

Nischwitz, Guido (Ed.); Andreas, Verena (Ed.)

Research Report

Stadtentwicklungsfonds: Ein neues Instrument zur Unterstützung nachhaltiger Stadtentwicklung?

Arbeitsberichte der ARL, No. 26

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Nischwitz, Guido (Ed.); Andreas, Verena (Ed.) (2019) : Stadtentwicklungsfonds: Ein neues Instrument zur Unterstützung nachhaltiger Stadtentwicklung?, Arbeitsberichte der ARL, No. 26, ISBN 978-3-88838-421-9, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover,
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-42195>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/197303>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/>

Arbeitsberichte der ARL 26

STADTENTWICKLUNGSFONDS

Ein neues Instrument zur Unterstützung
nachhaltiger Stadtentwicklung?

Guido Nischwitz, Verena Andreas (Hrsg.)

AKADEMIE FÜR
RAUMFORSCHUNG UND
LANDESPLANUNG

Arbeitsberichte der ARL 26

STADTENTWICKLUNGSFONDS

Ein neues Instrument zur Unterstützung
nachhaltiger Stadtentwicklung?

Guido Nischwitz, Verena Andreas (Hrsg.)

Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Die Beitragsentwürfe der Autorinnen und Autoren wurden in der Arbeitsgruppe „Stadtentwicklungsfonds“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bremen / Hamburg / Niedersachsen / Schleswig-Holstein mehrfach diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Das Manuskript wurde darüber hinaus einer wissenschaftlichen Begutachtung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Gutachterempfehlungen der Geschäftsstelle der ARL zur weiteren Bearbeitung und zur Veröffentlichung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Geschäftsstelle der ARL:

WR I „Gesellschaft und Kultur“

Dr. Martin Sondermann, sondermann@arl-net.de

Arbeitsberichte der ARL 26

ISBN 978-3-88838-421-9 (PDF-Version)

ISSN 2193-1283 (PDF-Version)

Die PDF-Version ist unter shop.arl-net.de frei verfügbar (Open Access).

CC-Lizenz BY-ND 3.0 Deutschland

ISBN 978-3-88838-422-6 (Print-Version)

ISSN 2193-1542 (Print-Version)

Druck: Books on Demand GmbH, 22848 Norderstedt

Verlag der ARL – Hannover 2019

Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Sprachliches Lektorat: C. M. Hein

Satz und Layout: G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung für die Netzpublikation:

Nischwitz, Guido; Andreas, Verena (Hrsg.) (2019):

Stadtentwicklungsfonds – Ein neues Instrument zur Unterstützung nachhaltiger Stadtentwicklung?

Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 26.

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-42195>

ARL

Akademie für Raumforschung

und Landesplanung

Vahrenwalder Straße 247

30179 Hannover

Tel. +49 511 34842-0

Fax +49 511 34842-41

arl@arl-net.de

www.arl-net.de

INHALT

Stadtentwicklungsfonds – ein neues Instrument zur Unterstützung nachhaltiger Stadtentwicklung? Einführung Guido Nischwitz, Verena Andreas _____	3
I Stadtentwicklungsfonds in Europa	
Stadtentwicklungsfonds in der EU: Funktionsweise und Implementierung der JESSICA-Initiative in den Mitgliedstaaten Verena Andreas _____	17
Stadtentwicklungsfonds als Instrumente der unternehmerischen Stadt? Verena Andreas _____	38
Umsetzung der JESSICA-Fonds in Manchester und Den Haag Colin Beyer _____	60
II Stadtentwicklungsfonds in Deutschland – Potenzielle Anwendungsbereiche und „Tauglichkeitsprüfungen“	
Stadtentwicklungsfonds in Deutschland – Hemmnisse und Erfolgsfaktoren Guido Nischwitz _____	85
Stadtentwicklungsfonds als Instrument zur Entwicklung von Brachflächen im Gewerbebereich Alexander Skubowius, Ralph Bruns _____	112
Revitalisierung des Immobilienbestandes in Klein- und Mittelstädten durch einen revolvingierenden Stadtentwicklungsfonds Klaus Mensing _____	123
Überlegungen zur Einführung eines revolvingierenden Stadtentwicklungsfonds in Leipzig im Rahmen des Projektes CSI Europe Margrit Beier, Colin Beyer, Bernhard Faller, Ute Gläser _____	136
Kurzfassung / Abstract _____	153

Guido Nischwitz, Verena Andreas

STADTENTWICKLUNGSFONDS – EIN NEUES INSTRUMENT ZUR UNTERSTÜTZUNG NACHHALTIGER STADTENTWICKLUNG? EINFÜHRUNG

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Finanzierungsinstrument Stadtentwicklungsfonds
- 3 Ein Instrument zur Unterstützung einer nachhaltigen Stadtentwicklung?
Bisherige Erfahrungen und Erkenntnisse
- 4 Stadtentwicklungsfonds als Thema einer Arbeitsgruppe
Literatur

Kurzfassung

In der Stadtentwicklung wird in Europa und Deutschland seit über zehn Jahren in Ergänzung zu klassischen Finanzhilfen der Einsatz neuer Finanzinstrumente diskutiert, erprobt und umgesetzt. Stadtentwicklungsfonds zielen auf eine Unterstützung von stadtentwicklungspolitisch relevanten Vorhaben, deren öffentliche oder private Finanzierung nicht gewährleistet ist. Der Beitrag skizziert die Grundidee und Struktur eines Stadtentwicklungsfonds, fasst bisherige Erkenntnisse über dieses neue Instrument zusammen und führt in die verschiedenen Beiträge des Bandes zu Erfahrungen mit der Umsetzung ein.

Schlüsselwörter

Stadtentwicklung – Stadtentwicklungsfonds (SEF) – revolvingende Finanzierungsinstrumente – ABC-Modell – JESSICA-Initiative

Urban Development Funds – A new instrument to support sustainable urban development? Introduction

Abstract

In the field of urban development, the use of new financing instruments to complement classical financial grants has been discussed, tested and implemented for more than ten years in Europe and Germany. Urban Development Funds aim to support projects that are important for urban development policy but that are not otherwise guaranteed secure public or private finance. This paper outlines the underlying idea and structure of an urban development fund and introduces the different articles in this report, which describe experiences with the implementation of urban development funds.

Keywords

Urban Development – Urban Development Fund (UDF) – Revolving Financial Instruments – ABC-Model – JESSICA-Initiative

1 Einleitung

Vor mehr als zehn Jahren wurde von der Europäischen Union mit JESSICA¹ ein neues Finanzinstrument aufgelegt, das die Implementierung von Stadtentwicklungsfonds in den Mitgliedsstaaten befördern sollte. Damit wurde gleichzeitig versucht, einen Anstoß für einen Paradigmenwechsel in der europäischen Stadtentwicklungspolitik zu geben: von einer rein zuschussbasierten Förderpraxis hin zu einer kreditbasierten, stärker auf unternehmerisches Engagement setzenden (neoliberal ausgerichteten) Unterstützung von Stadtentwicklung. Während in anderen europäischen Staaten Stadtentwicklungsfonds mittlerweile verstärkt aufgelegt werden, ist das neue Finanzinstrument in Deutschland bislang kaum zur Anwendung gekommen. Die konkrete Umsetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten hängt im Wesentlichen von den nationalen Planungssystemen und Traditionen, der lokalen administrativen Einbettung, den agierenden Akteuren sowie den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und welchen Beitrag Stadtentwicklungsfonds (SEF) in Deutschland als neues Instrument zur Unterstützung einer integrierten und nachhaltigen Stadtentwicklung leisten können und welche Erfahrungen und Erkenntnisse hierzu vorliegen.

Integrierte und nachhaltige Stadtentwicklung ist eine Aufgabe, die der Staat bzw. die öffentliche Hand, die lokale Wirtschaft und die Bürgerinnen und Bürger nur gemeinsam bewältigen können. Dies beinhaltet zum einen die Herausforderung, adäquate Governance-Strukturen auszubilden, und zum anderen, eine ausreichende Finanzierung zur Umsetzung der Strategien, Maßnahmen und Projekte zu gewährleisten. Dabei müssen auch die zentralen städtischen Politik- und Handlungsfelder im politischen Mehrebenensystem koordiniert werden und zusammenwirken. Hierzu gehören neben der Nationalen Stadtentwicklungspolitik von Bund, Ländern und Kommunen insbesondere die regionale Struktur- und Wirtschaftspolitik der EU sowie die Bildungs-, Arbeits- und Sozialpolitik. Zur Anwendung kommen klassische, in der Regel zuschussbasierte Förderprogramme und Instrumente. Hierzu gehören beispielsweise die deutsche Städtebauförderung (u. a. Soziale Stadt, Stadtumbau) oder die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (u. a. EFRE und ESF, BIWAQ).² Gleichzeitig muss vor Ort der Finanzmitteleinsatz öffentlicher und privater Akteure gebündelt und koordiniert werden (BMVBS 2007).³

1 JESSICA-Initiative – Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (EIB 2008).

2 Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE); Europäische Sozialfonds (ESF); ESF-Bundesprogramm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier – BIWAQ“.

3 Die Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt von 2007.

In Deutschland sind zahlreiche städtische Gebiete in die Förderkulisse der bundesdeutschen Städtebauförderung und der europäischen Strukturpolitik (Priorität nachhaltige Stadtentwicklung) eingebunden. Trotz vielfältiger Interventionen und Investitionen stoßen allerdings die bisherigen Politik- und Förderangebote vor allem in strukturschwachen Stadtteilen und Quartieren (z.B. in Bremen-Nord oder in Hamburg-Wilhelmsburg) an die Grenzen ihrer Wirksamkeit. Die Kritik richtet sich gegen einen zu geringen und kurzfristigen Ressourceneinsatz, eine fehlende flexible Anwendungsmöglichkeit der Instrumente und Maßnahmen sowie eine zu starre Fördergebietskulisse. Weitere Punkte betreffen eine zu geringe Ausrichtung auf konkrete Umsetzungsaktivitäten und auf eine Verstetigung von Erfolg versprechenden Ansätzen, die häufig erst nach einer kurzen Förderlaufzeit ihre Wirkungen entfalten können.

Darüber hinaus gibt es vielfältige Herausforderungen und veränderte Rahmensetzungen, die eine Erprobung neuer Wege und innovativer Instrumente in der Stadtentwicklungspolitik sinnvoll erscheinen lassen (vgl. BMVBS 2007, 2009, 2011a; EU Kommission 2012, 2014; Plöhn/Jacob 2011):

- > die zum Teil drastischen Konsolidierungsbemühungen von Städten mit anhaltender Haushaltsnotlage (= sinkende Handlungsspielräume)
- > eine vergleichsweise geringe Finanzausstattung der bundesdeutschen Städtebauförderung⁴
- > eine Stärkung des Bereichs Stadtentwicklung in der europäischen Kohäsions- und Strukturpolitik
- > der Trend zur Abkehr von einer rein zuschussbasierten Förderpolitik in der EU, im Bund und in den Bundesländern
- > Forderungen nach Eröffnung von Entscheidungsspielräumen und finanzieller Beteiligung für private Akteure vor Ort
- > Probleme von städtischen Initiativen, Projekten und Vorhaben, die sich weder über den Markt noch durch die öffentliche Hand finanzieren bzw. realisieren lassen

Seit einiger Zeit werden daher in Politik, Verwaltung und Wissenschaft neue Instrumente diskutiert und in Modellvorhaben erprobt und ausgewertet. In den Vordergrund der Aufmerksamkeit von Politik, Verwaltung und Wissenschaft rückten deshalb vor mehr als zehn Jahren Stadtentwicklungsfonds (SEF).

4 Dabei ist zu berücksichtigen, dass in Deutschland die Finanzausstattung der Städtebauförderung nach Jahren des kontinuierlichen Abbaus seit 2014 wieder erhöht wurde.

2 Finanzierungsinstrument Stadtentwicklungsfonds

Der Einsatz von klassischen Finanzierungshilfen wird insbesondere in der regionalen Wirtschaftspolitik von EU, Bund und Ländern künftig weiter reduziert und durch neue Finanzierungsinstrumente flankiert werden. In der Stadtentwicklungspolitik gibt es in der EU seit mehr als zehn Jahren Bestrebungen und Impulse, ähnliche Ansätze von revolvierenden Finanzierungsformen zu erproben und umzusetzen.⁵

Grundidee und Ziele

Stadtentwicklungsfonds sollen – insbesondere aus Sicht der EU-Kommission – einen Beitrag zur Sicherung des Handlungsspielraums der Stadtentwicklungspolitik leisten, indem sie die Finanzierung und Umsetzung einer nachhaltigen Stadtentwicklung unterstützen (siehe Abb. 1). Dabei müssen die Anwendungs- und Projektbereiche Teil eines integrierten und nachhaltigen Stadtentwicklungskonzepts sein.

In Anlehnung an die positiven Erfahrungen von Fonds bei der Förderung von Unternehmen (u.a. Startkapitalfonds, Beteiligungsfonds) beinhalten SEF eine revolvierende Finanzierung von Vorhaben und Projekten in Form von Darlehen, Garantien/Bürgschaften und Eigenkapitalbeteiligungen. Der Vorteil der erwarteten – wenn auch begrenzten – finanziellen Rückflüsse (u.a. Garantieggebühren, Darlehenszinsen und -tilgung) liegt somit in dem erneuten Einsatz in weiteren Stadtentwicklungsprojekten. Im Vergleich zu den einmaligen Zuschüssen lässt sich so bei einem gesicherten Grundstock eines einzusetzenden Kapitals eine nachhaltige und dauerhafte Stadtentwicklung initiieren. Gleichzeitig wird eine Mobilisierung zusätzlicher privater Ressourcen und damit eine Hebelwirkung und Risikodiversifizierung erwartet. Aus der Nutzung von Kompetenzen aus dem Privat- und Finanzsektor verspricht man sich zusätzlich eine stärkere Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeit und Effizienz bei der Projektumsetzung (BMVBS 2011a).

In Ergänzung zur bisherigen zuschussbasierten Förderpolitik zielen die SEF auf eine Unterstützung von stadtentwicklungspolitisch relevanten Vorhaben, deren öffentliche oder private Finanzierung nicht gewährleistet ist. Das heißt, Stadtentwicklungsfonds greifen weder bei kommerziell wettbewerbsfähigen Vorhaben der Privatwirtschaft (z. B. Bau eines Einkaufszentrums) noch bei Projekten der öffentlichen Hand (z. B. Errichtung von Grünanlagen), die keine finanziellen Rückflüsse erwirtschaften können (BMVBS 2011a). In Anlehnung an das A-B-C-Modell des Europäischen Brachflächenforschungsverbundes CABERNET (2006) konzentrieren sich die SEF somit in ihrer Investitionsstrategie und ihren Einsatzbereichen auf sogenannte „B-Projekte“ (siehe Abb. 2). Die zu finanzierenden Vorhaben dürfen weder reine „Zuschussprojekte“ der öffentlichen Hand („C-Projekte“) noch hochrentable Vorhaben aus der Privat-

5 BMVBS (2007): Anhang 1 „Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Expertengruppe über die Kreditfinanzierung der Entwicklung von nachhaltigen Städten und Gemeinden durch die Europäische Investitionsbank (EIB)“.

„Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, bei der Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung umfassend auf Finanzinstrumente zurückzugreifen“ (EU-Kommission 2014: 4).

wirtschaft sein („A-Projekte“). Diese sogenannten B-Projekte zeichnen sich durch ein höheres Projektrisiko, eine Erwartung an ihre Kostendeckung und die Möglichkeit zu (begrenzten) Rückflüssen aus.

- Ergänzung der zuschussbasierten Zuwendungspraxis
- Finanzierung von stadtentwicklungspolitisch relevanten Vorhaben, die bislang weder öffentlich noch privat finanziert werden (Marktversagen)
- Einsatz von drei revolvingierenden Finanzinstrumenten: Darlehen, Garantien, Eigenkapitalbeteiligung
- Belebung der Investitionstätigkeit in Städten und Stadtteilen
- Verstärkte Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit geförderter Projekte
- Nutzung der Kompetenzen, des Fachwissens und der finanziellen Expertise des Privatsektors und von Finanzinstitutionen (Hebelwirkung)
- Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen und Investitionen (öffentliche und private Mittel, Hebelwirkung)
- Höhere Flexibilität der Finanzierungsinstrumente
- Höhere Produktivität öffentlicher Mittel
- Risikodiversifizierung durch Verteilung der Fondsmittel auf mehrere Projekte
- Langfristig nutzbar – Finanzmittel werden konserviert und können immer wieder verwendet werden.

Abb. 1: Grundidee und Ziele von Stadtentwicklungsfonds / Quellen: eigene Zusammenstellung nach BMVBS/BBR (2007); BMVBS (2011a, 2011b); EIB (2008); Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz (2011); Plöhn/Jacob (2011)

Aus der Literatur (BMVBS 2011a; EIB 2008, 2010a) lassen sich folgende potenzielle Anwendungs- und Projektbereiche für Stadtentwicklungsfonds herausfiltern:

- > Flächenentwicklung: Entwicklung und Bebauung von Brachflächen (Revitalisierung), ggf. auch deren Veräußerung; Gewerbeparks und Technologiezentren, Büro- und Handelsflächen, Gewerbeflächen
- > Bauprojekte/Hochbau: Neubau von Gebäuden (z.B. Freizeitzentren, Mehrgenerationenhäuser, Schulen, sozialer Wohnungsbau, Bürogebäude)

- > Bestandsinvestition Immobilien: Sanierung (z.B. energetische Sanierung), Modernisierung, Umnutzung und Renovierung von Gebäuden
- > Infrastrukturentwicklung: insbesondere bei der Gestaltung des öffentlichen Raums (z.B. Verkehrswege, Wasser/Abwasser, Energie)
- > Bündelung von Maßnahmen zur Aufwertung von Stadtquartieren mit besonderem Erneuerungsbedarf

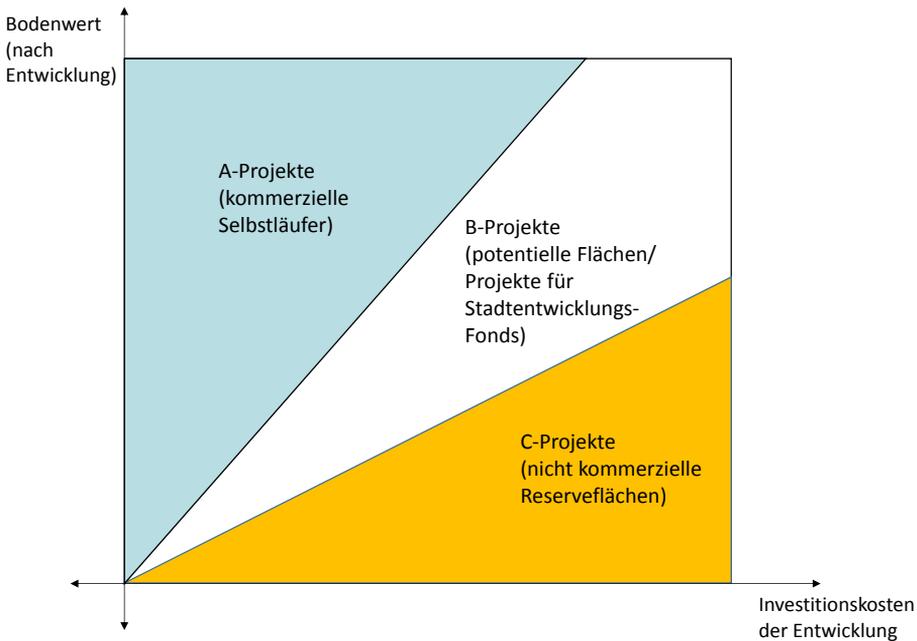


Abb. 2: ABC-Modell für Stadtentwicklungsfonds / Quelle: BMVBS (2011a)

Organisation von SEF

SEF können auf Bundes-, Landes-, regionaler oder lokaler Ebene eingeführt werden. Zur Umsetzung und Einrichtung bieten sich zwei Organisationsformen an: zum einen eine eigenständige rechtliche Einheit (sog. Risikokapitalfonds-Lösung) und zum anderen ein „gesonderter Finanzierungsblock“ innerhalb einer bestehenden Finanzinstitution („Förderbank-Lösung“).

Bisherige Forschungsprojekte (EIB 2008, 2010b; BMVBS/BBR 2007; BMVBS 2011a, 2011b) haben bei der Implementation eines SEF folgende drei Schlüsseldimensionen identifiziert:

- > Governance-Struktur: Mobilisierung und Einbindung (privater) Akteure; Erschließung von Kapitalquellen (Bündelung von öffentlichem und privatem Fondskapital); Etablierung neuer Organisationsformen (z. B. ein „gesonderter Finanzierungsblock“ innerhalb einer bestehenden Finanzsituation)
- > Finanzierungsprodukt(e): u.a. Investitionskredite, Garantien, Beteiligungen
- > Geschäftsstrategie: u.a. Auswahl der Projekttypen; thematische und räumliche Fokussierung des SEF

Die Auswahl geeigneter Projekte und die Finanzierungsabwicklung erfolgen über den SEF und ein Fondsmanagement.

Akteure und Partner

Die Akteure und Partner eines Stadtentwicklungsfonds können sich aus verschiedenen Akteursgruppen und Bereichen zusammensetzen. Neben Verwaltungsbehörden können dies öffentliche und/oder private Investoren, Initiatoren und Finanzinstitute sein.

Ein besonderes Augenmerk richtet sich auf die Mobilisierung und Einbindung privater Akteure für eine ergänzende Mitwirkung und insbesondere Finanzierung städtischer Entwicklung (Fonds- und Projektinvestoren sowie Finanzinstitute). Entsprechende Akteure können u.a. aus der Wohnungswirtschaft, aus lokalen Klein- und Großunternehmen, Stiftungen, gemeinnützigen Organisationen, der Energiewirtschaft und privaten Finanzinstitutionen stammen.

Kapitalquellen

In einem SEF kann das Kapital auf sehr unterschiedliche Weise von mehreren öffentlichen und privaten Investoren gebündelt werden, um verschiedene Projekte finanzieren zu können.

Bei der Einbindung von privatem Risiko- und Fremdkapital kann es verschiedene Typen von Stadtentwicklungsfonds geben:

> SEF auf der Basis von öffentlichem Fondskapital

In diesem SEF-Typ wird das Fondskapital ausschließlich aus öffentlichen Quellen bereitgestellt. Dies können öffentliche Träger (Bund, Land, Kommune) sein. Eine ergänzende privatwirtschaftliche „Kofinanzierung“ über Eigenkapital und/oder Darlehen erfolgt nur auf der Projektebene. Damit können Stadtentwicklungsprojekte auch als Public Private Partnerships (PPP) finanziert werden.

> SEF auf der Basis von öffentlichem und privatem Fondskapital

In diesem SEF-Typ wird privates Risiko- und Fremdkapital nicht nur auf der Projekt-, sondern auch auf der Fondsebene eingebunden. Öffentliche Mittel von Bund, Land und Kommunen werden durch private Kofinanzierung im Fonds in Form privater Einlagen und/oder Kredite ergänzt. Dabei lassen sich zur Abdeckung von Verlusten und zur Verteilung von Gewinnen spezifische Abmachungen z. B. zugunsten der privaten Partner (Ziel: Mobilisierung) treffen.

3 Ein Instrument zur Unterstützung einer nachhaltigen Stadtentwicklung? Bisherige Erfahrungen und Erkenntnisse

In der Europäischen Union wurden in der Kohäsions- und Strukturpolitik mit Beginn der vergangenen Programmplanungsperiode (2007 – 2013/2014) Grundlagen geschaffen, um die klassischen Formen der Wirtschafts- und Projektförderung durch neue Finanzierungsinstrumente zu ergänzen. Hierfür hatte die EU-Kommission zusammen mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) und dem Europäischen Investitionsfonds (EIF) zwei neue Finanzinstrumente konzipiert:

- > JEREMIE-Initiative – Joint European Resources for Micro to medium Enterprises (2006)
- > JESSICA-Initiative – Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (2005) (siehe hierzu den Beitrag von Verena Andreas zu Stadtentwicklungsfonds in der EU, in diesem Band).

Während die Finanzierung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) aus dem EFRE-Strukturfonds mithilfe von JEREMIE in Europa breit adaptiert wurde, hielt sich die Umsetzung der JESSICA-Initiative – zumindest in Deutschland – sehr in Grenzen. Zurückzuführen ist dies u.a. auf unterschiedliche nationale Planungssysteme und Traditionen. In Deutschland hatten insbesondere das Angebot konkurrierender zuschussbasierter Förderprogramme, ein geringes Zinsniveau auf dem Kapitalmarkt und zu starre Konditionen, was u.a. Laufzeit und Zinsniveau betrifft, hemmende Auswirkungen.

Im Rahmen eines ExWoSt-Forschungsfeldes⁶ (BMVBS 2009, 2010, 2011a, 2011b) wurden in Deutschland (2009 – 2011) fünf Modellvorhaben zu SEF auch mithilfe des EFRE entwickelt und zum Teil durchgeführt. Beteiligt waren die Bundesländer Brandenburg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie die KfW-Bankengruppe. Allerdings kamen nur wenige SEF auf Landesebene (als Dachfonds) zum Einsatz. Weitere konzeptionelle Ansätze und erste Umsetzungsvorhaben wurden u.a. in Sachsen, Hessen, im Saarland und in Berlin getätigt (Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz 2011). Insgesamt betrachtet liegen in Deutschland bis auf wenige Dachfonds auf Länderebene nur sehr eingeschränkt Erfahrungen mit einer Umsetzung von SEF vor. Diese werden im Beitrag von Guido Nischwitz zu „Stadtentwicklungsfonds in Deutschland“ (in diesem Band) näher beleuchtet.

Auf EU-Ebene wurden im Rahmen von JESSICA zahlreiche Dachfonds (sogenannte Holdingfonds) in den Mitgliedstaaten implementiert, aus denen einige wenige Stadtentwicklungsfonds hervorgingen. Aufgrund der zunächst zögerlichen Umsetzung von JESSICA rief die EU ein Städtenetzwerk ins Leben, das sich anhand konkreter Fälle mit den Umsetzungsschritten und Hemmnissen bei der Nutzung dieses Finanzierungsin-

6 Mit dem Forschungsprogramm Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) förderte das damalige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) innovative Planungen und Maßnahmen zu städtebaulichen und wohnungspolitischen Themen. ExWoSt wird vom BBSR betreut.

truments auseinandersetzen sollte. Die Entwicklungen in den Partnerstädten und die Überlegungen auf EU-Ebene werden im Beitrag von Verena Andreas zu Stadtentwicklungsfonds in der EU (in diesem Band) aufgezeigt. Ergänzend werden im Beitrag von Colin Beyer (in diesem Band) zwei tatsächlich umgesetzte Fonds-Beispiele (Manchester und Den Haag) im Detail betrachtet.

Die Beiträge im vorliegenden Band ergänzen den bisherigen Forschungsstand (z. B. BMVBS 2011a, 2011b; Plöhn/Jacob 2011). Sie zeigen zahlreiche Hemmnisse und Probleme bei der Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds auf, die als Ursachen für die verhaltene und zumindest in Deutschland letztendlich nach 2015 kaum fortgeführte Umsetzung zu nennen sind. So bieten Stadtentwicklungsfonds zwar von der Idee her eine große Flexibilität bei der Unterstützung von Projekten der Stadtentwicklung, in der konkreten Praxis gilt es jedoch, zahlreiche und hochkomplexe EU-Vorschriften, insbesondere die EFRE-Verordnungen, zu beachten. Einige prinzipiell gut geeignete Förderadressaten wurden zudem durch EFRE-Verordnungen in einigen Ländern grundsätzlich ausgeschlossen, wie der Wohnungsbau.

Eine sinnvolle Ergänzung und Verzahnung mit anderen zuschussbasierten Förderprogrammen wie der bundesdeutschen Städtebauförderung als komplementäres Finanzinstrument konnten städtische Vorhaben in Hessen und Brandenburg aufzeigen. Entscheidend ist demnach ein koordiniertes Vorgehen mit anderen Maßnahmen wie der Städtebauförderung, d. h. zwischen darlehens- und zuschussbasierter Förderung. Für eine erfolgreiche und breite Kombination beider Ansätze fehlt es allerdings auf beiden Seiten an Flexibilität, Offenheit und damit an Anschlussfähigkeit.

Hinzu kamen in der Anfangsphase dieses grundlegend neuen Instruments immense rechtliche Unsicherheit und daraus resultierende Ängste vor Rückzahlungsforderungen der EU, sollte man aus Unwissenheit einen Verstoß gegen EU-Recht begehen. Die Flexibilität des Instruments wurde so durch seine Komplexität erheblich konterkariert.

Die Einrichtung eines Fonds bedeutet vor allem eine grundsätzliche und aufwendige Umstellung der bisherigen Förderpraktiken. Das Verfahren ist kompliziert, der Aufwand für einzelne hoch und Erfolge werden erst langfristig sichtbar. Zudem werden neue Akteure in die Stadtentwicklung und in Verwaltungsabläufe einbezogen, die andere Handlungspraktiken und Routinen aufweisen als die öffentliche Verwaltung. Teilweise werden große Veränderungen in der Governance-Struktur erforderlich. Der öffentliche Sektor muss privatwirtschaftlicher denken, der private Sektor muss sich an Erfordernissen des öffentlichen Sektors anpassen. Dies betrifft beispielsweise längere Bearbeitungszeiten aufgrund höherer Abstimmungserfordernisse und Ausschreibungsverfahren. Dies macht die Entwicklung spezifischer Governance-Strukturen nötig, die die verschiedenen Ansprüche (insbesondere Gewinnmaximierung und öffentliches Wohlergehen und Demokratie) miteinander in Einklang bringen sollen. Die Einrichtung der erforderlichen Personalstellen und die Ausbildung bzw. der Einkauf der nötigen Kompetenzen können sehr aufwendig sein und signifikante Kosten verursachen. Die europäischen Beispiele (siehe den Beitrag von Verena Andreas zu Stadtentwicklungsfonds in der EU und von Colin Beyer, in diesem Band) zeigen jedoch, dass die richtige politisch-administrative Einbettung von zentraler Bedeutung für die erfolgreiche Funktion eines Stadtentwicklungsfonds ist.

Ein Fonds kann überhaupt nur dann erfolgreich Stadtentwicklungsprojekte fördern, wenn ein Bedarf für diese Art von Förderung bzw. für solch ein Finanzinstrument vorhanden ist. Die vergangenen Jahre zeigen, dass die Finanzierungslücken und damit der Bedarf bislang offensichtlich nicht groß und dringlich genug waren, um Akteure anzutreiben, die genannten Hemmnisse zu überwinden. Hierbei spielen vor allem in Deutschland die anhaltend gute Verfügbarkeit von zinsgünstigen Krediten auf dem freien Kapitalmarkt sowie die Ausstattung der „klassischen“ Fördertöpfe eine große Rolle. Beide Faktoren neigen zu Veränderungen in mittelfristigen Zyklen. Ausführliche Ex-ante-Analysen sind demnach vor der Entscheidung über die Entwicklung eines Fonds von großer Bedeutung: Gibt es einen Kapitalengpass, der die Umsetzung bestimmter Projekte verhindert oder erschwert? Oder lassen sich auf dem Kapitalmarkt z. B. über die nationale Förderbank KfW zinsgünstige Darlehen aufnehmen? Gibt es mit der bisherigen Förderprogrammkulisse von EU, Bund und Ländern ausreichend Möglichkeiten, den Kapitalbedarf zu decken? Gibt es eine ausreichende Anzahl von sogenannten B-Projekten, die sowohl marktbedingte Schwierigkeiten als auch einen stadtentwicklungsbezogenen Mehrwert aufweisen? Gibt es privatwirtschaftliche Akteure, die sich im Rahmen eines Stadtentwicklungsfonds engagieren wollen?

Nur wenn solche Finanzierungslücken und Handlungsbedarfe sowie flexible und einfache Rahmensetzungen zur Umsetzung von Fonds auf der anderen Seite bestehen, können SEF einen nützlichen Beitrag in der Stadtentwicklung spielen.

Nicht zuletzt gilt es bei der Frage, ob Stadtentwicklungsfonds wirklich ein Instrument zur Unterstützung einer nachhaltigen Stadtentwicklung sein können, den politischen Hintergrund dieses Instruments und seine möglichen Folgen zu bedenken. Wie im zweiten Beitrag von Verena Andreas zu Stadtentwicklungsfonds als Instrumente der unternehmerischen Stadt (in diesem Band) diskutiert wird, geht mit der Einführung dieser neuen Förderlogik, die auf marktwirtschaftliche Renditekriterien setzt, eine Neoliberalisierung von Stadtentwicklungspolitik einher. Die Bedeutung von Profitgenerierung und damit verbunden auch der Einfluss von Finanzinstitutionen auf die Stadtentwicklung steigt durch die Notwendigkeit, durch die Refinanzierung der Investitionen des Fonds Mittel für neue Projekte zu erwirtschaften. Wird schlecht investiert, kann der Fonds mittelfristig weniger fördern. Stadtentwickler müssen demnach entweder weitreichende Finanzentscheidungen beurteilen, für die sie so gar nicht qualifiziert sind, oder die Entscheidung an Dritte, z. B. an Investitionsbanken der Länder auslagern. Die damit verbundenen Risiken liegen auf der Hand: die Priorisierung wirtschaftlicher Interessen und die Entstehung von Demokratiedefiziten.

Zusätzlich trägt im Falle eines Scheiterns oder einer geringeren Rendite des geförderten Projektes die öffentliche Hand das finanzielle Risiko, nicht private Kreditfinanzierer. Ein Stadtentwicklungsfonds muss sich von bestehenden Finanzierungsangeboten abheben, indem er bei den Sicherheits- und Renditeerwartungen von den marktüblichen Anforderungen abweicht. Dabei stellt sich einerseits erneut die Kompetenzfrage in der Beurteilung dieses Risikos als auch die grundsätzliche Frage, ob und vor allem unter welchen Bedingungen mit öffentlichen Geldern Risiken übernommen werden sollten, die der private Bankensektor nicht zu tragen bereit ist. Der Mehrwert der geförderten Vorhaben müsste für die Allgemeinheit und die Stadtentwicklung entspre-

chend groß sein. Dieser Mehrwert lässt sich jedoch nur schwer quantifizieren und verallgemeinern und muss im Einzelfall durch legitimierte Gremien abgestimmt werden.

Die von der EU geplante und betitelte „Unterstützung für nachhaltige Investitionen in städtische Bereiche“ ist also aus zahlreichen Gründen kritisch zu sehen und genauer zu betrachten.

Sind nun die Stadtentwicklungsfonds ein neues Instrument zur Unterstützung einer nachhaltigen Stadtentwicklung?

Diese Frage lässt sich anhand der vorliegenden Bearbeitung im Rahmen einer Arbeitsgruppe der ARL auf Ebene der nordwestdeutschen Bundesländer⁷ nicht abschließend beantworten. Es wird aber deutlich: die Anwendungsbereiche und Möglichkeiten von SEF sind – zumindest in Deutschland – weitaus geringer als ursprünglich erwartet. Etliche Projektbereiche (u. a. Wohnumfeldverbesserung, Revitalisierung von Brachflächen, Quartiersentwicklung) erscheinen aus verschiedenen Gründen kaum realisierbar. Der erforderliche Aufwand zur Entwicklung und Umsetzung eines Fonds steht in vielen Bereichen in keinem Verhältnis zum Nutzen. Zum einen sind die zu bewegendenden Finanzmittel und Projekte zu kleinteilig (Wohnumfeldverbesserung, einzelne Immobilien)⁸, um den Aufwand für eigene Fonds zu rechtfertigen. Hier erscheinen andere Ansätze wie lokale Bürgerstiftungen, Genossenschaften und Ethikfonds angemessener, um flexibel reagieren und einen vorhandenen Kapitalbedarf decken zu können. Zum anderen sind Bereiche wie die Revitalisierung von Gewerbeflächen ungeeignet, da fehlendes Kapital hier nicht den entscheidenden Engpassfaktor bildet (siehe Beitrag von Alexander Skubowius und Ralph Bruns, in diesem Band). Es braucht vermutlich größere Holding- bzw. Dachfonds auf Großstadt-, Landkreis- oder Länderebene. Nur so lässt sich inhaltlich-thematisch und räumlich eine erforderliche Breite an Anwendungsbereichen und Projekten abdecken und nur so können die erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen zur Governance-Struktur und zum Fondsmanagement sichergestellt werden.

Ein Blick auf die umgesetzten Projekte in den von Guido Nischwitz (in diesem Band) beschriebenen Dachfonds der Bundesländer offenbart: Es sind vorrangig bauliche Vorhaben, insbesondere im Bereich des Neubaus und der Bestandsinvestition in Immobilien, die häufig in Kombination mit anderen geförderten Maßnahmen erfolgreich umgesetzt wurden. Von daher können die Stadtentwicklungsfonds einen – wenn auch kleinen – Beitrag zu einer integrierten und nachhaltigen Stadtentwicklung leisten. Sie sind allerdings eher als ein flankierendes und komplementäres Instrument zu anderen Programmen und Maßnahmen in der Stadtentwicklungspolitik einzuordnen (Nadler 2013). Im Rahmen einer koordinierten Vorgehensweise können sie so in der Stadtent-

7 Landesarbeitsgemeinschaft Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL).

8 Kurzexpertise von Willi Rickert (bis 2015 Leiter des Amtes für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung in der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg) zur Umsetzung von SEF im Themenkomplex „Wohnumfeldverbesserungen im privaten Raum“ in einer AG-Sitzung am 13.02.2015.

wicklung eine wichtige, d. h. ergänzende und flankierende Funktion übernehmen. Hierfür müssen aber entsprechende förderrechtliche und -politische Rahmensetzungen und Voraussetzungen auf europäischer und nationaler Ebene geschaffen werden.

4 Stadtentwicklungsfonds als Thema einer LAG-Arbeitsgruppe

Im Rahmen der Landesarbeitsgemeinschaft Nordwest (LAG Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein) der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) wurde 2014 eine Arbeitsgruppe zu Stadtentwicklungsfonds eingerichtet. Im Vorfeld wurden mit Vertretern aus den beteiligten Landesressorts (Stadtentwicklung, Städtebau, Wirtschaftsförderung) in einem Fachgespräch die bisherigen Erkenntnisse zu Stadtentwicklungsfonds diskutiert und mit Blick auf die Aufgabenstellung der AG eingeordnet. Die AG sollte die bisherigen Erfahrungen und Erkenntnisse in der EU und Deutschland aufbereiten und mögliche Ansätze für eine Implementierung in ausgewählten Themenbereichen entwickeln:

- > Welche Maßstabsebenen bieten sich für eine Umsetzung an?
- > Was sind adäquate Governance-Strukturen?
- > Welche Einsatz- und Projektbereiche eignen sich für SEF?
- > Wie können private Akteure gewonnen werden?
- > Welche Folgen gehen mit der Einführung von Stadtentwicklungsfonds einher?
- > Ist das Instrument geeignet, eine nachhaltige Stadtentwicklung zu unterstützen?

Dieser Band dokumentiert in zwei inhaltlichen Blöcken mit acht Beiträgen wesentliche Ergebnisse der Arbeitsgruppe.

Im ersten thematischen Block werden die Erfahrungen und Erkenntnisse mit der Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds in Europa aufbereitet. Verena Andreas widmet sich in ihrem Beitrag zu Stadtentwicklungsfonds in der EU der Funktionsweise und den Erfahrungen der JESSICA-Initiative sowie den Ergebnissen des Urbact II-Netzwerks City Sustainable Investment (CSI). In einem weiteren Beitrag ordnet Andreas den Ansatz der Stadtentwicklungsfonds in seinen politischen und planungstheoretischen Hintergrund ein. Dabei diskutiert sie dessen Rolle mit Blick auf den Ansatz einer „unternehmerischen Stadt“ und eine damit verbundene Neoliberalisierung von Stadtpolitik. Colin Beyer untersucht anhand der Städte Manchester und Den Haag die verschiedenen Rahmenbedingungen, Zielsetzungen und Ausgestaltungen von Stadtentwicklungsfonds.

Im zweiten Block werden die Untersuchungsergebnisse zur Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds in Deutschland vorgestellt. Guido Nischwitz analysiert die Umsetzungsaktivitäten und Ergebnisse von Stadtentwicklungsfonds auf der Ebene der Bun-

desländer und ausgewählter Kommunen. Basierend auf diesem Überblick steht die Diskussion von potenziellen Anwendungsbereichen von Stadtentwicklungsfonds in Deutschland im Vordergrund: Alexander Skubowius und Ralph Bruns erörtern die Frage, ob SEF ein geeignetes Instrument für die Revitalisierung von Brachflächen im Gewerbebereich sind. Klaus Mensing widmet sich der Revitalisierung des Immobilienbestandes in Klein- und Mittelstädten und der Frage, wieweit SEF hier eine unterstützende Funktion ausüben kann. Margit Beier, Colin Beyer, Bernhard Faller und Ute Gläser fassen die Ergebnisse einer eigenen Machbarkeitsstudie zur Einführung eines Stadtentwicklungsfonds in Leipzig zusammen.

In der europäischen und deutschen Stadtentwicklungspolitik sind vor mehr als zehn Jahren neue Finanzinstrumente wie Stadtentwicklungsfonds auf den Weg gebracht worden. Die Beiträge zeigen, dass sich viele der Erwartungen und Ansprüche an die Rolle solcher Fonds – zumindest in Deutschland – als deutlich zu hoch erwiesen haben. Aber in Zukunft können die Fonds in Deutschland eine neue flankierende und komplementäre Funktion zu klassischen Instrumenten und Programmen entfalten. Hierfür bedarf es allerdings einer Neujustierung der förderpolitischen Rahmensetzungen.

Literatur

- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** (Hrsg.) (2007): Schlussfolgerungen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft zum Informellen Ministertreffen zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt. Leipzig Charta. Berlin
http://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nationale_Stadtentwicklung/nachhaltige_stadtentw_ministertreffen_eu_schlussfolgerungen_de_bf.pdf (15.12.2017).
- BMVBS/BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung** (Hrsg.) (2007): Stadtentwicklungsfonds. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/2007. Bonn.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** (Hrsg.) (2009): Stadtentwicklungsfonds in Deutschland. ExWoSt-Informationen 35/1. Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** (Hrsg.) (2010): Stadtentwicklungsfonds in Deutschland. ExWoSt-Informationen 35/2. Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** (Hrsg.) (2011a): Stadtentwicklungsfonds in Deutschland. BMVBS-Online-Publikation 14/2011. Berlin.
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2011/DL_ON142011.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (15.12.2017).
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** (Hrsg.) (2011b): Stadtentwicklungsfonds in Deutschland. ExWoSt-Informationen 35/3. Berlin.
- EIB – Europäische Investitionsbank** (2008): JESSICA. Eine neue Art, EU-Mittel zur Förderung von nachhaltigen Investitionen und Wachstum in städtischen Gebieten einzusetzen. Luxemburg.
- EIB – Europäische Investitionsbank** (Hrsg.) (2010a): JESSICA – UDF Typologies and Governance Structures in the context of JESSICA implementation. Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas. Luxemburg.
- EIB – Europäische Investitionsbank** (Hrsg.) (2010b): Verwendung von EFRE-Mitteln im Rahmen von JESSICA-Fonds. Themenpapier zum rechtlichen Umfeld. Luxemburg.
- Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz** (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsfonds in Deutschland. Betrachtung der aktuellen Ansätze in den Bundesländern. Kaiserslautern.
- EU-Kommission** (2012): Integrierte nachhaltige Stadtentwicklung. Factsheet. Brüssel.
- EU-Kommission** (2014): Integrierte nachhaltige Stadtentwicklung. Kohäsionspolitik 2014–2020. Informationsblatt der EU-Kommission. Luxemburg.
- Nadler, M.** (2013): You Better Keep Planning or You Get in Deep Water ... REAL CORP 2013. In: Schrenk, Manfred; Popovich, Vasily V.; Zeile, Peter; Elisei, Pietro (Eds. 2013): Planning Times. Schwechat, 1341-1343.

CABERNET Coordination team / University of Nottingham (2006): Sustainable Brownfield Regeneration: CABERNET Network Report. Nottingham.

Plöhn, C.; Jacob, A. (2011): Stadtentwicklungsfonds. In: Elbe, Sebastian; Langguth Florian (Hrsg.): Finanzierung regionaler Entwicklung. Oder: Geld ist schon wichtig. Aachen, 105-116.

Autoren

*Dr. Guido Nischwitz (*1962), Studium der Geographie an der Universität Bonn (Diplom-Geograph); Stellvertretender Leiter der Abteilung III „Regionalentwicklung und Finanzpolitik“ am Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw), Universität Bremen. Leitung des Forschungsbereichs „Stadt und Region“. Mitglied in der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) sowie Stellvertretender Leiter der LAG Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein.*

*Verena Andreas (*1986) ist seit 2017 Mitarbeiterin der Abteilung Stadtplanung und Projektsteuerung in Fördergebieten der Stadt Delmenhorst. Ihren Abschluss machte sie 2012 an der Fakultät für Raumplanung der Technischen Universität Dortmund. In Dortmund arbeitete sie anschließend als Projektmanagerin in einem Beratungsbüro für Stadtentwicklung und -planung an der Schnittstelle zwischen Forschung und Praxis. Von 2013 bis 2017 war sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Bremen tätig und engagierte sich in Lehre und Forschung am Institut für Geographie und am Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw). Im Rahmen dieser Tätigkeit sind die hier veröffentlichten Texte entstanden. Ihre Forschungsinteressen liegen in den Bereichen Stadtentwicklung, Planung und Stadterneuerung. Insbesondere Planungs- und Adaptionsstrategien von Transformationsprozessen alter Industriestädte wie z.B. Bremen, dem Ruhrgebiet und Manchester sind zentrale Themen ihres Forschungsinteresses. Zunehmend vertiefte sie sich dabei in den Forschungsbereich der unternehmerischen Stadtentwicklung.*

Verena Andreas

STADTENTWICKLUNGSFONDS IN DER EU: FUNKTIONSWEISE UND IMPLEMENTIERUNG DER JESSICA-INITIATIVE IN DEN MITGLIEDSTAATEN

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Die JESSICA-Initiative
 - 3 Funktionsweise der JESSICA-Fonds
 - 4 Das URBACT-Netzwerk: City Sustainable Investment (CSI)
 - 4.1 Stadtentwicklungsfonds im Netzwerk
 - 4.2 Ergebnisse des CSI-Netzwerks
 - 5 Fazit und Ausblick
- Literatur

Kurzfassung

Mit der JESSICA-Initiative führte die EU in der Förderperiode 2007–2013 ein neues Finanzierungsinstrument für die Stadtentwicklung ein. Statt der bisherigen Zuschussförderung sollten EFRE-Mittel unter bestimmten Bedingungen in revolving Stadtentwicklungsfonds transferiert werden können. Diese Fonds vergeben vergünstigte Kredite, Bürgschaften und Eigenkapitalbeteiligungen an Projekte mit einem Mehrwert für die Stadtentwicklung, die auf dem freien Kapitalmarkt Finanzierungsschwierigkeiten haben. So soll einerseits eine Lücke in der Finanzierung bestimmter Projekte geschlossen werden, andererseits die Effizienz des Mitteleinsatzes der öffentlichen Hand erhöht werden. Der Text führt in das komplexe JESSICA-System ein und zeigt anhand der Betrachtung eines URBACT-Netzwerkes und der Fonds seiner Mitgliedsstädte Beispiele für die Umsetzung solcher Fonds auf.

Schlüsselwörter

Nachhaltige Stadtentwicklung – EU-Förderung – Stadtentwicklungsfonds – Europäische Beispiele für Stadtentwicklungsfonds

Urban Development Funds in Europe: the functioning and implementation of the JESSICA initiative in the member states

Abstract

With the JESSICA initiative, the EU introduced a new financing instrument for urban development in the funding period 2007–2013. Instead of the usual grant funding, ERDF resources can be transferred to revolving urban development funds if specific conditions are met. These urban development funds provide loans, guarantees and equity capital for urban development projects that have difficulties finding adequate finance in the market. The intention is, firstly, to fill a gap in the financing of certain

projects and, secondly, to increase the efficiency of the use of public funding. The text introduces the complex JESSICA system and shows examples of the implementation of such funds by introducing an URBACT network and the funds of member cities.

Keywords

Sustainable Urban Development – EU Funding – Urban Development Funds – European Examples of Urban Development Funds

1 Einleitung

Die Initiative, Stadtentwicklungsfonds als Instrument zur Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten zu etablieren, ging Mitte der 2000er Jahre von der Europäischen Union aus. Mit der JESSICA-Initiative führte die EU im Förderzeitraum 2007–2013 erstmalig die Möglichkeit ein, Strukturfondsmittel in Stadtentwicklungsfonds zu leiten und daraus Projekte auf Kreditbasis zu fördern. Damit konnten Strukturfondsmittel erstmalig nicht nur als Zuschussförderung für Stadtentwicklungsprojekte vergeben werden, sondern in einen revolvingierenden Fonds überführt werden, der Projekte durch günstige Kredite unterstützt. Durch die erwarteten Rückflüsse der rentablen Projekte ergibt sich die Möglichkeit, immer wieder neue Projekte mit dem gleichen Mitteleinsatz zu fördern.

Die JESSICA-Initiative lief allerdings in vielen Mitgliedstaaten zunächst verhalten an und es offenbarten sich schnell Probleme auf den ausführenden Ebenen, die die positiven Erwartungen untergruben und für einen zögerlichen Abruf der Mittel sorgten. Um dem entgegenzusteuern, wurde ein URBACT-II-Netzwerk¹ gegründet, das mit zehn beteiligten Partnern die praktischen Schwierigkeiten und Lösungsmöglichkeiten für eine praktikablere Anwendung von Stadtentwicklungsfonds erarbeiten sollte. Auch die politische und wissenschaftliche Diskussion um Stadtentwicklungsfonds ist nach einer intensiveren Phase Ende der 2000er Jahre (BMVBS 2009, BMVBS 2011; Jakubowski 2007; Kreuz/Nadler 2010) in der letzten Zeit in Deutschland in den Hintergrund gerückt, obwohl das Thema von der EU weiter forciert wird.

Aus diesem Grund werden in diesem Beitrag zunächst die Grundlagen der europäischen JESSICA-Initiative dargelegt und der Umsetzungsstand in verschiedenen europäischen Ländern und Städten wird aufgezeigt. Hierzu dienen insbesondere die Erfahrungen des URBACT-Netzwerks, das 2015 abgeschlossen wurde und zahlreiche Publikationen hervorgebracht hat. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenführung und Diskussion der „Lessons Learnt“ aus JESSICA und einem Ausblick auf die weitere Entwicklung der Fonds in der EU. Diese Erkenntnisse sollen eine Grundlage schaffen, um in dem vorliegenden Bericht Schlussfolgerungen über das Potenzial von Stadtentwicklungsfonds als Instrument für eine nachhaltige Stadtentwicklung zu ziehen.

