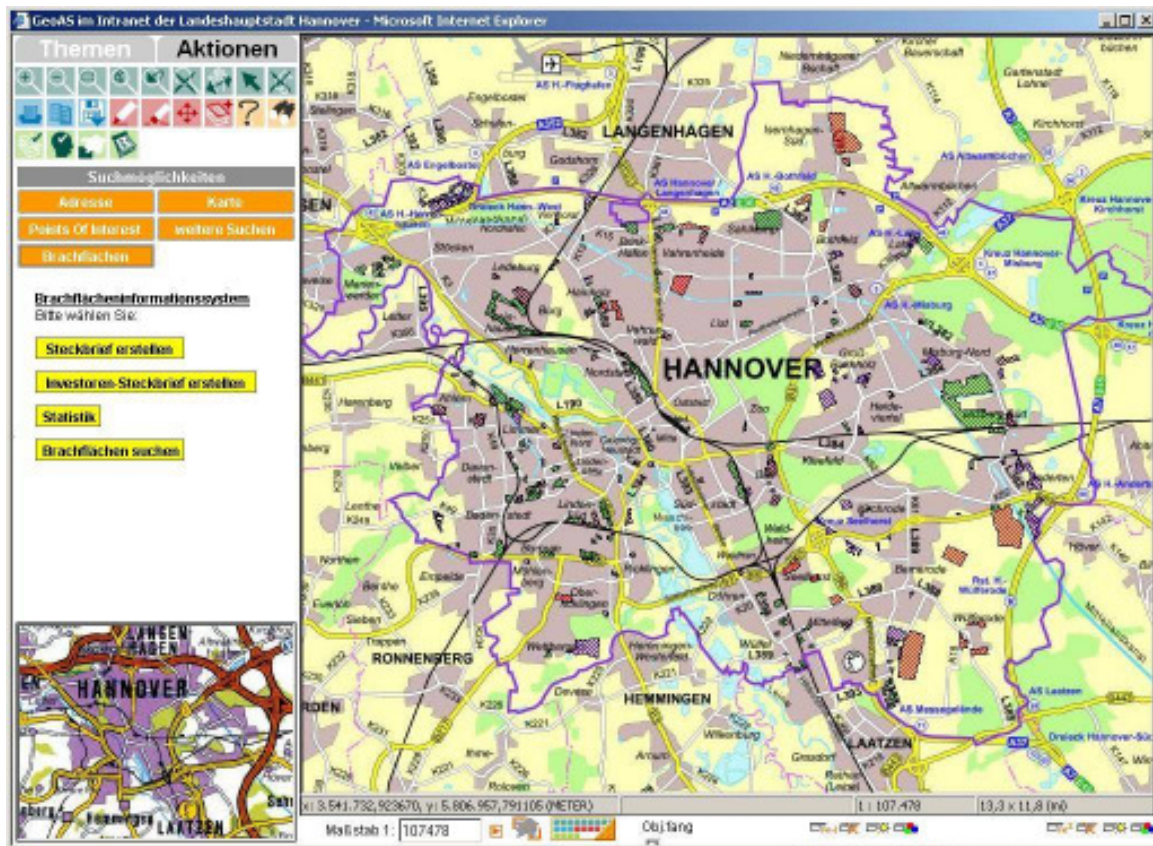


Abbildung 9
Screenshot der Startseite von BraFIS - integriert in GeoAS

Der Inhalt des Steckbriefs wird durch den Anwender bzw. die Anwenderin nach Bedarf aus einem Gesamtkatalog zusammengestellt. Insgesamt können fast 70 Themen und fünf Plan-ausschnitte sowie Fotos der Brachfläche für einen Steckbrief ausgewählt werden. Die benutzergesteuerte Auswahl wurde programmiert, weil innerhalb der Verwaltung die Anforderungen an Informationen zu Brachflächen sehr unterschiedlich sind. Während in der Bauverwaltung Wissen zum Baurecht oder zu Nutzungen wichtig ist, sind in der Umweltverwaltung naturschutz- oder bodenschutzfachliche Informationen von Bedeutung.

Als Sonderfunktion wurde der Investoren-Steckbrief programmiert. Die Inhalte des Investorensteckbriefs sind fest voreingestellt. Er enthält Basisinformationen zu der jeweiligen Fläche und dient in erster Linie der Präsentation von Brachflächen über das Internet. Mit dem Modul Suche können Brachflächen anhand bestimmter Eigenschaften wie z.B. Größe zwischen 2 und 3 ha ausgewählt werden. Die Suchergebnisse werden als Liste ausgegeben und im Übersichtsplan visualisiert.

Abfragebasiert kann BraFIS bestimmte vorgegebene Statistiken generieren. Flächenanteile der Nutzungen (im Flächennutzungsplan) von Brachen in einem Stadtbezirk können z.B. durch die ausgegebene Excel-Tabelle in eine Grafik überführt werden. Dies hilft bei Zusammenstellungen der Flächenpotenziale und dem Monitoring der Entwicklung des Brachenbestandes.

Als öffentliche Komponente von BraFIS wurde ein Internetportal entworfen. Es dient einerseits als Türöffner für Investoren und andererseits der Information interessierter Bürger und Bürgerinnen.

3.1.3 Selektion entwicklungsfähiger Flächen

BraFIS bildete die Informationsgrundlage für die Auswahl von Flächen für die Fondsmodellierung. Zunächst wurden Selektionskriterien angewandt, um aus den rund 150 Brachen die Flächen herauszufiltern, die für den Brachflächen-Fonds grundsätzlich nicht geeignet wären.

Um als geeignet eingestuft zu werden, mussten die Flächen

- grundsätzlich und zeitnah für eine Vermarktung zur Verfügung stehen. Ausgeschlossen wurden: Flächen, die sich bereits in der Vermarktung befanden, bei denen keine Verkaufs-/ Verhandlungsbereitschaft des Eigentümers besteht (sofern solche Informationen vorlagen) und Flächen, die u.a. aufgrund von Restnutzungen, hohem Erschließungsaufwand, komplexen Problemlagen oder notwendigen Verfahren zur Bauleitplanung erst langfristig verfügbar sind.
- zwischen 0,5 und 20 ha umfassen. Die Untergrenze ergibt sich aus der Definition von Brachen, die Obergrenze aus dem angesetzten Fondsvolumen.
- Sanierungsbedarf aufweisen. Der Fonds zielt auf die Beseitigung von Bodenbelastungen oder anderen baulichen Hemmnissen (Gebäudeabbruch), die die erneute Nutzung der Fläche einschränken. Flächen, die bereits frei geräumt sind und keine Bodenbelastungen aufweisen, wurden herausgenommen.
- Aufwertungspotenzial besitzen.

Für die 40 Flächen, die als entwicklungsfähig eingestuft wurden, wurde mit BraFIS ein Steckbrief erstellt. Dieser war die Basis für die Bewertung und Priorisierung der potenziellen Brachflächen anhand von Vermarktungs- und Nachhaltigkeitskriterien (s. Kap. 3.1.4).

3.1.4 Bewertung und Priorisierung von Flächen

Mit dem Brachflächen-Fonds soll eine nachhaltige Siedlungsentwicklung unterstützt werden, indem (altlastenbehaftete) Brachflächen saniert bzw. baureif gemacht und für die Nachnutzung bereitgestellt werden. Auf diese Weise sollen die Brachflächen konkurrenzfähig werden zu Flächen 'auf der grünen Wiese' und so die Innenentwicklung der Kommune befördern. Die Ziele einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung gehen dabei allerdings über die reine Wiederverwertung von Brachflächen hinaus. Wichtig ist, dass die Entwicklung der Fläche selbst ebenfalls nachhaltig ist, d.h., dass sie sozialen, ökologischen und ökonomischen Ansprüchen genügt. Flächen für einen privatwirtschaftlichen Fonds müssen noch eine weitere Bedingung erfüllen: Sie müssen vermarktbar sein. Nur wenn sich die vom Fonds sanierten Flächen am Ende auch verkaufen lassen, kann der Fonds die benötigte Rendite erzielen. Die 40 als entwicklungsfähig eingestuften Flächen (s. Kap. 3.1.3) wurden in diesem Arbeitspaket hinsichtlich ihrer Vermarktbarkeit sowie in Bezug auf die Nachhaltigkeit ihrer Entwicklung bewertet.

Bewertungssystem

Da bei Projektbeginn noch keine Kriterien für die Bewertung der Nachhaltigkeit von Flächennutzungen und der Vermarktbarkeit von Flächen vorlagen, wurde in Zusammenarbeit von ECOLOG-Institut und Stadtverwaltung Hannover in einem mehrstufigen Diskussionsprojekt ein Bewertungssystem entwickelt²³, das diese beiden Aspekte über zwei Kriteriensätze abdeckt. Mit seiner Hilfe wurden die Flächen identifiziert, die mit der gegebenen Zielnutzung

²³ Eine detaillierte Darstellung des Bewertungsverfahrens nach Nachhaltigkeits- und Vermarktungskriterien findet sich in Behrendt et al. 2009.

einen Beitrag zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung leisten und als entwicklungsfähig gelten können. Der Bereich der Flächen, die für den Fonds in Frage kommen, ist in Abbildung 10 schraffiert dargestellt: Es sind Flächen, die von der Vermarktbarkeit her keine 'Selbstläufer' sind, die aber ein gewisses Vermarktungspotenzial haben, und die nachhaltig entwickelt werden können.

Die entwickelten Kriterien eignen sich nicht nur für die Auswahl von Fondsflächen. Sie können von jeder Kommune als Grundlage für ein nachhaltiges Flächenmanagement verwendet werden:

- Für eine bestimmte Fläche kann bewertet werden, welche Zielnutzung unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten am sinnvollsten wäre bzw. welche Zielnutzungen für die jeweilige Fläche auszuschließen sind.
- Auf der Grundlage vergleichender Bewertungen vorhandener Flächen kann eingeschätzt werden, welche Flächen unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit (und der Vermarktbarkeit) prioritär zu entwickeln sind.

Zur Messung der Nachhaltigkeit der Flächennutzung wurden Kriterien formuliert, mit denen im Wesentlichen die flächenbezogenen Kernziele einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung entsprechend den Aalborg-Commitments abgedeckt werden. Die Kriterien wurden so ausgewählt und beschrieben, dass sie von anderen Nutzern mit geringem Aufwand angepasst und angewendet werden können.

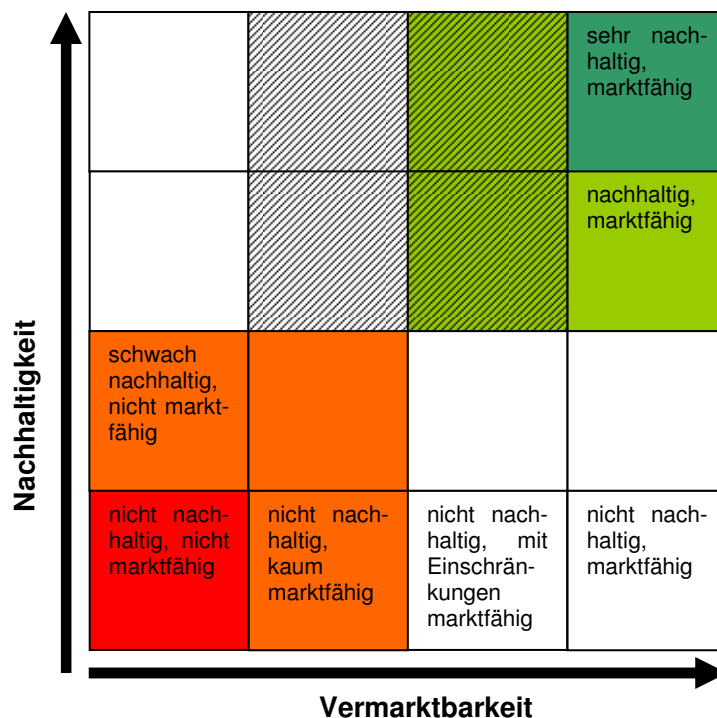


Abbildung 10
Schema zur Einordnung von Flächen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und Vermarktbarkeit (Behrendt et al. 2010)

In beiden Kriteriensätzen (s. Tab. 2, 3) werden sowohl Merkmale der Fläche (z.B. Größe, Grad der Versiegelung) als auch Einflüsse aus ihrem Umfeld auf die Zielnutzung (z.B. Lärm von einer benachbarten Hauptverkehrsstraße) sowie von der Zielnutzung zu erwartende

Wirkungen auf das Umfeld berücksichtigt. Die Flächenbewertung erfasst demnach sowohl die Fläche selbst als auch ihre positiven wie negativen Wechselbeziehungen zum Umfeld.

Die Kriterien umfassen zum einen quantitativ erfassbare Größen, wie bspw. die Entfernung der Fläche zur nächstgelegenen ÖPNV-Haltestelle, zum anderen qualitativ einzuschätzende Gegebenheiten, wie die potenzielle 'Adressbildung' einer Fläche.

Um Unterschiede in der Bedeutung der Kriterien hinsichtlich der Messung von Nachhaltigkeit bzw. Vermarktbarkeit berücksichtigen zu können, wurde eine relative Gewichtung vorgenommen. Im Kriteriensatz zur Nachhaltigkeitsbewertung erfolgte darüber hinaus eine relative Gewichtung der Kernziele (s. Tab. 3: A1, A2, ..., B1 usw.). Die Bewertungsskalen wurden schließlich so normiert, dass die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (sozial, ökologisch und ökonomisch) insgesamt gleichwertig in die Bewertung eingehen. Die Gewichtungsfaktoren wurden unter Beteiligung kommunaler Experten aus verschiedenen Fachabteilungen der Landeshauptstadt Hannover ermittelt. Sie können von anderen Anwendern übernommen, zur Abbildung von Besonderheiten einer Kommune aber auch neu bestimmt werden.