1 URBACT II ist ein EU-Netzwerkprogramm zur Stadtentwicklung (Zusammenarbeit und Erfahrungsaustausch), gefördert aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) (Europäische Kommission o. J.b).

2 Die JESSICA-Initiative

In der Förderperiode 2007 – 2013 führte die Europäische Kommission gemeinsam mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Entwicklungsbank des Europarates („Council of Europe Development Bank“ – CEB) die sogenannte JESSICA-Initiative in die Strukturfondsförderung ein. Damit wurde das Instrument Stadtentwicklungsfonds („Urban Development Funds“) zur Förderung integrierter Stadtentwicklung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union etabliert und ein neues Finanzinstrument („Financial Instrument“ – FI) eingeführt (EIB 2008; EIB o. J.a; Europäische Kommission o. J.a).

Der Name JESSICA steht für die „gemeinsame europäische Unterstützung für nachhaltige Investitionen in Stadtgebieten“ („Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas“ – JESSICA). Im Rahmen dieser Initiative erhalten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, einen Teil ihrer EU-Strukturfondsmittel in revolving Fonds zu investieren und daraus Stadtentwicklungsprojekte mit Krediten zu günstigen Konditionen zu unterstützen (EIB 2008; EIB o. J.a; Europäische Kommission o. J.a).

Die Bedeutung der Möglichkeiten dieses sogenannten Finanz-Engineerings im Rahmen der JESSICA und der verwandten JEREMIE²-Initiative für die Stadtentwicklung wurden schon in der Leipzig Charta betont: „Die neuen EU-Initiativen JESSICA und JEREMIE bieten viel versprechende Möglichkeiten, um die Wirksamkeit der herkömmlichen nationalen und europäischen Finanzierungsquellen zur Förderung der Stadtentwicklung und kleiner und mittlerer Unternehmen zu verstärken. Diese Initiativen sollten geeignete Instrumente des Finanz-Engineering nutzen, um privates Kapital für die Umsetzung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten einzubeziehen“ (EU-Stadtentwicklungsrat 2007).

Mithilfe von Stadtentwicklungsfonds soll eine nachhaltige Stadtentwicklung gestärkt werden, indem die Wirksamkeit öffentlicher Fördermittel erhöht und die Einbindung privater Investitionen in Stadtentwicklungsprojekte gestärkt wird. Anlass für diese konkrete Art der Förderung ist eine Förderlücke, die bei bestimmten Projekten der Stadtentwicklung vorliegt (EIB 2008; EIB o. J.b). Fonds adressieren nur eine bestimmte Art von Projekten: Projekte, die einen Mehrwert für die Stadtentwicklung bieten und grundsätzlich rentierbar sein könnten, aufgrund von vorliegenden Markthemmnissen allerdings bei einer herkömmlichen Kreditfinanzierung Realisierungsschwierigkeiten haben. Diese Markthemmnisse können zum Beispiel durch eine generelle Schwierigkeit von Kreditvergaben wie z. B. nach der Finanzkrise eingetreten sein oder durch individuelle Projektspezifika wie z. B. einen Altlastenverdacht, schwierige Auflagen des Denkmalschutzes, die Lokalisierung in einer Gegend mit besonderen Schwierigkeiten und schlechtem Image oder ein bislang wenig erprobtes Projektmodell (z. B. innovative Büro- oder Wohnformen) gegeben sein. Die Vergabe von Kapital im Rahmen von Stadtentwicklungsfonds soll bei diesen Projekten eine Realisierung ermöglichen, bei der die öffentliche Hand aber im Erfolgsfall trotzdem an der Rendite beteiligt wird.

2 JEREMIE steht für „Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises“ und ermöglicht die Investition von Strukturfondsmitteln für KMU über Holding-Fonds (EIB o. J.c)

3 Funktionsweise des JESSICA-Systems

Innerhalb der JESSICA-Struktur können Strukturfondsmittel in einen bzw. mehrere involvierende Fonds transferiert werden (Verordnung (EG) 1080/2006 und 1083/2006). Die Strukturfondsmittel des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) der Europäischen Kommission werden dabei über die Mitgliedstaaten und ihre jeweiligen EFRE-Verwaltungsbehörden („Managing Authorities“ – MA) – in Deutschland die Bundesländer – in Stadtentwicklungsfonds überführt. Dabei müssen die Investitionsziele des Fonds aus den jeweiligen Operationellen Programmen im Rahmen der Strukturfonds heraus entwickelt werden und mit deren Zielen in Einklang stehen (CSI Europe 2012: 8; EIB o.J.b).



Abb. 1: Wie werden JESSICA-Mittel verteilt? (EIB 2008: 3) /Quelle: EIB (2008: 3)

Diese Stadtentwicklungsfonds investieren die Gelder in öffentlich-private Partnerschaften oder andere Projekte, wenn diese den Zielen der Stadtentwicklung entsprechen und Bestandteil einer integrierten Stadtentwicklungsstrategie sind. Die Investitionen aus den Stadtentwicklungsfonds können dabei in Form von Eigenkapital-

beteiligungen³, Darlehen und/oder Bürgschaften erfolgen. Die Erträge der erfolgreich durchgeführten Projekte fließen zurück in den Fonds und werden reinvestiert (EIB 2008, siehe Abb.1).

Holding-Fonds

Die Verwaltungsbehörden haben die Möglichkeit, die Gelder zunächst in einem sogenannten Holding-Fonds (HFs) zu bündeln. In einem Holding-Fonds wird zunächst eine übergeordnete Investitionsstrategie erarbeitet, die mit den relevanten Bestimmungen der jeweiligen Operationellen Programme in Einklang steht. Für die wichtigen Entscheidungen wird für den Holding-Fonds ein Gremium konstituiert, welches das Tagesgeschäft und die konkreten Investitionsentscheidungen des Fondsmanagements überwacht. Dieses Gremium ist in der Regel mit Vertretern der EFRE-Verwaltungsbehörden und anderer öffentlicher Institutionen wie z. B. der beteiligten Städte besetzt. Außerdem können unabhängige Experten in das Gremium geholt werden (EIB 2008; CSI Europe 2012: 6).

Die Einrichtung eines solchen übergeordneten Holding-Fonds bietet laut EIB mehrere Vorteile: Zum einen bietet die EIB an, den Holding-Fonds für die jeweiligen Verwaltungsbehörden zu managen und bringt somit ihr Know-how auch in den Stadtentwicklungsfonds ein. Der Holding-Fonds entlastet dementsprechend zunächst die lokalen Behörden von den zeit- und know-how-aufwendigen Managementaufgaben eines Finanzinstruments. Zum anderen können aus einem Holding-Fonds heraus einfacher mehrere Stadtentwicklungsfonds aufgelegt werden, die dann auf spezifische räumliche oder thematische Schwerpunkte zielen und dementsprechend Projekte unterstützen (EIB o. J.b).

Aus den Mitteln des Holding-Fonds werden dann entsprechend der festgelegten übergeordneten Investitionsstrategie konkrete Stadtentwicklungsfonds finanziert. Diese können dann unterschiedliche Themen adressieren – so nutzt beispielsweise Den Haag zwei Stadtentwicklungsfonds mit verschiedenen Themenschwerpunkten (vgl. Kapitel 4.2 Ergebnisse des CSI-Netzwerks). Das Fondsmanagement der Holding-Fonds wählt in einem kompetitiven Verfahren zu realisierende Stadtentwicklungsfonds aus. Anschließend berät und überwacht das Management, dass die Aktivitäten des jeweiligen SEF zielgerichtet zur Umsetzung der Investmentstrategie beitragen (CSI Europe 2012: 6).

Laut EIB (EIB o. J.a) muss ein Stadtentwicklungsfonds hierfür drei konkrete Bedingungen erfüllen, um über JESSICA Mittel in Anspruch nehmen zu können:

3 Der Unterschied zwischen Darlehen (Loan) und Eigenkapitalbeteiligungen (Equity) liegt im Wesentlichen in der Rückzahlreihenfolge, was im Falle einer Insolvenz von zentraler Bedeutung ist. Darlehen müssen bedient werden, bevor Eigenkapital oder auch sog. Mezzanine-Kapital zurückgezahlt werden muss (Riebeling 2009). Somit steigen im Gegensatz zur Kreditfinanzierung sowohl potenzielles Mitspracherecht als auch das Risiko des Geldgebers (siehe auch Jakubowski/Kreuz/Nadler 2010: 47-49).

- 1 „ausreichende Kompetenzen und Unabhängigkeit des Managements
- 2 einen umfassenden Geschäftsplan und Budgets für die Durchführung von geeigneten Projekten
- 3 einen soliden finanziellen Hintergrund.“

Dabei kann der Fonds entweder als separate eigenständige rechtliche Einheit eingerichtet werden oder „als ein ‚gesonderter Finanzierungsblock‘ innerhalb einer bestehenden Finanzinstitution“, wobei jedoch auf eine strikte buchhalterische Trennung der Vermögenswerte zu achten ist (EIB o. J. a).

Fondsmanagement und Entscheidungsgremium („Board“)

Während die EIB die meisten Holding-Fonds managt,⁴ wird in der Regel auch das Management der spezifischen Stadtentwicklungsfonds an einen professionellen Fondsmanager abgegeben. Zwei unterschiedliche Modelle werden im Text von Beyer in diesem Band näher beleuchtet. In den meisten Fällen wurden große Banken oder Immobiliendienstleistungsunternehmen mit dem Fondsmanagement beauftragt. Auch der Stadtentwicklungsfonds ist i. d. R. so aufgebaut, dass er ein Gremium mit Vertretern der relevanten lokalen Institutionen erhält, die dem Fondsmanagement vorstehen (EIB o. J. b; Europäische Kommission o. J. a). Dabei gibt es vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten der Governance-Struktur eines solchen Fonds. Die Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse der öffentlichen Hand (auf den verschiedenen Ebenen) und der Fondsmanager unterscheiden sich dabei erheblich. Sie können auf beiden Seiten, privat wie öffentlich, von direkten Entscheidungsbefugnissen bis zu einer reinen Beratungsfunktion variieren (CSI Europe 2012: 6).

Die Ebene der Stadt selbst muss in der europäischen JESSICA-Struktur nicht zwangsläufig eine zentrale Rolle innehaben. Städte können entweder einen eigenen Stadtentwicklungsfonds bei ihrer Verwaltungsbehörde initiieren, sich an einem Fonds mit anderen Akteuren beteiligen oder auf Projektebene in die Finanzierung und die Entwicklung einsteigen. Eine zentrale Rolle in der Förderung von Stadtentwicklung nach JESSICA übernehmen aber die EFRE-Verwaltungsbehörden, die dann in Partnerschaft mit den am Fonds beteiligten Städten und dem beauftragten Fondsmanagement agieren. Die aktuellen Entwicklungen zeigen aber, dass einige Städte, die bereits JESSICA-Erfahrungen gesammelt haben, nun die Auflegung eigener städtischer Stadtentwicklungsfonds prüfen (z. B. Sevilla, Leipzig, Posen, vgl. Kapitel 4.1 Stadtentwicklungsfonds im Netzwerk).

Ein weiterer wichtiger Aspekt der JESSICA-Fondsstruktur ist die Absicht und Möglichkeit, weitere Kapitalquellen für die Stadtentwicklung zu erschließen. So sollen auch andere öffentliche Mittel und/oder privates Kapital in einen Stadtentwicklungsfonds integriert werden können (CSI Europe 2012: 6).

⁴ ca. 95 % laut Analysen des CSI Netzwerks CSI Europe (2012: 6)

Welche Projekte können durch JESSICA-Fonds gefördert werden?

Mit JESSICA beabsichtigte die EU eine investive Förderung „integrierter und nachhaltiger Stadtentwicklung“ (EIB 2008; EIB o. J. b). Dabei wurden breit angelegte Richtlinien aufgestellt, welche Projektthemen grundsätzlich durch Stadtentwicklungsfonds adressiert werden können. Im Kern geht es dabei im Bereich Stadtentwicklung insbesondere um die Revitalisierung und Sanierung von Flächen zur Herstellung attraktiver Flächen für Gewerbe oder Forschungseinrichtungen sowie um die Steigerung der Energieeffizienz und des Anteils der erneuerbaren Energien (EIB 2008; CSI Europe 2012: 8; Europäische Kommission o. J.a).

JESSICA-Förderbereiche 2007–2013 (EIB 2008: 4):

- > urbane Infrastruktur (Verkehr, Wasser/Abwasser, Energie)
- > Kulturerbe bzw. Kulturstätten für Tourismus oder sonstige nachhaltige Nutzungsformen
- > Sanierung brachliegender Flächen, einschließlich Räumung und Dekontaminierung
- > Schaffung neuer Geschäftsflächen für KMU, IT und/oder FuE-Betriebe
- > akademisch genutzte Gebäude für medizinische, biotechnologische und sonstige Facheinrichtungen
- > Verbesserungen der Energieeffizienz

Entscheidend auf der örtlichen Ebene ist dabei, dass die Projekte Teil einer integrierten Strategie für nachhaltige Stadtentwicklung sind (z. B. Maßnahmen eines INSEK). Auf übergeordneter Ebene wird die Ausgestaltung der Förderbedingungen dadurch beeinflusst, aus welchem Operationellen Programm und welcher Prioritätsachse die JESSICA-Mittel für den Stadtentwicklungsfonds stammen und welche spezifischen Anforderungen damit verbunden sind (CSI Europe 2012: 8; Fernández Martín 2012: 4).

Während mögliche Fondsaktivitäten in der ersten Förderphase 2007 – 2013 zunächst nur die oben genannten Förderschwerpunkte gestattet waren, ist mit der neuen Förderperiode 2014 – 2020 die Anwendung von Finanzinstrumenten wie Stadtentwicklungsfonds für alle Förderschwerpunkte der Strukturfonds zugelassen worden (European Commission 2015; Scholze 2013). Allerdings müssen die jeweiligen Operationellen Programme zunächst den Einsatz von JESSICA-Fonds erlauben und konkrete Zielsetzungen festlegen – dabei sind die entsprechenden Strukturfondsvorgaben zu beachten (Fernández Martín 2012: 4).

Durch die Erarbeitung einer Investmentstrategie auf Basis dieser Grundlagen können die SEF-Aktivitäten weiter ausdefiniert werden. Darauf aufbauend wird eine Projektpipeline entwickelt mit Projekten, die den Strukturfondsvorgaben entsprechen, im geeigneten Zeitrahmen umsetzbar sind und die Fähigkeit besitzen, die Investitionen des Fonds zurückzuzahlen (CSI Europe 2012: 6; 8).

Von der Pipeline zur Projektumsetzung

Damit ein Projekt durch Mittel eines Stadtentwicklungsfonds unterstützt werden kann, sind zahlreiche Schritte notwendig. Projekte, die an einer Förderung durch einen Stadtentwicklungsfonds interessiert sind, bewerben sich beim Fondsmanagement. Sind potenzielle Projekte identifiziert, führt das Fondsmanagement eine umfassende Risikoprüfung (Due Diligence) potenzieller Projekte durch, die auch eine Kreditrisikobewertung bzw. ein Scoring enthält. Aus diesem Grund sind die Fondsmanager i. d. R. selbst Akteure der Finanzbranche oder vergleichbare Dienstleister, die bereits Erfahrungen mit dem Management eines Investmentfonds haben. Wird das Projekt positiv bewertet, kommt es zur Abstimmung in das fondseigene Entscheidungsgremium. In der Regel entscheidet nicht der Fondsmanager über die Finanzierung von Projekten, sondern liefert dem Entscheidungsgremium der öffentlichen Träger die für die Entscheidung notwendigen Informationen. Relevante Fragen sind dabei:

- 1 Entspricht das Projekt den Bedingungen der Investitionsstrategie und damit einhergehend auch der integrierten Stadtentwicklungsstrategie und den EFRE Förderbedingungen? Liegen Markthemmnisse vor, die eine herkömmliche Kreditfinanzierung erschweren? Bietet das Projekt einen öffentlichen Mehrwert zusätzlich zu der Renditeerwartung?
- 2 Ist das Projekt plausibel geplant und in der entsprechenden Zeit umzusetzen? Ist das Risiko überschaubar?
- 3 Bietet das Projekt ausreichend Renditeerwartung?

Mit einer geeigneten Projektauswahl soll der Fonds als Ganzes eine Maximierung bzw. zumindest ein Gleichgewicht von sozio-ökonomischem Nutzen und finanzieller Rendite bzw. Rücklauf erzielen (CSI Europe 2012: 6).

4 Das URBACT-Netzwerk: City Sustainable Investment (CSI)

Die Zeit der ersten JESSICA-Periode wurde zum größten Teil benötigt, um die notwendigen Strukturen innerhalb der Mitgliedstaaten und Verwaltungsbehörden zu schaffen. Dies ist in einigen Staaten der EU erfolgreich umgesetzt worden. In acht Ländern waren 2014 insgesamt 39 Fonds aktiv, vor allem in England, Polen, Litauen, Italien, Spanien und Portugal. Bis 2012 hatte die JESSICA-Initiative dafür gesorgt, dass 1,8 Mrd. Euro überwiegend in Holding-Fonds und teilweise auch in Stadtentwicklungsfonds transferiert wurden. Die konkrete Projektumsetzungsphase folgt nach der Implementierung der Fondsstrukturen und ist bislang noch weniger weit fortgeschritten (CSI Europe 2012: 9; EIB 2012).

Der bis dahin mäßige Umsetzungsfortschritt bei konkreten Stadtentwicklungsfonds und daraus finanzierten Projekten veranlasste die EU 2012 zur Einrichtung eines URBACT-II-Netzwerkes, in dem Erfahrungen verschiedener Städte ausgetauscht und aufgearbeitet werden sollten. Im Netzwerk „City Sustainable Investment“, kurz CSI, arbeiteten zehn Städte am Erfahrungsaustausch und an der gegenseitigen Unterstützung bei der Etablierung von Stadtentwicklungsfonds. Das Netzwerk sollte durch gemeinsamen Austausch und die Analyse ihrer Erfahrungen bei der Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds zwei zentrale Fragen beantworten:

- > Wie können Stadtentwicklungsfonds im städtischen Alltag etabliert werden?
- > Wo liegen die Barrieren und wie können Städte sie überwinden?

Diese Fragen wurden in Bezug auf vier relevante Schlüsseldimensionen der Fonds untersucht:

- > Governance (z. B. Fondsstruktur und Management; Abstimmung der Fonds, INSEKs und Investmentstrategien)
- > Staatliche Beihilferegulungen (z. B. Kombinationsmöglichkeiten verschiedener Förderungen und Bedingungen)
- > Technische Unterstützung (z. B. Kapazitäten und Know-how zur Umsetzung)
- > Rechtlicher Rahmen (z. B. Regulierung und Rahmengesetze auf EU- und nationalstaatlichen Ebenen) (CSI Europe o. J.a.; CSI Europe 2012: 4).

Zu den zehn Netzwerkstädten gehören: Manchester, Großbritannien (Lead Partner); Lille, Frankreich; Porto, Portugal; Sevilla, Spanien; Ancona, Italien; Leipzig, Deutschland; Poznań, Polen; Riga, Lettland; Malmö, Schweden, und Den Haag, Niederlande.

4.1 Stadtentwicklungsfonds im Netzwerk

Von den zehn Netzwerkstädten haben mittlerweile sechs Städte/Regionen laufende Stadtentwicklungsfonds etabliert. Die anderen Städte sind in der Implementationsphase oder haben ihr Fondsmodell nach dem ersten Durchgang geändert (wie z. B. Leipzig, vgl. Beitrag Beier/Beyer/Faller et al. in diesem Band). Tabelle 1 bietet einen Überblick über die Fonds in den Netzwerkstädten. Untersuchte Ebenen sind dabei das Vorhandensein eines Holding-Fonds, welches Investitionsmodell gewählt wurde, welche Governance-Struktur im Fonds implementiert wurde, welchen thematischen und ggf. räumlichen Fokus der Fonds adressiert und der aktuelle Stand des Fonds. Einige Besonderheiten werden im Folgenden aufgeführt. Ergänzend hierzu werden in diesem Band von Beyer die beiden Fonds aus Manchester und Den Haag ausführlicher im Hinblick auf ihre politisch-administrative Einbettung und Governance-Strukturen hin untersucht.

	Manchester	Porto	Posen	Riga / Litauen	Sevilla	Den Haag
SEF:	Evergreen Fund	REENERGI. CHP	Wielkopolska Fonds	Staatlicher Fonds	AC JESSICA	FRED und ED
Holding-Fonds:	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Investitionsmodell:	Kredite unterhalb des Marktniveaus und auf Marktniveau	Mix aus Krediten und Zuschüssen	Kredite unterhalb des Marktniveaus festgelegt nach sozialen Kriterien	Kredite unterhalb des Marktniveaus, Nachlässe bei Zielerreichung, ergänzt durch Zuschüsse	Kredite unterhalb des Marktniveaus und Eigenkapitalbeteiligungen	Kredite unterhalb des Marktniveaus
Governance:	Vorstand: 16 Kommunen. Professioneller Fondsmanager (CBRE). Beratung durch kommunalen Ausschuss	Porto Vivo SRU – Partnerschaft aus Stadt und Staat mit der Umsetzung betraut	EFRE VB und Stadt entwickeln gemeinsam Investment Strategie, Fondsmanagement bei staatlicher Bank	Einrichtung einer staatlichen Agentur zur Entwicklung von Fonds und zur Beratung von Eigentümern, Management von drei Banken	Fondsmanagement von großer Investment Service Group (ACF)	Fondsmanagement Private Bank mit Schwerpunkt Kommunalfinanzierung. Beratung durch kommunalen Ausschuss
Thematischer / räumlicher Fokus:	Revitalisierung von Immobilien und Flächen für Gewerbeentwicklungen	Sanierung und energetische Sanierung im historischen Stadtzentrum	Projekte mit sozialer Wirkung, langfristige Infrastruktur- und Arbeitsplatzprojekte (u.a. auch Touristenattraktionen, Museen und Hotels)	Verbesserungen der Energieeffizienz in Wohngebäuden mit mehreren Eigentümern	Stadtentwicklungsprojekte	Förderung von Energieeffizienz (ED) Stadtentwicklungsprojekte für KMU (FRED)
Aktueller Stand:	2011 aufgelegt, 60 Mio. Pfund Kreditvergabe bislang 2014 erste Projektkredite zurückgezahlt	Pilotprojekt: Modernisierung und Energetische Sanierung in einem denkmalgeschützten Gebäude	2007–2013er Periode aufgelegt: 51 Mio. Euro EFRE + 15 Mio. Euro staatliche Ko-Finanzierung investiert Langsamer Start, mittlerweile Nachfrage gestiegen	200 Mio. Euro investiert in die energetische Sanierung des Gebäudebestands EU macht daraus ein „Standard-Modell“ (Art. 38(3) CPR)	Städtische Gesellschaften prüfen Einrichtung eines eigenen Fonds außerhalb der JESSICA Richtlinien Ziel: „Standard-Modell“ für spanische Städte entwickeln	Volumen von ca. 8 Mio. Euro aus EU Mitteln, ergänzt aus staatlichen und städtischen Mitteln

	Manchester	Porto	Posen	Riga / Litauen	Sevilla	Den Haag
Quellen:	NWEF o.J.a./b/c; CSI Europe 2012: 13; 18-21; Beyer 2015	CSI Europe 2012: 13; 34-37; Santos/Pacheco Sequeira 2015: 16; Carbonaro 2010: 17; CSI Europe 2015a; CSI Europe/Porto Vivo SRU 2015; Porto Vivo SRU o.J.	CSI Europe 2015c: 19; Dąbrowski 2015: 82-83; CSI Europe o.J.b; CSI Europe 2012: 38-41	Bumelyté 2014; CSI Europe 2015c:37; Remigijus Zabulėnas/ Aliulis/ Arūnas 2011; Serbenta 2013; EIB/ ESTEP 2009: 19-20; 106-108; CSI Europe 2012: 42-45	European Commission/Ahorro Corporación 2011; Dąbrowski 2015: 82-85; CEMS/CSI Europe 2014: 3; CSI Europe 2015c: 49; CSI Europe 2012: 46-48	Cityinvest o.J.; Beyer 2015; CSI Europe 2012: 49-51

Tab. 1: Überblick über ausgewählte JESSICA-Fonds aus dem CSI-Netzwerk. Quelle: eigene Darstellung

Manchester

Die Stadt Manchester im Nordwesten Englands ist Lead-Partner des CSI-Netzwerks. Mithilfe des Evergreen Fonds werden in der Region Greater Manchester Kredite unterhalb des Marktniveaus vergeben, um Gewerbeentwicklungen in brachgefallenen oder mindergenutzten Gebäudebeständen zu realisieren. Mit rd. 60 Mio. Pfund verfügt der Fonds über ein vergleichsweise großes Volumen (NWEF o. J. a).

Der Evergreen Fonds beteiligte sich zum Beispiel an der Finanzierung eines Bio-Medizin-Labors in einem denkmalgeschützten historischen Krankenhausgebäude in Manchester. Insgesamt wurden hier 25 Mio. Pfund investiert, wovon 35 % öffentliche Mittel und 21 % Evergreen Fonds Mittel sind. Dieses Gebäude liegt in einem Prioritätenkorridor der Stadtentwicklung Manchesters, in dem aufgrund der bestehenden Häufung von Universitätsgebäuden und Krankenhäusern weitere Entwicklungen aus der wissensintensiven Dienstleistungs- und High-Tech-Branche forciert werden sollen (Corridor Manchester Partnership 2016; Corridor Manchester Ltd et al. 2015). Betrieben wird das Gebäude, das Büroräume, Labore und Netzwerk- und Fortbildungsevents anbietet, von einer Partnerschaft aus der Stadt, der Universität und einem Immobilienentwickler (NWEF o. J.b).

Auch andere historische Gebäude wurden mit Unterstützung des Evergreen Fonds saniert und zu modernen Gewerbe- und Bürokomplexen umgebaut, zum Beispiel das ehemalige Palmolive-Werk in Salford, das seit 2008 leer stand. Auch dieses Gebäude liegt innerhalb eines strategischen Entwicklungsbereichs, den Salford Quays, dem ehemaligen Hafen der Region Manchester, in dem seit Ende der 1980er Jahre bereits zahlreiche Entwicklungen realisiert wurden, z. B. Media City UK mit der BBC. Soapworks soll in einem der meistbenachteiligten Stadtteile der Region über 1000 neue Arbeitsplätze schaffen und erhielt dafür 6 Mio. Pfund aus dem Evergreen Fonds (NWEF o. J.c).

Manchester ist Leadpartner des Netzwerks, da die Stadt als besonders erfahren in der Umsetzung von Partnerschaften mit dem privatwirtschaftlichen Sektor gilt. Seit den 1980er Jahren setzt Manchester verstärkt auf eine unternehmerisch geprägte, partnerschaftsorientierte Stadtentwicklungspolitik (siehe hierzu z. B. Peck/Ward 2002; Quilley 2000). Innerhalb des CSI-Netzwerkes wird Manchester als die Partnerstadt mit der meisten Erfahrung bei der Etablierung von Fonds und der Auseinandersetzung mit den erforderlichen Regelungen beschrieben (CEMS/CSI Europe 2014: 6).

Den Haag

In Den Haag sind über einen Holding-Fonds zwei verschiedene Stadtentwicklungsfonds aktiv. Einer dient der Förderung von Energieeffizienz, der zweite Fonds fördert spezielle Stadtentwicklungsprojekte mit dem Schwerpunkt der Büroflächenentwicklung für KMU in der Stadt. Beide Fonds verfügen mit je rund 4 Mio. Euro über ein vergleichsweise geringes Budget. Die Fonds wurden erst 2013 aufgelegt, bis 2015 sollten sie ihr Investitionsvolumen als Kredite ausgegeben haben (Cityinvest o. J.; Beyer 2015; vgl. Beitrag Beyer in diesem Band).

Porto

Die Stadt Porto hat einen Fonds zur Förderung der städtebaulichen (und energetischen) Sanierung im historischen Stadtzentrum eingeführt. Dort wurden Pilotprojekte an denkmalgeschützten Gebäuden und die Entwicklung einer Komplettsanierung (Refurbishment) eines Wohn- und Geschäftskomplexes im Stadtzentrum als PPP umgesetzt (CSI Europe 2015a). Der Fonds REENERGI.CHP („Fund for Efficient Renovation of Buildings in the Historic Centre of Porto“) umfasste ein Initialkapital von 40 Mio. Euro (Santos/Pacheco Sequeira 2015: 16). Hauptakteur im JESSICA Prozess Portos ist die Porto Vivo SRU, eine Gesellschaft privaten Rechts mit beschränkter Haftung aus nationalen und kommunalen Anteilseignern. Ihre Aufgabe ist die integrierte Erneuerung von Portos Innenstadt (CSI Europe/Porto Vivo SRU 2015: 8). In Partnerschaften mit privaten Immobilienentwicklern werden mithilfe des Stadtentwicklungsfonds Erneuerungsprojekte umgesetzt. Ziel ist die Wiederbelebung des Wohnens und des Handels, die Qualifizierung des öffentlichen Raumes und der Ausbau von Tourismus, Kultur und Freizeit. Innerhalb eines festgelegten Aktionsbereichs wurden insgesamt sechs Prioritätsbereiche für Interventionen des Fonds festgelegt. Der Bereich umfasst 70 Blocks und über 7.000 Wohneinheiten (Carbonaro 2010: 17; CSI Europe 2015a; CSI Europe/Porto Vivo SRU 2015; Porto Vivo SRU o. J.).

Leipzig

Leipzig befasst sich innerhalb des Netzwerkes insbesondere mit der Etablierung eines eigenen, städtischen Stadtentwicklungsfonds außerhalb der Bundeslandstrukturen. Hierzu wurde vor Kurzem eine Machbarkeitsstudie erstellt (siehe Beitrag Beier/Beyer/Faller et al. in diesem Band). Mit einem JESSICA-Fonds des Freistaats Sachsens wurde ein Projekt in Leipzig unterstützt, bei dem als Grundlage einer neuen Immobilienentwicklung am Lindener Hafen ein Kanaldurchstich finanziert wurde. Die Investition in Höhe von 3,6 Mio. Euro in diese Herstellung qualitativen öffentlichen Raums am Wasser wird mittels der Grundstücksverkäufe der privaten Immobilienentwickler in den Fonds refinanziert (CSI Europe 2012: 27).

Posen

Auch in Polen gibt es Stadtentwicklungsfondsaktivitäten. Der regionale Fonds Wielkopolska für die Region Posen hat bisher rd. 66 Mio. in verschiedene Projekte investiert. Während es in der frühen Phase des Fonds kaum Projektbewerbungen gab, wurden im letzten Förderturnus Anträge im Gesamtvolumen von 245 Mio. Euro eingereicht. Der Wielkopolska Fonds fördert unterschiedliche Immobilienentwicklungen und -sanierungen im Gewerbe- und Büroflächensegment über Kredite unterhalb des Marktniveaus. Die Höhe des Zinssatzes hängt davon ab, wie das Projekt in einem Test bestimmter sozialer Kriterien eingestuft wird, und kann bis zu 80 % unter dem Referenzzinssatz liegen (CSI Europe 2015c:19).

Die geförderten Projekte liegen in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf. Projektträger sind sowohl private als auch öffentliche Akteure. In Posen z. B. erweitert eine städtische Gesellschaft einen Hightech-Inkubator, in dem weitere hochwertige Büro- und Laborräume vermietet werden. Gelegen in einem peripheren, benachteiligten Stadtgebiet, hat die Entwicklung das Ziel, das Image des Stadtteils zu verbessern und weitere Investitionen anzuregen. Ein weiteres Projekt des Wielkopolskie Fonds ist z. B. die Entwicklung eines Multimedia Centers auf Initiative der lokalen Zeitung (Stadt Jarocin). Die Entwicklung eines Gebäudes mit Einzelhandelsfläche und Räumen für eine öffentliche Bibliothek und eine Touristeninformation konnte durch Ausstieg des Investors nicht umgesetzt werden (Stadt Leszno) (CSI Europe 2015c: 19; Dąbrowski 2015: 82-83).

Die Stadt Posen beschreibt im Local Action Plan schwierige Erfahrungen in der 2007 – 2013er Periode im Bereich Governance und Einfluss. So seien die Einflussmöglichkeiten der Kommune bei der Auswahl der durch JESSICA finanzierten Projekte sowie bei der Sicherstellung des realen Einflusses der geförderten Projekte auf den gesamten Erneuerungsprozess des jeweiligen Gebiets sehr limitiert gewesen. Mithilfe der Zusammenarbeit im CSI-Netzwerk habe man Möglichkeiten erörtern können, diesen Einfluss in der 2014 – 2020er Periode auszuweiten und einen neuen Schritt ins Verfahren eingefügt, der eine Projektauswahl auf städtischer Ebene vorsieht und eine stärkere Abstimmung zwischen der Stadt, der EFRE-Verwaltungsbehörde und dem Fondsmanagement forciert. Nichtsdestotrotz wird auch in Posen die Einrichtung eines eigenen, städtischen Fonds zurzeit geprüft (CSI Europe o. J.b: 4-5; 11). Als besonders schwierig in der Umsetzung der Stadtentwicklungsfonds zeigt sich hier die Übergangsphase zwischen den EU- Förderperioden. Im CSI-Netzwerk betont Posen, dass aufgrund langer Bearbeitungszeiten innerhalb der EU und der EFRE-Verwaltungsbehörden eine große Planungsunsicherheit über die Finanzierungsmöglichkeiten und Förderschwerpunkte der Operationellen Programme herrscht (CSI Europe o. J.b: 6).

Sevilla

In der spanischen Region Andalusien gibt es ebenfalls einen regionalen Stadtentwicklungsfonds, der Stadtentwicklungsprojekte fördert. Zunächst wurden in Andalusien zwei Fonds etabliert, die beide durch unterschiedliche Bankinstitute gemanagt wurden (European Commission/Ahorro Corporación 2011). Es konnte sich jedoch nur einer in der Umsetzung von Projekten durchsetzen. 2013 wurde ein Fonds geschlossen und seine Mittel wurden in den anderen Fonds überführt. Hier zeigte sich, dass der

zweite Fonds, dessen Fondsmanager auch gleichzeitig die Projektentwickler und Kommunen beriet, erfolgreicher war als derjenige, der sich nur auf das Fondsmanagement konzentrierte (Dąbrowski 2015: 84-85).

Thematisch entsprechen die geförderten Projekte den breiten Zielvorstellungen der ersten Förderperiode (vgl. Kasten JESSICA-Förderbereiche 2007 – 2013 in Kapitel 2) In Granada wurde beispielsweise ein Sport- und Geschäftszentrum mit Tiefgarage von zwei privaten Investoren auf einer ehemals durch Militärnutzung unzugänglichen Fläche entwickelt. Neben der Wiedergewinnung des Raumes profitiert die Stadtentwicklung auch durch die Bereitstellung dringend benötigter Parkplätze (eine Parketape wird über die Stadt an Bewohner vergeben) und die Verbesserung des Sportangebots für die Bürger. Auch in El Puerto de Santa Maria wurden durch den Fonds von der Stadt unterirdische Parkplätze im Stadtzentrum geschaffen. Beide Projekte wurden sowohl mit JESSICA-Krediten als auch mit zur Verfügung gestelltem Eigenkapital finanziert. Weitere Finanzmittel wurden dabei vom Fondsmanager eingebracht, einer Bank, die die für den Fonds als positiv begutachteten Projekte auch für sich selbst als gute Investitionsmöglichkeit einschätzte (Dąbrowski 2015: 82-83).

Sevillas Fokus im CSI-Netzwerk lag auf den Möglichkeiten und Erfordernissen zur Etablierung städtischer Stadtentwicklungsfonds. Die Stadt Sevilla verfolgt die Etablierung alternativer Finanzinstrumente wie der Stadtentwicklungsfonds, da im Zuge der Finanz- und Schuldenkrise immer weniger öffentliche Mittel für Stadtentwicklung zur Verfügung standen und somit ein Einwerben neuer Finanzressourcen erforderlich wurde. Die Einrichtung eines eigenen städtischen Fonds wird derzeit geprüft und erste Schritte werden unternommen. Wichtiger Akteur ist dabei ein kommunales Unternehmen, das Aufgaben der Ver- und Entsorgung, der Infrastrukturbereitstellung und des Wohnungsbaus in Sevilla übernimmt: Corporation Empresas Municipales Sevilla (CEMS). Dieses Verfahren soll bei Gelingen zu einem Standard-Modell für spanische Städte werden (CEMS/CSI Europe 2014: 3; CSI Europe 2015c: 49).

Riga

In Riga bzw. in Litauen wird thematisch und organisatorisch ein anderer Ansatz verfolgt. Es existiert ein staatlicher Stadtentwicklungsfonds, mit dem die energetische Sanierung von Gebäuden mit mehreren Eigentümern im Geschosswohnungsbau forciert werden soll. Er wird von einer staatlichen Agentur gemanagt und in Kooperation mit drei Banken betrieben. Anlass für den Fonds sind die großen und sehr sanierungsbedürftigen Bestände von Geschosswohnungsbau aus den 1960er – 1990er Jahren. Problematisch dabei sind die Eigentumsverhältnisse, rund 97% dieser Bestände befinden sich in der Hand privater Einzeleigentümer, was eine effiziente Sanierung aus einer Hand erschwert. Innerhalb der JESSICA-Initiative Litauens können sich die Eigentümer zusammenschließen und mit Unterstützung ein gemeinsames Sanierungs- und Finanzierungskonzept erarbeiten. Anspruch auf Förderung besteht, wenn mehr als die Hälfte der Eigentümer eines Blocks einen Antrag stellen. Jeder der daran Beteiligten kann dann individuell bis zu 200.000 Euro Kredit erhalten. Für besonders einkommensschwache Eigentümer gibt es zudem besondere Unterstützungsangebote, die bis zur einer hundertprozentigen Übernahme des Kredits gehen können (Bumelyté 2014; CSI Europe 2015c:37; Remigijus Zabuėnas/Aliulis 201; Serbenta 2013).

Werden die energetischen Einsparziele erreicht, gibt es zudem Nachlässe von 15 % auf die zurückzuzahlende Summe. Die sanierten Gebäude weisen dabei Energieeinsparungen von 40 – 65 % des ursprünglichen Aufwands auf. In bestimmten Gebieten gibt es zudem die Kombinationsmöglichkeit mit Zuschüssen aus Programmen der Stadtteilentwicklung. Im Vergleich zu den sonst üblichen hohen Fördervolumina gilt für Summen bis 200.000 Euro die sogenannte De-Minimis Regelung, die eine Förderung von privaten Eigentümern ermöglicht. Litauen hat dabei bislang über 200 Mio. Euro investiert und das Modell gilt als so erfolgreich, dass die EU es zu einem Standardmodell machen will. Bis 2020 sollen mit diesem Vorgehen 24.000 Gebäude saniert werden (Bumelyté 2014; CSI Europe 2015c: 37, 70; Serbenta 2013).

Auch in Litauen war die Lücke, die durch die JESSICA-Fonds gefüllt werden konnte, groß. Einerseits erschwerte die Finanzkrise die Zugänglichkeit zu Krediten, andererseits waren die öffentlichen Förderstrukturen im Bereich Stadtentwicklung auf staatlicher Seite für die komplexen Herausforderungen des Landes nur unzureichend ausgebildet (EIB/ESTEP 2009: 19-20; 106-108).

Zusammenfassung

Die obige Gegenüberstellung der Fondsaktivitäten in den Netzwerkstädten offenbart zunächst einige Gemeinsamkeiten: Alle laufenden JESSICA-Fonds agieren mit einem Holding-Fonds im Hintergrund. Sie konzentrieren sich alle auf einen spezifischen thematischen Fokus – danach erst ergibt sich unter Umständen ein räumlicher Schwerpunkt. Insbesondere die energetische Sanierung und die Revitalisierung von historischen Gebäuden stehen dabei häufig im Fokus. Gerade das Feld der Energieeffizienz und damit auch der energetischen Sanierung hat mit der neuen EU-Förderperiode noch einmal deutlich an Bedeutung gewonnen (Umweltbundesamt o. J; Haury 2013). Dadurch werden weitere Potenziale für einen Einsatz von Stadtentwicklungsfonds freigesetzt. Als Investitionsmodell hat sich die Vergabe von Krediten unterhalb des Marktzinsniveaus durchgesetzt (in Einzelfällen wie Manchester werden teilweise auch Kredite auf Marktniveau vergeben). Des Weiteren bedienen sich alle Fonds eines professionellen Fondsmanagers, dessen Rolle für den Erfolg des Fonds nicht zu unterschätzen ist, wie die spanischen Beispiele gezeigt haben.

Es zeigt sich auch, dass insbesondere Länder, die besondere Erfahrungen im Umgang mit privatwirtschaftlicher Beteiligung in der Stadtentwicklung haben (wie Großbritannien), die ein schwach ausgebautes öffentliches Fördersystem aufweisen (wie Großbritannien, aber auch Litauen) oder von der Finanz- und Schuldenkrise (wie Spanien und Portugal) betroffen waren, Stadtentwicklungsfonds etabliert haben. Hier traf das neue Instrument der EU anscheinend genau eine entstandene Lücke in der Finanzierung und Förderung von Stadtentwicklungsprojekten, die durch zögerliche Kreditvergabe der privaten Banken und durch geringe verfügbare öffentliche Mittel entstanden war.

Das Modell zur energetischen Sanierung von Wohngebäuden scheint ein potenziell erfolgreiches und gut übertragbares Investitionsmodell zu sein, dabei besteht allerdings die Schwierigkeit dass derzeit EFRE-Investitionen in den Bereich Wohnungsbau in vielen Staaten nur unter zahlreichen Bedingungen erlaubt sind (Verordnung (EG) 1083/2006). Die energetische Sanierung scheint dabei allerdings ein großes Potenzialfeld zu sein.

4.2 Ergebnisse des CSI-Netzwerks

Darüber hinaus hat auch das Netzwerk selbst seine Fondsaktivitäten reflektiert und die Ergebnisse 2015 veröffentlicht (CSI Europe 2015c). Ziel der Netzwerkarbeit war es auch, Hinweise für interessierte Akteure über eine mögliche Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds zu geben und Empfehlungen an die zuständigen EU-Institutionen für die weitere Ausgestaltung der Finanzinstrumente in den nächsten Förderperioden zu erarbeiten (CSI Europe 2012: 4). Einige Kernergebnisse werden hier zusammengefasst dargestellt:

- > Anleitung: How to Build a Rocket zu sehen bei YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=c5HX7IrVWRU>

Die Netzwerkstädte haben die Komplexität des Themas in ihrer Zusammenarbeit bestätigt und in den vier zu Anfang aufgestellten Schlüsselfeldern Schlussfolgerungen zusammengefasst und Empfehlungen an die EIB und die Kommission gerichtet. Dabei kommen sie zu dem Schluss: „It is not rocket science – although it is complicated.“

Um trotz der Komplexität des Themas einen möglichst einfachen Zugang für interessierte Akteure zum Thema Stadtentwicklungsfonds zu schaffen, wurde auch ein kurzer Animationsfilm produziert, der die wichtigsten Schritte bei der Etablierung von Stadtentwicklungsfonds zusammenfasst (CSI Europe 2015b).

Dabei beginnt der Prozess mit der „Regulation“, also der Klärung der Regelungen, die beachtet werden müssen, um europäische Strukturfondsmittel verwenden zu können. Außerdem müssen im Vorhinein sorgfältige Ex-ante-Analysen durchgeführt werden, um eine konkrete Nachfrage oder ein Marktversagen identifizieren und nachweisen zu können.

Die zweite Stufe des Prozesses betrifft die staatlichen Beihilfavorschriften, mit denen die Finanzinstrumente abgestimmt werden müssen. Innerhalb der EU gilt es umfangreiche Regelungen einzuhalten, wenn es um nationale Förderungen für Wirtschaftsbereiche geht. Innerhalb des CSI Netzwerks wurden vier Möglichkeiten herausgestellt, um die Förderung bestimmter Projekte durch Stadtentwicklungsfonds in Einklang mit dem EU-Recht und den staatlichen Beihilfavorschriften zu ermöglichen:

- > „No Aid“ (also keine besondere staatliche Unterstützung, wie z. B. die Kreditvergabe zu Marktbedingungen)
- > „De-Minimis“ (Summen unter 200.000 Euro innerhalb von 3 Jahren)
- > „General Block Exemption Regulation“ (die allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung ermöglicht es seit 2014, in Fördergebieten innerhalb bestimmter Förderschwerpunkte, wie z. B. Energieeffizienz, über Finanzinstrumente vergünstigte Kredite zu vergeben)

- > „Notification“ (sollten keine anderen Verfahren infrage kommen, kann die EU-Kommission direkt über Maßnahmen informiert und Zustimmung beantragt werden) (CSI Europe 2015b: 70-72).⁵

Als dritter wichtiger Schritt, den es zur Etablierung eines Fonds zu klären gilt, wird die Governance und die entsprechende Ausgestaltung des Fondsmodells angeführt. Diese sei von zentraler Bedeutung für die Wirkung des Fonds auf die Herausforderungen der städtischen Ebene. Zu Beginn der Arbeit startete man mit dem Ziel der Entwicklung eines standardisierten Fondsmodells für die nächste Förderperiode, was auf Grund der Komplexität und Diversität der unterschiedlichen Fondsanwendungsgebiete jedoch später als nicht zielführend eingeschätzt wurde. Die Erkenntnis „One Size does not fit all“ (CSI Europe 2015c: 24) setzte sich durch. Demensprechend beschränkte man sich auf die Erarbeitung von allgemeinen „Ablauf-Fahrplänen“ als Hilfestellung für interessierte Aufgabenträger und die Entwicklung spezieller Fondsmodelle für spezifische Themengebiete (z. B. Sanierungsfonds nach litauischem Vorbild). Zwei solcher Standardmodelle, „Off-the-Shelf-Modelle“, sollen von Kommission und EIB veröffentlicht werden (CSI Europe 2015b; Lee 2016: 11). Der Fahrplan beinhaltet die wichtigsten Arbeitsschritte der Stadtverwaltung sowie der EFRE-Verwaltungsbehörde.

Der vierte Punkt des Prozesses fasst die Kompetenzen und die zentrale Rolle der steuernden und ausführenden Akteure zusammen. Da für diese Schritte sehr spezifisches Know-how benötigt wird, hat das Netzwerk die Anforderungen an Verwaltungen, die sich mit der Etablierung eines Fonds befassen, zusammengestellt (CSI Europe 2015c: 30-31). Die Arbeit im Netzwerk hat gezeigt, wie kompliziert das Verfahren zur Auflegung eines gut funktionierenden Stadtentwicklungsfonds ist und dass dafür hochspezifische Kenntnisse und Fähigkeiten bei einer Vielzahl von Stellen benötigt werden. Allein in der Stadtverwaltung müssen zum Beispiel neben den Kernkompetenzen in der Stadtentwicklung Finanz- und EU-Kompetenzen zusammengestellt werden. Personal mit den richtigen fachlichen Hintergründen muss also im Hause gefunden oder eingestellt werden und die verschiedenen Personen und Kompetenzen müssen zu einem konstruktiven, leistungsfähigen Team zusammengebracht werden. Das CSI-Netzwerk hat daher zusammengetragen, welche Fähigkeiten insgesamt erfordert werden. Sie nennen dies einen neuen Typen von öffentlichem Angestellten („A new kind of public servant“), der sehr viele Fähigkeiten haben muss (z. B. Finanz-Know-how, Stadtentwicklungs-Know-how, EU-Know-how, Ortskenntnis und Kenntnis des spezifischen lokalen Kontexts, Beratungs- und Übersetzungsfähigkeiten zwischen den verschiedenen Beteiligten und deren Handlungslogiken, Führungsstärke, Überzeugungskraft, Widerstandskraft etc. (CSI Europe 2015c: 30-31).

5 Für weitere Informationen hierzu siehe: Michie/Wishlade (2011: 33-59) „Financial engineering instruments and state aid compliance“.

5 Fazit und Ausblick

Die Betrachtungen des JESSICA-Systems und die Umsetzung einiger konkreter Beispiele zeigen die enorme Komplexität des Finanzierungsinstruments Stadtentwicklungsfonds. Insbesondere die Kompetenzen der Beteiligten und die Governance-Strukturen des Fonds scheinen dabei eine zentrale Rolle zu spielen, ob der Fonds die gesteckten Ziele erreichen kann oder nicht.

Der Vorteil des Instruments, andererseits aber auch eine große Schwierigkeit besteht in der Möglichkeit, den Fonds in Größe, Governance und thematischer Ausrichtung genau an die Bedürfnisse der jeweiligen Region/Stadt anzupassen. Dadurch können sehr gezielt individuelle Lücken in der Finanzierung sinnvoller Stadtentwicklungsprojekte geschlossen werden. Allerdings bedeutet diese Flexibilität auch ein großes Maß an Unklarheit und Unsicherheit, da es zurzeit erst wenige Vorbilder gibt, an denen man sich orientieren könnte, und Standard-Modelle nicht vorliegen. Hier setzte CSI mit seinem Fahrplan an, um zumindest die wichtigen zu bedenkenden Punkte und Verfahrensschritte für andere potenzielle Fondsnutzer ersichtlich zu machen.

Eine besonders schwierige Aufgabe stellt vor allem die Harmonisierung der Förderungen mit den EU-Richtlinien und den staatlichen Vorgaben zur Beihilfe dar. Hier ist großes Spezialwissen notwendig und das Risiko, Fehler zu machen, die juristische und finanzielle Folgen haben könnten, besonders hoch.

Die EIB reagiert auf die Ergebnisse des CSI-Netzwerks mit einer verstärkten Beratungsinitiative in der neuen Förderperiode (Handbücher, Leitfäden, Seminare, E-Learning) und verpflichtenden gemeinsamen Vorstudien vor der Einführung eines Fonds, um im Vorhinein möglichst viele Unklarheiten auszuräumen. Daneben sollen weitere Standard-Modelle für bestimmte Aufgabenbereiche der städtischen Revitalisierung geprüft werden, um eine Einführung der Fonds zu erleichtern (Lee 2016: 11; European Commission 2015).

Die Analysen zeigen auch, dass über Erfolg und Misserfolg des Instruments zum derzeitigen Zeitpunkt wenig Aussagen getroffen werden können. Insgesamt wurden bislang wenige Fonds tatsächlich so implementiert, dass sie bereits mehrere Projekte gefördert und tatsächlich schon Kapital reinvestieren konnten. Aufgabe einer Begleitforschung muss es demnach sein, die Projekte, die mithilfe von Stadtentwicklungsfonds finanziert wurden, zu untersuchen und dabei besonders deren Effekte für die Stadtentwicklung sowie die Rolle der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft in den Projekten zu thematisieren.

Auch im Bereich der Governance gilt es zu bedenken, dass mit steigender Hilfe der EIB auch der Einfluss von Finanzinstitutionen auf die Stadtentwicklung steigt, womit auf der Hand liegende Risiken, wie die Priorisierung wirtschaftlicher Interessen und Demokratiedefizite, verbunden sein können. Hier besteht dementsprechend weiterer Forschungsbedarf, um sicherzustellen, dass die Interessen einer nachhaltigen integrierten Stadtentwicklung auch tatsächlich durch Stadtentwicklungsfonds gefördert werden.