Tabelle 2
Vermarktungskriterien

Lage und Zuschnitt der Fläche	
1	Lage der Fläche
2	Größe der Fläche
3	Zuschnitt der Fläche
Zustand der Fläche	
4	Altbebauung und Kontamination
5	Technische Bebauungshindernisse
Erschließung der Fläche	
6	Technische Infrastruktur
7	Versorgungsinfrastruktur (Nahversorgung, Soziale Einrichtungen)
8	Personenverkehrsanbindung
9	Güterverkehrsanbindung
Attraktivität/ Image der Fläche und des Umfelds	
10	Art der Vornutzung
11	Ästhetische Attraktivität des Umfelds
12	Soziale Attraktivität der Nachbarschaft
13	Freiflächen und naturnahe Flächen
Verwendbarkeit der Fläche	
14	Planungs- oder baurechtliche bzw. sonstige Einschränkungen
15	Denkmalschutzauflagen
16	Boden- und naturschutzrechtliche Auflagen, erhaltenswerte Grünbestände
17	Immissionen/Hintergrundbelastungen aus dem Umfeld
18	Sensibilität des Umfelds für Immissionen, Akzeptanzprobleme
19	Topografie und Geologie / Baugrund
Verfügbarkeit der Fläche	
20	Eigentumsverhältnisse: Zahl und Struktur der Eigentümer
21	Dingliche Lasten
22	Zeitliche Verfügbarkeit
Flächenkonkurrenz	
23	Zahl und Größe von Flächen mit gleicher Zielnutzung
Flächennachfrage	
24	Nachfrage nach Flächen dieser Art
Kosten	
25	Preisvorstellung des Grundstückseigentümers

Tabelle 3
Nachhaltigkeitskriterien

Vorgesehene Zielnutzung auf der Brachfläche ermöglicht die/den/eine ...	
Ökologische Dimension (A)	A1 Senkung des Primärenergieverbrauchs u Erhöhung des Anteils regenerativer Energien
	1 ... Nutzung der Solarenergie (Dach- oder Freifläche)
	2 ... Einbindung in ein Nahwärmenetz
	3 ... Anschluss an ein Fernwärmenetz
	4 ... Stärkung des Umweltverbunds
	A2 Verbesserung der Wasserqualität
	5 ... geringe Versiegelung
	6 ... Verhinderung von Schadstoffeinträgen
	A3 Förderung der Artenvielfalt, Erweiterung und Pflege von Schutzgebieten und Grünflächen
	7 ... Erhalt, Vernetzung, Schaffung von Biotopen
	8 ... Erhalt, Vernetzung, Schaffung öffentlicher Grünflächen
	9 ... Erhalt und Schaffung privater Gärten
	A4 Verbesserung der Bodenqualität und Erhalt schützenswerter Böden
	10 ... Erhalt bzw. die Verbesserung der Bodenqualität
	11 ... Erhalt schützenswerter Böden
	A5 Verbesserung der Luftqualität
	12 ... Minimierung toxischer u ökotoxischer Immissionen
	13 ... Minimierung belästigender Immissionen
	14 ... Minimierung von Emissionen aus Güterverkehr
	15 ... Erhalt bzw. Verbesserung von Frisch- bzw. Kaltluftentstehungsgebieten
	16 ... Erhalt bzw. Verbesserung von Frisch- bzw. Kaltluftschneisen
	17 ... geringe Schallimmissionen
	18 ... geringe elektromagnetische Immissionen
	A6 Vermeidung von Zersiedelung
	19 ... Verdichtung der Bebauung
Soziale Dimension (B)	B1 Schaffung guter Wohn- und Lebensbedingungen sowie die Stärkung benachteiligter Gebiete
	20 ... städtebauliche Integration
	21 ... Aufwertung des Umfelds bzw. des Quartiers
	22 ... hochwertiges Freiraumangebot
	23 ... gute Nahversorgung
	24 ... gute Kultur- und Bildungsinfrastruktur
	25 ... Mischung von Wohnen und Arbeiten
	26 ... zentrumsnahes Wohnen
	B2 Erhaltung und Nutzung des städtischen kulturellen Erbes
	27 ... Erhalt kulturell bedeutsamer Gebäude bzw. Gartenanlagen
	B3 Verbesserung der Mobilität
	28 ... gute ÖPNV-Erschließung
	29 ... gute Fahrrad-Erreichbarkeit von Zentren bzw. von Versorgungseinrichtungen
Ökonomische Dimension (C)	C1 Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und Förderung von Arbeitsplätzen
	30 ... gute Güterverkehrsanbindung
	31 ... gute Personenverkehrsanbindung
	32 ... Synergieeffekte von Unternehmen untereinander oder mit wissenschaftlichen Einrichtungen
	33 ... Verbesserung der Attraktivität des Umfelds
	C2 Stärkung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Kommune
	34 ... höhere Einnahmen aus Einkommensteuer
	35 ... höhere Einnahmen aus Gewerbesteuer
	36 ... höhere Einnahmen aus anderen Abgaben
	37 ... hoher Verkaufserlös der Fläche
	38 ... Wertsteigerung benachbarter Flächen im kommunalen Besitz
	39 ... geringe Investitions- und Folgekosten

Bewertung der Flächen

Die Bewertung der Flächen wurde in Kleingruppen mit städtischen Expertinnen und Experten durchgeführt. Da nicht in allen Fällen die notwendigen Flächendaten vorlagen, konnten oft nur erste Einschätzungen vorgenommen werden. Die Informationsdefizite wurden im Bewertungsprozess protokolliert.

Die Bewertung der Flächen erfolgte in zwei getrennten Schritten: Zunächst wurden die 40 als prinzipiell geeignet eingestuften Flächen hinsichtlich ihrer Vermarktbarkeit eingeschätzt. Vor der Anwendung der Nachhaltigkeitskriterien wurden die Flächen herausgenommen, die als gut ohne den Fonds vermarktbar oder als nur sehr schwer vermarktbar eingestuft wurden. Bei einigen weiteren Flächen zeigte die nähere Betrachtung zudem, dass sie nur geringes Aufwertungspotenzial besitzen oder dass auf ihnen gar keine Altlastenprobleme bestehen. Diese Flächen wurden ebenfalls nicht weiter betrachtet. Eine Nachhaltigkeitsbewertung erfolgte für die 20 verbleibenden Flächen.

In den Abbildungen 11 und 12 sind die Ergebnisse der Bewertungen für die 20 potenziellen Fondsflächen dargestellt. Werte nahe 1 zeigen eine hohe Nachhaltigkeit der Nutzung bzw. eine gute Vermarktbarkeit an.

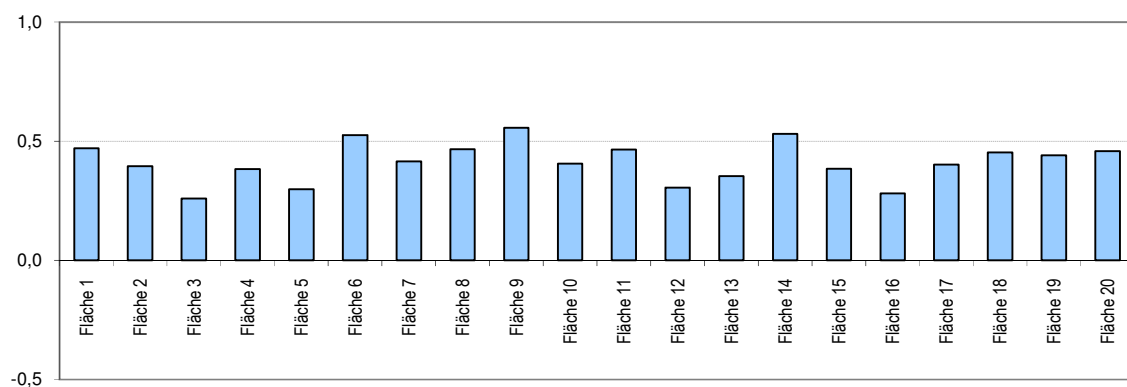


Abbildung 11
Bewertung der Flächen nach Vermarktbarkeit

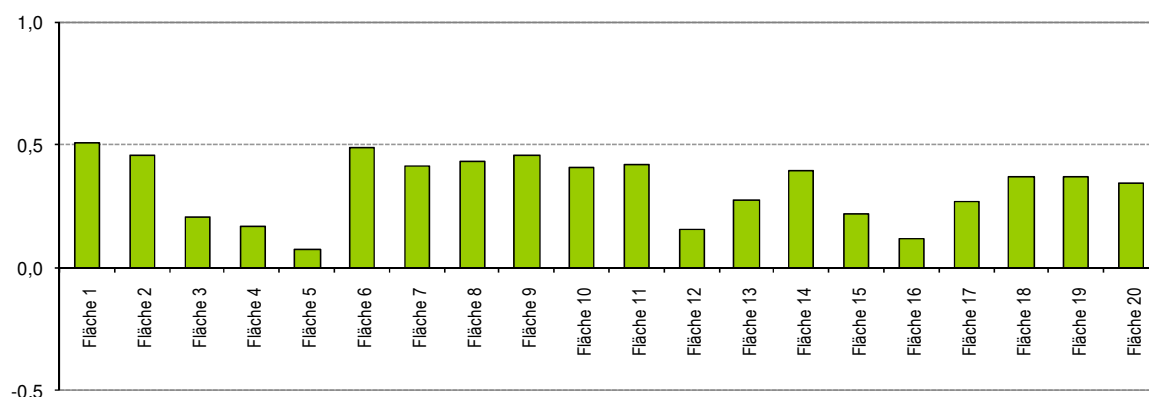


Abbildung 12
Bewertung der Flächen nach Nachhaltigkeit

Die Bewertung der Flächenentwicklung unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten zeigte, dass alle Flächen im positiven Bereich liegen. Ihre Entwicklung mit der angestrebten Zielnutzung würde in allen Fällen eine (leichte) Verbesserung gegenüber dem Ist-Zustand bedeuten.

3.1.5 Auswahl und Beschreibung der Testflächen

Die Bewertungen der Flächen und ihrer angestrebten Entwicklung anhand der Nachhaltigkeits- und Vermarktungskriterien bildete die Grundlage für die Auswahl der Flächen für die Überprüfung der Machbarkeit des Fondsmodells (s. Kap. 3.7). Dabei wurde das wahrscheinlich vorhandene Aufwertungspotenzial als zentrale Größe herangezogen, da es den wesentlichen Renditehebel für den Brachflächen-Fonds darstellt.

Um die Wirtschaftlichkeit von Flächenrecyclingprojekten einschätzen zu können, müssen vor allem Informationen zu den Kosten der Flächenaufbereitung einschließlich der Sanierungskosten vorliegen. In Hannover ist bei vielen der meist privaten Grundstücke die Altlastensituation nur im Verdachtsstadium bekannt. Daher wurde im Projekt vorwiegend mit Schätzwerten gearbeitet. Um Sanierungskosten beziffern zu können, müssten 'Historische Erkundungen' bzw. weitere vertiefende Untersuchungen durchgeführt werden. Die Kosten für solche Gutachten werden aber sowohl von den – in der Regel privaten – Flächeneigentümern als auch von den Investoren gescheut. Die Untere Bodenschutzbehörde ist zwar dazu berechtigt, Untersuchungen durchzuführen, jedoch fehlt hier in der Regel die personelle bzw. finanzielle Ausstattung für die systematische Aufarbeitung von Altlasteninformationen, die über Gefahrenabwehr hinausgehen.

Ein weiteres Problem für die Auswahl von Fonds-Flächen war, dass nur für wenige Standorte abgestimmte zukunftsfähige Umnutzungskonzepte vorliegen. Für herausgehobene Flächen wie z.B. den Hauptgüterbahnhof oder die Freiherr-von-Fritsch-Kaserne gibt es zwar städtebauliche Konzepte, für viele kleinere Brachflächen sind die Ideen für neue Nutzungen jedoch eher vage oder allgemein formuliert.

Für die ausgewählten 11 Testflächen wurden im Rahmen des Projekts vertiefende Recherchen durchgeführt, die als Grundlage für die Fondsmodellierung dienten. Neben städtebaulichen Einordnungen zu Nachnutzungsszenarien, Grundstückswerten bzw. Wertsteigerungspotenzialen, z.B. durch Umzonierungen oder Aufwertungen des Umfeldes, wurden Ortsbegehungen durchgeführt, Erhebungen zu Sanierungskosten, Altlasten und Verdachtsflächen sowie Boden- und Grundwasserinformationen und Naturschutzaspekten vorgenommen. Zu den meisten Aspekten wurden Expertenrunden innerhalb der Verwaltung durchgeführt, um die vorhandene Sach- und Ortskenntnis zu nutzen.

Bei den vertiefenden Analysen stellte sich heraus, dass sich mehrere Flächen für Gebietsentwicklungen eignen. Die entsprechenden Flächen wurden zusammengefasst, im weiteren Projektverlauf wurde mit den sich daraus ergebenden 8 Flächen gearbeitet.

Die Flächen sind zwischen 0,5 und 4,0 ha groß. Sie befinden sich überwiegend in Privatbesitz. Bei allen ist eine höherwertige Nachnutzung möglich. Das Nutzungsspektrum reicht von Dienstleistung und Büro über Forschung und Sport/ Freizeit bis zu Wohnen. Wohnen als hochwertigste Nutzung ist allerdings nur auf 3 der 8 Testflächen bzw. -gebiete denkbar. Die Kontamination auf den Flächen ist in ihrer Qualität sehr unterschiedlich, so dass für jede Fläche mehr oder minder komplizierte Einzelfälle zu lösen sind. Neben der Altlastenproblematik liegen oft weitere Hemmnisse, wie schwierige Eigentumsverhältnisse, Erschließungsprobleme oder Lärm vor, die wiederum eher für ganze Gebiete als nur für Einzelflächen zu lösen sind. Die Mobilisierung der Flächen könnte nicht durch einen Brachflächen-Fonds allein erfolgen. Hierfür wären stärkere Unterstützungsleistungen, vor allem durch die Stadt Hannover notwendig, wie z.B. die Durchführung von Baurechts- und/ oder Umlegungsverfahren, die

Umsetzung von Lärmschutzmaßnahmen, der Bau von Erschließungsstraßen oder die gezielte Ansprache von Eigentümern.

Tabelle 4
Ausgewählte Testflächen

Testfläche	Größe (in 1.000 m ²)	Gebiet	aktuelle Nutzung (Vornutzung)	Entwicklungspotenzial/ Nachnutzung
Testfläche 1	5-10	Gebiet 1	Freifläche, KFZ-Handel, soz. Einrichtung	Dienstleistung/ Büro
Testfläche 2	5-10		Gewerbe, Parkplatz, Leerstand (Gewerbe)	Dienstleistung/ Büro, Medizin
Testfläche 3	5-10		KFZ-Handel, Freifläche, Leerstand (Supermarkt, Hotel, Industrie)	Wohnen, Dienstleistung
Testfläche 4	5-10		Leerstand (industrielle Nutzung)	Dienstleistung/ Büro
Testfläche 5	10-20	Gebiet 2	Leerstand (Betriebsfläche KFZ-Gewerbe)	Wohnen, Sport/ Freizeit, Messe-Logistik, Hotel
Testfläche 6	10-20			
Testfläche 7	20-40			
Testfläche 8	20-40	Gebiet 2	Leerstand (Forschung, Labor)	Forschung, Sport/ Freizeit, Dienstleistung/ Büro
Testfläche 9	5-10		Freifläche	
Testfläche 10	10-20		Lager, KFZ-Gewerbe, Tankstelle	Wohnen
Testfläche 11	5-10		Hallen, KFZ-Werkstatt	

3.1.6 Zusammenfassung und Fazit

Die Flächenanalyse ergab, dass Brachen und Umnutzungsflächen in Hannover mit fast 500 ha rund 51 % der Baulandreserven ausmachen. Es handelt sich meist um kleinere und mittlere Flächen in Gebieten, in denen sich gewerbliche Nutzungen zurückziehen und neue, zukunftsweisende, tragfähige Nutzungsideen bisher fehlen. Eine höherwertige Nutzung ist aufgrund ihrer Lage häufig nicht möglich, die Zielnutzung bleibt somit in der Regel im gewerblichen Bereich. Aufgrund der fehlenden Aufwertungsmöglichkeiten wären nur wenige Flächen für den Brachflächen-Fonds geeignet. Die Testflächen, die als für den Fonds grundsätzlich geeignet eingestuft wurden, sind mit maximal 4 ha relativ klein und überwiegend in Privatbesitz, was ihre Verfügbarkeit einschränken könnte (s. auch Kap. 3.2). Auf allen ist eine höherwertige Nutzung denkbar.

Bei der Flächenanalyse zeigte sich, dass für die meisten Flächen im Stadtgebiet qualifizierte Untersuchungen zu Sanierungsaufwand und Flächenaufbereitung sowie tragfähige Nutzungsideen fehlen. Um die Brachflächen hinsichtlich ihrer Entwicklungsfähigkeit einschätzen und damit mobilisieren zu können, müssten weitere Informationen erhoben werden.

Als Ergebnis der Flächenanalyse ist festzustellen, dass die vermuteten oder tatsächlichen Altlasten für die meisten Flächen in Hannover nicht das zentrale Entwicklungshemmnis darstellen. Vielmehr summieren sich viele Faktoren, wie schwierige Eigentumsverhältnisse, Erschließungsprobleme oder Lärm, zu komplexen Problemlagen. Diese Probleme wären bei der Umsetzung des Fonds-Konzepts nicht durch das Fondsmanagement allein zu lösen. Die Kommune müsste dafür Unterstützungsleistungen (s. auch Kap. 3.6), wie die Erstellung städtebaulicher Rahmenpläne, das Umlegen von Flächen und den Bau von Lärmschutzwänden, übernehmen.