Literatur

- Beyer, C. (2015): Stadtentwicklungsfonds im europäischen Vergleich. Analyse eines neuen Instruments der Stadtentwicklung. Masterarbeit, Geographisches Institut, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Bonn.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2009): Stadtentwicklungsfonds in Europa. Ideen zur Umsetzung der JESSICA-Initiative. <https://d-nb.info/992788145/34>. (20.06.2017).
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsfonds in Deutschland. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. ExWoSt-Informationen, 35 (3).
- Bumelyté, J. (2014): De minimis – the off the shelf model Lithuania case study. State Aid Conference. http://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/CSI_Europe/events_media/De_minimus_off_the_shelf_model.Lithuania_case_study.Junona_Bumelyte.02.04.14.pdf (16.01.2017).
- Carbonaro, G. (2010): Integrated plans for sustainable urban development in the context of JESSICA Methodology and characteristics. JESSICA Economic Adviser, New Products and Special Transactions Department. JESSICA Networking Platform – Third Meeting. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/2007/jjj/doc/pdf/jessica/20100325_integrateplans.pdf (29.11.2016).
- CEMS – Corporation Empresas Municipales Sevilla; CSI Europe – Compliance Services International (Hrsg.) (2014): Local Action Plan. Executive summary. http://urbact.eu/sites/default/files/csi_europe_cems_lap_excutive_summary_0.pdf (02.02.2017).
- Cityinvest (o. J.): Energy Fund Den Haag – ED. <http://cityinvest.eu/content/energy-fund-den-haag-ed> (02.05.2017).
- Corridor Manchester Ltd (Hrsg.) (2015): A Decade of Opportunity. Strategic Vision to 2025. www.corridormanchester.com/uploads/6/6/4/9/66491001/final_version_40pp.pdf (21.05.2017).
- Corridor Manchester Partnership (Hrsg.) (2016): Corridor Manchester Strategic Spatial Framework. http://www.manchester.gov.uk/download/downloads/id/25442/corridor_strategic_spatial_framework_draft.pdf (01.02.2017).
- CSI Europe – City Sustainable Investment (Hrsg.) (2012): Baseline Study. http://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/CSI_Europe/outputs_media/URBACT_CSI_A4_booklet_WEB.pdf (12.01.2017).
- CSI Europe – City Sustainable Investment (Hrsg.) (2015a): Final Report. Final Report of the CSI Europe Urbact Network. http://urbact.eu/sites/default/files/csi_europe_final_report_april_2015.pdf (28.11.2016).
- CSI Europe – City Sustainable Investment (Hrsg.) (2015b): Fls in Action: Porto. <https://www.youtube.com/watch?v=OGVNxLBqkCM> (01.02.2017).
- CSI Europe – City Sustainable Investment (Hrsg.) (2015c): How to build a Rocket. <https://www.youtube.com/watch?v=c5HX7lrVWRU> (01.02.2017).
- CSI Europe – City Sustainable Investment (Hrsg.) (o. J.a): City Sustainable Investment. http://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/CSI_Europe/outputs_media/CSI_Europe_Leaflet_FINAL.pdf (01.02.2017).
- CSI Europe – City Sustainable Investment (Hrsg.) (o. J.b): City of Poznań Local Action Plan. Executive Summary. http://urbact.eu/sites/default/files/csi_europe_poznan_lap_exec_summary.pdf (01.02.2017).
- CSI Europe – City Sustainable Investment; Porto Vivo SRU (Hrsg.) (2015): City Sustainable Investment in Europe. Making financial instruments work for cities. Local Action Plan of Porto. urbact.eu/sites/default/files/pa_porto_full_lap.pdf (25.11.2016).
- Dąbrowski, M. (2015): 'Doing more with less' or 'doing less with less'? Assessing EU cohesion policy's financial instruments for urban development. In: Regional Studies, Regional Science 2 (1), 73-96.
- EIB – Europäische Investitionsbank (Hrsg.) (2008): JESSICA – Eine neue Art, EU-Mittel zur Förderung von nachhaltigen Investitionen und Wachstum in städtischen Gebieten einzusetzen. http://www.eib.org/attachments/thematic/jessica_2008_de.pdf (30.01.2017).
- EIB – European Investment Bank (Hrsg.) (2012): Implementation status in Europe & JESSICA in Bulgaria. http://www.bgregio.eu/media/files/JESSICA/3%20Presentation_Sofia_7%20Nov.pdf (30.01.2017).
- EIB – Europäische Investitionsbank (Hrsg.) (o. J.a): Holdingfonds und Stadtentwicklungsfonds. <http://www.eib.org/products/blending/jessica/funds/index.htm> (02.05.2017).
- EIB – Europäische Investitionsbank (Hrsg.) (o. J.b): JESSICA: Unterstützung der Stadtentwicklung. <http://www.eib.europa.eu/products/blending/jessica/index.htm> (02.02.2017).

EIB – Europäische Investitionsbank (Hrsg.) (o. J.c): JEREMIE: Einsatz von EU-Strukturfondsmitteln für KMU über Holding-Fonds.

<http://www.eib.org/infocentre/publications/all/jeremie-a-new-way-for-using-eu-structural-funds-to-promote-sme-access-to-finance-via-holding-funds.htm?lang=de> (25.11.2016).

EIB – European Investment Bank; ESTEP – Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai (Hrsg.) (2009): Lithuania Evaluation Study.

<http://www.eib.org/attachments/li-evaluation-study.pdf> (02.02.2017).

Europäische Kommission (Hrsg.) (o. J.a): JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas), EU-Regionalpolitik.

http://ec.europa.eu/regional_policy/de/funding/special-support-instruments/jessica/ (02.02.2017).

Europäische Kommission (Hrsg.) (o. J.b): Operationelles Programm ‚URBACT II‘.

http://ec.europa.eu/regional_policy/de/atlas/programmes/2007-2013/crossborder/operational-programme-urbact-ii (01.05.2017).

European Commission; Ahorro Corporación (2011): Spain: second JESSICA urban development fund in Andalusia.

http://europa.eu/rapid/press-release_BEI-11-65_en.htm (02.02.2017).

European Commission (Hrsg.) (2016): Financial instruments under the European Structural and Investment Funds. Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014 – 2020 in accordance with Article 46 of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council. Situation as at 31 December 2015.

<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8be116ac-bdee-11e7-a7f8-01aa75ed71a1/language-en> (06.08.2018).

EU-Stadtentwicklungsrat – Die Ministerinnen und Minister zur Stadtentwicklung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Hrsg.) (2007): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007.

http://www.dnk.de/_uploads/media/709_leipzig_charta_zur_nachhaltigen_europaeischen_stadt.pdf (07.11.2016).

Fernández Martín, J. M. (2012): Financial engineering under the Structural Funds and urban regeneration: The Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (JESSICA) Initiative.

<http://bteaminitiative.eu/wp-content/uploads/2012/11/3.pdf> (30.01.2017).

Haury, C. (2013): Energieeffizienz für Gebäude – Anforderungen der EU. Wärmeschutztag 2013 – München, 07 Juni 2013.

http://www.waermeschutztag.de/media/pdf/wtag2013/haury_fiw_wst2013_energiewende.pdf (03.02.2017).

Jakubowski, P. (2007): Stadtentwicklungsfonds im Sinne der JESSICA-Initiative – Idee und Organisation. In: Informationen zur Raumentwicklung (9), 579-589.

Jakubowski, P.; Kreuz, C.; Nadler M. (2010): JESSICA und Stadtentwicklungsfonds in Europa – neue Impulse für das Flächenrecycling? In: Informationen zur Raumentwicklung (1), 43-57.

Kreuz, C.; Nadler, M. (2010): JESSICA – UDF Typologies and Governance Structures in the context of JESSICA implementation. Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas.

http://www.eib.org/attachments/documents/jessica_horizontal_evaluation_study_udf_en.pdf (03.02.2017).

Lee, F. (2016): What next after JESSICA? The urban dimension of financial instruments in 2014–2020.

<http://urban-intergroup.eu/wp-content/uploads/2016/04/EP-Seminar-F-Lee-EIB-April-2016-UPDATED-FINAL-.pdf> (02.12.2016).

Michie, R.; Wishlade, F. (2011): Between Scylla and Charybdis: Navigating Financial Engineering Instruments through Structural Funds and State Aid Requirements. Aachen. = IQ-Net Thematic Paper No. 29(2).

[http://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:e0161689-4061-4a99-99bc-7dc815b0d395/ThematicPaper29\(2\)Final.pdf](http://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:e0161689-4061-4a99-99bc-7dc815b0d395/ThematicPaper29(2)Final.pdf) (09.02.2017).

NWEF – North West Evergreen Funds (Hrsg.) (o. J.a): About the Fund.

<http://www.northwestevergreenfund.co.uk/about/> (09.02.2017).

NWEF – North West Evergreen Funds (Hrsg.) (o. J.b): Citylabs, Manchester.

<http://www.northwestevergreenfund.co.uk/project/citylabs-manchester/> (09.02.2017).

NWEF – North West Evergreen Funds (Hrsg.) (o. J.c): Soapworks, Salford.

<http://www.northwestevergreenfund.co.uk/project/soapworks-salford/> (09.02.2017).

- Peck, J.; Ward, K. (Hrsg.) (2002): City of revolution: restructuring Manchester. Manchester. Porto Vivo SRU (o. J.): Missão.
<http://www.portovivosru.pt/pt/porto-vivo-sru/missao-e-estrategia> (25.11.2016).
- Quilley, S. (2000) Manchester First: From Municipal Socialism to the Entrepreneurial City. In: International Journal of Urban and Regional Research 24 (3), 601-615.
- Remigijus Zabulėnas, A.; Aliulis, A. (2011): JESSICA in Lithuania: An Effort to Renovate Apartment Blocks.
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/2007/jjj/doc/pdf/jessica/31032011_7jessica_nwp_310311_lt_apartment_blocks.pdf (02.02.2017).
- Riebeling, K.-H. (2009): Eigenkapitalbeteiligungen an projektfinanzierten PPP-Projekten im deutschen Hochbau: Perspektive von Finanzintermediären. Wiesbaden.
- Santos, Á.; Pacheco Sequeira, J. (2015): PORTO. CSI Europe.
http://www.ccdr-n.pt/sites/default/files/ficheiros_ccdrn/investimento/150602_csieurope.pdf (25.11.2016).
- Scholze, J. (2013): EU-Strukturfondsperiode 2014–2020: Wie unterstützen EFRE und ESF künftige Stadtentwicklungsprojekte?
http://www.nachhaltige-stadtentwicklung-sachsen.de/dokumente/1_Scholze-EFRE-ESF_2014-2020_Stadtentwicklung.pdf (30.01.2017).
- Serbenta, V. (2013): Jessica holding fund for Lithuania – Delivering energy efficiency improvements in the housing sector.
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/2007/jjj/doc/pdf/jeremie_jessica_200910/13_serbenta.pdf (02.02.2017).
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (o. J.): Europäische Energie- und Klimaziele.
<http://www.umweltbundesamt.de/daten/klimawandel/europaeische-energie-klimaziele> (15.08.2018).
- Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999.
- Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

Autorin

*Verena Andreas (*1986) ist seit 2017 Mitarbeiterin der Abteilung Stadtplanung und Projektsteuerung in Fördergebieten der Stadt Delmenhorst. Ihren Abschluss machte sie 2012 an der Fakultät für Raumplanung der Technischen Universität Dortmund. In Dortmund arbeitete sie anschließend als Projektmanagerin in einem Beratungsbüro für Stadtentwicklung und -planung an der Schnittstelle zwischen Forschung und Praxis. Von 2013 bis 2017 war sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Bremen tätig und engagierte sich in Lehre und Forschung am Institut für Geographie und am Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw). Im Rahmen dieser Tätigkeit sind die hier veröffentlichten Texte entstanden. Ihre Forschungsinteressen liegen in den Bereichen Stadtentwicklung, Planung und Stadterneuerung. Insbesondere Planungs- und Adaptionsstrategien von Transformationsprozessen alter Industriestädte wie z.B. Bremen, dem Ruhrgebiet und Manchester sind zentrale Themen ihres Forschungsinteresses. Zunehmend vertiefte sie sich dabei in den Forschungsbereich der unternehmerischen Stadtentwicklung.*

Verena Andreas

STADTENTWICKLUNGSFONDS ALS INSTRUMENTE DER UNTERNEHMERISCHEN STADT?

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Wirkungen und Einflüsse von Stadtentwicklungsfonds
- 3 Die unternehmerische Stadt und die Neoliberalisierung von Stadtpolitik
- 3.1 Die unternehmerische Stadt und ihre Charakteristika
- 3.2 Ausprägungen einer Neoliberalisierung von Stadtpolitik
- 4 Analyse des Instruments Stadtentwicklungsfonds
- 4.1 Bedeutungsgewinne von Wettbewerb und Marktmechanismen
- 4.2 Partnerschaften: Neue institutionalisierte Verbindungen in der Urban Governance
- 4.3 Risiko: Öffentliche Spekulation zulasten der öffentlichen Hand
- 4.4 Place-Fokus: Projektförderung zur Wirtschaftsförderung der Stadt und Region
- 4.5 Beschleuniger von unternehmerischen Stadtentwicklungsstrategien
- 5 Schlussfolgerungen: Stadtentwicklungsfonds als Instrument der unternehmerischen Stadt

Literatur

Kurzfassung

Dieser Beitrag ordnet das EU-Finanzierungsinstrument Stadtentwicklungsfonds in seinen politischen und planungstheoretischen Hintergrund ein, um Schlüsse zur potenziellen Wirkung dieses neuen Instruments zu ziehen, die über die rein operationelle Ebene hinausgehen. Auf Basis einer Betrachtung des aktuellen Forschungsstandes zu Wirkungen von Stadtentwicklungsfonds auf die Stadtentwicklung wird gezeigt, dass mit der Einführung von Stadtentwicklungsfonds Elemente einer unternehmerischen, neoliberalen Stadtpolitik implementiert werden. Die sogenannte „unternehmerische Stadt“ und eine damit verbundene Neoliberalisierung von Stadtpolitik weisen bestimmte zentrale Charakteristika auf, wie z.B. eine verstärkte Orientierung an Wettbewerbs- und Marktmechanismen oder eine Institutionalisierung neuer Verbindungen in der urbanen Governance. Vor diesem Hintergrund erfolgt eine Diskussion möglicher Folgen dieser Entwicklung.

Schlüsselwörter

Stadtentwicklung – Stadtentwicklungsfonds – EU-Politik – Unternehmerische Stadt – Neoliberalisierung – Governance

Urban Development Funds as instruments of the entrepreneurial city?

Abstract

This paper discusses the political and planning-theoretical background of the new EU funding instrument of urban development funds in order to draw conclusions about the potential impact of this new instrument beyond the purely operational level. Based on an analysis of current research findings on the effects of urban development funds on urban development, it is shown that the introduction of urban development funds will implement elements of entrepreneurial, neoliberal urban policy. The so-called “entrepreneurial city” and the associated neo-liberalisation of urban policy are characterised by certain elements, such as an increased orientation towards competitive market-orientated mechanisms or the institutionalisation of new links in urban governance. Against this background, a discussion of the possible consequences of this development takes place.

Keywords

Urban development – Urban Development Funds – EU policy – governance – entrepreneurial city – neo-liberalisation

1 Einleitung

Treibender Akteur bei der Einführung und Verfestigung des Stadtentwicklungsfonds als neuem Fördermechanismus ist die Europäische Union (EU). Seit der Leipzig Charta (2007) und der Lissabon-Strategie (2000, siehe dazu auch: Giese/Mossig/Schröder 2011: 108) adressiert die EU zunehmend die Ebene der Stadt in ihrer Politik und misst der Stadt eine hohe Bedeutung für die europäische Wirtschaft bei (Europäische Kommission 2014a).

In der Periode 2007 – 2013 begann die EU im Rahmen der JESSICA-Initiative revolviere Finanzinstrumente in ihre Strukturfondförderungen aufzunehmen (vgl. Beitrag Andreas in diesem Band). Mithilfe der Vergabe von Krediten, Eigenkapitalbeteiligungen und Bürgschaften an Projektträger sollte eine Finanzierungslücke für Projekte geschlossen werden, die einen Mehrwert für die Stadtentwicklung liefern und dabei grundsätzlich auch wirtschaftlich rentabel sein könnten, jedoch aufgrund spezifischer Markthemmnisse keine geeignete Finanzierung auf dem freien Kapitalmarkt erzielen konnten. Mit diesen sogenannten Financial-Engineering Instruments (FEIs) sollte eine „nachhaltige Stadtentwicklung“ gefördert werden (EIB 2012; Europäische Kommission o. J.a). Eine nachhaltige Stadt definiert die EU dabei anhand von drei Charakteristika: „ein starkes Wirtschaftswachstum, soziale Inklusivität und einen verantwortungsvollen Umgang mit der Umwelt“ (EIB 2012: 12).

Als weitere zentrale Ziele werden von der EU eine Steigerung der Effizienz im Fördermitteleinsatz sowie eine verstärkte Einbeziehung von privatem Kapital in die Stadtentwicklung angestrebt. Dazu heißt es in der Leipzig-Charta: „Die neuen EU Initiativen JESSICA und JEREMIE bieten vielversprechende Möglichkeiten, um die Wirksamkeit der herkömmlichen nationalen und europäischen Finanzierungsquellen zur Förderung der Stadtentwicklung und kleiner und mittlerer Unternehmen zu verstärken. Diese

Initiativen sollten geeignete Instrumente des Finanz-Engineering nutzen, um privates Kapital für die Umsetzung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten einzubeziehen“ (EU Stadtentwicklungsrat 2007). Die Mitgliedstaaten werden explizit ermutigt, dabei im Bereich Stadtentwicklung auf Finanzinstrumente wie Stadtentwicklungsfonds zurückzugreifen (Europäische Kommission 2014a: 3).

Im Rahmen der von ihr proklamierten „nachhaltigen Stadtentwicklung“ verfolgt die EU durch die Bereitstellung europäischer Finanzmittel in revolvingierenden Stadtentwicklungsfonds vor allem das Ziel, für einen effizienteren Mitteleinsatz der Strukturfondsmittel zu sorgen. Die bisher dominante Zuschussförderung sollte in eine kreditbasierte Förderung mit Rückflüssen übergeleitet werden. Ein nachhaltiger Ansatz der Stadtentwicklung könne so befördert werden, da Projekte im Vorhinein schon auf ihre potenziellen Wirkungen, ihre Wirtschaftlichkeit, ihre Erfolgsaussichten und ihre individuellen Zielerreichungsvoraussetzungen hin untersucht und beurteilt werden müssen (CSI Europe 2012: 5; Fernández Martín 2012: 6; Lee 2016: 2; EIB 2008; o. J.a). Zudem soll durch den Einsatz der Fondsmittel verstärkt privates Kapital für die Stadtentwicklung mobilisiert werden und Partnerschaften mit der Privatwirtschaft sollen eingegangen werden (EIB 2008; o. J.a; Europäische Kommission o. J.a). Die ökonomische Dimension der Nachhaltigkeit erhält im Rahmen der Einführung des Instruments dementsprechend einen hohen Stellenwert.

Um das Instrument nutzen zu können, müssen Kommunen stärker als in den bisherigen Förderlandschaften Stadtentwicklungsprojekte aus ökonomischer Perspektive bewerten und ökonomische Perspektiven stärker in ihre Arbeit einbeziehen (Fernández Martín 2012: 6–7; Lee 2016). Um dieser Anforderung gerecht zu werden, sollen Akteure der Finanzbranche in den Prozess einbezogen werden, die über das notwendige finanzwirtschaftliche Wissen verfügen (EIB o. J.a; Europäische Kommission o. J.a).

Bisher liegen nur wenige analytische Betrachtungen bereits erprobter Fondsstrukturen und noch weniger Forschungen über die Folgen dieser Veränderung der Fördermechanismen in der Stadtentwicklung vor. Die Betrachtung des vorliegenden Materials (z. B. Dąbrowski 2014, 2015; Beyer 2015) und die Analyse der in der ARL-Arbeitsgruppe Stadtentwicklungsfonds betrachteten Fallbeispiele geben jedoch klare Hinweise darauf, dass mit der Einführung von Stadtentwicklungsfonds weitreichende Änderungen in der lokalen Governance-Struktur einhergehen können.

Lokale oder auch urbane Governance soll hier zunächst nach Jakubowski (2007: 22) als „Steuerungs- und Regelungssystem mit formellen und informellen Elementen [...], das staatliche und gesellschaftliche Akteure zusammenführt“ verstanden werden. Dieses System „manifestiert sich im Zusammenspiel zwischen Lokalstaat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft in komplexe(n) Multiakteurskonstellationen“ (Schnur/Drilling 2009: 17 nach Einig/Grabher 2005: II; vgl. auch Selle 1997). Von Bedeutung ist dabei, dass diese neue Steuerungsform „auf Aushandlungsprozessen [beruht], der Ergänzung von finanzieller mit politischer Macht und einem damit verbundenen verstärkten Auftreten von informellen Regelungen und Praktiken, die im Rahmen der Urban-Regime-Forschungen thematisiert werden (z. B. Stone 1989)“ (Koch 2011: 191).

Es ist zu erwarten, dass die Fokussierung auf ökonomische Nachhaltigkeit, die Ausrichtung auf Marktmechanismen und der Einbezug der privaten Investitionsbranche in Kernbereiche der Stadtentwicklung nicht ohne Einfluss auf die Strukturen von städtischer Governance und Planungspraxis bleiben. Um diese Einflüsse zu erörtern, werden in diesem Beitrag die Forschungen zur unternehmerischen Stadt und zu einer Neoliberalisierung von Stadtpolitik (z. B. Harvey 1989; Brenner/Theodore 2002) herangezogen, um das Instrument Stadtentwicklungsfonds und die damit von der EU verfolgten Ziele einzuordnen. Der Beitrag geht in diesem Sinne folgender These nach: Durch die Anwendung von Stadtentwicklungsfonds werden Elemente und Mechanismen neoliberaler Stadtpolitik implementiert.

2 Wirkungen und Einflüsse von Stadtentwicklungsfonds

Zu Stadtentwicklungsfonds gibt es bislang nur wenige Studien, was im Wesentlichen auf die Neuheit dieses Instruments und die bisher seltene Anwendung in der Praxis der Stadtentwicklung zurückzuführen ist. Unter den vorhandenen Arbeiten überwiegen Beiträge, die das Instrument und die Idee von revolvierenden Fonds erklären, sowie Machbarkeitsanalysen und Untersuchungen über Funktionen und Strukturen bei der Implementierung von Fonds (z. B. Kreuz/Nadler 2010; Nadler 2010; Brömer/Meilwes 2014; Bundesministerium für Verkehr 2009; Jakubowski 2007a, 2007b; Michie/Wishlade 2011).

Neben den wissenschaftlichen Arbeiten gibt es Publikationen aus der Praxis von Städten und Regionen, die in der ersten Ausschreibungsperiode Erfahrungen mit JESSICA gesammelt haben. Hier geht es in erster Linie um den Austausch von Wissen. Dabei hat insbesondere das Urbact-II-Netzwerk City Sustainable Investment (vgl. Beitrag Andreas in diesem Band) Publikationen vorgelegt, die umfassende Informationen und Handlungsanleitungen für interessierte Städte und Regionen beinhalten (CSI Europe 2015).

Es liegen jedoch bislang kaum Forschungen darüber vor, welche Wirkungen und Einflüsse von Stadtentwicklungsfonds auf die Stadtentwicklung ausgehen. Auch eine kritische Auseinandersetzung mit dem Instrument und den damit einhergehenden Zielen und Strukturveränderungen fand bislang kaum statt. Angesichts der weitreichenden Folgen für eine nachhaltige, demokratische Stadtentwicklung, die mit Veränderungen der Governance-Strukturen und Zielen der Stadtentwicklung einhergehen können, und angesichts einer durch die EU-Politik bisher erfolgten und möglicherweise fortschreitenden Ausbreitung von FEIs ist eine solche Thematisierung allerdings dringend notwendig.

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Umsetzung und Wirkung von Stadtentwicklungsfonds beschränkt sich bislang auf zwei Aufsätze von Dąbrowski (2014, 2015), der auf Basis von zwei Fallstudien in den Regionen Wielkopolska in Polen und Andalusien in Spanien die beiden Fragen thematisiert:

- 1 Schafft es JESSICA, das von der EU verfolgte Ziel „Doing more with less“ zu erreichen, oder handelt es sich vielmehr um eine Reduzierung öffentlicher Leistungen im Bereich Kohäsionspolitik für die Stadtentwicklung? (Dąbrowski 2015)
- 2 Inwiefern werden durch JESSICA neue Governance-Formen konstruiert, bei denen private und finanzwirtschaftliche Akteure in die Stadtentwicklungspolitik involviert werden? (Dąbrowski 2014)

Dąbrowski (2015) kommt auf der Grundlage von Expertengesprächen zu dem Schluss, dass JESSICA-Fonds nicht in der Lage sind, einen größeren Mehrwert für die Stadtentwicklung mit weniger Ressourceneinsatz zu generieren. Unter den gegebenen Bedingungen sei mit JESSICA eher ein „doing less but for less“ zu erreichen (Dąbrowski 2015: 85). Die Studien von Dąbrowski zeigen allerdings deutlich auf, dass durch JESSICA eine Erweiterung der Multi-Level-Governance auf horizontaler Ebene stattfindet. Akteure der Finanzwirtschaft und dabei insbesondere die EIB erhalten Einfluss auf die Entwicklungspolitiken von Regionen und Städten (Dąbrowski 2014: 2009). In beiden untersuchten Regionen wurden durch JESSICA neue Knoten in das lokale Governance-Netzwerk integriert (Dąbrowski 2014: 2011).

Daher bleibe JESSICA trotz der wenig überzeugenden Effizienzsteigerung der Förderungen nicht ohne Wirkung für die Stadtentwicklung. Dąbrowski (2015: 93) kommt zu dem Schluss, dass Stadtentwicklungsfonds potenziell „transformative Instrumente“ seien, die durch ihre mitgebrachten Strukturen die Handlungen von Akteuren beeinflussen. Zum einen beförderten sie einen Wissensaustausch und sorgten im besten Fall für eine Zusammenarbeit mit Synergieeffekten zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Sektor. Auf jeden Fall aber fänden Veränderungen auf der Ebene der lokalen Governance von Stadtentwicklung durch die Einbeziehung privatwirtschaftlicher Akteure und deren Denk- und Handlungsmuster im Hinblick auf die Zielsetzung der wirtschaftlichen Rentabilität statt (Dąbrowski 2014: 2013 f.).

Eine weitere wissenschaftliche Arbeit untersucht die Implementierung der Stadtentwicklungsfonds in Manchester und Den Haag (Beyer 2015). Dabei werden Fragen der Bedeutung der politisch-administrativen Einbettung sowie der wirtschaftlichen Ausgangslage auf die Implementationserfolge untersucht. Die dritte These der Arbeit geht der Frage nach, inwiefern das Verhalten einzelner Akteure innerhalb der Governance-Strukturen die Fähigkeiten des Instruments zur Förderung einer integrierten Stadtentwicklung beeinflusst und inwiefern das Instrument in den gewählten Beispielen diesem Anspruch gerecht wird. Dabei wird einerseits aufgezeigt, welches Know-how aufseiten der Akteure gebraucht wird, und wie dieses Know-how andererseits von den Städten durch neue Abteilungen in der Verwaltung (Manchester) oder Outsourcing an private Fondsmanager (Den Haag) herangezogen wird. Die Arbeit zeigt, dass in beiden Fällen Aufgabe und Umsetzungsmechanismen der öffentlichen Hand durch das Instrument Stadtentwicklungsfonds stark unter dem Aspekt der finanziellen Rentabilität verändert wurden (Beyer 2015: 84).

Auch wenn bislang nur wenige Forschungsarbeiten vorliegen, zeigt sich darin doch deutlich, dass mit JESSICA und der Einführung von Stadtentwicklungsfonds weitreichende Veränderungen im Bereich der lokalen Governance einhergehen können. Bereits 2008 erörterte Susanne Frank (2008: 112 f.) in einem Beitrag den Einfluss der damals neuen europäischen Stadtpolitik im Sinne der Lissabon-Strategie und der Leipzig-Charta anhand des URBAN-Ansatzes. Sie kam dabei zu einem zentralen Befund: Die Schlüsselposition in der europäischen Stadtentwicklungsförderung nehme nicht etwa Wettbewerbsfähigkeit oder Kohäsion ein, sondern vielmehr das Gebiet der Governance.

„Um in den Genuss europäischer Fördergelder zu kommen, müssen die Mitgliedstaaten, Regionen und/oder Städte sog. Operationelle Programme entwickeln und umsetzen, die die jeweiligen europäischen Grundsätze, Leitlinien und Modalitäten berücksichtigen – in Bezug auf die Stadtentwicklung also Programme, die den Vorstellungen der EU von sozial- und/oder wettbewerbsorientierter Stadtentwicklung sowie von effektivem Stadt- oder Quartiersmanagement entsprechen. [...] Damit greift die EU tief in nationale und lokale Politiken, Strukturen, Institutionen und Traditionen ein. Sie verlangt die Umsetzung der von ihr formulierten Normen, d. h. häufig genug einen radikalen Politikwandel, und belohnt dafür mit Geld und dem Zugang zu europäischen Lernprozessen“ (Frank 2008: 112 f.).

Die EU gilt als ein zentraler Akteur bei der Verbreitung von Politiken und Strategien. In den Forschungen zu sog. Policy Transfers (z. B. Dolowitz/Marsh 2000) werden unter anderem einflussreiche internationale Organisationen als Einflussfaktoren für die Verbreitung von Politiken über Staaten hinweg herausgestellt. Insbesondere große Organisationen wie die World Trade Organisation, die Weltbank, der internationale Währungsfonds oder die EU mobilisieren dabei eine Institutionalisierung von Marktliberalität, Wettbewerb und Kommodifizierung, z. B. durch deren Festlegung als Voraussetzung für finanzielle Förderungen (Brenner/Theodore 2002a: 3). Durch den neuen Fokus der EU-Politiken auf die Ebene der Stadt ist demnach zu erwarten, dass auch die zentralen EU-Paradigmen des Binnenmarkts – Wettbewerb, Marktliberalität, Wachstum (Allen/Gasiorek/Smith 1998; Europäische Kommission 2014b) – zunehmend Einfluss auf die Stadtentwicklung ausüben werden.

Der Forschungsstand über die JESSICA-Stadtentwicklungsfonds zeigt deutlich, dass sich auch hier eine von der EU initiierte Veränderung städtischer Governancestrukturen und städtischer Entwicklungsziele ereignen kann. Auch bei Stadtentwicklungsfonds liegt der Gedanke nahe, dass, wie bei Frank herausgestellt, ein Austausch von Geld gegen Einfluss und EU-konforme Strukturen erfolgen könnte. Insbesondere der starke Aspekt der Wirtschaftlichkeit und Renditegenerierung als Ziel von Stadtentwicklungsstrategien in Verbindung mit der verstärkten Involvierung privatwirtschaftlicher Akteure deutet auf die Forcierung einer wettbewerbs- und marktorientierten Stadtentwicklung hin. Dass diese Veränderungen nicht zufällig oder willkürlich erfolgen, sondern „Nebenwirkungen“ eines neoliberal geprägten Instruments sind und daher mit bestimmten Folgen für die „nachhaltige Stadtentwicklung“ verbunden sind, soll im Folgenden diskutiert werden.

3 Die unternehmerische Stadt und die Neoliberalisierung von Stadtpolitik

Die Auseinandersetzung mit Stadtentwicklungsfonds und dem aktuellen Forschungsstand zeigen, dass mit der Einführung von Stadtentwicklungsfonds die Bedeutung von Marktmechanismen und der Aspekt der ökonomischen Nachhaltigkeit in der Stadtentwicklung gestärkt werden soll. Die politische Stadtforschung befasst sich seit Ende der 1980er Jahre im Kontext der unternehmerischen Stadt mit dem Einfluss von ökonomischen Prinzipien auf die Stadtpolitik (siehe z. B. Harvey 1989; Wood 1998; Swyngedouw/Moulaert/Rodriguez 2002; Brenner/Theodore 2002; Peck/Tickell 2002; Peck/Theodore/Brenner 2009; Doucet 2013; Lauermaun 2016). Die Forschungen zeigen, wie bestimmte Politiken, Strategien und Projekte der Stadtentwicklung Teil einer fortschreitenden Neoliberalisierung von Stadtentwicklung sind. Die Grundzüge dieses Forschungsfeldes werden im Folgenden kurz skizziert, um einzuordnen, inwiefern das Instrument Stadtentwicklungsfonds entsprechende Merkmale unternehmerischer Stadtentwicklung umsetzt.

3.1 Die unternehmerische Stadt und ihre Charakteristika

Die Debatte um unternehmerische Stadtentwicklung wurde Ende der 1980er Jahre durch David Harvey (1989) angestoßen und vor allem in den 1990er Jahren in der politischen Stadtforschung geführt. Während das Thema in den 2000er Jahren im deutschsprachigen Forschungsraum vergleichsweise wenig Beachtung erfahren hat, entwickelte sich im englischsprachigen Forschungsraum eine breitere Diskussion um die neoliberale Stadt (hierzu v.a.: Brenner/Theodore 2002).

Mit der unternehmerischen Stadt bzw. „urban entrepreneurialism“ bezeichnet Harvey (1989: 4 f.) eine tiefgreifende Veränderung der Stadtpolitik. Die Förderung wirtschaftlicher Entwicklung und die Positionierung der Stadt im Wettbewerb um hochmobile Investitionen und Arbeitsplätze stehen dabei im Mittelpunkt der unternehmerischen Stadt (Harvey 1989: 11). Diese Veränderung erfolgt seit den 1970er und 1980er Jahren als Reaktion auf die Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels sowie auf politische Rahmenbedingungen wie Deregulierung, Privatisierung und Flexibilisierung (Swyngedouw/Moulaert/Rodriguez 2002: 553). Seitdem entwickelt sich die unternehmerische Stadt zunehmend zu einem Leitbild der Stadtentwicklung.

Brenner und Theodore (2002a: 21) formulieren als zentrales Ziel einer solchen Stadtpolitik, den städtischen Raum als Raum für marktorientiertes Wirtschaftswachstum und elitäre Konsumpraktiken zu mobilisieren. Grundlegende Basis der unternehmerischen Stadtpolitik ist die Annahme eines harten Wettbewerbs zwischen Städten und Regionen. Dieser Wettbewerb, so folgert Harvey (1989), sei so allumfassend, dass er zur externen Kraft geworden sei, die dafür Sorge, dass Städte sich dadurch immer weiter an die Praktiken und Logiken des Kapitalismus anpassen.

Harvey (1989: 8) schreibt der unternehmerischen Stadt drei zentrale Charakteristika zu:

- > Partnerschaften: Öffentlich-Private Partnerschaften bilden den zentralen Umsetzungsmechanismus von Stadtentwicklungsprojekten. Durch die Verbindung von Wirtschaftsakteuren und Managementsystemen mit den Möglichkeiten der öffentlichen Hand sollen externe Investitionen und neue Fördermittelquellen angezogen sowie neue Arbeitsplätze geschaffen werden.
- > Risiko: Die Entwicklungsprojekte, die von diesen Partnerschaften durchgeführt werden, sind hochspekulativ in Planung und Umsetzung. Das Risiko wird dabei vielfach von der lokalen öffentlichen Hand getragen, während die privaten Partner hauptsächlich vom Gewinn profitieren. Das Risiko und der spekulative Charakter ergeben sich daraus, dass vor dem Beginn der Projekte kaum abschätzbar ist, ob die gewünschten ökonomischen Effekte eintreten werden.
- > Place-Fokus: Die Effekte der Entwicklungsprojekte sind nicht mehr unbedingt direkt an den Ort des Projektes gebunden. Große Entwicklungen, wie beispielsweise Einzelhandels-, Entertainment- oder Bürokomplexe sollen nicht vorrangig die Situationen in ihrem Umfeld verbessern, sondern zur Attraktivität und wirtschaftlichen Stärkung der gesamten Stadt und der Region beitragen.

Harvey (1989) macht außerdem deutlich, dass bei der Veränderung hin zur unternehmerischen Stadtentwicklung ein komplexes und reflexives Zusammenspiel auf verschiedenen Ebenen der Stadt, insbesondere zwischen städtischen Institutionen und dem gebauten Raum, stattfindet. Ferner sei dabei zu berücksichtigen, dass „die Stadt“ als ein einziger handlungsfähiger Akteur nicht existiere, sondern dass es sich um ein komplexes Konstrukt aus Akteuren und Kräften öffentlicher, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Art handelt, weshalb die Steuerungsprozesse von Stadtentwicklung nunmehr sinnvollerweise als Urban Governance bezeichnet werden.

Hinzu kommt in diesem vielschichtigen Akteurskonstrukt eine Entwicklung aufseiten der Immobilienwirtschaft, die Susanne Heeg (2008: 59-87) als räumliche Entbettung beschreibt. Eine Internationalisierung der Immobilienunternehmen und ein immer stärkerer Einfluss des globalen Finanzmarkts auf den Immobilienmarkt führten zu einer Veränderung der Akteurslandschaft in der Stadtentwicklung und auch zu einem Bedeutungsverlust von lokalen Investoren mit lokaler Expertise und Ortsbindung. Neben einer verstärkten Renditeorientierung führt dieser Prozess auch zu verminderter Risikobereitschaft, neue Konzepte zu erproben, und zu einer Homogenisierung von Immobilienentwicklungen (Scharmski/Korinke 2010: 327-336). Außerdem verbleiben dadurch auch die Gewinne nicht in der Region, sondern werden an andere Standorte transferiert, dort verwaltet und weltweit reinvestiert.

Die von Harvey (1989) beschriebenen Veränderungen seien auch verantwortlich dafür, dass bestimmte Entwicklungsprojekte und Praktiken in ähnlicher Art und Weise in verschiedenen Städten angewendet werden, weil keine Stadt vermeintliche Wettbewerbsnachteile in Kauf nehmen wolle. In den vergangenen drei Jahrzehnten haben

sich zahlreiche Handlungsmuster der Stadtentwicklung entwickelt, die diesem unternehmerischen Ansatz zugeordnet werden können: Stadtmarketingaktivitäten durch Placebranding, Events oder architektonische Flagship-Gebäude, städtebauliche Großprojekte mit immobilienwirtschaftlichem Fokus (property-led development), Business Improvement Districts oder die britischen Urban Development Corporations (Brenner/Theodore 2002a; Lauer mann 2016; MacLeod 2002; Peck/Theodore/Brenner 2009; Doucet 2013; Weber 2002). Diese Handlungsmuster der unternehmerischen Stadt beinhalten dabei die Charakteristika der unternehmerischen Stadt nach Harvey. Die Handlungsmuster oder ihre Umsetzung basieren in der Regel auf einer Form von öffentlich-privater Partnerschaft, beinhalten eine Risikoübernahme der öffentlichen Hand durch öffentliche Mittel und zielen nicht direkt auf die Verbesserung der Lebensbedingungen in einem bestimmten Stadtraum, sondern vielmehr auf übergeordnete Ausstrahlungswirkungen, welche die Außenwirkung und somit die wirtschaftliche Basis der Stadt verbessern sollen.

Mit diesen Projekten und den Mechanismen und Handlungsmustern, die mit ihnen einhergehen, werden tiefgreifende Veränderungen von Stadtpolitik, urbaner Governance und auch von Planung eingeführt. Im Zuge einer Untersuchung von 13 Stadtentwicklungsprojekten konstatieren Swyngedouw, Moulaert und Rodriguez (2002: 567) eine umfassende Restrukturierung von Planung und Strukturen in der Stadtpolitik:

„However, in the process, there has been a drastic reorganization of the planning and urban policy-making structures and a rise of new modes of intervention, planning goals, tools, and institutions“ (Swyngedouw/Moulaert/Rodriguez 2002:567).

Auch die Urban-Policy-Mobility-Forschung als Ableger der Forschungen um Policy Transfers liefert empirische Hinweise darauf, dass die Durchführung der oben aufgeführten Handlungsmuster der Stadtentwicklung mit der Einführung neoliberaler Politiken einhergehen (González 2010; Silomon-Pflug/Stein/Heeg et al. 2013). Daher sprechen Brenner und Theodore (2002) von „neoliberalen Strukturprojekten“ und Swyngedouw, Moulaert und Rodriguez (2002) geben ihrer Studie den Titel „Neoliberal Urbanisation in Europe“.

3.2 Ausprägungen einer Neoliberalisierung von Stadtpolitik

Die Ausführungen zeigen, dass die unternehmerische Stadt oder die unternehmerische Urban Governance in einem Kontext zunehmender Neoliberalisierung von Politik und Gesellschaft auf allen Ebenen, auch auf der Ebene der Stadt steht. Brenner und Theodore (2002a: 6) beschreiben Neoliberalisierung als einen Prozess marktgesteuerter sozialräumlicher Transformation. Peck und Tickell (2002) sprechen dabei auch von einer Neoliberalisierung des Raumes. Von Bedeutung für das Verständnis für diese Neoliberalisierung sind dabei die zwei Phasen neoliberaler Umstrukturierung (Peck/Tickell 2002): die „roll-back“-Phase, in der öffentliche Förderungen und Einflussbereiche verringert werden, und die „roll-out“-Phase mit einer Etablierung neuer Mechanismen und Praktiken nach den Funktionsmustern des Neoliberalismus (Wettbewerb, Marktliberalität, Kommodifizierung).

Brenner und Theodore (2002a: 17-25) haben die maßgeblichen Momente des Rückzugs alter und der darauffolgenden Schaffung neuer Strukturen und Handlungsmuster in einer umfassenden Gegenüberstellung analysiert. Für die Politikfelder mit Raumbezug lassen sich dabei folgende relevante Rückzugsbereiche formulieren: der Rückbau früherer Unterstützungssysteme der übergeordneten staatlichen Ebenen für die lokalen Ebenen, insbesondere eine Auflösung ausgleichender und umverteilender Regionalentwicklungspolitik, sowie eine vermehrte Auflegung fiskalischer Austerität und Sparmaßnahmen für öffentliche Stadtverwaltungen. Auch der generelle Rückzug des Sozialstaates wirke sich massiv auf die räumliche Ebene aus.

Geschaffen werden hingegen Strukturen, die Harveys (1989) Charakteristika der unternehmerischen Stadt (Partnerschaften, Risikoübernahme und Place-Fokus) entsprechen: die Einführung von Politiken und Anreizsystemen, die marktgesteuerte, wettbewerbliche Beziehungen zwischen regionalen und lokalen Staatseinheiten sowie unternehmerische Ansätze zur Generierung von wirtschaftlichem Wachstum und externen Investitionen fördern. Zudem wird durch den Rückzug staatlicher Finanzierung eine zunehmende Angewiesenheit von Städten auf lokale Einnahmequellen, Nutzungsgebühren und andere Instrumente privater Finanzierung forciert, nicht ohne dementsprechend auch Strukturen für neue Einnahmefelder zu fördern. Ebenfalls etabliert sich eine Risikoverteilung zulasten der öffentlichen Hand, indem zur Förderung von privaten Investitionen deren Absicherung durch öffentliche Subventionen erfolgt.

Hinzu kommt die Ausbreitung neuer Netzwerkformen lokaler Governance basierend auf Public-Private-Partnerships, „Quangos“ und privatwirtschaftlichen Managementtechniken in der öffentlichen Verwaltung (z.B. Wettbewerb, Anreize, Output Orientierung („New Public Management“)). Ebenfalls im Bereich der Schaffung neuer Strukturen liegt die Etablierung neuer institutionalisierter Verbindungen, durch die Wirtschaftsinteressen direkt wichtige lokale Entwicklungsstrategien und Entscheidungen beeinflussen können (Brenner/Theodore 2002a: 17-25).

Es erfolgt dementsprechend eine Umverteilung von Aufgaben, Verantwortung und Belastungen auf der Ebene der Stadt. Die früheren, sozialstaatlich ausgleichenden Regulationsmechanismen der öffentlichen Hand geraten dabei in zunehmende Funktionsschwierigkeiten, vor allem weil finanzielle und regulative Handlungsmittel geringer geworden sind (Peck/Theodore/Brenner 2009: 50). Es erfolgt demnach durch das System eine zunehmende Verlagerung von Verantwortung an die lokalen Ebenen, ohne dass dabei entsprechende Ressourcen sichergestellt sind (Peck/Theodore/Brenner 2013: 1097).

Die lokale Ebene stehe somit unter dem zunehmenden Handlungsdruck, auf die vom System hervorgerufenen Probleme, wie eine zunehmende sozialräumliche Ungleichheit, zu reagieren, obwohl sie dazu über geringer werdende Mittel und Einflussmöglichkeiten verfügt (Peck/Theodore/Brenner 2013:1097). Daher gilt die Einbeziehung privater Akteure und die Fokussierung auf Strategien, die die Stadt im Wettbewerb gut positionieren sollen, als schlüssige und unumgängliche Folge und wird vonseiten der Vertreter unternehmerischer Stadtentwicklung proklamiert. Folge ist aber auch eine Einbeziehung nicht öffentlicher Akteure in Kernbereiche der stadtpolitischen Ent-

scheidungen. Dabei besteht die Gefahr einer starken Gewichtung von Wirtschaftsinteressen, da in diesen Pro-Wachstums-Diskursen häufig Wirtschaftswachstum und das Wachstum von Arbeitsplätzen mit dem Wohl der Stadt und der Allgemeinheit als Ganzes gleichgesetzt werden (Doucet 2013; Hiller 2000: 454). Swyngedouw, Moulaert und Rodriguez (2002: 577 f.) sprechen sogar von einer möglichen Privatisierung von Urban Governance. Hierdurch bestehe dementsprechend auch die Gefahr des Ausschlusses anderer Gruppen aus den Entscheidungsprozessen. Ein wachsendes Demokratiedefizit sei zentrales Element dieses strategischen Vorgehens.

Peck, Theodore und Brenner (2013: 1092) sehen als Folge einer zunehmenden Einführung von Marktmechanismen und Marktlogik als zentrale Entscheidungskriterien in der Stadtpolitik in Verbindung mit einem zunehmenden Rückzug des Sozialstaates eine zunehmende Abkopplung von Mechanismen öffentlicher Verantwortung und demokratischer Kontrolle z. B. bei strategischen Flächennutzungsentscheidungen in Public-Private-Partnerships. Ebenso erfolge dadurch eine mögliche Unterordnung sozialer Interessen, öffentlicher Güter und des Gebrauchswertes von Gütern unter den Profit und den Tauschwert, einer sogenannten Kommodifizierung (siehe hierzu auch Holm 2004: 36-37; 53-61).

Die vorherigen Ausführungen zeigen die zentralen Charakteristika einer unternehmerischen Stadtentwicklung und einer Neoliberalisierung von Stadt: Zentrale Umsetzungsmechanismen der unternehmerischen Stadt sind die privat-öffentliche Partnerschaft und damit einhergehend die Einrichtung neuer institutionalisierter Verbindungen in der Urban Governance, die den privatwirtschaftlichen Einfluss auf die Stadtentwicklung stärken. Weitere zentrale Charakteristika sind eine Risikoallokation zulasten der öffentlichen Hand zur Anregung privater Investitionen sowie ein Projektfokus, bei dem den Auswirkungen eines Projektes in der Regel größere positive Wirkungen auf die wirtschaftliche Gesamtsituation der Stadt und Region zugeschrieben werden. Extern beschleunigt wird dieser Prozess durch verstärkte Austeritätsanforderungen und die Etablierung neuer Strukturen und Anreizsysteme, welche die Erschließung privaten Kapitals und anderer Einnahmequellen für die Stadtentwicklung forcieren. In der Konsequenz bedeutet die unternehmerische Stadt eine Anpassung von Stadtentwicklung an Marktlogik und Marktmechanismen, die durch eine zunehmende Kommodifizierung und Einführung von Marktdisziplin, Wettbewerb und Privatisierung erfolgt. Diese Entwicklungen können Demokratiedefizite, eine Ressourcenverschiebung weg von sozialen und ökologischen hin zu ökonomischen Maßnahmen sowie eine dadurch bedingte zunehmende soziale und räumliche Ungleichheit zur Folge haben.

4 Analyse des Instruments Stadtentwicklungsfonds

Auf Grundlage des vorliegenden Materials, der Fallstudienresultate, die innerhalb der ARL-Arbeitsgruppe „Stadtentwicklungsfonds“ und ausgehend vom Forschungsstand angefertigt wurden, sowie der offiziellen Dokumente der EU werden Stadtentwicklungsfonds nun auf diese Charakteristika hin untersucht:

- > Bedeutungsgewinn von Wettbewerb und Marktmechanismen
- > Partnerschaften: Institutionalisierte Verbindungen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren in der urbanen Governance
- > Risiko: Öffentliche Spekulation zulasten der öffentlichen Hand
- > Place-Fokus: Projektförderung zur Wirtschaftsförderung der Stadt und Region
- > Beschleuniger von unternehmerischen Stadtentwicklungsstrategien (Austerität und neue Anreizsysteme)

4.1 Bedeutungsgewinne von Wettbewerb und Marktmechanismen

Elemente eines Wettbewerbs finden sich an mehreren Stellen des Fondssystems. Nachdem ein Land einen oder mehrere Holding-Fonds eingerichtet hat, können sich potenzielle Stadtentwicklungsfonds bei diesen Holding-Fonds in einem kompetitiven Verfahren um die Realisierung durch Strukturfondsmittel bewerben. Auch innerhalb des Stadtentwicklungsfonds bewerben sich Projekte um eine Finanzierung mittels Fondskapital. In einem komplexen Verfahren beurteilt das Fondsmanagement die Projekte nach Kriterien der Rentabilität, Professionalität und Übereinstimmung mit den Förderbedingungen und der Investitionsstrategie. Auf dieser Grundlage entscheidet das Gremium, welches Projekt Gelder aus dem Stadtentwicklungsfonds erhält (vgl. Beitrag Andreas in diesem Band). Damit sind einerseits Wettbewerbsmechanismen etabliert worden, indem die Projekte um Förderung gegeneinander „antreten“, andererseits wird der Marktmechanismus Rendite in die Stadtentwicklungspolitik eingeführt.

4.2 Partnerschaften: Neue institutionalisierte Verbindungen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren in der Urban Governance

Die privat-öffentliche Partnerschaft steht im Zentrum der Idee der Stadtentwicklungsfonds. Alle im europäischen Kontext aufgezeigten und untersuchten Beispiele haben eine Governance-Struktur implementiert, die verschiedene öffentliche und private Partner auf verschiedenen Ebenen und mit verschiedenen Funktionen integriert (vgl. Beitrag Andreas in diesem Band). Derzeit sind private Akteure hauptsächlich im Rahmen des Fondsmanagements oder als Investoren auf der konkreten Projektebene integriert:

Einbindung privaten Kapitals in die Stadtentwicklung

Stadtentwicklungsfonds sollen die Möglichkeit bieten, verstärkt privates Kapital zur Förderung von Stadtentwicklung zu erschließen (Fernández Martín 2012: 6). Schaut man sich die möglichen Fondskonstruktionen an (vgl. Beitrag Andreas in diesem Band), ist die Einbindung privaten Kapitals theoretisch sowohl auf Projektebene im Rahmen einer konkreten privat-öffentlichen Partnerschaft als auch als Investition von

privatem Kapital in den Stadtentwicklungsfonds selber möglich (CSI Europe 2012: 5). Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass die Einbindung privaten Kapitals in den Fonds selber entgegen der ursprünglichen Erwartungen und Hoffnungen aufgrund unterschiedlicher Renditeerwartungen nicht praktikabel ist (vgl. Beitrag Beyer in diesem Band: 7; vgl. Beitrag Andreas in diesem Band).

Fondsmanagement als zentraler Partner

In der Governance-Struktur der Fonds spielt die Privatwirtschaft daher „nur“ in Form des Fondsmanagements eine zentrale Rolle in diesem Partnerschaftsmodell. Diese Zusammenarbeit wirkt sich jedoch umfassend auf die Investitionen des Stadtentwicklungsfonds aus. Je nach Ausgestaltung der Zusammenarbeit obliegt dem Fondsmanager mitunter sogar die alleinige Auswahl der Investitionsprojekte entsprechend der zuvor von der öffentlichen Hand erarbeiteten Investitionsstrategie (vgl. Beitrag Beyer in diesem Band; vgl. Beitrag Andreas in diesem Band).

Forcierung von regionaler Kooperation durch EFRE-Strukturen

Daneben hat eine Erweiterung der Urban-Governance-Beziehungen im öffentlichen Bereich stattgefunden. Durch die EFRE-Strukturen der EU wird die regionale Ebene verstärkt in die Bereiche der Stadtentwicklung eingebunden und im besten Fall werden regionale Kooperation zwischen den beteiligten Städten untereinander und mit den regionalen EFRE-Verwaltungsbehörden gestärkt (vgl. Beitrag Andreas in diesem Band; Dąbrowski 2014: 2008). Durch die Zusammenarbeit im „Board“ des Fonds und bei der Erarbeitung der Investitionsstrategie wird diese Zusammenarbeit formalisiert und institutionalisiert.

Einbindung der EIB in die Fondsstrukturen und Entscheidungsgremien

Ebenso erhält die Europäische Investitionsbank eine wichtige Rolle in den Governance-Strukturen der Stadtentwicklungsfonds und Holding-Fonds. Sie kann das Management der Holding-Fonds übernehmen und bietet den beteiligten Akteuren als Berater Unterstützung bei der Implementierung der Fonds. Die Analysen des CSI-Netzwerks (vgl. Beitrag Andreas in diesem Band) zeigen, dass rund 95 % aller bestehenden Holding-Fonds von der EIB gemanagt werden. Damit hat diese Institution einen zentralen Einfluss auf die gesamte Stadtentwicklungsfondslandschaft. Als Geld- und Know-how-Geber kommt ihr dabei eine zentrale Rolle zu, die bei einem Akteur, der dabei als öffentliches Geldinstitut schwierig zwischen öffentlich und privat zu verorten ist, schwer einzuordnen ist. Ziel der EIB ist allerdings die Umsetzung der EU-Politiken (EIB o. J.b), was der EU dementsprechend über die EIB einen Einfluss in den Governance-Strukturen der Stadtentwicklungspolitik gibt.

Wissenstransfer durch neue Netzwerke zwischen Wirtschaft und Stadtentwicklung

Des Weiteren beabsichtigt die EU mit Einführung der Fonds einen Austausch wirtschaftlicher und stadtentwicklungsrelevanter Expertise zwischen Akteuren wie der EIB, den jeweiligen regionalen Förderbanken oder der Finanzbranche mit den Akteuren der Stadtentwicklung auf Landes-, regionaler und kommunaler Ebene. So soll ein Wissenstransfer zugunsten einer effizienten, nachhaltigen und integrierten Stadtentwicklung forciert werden (CSI Europe 2012: 5; Fernández Martín 2012: 6; EIB o. J.a).

Die von Dąbrowski (2014) interviewten Akteure der Stadt- und Regionalverwaltung betonen, dass die Umsetzung von JESSCIA ohne die konkreten Vorgaben und Hilfestellungen der EIB noch schwieriger gewesen wäre. Sie sind sich allerdings bewusst darüber, dass dadurch ein neuer, wichtiger Akteur ins Boot der lokalen Governance geholt wurde. Zudem werden mit der Privatwirtschaft und dem Finanzsektor Akteure mit der Umsetzung von Stadt- und Regionalentwicklung betraut, deren Handlungslogiken und Praktiken sich sehr deutlich von denen öffentlicher Verwaltungen unterscheiden: „Outsourcing the implementation of a program to an external actor that operates in a completely different way requires a lot of adjustment und learning” (Dąbrowski 2014: 2011).

Die lokalen Ebenen haben sich durch JESSCIA in eine neue Kooperationsform begeben, in der man sich gemeinsam auf Prioritäten und Umsetzungsmechanismen einigen musste:

“Thus, by collaborating with the private investors, the local governments were exposed to an approach privileging sustainability und viability of investment, which they tended to neglect in their investment policy to date. Likewise, the private actors involved participated for the first time in investment that aimed not just at generating profits but also at achieving social und developmental goals, for which they needed to draw on the expertise of the city officials” (Dąbrowski 2014: 2013-2014).

Es mussten demnach auf beiden Seiten Lernprozesse stattfinden: die öffentliche Hand musste privatwirtschaftliche Interessen stärker berücksichtigen, während die Privaten sich auch mit sozialen und ökologischen Anforderungen und mit den längeren und bürokratischeren Verfahren der öffentlichen Hand auseinandersetzen mussten. Dies führte in der Praxis zu zahlreichen Schwierigkeiten, Spannungen und Missverständnissen (Dąbrowski 2014: 2015).

Einflussmöglichkeiten und Hebelwirkungen für die öffentliche Hand

Letztlich besteht ein weiteres Ziel der Initiative darin, dass die öffentliche Hand verstärkt Partnerschaften mit dem privaten Sektor eingeht, um dadurch weitere Stadtentwicklungsprojekte anstoßen zu können (Fernández Martín 2012: 6). Dabei soll sie bei guter Nutzung ihrer Verhandlungsspielräume durch die Bereitstellung von Kapital als Kredit oder als Direktinvestition Einflussmöglichkeiten auf die Ausgestaltung der Projekte erhalten, indem sie Ziele ihrer Stadtentwicklungsstrategie als Förderbedingungen festsetzt (CSI Europe 2012: 5; Lee 2016: 2).

4.3 Risiko: Öffentliche Spekulation zulasten der öffentlichen Hand

Stadtentwicklungsfonds bieten die Möglichkeit, Projekte durch Kredite, aber auch durch Eigenkapitalbeteiligungen oder Bürgschaften zu unterstützen. Dies soll dazu beitragen, Markthindernisse für stadtentwicklungspolitisch wichtige Projekte zu senken. Insbesondere in Zeiten der Wirtschafts- und Finanzkrise zeigte sich die Kreditvergabe für Projekte mit geringeren Renditemargen oder unsicheren Erfolgsaussichten als äußerst schwierig (Lee 2016: 2).

So schreibt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften im Jahr 2008 über den Bereich Wirtschaft in der Kohäsionspolitik: „Die zunehmende Kreditverknappung wurde zwar von der Krise des Bankensektors ausgelöst, wird jedoch durch die gesunkenere Risikobereitschaft der Kreditinstitute noch verschärft. Eine geringere Nachfrage veranlasst die Unternehmen, ihre Tätigkeit einzuschränken und weniger zu investieren, insbesondere in Innovationen, die weitgehend auf langfristigen ‚immateriellen‘ Investitionen basieren“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008:5). Die Mitgliedstaaten sind daher von der EU aufgefordert, auch verstärkt JESSICA zu nutzen, um Investitionen in Energieeffizienz, Infrastruktur und Sanierung im städtischen Kontext zu fördern (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008:9).

Im Kern des Instruments steht also der Gedanke, Projekte, die für die Privatwirtschaft nicht attraktiv genug sind, durch finanzielle Anreize des Stadtentwicklungsfonds rentabel zu machen. Dies geschieht zum einen durch die Bereitstellung vergünstigten Kapitals, das zu Zinsen unterhalb des Marktniveaus vergeben wird. Zum anderen können aber auch Bürgschaften und Eigenkapitalbeteiligungen vergeben werden, die eine direkte Übernahme von Ausfallrisiken auf den Fonds (und damit letzten Endes die öffentliche Hand) bedeuten. Eigenkapitalbeteiligungen haben im Falle einer Insolvenz des Projektträgers erst Anspruch auf Rückzahlung, wenn alle anderen regulären Kapitalgeber, wie Kreditgeber, ihre Ansprüche erhalten haben. Das Ausfallrisiko ist also gegenüber Krediten erhöht (Riebeling 2009: 15). Bei Bürgschaften bürgt der Fonds für eine gewisse Summe an Kreditmitteln, die im Falle der Insolvenz des Projektträgers durch den Fonds beglichen werden müssten. Während der Fonds also seinen Anteil am möglichen Gewinn der rentierlichen Projekte durch die geringe Zinshöhe sehr niedrig hält, trägt er ein deutlich erhöhtes Risiko gegenüber „regulären“ Geldgebern auf dem Kapitalmarkt.

Hierzu muss einschränkend gesagt werden, dass der „Verlust“ der öffentlichen Mittel bei der Zuschussförderung immer der Fall ist. Im Vergleich zur Zuschussförderung soll durch die Fondsstruktur für eine bessere Balance zwischen Risiko und Ertrag zwischen dem öffentlichen Fördermittelgeber und dem i. d. R. privaten Projektentwickler und Fördermittelnehmer gesorgt werden. Das Ausfallrisiko liegt zwar immer noch bei der öffentlichen Hand, im Gegensatz zur Zuschussförderung ist diese allerdings im Erfolgsfall auch an den Gewinnen beteiligt (CSI Europe 2012: 5; Fernández Martín 2012: 6; Lee 2016: 2).

Ein entscheidender Punkt hierbei liegt in der Legitimation öffentlicher Investitionen. Die Auswahlkriterien der zu fördernden Projekte sind dabei von entscheidender Bedeutung. Was ist der Mehrwert für die Stadtentwicklung, der die öffentliche Investition rechtfertigt? Inwiefern wurde mit dem Projekt auf einen Gewinn spekuliert und wer profitiert in welcher Art von einem Gelingen? Kann ein konkreter Gewinn für die Stadtentwicklung von dem Projekt erwartet werden oder handelt es sich bei dem erwarteten Mehrwert vielmehr entsprechend dem Place-Fokus unternehmerisch charakterisierter Stadtentwicklungsprojekte um ein allgemeines Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen? Inwiefern tritt dieser Effekt bei den Projekten wirklich ein und wem kommt dies zugute?

Ein Immobilieninvestor der Firma Allied London aus Manchester drückt die Funktion des Fonds für sein Projekt wie folgt aus: „(Fund finance) has enabled us to bring forward our vision for the Cotton Building in a market where development funding for speculative schemes is still challenging to secure“ (Allied London in AGMA/GMCA 2014). In Manchester ist die Entstehung von Arbeitsplätzen z. B. explizit definiert als ein für die Fondsförderung erforderlicher Mehrwert (AGMA/GMCA 2014).

4.4 Place-Fokus: Projektförderung zur Wirtschaftsförderung der Stadt und Region

Das Charakteristikum des Place-Fokus ist in seiner Ausprägung sehr abhängig von der tatsächlichen Projektumsetzung der durch Stadtentwicklungsfonds finanzierten Projekte. Daher ist eine abschließende Einschätzung zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund der geringen Fallzahl abgeschlossener Projekte schwierig.

Das bereits oben angeführte Beispiel eines Projektes aus Manchester zeigt allerdings, dass zentrale Elemente des Place-Fokus durchaus gegeben sein können. Aufgrund der Vorreiterrolle Manchesters in der Umsetzung der JESSICA-Stadtentwicklungsfonds (vgl. Beitrag Andreas in diesem Band) werden Place-Fokus-Elemente am Beispiel Manchester aufgeführt. Die Investitionsstrategie in Manchester macht sehr deutlich, dass der Mehrwert der geförderten Projekte in der Stärkung der regionalen Wirtschaft liegt, durch die es zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, der Entstehung von Arbeitsplätzen und auch zur „Regeneration und Nachhaltigkeit“ kommen soll (AGMA/GMCA 2014: 9). In einer Studie des Manchester City Councils, die die Fondsmöglichkeiten in Bezug zur lokalen Entwicklungsstrategie Manchesters setzt, heißt es dazu:

„The JESSICA Fund has the potential to have a significant impact on performance of the regional und sub-regional economy through establishing an ever-green fund that can invest und reinvest in projects that will develop employment sites, infrastructure developments und carbon reduction projects. This will create jobs, increase GVA und provide the conditions required for sustained economic growth“ (Manchester City Council 2011: 2).

Dabei wird die Zahl der erwarteten Arbeitsplätze, die den Einwohnern neue Möglichkeiten zur Qualifizierung und Teilhabe sichern sollen, auf rund 3.000 geschätzt. Auch zum Thema Stadterneuerung heißt es:

„The establishment of a JESSICA fund will allow on-going investments in regeneration related projects that will create employment und investment opportunities making the City und the sub-region more attractive to investors und creating additional employment opportunities thereby contributing to creating und developing neighbourhoods of choice“ (Manchester City Council 2011: 2).

Auch konkret umgesetzte Beispiele zeigen diese Zielsetzungen und Erwartungen: Das Beispiel der Sanierung einer ehemaligen Fabrik in Salford bei Manchester erfährt z. B. vonseiten der Fondsverantwortlichen die Zuschreibung von signifikanten wirtschaft-

lichen Vorteilen und einer Katalysatorenfunktion für die Erneuerung des umliegenden Stadtteils:

„The former Colgate Palmolive factory is a significant landmark building in Salford and the proposal to bring the building into active use (...) will produce significant economic and environmental benefits. (...) The delivery of the Soapworks project will act as a catalyst to the wider regeneration of the Ordsall Waterfront und Ordsall Neighbourhood” (NWEF o. J.a).

Auch der Förderung eines biomedizinischen Forschungszentrums „City Labs“ wird von hoher stadtpolitischer Stelle eine hohe Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung der Region zugesprochen:

“City Labs is another example of an innovative use of public funding to support private enterprise in these challenging times and deliver jobs and growth in the area. The Evergreen Fund is investing in priority schemes which unlock opportunities and stimulate the success of the region and Citylabs will make an important contribution towards this goal. Biomedical research is an exciting growth area which has the potential to make a very important contribution to Manchester’s economy” Sir Richard Leese, Leader of Manchester City Council (NWEF o. J.b).

Es ist also zumindest für den Evergreen Funds in der Region Manchester deutlich abzulesen, dass die erwartete Wirkung der Förderungen deutlich über die lokale Ebene und die kleinräumigen Wirkungen des jeweiligen Projektes hinausgeht und positive Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung der Region erwartet werden.

4.5 Beschleuniger von unternehmerischen Stadtentwicklungsstrategien

Austeritätspolitik und die Einschränkung von öffentlichen Subventionen

Die Umsetzungsintensität des Instruments Stadtentwicklungsfonds in den Mitgliedstaaten zeigt, dass insbesondere Länder, die ein schwach ausgebautes öffentliches Fördersystem für Stadtentwicklung haben, das Instrument zur Förderung von Stadtentwicklungsprojekten einsetzen (vgl. Beitrag Andreas in diesem Band). Während Fonds in Deutschland kaum Anwendung finden, u. a. vermutlich, weil Stadtentwicklungsvorhaben auf eine breite Förderlandschaft zum Beispiel im Rahmen der Städtebauförderung zurückgreifen können, ist die Fonds-Finanzierung in anderen Ländern mit mehr Dynamik angelaufen. Insbesondere in Ländern, die von der Finanz- und Schuldenkrise stark betroffen waren und anschließend verstärkte Austeritätspolitiken umsetzten, boten die Fonds eine von wenigen Fördermöglichkeiten für Stadtentwicklungsprojekte.

Das Beispiel Den Haag aus Beyers Analyse (vgl. Beitrag Beyer in diesem Band) zeigt, dass ein Anwendungsgebiet für Stadtentwicklungsfonds erst entstand, als die öffentliche Förderpolitik durch die Wirtschafts- und Finanzkrise unterfinanziert an ihre Grenzen geriet. Stadtentwicklungsfonds bieten also dann eine Möglichkeit zur Förderung von Stadtentwicklung, wenn die reguläre öffentliche Förderung fehlt.

Auf die Zukunft gerichtet weist die schrittweise Rücknahme von Zuschussförderungen und der Ausbau von Finanzinstrumenten in der EU-Strukturförderung zudem auf eine mögliche Reduzierung von Fördermitteln hin. Der revolvierende Charakter der Fonds soll für eine Langfristigkeit in der Förderung von Stadtentwicklung sorgen, da der Fonds immer wieder mit den Rückflüssen und Erträgen erfolgreich umgesetzter Projekte gespeist werden kann. So stünden kontinuierlich Mittel zur Verfügung, ohne dass zusätzliche Gelder bereitgestellt werden müssen. Im Fall einer erfolgreichen Etablierung des Instruments ergäben sich dementsprechend große Einsparmöglichkeiten in der Strukturförderung der EU.

Neue Anreizsysteme zur Nutzung externer Investitionen

Die Stadtentwicklung wurde von der EU in ihrer Bedeutung und finanziellen Förderausstattung deutlich gestärkt. Die Förderung integrierter Stadtentwicklung ist seit einigen Jahren erklärtes Ziel der EU. Die EU selbst schätzt, dass 2014–2020 mehr als die Hälfte aller EFRE-Mittel in städtischen Räumen investiert wird. Zusätzlich ist es seit 2014 eine Bedingung des EFRE-Strukturfonds, mindestens 5 % der jeweiligen EFRE-Fördersummen für nachhaltige Stadtentwicklung zu investieren (CSI Europe 2012: 5; Europäische Kommission 2014a; o. J.b; EU Stadtentwicklungsrat 2007; Scholze 2013: 33). Städte haben also große finanzielle Anreize erhalten, sich mit den neuen (Financial Engineering) Instrumenten auseinanderzusetzen und sie im Sinne der EU einzuführen. Auch die umfangreiche Unterstützung der EIB bei Fragen der Implementation kann ein Anreiz zur Einführung von Fonds sein.

5 Schlussfolgerungen: Stadtentwicklungsfonds als Instrument der unternehmerischen Stadt

Die Stadtentwicklungsfonds der JESSICA-Initiative sollen im Sinne der EU eine nachhaltige, integrierte Stadtentwicklung fördern. Dabei geht es der EU nicht ausschließlich um eine Erhöhung finanzieller Ressourcen für das Themenfeld Stadtentwicklung, sondern explizit um eine Erhöhung der Wirksamkeit der herkömmlichen Förderungen im Bereich Stadtentwicklung und die Mobilisierung von privatem Kapital. Die genauere Betrachtung der Ziele der EU macht allerdings deutlich, dass die ökonomische Dimension der Nachhaltigkeit in der Stadtentwicklung zu einem wesentlich bedeutsameren Kriterium bei Entscheidungen der Kommunen werden soll, als dies bislang in der Zuschussförderung der Fall ist.

Die Verbindung der Forschungen der unternehmerischen Stadt und einer Neoliberalisierung von Stadtentwicklung mit den konkreten Charakteristika von Stadtentwicklungsfonds hat aufgezeigt, dass zentrale Elemente eines unternehmerischen Stadtentwicklungsinstruments gegeben sind. Durch die weitere Einführung von Wettbewerbs- und Marktmechanismen in die öffentliche Förderung von Stadtentwicklung erfolgt eine fortschreitende Kommodifizierung von Stadtentwicklung. Die Entscheidungshoheit über öffentliche Mittel wird je nach Governance-Struktur des Fonds auf Private übertragen. Damit ließe sich argumentieren, dass öffentliche Gelder und öffentliche Einflüsse zu einem gewissen Teil privatisiert werden. Mit der Stärkung und Institutionalisierung von öffentlich-privaten Partnerschaften, der Einführung von

Rendite als Zielsetzung öffentlicher Förderungen und der Übernahme nicht trivialer finanzieller Risiken durch die öffentliche Hand werden zentrale Elemente einer neo-liberalisierten Stadtpolitik durch die JESSICA-Stadtentwicklungsfonds implementiert. Die Ausgangsthese des Beitrags muss dementsprechend bestätigt werden: Durch die Anwendung von Stadtentwicklungsfonds werden Elemente und Mechanismen neo-liberaler Stadtpolitik implementiert.

Inwiefern diese neuen Mechanismen zu der gewünschten Wirkung der Effizienzsteigerung, der Ressourcenerhöhung durch privates Kapital und zur Förderung einer „nachhaltigen“ Stadtentwicklung führen, bleibt auf Basis der bisherigen Projektumsetzung und des vorliegenden Forschungsstandes zurzeit sehr fraglich. Dąbrowski (2014: 2011 f.) kommt z. B. für seine Fallbeispiele zu dem Schluss, dass die Nutzbarmachung der erhofften Vorteile der privat-öffentlichen Partnerschaften in der Realität nicht ausreichend gelungen ist. Auch die Einbindung privaten Kapitals konnte bisher in keinem Fonds realisiert werden (s. o.).

In Bezug auf die Risikoübernahme der Stadtentwicklungsfonds als Projektförderung stellt sich die Frage, ob diese Art öffentlicher Spekulation dort, wo der Bankensektor diese Investition aus Gründen der Sicherheit nicht tätigen möchte, öffentliche Aufgabe sein soll oder nicht.

Es gilt daher in Zukunft genauer zu prüfen, welche Entscheidungskriterien in konkreten Projekten und Investitionsstrategien angelegt werden und welche Rolle der ökonomische Wert eines Projekts gegenüber dem sozialen und ökologischen Nutzen eines Projekts einnimmt. Es besteht die Gefahr, dass die ökonomische Dimension der Nachhaltigkeit in der Stadtentwicklung so einen umfassenden Bedeutungsüberschuss gegenüber den anderen Dimensionen erhält, wenn sie vonseiten der öffentlichen Hand als Entscheidungskriterium derart gestärkt wird. Ebenso muss im Sinne einer nachhaltigen, integrierten Stadtentwicklung fortwährend überprüft werden, ob und inwiefern die Ziele des wirtschaftlichen Wachstums auch tatsächlich bei den Menschen vor Ort und in den Quartieren ankommen. Auch die Einbeziehung der Zivilgesellschaft kann im Sinne einer integrierten Stadtentwicklung nicht dauerhaft ausgeblendet werden.

Literatur

- Allen, C.; Gasiorek, M.; Smith, A. (1998): The competition effects of the Single Market in Europe. In: *Economic Policy* 13 (27), 440-487.
- AGMA – Association of Greater Manchester Authorities; GMCA – Greater Manchester Combined Authorities (2014): *Greater Manchester Investment Strategy with Focus on North West Evergreen Fund*.
<https://de.slideshare.net/PlaceNorthWest/greater-manchester-investment-strategy-with-focus-on-north-west-evergreen-fund> (12.05.2017).
- Beyer, C. (2015): *Stadtentwicklungsfonds im europäischen Vergleich. Analyse eines neuen Instruments der Stadtentwicklung*. Masterarbeit, Geographisches Institut, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Bonn.
- Brenner, N.; Theodore, N. (Hrsg.) (2002): *Spaces of neoliberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe*. Malden.

- Brenner, N.; Theodore, N.** (2002a): Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism”. In: Brenner, N.; Theodore, N. (Hrsg.): Spaces of neoliberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe. Malden, 2-32.
- Brömer, C.; Meilwes, M.** (2014): Neue Finanzierungsinstrumente im Rahmen der europäischen Strukturförderung – regionale Korridore und Ausblicke. In: Beck, R.; Heinze, R.; Schmid, J. (Hrsg.): Zukunft der Wirtschaftsförderung. Baden-Baden, 539-552.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** (Hrsg.) (2009): Stadtentwicklungsfonds in Europa. Ideen zur Umsetzung der JESSICA-Initiative. BBSR-Online-Publikation Nr. 02/2009.
<https://d-nb.info/992788145/34> (20.06.2017).
- CSI Europe – City Sustainable Investment** (2012): Baseline Study.
http://urbact.eu/fileadmin/Projects/CSI_Europe/outputs_media/URBACT_CSI_A4_booklet_WEB.pdf (12.01.2015).
- CSI Europe – City Sustainable Investment** (2015): Final Report.
http://urbact.eu/sites/default/files/csi_europe_final_report_april_2015.pdf (28.11.2016).
- Dąbrowski, M.** (2014): Engineering Multilevel Governance? Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (JESSICA) and the Involvement of Private and Financial Actors in Urban Development Policy. In: Regional Studies 48 (12), 2006-2019.
- Dąbrowski, M.** (2015): ‘Doing more with less’ or ‘doing less with less’? Assessing EU cohesion policy’s financial instruments for urban development. In: Regional Studies, Regional Science 2 (1), 73–96.
- Dolowitz, D.; Marsh, D.** (2000): Learning from Abroad. The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. In: Governance 13 (1), 5–23.
- Doucet, B.** (2013): Variations of the Entrepreneurial City. Goals, roles and visions in Rotterdam’s Kop van Zuid and the Glasgow Harbour Megaprojects. In: International Journal of Urban and Regional Research 37 (6), 2035-2051.
- Einig, K.; Grabher K.** (2005): Urban Governance. Informationen zur Raumentwicklung (9/10), I-IX.
- EIB – Europäische Investitionsbank** (2008): JESSICA – Eine neue Art, EU-Mittel zur Förderung von nachhaltigen Investitionen und Wachstum in städtischen Gebieten einzusetzen.
http://www.eib.org/attachments/thematic/jessica_2008_de.pdf (30.01.2017).
- EIB – Europäische Investitionsbank** (2012): JESSICA for Smart and Sustainable Cities. Horizontal Study.
http://www.eib.org/attachments/documents/jessica_horizontal_study_smart_and_sustainable_cities_en.pdf (15.01.2017).
- EIB – Europäische Investitionsbank** (o. J.a): Unterstützung der Stadtentwicklung (JESSICA).
<http://www.eib.org/products/blending/jessica/index.htm> (30.01.2017).
- EIB – Europäische Investitionsbank** (o. J.b): Die EIB – ein Mitglied der großen EU-Familie.
<http://www.eib.org/de/about/eu-family/?lang=de> (30.01.2017).
- Europäische Kommission** (2014a): Kohäsionspolitik 2014–2020.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_de.pdf (04.03.2017).
- Europäische Kommission** (2014b): Binnenmarkt – Raus aus der Krise – so kommen Bürger und Unternehmen wieder auf Wohlstandskurs.
<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c2e45768-6c49-40ba-896e-af4130e26642/language-en> (04.07.2017).
- Europäische Kommission** (o. J.a): JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas).
http://ec.europa.eu/regional_policy/de/funding/special-support-instruments/jessica/ (30.01.2017).
- Europäische Kommission** (o. J.b): Urban Development.
http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/ (30.01.2017).
- EU-Stadtentwicklungsrat – Die Ministerinnen und Minister zur Stadtentwicklung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union** (Hrsg.) (2007): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007.
http://www.dnk.de/_uploads/media/709_leipzig_charta_zur_nachhaltigen_europaeischen_stadt.pdf (07.11.2016).
- Fernández Martin, J.** (2012): Financial engineering under the Structural Funds and urban regeneration: The Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (JESSICA) Initiative. Europäische Investitionsbank.
<http://bteaminitiative.eu/wp-content/uploads/2012/11/3.pdf> (30.01.2017).

- Frank, S. (2008): Stadtentwicklung durch die EU. Europäische Stadtpolitik und URBAN-Ansatz im Spannungsfeld von Lissabon-Strategie und Leipzig Charta. In: *Raumforschung und Raumordnung* 66 (2), 107-117.
- Giese, E.; Mossig, I.; Schröder, H. (2011): *Globalisierung der Wirtschaft. Eine wirtschaftsgeographische Einführung*. Grundriss allgemeine Geographie. Paderborn.
- González, S. (2010): Bilbao and Barcelona 'in Motion'. How Urban Regeneration 'Models' Travel and Mutate in the Global Flows of Policy Tourism. In: *Urban Studies* 48 (7), 1397-1418.
- Harvey, D. (1989): From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. In: *Geografiska Annaler. Series B. Human Geography*, 3-17.
- Heeg, S. (2008): Von Stadtplanung und Immobilienwirtschaft. Die „South Boston Waterfront“ als Beispiel für eine neue Strategie städtischer Baupolitik. Bielefeld.
- Hiller, H. (2000): Mega-events, Urban Boosterism and Growth Strategies: An Analysis of the Objectives and Legitimations of the Cape Town 2004 Olympic Bid. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 24 (2), 439-458.
- Holm, A. (2004): *Sozialwissenschaftliche Theorien zu Raum und Fläche*. UFZ Berichte. Leipzig.
- Jakubowski, P. (2007): Urban Governance: Stimmt die Balance zwischen Legitimation und Effizienz? In: *Städte im Umbruch – Das Online Magazin für Stadtentwicklung, Stadtschrumpfung, Stadtumbau & Regenerierung* (4), 22-28.
- Jakubowski, P. (2007a): *Stadtentwicklungsfonds*. Diskussionsbeitrag. Bonn.
- Jakubowski, P. (2007b): *Stadtentwicklungsfonds im Sinne der JESSICA-Initiative – Idee und Organisation*. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (9), 579-589.
- Koch, F. (2011): Stadtplanung, Governance und Informalität: Vorschlag einer Typologie. In: Frey, O.; Koch, F. (Hg.): *Die Zukunft der Europäischen Stadt. Stadtpolitik, Stadtplanung und Stadtgesellschaft im Wandel*. Wiesbaden, 191-207.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (2008): *Kohäsionspolitik: In die Realwirtschaft investieren*. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Brüssel (KOM(2008) 876).
- Kreuz, C.; Nadler, M. (2010): *JESSICA – UDF Typologies and Governance Structures in the context of JESSICA implementation*. Brüssel.
http://www.eib.org/attachments/documents/jessica_horizontal_evaluation_study_udf_en.pdf (12.05.2017).
- Lauermann, J. (2016): *Municipal statecraft: Revisiting the geographies of the entrepreneurial city*. In: *Progress in Human Geography* 42 (2), 205-224.
- Lee, F. (2016): *What next after JESSICA? The urban dimension of financial instruments in 2014–2020*. European Investment Bank.
<http://urban-intergroup.eu/wp-content/uploads/2016/04/EP-Seminar-F-Lee-EIB-April-2016-UPDATED-FINAL-.pdf> (02.12.2016).
- MacLeod, G. (2002): *From Urban Entrepreneurialism to a "Revanchist City"? On the Spatial Injustices of Glasgow's Renaissance*. In: Brenner, N.; Theodore, N. (Hrsg.): *Spaces of neoliberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe*. Malden, 254-276.
- Manchester City Council (2011): *The North West Evergreen Fund*. Report for Resolution. Report To: Executive – 19.01.2011.
http://www.manchester.gov.uk/download/meetings/id/11068/item_1_-_urgent_business_-_the_north_west_evergreen_fund (04.07.2017).
- Michie, R.; Wishlade, F. (2011): *Between Scylla and Charybdis: Navigating Financial Engineering Instruments through Structural Funds and State Aid Requirements*. IQ-Net Thematic Paper No. 29 (2).
[http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports\(Public\)/ThematicPaper29\(2\)Final.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports(Public)/ThematicPaper29(2)Final.pdf) (09.02.2017).
- Nadler, M. (2010): *Nachhaltigkeit in der Fördermittelvergabe: erste Stadtentwicklungsfonds in Deutschland*. In: *Die Wohnungswirtschaft* (11), 24–26.
- NWEF–North West Evergreen Funds (o. J.a): *Soapworks Salford*.
<http://www.northwestevergreenfund.co.uk/project/soapworks-salford/> (09.02.2017).
- NWEF–North West Evergreen Funds (o. J.b): *City Labs Manchester*.
<http://www.northwestevergreenfund.co.uk/project/citylabs-manchester/> (09.02.2017).
- Peck, J.; Theodore, N.; Brenner, N. (2009): *Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations*. In: *SAIS Review of International Affairs* 29 (1), 49–66.
- Peck, J.; Theodore, N.; Brenner, N. (2013): *Neoliberal Urbanism Redux?* In: *International Journal of Urban and Regional Research* 37 (3), 1091-1099.

- Peck, J.; Tickell, A. (2002): Neoliberalizing Space. In: Brenner, N.; Theodore, N. (Hrsg.): Spaces of neoliberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe. Malden, 33-57.
- Riebeling, K. (2009): Eigenkapitalbeteiligungen an projektfinanzierten PPP-Projekten im deutschen Hochbau: Perspektive von Finanzintermediären. Wiesbaden.
- Scharmanski, A.; Korinke, E. (2010): Globale Immobilienwirtschaft, internationale Immobilienmärkte – ein einführender Überblick. In: Informationen zur Raumentwicklung (5/6), 325-339.
- Schnur, O.; Drilling, M. (2009): Governance – ein neues Zauberwort auch für die Quartiersentwicklung? In: Matthias Drilling und Olaf Schnur (Hrsg.): Governance der Quartiersentwicklung. Wiesbaden, 11-26.
- Scholze, J. (2013): EU-Strukturfondsperiode 2014–2020: Wie unterstützen EFRE und ESF künftige Stadtentwicklungsprojekte? Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V.
http://www.nachhaltige-stadtentwicklung-sachsen.de/dokumente/1_Scholze-EFRE-ESF_2014-2020_Stadtentwicklung.pdf (30.01.2017).
- Selle, K. (1997): Kooperationen im intermediären Bereich? Planung zwischen Kommodifizierung und zivilgesellschaftlicher Transformation. In: Schmals, K. M.; Heinelt, H. (Hrsg.): Zivile Gesellschaft. Entwicklung, Defizite und Potentiale. Opladen, 29-57.
- Silomon-Pflug, F.; Stein, C.; Heeg, S.; Pütz, R. (2013): Urban Policy Mobility Studies and the Entrepreneurial City: Contextualizing BID and PPP as Globalized Policy Models in Frankfurt, Main. In: Geographische Zeitschrift 101 (3-4), 201-217.
- Stone, C. (1989): Regime politics_ Governing Atlanta, 1946–1988. Kansas.
- Swyngedouw, E.; Moulaert, F.; Rodriguez, A. (2002): Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. In: Antipode 34 (3), 542-577.
- Weber, R. (2002): Extracting Value from the City. Neoliberalism and Urban Redevelopment. In: Brenner, N.; Theodore, N. (Hrsg.): Spaces of neoliberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe. Malden, 172-193.
- Wood, A. (1998): Making sense of urban entrepreneurialism. In: Scottish Geographical Magazine 114 (2), 120-123.

Autorin

*Verena Andreas (*1986) ist seit 2017 Mitarbeiterin der Abteilung Stadtplanung und Projektsteuerung in Fördergebieten der Stadt Delmenhorst. Ihren Abschluss machte sie 2012 an der Fakultät für Raumplanung der Technischen Universität Dortmund. In Dortmund arbeitete sie anschließend als Projektmanagerin in einem Beratungsbüro für Stadtentwicklung und -planung an der Schnittstelle zwischen Forschung und Praxis. Von 2013 bis 2017 war sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Bremen tätig und engagierte sich in Lehre und Forschung am Institut für Geographie und am Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw). Im Rahmen dieser Tätigkeit sind die hier veröffentlichten Texte entstanden. Ihre Forschungsinteressen liegen in den Bereichen Stadtentwicklung, Planung und Stadterneuerung. Insbesondere Planungs- und Adaptionsstrategien von Transformationsprozessen alter Industriestädte wie z.B. Bremen, dem Ruhrgebiet und Manchester sind zentrale Themen ihres Forschungsinteresses. Zunehmend vertiefte sie sich dabei in den Forschungsbereich der unternehmerischen Stadtentwicklung.*

Colin Beyer

UMSETZUNG DER JESSICA-FONDS IN MANCHESTER UND DEN HAAG

Gliederung

- 1 Ein Vergleich zur Umsetzung von JESSICA-Stadtentwicklungsfonds
- 2 FRED und ED in Den Haag
 - 2.1 Politisch-administrative Einbettung
 - 2.2 Wirtschaftliche Chancen und Vorbehalte
 - 2.3 Akteure und Governance-Strukturen
 - 2.4 Zwischenfazit
- 3 The North West Evergreen Fund in Manchester
 - 3.1 Politisch-administrative Einbettung
 - 3.2 Wirtschaftliche Chancen und Vorbehalte
 - 3.3 Akteure und Governance-Strukturen
 - 3.4 Zwischenfazit
- 4 Ausprägungen von JESSICA-Stadtentwicklungsfonds
 - 4.1 Politisch-administrative Einbettung
 - 4.2 Wirtschaftliche Chancen und Vorbehalte
 - 4.3 Akteure und Governance-Strukturen
 - 4.4 Fazit
- Literatur

Kurzfassung

Das Instrument des Stadtentwicklungsfonds trifft in den europäischen Staaten auf sehr unterschiedliche wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie auf lokaler Ebene auf unterschiedliche Akteurskonstellationen. Im Vergleich der Stadtentwicklungsfonds in Manchester und Den Haag kann gezeigt werden, dass diese Rahmenbedingungen nicht nur entscheidend für die Implementierung eines Stadtentwicklungsfonds sind, sondern auch Einfluss auf die Zielsetzung und Ausgestaltung des Fonds innerhalb der JESSICA-Regularien nehmen. Während der Stadtentwicklungsfonds in Den Haag als ein langfristiges revolvinges Instrument zur Finanzierung von Projekten konkreter Themenbereiche gesehen wird, dient der Stadtentwicklungsfonds in Manchester in erster Linie als Mittel zum Zweck, um europäische EFRE-Mittel für Stadt und Region nutzbar zu machen. In Den Haag verbindet sich die Zielsetzung mit einer schlanken Governance-Struktur und einem relativ geringen Fondsvolumen, in Manchester mit einem hohen Personal- und Abstimmungsaufwand bei einem relativ hohen Fondsvolumen.

Schlüsselwörter

Stadtentwicklungsfonds – Governance – Stadtentwicklung – Förderung – Europäische Union – Manchester – Den Haag

Implementation of JESSICA funds in Manchester and The Hague

Abstract

The underlying conditions of urban development funds, such as economic or political status and constellations of actors, differ widely amongst the European states and on a local level. A comparison of the urban development funds used in the cities of Manchester and The Hague shows that these circumstances play a key role in their implementation and, within the framework of the JESSICA regulations, also influence the objectives and design of the funds. In The Hague urban development funds are considered a long-term revolving instrument aimed at financing projects in a particular field. In contrast, in Manchester the purpose of the funds is to make European EFRE subsidies available for the city and its region. Moreover, in The Hague goals are to be reached with lean governance structures and a relatively low fund volume, in contrast to high personnel and coordination costs along with a rather high fund volume in Manchester.

Keywords

Urban Development Funds – governance – urban development – grants – European Union – Manchester – The Hague

1 Ein Vergleich zur Umsetzung von JESSICA-Stadtentwicklungsfonds

Städtische Entwicklung bedarf eines dauerhaft hohen Investitionsniveaus. Nach dem Aufgabenverständnis des Gewährleistungsstaats ist es Aufgabe der öffentlichen Hand, die Voraussetzungen für eine solche Entwicklung zu schaffen. Dies geschieht derzeit vor allem durch Zuschüsse und eigene Investitionen in Infrastruktur und Umfeldgestaltung. Beides ist in Zeiten knapper öffentlicher (v.a. kommunaler) Kassen nur noch schwer zu gewährleisten. Ein Finanzierungsinstrument wie das der Stadtentwicklungsfonds kann hier ergänzend wirken, indem es die begrenzten öffentlichen Mittel einsetzt, um private Investitionen zu realisieren, die einen positiven Effekt auf die Stadtentwicklung im Sinne integrierter Stadtentwicklungskonzepte haben und andernfalls eventuell nicht umgesetzt würden. Dies betrifft andere europäische Länder noch deutlich stärker als Deutschland.

Durch die Einbindung unterschiedlicher politischer Ebenen (EU, in D: im Wesentlichen Bundesland, Kommune) und unterschiedlicher staatlicher und nichtstaatlicher Akteure (Begünstigte, Fondsmanager, Kapitalgeber) sowie die durch die offene Gestaltung möglicher Themenfelder passen sich Stadtentwicklungsfonds geradezu idealtypisch in das Instrumentarium integrierter Stadtentwicklungspolitik ein. In der Idee der Stadtentwicklungsfonds spiegeln sich sowohl eine neue Perspektive auf Stadtentwicklung (Governance-Perspektive) als auch ein neues Staats- und Aufgabenverständnis in der Stadtentwicklung (Gewährleistungsstaat) wider. Dabei liegt dem vorliegenden Beitrag im Wesentlichen die Governance-Definition von Mayntz zugrunde. Demnach umfasst Governance das „Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der

institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zum hoheitlichen Handeln staatlicher Akteure“ (Mayntz 2004: 66).

In der Praxis zeigt sich aber, dass die Umsetzung dieser Idee, die Einführung dieses neuen Instruments der Stadtentwicklung, auf Probleme stößt. Insbesondere in Deutschland haben Stadtentwicklungsfonds bisher keinen durchschlagenden Erfolg und erfahren weder eine flächendeckende noch eine regelmäßige Anwendung. In anderen Staaten konnten dagegen – zumindest vereinzelt – erfolgreich Stadtentwicklungsfonds etabliert werden. Europaweite Vergleichsstudien stammen zumeist aus der Anfangszeit der JESSICA-Initiative (vgl. BBSR/BBR 2009; Kreuz/Nadler 2010) bzw. geben einzig Auskunft über den Stand der Implementierung in den europäischen Mitgliedstaaten, ohne Erklärungen für unterschiedliche Entwicklungen zu geben (vgl. CSI Europe 2012).

Im Rahmen der Masterarbeit des Autors mit dem Titel „Stadtentwicklungsfonds im europäischen Vergleich – Analyse eines neuen Instruments der Stadtentwicklung“ wurden zwischen Oktober und Dezember 2014 sechs leitfadengestützte Expertengespräche – teilweise als Gruppeninterviews – mit neun vor Ort entscheidenden Personen geführt. Hierzu zählten die Verwaltungsmitglieder der Kommunen, die entscheidenden Personen der Managing Authorities, die Fondsmanager der Stadtentwicklungsfonds und in Manchester ein Projektleiter eines Immobilienunternehmens, welches mithilfe des Stadtentwicklungsfonds ein Projekt realisierte.¹ Für den vorliegenden Beitrag werden die Ergebnisse der Masterarbeit zu den Stadtentwicklungsfonds in Manchester und Den Haag anhand von drei Thesen strukturiert und die Stadtentwicklungsfonds miteinander verglichen.

These 1: Die erfolgreiche Implementierung eines Stadtentwicklungsfonds ist abhängig von der politisch-administrativen Einbettung.

Die Implementierung der Stadtentwicklungsfonds nach dem Modell der JESSICA-Initiative erfolgt durch die Verwaltungsbehörden (Managing Authorities) der jeweiligen Mitgliedsländer. Diese können innerhalb der jeweiligen Staatssysteme jedoch mit einer sehr unterschiedlichen Fülle von politischer Macht ausgestattet sein. Eine machtpolitisch starke Managing Authority kann in der Lage sein, ein solches Instrument durchzusetzen oder zu verhindern. Eine weniger bedeutende Managing Authority ist dagegen auf die Initiative weiterer Akteure angewiesen. Es stellen sich also folgende Fragen:

- > Was sind die zentralen politischen Rahmenbedingungen für die Implementierung von Stadtentwicklungsfonds?
- > Vor welchen politischen Herausforderungen stehen Akteure, die sich für eine Implementierung von Stadtentwicklungsfonds einsetzen wollen?

¹ Die Interviews wurden auf vertraulicher Basis geführt, sodass mit Ausnahme der autorisierten Zitate keine Namen der Personen genannt werden. In den Verweisen zu wörtlichen und sinngemäßen Zitaten aus den Interviews werden entsprechende Chiffren verwendet (G1 bis G6).

These 2: Die wirtschaftliche Ausgangslage des Anwendungsgebiets und die dortigen Erfahrungen mit Finanzierungsinstrumenten sind entscheidend dafür, ob Chancen oder Risiken eines Stadtentwicklungsfonds in den Vordergrund gestellt werden. Dies entscheidet mit über die erfolgreiche Implementierung.

Spätestens seit der europäischen Finanzkrise 2008 und der anschließenden Wirtschaftskrise in einigen europäischen Staaten ist deutlich geworden, dass es sich bei der Europäischen Union keineswegs um einen Raum mit einheitlichen wirtschaftlichen Voraussetzungen handelt. Ein Finanzierungsinstrument wie ein Stadtentwicklungsfonds trifft also je nach Mitgliedsstaat auf sehr unterschiedliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Traditionen. Unterschiedliche Rahmenbedingungen können auf der einen Seite ein solches Instrument mehr oder weniger notwendig machen. Auf der anderen Seite können Traditionen zu einer vorherrschenden positiven oder skeptischen Einstellung gegenüber neuartigen Finanzierungsinstrumenten führen. Das führt zu den Fragen:

- > Welche wirtschaftlichen und stadtpolitischen Chancen werden durch eine mögliche Einführung eines Stadtentwicklungsfonds gesehen?
- > Welche Vorbehalte beherrschen das Meinungsbild bei den beteiligten Akteuren gegenüber einem neuen Finanzierungsinstrument wie den Stadtentwicklungsfonds?
- > Welchen Einfluss hat das Meinungsbild der unterschiedlichen beteiligten Akteure auf die Implementierung von Stadtentwicklungsfonds?

These 3: Die Ansprüche und das Verhalten einzelner Akteure innerhalb der Governance-Strukturen entscheiden darüber, ob ein Stadtentwicklungsfonds als integriertes Instrument der Stadtentwicklung angesehen werden kann.

Während es bei den ersten beiden Thesen vor allem um die Einführung von Stadtentwicklungsfonds geht, bleibt für die bereits eingerichteten Stadtentwicklungsfonds die Frage offen:

- > Werden die implementierten Stadtentwicklungsfonds ihrem Anspruch als Instrument integrierter Stadtentwicklung gerecht?

Hierfür muss ein Blick auf die Governance-Struktur der eingerichteten Stadtentwicklungsfonds geworfen werden. Die Formulierungen der JESSICA-Initiative und der EFRE-Förderkonditionen lassen den umsetzenden Institutionen gewisse Freiräume bei der Ausgestaltung der Governance eines Stadtentwicklungsfonds. Dies betrifft sowohl die Einbindung unterschiedlicher politischer Ebenen und nichtstaatlicher Akteure als auch die Festlegung von Investitionsstrategien. Die zunächst zu beantwortenden Fragen lauten also:

- > Welche Steuerungsformen sind in der Governance-Struktur des Stadtentwicklungsfonds angelegt?

- > Mit welchen Themen werden Stadtentwicklungsfonds belegt? Welche Projekte werden finanziert?

2 FRED und ED in Den Haag

Den Haag ist mit ca. 500.000 Einwohnern die drittgrößte Stadt der Niederlande und Sitz des niederländischen Parlaments, der Regierung und des niederländischen Königs. Über diese nationale Bedeutung hinaus ist Den Haag weltweit durch den Sitz des Internationalen Gerichtshofs bekannt. Die ansässigen nationalen und internationalen Institutionen führen zu einer starken Konzentration auf den Dienstleistungssektor. Stadträumlich wird dies in der Silhouette der Stadt sichtbar, die seit den 1990er Jahren durch das neue Stadtzentrum westlich des Hauptbahnhofs geprägt wird. Dort entstehen aufgrund der hohen Nachfrage immer neue Bürohochhäuser.

Seit 2013 bestehen in Den Haag zwei thematisch ausgerichtete Stadtentwicklungsfonds (Gemeente Den Haag 2012):

- > FRED (Fonds Ruimten en Economie Den Haag): Fonds für öffentlichen Raum und Wirtschaft mit einem Fokus auf der Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen mit einem Fondsvolumen von 4,8 Mio. €
- > ED (Energiefonds Den Haag): Fonds für Energieeffizienz mit Fokus auf Gewerbe- und Industriegebäude mit einem Fondsvolumen von 4 Mio. €

Als Dachkonstruktion besteht ein thematisch offener Holding-Fonds, der das Kapital für die beiden Stadtentwicklungsfonds zur Verfügung stellt. Alle drei Fonds wurden im Rahmen der JESSICA-Initiative implementiert.

2.1 Politisch-administrative Einbettung

Die aufgrund ihrer dichten Besiedlung als Randstad (dt.: Randstadt) bezeichnete Region im Westen der Niederlande bildet auf europäischer Ebene die NUTS 1 Region West-Niederlande. Sie beinhaltet neben den vier größten Städten der Niederlande (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht) die vier Provinzen Nord-Holland, Süd-Holland, Flevoland und Utrecht. Auf dieser statistischen Ebene ist die Verwaltung der Mittel aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) angesiedelt. Da es in den Niederlanden auf dieser Ebene jedoch keine administrativen Institutionen gibt, wurde die Verwaltung der EFRE-Mittel der Stadt Rotterdam aufgetragen. Gemeinsam mit den anderen drei großen Städten und den Provinzen der Region wurde das EFRE-Programm „Kansen voor West“ (dt.: Chancen für den Westen) ins Leben gerufen. Die darin zusammengeschlossenen Stadt- und Provinzregierungen bezeichnen sich selbst als G4P4 (4 Gemeenten, 4 Provincies). „Kansen voor West“ bezeichnet also den Namen des operationellen Programms für die jeweilige EFRE-Förderperiode, welches gemeinsam von den beteiligten Städten und Regionen beschlossen wird (G4P4 2006).

Die Umsetzung des Programms obliegt jedoch nicht der Stadt Rotterdam als formal zuständige Verwaltungsbehörde (in den Niederlanden unter der englischen Bezeichnung Managing Authority), sondern den einzelnen Städten. Dieses Prinzip, von dem jedoch nur die größten Städte betroffen sind, wird vor Ort als Sub-Delegation bezeichnet. Die Stadt Den Haag ist somit für die Umsetzung des EFRE-Programms selbst zuständig und kann über die ihr zugeteilten Mittel selbstständig entscheiden (Abbildung 1). Innerhalb der Stadt Den Haag ist die Verwaltung der EFRE-Mittel direkt der Stadtregierung² unterstellt und nicht an ein bestimmtes Amt geknüpft (vgl. Interview G1).