3.2 Verkaufsbereitschaft von Flächeneigentümern

Für die Machbarkeit des privatwirtschaftlichen Flächen-Fonds ist die Akteursgruppe der Grundstücksbesitzer entscheidend, denn nur wenn sich ausreichend Eigentümer finden, die ihre Flächen zu günstigen Konditionen an den Fonds verkaufen, hat dieser eine Geschäftsgrundlage. Um einschätzen zu können, ob und unter welchen Bedingungen die Eigentümer von Flächen im Stadtgebiet Hannover bereit wären, ihre Grundstücke an einen Brachflächen-Fonds zu verkaufen, wurde eine Eigentümeranalyse²⁴ durchgeführt. Ziel war es, die relevanten Akteure zu identifizieren und ihre Verkaufsbereitschaft zu ermitteln. Folgende Gruppen von Grundstückseigentümern wurden unterschieden:

- Öffentliche Eigentümer
- Einzeleigentümer und Eigentümergemeinschaften
- Unternehmen

3.2.1 Öffentliche Eigentümer

Zu den öffentlichen Eigentümern in Hannover zählen die Landeshauptstadt Hannover, der Bund und das Land Niedersachsen. Die Landeshauptstadt Hannover wäre grundsätzlich zum Verkauf ihrer Grundstücke bereit, verfügt aber nur über wenige für einen Fonds interessante Brachflächen (s. Kap. 3.1). Die meisten Flächen weisen eine gewerbliche Vor- und Zielnutzung auf, mit ihnen ließe sich allenfalls eine geringe Rendite erzielen. Der Bund und auch das Land Niedersachsen würden ihre Flächen in der Regel nicht an einen Brachflächen-Fonds veräußern, ihre Grundstücke werden im Rahmen europaweiter Ausschreibungen verkauft bzw. von eigenen Gesellschaften entwickelt, wenn ein hohes Wertschöpfungspotenzial zu erkennen ist. Für den Fonds stünden allein Flächen mit geringem Aufwertungspotenzial zur Verfügung, diese sind aber über eine privatwirtschaftliche Fonds-Lösung nicht zu mobilisieren.²⁵

3.2.2 Einzeleigentümer und Eigentümergemeinschaften

Das Segment der Einzeleigentümer und Eigentümergemeinschaften (im Folgenden auch Privateigentümer genannt) ist sehr heterogen, sowohl von den Interessen her als auch im Umgang mit den Grundstücken. Insbesondere bei Eigentümern, die nur ein oder zwei kleinere Flächen besitzen, mischt sich oftmals eine relativ geringe Kenntnis des Immobilienge-

²⁴ Grundlage waren eine Auswertung aktueller Studien, Interviews mit öffentlichen und privaten Grundstückseigentümern sowie Gespräche mit städtische Experten im Bereich Grundstücksentwicklung; zur Vorgehensweise s. Endbericht des Vorhabens 0330738A, Behrendt et al. 2010.

²⁵ Die Brachflächen im Besitz von Bund und Land Niedersachsen wurden als 'nicht verfügbar' eingestuft und aus dem Brachflächenpotenzial für den Fonds herausgenommen (s. Kap. 3.1.3).

schäfts mit Interessen und Motiven, die einem Verkauf ihrer Flächen entgegenstehen können, wie die Angst vor finanziellen Verlusten beim Verkauf bzw. die Hoffnung auf eine zukünftige Wertsteigerung oder der Wunsch, das Grundstück an Kinder und Enkelkinder zu vererben. Das geringe Know How in Fragen der Grundstücksentwicklung, insbesondere bezogen auf die Risiken durch Altlasten aber auch in Bezug auf den Umgang mit Grundstücken überhaupt, führt in dieser Gruppe, in der sich überdurchschnittlich viele ältere Personen finden, nicht selten zu einem Gefühl der Überforderung. Dieses wiederum verhindert eine aktive Auseinandersetzung mit Fragen der Grundstücksentwicklung und/oder des -verkaufs, selbst für den Fall, dass eine Verkaufsbereitschaft grundsätzlich vorhanden wäre. Noch komplexer ist die Situation bei Eigentümer- und insbesondere Erbengemeinschaften, bei denen oftmals divergierende Interessen auftreten.²⁶

Bei Eigentümern mit mehreren Flächen ist häufig ein wesentlich professionelleres Handeln in Bezug auf ihre Grundstücke anzutreffen. Dies bedeutet aber in der Regel auch, dass sie Grundstücke nur verkaufen, wenn sie dafür einen hohen Preis erzielen können: 'Wenn die Rendite stimmt', wäre nach Aussage eines Eigentümers auch ein Verkauf oder eine Beteiligung an einem Brachflächen-Fonds in Form einer Sacheinlage (Eingabe des Grundstücks) möglich.

Zur Gruppe der Privateigentümer gehören zudem kleine und mittlere Unternehmen (KMU), sofern die Flächen im Besitz von Einzeleigentümern oder Eigentümergemeinschaften sind. Hier finden sich ähnliche Motiv- und Interessenlagen wie im Rest dieser Gruppe. Gründe, die gegen den Verkauf von Flächen sprechen können, sind hier zusätzlich das Rückhalten des Grundstücks als mögliche Erweiterungsfläche für den Betrieb und das Vorhandensein hoher Buchwerte, deren Korrektur vermieden werden soll. Zum Teil dienen die Grundstücke auch als Sicherheit für die Kapitalbeschaffung.

Offensichtlich besteht bei vielen Privateigentümern kein Handlungsdruck in Bezug auf ihre brachliegenden Flächen. Sie müssen in den meisten Fällen nicht von den Einnahmen ihrer Immobilien leben und ein langes Brachliegen ihrer Fläche ist offenbar nicht Existenz gefährdend. Viele haben zudem überhöhte Preisvorstellungen, was oftmals mit dem hohen ideellen Wert zusammenhängt, den viele mit ihren Flächen verbinden. Flächen von Privateigentümern dürften damit für einen Brachflächen-Fonds kaum zur Verfügung stehen und wenn dann nur mit hohem Aufwand zu mobilisieren sein. Die Aktivierung erfordert persönliche und einfühlsame Gespräche mit den Eigentümern (sowie mit deren Erben). In vielen Fällen müssen darüber hinaus vermutlich konkrete (insbesondere rechtliche) Hilfen angeboten werden, um die Eigentümer zum Verkauf zu motivieren.²⁷ Dies würde einen hohen Aufwand für das Management eines Brachflächen-Fonds bedeuten. Der Kommune käme dabei eine Unterstützungs- und wahrscheinlich auch Vermittlungsfunktion zu. Die Ansprache der privaten Eigentümer sollte frühzeitig und informell erfolgen, um die notwendige Vertrauensbasis zu schaffen. Noch schwieriger ist die Ansprache von und die Verhandlung mit Eigentümergemeinschaften, bei denen häufig ein handlungsfähiger Gesprächspartner fehlt.²⁸

²⁶ BBR 2006, BBR 2004b, Braun et al. 2008.

²⁷ BMVBS/BBR 2007: 74, Braun et al. 2008: 54.

²⁸ BBR 2006: 13.

3.2.3 Unternehmen

Unternehmen mit interessanten Flächenreserven für einen Brachflächen-Fonds sind vor allem die grundstücksverwertenden unabhängigen Tochtergesellschaften der ehemaligen Bundesbetriebe und jetzigen privatwirtschaftlichen Logistikdienstleister, wie 'Sireo' (ehem. Deutsche Post AG) sowie 'Aurelis' (ehem. Deutsche Bahn) und 'Vivico' (ehem. Staatsbesitz). Die Flächen, die aufgrund ihrer relativ zentralen Lage im Stadtgebiet Hannover durchaus genügend Wertsteigerungspotenzial versprechen, stünden für einen Brachflächen-Fonds allerdings in der Regel nicht zur Verfügung, da die extra zu diesem Zweck gegründeten Gesellschaften Aurelis und Sireo die Grundstücksentwicklung und/oder -vermarktung nach Aussage der befragten Experten zum größten Teil selbst übernehmen. Bahnflächen sind auch aus anderen Gründen kaum für den Fonds geeignet: Der Entwidmungsprozess durch das Eisenbahnbundesamt kostet viel Zeit (bis zu zwei Jahre) und oftmals steht die technische Infrastruktur der Bahn einer Entwicklung im Weg. Diese kann u. U. noch zu aktuell genutzten Einrichtungen gehören, so dass diese Flächen entweder nicht entwidmet werden oder die Leitungen vom Investor kostenaufwändig verlegt werden müssen, was zu Lasten der Rendite geht.²⁹

Bei den meisten Unternehmen mit Brachflächen in Hannover stehen diese nicht in Beziehung zu ihrem Kerngeschäft. Es sind vor allem Produktionsbetriebe, deren ehemals große Produktionsstätten aufgrund des technischen Strukturwandels oder aufgrund von Teilverlagerungen von Produktionsbereichen verkleinert wurden und die große Flächen aus der wirtschaftlichen Nutzung genommen haben. Bei einigen Unternehmen werden die Flächen, wie bei den privatgeführten KMU beschrieben, aber noch als Reserveflächen für Betriebserweiterungen gesichert oder als Abstandsflächen benötigt, zum Teil dienen sie als Sicherheit für Kredite. Eine Notwendigkeit zum Verkauf der Flächen ist in der Regel nicht gegeben. In der Fachliteratur wurde erwartet, dass die Regelungen zu 'Basel II' aus dem Jahr 2006 dazu führen würden, dass Unternehmen nicht mehr betriebsnotwendige Flächen verkauften, um sie aus der Bilanz herauszunehmen und die Eigenkapitalquote zu erhöhen.³⁰ In der Praxis scheint sich Basel II aber, den geführten Experten- und Akteursinterviews zufolge, noch nicht maßgeblich auszuwirken. Für einen Brachflächen-Fonds kommt erschwerend hinzu, dass Grundstücksgeschäfte in größeren Unternehmen oftmals über eine eigene, dafür zuständige Abteilung getätigt werden, die zum Teil auch die Sanierung und Aufbereitung der Flächen übernimmt. Flächen solcher Unternehmen wären für einen Brachflächen-Fonds kaum verfügbar. Doch auch wenn die Flächen zum Verkauf stünden, wären sie für einen privatwirtschaftlichen Brachflächen-Fonds kaum geeignet, da sie – im Falle der ehemaligen Produktionsstätten – zumeist in unmittelbarer Nachbarschaft der verbliebenen Produktionsanlagen liegen und/ oder eine Aufwertung des Umfeldes in den meisten Fällen nicht realisierbar sein dürfte.

3.2.4 Zusammenfassung und Fazit

Der Bund und das Land Niedersachsen sowie größere Unternehmen wären zum Verkauf attraktiver Flächen kaum bereit, zur Verfügung stünden allenfalls Flächen, die nur ein geringes Wertsteigerungspotenzial bieten. Die Landeshauptstadt Hannover wäre zwar verkaufsbereit, besitzt aber nur noch wenige, für einen Brachflächen-Fonds attraktive Grundstücke (s.

²⁹ Die Brachflächen im Besitz von Bahn und Post AG sowie von ihren Tochtergesellschaften wurden ebenfalls als 'nicht verfügbar' eingestuft und aus dem Bestand herausgefiltert (s. Kap. 3.1.3).

³⁰ Z.B. BBR 2006: 30.

Kap. 3.1). Das bedeutet, dass nahezu alle Grundstücke von privaten Eigentümern erworben werden müssten. Hierin liegt ein relativ hohes Risiko für den Fonds, denn die Mobilisierung der Flächen von Privateigentümern wird generell als sehr aufwändig eingeschätzt. Es könnte also schwierig werden, in Hannover die notwendige Anzahl Flächen für einen Brachflächen-Fonds zu akquirieren. Selbst wenn dies gelänge, wäre noch offen, ob die Flächen genügend Aufwertungspotenzial für eine privatwirtschaftliche Fondslösung besäßen bzw. ob sie mit hinreichendem Gewinn veräußert werden könnten.³¹

3.3 Nachfrage nach (sanierten) Grundstücken

Nur bei vorhandener bzw. für die nächsten Jahre absehbarer Nachfrage nach sanierten Grundstücken in den für einen privatwirtschaftlichen Fonds interessanten Segmenten wäre dieser in Hannover realisierbar. Im Rahmen des Projekts wurde eine Immobilienmarktanalyse für die Region Hannover durchgeführt.³² Geklärt werden sollte, ob und zu welchen Preisen sich sanierte Grundstücke in Hannover vermarkten lassen und mit welchen Entwicklungen auf dem Immobilienmarkt in den nächsten Jahren wahrscheinlich zu rechnen sein wird. Dabei wurde die Flächenkonkurrenz mit Kommunen im Umland der Landeshauptstadt Hannover und mit anderen von der Größe und Wirtschaftskraft vergleichbaren Kommunen in Deutschland berücksichtigt.

Als für einen Brachflächen-Fonds relevante Immobilienmarktsegmente wurden für die Landeshauptstadt Hannover die folgenden identifiziert:

- Wohnimmobilien
- Büroimmobilien
- Einzelhandelsimmobilien

In Teilbereichen dieser Segmente, in denen sich je nach Lage relativ hohe Quadratmeterpreise erzielen lassen, ist damit zu rechnen, dass die für einen privatwirtschaftlichen Flächen-Fonds benötigte Rendite erwirtschaftet werden könnte, insbesondere dann wenn eine planungsrechtliche Umzonierung von Gewerbe zu Wohnen oder höherwertigen Büronutzungen erfolgt. Anders sieht das in dem Segment Gewerbe/ Industrie aus. Gewerbliche und industrielle Nachnutzungen von Flächen bieten in Hannover (wenn überhaupt) nur sehr wenig Wertschöpfungspotenzial (s. Kap. 3.1.1). Dies gilt auch für den in ganz Deutschland und besonders in der Region Hannover noch wachsenden Teilmarkt der Logistikimmobilien.

Spezialnutzungen (z.B. Trendsport, Wellness- oder Seniorenfreizeitangebote) können gute und rentierliche Lösungen für Brachen darstellen. Für den Brachflächen-Fonds käme dieses kleine Nachfragesegment allerdings kaum in Frage, da die Anforderungen an die Herrichtung der Grundstücke sehr speziell und die Abnahmerisiken (bei möglicherweise nur einem potenziellen Investor) zu hoch sind. Flächen im Bereich Spezialnutzungen könnten allenfalls aufgenommen werden, wenn ein (bedingter) Kaufvertrag vorläge, der im Rahmen des Fonds-Konzepts vorgesehene 'Letter of Intent' wäre nicht ausreichend.

³¹ Für die ausgewählten Testflächen (s. Kap. 3.1) wurde im Rahmen des Projekts eine Modellrechnung durchgeführt. Die Ergebnisse der Fondsmodellierung sind im Kap. 3.8 dargestellt.

³² Ausgewertet wurden aktuelle Studien zu Trends auf dem Immobilienmarkt sowie Berichte zur Entwicklung des Immobilienmarktes in der Region Hannover, zusätzlich wurden Expertengespräche mit Experten u.a. aus Stadt- und Regionsverwaltung im Bereich Grundstücksentwicklung geführt; zur Vorgehensweise s. Endbericht des Vorhabens 0330738A, Behrendt et al. 2010.

3.3.1 Wohnimmobilien

Eigenheime

Die Nachfrage nach Baugrundstücken hat in den vergangenen Jahren sowohl in der Landeshauptstadt Hannover als auch im Umland von Hannover abgenommen. Der Umsatz baureifer Wohnbaugrundstücke sank in Hannover von 170.000 m² im Jahr 2005 auf 111.000 m² im Jahr 2007. In der gesamten Region (einschließlich der Landeshauptstadt Hannover) wurden im Jahr 2005 noch 801.000 m² umgesetzt, im Jahr 2007 waren es 602.000 m². Die Bodenpreise blieben aber trotz dieses Nachfragerückgangs relativ stabil.³³

Für die Zukunft kann mit einer weiteren Abnahme der Nachfrage gerechnet werden, da Prognosen zufolge der Bevölkerungszuwachs in Hannover stagnieren und vor allem das 'bauwillige' Bevölkerungssegment der 25- bis 45-Jährigen schrumpfen wird.³⁴ Aktuell ist außerdem eine wachsende Nachfrage nach Bestandsimmobilien zu beobachten. Sollte sich daraus ein Trend entwickeln, könnte die Nachfrage nach Eigenheimen zunehmend aus dem Bestand heraus befriedigt werden – vorausgesetzt es stehen genügend gebrauchte Immobilien zur Verfügung. Bei der Einschätzung der potenziellen Nachfragesituation muss zudem berücksichtigt werden, dass die Landeshauptstadt Hannover ihr Programm zur Förderung des Einfamilienhausbaus³⁵ bis 2011 verlängert hat. Dies könnte dazu führen, dass in den nächsten Jahren ein größerer Teil der vorhandenen Nachfrage realisiert wird. Baugrund wird dafür aktuell bereitgestellt: So befinden sich zwei größere Wohnbauprojekte (‚Wasserstadt Limmer‘ und ‚In der Rehre‘ in Wettbergen) mit rund 800 geplanten Eigenheimen in der Entwicklung. Weitere aktuelle Planungen sind die Umwandlung eines ehemaligen Kasernengeländes (Freiherr-von-Fritsch-Kaserne) und eines ehemaligen Krankenhausgeländes (Oststadt Krankenhaus) in hochwertige Wohnbauflächen. Insgesamt wird davon ausgegangen, dass die Nachfrage im Segment der Einfamilienhäuser trotz dieser Konkurrenz hoch genug wäre, um einen Investor für die zu diesem Zweck sanierten Fondsflächen finden zu können. Allerdings sollten sicherlich nicht alle Fonds-Flächen zu Wohnbauflächen für Einfamilienhäuser entwickelt werden.