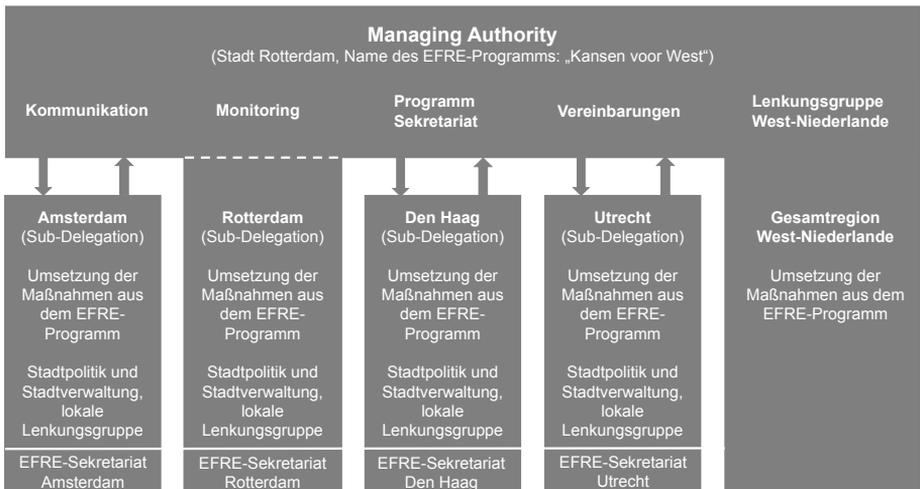


Abb. 1: Politisch-administrative Einbettung der Gemeinde Den Haag in das EFRE-Programm „Kansen voor West“ / Quelle: eigene Darstellung, nach G4P4 2006: 51

Die Den Haager Stadtentwicklungsfonds haben eine zweistufige Struktur mit einem thematisch offenen Holding-Fonds und zwei darunter angesiedelten thematisch orientierten Stadtentwicklungsfonds. Mit Bezug auf die Verknüpfung unterschiedlicher politischer Handlungsfelder kann diese Struktur durchaus als integriert bezeichnet werden. Zwar schließen die einzelnen Stadtentwicklungsfonds (FRED und ED) bestimmte Stadtentwicklungsprojekte thematisch aus, durch Neugründungen von Fonds kann das Instrument aber genau da eingesetzt werden, wo sich Handlungsbedarf ergibt. Tut sich ein neues integriertes Handlungsfeld auf und wird dort eine Finanzierungslücke festgestellt, kann innerhalb weniger Monate ein neues Finanzierungsinstrument eingerichtet werden, wie es aktuell beispielsweise für die energetische Sanierung von Wohnungen angedacht ist.

2 Die Stadtregierung setzt sich aus dem Bürgermeister und anderen gewählten Mitgliedern des Stadtrats zusammen, die jeweils einen Arbeitsbereich der Verwaltung zugeordnet haben (ähnlich dem Verwaltungsvorstand oder der Dezernentenkonferenz in deutschen Städten).

Sind auch die einzelnen Fonds thematisch fokussiert, so können doch die offene und vor Ort gestaltbare Struktur sowie die flexible Handhabung dieses Instruments als Beitrag zu einer integrierten Stadtentwicklungsförderung angesehen werden.

2.2 Wirtschaftliche Chancen und Vorbehalte

Mit dem Start des JESSICA-Programms der Europäischen Kommission wurde auch in den Niederlanden eine Machbarkeitsstudie zur Implementierung von Stadtentwicklungsfonds durchgeführt, die zunächst zu einem negativen Ergebnis kam. Mit der Finanzkrise 2008 veränderten sich jedoch zwei wesentliche Rahmenbedingungen, welche die Finanzierungsmöglichkeiten für Stadtentwicklungsprojekte in Den Haag deutlich veränderten:

- 1 Die finanziellen Spielräume der niederländischen Gemeinden wurden insbesondere mit Blick auf den Bereich Stadtentwicklung deutlich knapper. Besonders die Finanzierung von Stadtentwicklungsaufgaben ist in den Niederlanden in besonderem Maße von Einnahmen aus städtischen Grundstücksverkäufen abhängig. In Den Haag und anderen niederländischen Städten waren diese vor der Finanzkrise so hoch, dass weitreichende Zuschüsse gezahlt werden konnten. Als Folge der Finanzkrise destabilisierte sich der städtische Grundstücksmarkt, und die städtischen Einnahmen aus dieser Quelle brachen zusammen. Auf städtische Unterstützung angewiesene Projekte konnten teilweise nicht mehr realisiert werden. Die anhaltende Nachfrage nach Kapital für Stadtentwicklungsprojekte führte dazu, dass der politische Wille geweckt wurde, neue Wege zur Unterstützung von Investitionen einzuschlagen. Stadtentwicklungsfonds wurden hier als Möglichkeit gesehen, das verbleibende Geld mit einem größtmöglichen Effekt einzusetzen, da vorhandenes Kapital durch die revolvierende Art des Fonds mehrfach eingesetzt werden kann (vgl. Interviews G1 und G2).
- 2 Auch das Angebot von Banken zur Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten wurde im Zuge der Finanzkrise geringer. Die Banken zogen sich aufgrund fallender Grundstückspreise aus riskanter gewordenen Immobilieninvestitionen zurück und wurden in ihrer gesamten Geschäftsausrichtung risikoaverser (vgl. Interviews G1 und G2).

Beide Effekte führten dazu, dass sich in den Niederlanden eine Finanzierungslücke für Stadtentwicklungsprojekte auftat, die es bis dahin nicht gegeben hatte (Abbildung 2). Dies wurde durch eine zweite Machbarkeitsstudie im Rahmen der JESSICA-Initiative bestätigt und bildet das Investitionsziel der Stadtentwicklungsfonds in Den Haag (van Ginkel/Holt/Koppert 2010: 26 f.).

Doch auch nach der Finanzkrise ist der wirtschaftliche Handlungsbedarf für einen Stadtentwicklungsfonds eng gefasst. Aber genau darin sehen die Akteure vor Ort den Vorteil dieses Instruments zumindest in dem Fall, in dem es die Möglichkeit gibt, Stadtentwicklungsfonds auf lokaler Ebene genau für diese spezifischen Finanzie-

run gslücken zu konzipieren. Hier wirkt also die politisch-administrative Einbettung der Stadtentwicklungsfonds dahingehend, dass wirtschaftliche Chancen erkannt und durch das Instrument auch ausgenutzt werden können.

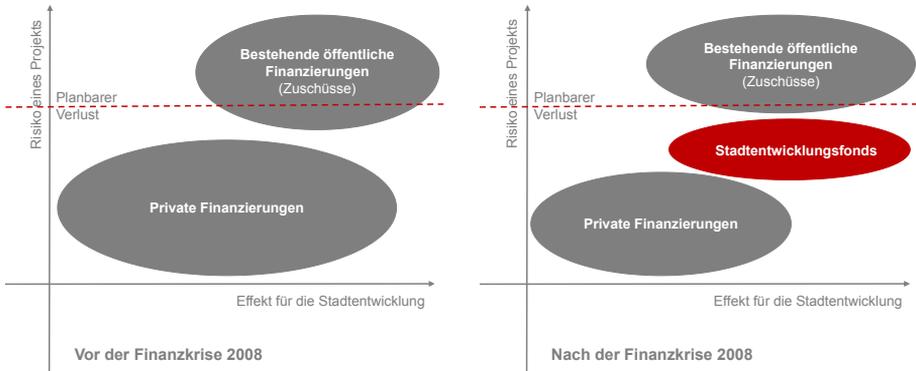


Abb. 2: Veränderte Rahmenbedingungen für die Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten in Den Haag nach der Finanzkrise / Quelle: eigene Darstellung, verändert nach Europäische Kommission/EIB (2013)

Auch das im Vergleich zu anderen städtischen Ausgaben geringe Fondsvolumen von 8,8 Mio. € ist laut Aussage der handelnden Personen vor Ort ein Grund für die erfolgreiche Etablierung dieser Governance-Struktur (vgl. Interview G1). Es gibt innerhalb der entwickelten Struktur nur wenige Personen, die ihren Einfluss geltend machen könnten und auf diese Weise Prozesse behindern könnten. Nach wie vor würde es zwar in der Politik Stimmen geben, die nach wie vor die Zuschussförderung als Hauptinstrument der Stadtentwicklungspolitik sehen würden, aber auch in der Politik würde es eine Mehrheit geben, welche bereits darauf drängen würde, mehr Geld insbesondere für den Fonds für Energieeffizienz (ED) bereitzustellen.

Insgesamt wurde in den Gesprächen mit den bei der Implementierung beteiligten Akteuren deutlich, dass auch über ihre Aufgabenbereiche hinaus die Chancen dieses neuen Instruments höher gewichtet werden als die bestehenden Vorbehalte. Treiber für den Einstellungswandel waren die veränderten wirtschaftlichen Voraussetzungen nach dem Einsetzen der Finanzkrise 2008 (vgl. Interviews G1 und G2).

2.3 Akteure und Governance-Strukturen

Den Haag nimmt innerhalb der EFRE-Förderstrukturen eine andere Position ein, als dies beispielsweise in der stärker föderal geprägten Struktur der Bundesrepublik für die Städte in Deutschland der Fall ist, wo die Bundesländer die zentrale Rolle bei der Ausarbeitung der operationellen Programme einnehmen.

Zeitgleich mit dem Fonds in Den Haag wurde auch in Rotterdam ein JESSICA-Stadtentwicklungsfonds ins Leben gerufen. In diesem Zusammenhang wurde deutlich, dass die beiden Städte auf Augenhöhe kooperieren konnten, obwohl die Stadt Rotterdam formell als zuständige Managing Authority fungiert. Diese Rolle wird von der Gemeinde Rotterdam jedoch nicht als eine politische Position verstanden, sondern als eine rein formale und juristische. Weder drängte die Managing Authority in Rotterdam die Akteure in Den Haag zur Einführung eines Stadtentwicklungsfonds, noch behinderte sie deren Bestrebungen. Vielmehr kooperierten die beiden Verwaltungen bei der Erarbeitung in der Phase der Implementierung der Stadtentwicklungsfonds und konnten auf diese Weise gewisse Vorteile aus der Zusammenarbeit ziehen (z. B. die Klärung von Rechtsfragen), wodurch am Ende auch Kosten gespart wurden. In der Entscheidung zur Einführung eines Fonds und in der Umsetzungsphase spielt die Managing Authority aus Rotterdam jedoch keine Rolle (vgl. Interview G1 und G2).

Entscheidender öffentlicher Akteur in der Governance der Stadtentwicklungsfonds ist dementsprechend die Stadt Den Haag in der Rolle der Programme Authority. Sie gründete den Holding-Fonds als Stiftung und finanzierte 50 % der Kapitaleinlage aus dem kommunalen Haushalt. Die restlichen 50 % werden im Rahmen des EFRE-Programms durch die Europäische Investitionsbank (EIB) bereitgestellt. Zwar wurden in Den Haag Versuche unternommen, auch private Kapitalgeber als Gesellschafter in den Holding-Fonds oder einen der beiden Stadtentwicklungsfonds einzubeziehen, dies scheiterte jedoch an den Mitwirkungsansprüchen der potenziellen Investoren. Bei diesen handelte es sich vornehmlich um Unternehmen, die zugleich von den Investitionen des Fonds profitieren und deshalb über die Verwendung des Fondskapitals (im Rahmen der Investitionsstrategie oder einer Fondsaufsicht) mitentscheiden wollten. Der Wunsch sei es zwar, langfristig privates Kapital einzubinden, welches keine projektbezogenen Investitionsabsichten mit dem Fonds verfolgt, dies habe aber zunächst nicht die oberste Priorität (vgl. Interview G1 und G2).

Die Investitionsstrategie der beiden Stadtentwicklungsfonds FRED und ED orientiert sich an dem städtischen integrierten Handlungskonzept und wurde durch den Stadtrat beschlossen (Gemeente Den Haag 2012). Darüber hinaus wählte die Stadt Den Haag den Fondsmanager aus, der in einer öffentlichen Ausschreibung ermittelt wurde und gemeinsam mit dem Holding-Fonds die beiden Stadtentwicklungsfonds gründete.

Die Suche nach einem geeigneten Fondsmanager gestaltete sich dabei als Herausforderung. Für viele Banken sei die Gesamtsumme von 8,8 Mio. € im Vergleich zu dem hohen erforderlichen Aufwand, der für die Einarbeitung in ein solch neues und noch nicht erprobtes Instrument notwendig sei, zu gering gewesen. Auf der anderen Seite wurde dieses Hemmnis infolge der Finanzkrise durchaus gesenkt. Die Banken hätten durchaus ein Interesse daran gehabt, ihr Kerngeschäft abseits der Hochrisikogeschäfte zu stärken, und da könnten Stadtentwicklungsfonds ein interessantes Betätigungsfeld sein. Für die Bank, die schlussendlich das Fondsmanagement übernahm (Stimuleringfonds Volkshuisvesting, SVn), spielte zudem auch die langjährige Erfahrung in der Zusammenarbeit mit Städten und Gemeinden bei der Entscheidung eine wichtige Rolle, sich als Fondsmanager zu engagieren (vgl. Interview G1 und G2).

Der Fondsmanager entscheidet in der Governance-Struktur der Den Haager Stadtentwicklungsfonds (Abbildung 3) über die Finanzierung von Projekten. Diese können sich direkt an den Fondsmanager wenden, werden in der Praxis jedoch meist über Personen in der Stadtverwaltung vermittelt. Der Fondsmanager ist in seiner Entscheidung weder durch die Stadt als Auftraggeber noch durch das beratende Gremium (Advisory Board) gebunden. Das Advisory Board (bestehend aus Mitgliedern der Stadtregierung) berät den Fondsmanager zwar bei der Auswahl der Projekte, ein Veto oder einen Anspruch auf Finanzierung eines Projekts hat es aber nicht. Die Einhaltung der Investitionsstrategie ist eine der eigenverantwortlichen Kernaufgaben des Fondsmanagers. Damit verbindet sich auch die Aufgabe, im Gesamtportfolio eine (schwache) positive Rendite zu erwirtschaften. Um diese positive Rendite mit einer gewissen Sicherheit zu erreichen, ist es ihm möglich, riskante und weniger riskante Projekte zu mischen und so unterschiedlich geartete Stadtentwicklungsprojekte zu unterstützen. Darin wird von den befragten Akteuren auch der Vorteil gegenüber einer klassischen Zuschussförderung gesehen. Durch ein Instrument wie einen Stadtentwicklungsfonds könnten rentierliche, schwachrentierliche und teilrentierliche Projekte nebeneinander gefördert werden und sich gegenseitig tragen. Dennoch gebe es auch für ihn Projekte, die er nicht in sein Portfolio aufnehmen könne, weil sie zu riskant seien oder der Antragsteller nicht vertrauenswürdig sei.

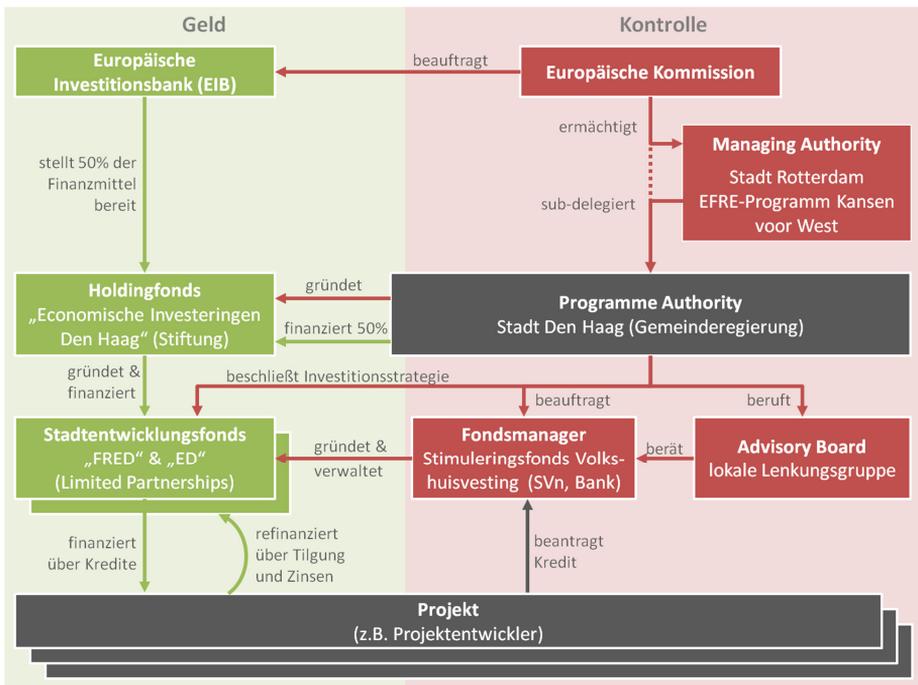


Abb. 3: Governance-Struktur der Stadtentwicklungsfonds in Den Haag / Quelle: eigene Darstellung

In Abbildung 3 ist die Governance-Struktur der beiden Stadtentwicklungsfonds in Den Haag dargestellt. Innerhalb der Struktur ist der Einfluss zwischen den Akteuren klar verteilt. Die Entscheidung über die Einführung eines Stadtentwicklungsfonds hat die Managing Authority in Rotterdam der Stadt Den Haag übertragen. Letztere gibt über die Investitionsstrategie die thematische Ausrichtung der Fonds vor. Die letztliche Entscheidung über eine Investition liegt jedoch allein beim privaten Fondsmanager. Mit dieser Arbeitsteilung stimmt die Governance der beiden Stadtentwicklungsfonds mit den Überlegungen der JESSICA-Initiative überein und entspricht den dort formulierten Anforderungen an ein integriertes Förderinstrument für Stadtentwicklungsaufgaben.

2.4 Zwischenfazit

Die Stadtentwicklungsfonds in Den Haag gelten innerhalb der JESSICA-Initiative als Best-Practice-Beispiel. Anhand der drei Forschungsthesen konnte gezeigt werden, dass die Konstruktion der Stadtentwicklungsfonds durch spezifische politisch-administrative und wirtschaftliche Rahmenbedingungen begünstigt wurde.

- > These 1: Die Tatsache, dass die Stadt Den Haag selbstständig für die Verwaltung der EFRE-Mittel zuständig ist, ermöglichte es, Stadtentwicklungsfonds zu entwickeln, die passgenau auf die lokalen Herausforderungen abgestimmt sind. Die Konstruktion über einen thematisch offenen Holding-Fonds ermöglicht es, bei Bedarf neue Fonds aufzusetzen und so das Instrument Stadtentwicklungsfonds in unterschiedlichen politischen Handlungsfeldern integriert einsetzen zu können.
- > These 2: Die europäische Finanzkrise 2008 führte in den Niederlanden zu einer verschlechterten Kapitalversorgung von Stadtentwicklungsprojekten. Dadurch ergab sich für Stadtentwicklungsfonds eine Lücke zur Finanzierung von Projekten, die zuvor von öffentlichen oder privaten Finanzierungsangeboten abgedeckt war. Die Chance, diese Lücke durch Stadtentwicklungsfonds zumindest teilweise schließen zu können, wurde in Den Haag erkannt. Durch das geringe Kapitalvolumen der Fonds konnten bestehende Vorbehalte gegen die Verwendung von Fördermitteln als Fonds (anstatt als Zuschüsse) überwunden werden.
- > These 3: Die Governance-Struktur der Stadtentwicklungsfonds hält sich weitestgehend an die Konzeption der JESSICA-Initiative und berücksichtigt dementsprechend auch die Integration privater Akteure in der Steuerung des Instruments. Hier ist die Position des Fondsmanagers herauszuheben, welcher eigenständig über die Finanzierung der Projekte entscheidet. Es ist jedoch auch in Den Haag bisher nicht gelungen, private Investoren als Anleger der Stadtentwicklungsfonds zu gewinnen.

3 The North West Evergreen Fund in Manchester

Die Stadtregion Greater Manchester bildet mit ca. 2,5 Mio. Einwohnern nach London die zweitgrößte Agglomeration in England und dem Vereinigten Königreich. Sie ist zugleich eine eigene Verwaltungseinheit, der 10 Kommunen angehören.

Seit Anfang des 19. Jahrhundert war Manchester stark durch industrielle Produktion geprägt. Auch nach Jahrzehnten des Strukturwandels spiegelt sich diese Geschichte noch heute im Stadtbild und in der Stadtgesellschaft wider. Die Überführung der ehemals industriell genutzten Gebäude und Flächen in Arbeitsstätten für neue Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor ist weiterhin die größte Herausforderung für die Stadtentwicklung.

Seit 2011 existiert für Manchester ein Stadtentwicklungsfonds mit dem Namen „The North West Evergreen Fund“ (in der Folge kurz: Evergreen Fund), der über die Stadt hinaus regional tätig ist. Sein Aufgabenbereich umfasst entsprechend den lokalen Herausforderungen die Finanzierung von Gewerbe- und Infrastrukturprojekten zur Förderung der lokalen Wirtschaft (Manchester City Council/Greater Manchester Pension Fund/CB Richard Ellis 2010, vgl. Interview G5).

3.1 Politisch-administrative Einbettung

Anders als in den dezentral organisierten Niederlanden, in denen die Gemeinden mit umfangreichen Entscheidungsfunktionen ausgestattet sind, sind die politisch-administrativen Rahmenbedingungen im Vereinigten Königreich durch einen stark ausgeprägten Zentralismus gekennzeichnet. Dies betrifft auch das Politikfeld der Stadtentwicklung und Stadtplanung (vgl. Newman/Thornley 1996: 42 ff.).

Die Zuständigkeit für die Verteilung der Mittel aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) hat sich in England im Jahr 2011 grundsätzlich verändert. Zuvor waren Regionale Entwicklungsagenturen (engl. Development Agencies) für die Aufstellung regionaler operationeller Programme zuständig. Dies betraf auch die Förderperiode 2007 – 2013, in welcher der Evergreen Fund eingerichtet wurde. Das Gebiet, für das die staatliche Entwicklungsagentur NWDA (North West Development Agency) zuständig war, umfasste neben Greater Manchester (Kommunalverband der Stadt Manchester und neun weiterer Städte und Gemeinden) auch die Stadt Liverpool samt ihrem Umland (Merseyside) und die ländlich geprägte Region Cumbria. Die NWDA war bis 2011 für diese Region als Managing Authority zuständig. Für die Implementierung eines Stadtentwicklungsfonds kam unter diesen Umständen in erster Linie die regionale Ebene infrage. Diese regionale Ebene umfasste den Handlungsraum der ehemaligen NWDA mit Ausnahme der Region Merseyside, inklusive der Stadt Liverpool (Manchester City Council/Greater Manchester Pension Fund/CB Richard Ellis 2010, vgl. Interview G5).

Im Jahr 2011 wurden die regionalen Entwicklungsagenturen aufgelöst und in eine der Londoner Zentralregierung unterstellte Behörde überführt, das Department for Communities and Local Government (DCLG). Seit 2011 hat sie auch die Rolle als Managing Authority für den Evergreen Fund im Nordwesten Englands übernommen, der noch Teil des Förderprogramms der NWDA ist. Für die neue Förderperiode 2014 – 2020 hat das DGCL das operationelle EFRE-Programm für ganz England formuliert (DGLC 2014).

Die politisch-administrative Einbettung der Stadt Manchester zur Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds kann also keinesfalls als ideal bezeichnet werden. Es waren weitreichende Kompromisse mit der Managing Authority notwendig (z. B. die regionale Ausrichtung), um dieses Instrument überhaupt für die Stadt verfügbar zu machen. Die etablierte Governance-Struktur repräsentiert insofern auch den Versuch, allen beteiligten öffentlichen Akteuren gerecht zu werden und gleichzeitig einen zielgerichteten Einsatz auf lokaler Ebene zu ermöglichen.

3.2 Wirtschaftliche Chancen und Vorbehalte

Bereits mit der EFRE-Förderperiode 2007 – 2013 wurden JESSICA-Stadtentwicklungsfonds in das operationelle Programm der damaligen Managing Authority (NWDA) aufgenommen. Der Grund hierfür sei vor allem die Aussicht darauf gewesen, dass sich die eingesetzten Fördergelder durch dieses Instrument „recyclen“ lassen und nach einmaligem revolvierendem Einsatz nicht mehr an die Regularien der EU gebunden seien. Damals war jedoch noch nicht klar, ob es tatsächlich eine Finanzierungslücke für Stadtentwicklungsprojekte gibt, die ein solches Finanzierungsinstrument füllen könnte. Dies änderte sich jedoch mit der europäischen Finanzkrise 2008 (vgl. Interview G5 und G6). In ganz Großbritannien änderten sich infolge der Finanzkrise die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Der Nordwesten Englands gehörte dabei jedoch, vor allem mit Blick auf die Immobilienmärkte, zu den am stärksten betroffenen Regionen (Parkinson/Ball/Blake et al. 2009: 76). In Manchester zogen sich die Banken aus der Immobilienfinanzierung zurück, obwohl weiterhin Bedarf nach Investitionen bestand.

Plötzlich bestand eine Finanzierungslücke, die zuvor nicht gegeben war und die ein Stadtentwicklungsfonds zumindest teilweise schließen konnte. Die Finanzkrise trug dazu bei, die zunächst als sinnvoll erkannte, aber nicht weiter verfolgte Idee zur Etablierung von Stadtentwicklungsfonds in die Realisierung zu treiben. So wurde die Einführung dieses Instruments von der Politik als Reaktion auf die Finanzkrise genutzt. Dieser Umstand ermöglichte es den Befürwortern des Instruments, es gegenüber vorhandenen Vorbehalten bei der Managing Authority durchzusetzen. Die NWDA hatte vor der Finanzkrise Bedenken, das Instrument einzusetzen, da dies mit einem hohen organisatorischen Aufwand verbunden gewesen wäre und von europäischer Seite noch keine Rechtssicherheit gegeben war. Abgesehen von diesen förderrechtlichen Bedenken besteht in Großbritannien eine sehr aufgeschlossene Haltung gegenüber (auch öffentlich organisierten) Finanzinstrumenten wie einem Stadtentwicklungsfonds. Während in den Gesprächen mit den beteiligten Personen in den Niederlanden

immer wieder das Neuartige dieses Instruments betont wurde, klang etwas Ähnliches in den Interviews mit den Gesprächspartnern in Großbritannien nicht durch (vgl. Interview G4, G5 und G6).

Die größere Offenheit gegenüber Finanzinstrumenten und entsprechende Rahmenbedingungen durch die einsetzende Finanzkrise 2008 ermöglichten in Manchester die Einführung eines JESSICA-Fonds trotz der schwierigeren administrativen Bedingungen.

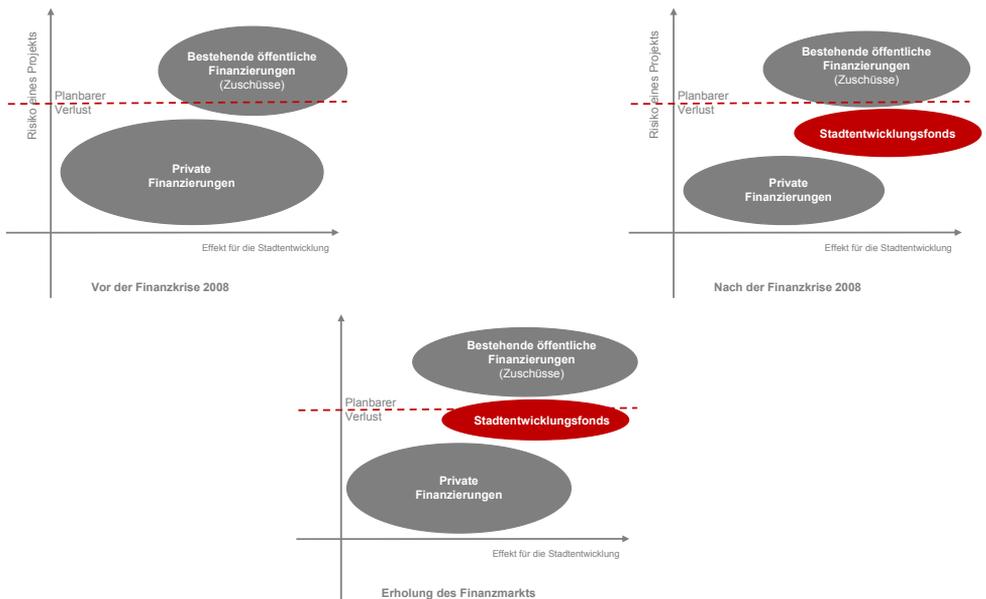


Abb. 4: Veränderte Rahmenbedingungen für die Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten in Manchester nach der Finanzkrise und deren Ende / Quelle: eigene Darstellung, verändert nach Europäische Kommission/EIB (2013)

Nach der Realisierung des Stadtentwicklungsfonds hat die relativ schnelle Erholung der Kapitalmärkte zu einer veränderten Einbettung des Fonds in die Finanzierungslandschaft für Stadtentwicklungsprojekte geführt. Die Geschäftsbanken übernehmen wieder die „normalen“ Finanzierungen und der Stadtentwicklungsfonds konzentriert sich auf die nun kleiner gewordene Finanzierungslücke mit risikoreicheren Investitionen. Dabei wird bewusst das Risiko eingegangen, Geld aus dem Fonds zu verlieren. Alle Beteiligten sehen darin aber nur bedingt ein Problem, vielmehr wird die Chance betont, im Vergleich zur Zuschussförderung einen Teil zurückzuerhalten (vgl. Interview G4, G5 und G6). In einer langfristigen Perspektive würde der Fonds auf diese Weise also sein revolvierendes Element verlieren bzw. mit neuem Kapital versorgt werden müssen. Dies sei derzeit jedoch noch nicht absehbar, da alle ausgegebenen Darlehen an den Fonds zurückgezahlt werden. Erst wenn die Rückzahlung erfolgt sei, könne

man von neuem überlegen, in welche Projekte man dieses Geld reinvestiere. Der Fonds sei dann nicht mehr an die restriktiven Vorgaben der EFRE-Regularien und des operationellen Programms gebunden (vgl. Interview G5 und G6). Neue Möglichkeiten stehen dem Fonds dann zur Verfügung.

Die Investmentstrategie des Fonds würde sich nach einem ersten Investitionsdurchlauf aufweiten und in der Folge ein weiteres Themenspektrum abdecken. Der erste Investitionsdurchlauf verfolgt somit in erster Linie das Ziel, die Geldmittel der EU von den damit verbundenen Restriktionen freizumachen. Die Beteiligten sehen die Nutzung des Evergreen Funds nicht primär in einem Vorteil für das zu finanzierende Projekt, sondern in der Möglichkeit, zu einem späteren Zeitpunkt erneut von den Geldmitteln zu profitieren (vgl. Interview G4, G5 und G6). Für einen lokal verankerten Investor, der auf den Stadtentwicklungsfonds zurückgreift, besteht der Vorteil nicht in der Finanzierung – diese würde in den untersuchten Fällen auch anderweitig zustande kommen. Die Nutzung des Evergreen Funds wird mehr als Unterstützung der Stadtverwaltung gesehen, damit diese die an den Fonds zurückgezahlten Mittel erneut und frei von Restriktionen in der Stadt investieren kann. Durch diese Reinvestition der Mittel innerhalb der Region Greater Manchester kann der lokale Investor hoffen, sowohl indirekt (durch eine Stärkung der lokalen Ökonomie) als auch direkt (durch die Vergabe von öffentlichen Bauprojekten oder Förderungen) zu profitieren (vgl. Interview G4).

Die Motivation der Projektentwickler und die Absichten der öffentlichen Akteure sind verständlich, allerdings mit Sicherheit nicht im Sinne der JESSICA-Initiative. Ganz offensichtlich steht nicht der revolvierende Einsatz der EFRE-Mittel im Mittelpunkt des Interesses, sondern die damit verbundene Umwandlung dieser Geldmittel in restriktionsfreies Investitionskapital.

Dies zeigt, dass der Stadtentwicklungsfonds in seiner jetzigen Form und unter den jetzigen Voraussetzungen nicht so flexibel angewendet werden kann, wie es die lokalen Bedürfnisse erfordern würden. Die Probleme resultieren zum einen aus den europäischen Restriktionen im Umgang mit EFRE-Mitteln und zum anderen aus der regionalen Ausrichtung und der administrativ-politischen Einbettung.

3.3 Akteure und Governance-Strukturen

Abbildung 5 stellt die Governance-Struktur des Evergreen Funds in einem Schaubild dar. Der Evergreen Stadtentwicklungsfonds ist als General Partnership Limited organisiert und ist die zentrale Instanz in der Governance-Struktur. Auf dieser Ebene befindet sich das Aufsichtsgremium (Advisory Board) des Fonds, das über die Finanzierung von Projekten aus dem Fondskapital entscheidet. Im Advisory Board sind jeweils über zwei Repräsentanten die öffentlichen Gebietskörperschaften Greater Manchester, Cheshire, Lancashire und Cumbria sowie die Fondsmanager vertreten. Gegründet wurde der Stadtentwicklungsfonds von einer Limited Partnership, einem Zusammenschluss von 17 kleineren Gebietskörperschaften, unter anderem der Stadt Manchester. Diese Limited Partnership hat jedoch lediglich eine juristische Aufgabe und ist nicht weiter in die Governance eingebunden (vgl. Interview G5).

Das Kapital für die Finanzierungen erhält der Evergreen Fund von einem Holding-Fonds (North West Urban Investment Fund), in dem die Europäische Investitionsbank und die britische Zentralregierung jeweils 50 Mio. £ an Kapital eingebracht haben (etwa 64 Mio. €, Stand 20.12.2014). Das Kapital der Zentralregierung besteht jedoch nicht aus einer Geldanlage, sondern aus Grundstückswerten, die dem Fondskapital angerechnet werden, jedoch nicht zur Finanzierung zur Verfügung stehen. Es dient zunächst nur dazu, die durch die EFRE-Regularien geforderte Mindestbeteiligung von 50 % durch einen weiteren Akteur zu garantieren. Diese Mindestbeteiligung wird auf Projektebene durch das Projekt selbst geleistet (z. B. vorhandene Grundstücke, Eigenkapital des Projektentwicklers, Bankkredite, andere öffentliche Finanzierungen). Der Gegenwert der eingebrachten Kapitalsumme fließt in der Folge aus dem Holding-Fonds zurück an die Britische Regierung (Manchester City Council/Greater Manchester Pension Fund/CB Richard Ellis 2010, vgl. Interview G5 und G6).

Auch wenn diese Konstruktion kompliziert erscheint zeigt sie doch einen hohen Grad der Integration unterschiedlicher politischer Ebenen. Sowohl nationale wie auch regionale und kommunale Akteure sind mit unterschiedlichen Aufgaben an der Governance beteiligt. Entscheidend sind jedoch die Vertreter der großräumigen Verwaltungseinheiten (Greater Manchester usw.) im Advisory Board des Fonds.

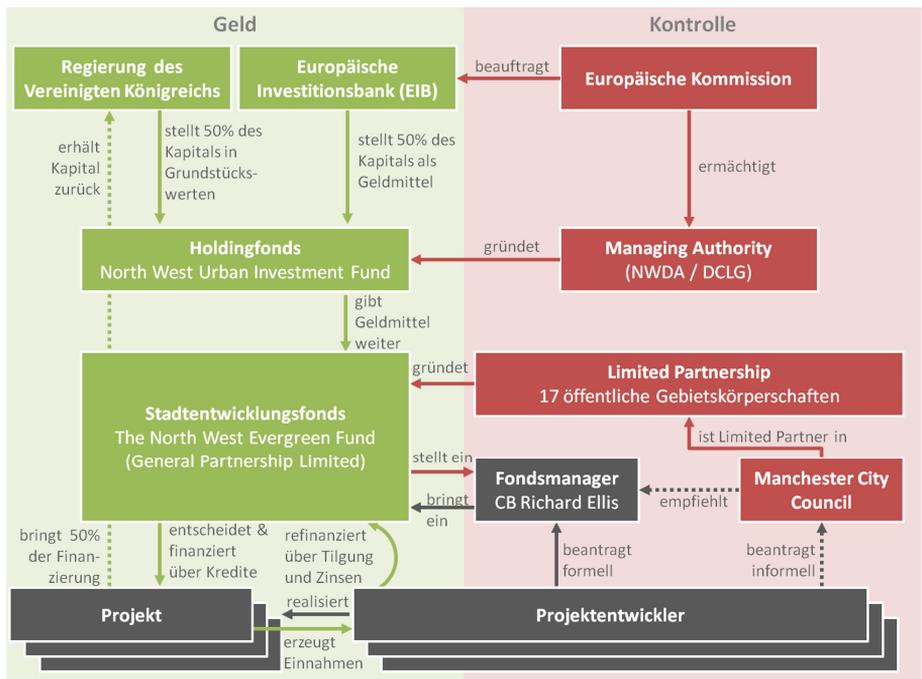


Abb. 5: Governance-Struktur der Stadtwirtschaftsfonds in Manchester / Quelle: eigene Darstellung

Die damalige Managing Authority NWDA war maßgeblich an der Gründung des Holding-Fonds beteiligt. Dieser übernimmt die Funktion der Weiterreichung des Fondskapitals an den Evergreen Fund und einen weiteren Stadtentwicklungsfonds in der Nachbarregion Merseyside (Chrysalis Fund). Der Holding-Fonds ist im Gegensatz zu dem in Den Haag zunächst nicht thematisch offen, sondern an das operationelle Programm für die EFRE-Förderung gebunden. An diesem orientiert sich auch die Investitionsstrategie des Stadtentwicklungsfonds (Manchester City Council/Greater Manchester Pension Fund/CB Richard Ellis 2010).

Die Investitionsstrategie bietet die Handlungsgrundlage für den Fondsmanager, der von dem Stadtentwicklungsfonds eingestellt werden muss, um eine Banklizenz zu erhalten. Der Fondsmanager prüft die eingehenden Projektanträge und entscheidet, welche in das Aufsichtsgremium des Stadtentwicklungsfonds gelangen. Der private Fondsmanager hat insofern die Rolle eines Prüfers. Die endgültige Investitionsentscheidung treffen dagegen öffentliche Akteure und der Fondsmanager gemeinsam im Advisory Board (Manchester City Council/Greater Manchester Pension Fund/CB Richard Ellis 2010, vgl. Interview G5 und G6). Somit wurde, was die Autonomie des Fondsmanagers betrifft, für den Evergreen Fonds ein Mittelweg gewählt, der in den Beschreibungen der JESSICA-Initiative offengelassen wurde.

Um die Arbeit des Fonds zu optimieren, insbesondere den Antragsprozess zu beschleunigen und stadtentwicklungspolitisch gewollte Projekte zu unterstützen, wurde in der Verwaltung von Manchester parallel zum Fondsmanager ein Investment-Team aus ausgebildeten Unternehmensberatern und Finanzexperten zusammengestellt. Dieses Team unterstützt die Projektentwickler bei der Erstellung von Businessplänen und forciert neue Projekte für den Fonds. Das Team hat zwar formell keine Steuerungsaufgabe innerhalb der Fonds-Governance, trägt aber in der praktischen Arbeit einen Großteil zum Funktionieren des Evergreen Funds bei. Eine solche Verwaltungseinheit ist für die Stadt Manchester eine kostspielige Einrichtung und kann nur durch einen gewissen Umsatz an Fondsmitteln gerechtfertigt werden. So wird mit dem Investment Team noch ein weiterer kleiner Fonds betreut, außerdem sollen in der neuen EFRE-Förderperiode weitere 70 Mio. £ (ca. 90 Mio. €, Stand: 20.12.2014) in den Evergreen Fund fließen (vgl. Interview G5).

Die Fondsstruktur sieht es nicht vor, private Investoren an dem Kapitalstock des Holding-Fonds zu beteiligen. Stattdessen soll privates Kapital auf Projektebene zur Ko-Finanzierung bereitgestellt werden. Ursprünglich wurden hierzu Zusagen von der Barclays Bank in Höhe von 200 Mio. £ und zweier Pensionsfonds in Höhe von jeweils 50 Mio. £ eingeholt (Manchester City Council/Greater Manchester Pension Fund/CB Richard Ellis 2010: 41 f.). In der Praxis wird diese Ko-Finanzierung jedoch unabhängig auch von anderen Finanzinstituten getragen (vgl. Interview G4, G5 und G6).

In einigen Punkten wurden in der Governance des North West Evergreen Funds Akteure von unterschiedlichen administrativen Ebenen und aus dem privaten Sektor eingebunden. Die Steuerung der Fondsmittel wurde von den öffentlichen Akteuren jedoch nicht aus der Hand gegeben und es bestand auch nicht die Absicht, privates Kapital auf Fondsebene zu akquirieren. Beides wird von den JESSICA-Vorgaben nicht erzwungen, mindert allerdings den integrativen Ansatz der Initiative.

3.4 Zwischenfazit

Das Finanzierungsinstrument Stadtentwicklungsfonds wird in Manchester in großem Rahmen eingesetzt. Die Finanzkrise und Erfahrungen in Großbritannien mit revolvingierenden Finanzierungsinstrumenten ebneten hierfür den Weg. Die Analyse des Fallbeispiels auf Grundlage der drei Forschungsthese lässt folgende Aussagen zu:

- > These 1: Die JESSICA-Initiative stieß im Nordwesten Englands nicht auf die gleichen idealen Bedingungen, wie dies in Den Haag der Fall ist. Aufgrund der politisch-administrativen Einbettung der Stadt wurde aus dem Stadtentwicklungsfonds ein regionaler Fonds für Stadtentwicklungsprojekte.
- > These 2: Finanzinstrumente sind in der Stadtpolitik Großbritanniens keine Neuheit. Dementsprechend bestanden auch wenige Vorbehalte gegenüber dem Einsatz von EFRE-Mitteln in einem Stadtentwicklungsfonds. Die Finanzkrise eröffnete schließlich eine Finanzierungslücke für Stadtentwicklungsprojekte, für die sich der Stadtentwicklungsfonds als politische Antwort profilieren konnte. Es konnte auch gezeigt werden, dass die eigentlichen wirtschaftlichen Chancen eines JESSICA-Fonds in der Wiederverwendung des Fondskapitals ohne europäische Restriktionen liegen.
- > These 3: Die Governance-Struktur des Evergreen Funds ist nicht zuletzt wegen der politischen Ebene, auf dem die EFRE-Mittelverwaltung angesiedelt ist, nicht leicht überschaubar. Der Versuch, private Kapitalgeber auf Fondsebene einzubinden wurde deshalb auch erst gar nicht unternommen. Privates Kapital wird auf der Projektebene mit den Fondsmitteln kombiniert. Der Fondsmanager hat innerhalb der Governance eine wichtige, aber nicht die entscheidende Rolle. Diese bleibt im Evergreen Fund den öffentlichen Akteuren vorbehalten.

Die Umsetzung in Manchester folgt in einigen Punkten nicht den Idealvorstellungen der JESSICA-Initiative. Vielmehr wird vor Ort versucht, die Möglichkeiten der Initiative bestmöglich für die eigenen Herausforderungen auszunutzen. Dies zeigt auch das Aufgabenverständnis des Verbundprojekts europäischer Städte zum Thema Stadtentwicklungsfonds (CSI Europe 2012). Darin hat Manchester als „Lead Partner“ die Führungsposition eingenommen. Der Untertitel von CSI Europe lautet: „making financial instruments work for cities“ (ebd. 2012). Es geht also darum, dass Instrument passend für die Ansprüche der Städte zu gestalten und nicht für die Ansprüche der Europäischen Kommission.

4 Ausprägungen von JESSICA-Stadtentwicklungsfonds

In der Konzeption der JESSICA-Initiative passen sich Stadtentwicklungsfonds durch die Einbindung unterschiedlicher politischer Ebenen (EU, in D: im Wesentlichen Bundesland, Kommune) und unterschiedlicher staatlicher und nichtstaatlicher Akteure (Begünstigter, Fondsmanager, Kapitalgeber) sowie durch die offene Gestaltung möglicher Themenfelder geradezu idealtypisch in das Instrumentarium integrierter Stadtentwicklungspolitik ein. In dieser Idee spiegeln sich sowohl eine neue Perspek-

tive auf Stadtentwicklung (Governance-Perspektive) als auch ein neues Staats- und Aufgabenverständnis in der Stadtentwicklung (Gewährleistungsstaat) wider. In den Fallstudien wurde deutlich, an welchen Stellen diese Ansprüche in der praktischen Umsetzung eingelöst werden können und an welchen Stellen Schwierigkeiten auftreten bzw. an welchen bewusst von der Konzeption abgewichen wird.

4.1 Politisch-administrative Einbettung

In den Fallstudien konnte gezeigt werden, dass sich die politisch-administrative Einbettung der EFRE-Förderung und damit auch der JESSICA-Stadtentwicklungsfonds grundsätzlich unterscheiden.

Während in Deutschland die Umsetzung eines Stadtentwicklungsfonds von den Landesbehörden und -regierungen abhängig ist, entscheiden in den Niederlanden die Städte (v. a. Großstädte) über die Implementierung (vgl. 2.1). In Manchester wiederum war bis 2011 eine regionale Entwicklungsagentur als Managing Authority für die Aufnahme von Stadtentwicklungsfonds in das operationelle Programm der EFRE-Förderung zuständig (vgl. 3.1).

Ein großer Vorteil der möglichst lokalen Ansiedlung eines Stadtentwicklungsfonds ist, dass die Investmentstrategie passgenau auf die lokalen Rahmenbedingungen abgestimmt werden kann. In Manchester musste die Stadtverwaltung ausgehend von der regional verankerten Zuständigkeit eine regionale Lösung akzeptieren. Insofern musste hier ein Kompromiss zwischen lokalen und regionalen Interessen gefunden werden. Dies betrifft sowohl die inhaltliche Ausrichtung als auch die geschaffenen organisatorischen Strukturen und die daraus resultierende Governance-Konstellation. In Den Haag besitzt die Stadt selbst, übertragen von der Managing Authority in Rotterdam, die Verfügungshoheit über die EFRE-Mittel und ist somit frei in der Einrichtung eigener Stadtentwicklungsfonds. Hier können Fonds je nach Herausforderung jederzeit neu aufgelegt werden. Als Einschränkungen bleiben jedoch die Vorgaben der Europäischen Union zur Verwendung des EFRE. In Deutschland haben die Städte keinen entscheidenden Einfluss auf die Vergabe von EFRE-Mitteln. Dies geschieht durch die Länder und damit auf einer administrativen Ebene, die sich um die Gleichberechtigung mehrerer Städte bemühen muss. Die Einführung eines Instruments, das sich auf konkrete Herausforderungen in einer bestimmten Stadt beziehen, ist in Deutschland daher nur in den Stadtstaaten vorstellbar (vgl. Interview G3).

Stadtentwicklungsfonds können als integratives Instrument eingesetzt werden, das unterschiedliche politische Handlungsfelder (Verkehr, Umwelt, Soziales usw.) miteinander verknüpfen kann. In Den Haag wurde eine Struktur eingeführt, die es erlaubt, aus einem thematisch offenen Holding-Fonds heraus innerhalb kurzer Zeit neue thematisch abgegrenzte Stadtentwicklungsfonds zu gründen. Auf diese Weise kann das Instrument flexibel auf sich verändernde Herausforderungen oder Marktveränderungen reagieren (vgl. 2.4). In Manchester würden die beteiligten Personen die Mittel aus dem Fonds thematisch flexibler und damit auch integrierter verwenden, als dies der-

zeit aufgrund der Investmentstrategie möglich ist. Die fehlende horizontale Integration ist dort also Folge der nicht optimalen vertikalen Einbindung in den Prozess der Fonds-Implementierung (vgl. 3.1).

Das Beispiel aus Manchester zeigt aber auch, dass die politisch-administrative Einbindung nicht als Ausschlusskriterium zu werten ist. Trotz diesbezüglich suboptimaler Voraussetzungen gelang es dort, mit viel Engagement einen regional ausgerichteten JESSICA-Fonds als Instrument für die Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten zu nutzen. Eine wichtige Voraussetzung war die vorhandene Erfahrung mit revolvingierenden Finanzierungsinstrumenten, die in Großbritannien kaum Vorbehalten ausgesetzt sind (vgl. 3.4). Zusätzlich begünstigten die Finanzkrise 2008 und die daraus entstehenden Finanzierungslücken die Einführung von Stadtentwicklungsfonds, nicht zuletzt weil dies auch als tatkräftige politische Handlung dargestellt werden konnte.

4.2 Wirtschaftliche Chancen und Vorbehalte

Gerade in der Anfangszeit der Stadtentwicklungsfonds war es besonders in Westeuropa schwer, aus den theoretisch gegebenen wirtschaftlichen Chancen heraus eine befriedigende Umsetzungsdynamik zu entfalten. Dies hatte hauptsächlich zwei Gründe:

- 1 Das neue Instrument der Stadtentwicklungsfonds war zu Beginn rechtlich noch kaum abgesichert. Im Falle eines Verstoßes gegen europäisches Recht drohten den auszahlenden Behörden Rückzahlungsforderungen von der Europäischen Kommission. Hinzu kam, dass die Regularien der EU-Förderpolitik (und hier vor allem des EFRE-Programms) manche Investitionen mit möglichen finanziellen Rückflüssen ausschließen. So darf nach EFRE-Verordnung in vielen europäischen Staaten (darunter Deutschland, Großbritannien und Niederlande) kein Wohnungsbau gefördert werden (Art. 7 Abs. 2 Verordnung [EG] 1080/2006). Damit fallen Projekte, die handlungsfelderübergreifend Wohnungen und Gewerbeflächen entwickeln, zumindest insofern als Adressaten des Instruments raus, als dass nur der gewerbliche Teil eines solchen Instruments gefördert werden könnte. Im Sinne einer integrierten Stadtentwicklungspolitik bringt ein Instrument in dieser Ausformung keine Vorteile gegenüber bestehenden sektoral begrenzten Förderinstrumenten.
- 2 Das wirtschaftliche Handlungsfeld für Stadtentwicklungsfonds war vor Beginn der Finanzkrise in vielen europäischen Staaten kleiner als gedacht. Das heißt große Teile der Nachfrageseite konnten sich über die bestehenden Möglichkeiten der Kapital- und Fördermärkte mit Geld versorgen. In der Konsequenz wurden die wirtschaftlichen Chancen, die durch die Einführung eines Stadtentwicklungsfonds erzeugt werden, als nicht besonders hoch bewertet. Dies führte schließlich dazu, dass viele der im Rahmen der JESSICA-Initiative durchgeführten Machbarkeitsstudien keine Implementierung von Stadtentwicklungsfonds zur Folge hatten (EIB 2010). Dies konnte in allen drei Fallstudien bestätigt werden.

Beide Umstände haben sich seit dem Start der JESSICA-Initiative im Jahr 2006 zumindest teilweise verändert. Zwar besteht für einige EU-Mitgliedsstaaten auch weiterhin die Beschränkung, EFRE-Mittel nicht für Wohnungsneubau zu verwenden,³ andere Rechtsfragen wurden aber so weit beantwortet, dass inzwischen bei der Implementierung und dem Betrieb von JESSICA-Stadtentwicklungsfonds weitgehende Rechtssicherheit herrscht. Darüber hinaus versetzte die europäische Finanzkrise 2008 den Stadtentwicklungsfonds einen unverhofften Anstoß. In der Folge waren in einigen Ländern (z. B. Niederlande, Großbritannien) vor allem die Finanzierungsangebote für Stadtentwicklungsprojekte stark eingeschränkt. Banken zogen sich aus der Finanzierung von Immobilieninvestitionen zurück und parallel dazu wurden vielfach öffentliche Zuschüsse zurückgefahren. In der Konsequenz vergrößerte sich die Finanzierungslücke, in die Stadtentwicklungsfonds hineinstoßen konnten. Auf diese Weise eröffnete sich ein wirtschaftlicher Handlungsraum für die Realisierung und den Betrieb von Stadtentwicklungsfonds (vgl. Interview G2 und G6).

In den beiden untersuchten Fallstudien Den Haag und Manchester konnte gezeigt werden, dass dies der Anlass war, verstärkt über die Einführung eines Stadtentwicklungsfonds nachzudenken. Nach deren Implementierung konnten Stadtentwicklungsfonds dort einen Teil der entstandenen Lücken für die Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten schließen. Die Unterschiede in den wirtschaftlichen Voraussetzungen für einen Stadtentwicklungsfonds liefern die wichtigsten Gründe, weshalb sich die Einführung von Stadtentwicklungsfonds nicht in allen Mitgliedstaaten der EU (insbesondere in Deutschland) durchsetzen konnte. Erfahrungen mit spekulativen Finanzinstrumenten in der Stadtentwicklung wirken zusätzlich fördernd, während Vorbehalte gegen ein solches Instrument die Implementierung deutlich behindern können.

4.3 Akteure und Governance-Strukturen

Als schwierigster Aspekt bei der Integration privater Akteure erweist sich der Versuch, private Kapitalgeber als Gesellschafter für einen Stadtentwicklungsfonds zu gewinnen. Grund hierfür ist bisher die konzeptionell vorgesehene Trennung von Kapitaleintrag und Investitionsentscheidung, was vor allem solche potenziellen Investoren abhielt, die im selben Moment durch die Investition des Fonds profitieren möchten. Es ist in allen zwei Fallstudien bisher nicht gelungen, philanthropisch orientiertes oder in nachhaltigen Geldanlagen gesammeltes privates Kapital anzusprechen. Förderlich hierfür sind sicherlich eine klare und transparente Governance-Struktur sowie eindeutig formulierte Investitionsstrategien. Eine komplexe Fondsstruktur, wie sie in Manchester installiert wurde, dürfte hingegen weniger geeignet sein. Deswegen wird die geforderte private Beteiligung hier nicht auf der Fondsebene, sondern auf der Projektebene realisiert. Eine Governance-Struktur, wie sie in Den Haag etabliert wurde, hätte es dagegen einfacher, private Investoren anzusprechen. Dort hat die Integration privater Kapitalgeber jedoch nicht die oberste Priorität.

3 Laut Art. 7 Abs. 2 Verordnung (EG) 1080/2006 sind von dieser Regelung alle Mitgliedsstaaten ausgeschlossen, die am oder nach dem 01.05.2004 der Europäischen Union beigetreten sind.

Im Vergleich zur Fallstudie Manchester sind in Den Haag private Akteure weitreichender integriert. Grund hierfür ist vor allem die herausragende Rolle des privaten Fondsmanagers. Diesem wird in dem Fondsmodell die Entscheidung eingeräumt, ob eine Finanzierung durch den Fonds stattfindet oder nicht. Der Staat in Form der Stadtregierung und des Stadtrats gibt durch die Investmentstrategie die stadtentwicklungspolitischen Ziele vor, über die Mittelvergabe entscheidet aber ein privater Akteur.

Der Einfluss öffentlicher Akteure auf die finanzwirtschaftlichen Entscheidungen eines Stadtentwicklungsfonds ist dagegen kritisch zu betrachten. Hierzu sind Mitglieder von Stadtverwaltungen nicht ausgebildet, sie sind keine Finanzexperten. Dazu ein Zitat des für die Stadtentwicklungsfonds zuständigen Verwaltungsmitarbeiters aus Den Haag: „If we were good in that job then we would work in a bank and not in the city hall“ (Interview Ton Overmeire 2014).

In Manchester wurde diesem Problem anders begegnet. Auch hier wurde erkannt, dass bei einer Steuerung des Stadtentwicklungsfonds durch öffentliche Akteure die Expertise fehlt, um den Fonds dauerhaft wirtschaftlich zu betreiben. Aus diesem Grund wurde innerhalb der Stadtverwaltung von Manchester ein Investmentteam aus Finanzexperten zusammengestellt, das sich mit öffentlichen Investments der Stadt beschäftigt. Der Stadtentwicklungsfonds ist eines ihrer Aufgabengebiete. Ein solches Team ist jedoch kostspielig und kann nur durch ein entsprechend großes Budget eines Fonds gerechtfertigt werden. Dieses ist mit 100 Mio. £ in Manchester 14,5-mal so hoch wie das in Den Haag (Gemeente Den Haag 2012, vgl. Interview G5).

Die beiden Fallstudien zeigen zwei mögliche Varianten auf, in welcher Form die Realisierbarkeit von Stadtentwicklungsfonds und deren Governance von der Kapitalausstattung des Fonds abhängig sind. Ein Stadtentwicklungsfonds nach Machart des North West Evergreen Funds in Manchester benötigt eine gewisse Mindestgröße, um eine professionelle aber kostspielige Steuerung durch öffentliche Akteure zu rechtfertigen. Auch ein Fonds nach Den Haager Modell ist, zumindest unter den dortigen Verhältnissen, an eine bestimmte Größe gebunden. Hier scheint es eine Obergrenze zu geben, bis zu der die politischen Akteure bereit sind, öffentliche Gelder in die Hand eines privaten Akteurs zu legen.

4.4 Fazit

Stadtentwicklungsfonds sind ein Instrument der Stadtentwicklung, dessen Einsatzmöglichkeit und Umsetzung in hohem Maße von den nationalen, regionalen und lokalen Voraussetzungen abhängig ist. Mit Blick auf die JESSICA-Initiative der Europäischen Kommission betrifft dies sowohl die politisch-administrative Einbettung der Städte in die EFRE-Förderstruktur als auch die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung von Stadtentwicklungsprojekten. Dass diese sich im Lauf der Zeit verändern können, zeigten die Fallstudien in Den Haag und Manchester, in denen jeweils das Instrument der Stadtentwicklungsfonds als Konsequenz aus der Finanzkrise 2008 eingeführt wurde.

In Deutschland verhinderten gleich mehrere Faktoren die Einführung von Stadtentwicklungsfonds. Hier liegt erstens durch die Zuständigkeit der Länder für ein stadtbezogenes Instrument eine ungünstige politisch-administrative Zuteilung der Zuständigkeiten vor, zweitens haben die wirtschaftlichen Auswirkungen der Finanzkrise die Finanzierungsmöglichkeiten für Stadtentwicklungsprojekte nicht wesentlich eingeschränkt, und drittens bestanden zumindest in der Diskussion zwischen 2007 und 2009 erhebliche Vorbehalte gegen ein spekulatives Finanzinstrument in der Stadtentwicklungspolitik.

In den Fallstudien, in denen Stadtentwicklungsfonds eingerichtet wurden, konnte aufgezeigt werden, wie unterschiedlich auch innerhalb der EFRE-Förderregularien der JESSICA-Initiative Stadtentwicklungsfonds ausgebildet werden können. Ein wichtiger Aspekt bei der Erklärung dieser Unterschiede ist das Fördervolumen der Fonds. Dazu ein Zitat des für die Stadtentwicklungsfonds zuständigen Verwaltungsmitarbeiters aus Manchester:

„I think the one they have in The Hague wouldn't really address the problems that we have in Manchester. It wouldn't be able to address the specific needs that we have. But it does a great job for the economic circumstances of The Hague. So you need to design and scale the fund, I think, to the needs of the city” (Interview Marc Duncan 2014).

Das „Skalieren“ des Fonds wirkt sich insbesondere auf die Governance des Stadtentwicklungsfonds aus. Die starke Einbindung eines privaten Fondsmanagers in die Governance der Den Haager Stadtentwicklungsfonds ist nur deshalb möglich, weil deren Kapitalstock von 8,8 Mio. € kaum politische Aufmerksamkeit erzeugt. Politische Begehrlichkeiten, über das Geld in den Fonds zu entscheiden, treten bei dieser Geldsumme noch nicht auf (vgl. Interview G1 und G2). Anders in Manchester, wo das Fondskapital von 100 Mio. £ nicht in die Hände eines privaten Fondsmanagers gelegt wird (vgl. Interview G4 und G5).

Die Aktivierung von privatem Kapital für die Stadtentwicklung geschieht sowohl in Manchester als auch in Den Haag nur auf Projektebene. Private Investoren für die Anlage von Kapital in einen Stadtentwicklungsfonds zu gewinnen, ist in beiden Fällen bisher nicht gelungen bzw. ist auch nicht die oberste Priorität.

Auch europäische Förderregularien verhindern teilweise einen integrierten Einsatz von Stadtentwicklungsfonds. Ein großes Hindernis ist hier beispielsweise der Ausschluss von Wohnungsbau als Fördergegenstand. Da auch die Vergabe von Mitteln aus dem Stadtentwicklungsfonds an diese Regularien gebunden ist, sind viele Projekte der Stadtentwicklung bei JESSICA-Stadtentwicklungsfonds ausgeschlossen. Mischprojekte, die beispielsweise durch den Verkauf oder die Vermietung von Wohnungen und Gewerbeflächen refinanziert werden sollen, können nur für den gewerblichen Teil JESSICA-Mittel erhalten.

Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung** (Hrsg.) (2009): Stadtentwicklungsfonds in Europa. Ideen zur Umsetzung der JESSICA-Initiative. Bonn. = BBSR-Online-Publikation 2/2009.
- CSI Europe – City Sustainable Investment** (Hrsg.) (2012): Baseline Study.
http://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/CSI_Europe/outputs_media/URBACT_CSI_A4_booklet_WEB.pdf (16.08.2018).
- DGLC – Department for Communities and Local Government** (Hrsg.) (2014): European Regional Development Fund. Operational Programme 2014 – 2020.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/342297/ERDF_Operational_Programme.pdf (10.12.2014).
- EIB – Europäische Investitionsbank** (Hrsg.) (2010): JESSICA – UDF Typologies and Governance Structures in the context of JESSICA implementation. Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas.
http://www.eib.org/attachments/documents/jessica_horizontal_evaluation_study_udf_en.pdf (16.08.2018).
- Europäische Kommission; EIB – Europäische Investitionsbank** (Hrsg.) (2013): Financial Management in JESSICA Implementation. Designing Guarantee Products.
http://www.eib.org/attachments/documents/jessica_fg_final_report_en.pdf (16.08.2018).
- G4P4 – Gemeente Amsterdam; Gemeente Rotterdam; Gemeente Den Haag; Gemeente Utrecht; Provincie Noord Holland; Provincie Zuid Holland; Provincie Utrecht; Provincie Flevoland** (Hrsg.) (2006): Opportunities For West. Operational Programme West Netherlands. European Regional Development Fund 2007 – 2013.
http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2007-2013/interregional/operational-programme-west-netherlands (16.08.2018).
- Gemeente Den Haag** (Hrsg.) (2012): Investierungsstrategie en juridische constructie van het JESSICA-Initiatief ‘Energiefonds Den Haag’ (ED) en ‘Fonds Ruimte en Economie Den Haag’ (FRED).
<https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3358483/1/RIS250774%20investeringsstrategie%20en%20juridische%20constructie%20van%20JESSICA-initiatief> (16.08.2018).
- van Ginkel, J.; Holt, D.; Koppert, S.** (2010): JESSICA in the Netherlands. Evaluation Study. Feasibility of Sustainable financing of urban development.
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/2007/ijji/doc/pdf/jessica/22-jessica_netherlands_evaluation_study_final_report_en.pdf (16.08.2018).
- Kreuz, C.; Nadler, M.** (2010): JESSICA – UDF typologies and governance structures in the context of JESSICA implementation. Brüssel.
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/2007/ijji/doc/pdf/jessica/udf_typologies.pdf (16.08.2018)
- Manchester City Council; Greater Manchester Pension Fund; CB Richard Ellis** (2010): A proposal to the European Investment Bank to establish an Urban Development Fund in the North West of England. Manchester.
- Mayntz, Renate**, 2004: Governance im modernen Staat. In: Arthur Benz (Hrsg.): Governance-Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS, 65–76.
- Newman, P.; Thornley, A.** (1996): Urban Planning in Europe. International competition, national systems and planning projects. London.
- Parkinson, M.; Ball, M.; Blake, N.; Key, T.** (2009): The Credit Crunch and Regeneration: Impact and Implications. An independent report to the Department for Communities and Local Government. Wetherby.

Autor

*Colin Beyer (*1988) absolvierte Anfang 2015 seinen Master in Geographie an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Von 2010 bis 2013 arbeitete er parallel zu seinem Studium als studentischer Mitarbeiter in der Arbeitsgruppe Stadt- und Regionalforschung von Prof. Dr. Claus-C. Wiegandt am Geographischen Institut in einem DFG-Forschungsprojekt zum philanthropischen Engagement in der Stadtent-*

wicklung. Seit 2010 ist er (zunächst als studentischer Mitarbeiter, seit 2015 als wissenschaftlicher Mitarbeiter) bei Quaestio – Forschung und Beratung in Bonn tätig. Hier bearbeitet er zahlreiche Projekte in den Themenfeldern Stadtentwicklung, Wohnungsmärkte und Immobilienwirtschaft. Gemeinsam mit Bernhard Faller bearbeitete er zwischen 2013 und 2015 mit Quaestio die Machbarkeitsstudie für einen lokalen Stadtentwicklungsfonds im Auftrag der Stadt Leipzig. Als Teil des URBACT-Städtenetzwerks „CSI-Europe“ kam hierbei der Kontakt mit den Akteuren der Stadtentwicklungsfonds aus Den Haag und Manchester zustande. Aus den unterschiedlichen Erfahrungen mit Stadtentwicklungsfonds in den Städten ergab sich die Idee für seine Masterarbeit mit dem Titel „Stadtentwicklungsfonds im europäischen Vergleich – Analyse eines neuen Instruments der Stadtentwicklung“. Der vorliegende Beitrag bezieht sich auf die Ergebnisse dieser Arbeit.

Guido Nischwitz

STADTENTWICKLUNGSFONDS IN DEUTSCHLAND – HEMNMISSE UND ERFOLGSFAKTOREN

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds in den Bundesländern
 - 2.1 2007 bis 2014/15
 - 2.2 2015 bis 2020
 - 3 Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds in Kommunen
 - 4 Schlussfolgerungen und Ausblick
- Literatur

Kurzfassung

Seit 2007 ist es möglich, mit Unterstützung der europäischen Strukturfonds auch in der Stadtentwicklungspolitik revolvierende Finanzinstrumente einzusetzen. In Deutschland hat im europäischen Vergleich die Entwicklung und Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds (SEF) allerdings keine große Dynamik entfaltet. Nur wenige Bundesländer und Kommunen haben den Versuch unternommen, einen Stadtentwicklungsfonds konzeptionell zu entwickeln und ihn auch umzusetzen. Insofern gibt es aktuell in Deutschland kaum vergleichbare und erfolgreiche Beispiele für einen SEF. Zudem ist es versäumt worden, die bisherigen Erfahrungen mit dem SEF in den Bundesländern und Kommunen vergleichend und übertragbar kritisch aufzubereiten und zu evaluieren. Der Artikel bereitet die wesentlichen Umsetzungsaktivitäten und Erfahrungen mit SEF in Deutschland auf. Die herausgefilterten Hemmnisse und Erfolgsfaktoren bieten eine Chance, den Diskurs über einen Neustart von Stadtentwicklungsfonds und über adäquate Rahmensetzungen für Finanzinstrumente in Deutschland zu eröffnen.

Schlüsselwörter

Stadtentwicklungsfonds (SEF) – nachhaltige Stadtentwicklung – Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) – Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) – revolvierende Finanzierungsinstrumente – JESSICA – Finanzierung von Stadtentwicklungsaufgaben

Urban Development Funds in Germany – Obstacles and success factors

Abstract

Since 2007 the European Structural and Investment Funds (ESIF) have supported the use of revolving financing instruments in the field of urban development policies. Compared to the rest of Europe, the development and implementation of urban development funds (UDFs) has not gained much momentum in Germany. Only in a few

federal states and municipalities has attention been devoted to developing an UDF concept. Comparable and successful case studies for urban development funds in Germany are correspondingly hard to find. Moreover, there has been a lack of critical and transferable evaluations of experiences with UDFs in German federal states and municipalities. This article presents experiences with significant implementations of urban development funds in Germany. The highlighting of obstacles and success factors provides an opportunity to reopen the discourse about a relaunch of urban development funds and appropriate frameworks for financing instruments in Germany.

Keywords

Urban Development Fund (UDF) – sustainable urban development – European Regional Development Fund (ERDF) – European Structural and Investment Fund (ESIF) – revolving financial instruments – JESSICA – financing of urban development

1 Einleitung

Mit Beginn der europäischen Programmplanungsperiode 2007 – 2013/14 wurde die städtische Dimension und damit die Förderung von städtischen Maßnahmen von der Gemeinschaftsinitiative URBAN in die Strukturfonds der EU überführt.¹ Die Förderung einer nachhaltigen und integrierten Stadtentwicklung war so nun in Deutschland aufgrund dieses „Mainstreamings“ u. a. im Rahmen von EFRE-kofinanzierten Operationellen Programmen (OP) in den einzelnen Bundesländern flächendeckend möglich. Alle Bundesländer nahmen das strategische Ziel einer nachhaltigen Stadtentwicklung in ihren OPs² auf und unterfütterten diese mit spezifischen Förderbereichen und -programmen. In erster Linie handelte es sich bei den Unterstützungsleistungen um Zuwendungen, die als Zuschüsse vergeben wurden.

Mit der JESSICA-Initiative (siehe hierzu die Beiträge von Andreas und Beyer in diesem Band) unterbreiteten die EU-Kommission und die Europäische Investitionsbank (EIB 2008) Ende 2006 den Mitgliedstaaten und Bundesländern gleichzeitig ein Angebot, neue revolvingende Finanzinstrumente einzusetzen und zu erproben. Den operativen Rahmen hierfür bildeten die neuen Verordnungen zur Umsetzung der europäischen Strukturfonds.³ Damit konnten EFRE-Mittel in Stadtentwicklungsfonds

-
- 1 Siehe hierzu die EFRE-Verordnung (VO) 1080/2006, Art. 8: Nachhaltige Stadtentwicklung (Verordnung (EG) Nr. 1080/2006) und die Allgemeine Verordnung 1083/2006 Abs. (9) sowie Art. 3 Ziele, Abs. 3 (Verordnung (EG) Nr. 1083/2006).
 - 2 Niedersachsen: Strategieziel 4: Umwelt und nachhaltige Stadtentwicklung; Schleswig-Holstein: Strategisches Ziel 5: Stärkung der Städte als Träger des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels und als Wachstumskerne regionaler Entwicklungen; Freie Hansestadt Bremen: Prioritätsachse 2: Städtische Lebens- und Wirtschaftsräume aktivieren; Freie und Hansestadt Hamburg: Prioritätsachse 2: Integrierte und nachhaltige Stadtentwicklung (ARL 2012).
 - 3 Siehe hierzu die Allgemeine VO 1083/2006, Abschnitt 4 Finanzierungstechnik, Artikel 44 Finanzierungsinstrumente (Verordnung (EG) Nr. 1083/2006) und die Durchführungs-VO 1828/2006: Abschnitt 8 Finanzierungsinstrumente Artikel 43 Allgemeine Bestimmungen für sämtliche Finanzierungsinstrumente (Verordnung (EG) Nr. 1828/2006).

als Darlehen, Eigenkapital oder Garantien eingesetzt werden. Eine zentrale Voraussetzung war die Einbettung der geförderten Projekte in Integrierte Stadtentwicklungskonzepte (INSEK).

Als Initiator und Berater von SEF fungierte die EIB, die neben technischer Hilfe oder Bereitstellung der Kofinanzierung auch Machbarkeits- und Evaluationsstudien u. a. für die deutschen Bundesländer Hamburg (EIB 2009), Berlin (EIB 2010a), Saarland (EIB 2010b) und Nordrhein-Westfalen (EIB 2010c) erstellen ließ.

In Deutschland hat der Bund über das BMBVS und das BBSR die JESSICA-Initiative im Rahmen eines eigenen ExWoSt-Forschungsfelds aufgegriffen (BBR 2007; BBR 2009; BMVBS/BBSR 2009; BMVBS/BBSR 2011). Zwischen 2008 und 2011 wurden insgesamt fünf geplante Stadtentwicklungsfonds als Modellvorhaben bei ihrem Gründungsprozess begleitet, von diesen wurde aber nur ein SEF realisiert.

Trotz der verschiedenen Aktivitäten sind in Deutschland die Erfahrungswerte mit umgesetzten SEF im europäischen Vergleich gering. Diese anhaltende Zurückhaltung hat verschiedene Gründe. Für die Bundesländer war eine rechtssichere Implementierung erst ab 2010 durch verschiedene Veröffentlichungen seitens der EU-Kommission und der EIB (2010d) gegeben (BTU/DV 2014). Parallel hatten sich aber die „Umfeldbedingungen“ (BMVBS/BBSR 2011) für die SEF tiefgreifend verändert. Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise haben die Auflegung von SEF nachhaltig stark gehemmt. Die beiden Konjunkturprogramme der Bundesregierung und die bis heute anhaltenden niedrigen Marktzinsen verringerten zusätzlich die Wettbewerbsfähigkeit von revolvingierenden Finanzinstrumenten.

Vor diesem Hintergrund sind in Deutschland bis 2015 nur vier SEF auf Landesebene mit einer unterschiedlichen Intensität und Ausrichtung umgesetzt worden. Bis auf Brandenburg wurden alle SEF erst nach 2011 initiiert (siehe Kap. 2). Verfügbare Bilanzierungen, Vergleichsstudien und Evaluationen zu SEF beziehen sich allerdings vorrangig auf ein frühes Entwicklungsstadium von Implementierungsbemühungen und -prozessen in der EU und in Deutschland (vgl. BBR 2009; BMVBS/BBSR 2009; BMVBS/BBSR 2011; EIB 2009; Entwicklungsagentur RP 2011). Von daher liegen zu den Erfahrungen in Deutschland kaum aktuelle Analysen und Auswertungen vor. Stattdessen ist sowohl in der Stadtentwicklungspolitik als auch in der Wissenschaft das Interesse und die Aufmerksamkeit für Stadtentwicklungsfonds und neue Finanzinstrumente und damit auch die Entwicklungsdynamik verloren gegangen. Hierfür spricht auch, dass in Deutschland in der neuen EU-Programmplanungsperiode nur noch NRW 2015 einen neuen Vorstoß zur Implementation eines SEF vollzogen hat (siehe Kap. 2.2). Die anderen Bundesländer haben ihre SEF zum 31.12.2015 auslaufen lassen.

Noch zögerlicher oder problembehafteter erscheint eine Umsetzung von eigenständigen SEF auf der kommunalen Ebene in Deutschland zu sein (siehe Kap. 3). In der Regel handelt es sich bei den wenigen kommunalen Programmen mit dem Begriff „Fonds“ im Titel nicht um ein revolvingierendes Finanzinstrument.

2 Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds in den Bundesländern

2.1 2007 bis 2014/15

In Deutschland haben insgesamt acht Bundesländer den Impuls der JESSICA-Initiative aufgegriffen und verschiedene Fondsmodelle und -konzepte entwickelt. Dies geschah entweder innerhalb des ExWoSt-Forschungsfelds „Stadtentwicklungsfonds in Deutschland“ (Brandenburg, Hamburg, NRW, Rheinland-Pfalz), mit Unterstützung der EIB (Berlin, Hamburg, NRW, Saarland) oder in Eigenregie (Hessen, Sachsen, Thüringen).⁴ Letztendlich wurden nur vier Stadtentwicklungsfonds auf der Länderebene umgesetzt (siehe Tabelle 1), für die nun Erfahrungen vorliegen.

In den anderen fünf Bundesländern sind die Überlegungen zu SEF über das Stadium an Machbarkeitsstudien und Konzepten nicht hinausgekommen (siehe Tabelle 2). Neben den bereits beschriebenen ungünstigen Rahmenbedingungen (siehe Kap. 1) waren u. a. in Berlin und Hamburg auch politische Neubewertungen und Differenzen für das Scheitern der z. T. konzeptionell weit fortgeschrittenen SEF mitverantwortlich (Entwicklungsagentur RP 2011).

Alle gescheiterten SEF verfolgten den Ansatz einer beispielhaften Umsetzung anhand von ausgewählten Modellprojekten, die den Vorgaben von EFRE und JESSICA entsprachen. So wurden in NRW neben sozial-statistischen Problemindikatoren fünf Entwicklungskategorien zur Auswahl der Projekte herangezogen: Flächenentwicklung, Flächen(zwischen)erwerb, Gebäude(zwischen)erwerb, Hochbau-Maßnahmen (Neubau, Sanierung) und impulsgebende Einzelmaßnahmen (EIB 2010c). In Berlin und Hamburg orientierte man sich an sieben Projekttypen, die sich anhand der Immobilienentwicklung (Land- und Flächenentwicklungen, Hoch- und Neubau) und Immobiliennutzung kategorisieren lassen: Zwischenerwerbsmodelle, energetische Aufwertung von Gebäudebeständen, Erhaltung und Aufwertung des Natur- und Kulturerbes, ökologische Aufwertung und Verbesserung der Infrastrukturnetze, Integration zusätzlicher Nutzungen und Dienstleistungen in bestehende öffentliche Gebäudebestände. Letztendlich unterscheiden sich diese vorgesehenen Modellprojekte von ihrer Zielsetzung und inhaltlichen Ausrichtung nicht von denen, die u. a. in Brandenburg oder Hessen innerhalb der SEF umgesetzt wurden (siehe Tabelle 3 bis 7).

4 Unabhängig von der JESSICA-Initiative und der EFRE-VO wurden in Bayern in dem Landes-Modellvorhaben „Ort schafft Mitte“ (2010–2013) in zehn Modellkommunen im Rahmen der Städtebauförderung erfolgreiche neue Wege und Instrumente der Ortsmittenstärkung entwickelt und erprobt. Dabei wurde ein „Kommunaler Entwicklungsfonds“ als ein neues Instrument entwickelt, um die Rolle der Kommunen im Immobiliengeschäft zu stärken (StMI 2013). Laut Definition des Landes ist dieser Fonds „nicht zu verwechseln mit rückzahlbaren Finanzierungsinstrumenten (Darlehen, Garantien und Eigenkapitalbeteiligungen in Stadtentwicklungsfonds). Vielmehr versteht sich darunter ein bestimmter Grundstock an Fördermitteln, der den Kommunen für den Erwerb von Grundstücken zur Verfügung gestellt wird“ (StMI 2014, S. 1). Allerdings können Einnahmen aus dem Verkauf der Grundstücke dem Fonds wieder zufließen (revolvierende Mittel) und von der Kommune neu eingesetzt werden.

Bundesland	Laufzeit	Fondsvolumen (in Mio. Euro)	Antragsberechtigt**	Kommunen/ Projekte (Anzahl absolut)
Brandenburg	2009–2015	20	15 Kommunen (& kommunale Unternehmer)	11 / 12
Hessen	2011–2015	20	9 Kommunen	7 / 9
Sachsen	2009–2015	3,6 (6)*	ein Pilotprojekt in der Stadt Leipzig	1 / 1
Thüringen	2012–2015	11 (20)*	Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern (Städtebauprogramm)	4 / 4
4 Bundesländer	2009–2015	rund 55	--	23 / 26

* in Klammern ursprünglich vorgesehenes Finanzvolumen

** Ergebnis von Auswahlverfahren, Wettbewerben und Projektaufrufen der Bundesländer (Brandenburg: die Aufnahme in Förderprogramm zur nachhaltigen Stadtentwicklung aufgrund des EFRE OP)

Tab. 1: Umgesetzte SEF in Deutschland (2007–2014) / Quelle: eigene Zusammenstellung nach schriftlichen Mitteilungen der vier Bundesländer

Umgesetzte Stadtentwicklungsfonds in den Bundesländern

Anhand von separaten Steckbriefen (siehe Tabelle 3 für Brandenburg und im Anhang Tabellen 9 bis 11) lassen sich die wesentlichen Grundlagen und Schlüsseldimensionen der vier umgesetzten SEF erfassen, auswerten und vergleichen: u. a. zur Organisationsform, Maßstabs- und Projektebene sowie zu den eingesetzten Finanzprodukten.

Bundesland	Zeitraum Konzeptentwicklung	Fonds-volumen (in Mio. Euro)	Modellvorhaben	Projektbeispiele
Berlin	2008–2011	10 bis max. 40	5 Modellprojekte	Gewerbeflächenentwicklung Tempelhofer Feld
Hamburg	2008–2011	5	3 Modellprojekte	Wärmeverteilnetz für das Weltquartier, Wilhelmsburg
Nordrhein-Westfalen	2008–2012	10	5 Starterprojekte	Ankauf Zwangsversteigerungsobjekte Bochumer Straße, Gelsenkirchen
Rheinland-Pfalz	2008–2011	n.b.	2 Modellvorhaben	Umwandlung einer ehemaligen Industriebrache in ein Wohn-/Mischgebiet
Saarland	2009–2011	30	5 Starterprojekte	Revitalisierung der Fußgängerzone, Lebach

Tab. 2: Gescheiterte SEF in Deutschland / Quelle: eigene Zusammenstellung nach EIB (2009, 2010a, 2010b, 2010c) und Entwicklungsagentur RP (2011)

In den vier Bundesländern wurden die SEF der sogenannten 1. Generation umgesetzt. Dabei handelt es sich um eine reine öffentliche Fondsfinanzierung ohne eine direkte private Beteiligung sowohl auf der Fonds- als auch auf der Projektebene. Der hohe Anspruch an eine Einbeziehung Privater in die Fondsfinanzierung u. a. als PPP konnte in Deutschland bislang nicht eingelöst werden. Stattdessen bedienten sich die Bundesländer zur Umsetzung der SEF ihrer Landesförderbanken. Der SEF bildet einen eigenen gesonderten Finanzierungsblock innerhalb der jeweiligen Finanzinstitution (Bank-Sondervermögen). Die jeweiligen Förderbanken wie die InvestitionsBank des Landes Brandenburg (ILB) oder die Thüringer Aufbaubank (TAB) fungierten dabei im Auftrag des Bundeslandes als Fondseigentümer und -manager.

Gemeinsam mit dem jeweils zuständigen Landesministerium (u. a. Wirtschaft, Landesentwicklung, Infrastruktur) übernahmen die Förderbanken auch die Betreuung der Antragstellung, die Projektprüfung, Bewilligung und Verwaltung.

Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	
Gründung / Laufzeit	> 06/2009 bis 12/2015
Förderrichtlinie	> Richtlinie Infrastruktur Nachhaltige Stadtentwicklung (NSER) vom 13.06.2008; 28.11.2013 (Darlehen und Zuschuss); Pkt. 9 „Besondere Bestimmungen zur Gewährung von Darlehen aus dem Stadtentwicklungsfonds“
Ziele / Themen	> Investive und nichtinvestive Maßnahmen zur nachhaltigen Stadtentwicklung und zur Verbesserung der wirtschaftlichen Umfeldbedingungen > sieben Handlungsfelder (z. B. „Vorhaben zur Beseitigung der städtebaulichen und ökologischen Missstände“)
Förder-voraussetzung	> INSEK, Bürgerbeteiligung, fachübergreifender Ansatz
Träger	> Land Brandenburg, Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung; später MIL
Organisation	> Antragsbehörde: Landesamt für Bauen und Wohnen, LBV > Bewilligungsbehörde: Investitionsbank des Landes Brandenburg, ILB > Lenkungsgruppe: ressortübergreifend
Fondseinrichtung	> als gesonderter Finanzierungsblock in der ILB
Fondsmanagement	> ILB
Kapitalquellen	> öffentlich: 75 % EFRE (2007 – 2014) und 25 % ILB
Fondsvolumen	> 20 Mio. Euro
Finanzierungs-produkt	> Darlehen (mit ergänzenden Zuschüssen koppelbar)
Umfang Förderung	> 18,225 Mio. Euro
Förderkonditionen und Umfang	> Finanzierungsanteil: bis zu 100 % der zuwendungsfähigen Ausgaben > Kommunen: Zinssatz: 1,5%; 10 Jahre Laufzeit; Zinsbindung in Anlehnung an Darlehenslaufzeit, tilgungsfrei max. 2 Jahre > Kommunale Unternehmen: mind. 2,0% Zinsen
Antragsberechtigt	> 15 Kommunen (Auswahlverfahren über EFRE); kommunale Unternehmen (51 % Anteil Kommunen)
Projektumsetzung	> 12 Vorhaben in 11 Kommunen: – Nord-Ost: 8 Vorhaben = 11,265 Mio. Euro – Süd-West: 4 Vorhaben = 6,960 Mio. Euro – Pro Projekt: 0,160 (Spremberg) bis 3,461 Mio. Euro (Brandenburg a. H.)

Tab. 3 Stadtentwicklungsfonds im Land Brandenburg / Quelle: eigene Zusammenstellung nach MIL/ILB (2013); BTU/DV (2014); ILB (2013); Krapp (2015), MIL (schriftliche Mitteilung vom 17.03.2015)

Im Vergleich hierzu gab es bei den gescheiterten SEF andere bzw. alternative Ansätze: so z. B die Überlegungen nur mit Landesmitteln, d. h. ohne EFRE-Unterstützung zu starten (Hamburg, Rheinland-Pfalz, Saarland). Oder die Fondsverwaltung sollte in einem Ministerium als sog. Inhouse-Lösung verankert werden (Rheinland-Pfalz, Hamburg). Im Saarland wurde zusätzlich zur Fondsverwaltung im Landeswirtschaftsministerium die Gründung des Gemeindeentwicklungsfonds als eigenständiger Risikokapitalfonds in einer eigenen Gesellschaft mit Rechtspersönlichkeit vorgesehen (Tochtergesellschaft der Strukturholding Saar GmbH). Das hätte den Vorteil gehabt, auch private Akteure einbinden zu können (BMVBS/BBSR 2009; BMVBS/BBSR 2011; Entwicklungsagentur RP 2011). Letztendlich ist aber keiner dieser Ansätze umgesetzt worden.

Die vorliegende Banklizenz der Landes-Förderbanken ermöglicht nach dem Gesetz über das Kreditwesen (KWG) den Einsatz an revolvingierenden Finanzinstrumenten sowie nach der EU-Durchführungs-VO den Einsatz von EFRE-Mitteln. Alle Bundesländer haben EFRE-Mitteln in ihren SEF einbezogen. Die Förderbanken übernahmen mit eigenen Mitteln die erforderliche nationale Kofinanzierung.⁵ Die vier SEF beschränkten sich auf das Angebot eines revolvingierenden Finanzinstruments, die Vergabe von zinsgünstigen Darlehen. Abbildung 1 verdeutlicht anhand des Landes Brandenburg exemplarisch die Struktur und die Vergabekonditionen eines SEF in den vier Bundesländern.

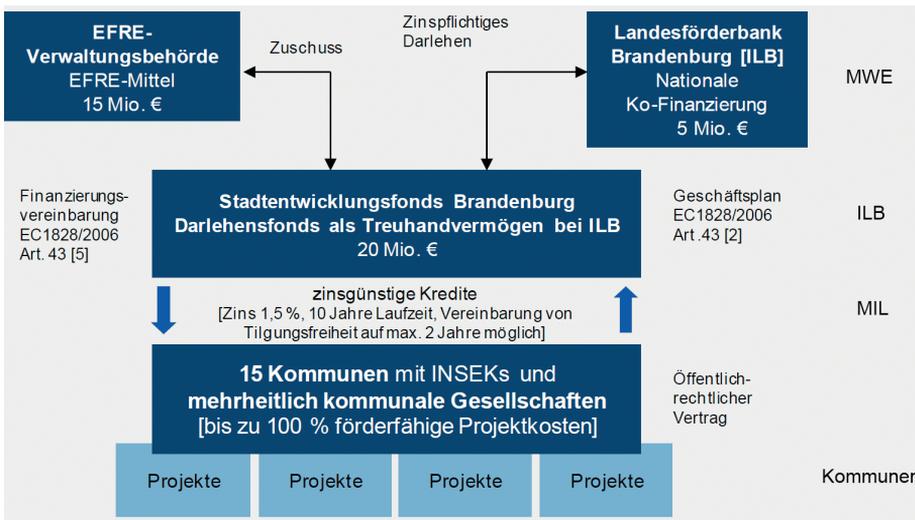


Abb. 1: Struktur des Stadtentwicklungsfonds Brandenburg / Quelle: BTU/DV (2014)

Alle Bundesländer definierten zur Förderung von Stadtentwicklungsvorhaben konkrete Ziele, Handlungsbereiche, Fördervoraussetzungen und die Antragsberechtigung von Kommunen. In Hessen sollte der SEF den „Erhalt und Ausbau der kommunalen

5 In den ostdeutschen Konvergenzregionen betrug der Anteil 25 %, in den westdeutschen RWB-Regionen waren es 50 % (vgl. Verordnung (EG) Nr. 1083/2006).

und regionalen Infrastruktur, insbesondere in den Bereichen der städtebaulichen Erneuerung und Entwicklung“ (HMWEVL/WIBank 2011: 1) unterstützen:

- > Quartiersentwicklung
- > soziale Infrastruktur
- > Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsanbindungsinfrastruktur
- > touristische Infrastruktur
- > Förderung der Energieeffizienz (bei Wohngebäuden nur im Bereich des sozialen Wohnungsbaus)

In Brandenburg zielte der Stadtentwicklungsfonds nach den Richtlinien zur nachhaltigen Stadtentwicklung (ILB 2013) u. a. auf die Beseitigung städtebaulicher und ökologischer Missstände:

- > Reaktivierung und Renaturierung von Brachflächen
- > Attraktivitäts- und Funktionssteigerung der öffentlichen Räume
- > Entflechtung von Nutzungskonflikten
- > Verbesserung des Stadtbildes
- > Verbesserung der Aufenthaltsqualität städtischer Räume für alle Bevölkerungsgruppen

Generelle Voraussetzung für die Gewährung eines Darlehens war – auf der Grundlage der EFRE VO – die Verankerung des Projekts in einem integrierten Konzept für eine nachhaltige Stadtentwicklung (INSEK).⁶ Zusätzlich mussten die Vorhaben zumindest in Teilen rentabel sein, um die Finanzierungskosten aus Projekteinnahmen tragen zu können.

Antragsberechtigt waren allerdings nicht alle Kommunen in den jeweiligen Bundesländern. In Brandenburg (2008) und Hessen (2011) erfolgte eine Auswahl im Rahmen eines Wettbewerbs bzw. einer Ausschreibung. In Brandenburg wurden von 40 Bewerbern anhand der eingereichten INSEK 15 Städte ausgewählt, die in das EFRE-geförderte Programm zur nachhaltigen Stadtentwicklung aufgenommen wurden. In Hessen erfolgte seitens des Landes aus 25 Projektvorschlägen eine Auswahl an neun förderberechtigten Kommunen (WIBank 2013). Thüringen begrenzte die Förderberechtigung auf Kommunen über 10.000 Einwohner, die in ein Städtebauprogramm aufgenommen sind. Eine Besonderheit bildet der Sächsische SEF (Freistaat Sachsen 2010).

⁶ Grundlage hierfür ist der Art. 8 Nachhaltige Stadtentwicklung der EFRE-VO 1080/2006 (Verordnung (EG) Nr. 1080/2006): Förderung der Entwicklung partizipativer, integrierter und nachhaltiger Strategien.

Nach einem Pilotprojekt in Leipzig sollte der Fonds ursprünglich landesweit greifen. Dies wurde allerdings nicht umgesetzt (BTU 2012; BTU/DV 2014; Entwicklungsagentur RP 2011).

Kommunale Umsetzungsebene der Stadtentwicklungsfonds in den vier Bundesländern

Die Teilnahme an den angebotenen Darlehen der SEF war angesichts der beschriebenen widrigen Rahmensetzungen und der begrenzten Finanzierungskraft (Kreditaufnahmefähigkeit) der Kommunen kein Selbstläufer. Das erste bundesweite Fondsvorhaben wurde im Juli 2010 im brandenburgischen Schwedt/Oder genehmigt: der Umbau einer ehemaligen Betriebsberufsschule zum Haus der Bildung und Technologie (HdBt), das im Januar 2012 eröffnet wurde.⁷ Bis 2013 hielt sich allerdings die kommunale Nachfrage in Brandenburg mit knapp sechs geförderten Vorhaben in Grenzen. Um den SEF attraktiver zu gestalten, wurde der Förderansatz modifiziert und 2014 eine Neuakquise gestartet. Die Zielgruppe des SEF wurde bereits vorher um kommunal getragene Gesellschaften erweitert. Als besonders erfolgreich erwies sich schließlich die Kopplung der SEF-Darlehen mit Zuschüssen u. a. aus dem EFRE-finanzierten Programm „Nachhaltige Stadtentwicklung“ (MIL 2013; ILB 2013) und einer Kombination mit städtebaulichen Maßnahmen zur Verbesserung des Umfeldes. Das heißt, der Schlüssel zum Erfolg war ein koordiniertes Vorgehen der SEF-Projekte (i. d. R. Immobilienentwicklung) mit anderen Maßnahmen der Städtebauförderung (Umfeldgestaltung). Tabelle 4 vermittelt eine Übersicht zu den zwölf Vorhaben in elf brandenburgischen Kommunen.

Im Land Hessen wurde bei der Auswahl und Umsetzung der Pilotvorhaben zum Teil ähnlich verfahren (siehe Tabelle 5). Zum einen fokussierten sich die Projekte auf die Umnutzung und Sanierung von Immobilien: so beispielsweise in Homburg auf den Umbau des alten Amtsgerichts in ein Ärztehaus oder in Marburg auf die Umnutzung der ehemaligen Universitätsreithalle zu einer Kletterhalle. Darüber hinaus wurde die Neugestaltung bzw. Revitalisierung innerstädtischer Gebiete u. a. in Gießen, Homberg und Bebra mit Mitteln des hessischen SEF gefördert. In Gießen wurden zur Finanzierung von Maßnahmen im städtebaulichen Sanierungsgebiet „Am Burggraben und zu den Mühlen“ (u. a. Neugestaltung der Verkehrs- und Freiflächen) mehr als 3,8 Mio. Euro aus dem SEF eingesetzt (siehe Tabelle 5).

Deutlich begrenzter war die inhaltliche Ausrichtung der vier umgesetzten Projekte in Thüringen (u. a. Sanierung von Schulen) (siehe Tabelle 6). Die Besonderheit in Sachsen ist die Begrenzung des SEF auf eine Maßnahme im städtebaulichen Sanierungsgebiet „Lindenauer Hafen“ in der Stadt Leipzig (siehe Tabelle 7). Mit dem SEF wurde die Gewässer Verbindung des Hafens mit dem Karl-Heine-Kanal finanziert (2015 umgesetzt), um das Gebiet für Investoren attraktiver zu gestalten und höhere Rückflüsse aus der Grundstückvermarktung zu generieren. Aus den Grundstückverkäufen sollten die eingesetzten 3,6 Mio. Euro an Darlehen refinanziert werden (Stadt Leipzig 2014). Angesichts der hohen Gewinne, die die Stadt Leipzig bei den Grundstücksverkäufen

⁷ Die Sanierung der Betriebsberufsschule kostete rund 2,55 Mio. EUR. Davon wurden 1,58 Mio. EUR als Zuschuss und 439.500 EUR als Darlehen aus dem SEF bewilligt. Die Stadt steuerte rund 500.000 Euro bei. <http://www.mil.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.217696.de> (10.05.2017).

bis 2017 erzielen konnte, scheint die vereinbarte Rückzahlung des Darlehens ab 2018 gesichert.⁸

Kommune	Maßnahme / Projekt	Darlehen (in Mio. €)
Brandenburg an der Havel	Umbau des Hauptbahnhofs, Umfeldverbesserung	3,461
Cottbus	Keine Umsetzung	--
Eberswalde	Neubau Wohn- und Geschäftshaus Michaelisgärten	2,507
Eisenhüttenstadt	Keine Umsetzung	--
Frankfurt (Oder)	Umbau: Georgenhospital zum Boardinghaus	0,400
Fürstenwalde/Spree	Rück- und Umbau eines Bürogebäude zu einem Jugendgästehaus	1,500
Königs Wusterhausen	Keine Umsetzung	--
Neuruppin	Keine Umsetzung	--
Oranienburg	Neubau einer Tiefgarage in der Altstadt	2,500
Potsdam	Erweiterung des Technologiezentrums Handwerker-Gewerbehof Babelsberg	1,800
Prenzlau	Ausbau und Erweiterung Wasserturm	1,000
Schwedt/Oder	Umbau: ehemalige Betriebsberufsschule zum „Haus der Bildung und Technologie“ (HdBT)	0,431
	Umbau: ehemalige Mineralwasserfabrik zu einem Verwaltungszentrum	2,500
Senftenberg	Innovationszentrum BTU – Kompetenzzentrum für anwendungsorientierte Forschung	1,539
Spremberg	Sanierung Bismarckturm; Flächendenkmal Stadtpark	0,160
Wittenberg	Lebenshilfe Prignitz, betreutes Wohnen; Umnutzung eines denkmalgeschützten Gebäudes	0,426
Summe (11)	12	18,224

Tab. 4: Kommunale Umsetzung des Stadtentwicklungsfonds Brandenburg (2010–2015) / Quelle: schriftliche Mitteilung Brandenburgisches Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL) vom 17.03.2015

⁸ „Rund 10,5 Millionen Euro hat die Stadt Leipzig durch den Verkauf der Grundstücke am Lindenaauer Hafen eingenommen. Damit spült das neue Stadtviertel, in dem bis 2020 rund 500 Wohnungen entstehen, knapp 2,9 Millionen Euro mehr in die Stadtkasse als geplant.“ Leipziger Volkszeitung vom 10. November 2017. <http://www.lvz.de/Leipzig/Lokales/Wohin-die-Millionen-Einnahmen-vom-Lindenaauer-Hafen-fliesen> (04.12.2017).

Kommune	Maßnahme / Projekt	Darlehen (in Mio. €)
Bebra	Begleitende Infrastruktur am geplanten innerstädtischen Handels- und Dienstleistungszentrum	1,626
Eschwege	nicht umgesetzt: Errichtung eines Parkdecks	--
Felsberg	nicht umgesetzt: Stadtteil- und Nachbarschaftszentrum	--
Gießen	Neugestaltung des Quartiers „Zu den Mühlen“; städtebauliches Sanierungsgebiet	3,840
Hanau	Am Markt Süd und Ost, Straßengestaltung	0,822
Homburg/Etze	Revitalisierung der Innenstadt: Entwicklung Quartier Pfarrstraße 20-23 Umbau: „Altes Amtsgericht“ zu einem Ärztehaus	0,759
Marburg	Umnutzung der ehemaligen Universitätsreithalle zur Kletterhalle	0,753
Melsungen	Interkommunales Dienstleistungszentrum (Umnutzung)	0,556
Neu-Isenburg	Sanierung / Umbau des Hallenbades	1,618
Summe (9)	9	10,011

Tab. 5: Kommunale Umsetzung des JESSICA-Stadtentwicklungsfonds Hessen (2012–2015) /
Quelle: eigene Zusammenstellung nach schriftlicher Mitteilung WIBank vom 27.03.2015

Kommune	Maßnahme / Projekt	Darlehen (in Mio. €)
Apolda	Sanierung einer Grundschule	2,200
Pößneck	Generalsanierung Gymnasium	5,674
Jena	Sanierung Gymnasium	0,773
Waltershausen	Brachflächensanierung Altstadt	0,110
Summe (4)	4	8,758

Tab. 6: Kommunale Umsetzung des Stadtentwicklungsfonds Thüringen (2012–2015) / Quelle: eigene Zusammenstellung nach schriftlicher Mitteilung des Thüringer Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL) vom 05.12.2015

Kommune	Einsatzbereich / Projekt	Darlehen (in Mio. €)
Leipzig	Finanzierung der Gewässerverbindung (Kanaldurchstich des Lindauer Hafens zum Karl-Heine-Kanal) Städtebauliche Sanierungsmaßnahme „Zentraler Bereich Lindenauer Hafen“	3,600
Summe (1)	1	3,600

Tab. 7: Kommunale Umsetzung des Stadtentwicklungsfonds Sachsen (2012–2015) / Quelle: eigene Zusammenstellung nach Stadt Leipzig (2014)

Zwischenfazit

Zusammenfassend betrachtet haben im EU-Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013/14 nur vier Bundesländer einen Stadtentwicklungsfonds in Form eines zinsgünstigen Darlehens angeboten. 23 Kommunen haben dieses neue Finanzinstrument für zusammen 25 Vorhaben genutzt, vorrangig in Brandenburg und Hessen. Insgesamt wurden zwischen 2010 und 2015 rund 40 Mio. Euro in der Stadtentwicklung im Rahmen eines revolvingierenden Finanzinstruments ausgereicht. Dies ist im Vergleich zu den bereitgestellten Finanzmitteln der bundesdeutschen Städtebauförderung und der EFRE-Programme für eine nachhaltige Stadtentwicklung mehr als überschaubar.

In erster Linie wurden die Fonds für Maßnahmen zur Umnutzung und Sanierung von einzelnen Immobilien (17 von 25 Projekten) genutzt. Der Verkauf und/oder die Mieteinnahmen sollten eine Refinanzierung der Darlehen sicherstellen. Nur in Ausnahmefällen wurden SEF für breiter angelegte Vorhaben, u. a. zur Innenstadtsanierung, umgesetzt. Die kommunale Nachfrage an SEF und deren Akzeptanz war eher gering. Die favorisierte Kopplung der SEF an die EFRE-VO und die damit verbundene Fokussierung auf eine öffentliche Finanzierung führte u. a. zu räumlichen, inhaltlichen und zeitlichen Beschränkungen und Restriktionen. Die mögliche Nutzung wurde in den Bundesländern auf wenige ausgewählte Kommunen begrenzt, die Antrags- und Prüfverfahren waren aufwendig, die angebotenen Konditionen zu starr und nur bedingt konkurrenzfähig (u. a. Marktzinsniveau).

Erfolge stellten sich dort ein, wo verschiedene Maßnahmen und Fördertöpfe miteinander kombiniert und aufeinander abgestimmt werden konnten. Darlehen konnten bei Maßnahmen wirkungsvoll eingesetzt werden, wenn es galt, eine Finanzierungslücke für (teil)rentierliche Kosten zu schließen.