Geschosswohnungsbau

Neben Einfamilienhäusern wäre das Teilsegment des hochwertigen Geschosswohnungsbaus für den Brachflächen-Fonds interessant, da sich hier auf dem Immobilienmarkt Hannovers Grundstückspreise erzielen lassen, die mit denen von Einfamilienhäusern in ähnlicher Lage vergleichbar sind. Insgesamt betrachtet nahm die Zahl der Baufertigstellungen im Geschosswohnungsbau in der Landeshauptstadt Hannover ab³⁶ – ein Trend, der in den meisten Teilen Deutschlands zu finden ist. Eine Nachfrage im Segment des höherwertigen Geschosswohnungsbaus ist in Hannover nur in zentralen Lagen vorhanden. Von den Wohnungsbauträgern werden Projekte mit 10 bis 12 Wohneinheiten bevorzugt. Diese können auf relativ kleinen Flächen realisiert werden und bieten attraktive Lösungen für zentrumsnahe Baulücken. Für den Brachflächen-Fonds stünden in Hannover allerdings kaum Flächen mit diesen Qualitäten zur Verfügung.

³³ Gutachterausschuss für Grundstückswerte Hannover 2008.

³⁴ Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen.

³⁵ Im Rahmen des Programms 'Hannover-Kinder-Bauland-Bonus' erhalten Bauwillige mit Kindern unter 16 Jahren einen Abschlag von 10 Prozent je Kind auf den Grundstückspreis. Der Abschlag ist auf 40 Prozent begrenzt.

³⁶ Niedersächsisches Landesamt für Statistik 2002-2008.

Eine Sonderform des Geschosswohnungsbaus stellen Seniorenimmobilien dar. Aufgrund der alternden Gesellschaft ist davon auszugehen, dass die Nachfrage nach altersgerechten Wohnimmobilien in den nächsten Jahren zunehmen wird. In diesem Bereich werden besondere Anforderungen an die Immobilie gestellt, nicht nur in Bezug auf die Ausstattung und eventuelle Hilfestellungen, z.B. durch Pflegepersonal, sondern auch in Bezug auf die Lage. Wichtig ist, dass die Flächen einen auch für Mobilitätseingeschränkte geeigneten Anschluss an den ÖPNV und eine gute Nahversorgung aufweisen. Sie sollten zudem in Stadtteilen liegen, in denen mit einem deutlichen Anstieg des entsprechenden Alterssegments zu rechnen ist, da viele ältere Menschen so lange wie möglich in der ihnen vertrauten Umgebung wohnen bleiben wollen. Es wird daher angenommen, dass in Hannover in diesem Segment eine Nachfrage nach einzelnen geeigneten Fondsflächen bestehen könnte.

3.3.2 Gewerbeimmobilien

Büronutzung

Der Büroflächenumsatz ist in Hannover in den letzten Jahren deutlich angestiegen. 2007 wurde ein Umsatz von 136.000 m² erzielt.³⁷ Für 2008 und 2009 wurden ähnlich hohe Umsätze erwartet. Hannover liegt damit deutlich vor den Städten Bremen, Dresden, Düsseldorf und Stuttgart, in denen ebenfalls ein positiver Trend zu beobachten ist. Die Leerstandsquote in Hannover ist dabei vergleichsweise gering. Sie lag 2007 bei 4,9 %. Die gestiegenen Flächenumsätze sind in erster Linie auf Expansions- und Konzentrationsbestrebungen von Unternehmen in Hannover zurückzuführen. Es entstanden kaum fremd genutzte Neubauten. Zudem ist ein Trend zur Sanierung bestehender Standorte festzustellen. Es kann davon ausgegangen werden, dass der Flächenumsatz für Büroimmobilien in den nächsten Jahren mindestens stagniert, wenn nicht sogar deutlich abnimmt. Die Nachfrage nach Büroflächen wird sich in Zukunft wahrscheinlich noch stärker auf den Innenstadtbereich konzentrieren. Als Nachfragesegment für Fondsflächen scheiden Büronutzungen mehr oder weniger aus, da es sich bei den in Frage kommenden Flächen kaum um zentrumsnahe Brachen handelt. Erschwerend kommt hinzu, dass aktuell mehrere geeignete Brachflächen mit Büronutzungen entwickelt werden.

Einzelhandel

Hannover ist für den Einzelhandel attraktiv. Trotz einer Vielzahl von Neubauprojekten in den letzten Jahren ist keine Abschwächung der Flächennachfrage zu erwarten. Das liegt u.a. daran, dass unterwertige Einzelhandelsimmobilien mit zu geringen Flächengrößen oder suboptimalen Grundrissen aufgegeben und durch Neubauten an anderer Stelle ersetzt werden. Dies erfolgte in der Vergangenheit auch auf kontaminierten Brachflächen, insofern dort die erforderlichen bzw. gewünschten Verkaufsflächen zu realisieren waren. Der Einzelhandel eignet sich jedoch nur begrenzt als Nachfrager nach Fondsflächen, weil die meisten der für den Fonds in Frage kommenden Brachflächen nicht in geeigneten bzw. vorgesehenen³⁸ Bereichen für Einzelhandel liegen. Bei Fondsflächen innerhalb von zentralen Versorgungsbe-
reichen (Kernbereiche) wäre eine Teilnutzung durch Einzelhandelsprojekte denkbar.

³⁷ Region Hannover 2008: 10.

³⁸ In der Region Hannover liegt ein verbindliches regionales Einzelhandelskonzept vor, das nur in Ausnahmefällen eine Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten (über 800 qm Verkaufsfläche) außerhalb von zentralörtlichen Standortbereichen und herausgehobenen Nahversorgungsgebieten erlaubt.

3.3.3 Zusammenfassung und Fazit

Eine Nachfrage nach sanierten Grundstücken in den für den Brachflächen-Fonds interessanten Marktsegmenten wäre vor allem von Seiten des Einzelhandels und bei Wohnimmobilien zu erwarten. Im Marktsegment der Büroimmobilien dürfte nur eine sehr geringe Nachfrage bestehen.

Zum derzeitigen Stand kann davon ausgegangen werden, dass sich in Hannover für die 8 bis 10 Fondsflächen in dem anvisierten Nutzungsspektrum – auch nach Ausschluss des Einzelhandels für die meisten Flächen – ausreichend Abnehmer finden lassen würden. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass der Immobilienmarkt in Hannover als Käufermarkt einzuschätzen ist: Das Angebot übersteigt in den betrachteten Segmenten die Nachfrage, was bedeutet, dass sich der Käufer in der stärkeren Verhandlungsposition befindet und der Verkäufer keine Spitzenpreise erzielen kann. Dies könnte sich negativ auf die Rentabilität des Brachflächen-Fonds auswirken.

3.4 Sanierung

Die Sanierung und Baureifmachung der Fonds-Flächen ist der zentrale Arbeits- und Aufwertungsschritt im Rahmen des Fondsprozesses. Die dafür benötigte Kompetenz muss entweder in das Fondsmanagement integriert werden (z.B. durch ein Gemeinschaftsunternehmen zwischen Emissionshaus und Sanierungsunternehmen) oder von diesem eingekauft werden. In beiden Fällen wäre es das Ziel, eine durch die festgelegte Nachnutzung auf den Flächen vorgegebene Sanierungsqualität zu einem möglichst niedrigen Preis und bei einem möglichst geringen Nachverhandlungsrisiko zu erreichen. Ziel der Analyse des Sanierungsmarktes war es, zu klären, ob in Deutschland kompetente Anbieter für die Kooperation mit der Fondsgesellschaft zur Verfügung stünden.

Die Sanierungsunternehmen müssten die folgenden Anforderungen erfüllen:

- Sie müssen eine längere Marktpräsenz und damit Erfahrung aufweisen.
- Sie sollten in der Lage sein, mehrere Flächensanierungen parallel durchzuführen, da mindestens 5, wahrscheinlich aber sogar 8 bis 10 Flächen in der Projektlaufzeit saniert werden sollen.

Um zu klären, ob ausreichend Unternehmen vorhanden wären, die die genannten Anforderungen erfüllen, wurden mündliche und schriftliche Expertenbefragungen durchgeführt.³⁹ Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen: Im Sanierungsmarkt agieren einige wenige große sowie mehrere mittelständische Anbieter, der größte Teil von ihnen bringt langjährige Erfahrungen auf dem Gebiet mit. Für die Ausschreibung der Sanierungsleistungen durch den Brachflächen-Fonds könnten nach Meinung der Experten bis zu acht Anbieter gefunden werden, die eventuell auch in Konsortien bieten und die Kompetenzen zur parallelen Bearbeitung von 5 bis 10 Flächen in rund fünf Jahren besitzen. Einzelne Anbieter würden dabei auch das finanzielle Risiko höherer Sanierungskosten übernehmen, so dass keine Nachverhandlungen geführt werden müssten und das Risiko für den Brachflächen-Fonds begrenzt wäre.

³⁹ Zur Vorgehensweise s. Endbericht des Vorhabens 0330738A, Behrendt et al. 2010.

3.5 Potenzielle Anbieter und Nachfrager für einen Brachflächen-Fonds

Um die Potenziale für das Produkt 'Brachflächen-Fonds' zu ermitteln, wurde eine Marktanalyse zu geschlossenen Fonds durchgeführt. Untersucht wurden sowohl Anbieter als auch Nachfrager (Investoren) von mit dem Brachflächen-Fonds vergleichbaren Produkten in Deutschland.⁴⁰

Ausgewählt wurden Fondstypen, die bezüglich der Konstruktion Ähnlichkeiten mit dem Brachflächen-Fonds haben. Dies sind zum einen geschlossene Immobilienfonds und Private Equity-Produkte. Zum anderen sind es geschlossene Fonds im Teilmarkt 'Nachhaltige Geldanlage', da der Brachflächen-Fonds mit seiner Ausrichtung auf eine nachhaltige Flächen- und Siedlungsentwicklung diesem Segment zugeordnet werden kann. Zu den geschlossenen 'nachhaltigen' Fonds zählen in erster Linie Anlageprodukte im Bereich der erneuerbaren Energien.⁴¹ Alle anderen Produkttypen geschlossener Fonds wurden ausgeschlossen, da sie sich bezüglich ihres Vermögensgegenstandes (z.B. Aktien und Renten) oder ihrer Konstruktion (Dach-, Garantie- oder Mischfonds) deutlich vom im Rahmen des Projekts konzipierten Brachflächen-Fonds unterscheiden.

3.5.1 Investoren

Der Brachflächen-Fonds gehört nicht in die Kategorie der klassischen Geldanlage, wie festverzinsliche Wertpapiere oder Aktien. Er ist ein Produkt mit einem vergleichsweise hohen Risiko bei relativ hoher Rendite-Chance (von mindestens 8 %) und lässt sich damit der Kategorie der 'alternativen Investments' zuordnen. Ziel dieses Arbeitspaketes war es abzuschätzen, ob es ein Nachfragepotenzial für einen solchen Fonds geben könnte. Betrachtet wurden sowohl institutionelle als auch private Anleger.

Auf Grundlage einer Literatur- und Dokumentenanalyse sowie mit Hilfe von Expertengesprächen und -interviews wurden zunächst die Eigenschaften identifiziert, die potenzielle Anleger aufweisen müssten:

- rechtliche Erlaubnis zur Kapitalanlage in geschlossenen Fonds (bei einigen institutionellen Anlegern ist diese Anlageform ausgeschlossen)
- ausreichend hohes frei verfügbares Vermögen von mindestens 500.000 Euro⁴²
- Bereitschaft zur Investition in risikoreiche und neue Anlageprodukte
- Interesse an Produkten nachhaltiger Geldanlage

Im weiteren Verlauf des Arbeitspaketes wurde ebenfalls mittels Literatur- und Dokumentenauswertungen sowie Expertengesprächen und -interviews überprüft, welche Anlegergruppen diese Anforderungen erfüllen und damit als potenzielle Investoren für den Brachflächen-Fonds in Frage kämen.

⁴⁰ Zur Vorgehensweise s. Endbericht des Vorhabens 0330738A, Behrendt et al. 2010.

⁴¹ Faust 2008: 370ff.

⁴² Anlagen mit hohen Risiken werden im Vertrieb häufig mit hohen Mindestzeichnungssummen verbunden, um dem Anleger die vorhandenen Risiken zu verdeutlichen. Die bei geschlossenen Fonds üblichen Mindestzeichnungssummen von 10.000 bis 25.000 Euro sollten daher bei dem risikoreichen Anlageprodukt 'Brachflächen-Fonds' deutlich überschritten werden. Aus der vergleichsweise hohen Mindestzeichnungssumme und dem Umstand, dass geschlossene Fonds aufgrund ihres hohen Risikos grundsätzlich eher als Beimischung von fünf bis 15 Prozent (je nach Risikofreudigkeit der Anleger) in die Portfoliostruktur übernommen werden – und der Brachflächen-Fonds würde hiervon in der Regel nur einen kleinen Teil von vielleicht zwei bis fünf Prozent ausmachen (Aussagen aus Experteninterviews) – lässt sich ein Mindestanlagevermögen von mindestens 500.000 Euro, besser sogar von über einer Million Euro ableiten.

Institutionelle Investoren

Zu den institutionellen Anlegern gehören Versicherungen, Pensionskassen, Kirchen, kirchliche und karitative Institutionen sowie Stiftungen, Kreditinstitute und andere Unternehmen. Institutionelle Anleger schätzen sich überwiegend als risiko- und verlustavers ein, auch wenn sich dies in ihrem tatsächlichen Anlageverhalten nicht immer widerspiegelt.⁴³ Insgesamt betrachtet legen sie ihr Geld aber hauptsächlich in den klassischen, verglichen mit alternativen Investments weniger risikoreichen, Anlageformen 'Festverzinsliche Wertpapiere' und 'Aktien' an.⁴⁴ In den letzten Jahren lässt sich außerdem eine Zunahme im Bereich der nachhaltigen Geldanlage beobachten.⁴⁵ Insbesondere bei Unternehmen wird dabei oftmals eine Reputationsstrategie verfolgt, d.h. Aufbau eines positiven Images für das Unternehmen über die Beteiligung an nachhaltigen Anlageprodukten.

- Pensionskassen, Kirchen, kirchliche und karitative Institutionen favorisieren risikoarme Geldanlagen. Sie würden aus diesem Grund nicht zum engeren Zielgruppenpotenzial des Brachflächen-Fonds gehören, auch wenn sie rechtlich betrachtet ihr Geld in geschlossenen Fonds anlegen dürften. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass einzelne Landeskirchen zur Anlage bereit wären, insbesondere wenn es gelänge, einen regionalen Bezug herzustellen und den Brachflächen-Fonds als nachhaltige Geldanlage zu platzieren. Gerade im kirchlichen Bereich ist nach Meinung der befragten Experten eine verstärkte Orientierung an Nachhaltigkeitskriterien bei der Geldanlage zu beobachten.
- Versicherungen, insbesondere kleinere und mittelgroße Unternehmen, kommen als Anlegergruppe für den Brachflächen-Fonds grundsätzlich in Betracht, da sie Teile ihres Vermögen in geschlossenen Fonds anlegen dürfen⁴⁶ und auch bereits in riskantere Anlageformen, z.B. Private Equity, investieren. Allerdings sind sie als Investoren in diesem Segment in der Vergangenheit offenbar nicht immer zuverlässig gewesen: Sie sagten kurzfristig zugesicherte Projekte ab, weil die Mittel für Versicherungsfälle benötigt wurden.⁴⁷ Für große Versicherungen dürfte das Produkt 'Brachflächen-Fonds' aufgrund seines relativ kleinen Anlagevolumens kaum attraktiv sein.
- Gemeinnützige Stiftungen, die die Mehrheit der rund 13.000 Stiftungen in Deutschland ausmachen⁴⁸, dürfen keine 'Einkünfte aus Gewerbebetrieb' erzielen, wie es bei der Kapitalanlage in einem als 'gewerblich' einzustufenden Brachflächen-Fonds der Fall wäre. Ihnen droht ansonsten die Aberkennung der Gemeinnützigkeit. Ein Investment in einen solchen Brachflächen-Fonds wäre demnach nur für private Stiftungen möglich. Hierzu zählen vor allem Familien- und Unternehmensstiftungen. Allerdings sind hiervon die meisten Stiftungen als Investoren auszuschließen, da ihr Vermögen in einem Unternehmen gebunden ist. In eine vermögensverwaltende Variante des Brachflächen-Fonds dürften auch gemeinnützige Stiftungen investieren. Die Unsicherheit darüber, ob der Fonds vom zuständigen Finanzamt als vermögensverwal-

⁴³ Funke et al. 2005: 29.