Die Erfahrungen haben die meisten Bundesländer veranlasst, einen SEF in der neuen Programmplanungsperiode 2014/15 bis 2020 (siehe Kap. 2.2) nicht wieder aufzulegen. Die inzwischen angelaufene Tilgung und die vermehrt zur Verfügung stehenden finanziellen Rückflüsse werden zwar wieder im Bereich der Stadtentwicklung eingesetzt, ohne aber den ursprünglichen revolvingierenden Charakter fortzuführen. Vorteile

ergeben sich für die Bundesländer, da die rückfließenden Finanzmittel EFRE-„desinfiziert“ bzw. „bereinigt“ sind. Sie unterliegen bei ihrem neuen Einsatz nicht mehr den restriktiven Bestimmungen der EFRE-VO.

2.2 2015 bis 2020

Mit Thüringen und Nordrhein-Westfalen gibt es aktuell (Stand 12/2017) nur noch zwei Bundesländer, die in der laufenden EU-Programmplanungsperiode 2014 bis 2020 das Angebot eines SEF vorsehen bzw. umgesetzt haben.

Das Land Thüringen hat sowohl im aktuellen EFRE OP (TMWWDG 2014) als auch in den neuen Städtebauförderungsrichtlinien vom 17.12.2015 (TMIL 2015) die Gewährung von Darlehen aus dem Thüringer Stadtentwicklungsfonds aufgenommen (TMIL 2015: Pkt. 31). Die möglichen Zuwendungsempfänger beschränken sich auf die „Zentralen Orte“ in Thüringen, die sich in einem Wettbewerbsverfahren als förderfähige Kommunen im Rahmen der EFRE-Förderung qualifiziert haben (TMIL 2015: Pkt. 30.1.3.).⁹ Angesichts der geringen Nachfrage (siehe Tabelle 6) in der vorherigen Förderperiode ist dies bislang als ein optionales Angebot des Landes zu verstehen. Sollten sich die Rahmenseetzungen insbesondere auf dem Kapitalmarkt (Zinsniveau) ändern, würde das Land einen SEF wieder anbieten.¹⁰

In Nordrhein-Westfalen wurde in der vorherigen Programmplanungsperiode ein SEF auf Grundlage des JESSICA-Ansatzes nicht umgesetzt. Obwohl die Entwürfe für eine entsprechende Richtlinie und ein Merkblatt vorlagen, ist auch die Implementierung eines „abgespeckten“ Fonds mit Modellcharakter gescheitert (Entwicklungsgesellschaft RP 2011).

Diese Vorarbeiten wurden aber genutzt, um Anfang 2015 mit einem erweiterten und veränderten Fondsansatz zu starten. Unter dem Titel NRW.Bank/EU.Stadtentwicklungskredit (Landesregierung NRW/NRW.Bank 2014) verbirgt sich im Vergleich zu den SEF der anderen Bundesländer (vgl. Kap. 2.1) ein komplexerer Ansatz, was u. a. die thematische Breite, die potenziellen Zielgruppen und das Antragsverfahren betrifft (siehe Tabelle 8).¹¹

Das angebotene Darlehen richtet sich an schwach rentierliche Projekte, die keine adäquate Finanzierung am Finanzmarkt erhalten. Die Besonderheit am Stadtentwicklungskredit ist die Ausrichtung auf wesentliche Träger von Stadtentwicklungsprojekten, die neben kommunalen Unternehmen vorrangig privatwirtschaftliche und gemeinnützige Projektträger im Fokus hat. Des Weiteren sollen explizit komplexere Gesamtprojekte von der Förderung profitieren, die rentierliche und nicht rentierliche

9 Insgesamt 38 Kommunen von 49 Bewerbern sind in diesem Wettbewerb 2015 bzw. 2016 anhand der Qualität ihrer ISEKs ausgewählt worden. <https://www.thueringen.de/th9/tmil/bau/sw/staedtebau/efre/> (10.05.2017).

10 Telefonische Mitteilung des TMIL vom 18.12.2017.

11 Siehe hierzu NRW.Bank; Formulare und Merkblätter unter: <https://www.nrwbank.de/de/foerderung/produkte/NRWBANKEUStadtentwicklungskredit/15758/nrwbankproduktdetail.html> (10.05.2017).

Maßnahmen miteinander kombinieren. Als Beispiel wird die Kombination einer Brachflächenentwicklung zur Baulandschaffung mit der Sanierung und Umnutzung von Gebäuden genannt, was von einem Quartiersmanagement begleitet wird (Hogen/Jochimsen 2016). Das kreditwirtschaftliche Antrags- und Zusageverfahren wird durch die Hausbank abgewickelt (siehe Abb. 2) und erscheint so im Vergleich zu den bisherigen SEF deutlich aufwendiger.

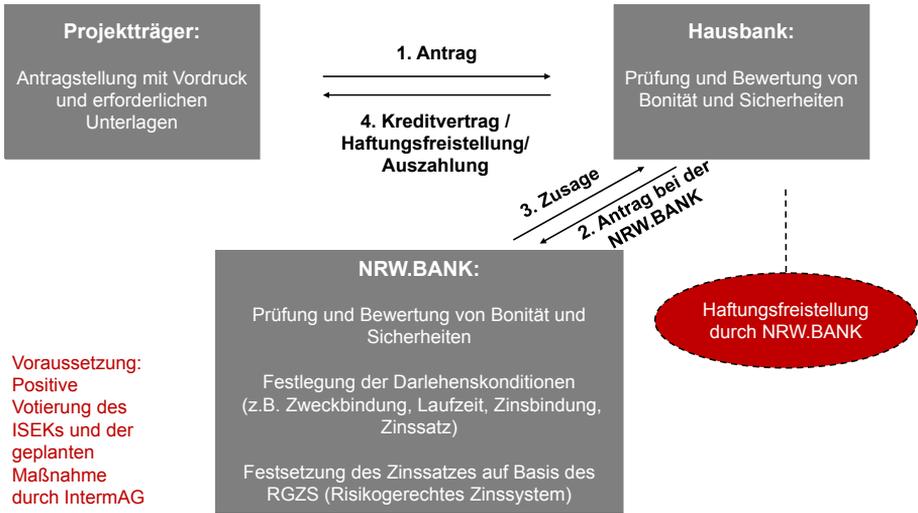


Abb. 2: Kreditwirtschaftliche Antrags- und Zusageverfahren in NRW /Quelle: eigene Darstellung (Gosemann/ARL) nach MBWSV/NRW.BANK (2017)

NRW.Bank/EU.Stadtentwicklungskredit	
Gründung / Laufzeit	> 02/2015 bis 12/2020
Förderrichtlinie	> Förderprogrammatische Leitlinien: „Starke Quartiere – starke Menschen“. Projektaufruf vom 10.02.2015 > Merkblatt NRW.Bank vom 01/2017
Ziele / Themen	> Wirtschaftliche und soziale Belebung von Stadtquartieren: – Verbesserung der Integration benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen in Arbeit, Bildung und in die Gemeinschaft – Entwicklung und Aufbereitung von Brach- und Konversionsflächen zu stadtpolitischen bzw. ökologischen Zielen > Maßnahmen / Projektfamilien: – (Brach-)Flächenentwicklung – Schlüsselimmobilien und Orte für kulturelle, soziale und gewerbliche Zwecke – Komplexe Gesamtprojekte

Förder- voraussetzung	<ul style="list-style-type: none"> > Teil eines integrierten Handlungskonzepts (ISEK) der entsprechenden Kommune, das den Anforderungen des EFRE OP NRW entspricht; > Im Einklang mit dem EFRE OP NRW 2014–2020, Adressierung der zu fördernde Vorhaben an die thematischen Ziele und Investitionsprioritäten 6 (IP 6e) oder 9 (IP 9b)
Träger	<ul style="list-style-type: none"> > Land NRW, Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr (MBWSV); Gemeinschaftsinitiative von NRW.Bank, Land NRW und EU-Kommission
Organisation	<ul style="list-style-type: none"> > Vorlage des ISEK über die Bezirksregierung an ein Gutachtergremium, das eine Empfehlung an einen InterMAG zur Bewilligung ausspricht > Nach einem positiven Votum durch den InterMAG kann der Antragsteller (s.u.) über seine Hausbank einen Kreditantrag bei der NRW.Bank zur Unterstützung stellen (Hausbankverfahren)
Fondseinrichtung	<ul style="list-style-type: none"> > Als gesonderter Finanzierungsblock in der NRW.Bank
Fondsmanagement	<ul style="list-style-type: none"> > NRW.Bank
Kapitalquellen	<ul style="list-style-type: none"> > Öffentlich: EFRE (2015–2020) und NRW.Bank (jeweils 50%) > Private Ko-Finanzierung möglich (auf Projektebene)
Fondsvolumen	<ul style="list-style-type: none"> > 50 Mio. Euro
Finanzierungs- produkt	<ul style="list-style-type: none"> > Darlehen
Umfang Förderung	<ul style="list-style-type: none"> > Mindestbetrag: 200.000 Euro; Höchstbetrag 5,0 Mio. Euro (i. d. R.)
Konditionen	<ul style="list-style-type: none"> > Ermittlung des kundenindividuellen Zinssatzes am Tage der Zusage; Zinsbindung: 10 Jahre; tilgungsfreie Jahre möglich; Laufzeit 3 bis 15 Jahre > Finanzierungsanteil: Auszahlung bis zu 100% > Optionale Haftungsfreistellung der Hausbank durch die NRW.Bank
Antragsberechtigt	<ul style="list-style-type: none"> > Inländische und ausländische Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft > Unternehmen mit mehrheitlich öffentlichem Gesellschaftshintergrund > Gemeinnützige Organisatoren > Private Investoren (keine Privatpersonen)
Projektumsetzung	<ul style="list-style-type: none"> > Bislang ist nur ein Vorhaben in der Planung/Vorbereitung: Duisburg-Wedau (nicht mehr benötigtes Bahngelände: 90 ha)

Tab. 8: NRW.Bank/EU.Stadtentwicklungskredit / Quelle: eigene Zusammenstellung nach Hogen/Jochimsen (2016); MBWSV/NRW.BANK (2017); Landesregierung NRW (2015); Landesregierung NRW/NRW.Bank (2014), NRW.Bank (mündliche Mitteilung vom 18.12.2017)

Mit dem EFRE OP NRW (MWEIMH NRW 2015) und dem Projektauftrag „Starke Quartiere – starke Menschen“ (Landesregierung NRW 2015) liegen bereits seit Anfang 2015 die förderprogrammatischen Leitlinien vor, in die auch der Stadtentwicklungskredit eingebettet ist. Allerdings wurde von der Landesregierung und der NRW.Bank erst Anfang 2017 ein Merkblatt zur konkreten Umsetzung des Kredits veröffentlicht. Von daher gibt es zwar knapp 20 Kommunen, die seit 2015 erfolgreich ein ISEK im Rahmen des Programms zur Förderung von Maßnahmen in benachteiligten Quartieren und Ortsteilen eingereicht haben. Allerdings wurde in diesem Kontext (in einem zweiten Schritt) noch kein Stadtentwicklungskredit beantragt bzw. umgesetzt.¹² Anscheinend haben die zeitliche Verzögerung in der Konkretisierung des Stadtentwicklungskredits und das anspruchsvolle Antragsverfahren eher hemmend auf die potenziellen Antragsteller gewirkt.

Ein inhaltlich, räumlich und finanziell größeres Vorhaben in Duisburg-Wedau wird als ein erstes mögliches Projekt durch die DB Immobilien Region West, deren Landes-tochter BEG NRW und die Stadt Duisburg (ggf. durch die städtische Wohnungsbau-Gesellschaft GEBAG) im Rahmen des Stadtentwicklungskredits vorbereitet (Hogen/Jochimsen 2016). Unter dem Projekttitel „6 Seen Wedau“ sollen auf 90 ha nicht mehr genutzter Bahnfläche rund 60 ha zum Wohngebiet werden. Weitere 30 ha sind für universitäre und gewerbliche Nutzungen vorgesehen.¹³

Zwischenfazit

Erfahrungen mit der Umsetzung eines Stadtentwicklungsfonds liegen in Deutschland auf der Länderebene nach 2015 noch nicht vor. Keines der aktiven Bundesländer aus der letzten Programmperiode hat seinen Fonds nach 2015 wieder neu aufgelegt. In NRW erscheint die Öffnung des neu installierten Stadtentwicklungskredits für weitere nichtöffentliche Träger einer Stadtentwicklung durchaus sinnvoll. Angesichts der Verzögerungen in der Rahmensetzung zur Vergabe der Darlehen und der Komplexität im Antragsverfahren ist die Akzeptanz für das neue Instrument in NRW bislang äußerst gering. Das Interesse dürfte sich daher eher auf größere kommunale und privatwirtschaftliche Entwicklungsträger mit komplexeren Projekten beschränken.

3 Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds in Kommunen

Die eigenständige Implementierung eines revolvierenden Finanzinstruments auf der kommunalen Ebene erscheint mit kaum überbrückbaren Hemmnissen verknüpft zu sein. Anders lässt sich nicht erklären, dass sich in Deutschland nur wenige Kommunen finden, die zumindest den Versuch unternommen haben, einen eigenen Stadtentwicklungsfonds konzeptionell zu unterlegen und umzusetzen. Eigene Recherchen kommen auf rund fünf bis acht Kommunen, für die zudem nur sehr eingeschränkt Informatio-

12 Mündliche Mitteilung NRW.Bank vom 18.12.2017.

13 Siehe hierzu WAZ vom 04.05.2016: Bis zu 3000 Häuser und Wohnungen auf Bahngelände in Duisburg unter <https://www.waz.de/staedte/duisburg/bis-zu-3000-haeuser-und-wohnungen-auf-bahngelaende-in-duisburg-id11798376.html> und BEG NRW GmbH: Stadtentwicklung auf 90 Hektar Bahnfläche unter <https://www.beg-nrw.com/projekte-1/duisburg-wedau/> (04.12.2017).

nen vorliegen. In die konkrete Umsetzung hat es bislang aber nur ein SEF geschafft: der „Fonds zur Attraktivierung von Kernbereichen in der Innenstadt und den Stadtteilen“ in der hessischen Kleinstadt Melsungen (s. u.).

Gescheiterte Planungen und Konzepte

Im Rahmen der Recherche stößt man in der Literatur zunächst auf zwei Kommunen, die als Beispiele für einen SEF aufgeführt werden: zum einen die Potenzialstudie für die Region Hannover (NIW 2009) und zum anderen der InnenStadtentwicklungsfonds (ISE-Fonds) der Kreisstadt Bad Dürkheim in Rheinland-Pfalz (Landkreis Bad Dürkheim). Während die Idee für die Region Hannover nicht weiterverfolgt wurde, ist der ISE-Fonds in Bad Dürkheim ab 2006 im Rahmen einer Förderrichtlinie umgesetzt worden (Stadt Bad Dürkheim 2006). Allerdings konnte hier der ursprüngliche Ansatz, Darlehen und Garantien im Sinne eines revolvingierenden Finanzinstruments Grundstückseigentümern und Gewerbetreibenden in der Innenstadt bereitzustellen, nicht umgesetzt werden (Entwicklungsagentur RP 2011; NIW 2009). Die hierfür vorgesehenen Finanzmittel (insgesamt 400.000 Euro) konnten nur als Zuschuss vergeben werden, da sie aus dem Preisgeld eines gewonnenen Landeswettbewerbs „Werkstatt Innenstadt“ (2015) stammten. Bezuschusst werden u. a. Beratungsleistungen und bauliche Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Innenstadt mit einem Höchstbetrag von bis zu 10.000 Euro.

In der sächsischen Stadt Eilenburg (LK Nordsachsen) existiert seit 2012 ein sogenannter Stadtentwicklungsfonds, der zur stärkeren Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen in Gebieten des Stadtumbau-Programms dient und kleinere Maßnahmen zur Aufwertung unterstützt.¹⁴ Hierzu gehören Projekte zu Kunst und Kultur im öffentlichen Raum (z. B. Kunstinstallation am Lauschberg, Fenstergestaltung Stadtmuseum). Aber auch hier handelt es sich nicht um einen Fonds mit revolvingierendem Charakter, sondern um einen Verfügungsfonds innerhalb der Städtebauförderung (Große Kreisstadt Eilenburg 2015). Dieser speist sich i. d. R. je zur Hälfte aus privaten Mitteln oder zusätzlichen Eigenmitteln der Stadt Eilenburg sowie aus Mitteln der Städtebauförderung. Die zur Verfügung stehende Summe wird jedes Jahr vom Stadtrat neu bestimmt. Im Jahr 2015 waren es mit 20.000 Euro und 2016 mit 12.000 Euro vergleichsweise kleine Summen, die für Maßnahmen zur Verfügung standen.¹⁵

Die bayrischen Kleinstadt Mellrichstadt (LK Rhön-Grabfeld) hat mit ihrem Ansatz eines „Bürgerfonds zur Förderung der Handels- und Angebotsqualität in der Innenstadt“ ebenfalls einen Preis gewonnen. Von der Rid-Stiftung wurde dieser Ansatz eines ISE-Fonds mit dem Pilotvorhaben einer Bürger-Drogerie 2013 mit einem Coaching-Gutschein zur Förderung von Innenstadt-Handel und Bürgerengagement ausgezeichnet. Doch weder die Idee einer Bürger-Drogerie (als Nachfolge einer Schlecker-Filiale) noch eines eigenen kommunalen ISE-Fonds konnten bislang umgesetzt werden. Maß-

¹⁴ Mündliche Mitteilung Stadt Eilenburg vom 23.09.2015.

¹⁵ Siehe hierzu die Leipziger Volkszeitung (LVZ) „Eilenburgs Heinzelmännchen zieren künftig die Fenster des Stadtmuseums“ vom 16.02.2016. <http://www.lvz.de/Region/Eilenburg/Eilenburgs-Heinzelmännchen-zieren-kuenftig-die-Fenster-des-Stadtmuseums> (13.04.2016).

geblich waren Widerstände der regionalen Banken, sich an einem solchen Fonds zu beteiligen, sowie die hohen rechtlichen und organisatorischen Hürden zur Umsetzung.¹⁶

Ein erfolgreich umgesetzter Stadtentwicklungsfonds

Die hessische Stadt Melsungen (Schwalm-Eder-Kreis) hat sowohl im JESSICA-Stadtentwicklungsfonds des Landes Hessen erfolgreich mitgewirkt (siehe hierzu Tabelle 4) als auch einen eigenen SEF mit einem revolvingierenden Charakter umgesetzt. Eine Kopplung beider SEF-Ansätze war allerdings nicht möglich.

Seit 2009 bietet die Kleinstadt Melsungen einen „Fonds zur Attraktivierung von Kernbereichen in der Innenstadt und den Stadtteilen“ an.¹⁷ Der Fonds zielt auf „die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Wohnen und Gewerbe und die Sicherung der bestehenden Bausubstanz“ (Stadt Melsungen 2014: 1). Ab 2012 können neben privaten Maßnahmen (Handlungsfeld 1 – Durchleitung von Fördermitteln an Dritte) auch öffentliche Investitionen (Handlungsfeld 2 – Kommunale Investitionen – Immobilienpool) aus dem Fonds gefördert werden.

Es werden vorrangig private Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen an Gebäuden gefördert. Förderfähige Kosten werden mit 12,5 % als Zuschuss¹⁸ und 37,5 % als zinsloses Darlehen (Laufzeit 25 Jahre) unterstützt, die sich auf die berechnete und nachgewiesene Finanzierungslücke beziehen. Darüber hinaus können flankierende Maßnahmen (u. a. Beratungsleistungen, Gutachten, Betriebskonzepte) mit Zuschüssen (30%, max. 10.000 Euro) gefördert werden. Die Fondsverwaltung obliegt der Wirtschaftsbehörde, Entscheidungen über die Bewilligungen trifft der Magistrat (Stadt Melsungen 2014).

Bis Ende 2016 waren in Melsungen von ca. 100 Anträgen rund 85 bis 90 positiv beschieden. Rund 1,4 Mio. Euro wurden an Zuwendungen vergeben, mit denen 8,9 Mio. Euro an privaten Investitionen generiert wurden. Geplant ist im SEF ein Grundstock von 200.000 bis 300.000 Euro pro Jahr, um eine stetige Förderung von zwei bis drei Vorhaben zu erlauben.¹⁹ Aktuell sind es 350.000 Euro, von denen laut Haushaltsatzung 2016 (Stadt Melsungen 2016) ein Großteil in ein öffentliches Projekt (Handlungsfeld 2) im Rahmen des Stadtumbaus fließt (Attraktivierung der Fulda-Ufer-Promenade). Die Höhe des jährlichen Budgets legt die Stadtverordnetenversammlung fest.

¹⁶ Mündliche Mitteilung „Aktives Mellrichstadt“ Verein vom 22.09.2015.

¹⁷ Weitere Informationen unter: <http://www.melsungen.de/Wirtschaft/Wirtschaftsförderung.html> (20.11.2016).

¹⁸ In der Richtlinie von 2012 wurden Baumaßnahmen je nach Kostenhöhe mit bis zu 30% als Zuschuss gefördert. Siehe unter: http://www.melsungen.de/melsungen_media/Sitzungsdienst/StVO+29_03_12/Anhang/TOP+5+Fonds+zur+Attraktivierung+von+Kernbereichen-p-3868.pdf (20.11.2016).

¹⁹ Mündliche Mitteilung Stadt Melsungen vom 21.11.2016.

Geplante kommunale Stadtentwicklungsfonds

Aktuell gibt es zwei laufende Vorhaben, die sich mit der konkreten Umsetzung eines kommunalen Stadtentwicklungsfonds beschäftigen.

Die Stadt Leipzig (2015) hat eine Machbarkeitsstudie für einen revolvierenden Stadtentwicklungsfonds erstellen lassen (siehe Beitrag von Beier/Beyer/Faller/Gläser in diesem Band), der insbesondere zur (Zwischen-)Finanzierung in der Immobilienentwicklung eingesetzt werden soll. Der im Haushaltsjahr 2017/18 mit einer Summe in Höhe

von 400.000 Euro aufgenommene SEF ist allerdings bislang mit einem Sperrvermerk versehen, solange kein durch die Ratsversammlung bestätigtes Konzept vorliegt (Stadt Leipzig 2017: 1047).

Im Forschungsprojekt Kommunalen Innenentwicklungsfonds (KIF) erarbeiten die Landkreise Nienburg/Weser und Gifhorn – im Rahmen des BMBF-geförderten Programms – ein Konzept zur Gestaltung und Finanzierung von Maßnahmen zur Stabilisierung von Ortskernen in ländlichen Räumen.²⁰ Der Fonds soll Kommunen die Chance bieten, privatwirtschaftlich möglicherweise unrentierliche, aber gesamtwirtschaftlich sinnvolle Innenentwicklungsmaßnahmen zu finanzieren. KIF ist als freiwilliger, selbstorganisierter Fonds vorgesehen, der nicht als revolvierendes Finanzinstrument konzipiert wird.

Zwischenfazit

Auf der kommunalen Ebene hat nur eine Handvoll von kleineren Kommunen versucht, einen Stadtentwicklungsfonds zu implementieren. In der Regel sind sie an den komplexen Herausforderungen einer Organisation und Strukturierung des SEF, die auch eine Banklizenz erfordert, gescheitert. Die in den Fokus genommenen Maßnahmen zur Attraktivierung und Revitalisierung der Innenstädte und Ortskerne lassen sich vermutlich mit weitaus weniger Aufwand über andere Instrumente bewerkstelligen. Mit Leipzig versucht nun zum ersten Mal eine Großstadt, einen Stadtentwicklungsfonds umzusetzen. Dabei zeigt die Machbarkeitsstudie (Stadt Leipzig 2015) verschiedene konzeptionelle Wege auf, einen SEF auch unabhängig von EFRE-Mitteln umzusetzen.

4 Schlussfolgerungen und Ausblick

In Deutschland hat im europäischen Vergleich die Entwicklung und Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds keine große Dynamik entfaltet. Nur wenige Bundesländer und Kommunen haben (zumindest) den Versuch unternommen, einen Stadtentwicklungsfonds konzeptionell zu entwickeln und ihn auch umzusetzen. Nach der anfänglich großen Aufmerksamkeit und dem starken Interesse, integrierte und nachhaltige Stadtentwicklungsprozesse mithilfe eines revolvierenden Finanzinstruments neu und breiter aufzustellen, ist von diesem Boom aktuell nicht mehr viel übriggeblieben. Die Hemmnisse und Barrieren sind bekannt. Insbesondere das anhaltend niedrige Zins-

²⁰ Weitere Informationen unter <http://www.kif-innovativ.de/> (12.04.2017).

niveau auf dem Kapitalmarkt vermindert weiterhin die Attraktivität eines SEF. Für die Bundesländer und Kommunen erscheinen zum einen die weiter vorherrschenden zuschussbasierten Förderprogramme und Maßnahmen einfacher handhabbar und lukrativer. Zum anderen sind die förderrechtlichen Rahmensetzungen für SEF insbesondere bei der Einbindung von EFRE-Mitteln zu aufwendig und zu komplex.

Insofern gibt es aktuell in Deutschland keine bzw. kaum vergleichbare und erfolgreiche Beispiele für einen SEF. Die wenigen inzwischen abgeschlossenen Vorhaben weisen auf eine hohe Inanspruchnahme in den Bereichen Immobilienentwicklung und -nutzung. Gekoppelt mit Maßnahmen zur Umfeldgestaltung konnten so SEF ihre Wirkungen konkret vor Ort entfalten. Im Rahmen einer Verknüpfung u. a. von Zuschussförderung und Darlehen sowie eines aufeinander abgestimmten Einsatzes verschiedener Programme und Maßnahmen (u. a. Städtebau, EFRE, regionale Wirtschaftspolitik) kann ein SEF erfolgreich eingesetzt werden.

Allerdings ist es bislang versäumt worden, die bisherigen Erfahrungen mit dem SEF in den Bundesländern und Kommunen vergleichend und übertragbar kritisch aufzubereiten und zu evaluieren. Der Blick muss sich sowohl auf Ursachen und Hintergründe der gescheiterten Ansätze in den Bundesländern und Städten richten als auch auf positive Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung in den Bundesländern. Hierzu gehört auch das Aufgreifen von erfolgreichen SEF innerhalb der EU. Vor diesem Hintergrund lassen sich ggf. neue Rahmensetzungen für den Einsatz von SEF in der EU und Deutschland initiieren. Gleichzeitig ist eine Fokussierung auf erfolgversprechende und sinnvolle Einsatz- und Projektbereiche von SEF erforderlich und möglich.

Die EU bietet auch in der aktuellen Programmplanungsperiode die Möglichkeit, mit den vier Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) in den Bundesländern eigene SEF aufzulegen. Am 11. Juli 2016 hat die EU-Kommission (Durchführungsverordnung (EU) 2016/1157) zwei weitere Standard-Finanzinstrumente genehmigt: „financial instruments for a co-investment facility“ und „urban development fund“. Die Unterstützung für SEF erfolgt in Form eines von einem Finanzintermediär verwalteten Darlehensfonds mit ESI-Fonds-Mitteln und einem Mindestbeitrag von 30% Privatkapital. Inwieweit dieses neue Angebot in Deutschland aufgegriffen wird, bleibt abzuwarten.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2012): Ausgestaltung der EU-Strukturpolitik der Förderperiode 2007–2013 in den nordwestdeutschen Bundesländern. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 358.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Stadtentwicklungsfonds. Bonn. = Informationen zur Raumentwicklung Heft 9/2007.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2009): Stadtentwicklungsfonds in Deutschland. Bonn. = Experimenteller Wohnungs- und Städtebau-Informationen 35/1.
- BMVBS/BBSR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (Hrsg.) (2009): Stadtentwicklungsfonds in Europa. Ideen zur Umsetzung der JESSICA-Initiative. Berlin. = BBSR-Online-Publikation 02/2009. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2009/DL_ON022009.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (15.12.2017).
- BMVBS/BBSR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsfonds in Deutschland. Berlin. = BMVBS-Online-Publikation14/2011. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2011/DL_ON142011.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (15.12.2017).
- BTU – Brandenburgische Technische Universität Cottbus (2012): Marktanalyse Stadtentwicklungsfonds Brandenburg. Cottbus. BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
- BTU – Brandenburgische Technische Universität Cottbus; DV – Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (2014): Die städtische Dimension in den deutschen Strukturprogrammen 2.0. Im Auftrag des BMUB und BBSR. Cottbus.
- Durchführungsverordnung (EU) 2016/1157 der Kommission vom 11. Juli 2016 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 964/2014 hinsichtlich Standardvorschriften und -bedingungen für Finanzinstrumente in Bezug auf eine Koinvestitionsfazilität und einen Stadtentwicklungsfonds. ABl. der EU, vom 16.07.2016, L192/1.
- EIB – Europäische Investitionsbank (2008): JESSICA. Eine neue Art, EU-Mittel zur Förderung von nachhaltigen Investitionen und Wachstum in städtischen Gebieten einzusetzen. Luxemburg.
- EIB – Europäische Investitionsbank (Hrsg.) (2009): JESSICA. Evaluationsstudie Hamburg. Luxemburg.
- EIB – Europäische Investitionsbank (Hrsg.) (2010a): JESSICA. Machbarkeitsstudie Berlin. Luxemburg.
- EIB – Europäische Investitionsbank (Hrsg.) (2010b): JESSICA. Evaluationsstudie Saarland. Luxemburg.
- EIB – Europäische Investitionsbank (Hrsg.) (2010c): JESSICA. Evaluationsstudie NRW. Luxemburg.
- EIB – Europäische Investitionsbank (Hrsg.) (2010d): Verwendung von EFRE-Mitteln im Rahmen von JESSICA-Fonds. Themenpapier zum rechtlichen Umfeld. Luxemburg.
- Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V. (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsfonds in Deutschland. Betrachtung der aktuellen Ansätze in den Bundesländern. Kaiserslautern.
- Freistaat Sachsen (2010): Sächsisches Förderfondsgesetz (SächsFöFoG) zur Errichtung von Förderfonds vom 15. Dezember 2010. Dresden.
- Große Kreisstadt Eilenburg (2015): Erweiterung des Fördergebietes (SOP“) „Stadtzentrum“ zur Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds. Drucksache Nr. 054/FB4/2015.
- HMWEVL – Hessisches Ministerium für Wirtschaft Verkehr und Landesentwicklung; WIBank – Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (2011): JESSICA – Stadtentwicklungsfonds Hessen. Förderprogramm der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen. Merkblatt. Frankfurt.
- Hogen, J.; Jochimsen, K. (2016): NRW.BANK/EU. Stadtentwicklungskredit. Finanzierungsinstrument in der Baulandentwicklung. Präsentation vom 06.09.2016. Düsseldorf.
- ILB – Investitionsbank des Landes Brandenburg (2013): Kurzinformation Infrastruktur. Nachhaltige Stadtentwicklung Darlehen aus dem Stadtentwicklungsfonds. Potsdam.
- Krapp, S. (2015): „Der Stadtentwicklungsfonds in Brandenburg“. Ansatz – Erfahrungen – Ausblick. Präsentation am 25.09.2015 auf der dritten Sitzung der „AG Stadtentwicklungsfonds“ in Hannover (unveröffentlicht).
- Landesregierung NRW (2015): Förder- und Unterstützungsangebote der Landesregierung Nordrhein-Westfalen zu dem gemeinsamen Aufruf „Starke Quartiere – starke Menschen“. Düsseldorf.
- Landesregierung NRW; NRW.Bank (2014): Merkblatt NRW/EU.KWK-Investitionskredit. Gemeinschaftsaktion von NRW.BANK, Land Nordrhein-Westfalen und Europäischer Kommission. Düsseldorf.

- MBWSV – Ministerium für Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen; NRW.BANK (2017):** NRW Beratungstag für Kommunen – Bauland aktivieren und fördern. NRW.BANK/EU. Stadtentwicklungskredit. Finanzierungsinstrument in der Baulandentwicklung.
http://www.nrw-urban.de/fileadmin/user_upload/nrw-urban/fotos/news/nrw_beratungstag_2017/Forum_3_NRW_BANK_Stadtentwicklungskredit_Jochimsen.pdf (08.09.2017).
- MIL – Brandenburgisches Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft; ILB – Investitionsbank des Landes Brandenburg (2013):** Richtlinie Infrastruktur. Nachhaltige Stadtentwicklung (NSER). Runderlass vom 28.11.2013. Potsdam.
- MWEIMH NRW – Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen (2015):** Operationelles Programm Nordrhein-Westfalens 2014 – 2020 für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ (OP EFRE NRW). Düsseldorf.
- NIW – Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2009):** Potenzialanalyse zur Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds für die Region Hannover im Rahmen der JESSICA-Initiative. Hannover.
- SAB – Sächsische Aufbaubank (Hrsg.) (2012a):** Magazin 2012. Förderung im Freistaat Sachsen. Dresden.
- SAB – Sächsische Aufbaubank (Hrsg.) (2012b):** Bericht über das Geschäftsjahr 2012. Dresden.
- Stadt Bad Dürkheim (2006):** InnenstadtEntwicklungs-Fonds Bad Dürkheim.
<http://www.bad-duerkheim.de/föderrichtlinie> (15.06.2016).
- Stadt Leipzig (2014):** Auf dem Weg zum Leipziger Stadtentwicklungsfonds. Ein alternatives Modell zur Finanzierung lokaler Projekte. In: Leipzig 2020. Stadtentwicklung gemeinsam gestalten Infobrief 1-2014, 5.
- Stadt Leipzig (2015):** Leipziger Expertenrat „Nachhaltige Finanzinstrumente der Stadtentwicklung“ – Local Support Group im Rahmen des URBACT-Netzwerks CSI Europe. Endbericht April 2015. Leipzig (unveröffentlicht).
- Stadt Leipzig (2017):** Haushaltssatzung 2017/2018. Band 2. Leipzig.
- Stadt Melsungen (2014):** Fonds zur Attraktivierung von Kernbereichen in der Innenstadt und den Stadtteilen von Melsungen. Melsungen.
- Stadt Melsungen (2016):** Haushaltssatzung 2016. Melsungen.
- StMI – Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (Hrsg.) (2013):** Ort schafft Mitte.de Städtebauförderung in Bayern – Abschlussbericht Modellvorhaben Ort schafft Mitte. München.
- StMI – Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (Hrsg.) (2014):** Städtebauförderung in Bayern. Einführung eines kommunalen Entwicklungsfonds im Rahmen der Stadterneuerung. München.
- TMIL – Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (2015):** Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (Thüringer Städtebauförderungsrichtlinien – ThStBauFR) vom 17.12.2015. Erfurt.
- TMWWDG – Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft (2014):** Operationelles Programm Thüringen für die Förderung von Investitionen in Wachstum und Beschäftigung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Erfurt.
- Verordnung (EG) Nr. 1080/2006** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999.
- Verordnung (EG) Nr. 1083/2006** des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.
- Verordnung (EG) Nr. 1828/2006** vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. ABl. der EU, vom 27.12.2006; L 371/1.
- WIBank – Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (2013):** Pressemitteilung vom 04.03.2013. Wiesbaden.

Autor

*Dr. Guido Nischwitz (*1962), Studium der Geographie an der Universität Bonn (Diplom-Geograph); Stellvertretender Leiter der Abteilung III „Regionalentwicklung und Finanzpolitik“ am Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw), Universität Bremen. Leitung des Forschungsbereichs „Stadt und Region“. Mitglied in der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) sowie Stellvertretender Leiter der LAG Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein.*

ANHANG

JESSICA-Stadtentwicklungsfonds Hessen	
Gründung / Laufzeit	> 11/2011 bis 12/2015
Förderrichtlinie	> Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung – vom 01.07.2008 / 15.07.2009; RiLiSE > JESSICA –Stadtentwicklungsfonds Hessen; Merkblatt der WIBank, Förderprogramm vom 01.08.2011
Ziele / Themen	> Erhalt und Ausbau der kommunalen und regionalen Infrastruktur, insbesondere in den Bereichen der städtebaulichen Erneuerung und Entwicklung
Förder-voraussetzung	> INSEK, kurzfristige Umsetzbarkeit
Träger	> Land Hessen, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL)
Organisation	> Antrags- und Bewilligungsstelle: WIBank > Prüfungsbehörde: WIBank und HMWVL > Förderausschuss: WIBank und HMWVL
Fondseinrichtung	> Gesonderter Finanzierungsblock in der WIBank
Fondsmanagement	> WIBank – Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
Kapitalquellen	> öffentlich: 50% EFRE (2007–2014) und 50% WIBank
Fondsvolumen	> 10 Mio. Euro
Finanzierungs-produkt	> Darlehen (mit ergänzenden Zuschüssen kombinierbar)
Umfang Förderung	> Max. 250.000 Euro
Konditionen	> Finanzierungsanteil: bis zur Höhe der förderfähigen Kosten > Zinssatz: 1,5%; Zinsbindung 15 Jahre; drei tilgungsfreie Jahre
Antragsberechtigt	> Kommunale Gebietskörperschaften (Auswahl im Rahmen einer Wettbewerbsrunde Ende 2011) = acht Kommunen
Projektumsetzung	> Elf Vorhaben in neun Kommunen > Darlehenshöhe insgesamt: 10,01 Mio. Euro > Pro Projekt von 0,556 (Melsungen) bis 3,840 Mio. Euro (Gießen)

Tab. 9: JESSICA-Stadtentwicklungsfonds Hessen / Quelle: eigene Zusammenstellung nach HMWEVL/ WIBank (2011); WIBank (schriftliche Mitteilung vom 27.03.15)

Stadtentwicklungsfonds Thüringen	
Gründung / Laufzeit	> 01/2012 bis 12/2015
Förderrichtlinie	<ul style="list-style-type: none"> > Thüringer Gesetz zur Errichtung von Fonds zur Förderung des Städte- und Wohnungsbaus (Thüringer Förderfondsgesetz – ThürFöFG) vom 30.12.2011) > Thüringer Städtebauförderungsrichtlinie (ThStBauFR) vom 03/2013 > Projektauftrag – Revitalisierung von Brachflächen mit Unterstützung zinsloser Darlehen aus dem Thüringer SEF vom 22.10.2012
Ziele / Themen	<p>Revitalisierung von Brachflächen und nachhaltige Stadtentwicklung:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Steigerung der Attraktivität der Stadt als Wohn- und Wirtschaftsstandort > Beitrag zur Rückgewinnung und Gestaltung von Landschafts- und Siedlungsflächen > Impulse für die Umsetzung nachhaltiger Stadtentwicklung (städtebauliche Vorhaben) > Umbau, energetische Ertüchtigung sozialer und kultureller Infrastrukturen
Förder voraussetzung	> Ableitung aus einem ISEK, Nachweis kommunaler Leistungsfähigkeit (Kommunalaufsicht); Teilhabe an einem Städtebauförderungsprogramm, Bearbeitung mindestens eines der o.g. Themen/Ziele
Träger	> Land Thüringen, Ministerium für Infrastruktur & Landwirtschaft (TMIL), vorher TMBLV
Organisation	<ul style="list-style-type: none"> > Antragsbehörde: TMIL (vorher TMBLV) > Bewilligungsbehörde: TMIL (vorher TMBLV)
Fondseinrichtung	> Gesonderter Finanzierungsblock in der Thüringer Aufbaubank, TAB
Fondsmanagement	> TAB (= Kreditvertrag, Auszahlung, Verwaltung) Verwaltung des Sondervermögens
Kapitalquellen	> Öffentlich: 75% EFRE (2012–2015) und 25% TAB
Fondsvolumen	> 15–20 Mio. Euro (Sondervermögen insges. Stadtentwicklung und Wohnungsbau: 71,84 Mio. Euro 2012–2016)
Finanzierungsprodukt	> Darlehen
Umfang Förderung	> k.A. (Mindest-/Höchstsumme)
Förderkonditionen und Umfang	<ul style="list-style-type: none"> > Finanzierungsanteil: grundsätzlich 75% der förderfähigen Gesamtausgaben > Zinssatz: unverzinst; 20 Jahre Laufzeit (Regeltilgungssatz: 5 v.H./Jahr; tilgungsfrei: 2 Jahre
Antragsberechtigt	> Thüringer Städte und Gemeinden (über 10.000 Einwohner), die in einem Städtebauprogramm aufgenommen sind (Auswahl im Rahmen von Projektaufträgen)
Projektumsetzung	<p>Vier Vorhaben mit insgesamt 8,76 Mio. Euro:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Stadtentwicklung: drei Vorhaben mit 8,65 Mio. Euro > Revitalisierung Brachflächen: ein Vorhaben mit 0,11 Mio. Euro

Tab. 10: Stadtentwicklungsfonds Thüringen / Quelle: eigene Zusammenstellung nach TMIL (2015); TMIL (schriftliche Mitteilung TMIL vom 05.12.2015)

Stadtentwicklungsfonds Sachsen	
Gründung / Laufzeit	> 03/2012 bis 12/2015
Förderrichtlinie	> Sächsisches Gesetz zur Errichtung von Förderfonds (Freistaat Sachsen 2010: §1, Abs. 9; Anlage 9: Stadtentwicklungsfonds Sachsen SächsFöFoG) > Vorher: Förderfondsgesetz, FöFoG, vom 12.12.2008
Ziele / Themen	> Unterstützung benachteiligter Städte und Stadtgebiete bei der Entwicklung und Umsetzung baulicher, infrastruktureller, energetischer und bildungsorientierter Strategien und Maßnahmen zur Bekämpfung städtebaulicher, demografischer, wirtschaftlicher, ökologischer, kultureller und sozialer Problemlagen im Rahmen eines integrierten Handlungskonzeptes
Förder-voraussetzung	> INSEK
Träger	> Freistaat Sachsen, Sächsisches Staatsministerium des Inneren
Organisation	> Antrags- und Bewilligungsstelle: Sächsische Aufbaubank SAB > Prüfungsbehörde: SAB > Förderausschuss: n.B.
Fondseinrichtung	> Als gesonderter Finanzierungsblock im SAB
Fondsmanagement	> Sächsische Aufbaubank (SAB)
Kapitalquellen	> Öffentlich: 75% EFRE (2007–2014) und 25% SAB
Fondsvolumen	> 18 Mio. Euro (sechs Mio. Euro Darlehen)
Finanzierungs-produkt	> Darlehen (mit ergänzenden Zuschüssen kombinierbar)
Umfang Förderung	> k.A. (Mindest-/Höchstsumme)
Konditionen	> Zinssatz: 0,5%; tilgungsfrei: 4 Jahre; Laufzeit 15 bis 20 Jahre (aktuell oder FöFOG)
Antragsberechtigigt	> Stadt Leipzig
Projektumsetzung	Ein Pilotvorhaben in der Stadt Leipzig: Lindenauer Hafen, Gewässerverbindung zum Karl-Heine-Kanal: > Darlehen: 3,60 Mio. Euro (Auszahlung 2013–2015) > Geplant: Rückfluss durch Grundstücksverkäufe ab 2018

Tab. 11: Stadtentwicklungsfonds Sachsen / Quelle: eigene Zusammenstellung nach BTU/DV (2014); SAB (2012a und 2012b); Stadt Leipzig (2014)

Alexander Skubowius, Ralph Bruns

STADTENTWICKLUNGSFONDS ALS INSTRUMENT ZUR ENTWICKLUNG VON BRACHFLÄCHEN IM GEWERBEBEREICH

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Herausforderungen der Revitalisierung gewerblicher Brachflächen
- 3 Fondslösungen für die Brachflächenrevitalisierung aus theoretischer Sicht
- 4 Bewertung von Stadtentwicklungsfonds als Instrument für die Revitalisierung gewerblicher Brachflächen
- 5 Handlungsempfehlungen aus Sicht der Kommunalen Wirtschaftsförderung und der Standortentwicklung

Literatur

Kurzfassung

Der Beitrag diskutiert die Möglichkeiten und Grenzen von Stadtentwicklungsfonds für die Revitalisierung von Brachflächen mit dem Nutzungsziel „wirtschaftsnahe Infrastruktur“: Unter welchen Voraussetzungen können Fondslösungen einen sinnvollen Beitrag zur effizienteren Brachflächenrevitalisierung insbesondere im gewerblichen Bereich leisten? Dazu werden Vor- und Nachteile von Stadtentwicklungsfonds aus theoretischer Sicht kritisch beleuchtet und Handlungsempfehlungen für den pragmatischen Einsatz des Fondsgedankens in der Brachflächenrevitalisierung werden aus Sicht der kommunalen Wirtschaftsförderung und der Standortentwicklung skizziert.

Schlüsselwörter

Brachflächenrevitalisierung – Stadtentwicklungsfonds (SEF) – revolvierende Finanzierungsinstrumente – ABC-Modell – JESSICA-Initiative

Urban Development Funds as an instrument for the revitalisation of brownfield sites in the commercial sector

Abstract

The article discusses the possibilities and limitations of urban development funds for the revitalisation of brownfield sites with the goal of furthering “infrastructure supporting economic activity”, considering the conditions under which funds can make a meaningful contribution to the more efficient regeneration of brownfield sites, especially in the commercial sector. Hence, the advantages and disadvantages of urban development funds are critically reflected from a theoretical perspective and recommendations for a pragmatic fund-based approach to brownfield revitalisation are outlined from the perspective of municipal business and location development.

Keywords

Brownfield Revitalisation – Urban Development Fund (UDF) – Revolving Financial Instruments – ABC-Model – JESSICA-Initiative

1 Einleitung

Die Förderung integrierter Stadtentwicklungsprozesse, die Revitalisierung von Brachflächen und die nachhaltige Bereitstellung wirtschaftsnaher Infrastrukturen sind seit Jahren ein Kernthema der Stadt- und Regionalplanung, kommunaler und regionaler Wirtschaftsförderung sowie nationaler und EU-Förderpolitik gleichermaßen. Letztere hat mit der JESSICA-Initiative (Joint European Support for Sustainable Investments in City Areas) versucht, Förderansätze und Interventionsfelder zu bündeln und dabei vor allem den Einsatz revolvierender Finanzierungsinstrumente und Fonds für die Stadtentwicklung zu befördern.

Die Umsetzung von Stadtentwicklungsvorhaben mithilfe revolvierender Fonds und die Kombination von Finanzierungsinstrumenten und -partnern sollte – so die Zielsetzung der EU-Kohäsionspolitik (Skubowius/Krawczyk 2009: 3) – einen Beitrag dazu leisten, den zentralen Herausforderungen der Stadtentwicklung Rechnung zu tragen: knappe öffentliche Finanzierungsspielräume, geringer werdende nationale und europäische Fördermittel für Infrastrukturvorhaben, aber auch die Notwendigkeit ressourcensparender Flächeninanspruchnahme.

In diesem Beitrag werden vor dem o. g. Hintergrund die Möglichkeiten und Grenzen von Stadtentwicklungsfonds für die Revitalisierung von Brachflächen mit dem Nutzungsziel „wirtschaftsnaher Infrastruktur“ ausgelotet. Handlungsleitende Frage für die Analyse ist, ob Fondslösungen einen sinnvollen Beitrag zur effizienteren Brachflächenrevitalisierung, insbesondere im gewerblichen Bereich, leisten können und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen.

Dazu wird zunächst der Untersuchungsgegenstand „Brachflächen“ im Sinne einer Begriffsklärung abgegrenzt und kurz auf die besonderen Hemmnisse der Brachflächenrevitalisierung eingegangen (Kap. 2). Ausgehend von der Grundidee und den Zielen von Fondslösungen für die Brachflächenrevitalisierung und von den potenziellen Einsatzfeldern von Brachflächenfonds (Kap. 3), werden in einem weiteren Schritt Vor- und Nachteile von Stadtentwicklungsfonds aus theoretischer Sicht kritisch diskutiert und ihre Umsetzungschancen beleuchtet (Kap. 4). Abschließend richtet sich der Fokus auf Handlungsempfehlungen für den pragmatischen Einsatz des Fondsgedankens in der Brachflächenrevitalisierung aus Sicht der kommunalen Wirtschaftsförderung und der Standortentwicklung (Kap. 5).

2 Herausforderungen der Revitalisierung gewerblicher Brachflächen

Eine allgemeingültige Definition von gewerblichen Brachflächen existiert in der deutschsprachigen Literatur nicht. Vor dem Hintergrund der vorliegenden Fragestellung werden im Folgenden primär ehemals gewerblich oder industriell genutzte Flä-

chen behandelt, die seit mehreren Jahren nicht bzw. nur rudimentär genutzt werden. Derartige Flächen befinden sich überwiegend im privaten (und nur z. T. im öffentlichen) Besitz. Die Flächen weisen unterschiedliche Problemlagen auf, wobei im gewerblichen Bereich insbesondere die fehlende Verkaufsbereitschaft der (privaten) Eigentümer, bestehende Gebäude und Anlagen (und damit einhergehend überzogene Kaufpreisvorstellungen) sowie z. T. auch Altlasten zu nennen sind.

Trotz vielfältiger Problemlagen bei der Aktivierung von Brachflächen steigt gerade in Ballungsräumen aufgrund knapper werdender Flächen die Notwendigkeit, Brachflächen und Baulücken stärker als bisher zu nutzen. Folgende Argumente werden dafür angeführt, Brachflächenpotenziale stärker in den Fokus der kommunalen und regionalen Infrastrukturpolitik zu nehmen (Region Hannover 2016: 25):

- > Eindämmung des Freiflächenverbrauchs, um das 30-ha-Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung zu erreichen und die tägliche Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke von 129 ha im Jahr 2000 auf 30 ha im Jahr 2020 zu reduzieren
- > Nutzung von Lagepotenzialen, da gewerbliche Brachflächen gegenüber Entwicklungen auf der „grünen Wiese“ städtebaulich häufig vergleichsweise gut integriert sind und eine günstigere Erreichbarkeit sowohl zu Wohngebieten und zentralen Versorgungsbereichen als auch zum ÖPNV aufweisen
- > Beseitigung von Altlasten im Zuge der Reaktivierung
- > Beseitigung städtebaulicher Missstände und negativer „Ausstrahlungseffekte“, da ungenutzte Brachen in der Regel mit leerstehenden Altbauten einhergehen, und die Umsetzung planerischer Konzepte, um bspw. Konflikte in Gemengelagen zu lösen und entsprechende neue quartiersbezogene Nutzungsperspektiven zu eröffnen

Dennoch weisen Brachflächen und ihre Revitalisierung gegenüber der Neuentwicklung von Gewerbe- und Industrieflächen zahlreiche Hemmnisse auf, die auch bei der Nutzung und Bewertung von innovativen Fonds- und Finanzierungsinstrumenten Berücksichtigung finden müssen. Dazu zählen u. a.:

- > Altlastenrisiken, sonstige Beeinträchtigungen und Sanierungserfordernisse
- > Haftungsfragen für die Folgen von Altlasten bzw. deren Beseitigung
- > nicht marktgerechte Preis- und Zielvorstellungen privater Eigentümer und sonstige eingeschränkte Vermarktungsbereitschaft der Eigentümer
- > Art und Umfang des (industriell-gewerblichen oder sonstigen) Baubestandes (in Abhängigkeit von den Nachnutzungsmöglichkeiten)
- > erhöhter Aufwand im Falle einer nachträglich erforderlichen inneren und äußeren Erschließung sowie allgemeine Herstellung der Baureife auf dem Grundstück

- > Mängel im Planungsprozess und dadurch hervorgerufene längere Entwicklungszeiträume
- > wirtschaftliches Umfeld der Brachflächen und Stigma bzw. negatives Image des (Mikro-)Standortes (vgl. Weitkamp 2009)

Aus praktischer kommunal- und regionalpolitischer Sicht ist entscheidend, Nutzungshemmnisse wie Altlasten, Altbebauung oder planerische Restriktionen zu bewerten und möglichst transparent abzuleiten, inwiefern eine Brachflächenentwicklung nicht über Marktmechanismen erfolgen wird und somit öffentlicher Handlungsbedarf besteht. Markteinschätzungen privater Akteure und politischer Handlungsdruck müssen dabei allerdings nicht immer deckungsgleich sein. Das Verständnis und die Berücksichtigung des Immobilienmarktes sind wesentliche Rahmenbedingungen zur Umsetzung einer effizienten Brachflächenrevitalisierung, auch unter Einbezug revolvierender Förderinstrumente.