⁴⁴ ebd.: 17.

⁴⁵ Forum nachhaltige Geldanlagen e.V. 2008: 5f.

⁴⁶ Die Aussage bezieht sich auf das gebundene Vermögen (nach Versicherungsanlagengesetz (VAG) und Anlageverordnung (AnlV), u.a. im Rahmen der Öffnungsklausel in § 2 Abs. 2 i.V.m § 3 Abs. 2 c). Beim freien Vermögen gibt es keine Einschränkungen.

⁴⁷ Natter 2003: 83.

⁴⁸ Maecenata 2008.

tend anerkannt würde, dürfte gemeinnützige Stiftungen aber davon abhalten, ihr Geld in dem Brachflächen-Fonds anzulegen. Ein weiteres Hindernis ist, den befragten Experten zufolge, das Risiko eines Imageschadens, falls beispielsweise auf einer vom Fonds sanierten Fläche zu einem späteren Zeitpunkt Kontaminationen festgestellt würden und dies mit den Kapitalgebern des Brachflächen-Fonds öffentlich in Zusammenhang gebracht würde. Das Interesse an dem Produkt 'Brachflächen-Fonds' dürfte bei Stiftungen nach Einschätzung der Experten insgesamt gering sein. Voraussetzungen für eine Anlage wären neben dem Interesse ein ausreichendes Stiftungskapital sowie die Kompetenz und Bereitschaft zur Geldanlage im Bereich 'exotischer' Produkte. Das Stiftungskapital sollte den befragten Experten zufolge bei mindestens 100 Millionen Euro liegen, da die Kompetenz für alternative Investments bei kleineren Stiftungen nicht vorhanden sei. Stiftungen kommen damit als Anlegergruppe kaum in Betracht.

- Kreditinstitute und andere Unternehmen unterliegen in Bezug auf ihre Geldanlage keinen rechtlichen Beschränkungen. Sie schätzen sich selbst überwiegend als risikobereits ein.⁴⁹ Unternehmen legen ihr Geld eher kurzfristig, sehr liquide und risikoarm an (Liquiditätssicherungsmittel). Größere Unternehmen investieren zudem eher im zweistelligen und zum Teil auch im dreistelligen Millionenbereich. Kleinere Anteile am Brachflächen-Fonds wären für sie demnach kaum interessant. Der Brachflächen-Fonds könnte komplett von einem großen Unternehmen finanziert werden, was dieses aber nur tun würde, wenn es ein strategisches Interesse am Geschäftsfeld der Altlastensanierung hätte. Denkbar ist nach Meinung der befragten Experten vor allem, dass kleinere Kreditinstitute, vielleicht mit regionalem Bezug, kleinere Summen in einen lokalen (auf eine Kommune begrenzten) oder regionalen Brachflächen-Fonds anlegen.

Private Anleger

Als Zielgruppe für den Brachflächen-Fonds kämen wegen des hohen Risikos und der geringen Erfahrungen mit diesem Anlageprodukt nur Privatanleger mit einem sehr hohen frei verfügbaren Vermögen in Frage. Als Anleger besonders interessant ist die Gruppe der 'High Net Worth Individuals – HNWI' mit einem Nettovermögen von mindestens einer Million US Dollar. 2007 gab es in Deutschland rund 820.000 HNWIs.⁵⁰ Solche Anleger werden häufig von eigenständigen Gesellschaften beraten oder im Rahmen des so genannten 'Private Banking' zumindest von speziellen Vermögensberatern der Banken betreut. Ein größeres Segment des Private Banking ist das so genannte 'Family Office'. Dies sind unabhängige Gesellschaften, die den Besitz sehr vermögender Familien bündeln. Bei diesen institutionellen Vermögensverwaltungen lässt sich zwischen Single- (nur eine Familie) und Multi-Family Office unterscheiden. Die verwalteten Anlagesummen liegen für das Single-Family Office überwiegend bei über 100 bis 400 Mio. Euro, für das Multi-Family Office in der Regel bei über 10 bis 50 Mio. Euro je Familie.⁵¹

Risikofreudigere und renditeorientierte Kunden im Bereich des Private Banking wählen in ihrem Portfolio neben Anleihen, Immobilien, Aktien und Tagesgeld als Beimischung auch alternative Investments. Sie sind also bereit, zumindest kleinere Summen in riskantere Anla-

⁴⁹ Funke et al. 2005: 25.

⁵⁰ Merrill Lynch & Capgemini 2008: 35.

⁵¹ Haupt & Hilger 2006: 24.

geformten zu investieren.⁵² Auch wenn im Zuge der Weltwirtschaftskrise ein gesunkenes Interesse an geschlossenen Fonds festzustellen ist, wird der Anteil an risikofreudigeren Anlegern mittel- bis langfristig wohl stabil bleiben.⁵³ Im Private Banking ist zudem ein zunehmendes Interesse an 'nachhaltigen' Anlageprodukten zu verzeichnen.⁵⁴

Expertenmeinungen zufolge dürfte im Segment der vermögenden Privatkunden ein gewisses Nachfragepotenzial für den Brachflächen-Fonds bestehen. Ein Experte war sogar der Meinung, dass der Anteil der vermögenden Privatkunden mit einem Interesse am Produkt des 'Brachflächen-Fonds' bei 15 % liegen könnte.⁵⁵ Family Offices dürften als Anleger für den Brachflächen-Fonds allerdings schwer zu erreichen sein, da ihre Vermögensverwaltungen gegenüber neuen und risikoreichen Produkten sehr reserviert sind.⁵⁶ Die Ansprache der Anleger erfolgt am besten über das Emissionshaus, da eine gute Vertrauensbasis und eine hohe Beratungskompetenz im Anlagegeschäft eine große Rolle spielen. Das Emissionshaus sollte demnach etabliert und renommiert sein und über einen (z.T. risikofreudigen) Kundstamm im Bereich des Private Banking verfügen.

3.5.2 Emissionshäuser

Im Rahmen der Kapitalmarktanalyse wurde untersucht, ob geeignete Anbieter für den Brachflächen-Fonds zur Verfügung stünden. Diese müssten Erfahrungen mit geschlossenen Fonds in den Marktsegmenten 'Immobilien' und 'Private Equity' besitzen und Möglichkeiten zur direkten Ansprache potenzieller Anleger haben, d.h. einen entsprechenden Kundstamm aufweisen. Sie sollten außerdem über Kenntnisse im Bereich der nachhaltigen Geldanlage verfügen. Ausgeschlossen wurden Emissionshäuser, die sich ausschließlich auf ein Geschäftsfeld konzentrieren.

Die Identifizierung geeigneter Emissionshäuser erfolgte anhand eines Kriterienkatalogs, der auf Grundlage von Literatur- und Dokumentenauswertungen und Expertengesprächen gebildet wurde. Kriterien waren u.a.:

- Erfolgreiche Emission größerer geschlossener Fonds in den Marktsegmenten 'Immobilien', 'Private Equity' und 'New Energy' (mit einem Eigenkapitalvolumen von mindestens 20 Millionen Euro)
- Langjährige Erfahrung (Emission größerer Fonds in mindestens vier der letzten fünf Jahre)

Es konnten 19 Emissionshäuser identifiziert werden (s. Tab. 5), die als potenzielle Initiatoren des Brachflächen-Fonds in Frage kommen. Als erste Wahl für die Initiierung des Brachflächen-Fonds können die Emissionshäuser HL Hannover Leasing, IVG-Immobilien, KGAL, MPC, Nordcapital und WEM Capital angesehen werden, da jedes dieser Häuser einen Marktanteil von über 5 % und langjährige Erfahrung als Emittent größerer geschlossener Fonds hat.

⁵² Merrill Lynch & Capgemini 2008:14. Weltweit lag der Anteil alternativer Investments der HNWI 2007 bei 9%.

⁵³ ebd.:14.

⁵⁴ ebd.: 18ff.

⁵⁵ Aussagen aus Experteninterviews.

⁵⁶ Aussagen aus Experteninterviews.

Tabelle 5

Fonds-Initiatoren mit langjähriger Erfahrung als Emittent größerer geschlossener Fonds (>20 Mio. Euro) und Erfahrung in den Marktsegmenten 'Immobilien' und 'Private Equity' sowie 'New Energy'⁵⁷

BVT	Immobilien, Umweltschutz, Private Equity, Games
DB Real Estate	Immobilien, Private Equity, Real Estate
DBM Fonds Invest	Immobilien, Medien, 'Global View'
DFH	Immobilien, Mobilien (Schiffe), Projektentwicklung
HCI	Immobilien, Schiffe, Private Equity, LV-Zweitmarkt
HGA	Immobilien, neu: Private Equity, Transport: Flugzeug
HL Hannover Leasing	Immobilien, Schiffe, Private Equity, Infrastruktur
Ideenkapital	Medien, Schiffe, Immobilien, LV-Zweitmarkt, Private Equity
IVG-Immobilien	Immobilien, Projektentwicklung
KG AL Allgemeine Leasing	Immobilien, Schiffe, Private Equity
König & Cie	Schiffe, LV-Zweitmarkt, Private Equity, Immobilien
LHI Leasing	Leasingähnliche Produkte, Substanzsteuerfonds, Private Equity
Lloydfonds	Schiffe, LV, neu: Immobilien, Private Equity, Erneuerbare Energien
MPC	Schiffe, Immobilien, Private Equity, Lebensversicherungen-Zweitmarkt
Nordcapital	Schiffe, Immobilien: keine in Deutschland, Private Equity, LV-Zweitmarkt
Real I.S.	Immobilien, Schiffe, Private Equity, Erneuerbare Energien
Sachsenfonds und Süd-leasing	Immobilien, Flugzeuge, Erneuerbare Energien, Private Equity, Spezialfonds
WEM Capital Holding	Immobilien, Flugzeuge, Medien, LV-Zweitmarkt
Wölbern Invest	Immobilien, Private Equity

Die identifizierten Häuser verfügen über einen Kundenstamm aus den in Frage kommenden Anlegersegmenten (s. Kap. 3.5.1) und könnten, so die Expertenmeinung, durchaus ein Interesse an der Initiierung eines Brachflächen-Fonds haben, zumal der Markt der nachhaltigen Geldanlagen wächst.

3.5.3 Zusammenfassung und Fazit

In Deutschland gibt es genügend Emissionshäuser, die das Produkt 'Brachflächen-Fonds' auf dem Kapitalanlagemarkt anbieten könnten. Diese haben eine gewisse Größe und längere Marktpräsenz im Segment geschlossener Fonds, besitzen Erfahrungen in den Marktsegmenten 'Immobilien' und 'Private Equity' sowie teilweise auch im für den Anlagemarkt der 'Nachhaltigen Geldanlage' wichtigen Segment der 'New Energy-Fonds'. Die ausgewählten Emissionshäuser haben außerdem einen Kundenstamm aus den für den Brachflächen-Fonds interessanten Anlegersegmenten 'Institutionelle Investoren' (v.a. aus dem Bereich Kreditinstitute und Unternehmen) und 'Vermögende Privatkunden'.

Förderlich für die Vermarktung der Anteile am Brachflächen-Fonds könnte sein, dass auch in den ausgewählten Anlegersegmenten die Orientierung an Nachhaltigkeitskriterien bei der Geldanlage zunimmt. Die Anlegersegmente werden im Fondsmarkt zunehmend mit speziellen an Nachhaltigkeitsaspekten orientierten Fonds 'versorgt'. Der Brachflächen-Fonds mit seiner Orientierung auf Immobilien wäre im nachhaltigkeitsorientierten Fondsmarkt jedoch ein Novum. Bisher dominieren hier Anlageprodukte im Segment 'Erneuerbare Energien'.

⁵⁷ Loipfinger 2007.

Das Produkt 'Brachflächen-Fonds' wäre aufgrund seiner Neuigkeit in den Teilmärkten für geschlossene Fonds und für nachhaltige Geldanlagen sehr erklärungsbedürftig. Hinzu kommt, dass das Thema 'Altlasten' eher negativ besetzt ist, wie die Befürchtungen der befragten Stiftungen, bei Problemen mit der Altlastensanierung möglicherweise einen Reputationsverlust zu erleiden, zeigen. Hier käme es darauf an, ein möglichst positives Image aufzubauen, mögliche Risiken nicht zu verschweigen, sondern darzulegen, welche Schritte zur Risikominimierung erfolgen sollen. Als positive Nachhaltigkeitsargumente könnten beispielsweise eingesetzt werden: Erhalt von Naturflächen, Verbesserung der Lebensgrundlagen und Förderung der Lebensqualität im Quartier.

Um die Anleger von dem Produkt zu überzeugen, müsste zunächst eine angemessene Rendite geboten werden. Die jährliche Renditeerwartung dürfte bei dem relativ risikoreichen Produkt 'Brachflächen-Fonds' zwischen 8 und 15 % nach Steuern liegen. Unterstützend könnten dann Nachhaltigkeitsargumente eingesetzt werden, um das Produkt positiv von anderen (klassischen) Anlagemöglichkeiten abzuheben.

In dieser Kombination, Rendite und Nachhaltigkeitsorientierung, dürfte es für das Produkt 'Brachflächen-Fonds' durchaus eine Chance geben, im Markt der geschlossenen Fonds zu bestehen.

3.6 Unterstützung des Brachflächen-Fonds durch die Kommune

Die am Brachflächen-Fonds beteiligte Kommune kann durch ihr Handeln wesentlich zu seinem Gelingen beitragen. Im Rahmen des Projekts wurde eine Politikfeldanalyse durchgeführt, um zu ermitteln, welche Unterstützungsleistungen die Projektkommune Hannover für den Brachflächen-Fonds grundsätzlich erbringen könnte. Die in Frage kommenden Instrumente wurden mittels Literatur- und Dokumentenauswertung sowie über Expertengespräche mit Verwaltungsmitarbeitern und -mitarbeiterinnen der Stadt Hannover ermittelt und auf ihre rechtliche Anwendbarkeit in Hannover überprüft.⁵⁸ In Interviews mit Entscheidern aus Kommunalpolitik und -verwaltung wurde in einem weiteren Schritt deren Bereitschaft abgefragt, die Instrumente im Falle einer Realisierung des Brachflächen-Fonds anzuwenden bzw. einzusetzen.⁵⁹ Die Aussagen der Akteure beziehen sich damit auf hypothetisches Handeln. Es ist nicht gesagt, dass die befürworteten Instrumente bei der Einrichtung eines Brachflächen-Fonds tatsächlich genutzt würden, da die zu treffende Entscheidung stark von den dann aktuellen politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen beeinflusst würde.

Die identifizierten Instrumente zielen vor allem auf die Reduzierung immobilienwirtschaftlicher Risiken für den Brachflächen-Fonds und sollen seine Handlungsfähigkeit erhöhen. Sie beziehen sich auf die folgenden Handlungsbereiche:

- Gestaltung der Kooperation
- Übernahme von Kosten und finanziellen Risiken
- Bereitstellung von Informationen und Begleitung des Fondsprozesses
- Verfügbarmachen von Flächen
- Anpassung der Bebauungsplanung

⁵⁸ Die Ermittlung der Instrumente und die Einschätzung in Bezug auf ihre rechtliche Anwendbarkeit erfolgten in Zusammenarbeit mit dem Vorhaben 0330738C, s. Kap. 2.4.

⁵⁹ Zur Vorgehensweise s. Abschlussbericht des Vorhabens 0330738A, Behrendt et al. 2010.

- Aufwertung von Flächen
- Lenkung der Flächennachfrage

3.6.1 Gestaltung der Kooperation

Die Konstruktion des Brachflächen-Fonds setzt eine Kooperation zwischen dem Fonds und der Kommune voraus. Die Konstruktion des Brachflächen-Fonds als Public Private Partnership (PPP) bietet viele Vorteile sowohl für die Kommune als auch für die Fondsgesellschaft: Über eine entsprechende Beteiligung der Kommune am Fonds würde nach außen, insbesondere in Richtung der privaten Anleger, signalisiert, dass die Kommune den Fonds im Rahmen ihrer Möglichkeiten unterstützen wird. Dies wäre ein positives Signal an die Anleger, da es ein geringeres Risiko verspricht. Die Kommune könnte sich über eine PPP-Konstruktion außerdem ein Mitspracherecht sichern.

Als möglich und sinnvoll eingeschätzt wurde

- der Abschluss eines Rahmenvertrags mit der Fondsgesellschaft zu den Eckpunkten der Zusammenarbeit, wie Berücksichtigung städtebaulicher Entwicklungsziele, gemeinsame Auswahl von Gutachtern oder Vorgehensweise bei der Grundstücksauswahl, und zu den Leistungen der Partner (im Sinne einer Vertrags-PPP, s. Kap. 2.3).

Kritisch sahen die meisten Befragten

- eine Beteiligung an der Komplementär-GmbH der Fondsgesellschaft (im Sinne einer Organisations-PPP, s. Kap. 2.4). Sie wurde als politisch schwer umsetzbar eingestuft. Eine Beteiligung mit einer relativ kleinen, symbolischen Einlage wäre für einige Entscheider aber denkbar, sollte die Fondsgesellschaft darauf bestehen, um die enge Zusammenarbeit nach außen kommunizieren zu können.

3.6.2 Übernahme von Kosten und finanziellen Risiken

Viele der Instrumente, mit denen sich die Kommune an den finanziellen Risiken des Fonds beteiligen würde, bedürfen der Genehmigung durch die Kommunalaufsicht. Die Genehmigungsbehörde entscheidet auf der Basis der Niedersächsischen Gemeindeordnung (NGO). Die Übernahme finanzieller Risiken ist zudem beihilferechtlich relevant und ggf. von der EU-Kommission zu prüfen

Die folgenden Instrumente sind in dieser Hinsicht unproblematisch und wurden von den Entscheidern als grundsätzlich einsetzbar eingestuft:

- Beteiligung an den Kosten von Wertgutachten und Sanierungsuntersuchungen.
- Kauf von Grundstücken im Zwischenerwerb, z.B. dann, wenn private Eigentümer grundsätzlich nur an die Stadt verkaufen wollen. Da durch die zusätzliche Grundstücksübertragung Mehrkosten entstehen, sollte dieses Instrument nur in Ausnahmefällen eingesetzt werden.

Die beihilferechtlich relevanten Instrumente wurden von den befragten kommunalen Entscheidern wesentlich kritischer gesehen, weil ihr Einsatz u. U. langwierige politische Entscheidungsprozesse und Genehmigungsverfahren voraussetzen würde. Für einzelne Flächen wäre der Einsatz der folgenden Instrumente nach Mehrheit der befragten Akteure dennoch vorstellbar:

- Übernahme des Grundstücksverkaufsrisikos im Sinne einer Abnahmegarantie für am Ende der Fonds-Laufzeit nicht verkaufte Grundstücke. Um der Fondsgesellschaft nicht den Vermarktungsanreiz zu nehmen, wurde angeregt, vorab einen niedrigen Kaufpreis für diese Flächen festzulegen.
- Verkauf von kommunalen Flächen zu Sonderkonditionen, wie Stundung des Kaufpreises und Abgabe der Grundstücke unter Wert bzw. kostenlos.
- Eingabe von Grundstücken als Sacheinlage. Obwohl die Einlage eines Grundstücks eine gesellschaftsrechtliche Beteiligung (im Sinne von Organisations-PPP, s. Kap. 2.6) darstellt, die von der überwiegenden Zahl der interviewten Personen abgelehnt wurde (s. o.), stieß die Grundstückseingabe nicht grundsätzlich auf Ablehnung.

Die folgenden Instrumente wurden von der Mehrzahl der kommunalen Entscheider in Hannover ausgeschlossen, da sie als nicht durchsetzbar eingestuft wurden:

- Vergabe von Bürgschaften für eventuell vom Fonds aufzunehmendes Fremdkapital.
- Übernahme des Platzierungsrisikos, d. h. die Übernahme von Fondsanteilen, falls diese nicht auf dem Anlagemarkt platziert werden können.
- Einräumung eines Rückgaberechts für kommunale Grundstücke im Fall größerer Überraschungen, wie das Auffinden neuer Kontaminationen oder von Altlasten in größerem Umfang als bisher bekannt.

3.6.3 Bereitstellung von Informationen und Begleitung des Fondsprozesses

Da der Brachflächen-Fonds so konstruiert ist, dass er eine starke inhaltliche Beteiligung der Kommune vorsieht, wird eine fachliche und strategische Begleitung des Fondsprozesses durch die Kommune benötigt. Die folgenden Instrumente wären den befragten Entscheidern zufolge ohne Weiteres einsetzbar:

- Bereitstellung von Informationen für die Auswahl der Fondsflächen, einschließlich der Bewertung der Flächen nach Vermarktungs- und Nachhaltigkeitskriterien
- Unterstützung von Kooperationsprozessen zwischen dem Fonds und privaten Grundstücksbesitzern sowie Projektentwicklern, z.B. Herstellen von Kontakten und Übernahme einer Vermittlungsfunktion.
- Bildung einer fachbereichsübergreifenden Arbeitsgruppe, u.a. zur Diskussion von Entwicklungsmöglichkeiten für die Fondsflächen und fachlichen Begleitung des Fondsprozesses.
- Einrichtung einer Lenkungsgruppe oder eines Beirats aus Verwaltungsspitze und politischen Entscheidern zur strategischen Begleitung des Fondsprozesses, u.a. Mitsprache bei der Auswahl der Fondsflächen, der Festlegung der Entwicklungsziele für die Flächen, der Bestimmung von Gutachtern und der Auswahl der Sanierungsunternehmen.

3.6.4 Verfügbarmachen von Flächen

Die Kommune hat verschiedene Möglichkeiten, das Flächenpotenzial für einen Brachflächen-Fonds zu erhöhen. Diese betreffen sowohl die grundsätzliche Verfügbarkeit von Flächen für den Fonds als auch die Bedingungen auf der Fläche bzw. auf den Flächen, die ihre Entwicklung erst ermöglichen. Planerische Instrumente, die auf die prinzipielle Zustimmung der befragten Entscheider stießen, sind:

- freiwilliger wertgleicher Flächentausch mit dem Eigentümer und anschließend mit dem Brachflächen-Fonds bzw. Verkauf des Grundstücks an den Fonds.
- zügige Durchführung von Umlegungsverfahren für Fonds-Flächen, um Zuschnitt und Größe zu verändern.

Von den befragten Personen ausnahmslos abgelehnt wurde:

- die Androhung bau- oder planungsrechtlicher Maßnahmen (z.B. Änderung des B-Plans oder Einleitung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme) gegenüber Eigentümern, um diese zum Verkauf ihrer Grundstücke zu motivieren. Die Ablehnung wurde damit begründet, dass ein solches Handeln schlecht für das Image Hannovers sei und Investoren abschrecken könnte. Außerdem würden diese Maßnahmen nicht realisiert, da sie hohe Kosten für die Kommune verursachen könnten: Die Herabstufung von Baurecht würde möglicherweise zu Schadenersatzforderungen führen, da dadurch der Grundstückswert sinke. Eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme führt dazu, alle in dem von der Maßnahme betroffenen Gebiet vorhandenen Grundstücke erwerben zu müssen. Eine Androhung solcher Maßnahmen wäre damit ohnehin nicht sehr wirkungsvoll. Priorität hätten immer konsensuale Lösungen.

3.6.5 Anpassung der Bebauungsplanung

Für das Gelingen des Brachflächen-Fonds ist es wichtig, dass den potenziellen Investoren die Grundstücke entweder mit 'passendem' Baurecht oder wenigstens mit einer begründeten Aussicht auf dieses angeboten werden können. Übliche und auch für den Brachflächen-Fonds anwendbare Instrumente zur Anpassung der Bebauungsplanung an die Wünsche potenzieller Investoren sind:

- Städtebauliche Verträge
- Vorhaben- und Erschließungspläne ('Vorhabenbezogener Bebauungsplan')

Diese planungsrechtlichen Instrumente können in der Projektkommune Hannover aufgrund der nach Aussage der befragten Entscheider eingespielten und bewährten Verwaltungsabläufe bei Bedarf relativ schnell angewendet werden. Ob sie für den Brachflächen-Fonds in Betracht kämen, wäre allerdings davon abhängig, wie konkret die spätere Nutzung für die Flächen festgelegt werden kann, d.h. ob ein interessierter Investor gefunden werden kann. Gegebenenfalls könnte ein städtebaulicher Vorvertrag zu den Eckpunkten des Baurechts zwischen der Fondsgesellschaft und der Kommune geschlossen werden, in den der Investor später eintreten kann. Dieser Vertrag gäbe zwar noch keine rechtliche Planungssicherheit, würde aber die Absicht dokumentieren, ein entsprechendes Baurecht zu schaffen.

3.6.6 Aufwertung von Flächen

Um Investoren zu finden und die notwendige Rendite für den Brachflächen-Fonds zu erzielen, wäre in vielen Fällen eine Attraktivitätssteigerung der Brachflächen notwendig. Die Kommune kann dies auf verschiedene Weise unterstützen. Die folgenden Instrumente gehören nach Ansicht der befragten Entscheider zum planerischen Alltag und kämen zumindest für städtebaulich wichtige Fondsflächen in Frage:

- Realisierung städtebaulicher Maßnahmen zur Aufwertung des öffentlichen Raumes im Umfeld der Fondsflächen. Die attraktive Gestaltung von Straßen und Grünflächen

durch die Kommune könnte erheblich zur Adressbildung – insbesondere in 'heruntergekommenen' Gebieten – von Fondsflächen beitragen und ihre Vermarktungschancen erhöhen.

- Auslobung 'Städtebaulicher Wettbewerbe' und Entwicklung 'Städtebaulicher Rahmenpläne' für die Brachflächen und ihr Umfeld. Beide Instrumente eignen sich, um die Entwicklungschancen einer Fläche aufzuzeigen und diese damit aufzuwerten.
- Initiierung und Genehmigung positiv wirkender Zwischennutzungen auf Fondsflächen, um diese in Wert zu setzen, das Image zu verbessern oder um die Suche nach neuen Nutzungsideen zu beschleunigen.

3.6.7 Lenkung der Flächennachfrage

Von allen Befragten abgelehnt wurde

- die Umsetzung einer restriktiven Flächenpolitik gemäß dem bundespolitischen Ziel 'Innen- vor Außenentwicklung'. Als Grund für die Ablehnung wurde die große Flächenkonkurrenz zwischen den Kommunen in der Region Hannover genannt. Restriktionen wären ein negatives Signal an mögliche Investoren und wären deshalb nur im regionalen Rahmen bzw. landesweit durchsetzbar.

3.6.8 Zusammenfassung und Fazit

Die Projektkommune Hannover wäre bereit, einen Großteil der als sinnvoll identifizierten Unterstützungsleistungen für den Brachflächen-Fonds zu erbringen. Als schwierig wurde von den befragten Entscheidern vor allem die gesellschaftsrechtliche Beteiligung an einem Fonds eingeschätzt, da damit aus ihrer Sicht aufwändige politische Prozesse und langwierige Genehmigungsverfahren verbunden wären. Auch einige finanzielle Instrumente wurden aus diesem Grund abgelehnt. Die Voraussetzungen für die Umsetzung des Brachflächen-Fonds sind, was das flächenbezogene Handeln in der Projektkommune Hannover angeht, insgesamt als relativ günstig einzuschätzen. Als hinderlich für die Realisierung des Brachflächen-Fonds könnte sich jedoch erweisen, dass noch keine konsequente Ausrichtung der kommunalen Strategien auf die Bereitstellung von Bauland aus Flächenrecycling erfolgt. Die zeitgleiche Ausweisung von Neubauflächen und Brachen für die gleichen Zielnutzungen könnte insbesondere im Bereich 'Wohnen' zu einer zu schwachen Nachfrage nach Fondsflächen führen.

3.7 Wirtschaftlichkeitsberechnungen für den Brachflächen-Fonds

3.7.1 Modellaufbau und allgemeine Machbarkeit eines Brachflächen-Fonds

Die dargestellten Elemente des Flächenfonds (s. Kap. 2) wurden in einem Simulationsmodell zusammengeführt, um die Wirtschaftlichkeit des Brachflächen-Fonds unter den Rahmenbedingungen der Projektkommune untersuchen zu können. Das Modell für den Fonds wurde schrittweise aufgebaut: Es wurde zunächst für die Objektebene, d.h. einzelne Projekte, entwickelt, dann ergänzt um die Fondsebene (Managementvergütung und Steuern), und auf mehrere simultan durchgeführte Projekte erweitert. Schließlich wurden unterschiedliche Formen der Kapitalbedarfsdeckung in das Simulationsmodell integriert.

Aus den Modellrechnungen für die Objektebene lässt sich ableiten,

- dass privatwirtschaftliche Flächenfonds in der Tendenz eher in starken Immobilienmärkten zu erwarten sind. Andernfalls ist eine stärkere Einbindung der öffentlichen Hand über Instrumente wie Bürgschaften, Abnahmegarantien oder öffentliche Beteiligungen, evtl. mit asymmetrischer Gewinnbeteiligung, notwendig.
- dass geeignete Projekte für einen Flächenfonds solche sind
 - mit größeren Grundstücksflächen;
 - mit Kontaminationen, bei denen sich die Kosten zur Beseitigung in gewissem Rahmen prognostizieren lassen – es sei denn, der Alteigentümer wäre bereit, einen höheren Risikoabschlag vorzunehmen;
 - mit einer nach oben eingrenzbaaren Sanierungsdauer – ohne eine solche Grenze war der negative Effekt auf die Wirtschaftlichkeit des Projektes bei den gewählten Modellparametern sogar größer als bei Variation der Unsicherheit der Sanierungskosten;
 - mit eher größerem merkantilem Minderwert, der mit der Zeit abnimmt, gegenüber dem Verkäufer/ Alteigentümer aber durchsetzbar ist;
 - möglichst ohne bzw. mit geringem 'Investitionsrisiko', das nicht auf den Verkäufer abgewälzt werden kann, es sei denn, das Wertsteigerungspotenzial ist erheblich höher;
 - mit einem Alteigentümer, der, wenn er das Inanspruchnahmerrisiko auch nicht fürchtet oder höhere Risiken sieht als das Fondsmanagement, so doch wenigstens einen gewissen (wirtschaftlichen) Handlungsdruck spürt, auf das Angebot des Fonds einzugehen.

Die genannten Effekte treten nicht isoliert auf, sondern können sich kumulieren, weshalb sich schwer bestimmen lässt, wie hoch das Wertsteigerungspotenzial der Flächen sein müsste. In der Tendenz wäre bei den getroffenen Prämissen aber eine Wertsteigerung der Flächen von mehr als 100 % notwendig, um das Renditeziel von 8 % zu erreichen. Immer noch beachtliche, aber etwas geringere Wertsteigerungen sind notwendig:

- bei größeren Projektvolumina,
- bei Beteiligung des Alteigentümers an den Risiken (Kaufpreisstundung, Kauf mit Wertsteigerungsoption),
- bei Risikoübernahme durch die öffentliche Hand. Eine Abnahmegarantie verringert dabei das Risiko für die privaten Investoren am Fonds und könnte damit evtl. eine Rendite von etwas weniger als 8 % akzeptabel erscheinen lassen. Sie erhöht zudem die erwartete Rendite.

Für eine Umsetzung des Fonds sind also vergleichsweise restriktive Bedingungen an die Flächenauswahl zu knüpfen. Dazu zählt vor allem ein hohes Wertsteigerungspotenzial. Dies muss umso höher sein, je stärker das Liquiditätsmanagement beim Fonds liegt. Grundsätzlich sollten die Zahlungen an das Fondsmanagement möglichst stark an den Erfolg des Vorhabens gekoppelt werden. Die festen Vergütungsbestandteile sollten daher eher gering sein, die variablen Bestandteile ab Erreichen einer *hurdle rate* einen möglichst hohen Anteil ausmachen.

Durch Aufnahme von Fremdkapital könnte eine höhere Rendite für die Fondsinvestoren erreicht werden. Dies setzt allerdings voraus, dass der Zinssatz vergleichsweise niedrig ausfällt, um keinen negativen Hebel zu erzeugen. Hierzu werden in der Regel öffentliche Garantien oder Bürgschaften notwendig sein, sofern es sich nicht ohnehin um öffentliche Kreditprogramme handelt, die genutzt werden.

In vielen Fällen wird eine stärkere öffentliche Beteiligung notwendig sein. Dies kann z.B. über eine Abnahmegarantie für die Grundstücke geschehen. Ein anderer Weg bestünde darin, dass die öffentlichen Partner sich am Fonds als Kommanditisten beteiligen (z.B. über eine Sacheinlage), dabei jedoch eine asymmetrische Gewinn- und Risikoverteilung akzeptieren. Ohne derartige weitere öffentliche Unterstützungsmaßnahmen ist ein privatwirtschaftliches Fondsmodell in der Anwendung auf relativ starke Immobilienmärkte und wenige Projekttypen (z.B. Einzelhandel, extrem starker Handlungsdruck des Eigentümers) beschränkt.

3.7.2 Machbarkeit eines Flächenfonds in Hannover

Bei den Modellrechnungen für Hannover wurden insgesamt 8 Flächen bzw. Gebiete näher betrachtet. Bei näherer Untersuchung der Flächen zeigte sich jedoch, dass einige aufgrund des geringen Wertsteigerungspotenzials für einen privatwirtschaftlichen Fonds nicht in Frage kämen (s. Kap. 3.1.5). Das Flächenangebot in Hannover ist damit eindeutig zu gering. Um eine ausreichende Auswahl für den Fonds zu haben, müssten mindestens 25 geeignete Flächen vorhanden sein, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass alle Grundstücke zu für den Fonds akzeptablen Konditionen erworben werden können.

Im Rahmen der Modellierung wurden die ausgewählten Brachflächen mit höherem Wertsteigerungspotenzial weiter untersucht. Dabei zeigte sich, dass auch diese Flächen kein ausreichendes Aufwertungspotenzial aufweisen (s. Tab. 6). Bei diesen Grundstücken wären Konzessionen der Grundstückseigentümer und/ oder stärkere öffentliche Unterstützungen notwendig, wenn die Rendite von 8 % erreicht werden soll.⁶⁰ Bei der ersten Fläche ergibt sich im optimalen Umnutzungsszenario, das für durchaus realisierbar erachtet wurde, im Mittel immer noch ein negativer Kapitalwert bei einem Kalkulationszinssatz von 8 % (-734.501 Euro). Ein risikoneutraler Anleger würde das Investment in diesem Fall im Gegensatz zur Basisvariante jedoch durchführen: Der Kapitalwert liegt über Null (231.649 Euro). Erwirbt der Nachnutzer die Entwicklungsgesellschaft – man spricht in diesem Zusammenhang von einem 'Share Deal' – und nicht das Grundstück, so verbessert sich die Wirtschaftlichkeit. Eine Rendite von 8 % wird aber erst dann erreicht, wenn die öffentliche Hand eine Abnahmegarantie übernimmt. Der Kapitalwert weist hier im Mittel ein positives Ergebnis auf (279.252 Euro). Nutzt man die Standardabweichung als Risikomaß, wird zudem deutlich, dass das Risiko für die Investoren in diesem Fall erheblich geringer ist (Standardabweichung: 896.447 Euro gegenüber 976.253 Euro in der Basisvariante).

Einige Varianten wurden auch für die zweite Fläche durchgespielt. Würde die öffentliche Hand Planungsleistungen übernehmen oder das Projektmanagement diese nicht berechnen, würde sich das Ergebnis leicht verbessern. Im Idealfall, d.h. wenn zusätzlich eine Abnahmegarantie bestünde, ein Share Deal möglich wäre und der Wert des Grundstücks nach Flächenaufbereitung real erheblich erhöht werden könnte (193 €/m² gegenüber 135 €/m² in der Basisvariante), ergäbe sich im Mittel ein positiver Kapitalwert bei einem Kalkulationszinssatz von 8 %. Erst dann würde also die Zielrendite erreicht.

⁶⁰ Die Modellrechnungen erfolgten hier lediglich auf Objektebene, da nicht ausreichend Flächen für Berechnungen auf Fondsebene identifiziert werden konnten. Abzuziehen sind folglich noch Kosten für das Fondsmanagement. Andererseits ist bei einer öffentlichen Abnahmegarantie das Risiko deutlich geringer. Damit dürften auch die Renditeanforderungen niedriger sein. Zu den Modellannahmen im Einzelnen s. Abschlussbericht des Vorhabens 0330738C, Degenhart et al. 2009.

Tabelle 6

Ergebnisse von Simulationsrechnungen für fondsgeeignete Flächen in Hannover mit höherem Wertsteigerungspotenzial

FLÄCHE 1			
Varianten	Kapitalwert (Risikoneutralität)	Kapitalwert (r = 8%)	Streuung des Kapitalwerts (r = 8%)
Basisvariante	-1.234.698	-1.848.386	976.253
slv_fu=190 €/m ²	-693.645	-1.434.622	1.086.940
slv_fu=240 €/m ²	231.649	-734.501	1.254.820
Share Deal, slv_fu=240 €/m ²	686.508	-393.864	1.459.131
Ideale Variante	1.700.343	279.252	896.447
<i>Basisvariante: Wert nach Flächenaufbereitung (slv_fu) = 165 €/m²</i>			
<i>Ideale Variante: Mit Abnahmegarantie, Share Deal, slv_fu=240 €/m²</i>			
FLÄCHE 2			
Varianten	Kapitalwert (Risikoneutralität)	Kapitalwert (r = 8%)	Streuung des Kapitalwerts (r = 8%)
Basisvariante	-888.875	-1.062.244	477.523
Übernahme der Planungskosten	-770.828	-900.298	458.694
Ideale Variante	479.713	5.656	423.872
<i>Basisvariante: inkl. Kaufpreisstundung bis Projektabschluss zu i = 1%, slv_fu=135 €/m²</i>			
<i>Ideale Variante: Share Deal, mit Abnahmegarantie, ohne Planungskosten für Entwicklung und Umnutzung, höherer Wert nach Flächenaufbereitung (slv_fu=193 €/m²)</i>			
FLÄCHE 3			
Varianten	Kapitalwert (Risikoneutralität)	Kapitalwert (r = 8%)	Streuung des Kapitalwerts (r = 8%)
Basisvariante	-2.352.359	-3.953.544	2.496.382
Übernahme der Planungskosten	-2.052.929	-3.662.448	2.482.601
Share Deal	-2.151.425	-3.817.218	2.603.971
Ideale Variante(1)	-24.052	-2.310.891	1.629.793
Ideale Variante(2)	3.252.741	132.983	2.019.132
<i>Basisvariante: Wert nach Flächenaufbereitung (slv_fu) = 190 €/m²</i>			
<i>Ideale Variante(1): Share Deal, mit Abnahmegarantie, ohne Planungskosten für Entwicklung und Umnutzung</i>			
<i>Ideale Variante(2): Share Deal, mit Abnahmegarantie, ohne Planungskosten für Entwicklung und Umnutzung, höherer Wert nach Flächenaufbereitung (slv_fu=240 €/m²)</i>			

r: Kalkulationszinsfuß; Ergebnisse bei n = 100.000 Simulationsdurchläufen

Auch bei den Simulationsrechnungen für die dritte Fläche zeigt sich die leichte Ergebnissteigerung in der Variante ohne Planungskosten für Flächenentwicklung und Umnutzung. Etwas weniger groß sind die Verbesserungen bei einem Share Deal gegenüber der Basisvariante. Durch eine öffentliche Abnahmegarantie zusätzlich zu den beiden zuvor genannten Fallkonstellationen wäre selbst für risikoneutrale Investoren noch nicht ganz die Wirtschaftlichkeit gegeben. Auch in dieser Variante zeigt sich jedoch die deutlich Reduktion des Risikos. Die Zielrendite von 8 % wird erst bei einer weiteren Grundstückswertsteigerung (240 €/m² gegenüber 190 €/m² in der Basisvariante) erreicht.

4 Fazit: Realisierbarkeit des Brachflächen-Fonds

Im Rahmen des Forschungsprojektes wurden ein Konzept für einen privatwirtschaftlichen Brachflächen-Fonds entwickelt und die dazu gehörenden betriebswirtschaftlichen und rechtlichen Anforderungen formuliert. Daraus wurden zum einen allgemeine Erfolgsbedingungen für einen privatwirtschaftlichen Fonds abgeleitet (s. Kap. 3.7.1). Zum anderen gingen die formulierten Rahmenbedingungen und Risiken in ein Zahlungsstrommodell ein, mit dessen Hilfe die Wirtschaftlichkeit unterschiedlicher Gestaltungsvarianten simuliert wurde. Gezeigt wurde, dass ein privatwirtschaftliches Fondsmodell grundsätzlich umsetzbar ist.

Wirtschaftlichkeitsberechnungen anhand von 11 Testflächen bzw. 8 Gebieten in Hannover ergaben jedoch, dass ein solcher privatwirtschaftlicher Brachflächen-Fonds in Hannover nicht realisierbar wäre: Es konnten zu wenige potenziell geeignete Fonds-Flächen identifiziert werden. Die erforderliche Rendite von mindestens 8 % lässt sich mit den ausgewählten Testflächen und unter den festgestellten Rahmenbedingungen nicht erwirtschaften (s. Kap. 4.1). Es zeigte sich zudem, dass auch über Hannover hinaus nur sehr begrenzte Anwendungsmöglichkeiten für das Finanzierungsinstrument 'Brachflächen-Fonds' bestehen dürften, vor allem dann wenn die Umsetzung auf eine Kommune beschränkt erfolgen soll. Für die Realisierung des Fonds werden Flächen benötigt, die ein erhebliches Wertsteigerungspotenzial aufweisen und sich gut vermarkten lassen. Dies würde voraussichtlich durch einen stärkeren Immobilienmarkt mit höheren Grundstückswerten (wie bspw. in Hamburg oder Stuttgart) begünstigt. Etwas anders sähe es bei Auflösung des kommunalen Fokus aus, hier wäre ein größerer Spielraum gegeben, da es zu einer größeren Streuung des Risikos käme. Für den Einsatz des Instrumentes innerhalb einer Kommune wie verteilt über mehrere Kommunen wären deutliche Anpassungen bzw. Veränderungen am Konzept nötig (s. Kap. 4.2).

4.1 Hemmnisse bei der Umsetzung des Brachflächen-Fonds in Hannover

- **fehlende planerisch-analytische Grundlagen**

Eine wesentliche Erschwernis für die Umsetzung des Brachflächen-Fonds in Hannover wird darin gesehen, dass qualifizierte Flächeninformationen zu den Potenzialen und Hemmnissen der Brachen in den meisten Fällen nicht vorliegen. Im Projekt wurden durch BraFIS zwar wichtige Grundlagen zum Thema Flächeninformation erbracht, jedoch sind darüber hinausgehende, vertiefende Informationen dringend erforderlich. Insbesondere Untersuchungen zu den Kosten der Flächenaufbereitung sowie weitergehende Machbarkeitsstudien und planerische Gesamtkonzeptionen haben sich als unabdingbar für die Bestimmung der Eignung unterschiedlicher Finanzierungsinstrumente erwiesen – und damit auch möglicher Fondsvarianten.

- **geringe Wertsteigerung durch Grundstücksentwicklung in Hannover**

Es ist gelungen, in mehreren Schritten 11 grundsätzlich geeignete Fonds-Flächen zu identifizieren. Jedoch ergaben die weiteren Analysen und Modellrechnungen ein zu geringes Aufwertungspotenzial für diese Flächenauswahl.

Die Aufwertungsmöglichkeiten werden durch die typischen Lagenachteile der meisten Brachen bzw. durch ihr Umfeld stark eingeschränkt: Es handelt sich überwiegend um kleinere Flächen in gewerblich geprägten Gebieten, wo sich die bisherigen Nutzungen zurückziehen.

Bei neuen Gewerbenutzungen können die Flächenaufbereitungskosten nicht gedeckt werden. Andere Nutzungsideen fehlen. Höherwertige Nutzungen sind ohne die Entwicklung bzw. Umstrukturierung gesamter Gebiete selten möglich. Die Entwicklung ganzer Gebiete ist grundsätzlich über einen Brachflächen-Fonds denkbar, bringt jedoch höhere Finanzierungsvolumina mit sich und macht eine Verringerung der Risiken (a) über eine Streuung mittels Ausweitung des geografischen Fokus und/ oder (b) durch stärkere öffentliche Risikoübernahmen erforderlich. Der Planungsaufwand ist zudem für Gebietsentwicklungen viel höher.

Auch die relativ niedrigen Grundstückswerte in Hannover und die im Vergleich zu einigen Wachstumsregionen, wie Hamburg, Stuttgart und München, schwache Flächennachfrage sind ein Hindernis für den Fonds-Erfolg. Wäre das Preisniveau generell höher, so wären geringere Wertsteigerungen nötig, um die Zielrendite zu erreichen (s. Kap. 3.7.1).

- ***kein günstiger Einkauf privater Grundstücke***

Da das Wertsteigerungspotenzial bei den Flächen in Hannover begrenzt ist, stellt der günstige Einkauf einen zentralen Renditehebel dar. Angesichts der geringen Anzahl potenzieller Fondsflächen erschweren die geringe Verkaufsbereitschaft der überwiegend privaten Eigentümer und ihre oftmals überhöhten Preisvorstellungen die Umsetzung eines Brachflächen-Fonds in Hannover erheblich. So lange kein Handlungsdruck bzw. -wille auf Seiten der Eigentümer besteht, ist der vorgesehene 'kostengünstige' Ankauf von Flächen durch den Fonds nicht möglich. Somit fällt dieser Renditehebel aus. Die Kommune hat zwar ihre Bereitschaft zum Verkauf von Flächen signalisiert, besitzt aber nur sehr wenige Brachflächen.

- ***Fremdkapital nur bei öffentlicher Bürgschaft, keine passenden öffentlichen Darlehensprogramme***

Ein weiterer Renditehebel ist der Einsatz von Fremdkapital, der jedoch nur bei besonders günstigen Konditionen betriebswirtschaftlich sinnvoll ist. Um solche Konditionen zu erreichen, wäre eine Bürgschaft der Kommune erforderlich. Von den kommunalen Akteuren in Hannover wurde die Übernahme einer Bürgschaft aber abgelehnt. Es gibt zudem kein öffentliches Darlehensprogramm speziell für Flächenrecyclingvorhaben.

- ***keine umfassende Abnahmegarantie für die Fondsflächen***

Ein Ausweg bei Wegfall der zuvor genannten Renditehebel wäre die Übernahme einer Abnahmegarantie durch die beteiligte Kommune für die durch den Fonds sanierten Flächen. In der Projektkommune wurde diese Möglichkeit aber nur für einzelne Flächen gesehen. Als umfassender Renditehebel ist die Abnahmegarantie deshalb in Hannover nicht geeignet.

4.2 Anpassungen des Fonds-Konzepts

Für eine Umsetzung des Brachflächen-Fonds müssten Anpassungen am Fondsmodell vorgenommen werden, da er in der konzipierten Form in den meisten Kommunen nicht realisierbar sein dürfte. Die im Folgenden skizzierten Gestaltungsvarianten unterscheiden sich wesentlich von den Ausgangsüberlegungen des Forschungsvorhabens, insbesondere zur privatwirtschaftlichen Finanzierung und zur Beschränkung auf eine Kommune, Aussagen zu ihrer Realisierbarkeit können aus diesem Grund nicht getroffen werden.

- **regionale Ausweitung**

Werden Flächen außerhalb der Landeshauptstadt Hannover mit in den Blick genommen, könnte sich ein ausreichendes Flächenpotenzial ergeben. Um Aussagen darüber treffen zu können, wie weit der Wirkungsbereich ausgedehnt werden müsste, wären ausgedehnte Untersuchungen zum Brachflächeninventar, wahrscheinlich mindestens auf Ebene des Landes Niedersachsen, notwendig.

Die regionale Ausweitung hätte zur Folge, dass mit mehreren Kommunen eine Public Private Partnership organisiert werden müsste. Denkbar wäre eine PPP sowohl auf der Fondsebene (analog zum Flächenfonds, s. Kap. 2.3) als auch nur auf der Projektebene, was voraussichtlich weniger Aufwand bedeuten würde. Je mehr Kommunen gesellschaftsrechtlich und/ oder organisatorisch in den Fonds eingebunden werden sollen, desto größer würde der Koordinationsaufwand.

- **Ausdehnung auf weitere Phasen im Immobilienlebenszyklus**

Da für den Hochbau oder sogar die weitere Vermietung der Objekte zusätzliche Kompetenzen eingebunden werden müssten und längere Laufzeiten im Allgemeinen nicht im Interesse privater Anleger sind (s. Kap. 2.1), wurde für den Brachflächen-Fonds im Rahmen des Projektes eine Beschränkung auf die Flächenaufbereitung vorgenommen. Im Laufe der Projektbearbeitung ergaben sich allerdings, insbesondere in Gesprächen mit Grundstücksentwicklern, Hinweise darauf, dass mit Hochbau bessere Renditen erwirtschaftet werden könnten. Diese wurden im Rahmen des Projektes nicht weiter verfolgt, da dafür ein in wesentlichen Punkten geändertes Fonds-Konzept notwendig gewesen wäre. Würden die Aktivitäten des Fonds auf weitere Phasen im Immobilienlebenszyklus (Hochbau, Vermietung) ausgedehnt, wäre wahrscheinlich eine Aufteilung in zwei Fondsphasen sinnvoll: Ein erster Abschnitt der Flächenaufbereitung mit stärkerer öffentlicher Beteiligung und ein sich anschließender, stärker von Privaten getragener zweiter Abschnitt. In diesem Fall könnten die Risiken begrenzt und die Projektlaufzeiten für private Investoren überschaubar gehalten werden.

- **stärkere öffentliche Beteiligung (Stadtentwicklungsfonds)**

Um die Rentabilität des Fonds zu erhöhen, könnte auch eine stärkere öffentliche Beteiligung, als im ursprünglichen Projektansatz vorgesehen, eingeplant werden. Durch die höhere öffentliche Beteiligung könnten das Risiko und damit die Renditeerwartungen Privater reduziert werden. Die öffentlichen Mittel könnten ggf. auch genutzt werden, um einen Leverage-Effekt zu erzeugen (s. Kap. 2.4).

Da Mittel aus dem kommunalen Haushalt derzeit in den meisten Kommunen nicht zur Verfügung stehen, ist die Initiative JESSICA der EU in diesem Zusammenhang besonders interessant. Diese eröffnet die Möglichkeit, über einen Stadtentwicklungsfonds EFRE-Strukturfondsmittel in Form rückzahlbarer Finanzierungen (insbes. Darlehen, Beteiligungen, Garantien) für nachhaltige, integrierte Stadtentwicklungsprojekte zu nutzen. Sollten bei dieser Lösung private Investoren auf Fondsebene eingebunden und auch Flächen mit geringerem Wertsteigerungspotenzial aufgenommen werden, wäre eine asymmetrische Gewinnverteilung denkbar. Dabei werden bis zum Erreichen einer Zielrendite vorrangig die Privaten bedient. An darüber hinaus gehenden Überschüssen partizipieren in stärkerem Maße die öffentlichen Beteiligten.

Voraussetzung für einen stärker öffentlich finanzierten Fonds wäre zunächst, dass die notwendige politische Unterstützung sowohl auf kommunaler, regionaler und insbesondere auf Landesebene gewonnen wird. Es müsste ein Konsens über den Fonds-Zweck, die Ziele, Schwerpunkte, die Organisation und vor allem über die Entscheidungsmodalitäten hergestellt werden. Für die Kommunen bedarf es größtmöglicher Transparenz sowohl bei der Konzeption als auch beim Betrieb eines Stadtentwicklungsfonds, um nicht ungewollt Steuerungskompetenz in der Stadtplanung abzugeben.

Für einen Stadtentwicklungsfonds würden ebenso wie für einen privatwirtschaftlichen Fonds planerische Grundlagen im Sinne von 'Integrierten Stadtentwicklungskonzepten' bzw. 'Regionalen Entwicklungskonzepten' sowie qualifizierte Flächeninformationen benötigt. In vielen Fällen, so auch in Hannover, wären umfangreiche Vorarbeiten, Erkundungen und Machbarkeitsstudien notwendig, um das Flächenpotenzial zu identifizieren und Nutzungskonzepte zu entwickeln.

Anzumerken ist ferner, dass die EFRE-Strukturmittel zurückfließen müssen, um für weitere Projekte zur Verfügung zu stehen. Daher müssten zumindest die eingesetzten Mittel und ggf. zusätzlich die Renditen für die privaten Anleger erwirtschaftet werden.

4.3 Ausblick: Rahmenbedingungen für die Revitalisierung von Brachflächen

Aus der Perspektive der Projektkommune Hannover wird ein grundsätzliches Problem im Brachflächenbestand gesehen, der in viel stärkerem Maße als erwartet Flächen umfasst, die sich (noch) nicht für einen privatwirtschaftlichen Brachflächen-Fonds eignen. Auf den Flächen sind in der Regel komplexe Problemlagen der Stadtentwicklung zu lösen, was eine intensive Auseinandersetzung mit jeder einzelnen Fläche erfordert. Die bisher vorliegenden Erkenntnisse, u.a. zur Altlastensituation und zu den Kosten für die Flächenaufbereitung, sind hierfür allerdings nicht detailliert genug. Es fehlen auch Untersuchungen zu den Entwicklungsperspektiven der Flächen.

Die Analyse des Brachflächenangebots im Rahmen des Projekts 'Nachhaltiges Flächenmanagement Hannover' hat gezeigt, dass sich dieses in Hannover vor allem aus Flächen mit geringem Wertsteigerungspotenzial zusammensetzt.

Damit Entscheidungen über sinnvolle Mobilisierungsstrategien - privatwirtschaftliche oder regionale Brachflächen-Fonds und öffentliche Stadtentwicklungsfonds eingeschlossen - getroffen werden können und ein gezielter Einsatz von Fördermitteln möglich wird, sind zunächst wichtige Grundlagen zu schaffen:

Die Ansätze aus dem Bereich Flächeninformation müssen weiterentwickelt werden. Bedarf besteht hier vor allem an detaillierten Flächenanalysen und Vorplanungen (s.o.).

Die Kompetenzen für Flächenrecycling innerhalb der Verwaltung müssen ausgebaut werden, damit Koordinierungs- und Steuerungsaufgaben besser bzw. effizienter wahrgenommen werden können. Ein Schlüssel für ein erfolgreiches Flächenrecycling wird in der disziplinübergreifenden Zusammenarbeit gesehen. Um die vielschichtigen Probleme von Altstandorten zu lösen, müssen altlastenfachlicher, ökonomischer sowie planerischer Sachverstand produktiv zusammengeführt werden. Hierzu zählen auch die frühzeitige Beteiligung der relevanten Akteure und ein professionelles Projektmanagement.

Von zentraler Bedeutung sind übergeordnete politische Strategien zur Innenentwicklung und zum Flächenrecycling. Sie sind die Voraussetzung für die Erarbeitung Integrierter Stadtentwicklungskonzepte und von fachplanerischen Beiträgen (Masterplan Flächenrecycling). Herausforderungen für Hannover ergeben sich z.B. in der Betrachtung von Brachflächen in Gebietszusammenhängen, da eine nachhaltige Flächenentwicklung i.d.R. nur durch eine strukturelle Erneuerung und Weiterentwicklung ganzer Gebiete erfolgen kann.

5 Literatur

- ACHLEITNER A.-K. 2001: Handbuch Investment-Banking, 2. Aufl., Wiesbaden
- BBR 2006: Ergebnisse einer Akteursbefragung zur Flächenkreislaufwirtschaft in den Plan-spielregionen Stuttgart, Mölln, Rheinhessen-Nahe, Duisburg und Nordthüringen. Ex-WoSt-Forschungsfeld 'Fläche im Kreis', Göttingen/Darmstadt
- BBR 2004b: Privatwirtschaftliche Akteure und Wiedernutzung von Brachflächen. Ferber, Uwe. Deutsches Institut für Urbanistik – difu in Kooperation mit Projektgruppe Stadt+Entwicklung. Ferber, Graumann und Partner, Leipzig sowie Sonderforschungs-gruppe Institutionenanalyse (sofia), Göttingen/Darmstadt
- BEHRENDT D., FIEDRICH G. & KLEINHÜCKELKOTTEN S. 2010: Nachhaltiges Flächenmanage-ment Hannover. Analyse und Definition der Interessen der relevanten Akteure und der daraus folgenden Bedingungen für die Gestaltung der Finanzierungskonstruktion. ECO-LOG-Bericht 2010/01, Hannover
- BEHRENDT D., KLEINHÜCKELKOTTEN S., KLOTEN M. & NEITZKE H.-P. 2010: Kriterien für die Nachhaltigkeit der Nutzung und die Vermarktbarkeit städtischer Brachflächen, in: Frerichs S., Lieber M., Preuß Th. (Hrsg.): Flächen- und Standortbewertung für ein nachhaltiges Flächenmanagement. Methoden und Konzepte, Beiträge aus der REFINA-Forschung, Reihe REFINA Band V, Berlin
- BMVBS/BBR (HRSG.) 2007: Private Eigentümer im Stadtumbau. In Werkstatt: Praxis, H. 47
- BÖHME C., HENCKEL D., BESECKE A. 2006: Brachflächen in der Flächenkreislaufwirtschaft (Expertise). Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. BBR (Hrsg.) Berlin
- BRAUN J., SAMTLEBEN J. & SCHNAKENBURG P.V. 2008: Analyse von kleinen und mittleren Un-ternehmen (KMU) und Analyse von Eigentümern kleiner und mittlerer Flächen (KMF). Wiss. Bericht Nr. 2008/13 (VEG 33) des REFINA-Projekts 'Kleine und mittlere Unterneh-men entwickeln kleine und mittlere Flächen' (KMU entwickeln KMF), Stuttgart
- CLAUSEN S. 2008: Versicherungen für Vorhaben im Bereich des Flächenrecycling, in: Atlas-ten-Spektrum 17, Nr. 6, S. 249-256
- DEGENHART H. 2006: Die Finanzierung des Flächenrecyclings durch Kreditinstitute, in: Atlas-ten-Spektrum 15, Nr. 6, S. 281-285
- FAUST M. 2006: Angebot von geschlossenen Fonds im Private Banking und Wealth Mana-gement. In: Brost H. & Faust M. (Hrsg.): Private Banking und Wealth Management: 459-477
- FORUM NACHHALTIGE GELDANLAGEN E.V. 2008: Statusbericht Nachhaltiger Anlagemarkt 2008 Deutschland, Österreich und die Schweiz. Berlin [http://www.forum-ng.de/upload/pdf/Interne_Studien/Statusbericht_FNG_2008.pdf]
- FUNKE C., JOHANNING L. & RUDOLPH B. 2006: Verlust- und Risikopräferenzen institutioneller Anleger. Studie in Zusammenarbeit mit Union Investment, Union Investment, Frankfurt am Main [http://institutional.union-investment.de/docme/service/uin/959ac246fe3450a0f02ca871f6ede874.0.0/Studie_Risikomanagement_11.pdf]
- GUTACHTERAUSSCHUSS FÜR GRUNDSTÜCKSWERTE HANNOVER 2008: Grundstücksmarktbericht 2008 für die Region Hannover
- HAUPT F. & HILGER T. 2006: Das Family Office: Integrierter Dienstleister oder strategischer Berater. WHU Forschungspapier Nr. 113, Vallendar
- LANDESBETRIEB FÜR STATISTIK UND KOMMUNIKATIONSTECHNOLOGIE NIEDERSACHSEN [<http://www1.nls.niedersachsen.de/statistik/>]
- LOIPFINGER S. 2007: Marktanalysen der Beteiligungsmodelle. Rosenheim
- MAECENATA STIFTUNGSDATENBANK 2008 [<http://www.maecenata.eu>]
- MERRILL LYNCH & CAPGEMINI (Merrill Lynch, Pierce, Fenner & Smith Incorporated and Cap-gemini) 2008: World Wealth Report 2008
- NATTER A. 2003: Private Equity und Venture Capital als private Vermögensanlage. Frankfurt

NIEDERSÄCHSISCHES LANDESAMT FÜR STATISTIK 2002-2008: Bautätigkeit 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006. Statistische Berichte Niedersachsen
[<http://www.nls.niedersachsen.de/>]

NGUYEN T. 2007: Grenzen der Versicherbarkeit von Katastrophenrisiken. Erweiterungsmöglichkeiten durch Rückversicherung, Katastrophenanleihen und Versicherungsderivate, Wiesbaden

REGION HANNOVER 2008: Trends & Fakten 2008 [http://www.unternehmerbuero-hannover.de/dl_veroeffentlichung.html]

TYTKO D. 1999: Grundlagen der Projektfinanzierung, Stuttgart

WOLF B. 2003: Projektfinanzierung – die klassische Variante der Cash-Flow-Finanzierung, in: Wolf, Birgit / Hill, Mark / Pfaue, Michael (Hrsg.): Strukturierte Finanzierungen. Projektfinanzierung – Buy-out-Finanzierung – Asset-Backed-Strukturen, Stuttgart, S. 59-122

Abkürzungsverzeichnis

B-Plan	Bebauungsplan
BauGB	Baugesetzbuch
BraFIS	Brachflächeninformationssystem
BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung (& Co. = Compagnie)
HNWI	High Net Worth Individuals
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland
JESSICA	Joint European Support of Sustainable Investments in City Areas
KG	Kommanditgesellschaft
LV	Lebensversicherungen
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
REPE	Real Estate Private Equity Fonds
PPP	Public Private Partnership

Namensverzeichnis

BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BVT	Beratungs-, Verwaltungs- und Treuhandgesellschaft für internationale Vermögensanlagen mbH
DB	Deutsche Bahn
DBM	Delbrück Bethmann Maffei
DFH	Deutsche Fonds Holding
HCI	Hanseatische Capitalberatungsgesellschaft mbH
HGA	Capital Grundbesitz und Anlage GmbH
IVG	Industrieverwaltungsgesellschaft mbH
MPC	Münchmeyer Petersen Capital

Brachflächen-Fonds

Entwicklung und Überprüfung eines privatwirtschaftlichen Fonds-Konzepts zur Mobilisierung von Brachflächen in Hannover

Bericht zum BMBF-Projekt
'Nachhaltiges Flächenmanagement Hannover'



**Nachhaltiges Flächenmanagement
Hannover**

Impressum

Autorinnen und Autoren

Dieter Behrendt (ECOLOG-Institut)
Sabine Clausen (Leuphana Universität Lüneburg)
Prof. Dr. Heinrich Degenhart (Leuphana Universität Lüneburg)
Gesa Fiedrich (ECOLOG-Institut)
Lars Holstenkamp (Leuphana Universität Lüneburg)
Dr. Silke Kleinhückelkotten (ECOLOG-Institut)
Marlies Kloten (Landeshauptstadt Hannover)

ISBN 978-3-9807954-7-0

Stand Juli 2010



Das Vorhaben wurde gefördert von der Förderinitiative 'Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)' des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen des Programms 'Forschung für die Nachhaltigkeit'.