3 Fondslösungen für die Brachflächenrevitalisierung aus theoretischer Sicht

Die Frage der Wirtschaftlichkeit einer Brachflächenrevitalisierung und ihre Rahmenbedingungen sind Gegenstand zahlreicher Untersuchungen (siehe z. B. Weitkamp 2009; Ferber/Heyer/Linne 2007). Eine systematische Gegenüberstellung der Kostenarten einer Revitalisierung zeigt, dass gegenüber anderen Immobilienprojekten neben den allgemeinen und eng mit einander korrelierenden Entwicklungs-, Finanzierungs- und Standortrisiken vor allem Baugrund-/Altlasten- und Genehmigungsrisiken besondere Unsicherheiten für private Investoren bergen. Vielfach reicht die Wertschöpfung der Brachflächenentwicklung nicht zur Deckung der Kosten aus, weshalb staatliche Förderung seit jeher eine zentrale Rolle spielt.

Vor diesem Hintergrund setzte die in der letzten EU-Förderperiode 2007 bis 2013 gestartete JESSICA-Initiative auf die Einführung nachhaltiger kreditnaher Finanzierungsinstrumente in der Stadtentwicklung in Form eines Fonds, der aus öffentlichen Fördermitteln (EFRE und nationale bzw. kommunale Kofinanzierung) gespeist und im wiederholenden Zyklus von Kreditvergabe und Rückzahlung revolvierend bewirtschaftet wird. Dadurch sollten Anreize geschaffen werden, von einer Förderung durch direkte, nicht zurückzahlbare Zuschüsse abzurücken und revolvierende Fondslösungen zu entwickeln – zumindest teilweise und nicht zuletzt vor dem Hintergrund der absehbar rückläufigen EU-Strukturfondsmittel (Jakubowski 2007: 581).

- 1 Mit dem Einsatz revolvierender Finanzierungsinstrumente in der Stadtentwicklung verbindet sich auch die Hoffnung auf ein höheres Maß an Effizienz und Produktivität in der Verwendung der Strukturfondsmittel. Aus theoretischer Perspektive können den im Rahmen der JESSICA-Initiative intendierten Strukturierungen von Stadtentwicklungsfonds eine Reihe von Vorteilen bzw. positiven Effekten zugeschrieben werden (BMVBS/BBSR 2009; Jakubowski 2007; Simons 2007).

- 2 Das eingesetzte (öffentliche) Förderkapital wird in Abhängigkeit von Kreditlaufzeiten „recycelt“ und kann auch nach Auslaufen der Projektförderung den öffentlichen Akteuren zur Verfügung stehen. Durch die langfristige (revolvierende) Nutzungsmöglichkeit öffentlicher Mittel können Anreize geschaffen werden, Fördermittel effizienter einzusetzen.
- 3 Fondsmodelle verbinden sich mit der Hoffnung auf eine größere Einbindung privaten Kapitals. Bei einer entsprechenden Abfederung von Investitionsrisiken erhöhen sich die Anreize für private Investoren, wodurch zusätzliches privates Kapital für den Fonds in deutlich höherem Maß mobilisiert werden kann. Fonds könnten damit größere Lenkungswirkungen und Hebeleffekte erzielen als reine Zuschusslösungen.
- 4 Brachflächenprojekte, die aus städtebaulicher Sicht positive Effekte erwarten lassen (bspw. für das soziale und ökologische Umfeld), kommen durch privatwirtschaftliche Lösungen nicht oder nur selten zustande. Mit einer öffentlichen Kofinanzierung privater Investitionen besteht die Möglichkeit, auch bei insgesamt geringeren monetären Gewinnerwartungen Stadtentwicklungsprojekte im Verbund mit Privaten umzusetzen bzw. überhaupt erst zu befördern.
- 5 Ein zentraler Vorteil von Fondslösungen besteht in der zweckbezogenen Sammlung und Bereitstellung von Kapital. Zur Senkung des Anlagerisikos bzw. zur Erhöhung der Renditechancen wird das Kapital nicht in einzelne Großprojekte, sondern – in Relation zum Fondsvermögen – in mehrere kleinere Projekte investiert.

Insgesamt wurden mit den JESSICA-Fondsmodellen vergleichsweise umfassende Anwendungsbereiche definiert (sog. Investitionsfelder). Eine breite Bündelung von privaten und öffentlichen Akteuren bzw. Finanzinstitutionen ist intendiert und es wird eine professionellere Steuerung (Fondsmanagement) angestrebt als mit primär zuschuss- und einzelfallbasierten Projekten, die durch die öffentliche Hand umgesetzt werden.

Auch sind zahlreiche Organisationsstrukturen von Stadtentwicklungsfonds möglich, jeweils in Abhängigkeit von der intendierten Kombination privater und öffentlicher Finanzinstrumente (BMVBS/BBSR 2009: 120 ff.). Entscheidende Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit von Fondsmodellen sind jedoch die Notwendigkeit von (internen) Erträgen zur Finanzierung von Zins und Tilgung (ggf. auch Zuführungen aus dem laufenden Haushalt) und die Zusammenführung öffentlicher und privater Mittel im Sinne von Public-Private-Finance. Für die Brachflächenrevitalisierung scheinen Fonds am sinnvollsten, die sich als Financiers von Standortentwicklern verstehen (BMVBS/BBSR 2009: 126f.).

Zur Einordnung von Brachflächen ist in diesem Zusammenhang das A-B-C-Flächenmodell hilfreich, das den Zusammenhang zwischen dem Bodenwert nach einer Sanierung und den Aufbereitungskosten aufzeigt (Abb. 1).

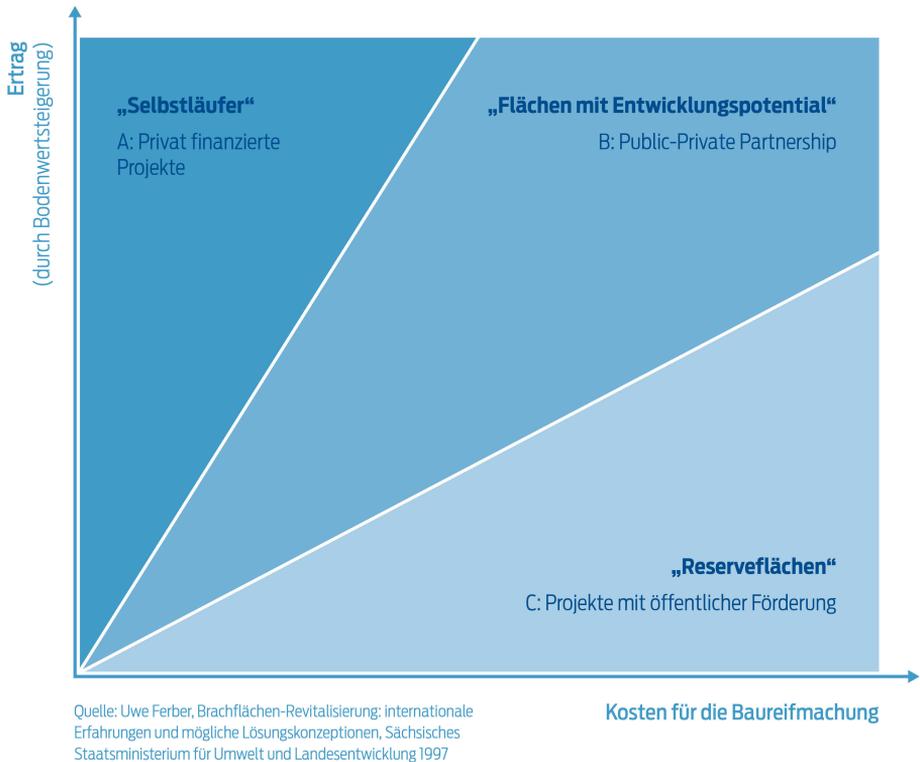


Abb. 1: A-B-C Modell: Kategorien von Brachflächen / Quelle: eigene Darstellung (nach Ferber 1997)

Als **A-Flächen** werden selbstentwicklungsfähige Flächen an kommerziell attraktiven Standorten bezeichnet, die sich durch einen hohen Eigentumswert sowie geringe Sanierungskosten auszeichnen. Das hohe Wertschöpfungspotenzial macht keine Förderung durch die öffentliche Hand notwendig. Eine Förderung ist im Rahmen des allgemeinen Planungs- und Verwaltungssystems möglich.

B-Flächen charakterisieren passiv-entwicklungsfähige Potenzialflächen, die aber von einem gewissen Risiko begleitet werden (Ferber/Grimski 2002). Das Wertsteigerungspotenzial ist begrenzt. Entweder erreichen die Kosten lediglich den Break-Even-Point und decken damit den Gewinn, oder aber es wird ein Verlust realisiert (English Partnerships 2003). Eine öffentliche Unterstützung bei Planung und Finanzierung ist zumindest in Teilen erforderlich.

C-Flächen sind geprägt von hohen Sanierungskosten, geringen Standortwerten und regionaler Häufung von Brachflächen mit nur sehr begrenztem oder gar keinem Wertsteigerungspotenzial. Damit sind typische Kennzeichen von nicht entwicklungsfähigen Flächen erfüllt, die daher auch als Reserve-/Naturflächen bezeichnet werden (Ferber/Grimski 2002). In der Regel werden sie nicht von privaten Investoren entwickelt (English Partnerships 2003).

Unter Berücksichtigung des skizzierten Modells sind damit zugleich auch die Grenzen von Brachflächen-Fondsmodellen definiert: Für Fondsmodelle kommen „per definitionem“ nur sog. „passiv-entwicklungsfähige Flächen“ oder **B-Flächen** für die Aufnahme in das Fondsportfolio infrage.

4 Bewertung von Stadtentwicklungsfonds als Instrument für die Revitalisierung gewerblicher Brachflächen

Im folgenden Abschnitt wird der Versuch unternommen, Umsetzungschancen und Einsatzmöglichkeiten von Stadtentwicklungsfonds im Bereich gewerblicher Brachflächenrevitalisierung anhand der skizzierten Ziele und Charakteristika kritisch einzuordnen. Die Einschätzung und Bewertung bezieht sich insbesondere auch auf Erfahrungen der REFINA-Projekte¹.

Ein zentraler Aspekt bei Brachflächenrevitalisierungsprojekten ist die Einschätzung des verbleibenden Risikos für private Investoren im Zuge der Rentabilitätskalkulation zu Beginn eines Projektes. Gegenüber Projekten auf der „Grünen Wiese“ wird die Rentabilität passiv-entwicklungsfähiger Industrie-/Gewerbebrachen vor allem vermindert durch:

- > hohe Sanierungskosten und/oder hohe (Altlasten-)Risiken,
- > geringere Verkaufspreise durch den merkantilen Wert,
- > verlängerte Projektlaufzeit sowie
- > schlechte Zinskonditionen bei der Finanzierung in Verbindung mit Sicherheiten außerhalb des Projektes wegen niedriger Bodenwerte und hoher Ausfallwahrscheinlichkeiten (Weitkamp 2009: 223).

Die Unsicherheiten in der Risikoeinschätzung führen in der Regel zu deutlichen Risikoaufschlägen von 30 % bis 50 % der Kosten, die bspw. im Rahmen von Sanierungsgutachten angesetzt werden (Ferber/Heyer/Linne 2007).

Neben der ohnehin schwierigen Risikobewertung des einzelnen Projektes müsste nun ein Fondsmanagement vor allem ein Gesamtportfolio zusammenstellen, das aus Sicht der privaten Investoren zumindest im Ansatz eine Risikostreuung erkennen lässt. Dies scheint angesichts der o. g. Spannweite der Risikoaufschläge eine besondere Herausforderung zu sein.

1 Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) hat im Rahmen der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung die „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)“ im Zeitraum von 2006 bis 2012 mit mehr als 110 Projekten und Demonstrationsvorhaben gefördert.

Kernaspekte des Förderschwerpunktes waren der effiziente Umgang mit Grund und Boden, insb. im Rahmen der Innenentwicklung und Flächenrecycling, sowie die Reduktion der täglichen Inanspruchnahme von Boden für neue Siedlungs- und Verkehrsflächen auf 30 Hektar pro Tag.

Vor diesem Hintergrund ist zwar das A-B-C-Flächen-Modell eine gute konzeptionelle Grundlage, angesichts der notwendigen Fokussierung auf das B-Segment („schwankendes Ertragspotenzial“, „knapp unter der Marktfähigkeitsschwelle“, vgl. Simons 2007, Gabriel 2009) stellt sich allerdings die Frage, ob innerhalb des Segments eine entsprechende Risikostreuung überhaupt möglich ist. Während A-Flächen aufgrund des bereits vorab kalkulierten Wertschöpfungspotenzials ohnehin vom „Markt“ entwickelt werden können, sind C-Flächen-Entwicklungen ohne staatliche Förderung nicht denkbar.

Die Anreize für private Investoren, auch in B-Flächen zu investieren, dürften also stark davon abhängig sein, welche Endnutzung möglich ist und ob für die einzelnen Projekte klar umrissene Risikoprofile vorliegen. Die in Aussicht gestellte Förderung oder Risikobegrenzung im Einzelfall wird von den privaten Investoren als Signal bzw. als ein quantifizierbares Subventionsäquivalent eingeordnet. Dies kann Darlehen, Bürgschaften, Zuschüsse, sonstige Risikoübernahmen sowie Kombinationen umfassen.

Das heißt, auch Brachflächenfonds mit einem hohen Anteil privater Mittel werden – von Ausnahmefällen abgesehen – in der Regel nie revolving angelegt sein in dem Sinne, dass dauerhafte Rückflüsse generiert werden. Damit dürfte auch die erhoffte Hebelwirkung des bereitgestellten öffentlichen Kapitals weitaus geringer ausfallen als bisher angenommen, da von einem klassischen Darlehensfonds (vergünstigte Kredite, ggf. verlängerte Laufzeiten) gerade in Zeiten ohnehin niedriger Zinsen wenige substanziale Anreize ausgehen dürften.

Im Rahmen des REFINA-Teilprojekts NFM-H „Nachhaltiges Flächenmanagement Hannover“ wurde der Versuch unternommen, einen (revolvingen) Brachflächenfonds für die Landeshauptstadt Hannover aufzulegen (vgl. Behrend/Clausen/Degenhart et al. 2010). Das potenzielle Geschäftsmodell des Fonds umfasste den Ankauf kontaminierter Innenbereichsflächen, die Herrichtung und Sanierung sowie den anschließenden Verkauf. Der Fonds wurde für einen Projektzeitraum von sieben Jahren ausgelegt und sollte bei einem Volumen von 10 bis 20 Mio. Euro fünf bis zehn Flächen beinhalten. Da insbesondere auch privates Kapital akquiriert werden sollte, war eine marktübliche Zielrendite vorzugeben: Anhand von Expertenbefragungen wurde geschätzt, dass diese zwischen 8 und 15% (nach Steuern) liegen müsse. Die Mindestrendite setzt voraus, dass die Fonds-Flächen ein Wertsteigerungspotenzial von mindestens 50 bis 60% aufweisen müssen. Derartige Werte sind allerdings nur zu erreichen, wenn die Brachflächen in Wohn- und Einzelhandelsflächen umgewandelt werden können (in den TOP-Immobilienmärkten kommen unter Renditegesichtspunkten auch noch Büroflächen in Betracht) (Behrend/Clausen/Degenhart et al. 2010). Bereits daraus wird klar, dass sich ein derartiges Fondsmodell nicht für die Entwicklung von Brachflächen in ausgewiesenen Gewerbegebieten eignet: (Großflächige) Einzelhandelsnutzungen sind häufig in Gewerbegebieten ausgeschlossen, weil sie zulasten der festgelegten Einzelhandelsschwerpunktstandorte gehen. Wohnnutzungen würden selbst am Rande von Gewerbegebieten erhebliche Restriktionen (z. B. Lärm) erzeugen und kommen daher als Zielkategorie ebenfalls nicht in Betracht.

Eine weitere Herausforderung besteht in der Identifizierung von geeigneten Flächen in einem regionalen Kontext, sofern der Fonds regional ausgerichtet sein soll. Im Rahmen des REFINA-Teilprojekts NFM-H konnten beispielsweise in Hannover mittels des Brachflächen-Informationssystem (BraFIS) trotz einer vollständigen Bestandsaufnahme über Gewerbe- und Industriebrachen nicht genug Flächen mit „mittlerer Vermarktbarkeit“ identifiziert werden, um einen privaten Brachflächenfonds aufzulegen. Insbesondere die Abgabebereitschaft privater Eigentümer wurde als limitierendes Element identifiziert (Behrend/Clausen/Degenhart et al. 2010). Weitere Untersuchungen haben ergeben, dass selbst durch eine räumliche Erweiterung auf das Land Niedersachsen zu wenig Flächen mit entsprechendem Wertschöpfungspotenzial identifiziert werden konnten (Clausen/Degenhart/Holstenkamp 2008).

Zudem lagen für die Testflächen zu wenig Informationen vor, um belastbare Kosten-Nutzen-Abschätzungen vornehmen zu können (keine detaillierten Altlastendaten bzw. Daten über Kosten für Abbruch und Wiederherrichtung, zu unspezifische Nutzungsziele bzw. fehlende Nutzungskonzepte). Im Übrigen zeigte sich, dass nicht nur das Vorhandensein von Altlasten das zentrale Problem bei der Brachflächenrevitalisierung ist, vielmehr sind die Wiedernutzungsprobleme komplex und vielfach nicht auf der Fläche selbst, sondern nur im Umfeld zu lösen (bspw. durch Umlagungen, Bauleitplanung, verkehrliche Erschließung). Diese Faktoren erschweren zusätzlich die Transparenz für ein Fondsportfolio. Bei einer Ausweitung des Fonds auf weitere Investitionsfelder – wie JESSICA es vorgesehen hat – dürfte die Komplexität der Bewertung der einzelnen Vorhaben weiter steigen und private Investoren abschrecken.

Nicht zuletzt ist das politisch berechtigte Interesse hinsichtlich Strategie, Geschäftsmodell, Steuerung und Management im Sinne abgestimmter regionaler Entwicklungsziele und integrierter Stadtentwicklungspläne zu wahren. Politische Beeinflussbarkeit/Steuerung ist vor allem abhängig vom Einstieg in das Projekt. Nur zu einem frühen Zeitpunkt der Entwicklung sind städtebauliche Gesamtinteressen wirksam zu integrieren. Auch dies setzt Transparenz über die zu fördernden Projekte voraus, vor allem aber bedeutet es eine Übernahme von Risiken und damit Kosten (Weitkamp 2009).

Darüber hinaus sind bestehende Interessenlagen und Akteure vor Ort zu berücksichtigen. In der Regel verfügen Kommunen über private und halb-öffentliche Träger, die bereits Marktteilnehmer sind. Stadtentwicklungsfonds im Gewerbebereich sollten zu den vorhandenen öffentlichen Entwicklungsgesellschaften, die auch bereits Brachflächen erwerben und entwickeln, keine zusätzliche Konkurrenz aufbauen.

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass rein privatwirtschaftliche Fondskonstruktionen in der Brachflächenrevitalisierung nicht umsetzbar sind. Darüber hinaus ist – zumindest in großstädtischen Ballungszentren und TOP-Immobilienmärkten – ein Marktversagen im Gewerbeimmobilienbereich (vor allem Büronutzung) nicht grundsätzlich feststellbar. Allerdings weisen auch dort zahlreiche Flächenpotenziale multiple Revitalisierungshemmnisse auf, die (zumindest kurz- und mittelfristig) nicht vom „Markt“ entwickelt werden dürften. Für private Investoren ist in diesem Kontext nach wie vor die Frage der Risikobewertung dafür ausschlaggebend, ob es zu einer Investitionsentscheidung kommt.

5 Handlungsempfehlungen aus Sicht der Kommunalen Wirtschaftsförderung und der Standortentwicklung

Sowohl in Hannover (Erfahrungen aus REFINA und BraFIS) als auch in Lübeck (Gewerbeflächenentwicklungskonzept Lübeck) wurden in der Vergangenheit Brachflächenpotenziale systematisch eruiert (vgl. u. a. Behrend/Clausen/Degenhart et al. 2010). Es wurden daneben auch gutachtliche Konzepte erarbeitet, um Brachflächen vermehrt in Nutzung zu bringen. Dennoch gestaltet sich die Inwertsetzung schwierig, die Zeiträume der Revitalisierung variieren zwischen den einzelnen Immobilientypen erheblich. Grundsätzlich lässt sich die Wiedernutzung in nachgefragten Gewerbegebieten vergleichsweise schnell realisieren. In innerstädtischen Altindustrieregionen, die häufig durch Gemengelagen und Nutzungskonflikte geprägt sind, sind die Inwertsetzungszeiträume aufgrund der geringen Nachfrage dagegen deutlich größer. Hier dominieren teilweise extensive Mindernutzungen (z. B. Parkflächen für Gebrauchtwagen und Schrottautos). Die Probleme derartiger Lagen sind insgesamt vielschichtig, fehlendes Kapital ist häufig nicht der ausschlaggebende Faktor.

Die Ausführungen haben gezeigt, dass ein Brachflächenfonds nicht das geeignete Instrument zur schnelleren Revitalisierung von Brachflächen ist. Für nicht oder nur schwer marktgängige Brachflächenentwicklungsprojekte sind aufgrund der o.g. komplexen Rahmenbedingungen maßgeschneiderte Einzelfalllösungen und (anteilige) Zuschussförderungen erforderlich. Da die Möglichkeiten der Förderung privater Akteure durch EU-Recht (de minimis) limitiert sind, sollten Förderungen primär auf Kommunen und kommunale Eigen- bzw. Mehrheitsgesellschaften zielen. Sie haben die beste Kenntnis vor Ort und sind in die relevanten Netzwerke der Immobilienakteure und Genehmigungsbehörden eingebunden. Neben der bisherigen und beizubehaltenden Praxis der Zuschussförderung von Sanierungskonzepten und Altlastensanierungen kann auch die Förderung von kommunalen „Brachflächen-Beratern“ auf Zeit ein sinnvoller Ansatz sein, da die Brachflächenentwicklung erhebliche personelle Ressourcen erfordert.

Hinsichtlich der Potenziale der Brachflächenentwicklung zur Vermeidung zukünftiger Gewerbegebietsausweisungen auf der „grünen Wiese“ sind die Erwartungen zu relativieren. Brachflächen in den nachgefragten Gewerbegebieten werden über den Markt kurzfristig wieder genutzt. Hier handelt es sich vor allem um parzellierte Flächen in Gewerbegebieten mit sehr guten Standortqualitäten und geringer Entfernung zum Autobahnanschluss. Viele Brachflächen in innerstädtischen Problemlagen erfüllen dagegen häufig nicht die Anforderungen gewerblicher Nachfrager. Um auch zukünftig die Gewerbeflächennachfrage bedienen zu können, sind auch in städtischen Ballungsräumen Neuausweisungen unerlässlich.

Literatur

- Behrendt, D.; Clausen, S.; Degenhart, H.; Friedrich, 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“. Hannover.
- BMVBS; BBSR (Hrsg.) (2009): Stadtentwicklungsfonds in Europa. Idee zur Umsetzung der JESSICA-Initiative. BBSR-Online-Publikation, Nr. 02/2009.
- Clausen, S.; Degenhart, H.; Holstenkamp, L. (2008): Rechtliche und ökonomische Aspekte der öffentlich-privaten Kooperation im Rahmen eines privaten Brachflächenfonds unter besonderer Berücksichtigung des Kommunal-, Bau-, Bodenschutz-, Vergabe- und EU-Beihilferechts. Lüneburg.
- English Partnerships (2003): Towards a national brownfields strategy. London.
- Ferber, U. (1997): Brachflächen-Revitalisierung: internationale Erfahrungen und mögliche Lösungskonzeptionen. Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung, Dresden.
- Ferber, U.; Grimski, D. (2002): Brownfields and Redevelopment of Urban Areas. <http://www.commonforum.eu/Documents/DOC/Clarinet/brownfields.pdf> (28.06.2016).
- Ferber, U.; Heyer, R.; Linne, M. (2007): Fondslösungen in der Flächenkreislaufwirtschaft. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 09/2007, 597-602.
- Gabriel, B. (2009): Die JESSICA Initiative: Ziele um Umsetzungsstand. European Investment Bank. Präsentation im Rahmen der 45. URBAN-Netzwerktagung in Leipzig am 24. März 2009.
- Jakubowski, P. (2007): Stadtentwicklungsfonds – Diskussionsbeitrag. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn. 20.02.2007. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/AO/Zukunftsplanung/InnovativerEFREEinsatz/Downloads/DL_Diskpap_Stadtentwicklungsfonds.pdf;jsessionid=2F4CF1992CAC73DC49A69C89F44C6330.live21303?_blob=publicationFile&v=2 (09.08.2018)
- Region Hannover (2016): Gewerbeflächenmonitoring Region Hannover 2016 – Entwicklung der gewerblichen Flächennachfrage und des Flächenangebots. In: Standortinformationen 3/2016. Hannover.
- Skubowius, A.; Krawczyk, O. (2009): Potenzialstudie zur Einrichtung eines regionalen Stadtentwicklungsfonds für die Region Hannover im Rahmen der JESSICA Initiative. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung. Hannover.
- Simons, H. (2007): EU-Initiative JESSICA zur Gründung von Stadtentwicklungsfonds – Bericht zur Arbeitsgruppe beim BMVBS (Zusammenfassung). Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn. 20.02.2007.
- Weitkamp, A. (2009): Brachflächenrevitalisierung im Rahmen der Flächenkreislaufwirtschaft. Deutsche Geodätische Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Reihe C, Dissertationen, 639. München.

Autoren

Alexander Skubowius (*1978), *Studium der Geographie und Wirtschaftswissenschaften an der Leibniz Universität Hannover (Diplom-Geograph); Leiter des Fachbereichs Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung der Region Hannover. Vorstand des Netzwerks der Wirtschaftsförderer in Niedersachsen (NEWIN). Lehrbeauftragter an der Dualen Hochschule Mannheim.*

Dr. Ralph Bruns (*1972), *Studium der Geographie (Diplom-Geograph) und Promotion an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel; Bereichsleiter Projektentwicklung/Parken und Prokurist der städtischen KWL GmbH in Lübeck. Leiter der AG GEFEK II/GEFIS II in der Metropolregion Hamburg.*

Klaus Mensing

REVITALISIERUNG DES IMMOBILIENBESTANDES IN KLEIN- UND MITTELSTÄDTEN DURCH EINEN REVOLVIERENDEN STADTENTWICKLUNGSFONDS¹

Gliederung

- 1 Die Herausforderung: Revitalisierung von Problemimmobilien
- 2 Die Ziele eines revolvierenden Stadtentwicklungsfonds
- 3 Das Prinzip des Stadtentwicklungsfonds im Überblick
- 4 Die Funktionsweise eines Stadtentwicklungsfonds auf Landkreisebene
- 5 Fazit: Nutzen eines Stadtentwicklungsfonds auf Landkreisebene

Literatur

Kurzfassung

Der Beitrag skizziert das Modell eines revolvierenden Stadtentwicklungsfonds als lokal einsetzbares, problemorientiertes, schlankes und flexibles Instrument in Regie eines Landkreises. Ziel ist es, die Revitalisierung einer mindergenutzten Schlüsselimmobilie im Ortskern zu ermöglichen – für den Fall, dass der Eigentümer nicht handlungsbereit oder handlungsfähig ist, nach Umbau oder Abriss und Neubau jedoch eine marktgängige Folgenutzung, z. B. Einzelhandel, Dienstleistung oder Wohnen, und/oder ein neuer handlungsbereiter Eigentümer bereitsteht.

Insbesondere in Klein- und Mittelstädten mit rückläufigem Geschäftsbesatz engagieren sich professionelle Investoren aufgrund der begrenzten Renditeerwartungen häufig nicht mehr in der Projektentwicklung. Die Anschubfinanzierung aus dem revolvierenden Stadtentwicklungsfonds kann die Realisierung eines sog. „schwach rentierlichen“ Projektes ermöglichen.

Aufgrund der weitgehenden räumlichen Deckung (= Lokalität) zwischen den Standorten der Immobilie sowie der „Financiers“ (Landkreis, Kommune und private Eigentümer) und des lokalen Projektmanagements (Kommune plus Kreditinstitut als Projektmanager) ergibt sich eine hohe Absicherung des Projekterfolges, die durch eine kommunale Kofinanzierung noch unterstützt wird. Der Mix aus rückzahlbarem Darlehen und verlorenem Zuschuss kombiniert den revolvierenden Charakter mit dem Zuschuss-Anreiz, lokales Kapital zu mobilisieren.

Schlüsselwörter

Immobilienentwicklung – Klein- und Mittelstädte – Ortskern – Stadtentwicklungsfonds – Quartiersrendite

¹ Die Recherche sowie das grundlegende Manuskript wurden im Juni 2016 abgeschlossen. Insbesondere die in Kap. 3 dargestellten zuwendungsrechtlichen Aspekte des Fonds basieren auf dem Stand Juni 2016.

Revitalisation of the real estate portfolio in small and medium-sized cities through a revolving urban development fund

Abstract

The paper outlines the model of a revolving urban development fund as a locally applicable, problem-oriented, lean and flexible instrument under the direction of an administrative district. The aim is to enable the revitalisation of underused key property in the city centre – in the event that the owner is not willing or able to act, but that after renovations or demolition and new construction a marketable subsequent use (e.g. retail, service or housing) and/or a new owner willing to act is available.

Especially in small and medium-sized cities with declining business occupancy, professional investors often no longer engage in project development due to limited expectations of returns. Start-up financing from revolving urban development funds can enable the realisation of a so-called “low return” project.

Due to the spatial proximity (= locality) of the locations of the property, the “financiers” (district, municipality and private owner) and the local project management (municipality plus credit institute as project manager), the success of the project is largely ensured, and further supported by co-financing from the municipality. The mix of repayable loan and non-repayable grant combines the revolving aspect with the incentive of the grant to mobilise local capital.

Keywords

Real estate development – small and medium-sized cities – city centres – Urban Development Funds – neighbourhood returns

1 Die Herausforderung: Revitalisierung von Problemimmobilien

Viele Klein- und Mittelstädte, insbesondere in ländlichen Regionen, aber auch großstädtische Quartiere stehen aufgrund demografischer Trends und des Strukturwandels im Einzelhandel vor der Herausforderung, dass einzelne Immobilien leer stehen und langsam verfallen. Der Eigentümer ist nicht handlungsbereit oder handlungsfähig – auch die Kommune hat keine ausreichenden finanziellen Mittel, um die Immobilie zu erwerben. Damit entsteht ein doppeltes Problem: Die ursprüngliche Nutzung fehlt im lokalen Angebot (Einzelhandel, Gastronomie, Dienstleister oder Wohnungen) – und von diesen leer stehenden und verfallenden Immobilien gehen negative Effekte auf die Umgebung aus. Sie beeinträchtigen das Stadt-/Ortsbild, wirken negativ auf das Umfeld der anderen Unternehmen und das Image des Wirtschafts- und Wohnstandortes (Lebensqualität der Bewohner und Attraktivität für Zuzügler) und mindern die Investitionsneigung der Eigentümer benachbarter Immobilien. Hält dieser Zustand über einen längeren Zeitraum an, drohen erhebliche städtebauliche Missstände und funktionale Mängel für die Kommune oder das jeweilige Quartier. Im ungünstigsten Fall können die Missstände nur mit großem finanziellem Aufwand behoben werden (wenn überhaupt).²

2 Vgl. z. B. den Leitfaden „Verwaehrte Immobilien“ des Bundesumweltministeriums (BMUB) von 2014, insbesondere Kap. 2.

Für diese Fälle existieren derzeit keine adäquaten Förderprogramme. Daher könnte ein revolvingender Stadt- bzw. Ortsentwicklungsfonds ein geeignetes Instrument sein, indem durch Einsatz des Fondskapitals eine Projektentwicklung ermöglicht wird. Nach erfolgreicher Projektentwicklung fließen Teile des Kapitals an den Fonds zurück (revolvierend) und stehen für weitere Projekte zur Verfügung.

Als konkretes Fallbeispiel aus der Beratungspraxis des Autors wird hier eine leerstehende oder deutlich mindergenutzte Wohn- oder Geschäftsimmoblie im Zentrum betrachtet (oder auch mehrere benachbarte Immobilien). Das Zentrum weist ansonsten noch keine städtebaulichen Missstände auf. Die Immobilie ist schwierig bzw. nur mit hohem finanziellem Einsatz zu entwickeln. Allerdings steht nach Umbau oder Abriss und Neubau eine marktgängige Folgenutzung (Einzelhandel, Dienstleistung, Wohnen ...) und/oder ein neuer handlungswilliger Eigentümer bereit. Aufgrund der begrenzten Renditeerwartungen (sog. „schwach rentierliches Projekt“; vgl. Nischwitz in diesem Band), insbesondere in stagnierenden oder schrumpfenden Klein- und Mittelstädten mit rückläufiger Marktnachfrage, lohnt sich jedoch häufig keine Entwicklung durch professionelle Projektentwickler oder Investoren. Wer würde somit investieren?

Insbesondere in Klein- und Mittelstädten gilt: Wenn Versorgungsfunktionen wegbrechen, verändert sich das Gesicht des Ortskerns und des gesamten Ortes. Eine an den langfristigen Zielen orientierte Stadtentwicklungspolitik und ein aktives und vorausschauendes Ortskern-Instandhaltungs-Management (O-I-M) sollten daher eine „Hardware-Förderung“ enthalten, um Immobilien zu „bewegen“, d. h. zu revitalisieren. So lautet eine zentrale Empfehlung der AG „Funktion der Ortskerne für die Stabilisierung Zentraler Orte“ der LAG Nordwest der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Mensing/Hauschild/Lammers et al. 2014). Der vom Bundesumweltministerium (BMUB) 2014 neu aufgelegte „Leitfaden zum Umgang mit verwaorsten Immobilien – Schrottimmoblien“ schreibt dazu sinngemäß: Ergänzend zu hoheitlichen Instrumenten ist es vielfach sinnvoll und möglich, die einzelnen Instrumente im Rahmen einer kommunalen Gesamtstrategie systematisch mit aktivierenden Instrumenten und Förderangeboten zu verbinden (vgl. BMUB 2014: 99).

Angesichts dieser Herausforderungen wird hier das Modell eines revolvingenden Stadtentwicklungsfonds skizziert und bezüglich der „Praxistauglichkeit“ auf Landkreisebene näher dargestellt.

2 Die Ziele eines revolvingenden Stadtentwicklungsfonds

Die Ziele von Stadtentwicklungsfonds (SEF) sind in der Literatur (vgl. stellvertretend BMVBS 2011: 61 und Skubowius, Krawczyk 2009) sowie in den Beiträgen von Nischwitz und Andreas (in diesem Band) ausführlich beschrieben – einschließlich der Hemmnisse. Das hier vorgestellte Instrument orientiert sich am Zukunftsfonds Ortskernentwicklung des Landkreises Osnabrück. Dieser ist kein Fonds im eigentlichen Sinn, sondern ein niedrigschwelliges Förderprogramm (ohne revolvingenden Charakter) mit einem Budget von 80.000 Euro, aus dem auf Grundlage eines Wettbewerbsverfahrens ein 40%iger, nicht rückzahlbarer Zuschuss für investive Maßnah-

men an Immobilien gezahlt wird (siehe Kap. 3). Mithilfe dieses Förderprogramms sind in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen an Immobilien realisiert worden. Daher wird der Zukunftsfonds hier weiterentwickelt zum revolvingen Stadtentwicklungsfonds.³

Die wichtigsten Ziele des SEF sind der niedrighschwellige Charakter und der frühzeitige Einsatz: Es kann vorausschauend auch mit Einzelmaßnahmen gegengesteuert werden, indem die Revitalisierung einer Schlüsselimmobilie gefördert wird. Das heißt, bei ersten Leerständen bzw. Anzeichen für ein Downgrading, wenn das Zentrum ansonsten noch „funktioniert“ und somit das Instrumentarium der Städtebauförderung in diesem Fall nicht greift. Frühzeitig heißt weiterhin, dass keine langwierigen vorbereiteten Untersuchungen und/oder ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept (ISEK) notwendig sind, sondern zügig gehandelt werden kann.

Durch die Reaktivierung der Problemimmobilie kann ein kollektiver Nutzen bzw. eine Stadt-/Quartiersrendite für die umliegenden Immobilien und Geschäfte und somit für die Gemeinde entstehen (Aufwertung, höhere Steuern, Kaufkraftzuflüsse etc.), indem Investitionsimpulse ausgelöst sowie neue tragfähige Nutzungen angesiedelt werden und der Wirtschaftsstandort Ortskern gestärkt bzw. ein Niedergang des Zentrums gestoppt wird. Zudem werden Fehlallokationen vermieden, indem ansonsten an anderer Stelle im Ort (ggf. auf der „grünen Wiese“) neu investiert wird, die Problemimmobilie im Zentrum jedoch bleibt.

Weiteres Ziel ist die „schlanke“ Projektorganisation, die durch den Einsatz auf Kreisebene möglich wird. Denn die Beiträge von Nischwitz und Andreas (in diesem Band) haben gezeigt, dass mit der Größe eines Fonds typische Hemmnisse sowie ein zunehmender bürokratischer Aufwand einhergehen.

3 Das Prinzip des Stadtentwicklungsfonds im Überblick

Die Geschäftsstrategie des in diesem Beitrag vorgeschlagenen Modells eines revolvingen Stadtentwicklungsfonds lässt sich wie folgt skizzieren:

Eine Immobilie wird mit Mitteln des Fonds in Wert gesetzt. Eine Projektentwicklung, je nach Projekttyp durch die Gemeinde, einen privaten Eigentümer oder Projektentwickler oder in PPP-Kooperation (vgl. die Projekttypen weiter unten), wird ermöglicht durch einen revolvingen Stadtentwicklungsfonds auf Landkreisebene, wobei die letztendliche Förderkulisse aus Darlehen und Zuschuss noch zu bestimmen ist. Es geht somit nicht (nur) um den Einsatz von Haushaltsmitteln für Ankauf und Abriss (i. S. „unrentierlicher Kosten“), sondern um einen ganzheitlichen Ansatz mit einem Kapitalrückfluss (revolving).

³ Ein vergleichbarer Ansatz ist der 2017 gestartete „Revolvierende Rückbaufonds der VoglerRegion“ (LK Holzminde), der u. a. Fördermittel des Landes Niedersachsen i. H. v. 100.000 Euro erhält.

Der revolvierende Charakter ergibt sich aus dem mittelfristigen Kapitalrückfluss nach der Projektentwicklung. Dadurch, dass der revolvierende Stadtentwicklungsfonds im Prinzip „nur“ einen Kapitalrückfluss plus Deckung der Overheadkosten benötigt und außer niedrigen Kapitalzinsen keine marktübliche Rendite erzielen muss, wird das Projekt realisierbar. Der SEF ist bewusst kleinräumig (Kreisebene), problemorientiert und schlank organisiert, um die typischen Hemmnisse „großer“ Fonds zu vermeiden, mit hin ohne Landes-, Bundes- oder EU-Mittel und die entsprechende „Antrags- und Verwendungsnachweis-Bürokratie“. Nachstehende vereinfachte Abbildung zeigt den „revolvierenden“ Kreislauf. Ein ausführliches Organigramm findet sich in Kap. 4.

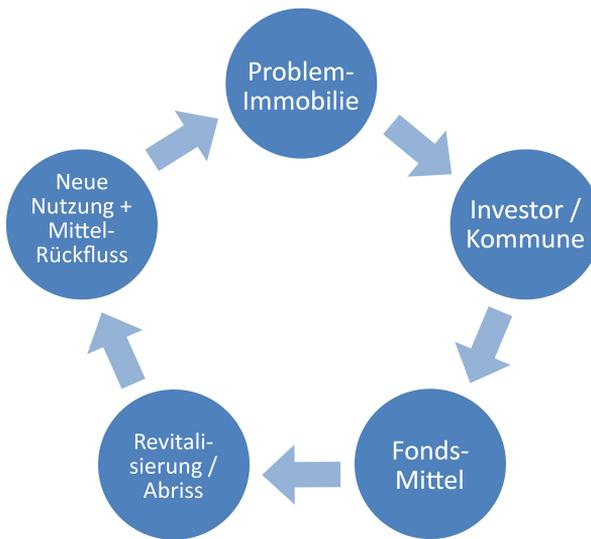


Abb. 1: Revolvierender Kreislauf / Quelle: eigene Darstellung

In der Terminologie der Stadtentwicklungsfonds (vgl. Beitrag von Nischwitz in diesem Band) geht es im vorliegenden Fall um ein sog. „schwach-rentierliches B-Projekt“, z. B. aufgrund der Abrisskosten, niedriger Mieten für Folgenutzungen aufgrund des Ausschlusses von großflächigem Einzelhandel oder zu geringer Renditeerwartungen bei hohem Risiko. Den aus dem Blickwinkel professioneller Investoren und Projektentwickler „schwachen“ Renditeerwartungen steht eine aus Sicht der Gemeinde und der umliegenden Eigentümer und Nutzer wünschenswerte Folgenutzung gegenüber. Die Entwicklung zielt somit neben der internen Projektrendite auf externe Effekte im Sinne einer Quartiersrendite.

Ist ein Stadt- oder Ortsentwicklungsfonds (SEF/OEF) ein geeignetes Instrument für eine derartige Projektentwicklung? In der bisherigen Diskussion um SEF geht es um „größere“ Fonds, was Geltungsbereich bzw. Maßstabsebene, Fondsportfolio, Fondskapital, Mix der Zuflüsse (in der Regel mit EFRE-Mitteln sowie Darlehen der jeweiligen Förder- und Investitionsbanken), Fondsmanagement etc. betrifft. Daraus resultieren typische Hemmnisse bisheriger Fondskonstruktionen.

Der hier skizzierte Ansatz geht von einer schlanken Fondskonstruktion aus: Maßstabsebene ist die Kreisebene, das Fondsmanagement ist effizient und kostengünstig organisiert (vgl. Kap. 4). Es ergibt sich eine hohe Lokalität durch die Einbeziehung der Kommune und somit des Know-hows und der Motivation vor Ort (Kenntnis der Immobilie, des Eigentümers und der Entwicklungschancen). Dadurch werden die typischen Hemmnisse minimiert. Die Geschäftsstrategie orientiert sich somit an der oben genannten Herausforderung und bietet hierfür eine maßgeschneiderte Problemlösung. Vorbild ist der Zukunftsfonds Ortskernentwicklung im Landkreis Osnabrück, der in den ersten drei Wettbewerben den Bedarf der Kommunen nach einer „Hardware“-Förderung⁴ deutlich gezeigt hat. Die zahlreichen investiven Maßnahmen haben zudem privates Kapital vor Ort mobilisiert (vgl. Mensing 2017; Hauschild/Mensing/Priebs 2013 sowie Kasten).

Ein revolvierender Stadt- oder Ortsentwicklungsfonds würde grundsätzlich mit den gleichen Zielen und nach dem gleichen Prinzip agieren – jedoch mit folgenden Unterschieden:

- > Ergänzend zur Zuschussförderung gewährt der SEF Darlehen.
- > Aufgrund des revolvierenden Charakters kommt es zumindest für den Darlehens-Anteil zu einem Mittelrückfluss an den Landkreis und somit zu einem effizienteren Mitteleinsatz.
- > Aufgrund des höheren Fondsvolumens können größere bzw. schwierigere Projekte vor Ort bewegt werden, die zu einer nachhaltigeren Stärkung der Zentren beitragen.

Da nicht rückzahlbare Zuschüsse „verloren“ sind, der revolvierende Einsatz von Darlehen jedoch mit einem Rückfluss und einer erneuten Mittelverwendung verbunden ist, erscheint ein Fonds auf ausschließlicher Darlehensbasis zunächst vorteilhafter. Demgegenüber hat ein Zuschuss einen deutlich höheren Anreizeffekt, wie (nicht nur) das Beispiel Zukunftsfonds Ortskernentwicklung zeigt, wobei hier die Gefahr von Mitnahmeeffekten besteht. Aufgrund der „schwachen Rentierlichkeit“ der hier in Rede stehenden B-Projekte, insbesondere der „unrentierlichen“ Kosten für einen Abriss, dürfte jedoch in vielen Fällen erst ein Zuschuss-Anteil das Projekt durchführbar machen. Ein rückzahlbarer Darlehens-Anteil ist gleichwohl auch deswegen sinnvoll, weil er ein gewisser Garant dafür ist, dass der Darlehensnehmer tatsächlich ein wirtschaftliches Projekt durchführt.

Letztlich ist ein Mix aus Zuschuss und Darlehen zielführend – nicht zuletzt angesichts der derzeitigen Niedrigzins-Phase. Ein neu aufgelegter Fonds auf reiner Darlehens-Basis, der nicht genutzt wird, würde sein Ziel verfehlen und hätte zudem eine negative Image-Wirkung.

4 Mit „Hardware“ sind Immobilien und Geschäfte gemeint – im Gegensatz zur „Software“, wie z. B. Beratungs- und Planungsleistungen oder Werkstätten. Insbesondere Investitionen in die Substanz der Immobilien ermöglichen häufig erst eine Inwertsetzung durch neue Nutzungen.

Der Zukunftsfonds Ortskernentwicklung ist kein Fonds im eigentlichen Sinn, sondern ein niedrighschwelliges Förderprogramm des Landkreises Osnabrück (ohne revolvingierenden Charakter) mit einem Budget von 80.000 Euro, aus dem auf Grundlage eines Wettbewerbsverfahrens ein 40%iger nicht rückzahlbarer Zuschuss an die Gewinnerkommunen gezahlt wird. Die Kommunen leiten die Mittel weiter an private Eigentümer und Gewerbetreibende, die wie die Kommune je 30 % der Investitionen in Immobilien und Geschäfte vor Ort kofinanzieren. Die förderfähigen Maßnahmen müssen zu Beginn des jeweiligen Wettbewerbs im Antrag konkret benannt und begründet werden (Ziele, Inhalte, Kosten und kofinanzierende Eigentümer und Gewerbetreibende) und in die Ziele der Ortsentwicklung eingebunden sein. Die Auswahl der Gewinnerkommunen sowie ggf. einzelner Maßnahmen erfolgt nach Vorprüfung durch den Landkreis und ein externes Büro durch eine Jury (vgl. ausführlich: www.landkreis-osnabrueck.de/zukunftsfonds).

- > Das Fondsmanagement erfolgt durch den zuständigen Fachdienstleiter Planen und Bauen des Landkreises Osnabrück (mit anteiligen Personalkosten) sowie das externe Büro CONVENT Mensing (Honorar).
- > Das Projektmanagement in den Gewinnerkommunen mit Steuerung der Projektentwicklung – zwischen 5 und 15 Immobilien innerhalb des Förderzeitraumes von 15 Monaten (plus einmaliger Verlängerungsoption um 3 Monate) – sowie Mittelverteilung, Verwendungsnachweis etc. erfolgt durch die jeweiligen Stadtplanerinnen und Stadtplaner der Kommune (anteilige Personalkosten) in Kooperation mit den beteiligten privaten Akteuren.

Bislang durch den Zukunftsfonds geförderte Maßnahmen sind u. a. der Umbau von Geschäftsräumen und Ladeneingängen (auch barrierefrei), Leerstandsmanagement, die Gestaltung der (halb-)öffentlichen Räume sowie Marketingmaßnahmen aller Art. Der vom Sommer 2016 bis Frühjahr 2018 durchgeführte Zukunftsfonds 3.0 mit dem Schwerpunkt „Onlinehandel“ hat den Aufbau von Online-Marktplätzen der Kaufmannschaft, WLANs im Zentrum, Konzepte zum Einsatz der sozialen Medien oder Buy-local-Kampagnen gefördert. Im April 2018 ist der Zukunftsfonds Ortskernentwicklung 4.0 gestartet.

4 Die Funktionsweise eines Stadtentwicklungsfonds auf Landkreisebene

Die Funktionsweise eines Stadt- bzw. Ortsentwicklungsfonds wird nun eingehender beschrieben, wobei sich der Autor aufgrund seiner langjährigen Tätigkeit im Landkreis Osnabrück auf die dortige Situation bezieht. Das letztendliche „Setting“ ist abhängig von der weiteren (politischen) Diskussion vor Ort.⁵ Zunächst wird die grundsätzliche

⁵ Der Autor hat die Idee und die Ausgestaltung mit verschiedenen Akteuren auf der kommunalen Ebene sowie mit der NBank, dem Amt für regionale Landesentwicklung und anderen Expertinnen und Experten diskutiert.

Funktionsweise des Fonds dargestellt; anschließend wird detaillierter auf die Höhe des Fondskapitals und die Notwendigkeit einer Banklizenz des Fördermittelgebers eingegangen.

Der Landkreis⁶ als Fondseigentümer stellt einer oder mehreren Kommunen aus Haushaltsmitteln ein unverzinsliches Fondskapital in Form von Darlehen und/oder Zuschüssen für die Investition in ein Projekt (Schlüsselimmobilie/n) zur Verfügung: im hier angenommenen Fall 150.000 Euro. Eine Kofinanzierung der jeweiligen Projekte durch die Gemeinde und/oder Private (Eigentümer, Projektentwickler) ist sinnvoll, um Mitnahmeeffekte zu minimieren. Je nach „Setting“ wäre z. B. eine 50%ige Kofinanzierung denkbar – oder auch eine Förderkulisse von 40% (Fonds), 30% (Gemeinde) und 30% (Private) wie beim Zukunftsfonds Ortskernentwicklung.

Die Beantragung der Fördermittel erfolgt durch die Gemeinde und den privaten Eigentümer/Investor unter Einbeziehung des lokalen Kreditinstitutes nach Maßgabe der im Vorfeld zu erarbeitenden Förderrichtlinie.

Die Projektauswahl erfolgt durch den Landkreis auf Grundlage der Bewertung des Antrags durch das Fondsmanagement (Landkreis, unterstützt durch externes Büro): Bewertungsgrundlagen sind insbesondere ein Vor-Ort-Check, ein Wertgutachten und eine Projektkalkulation/Wirtschaftlichkeitsberechnung, idealerweise bereits unter Berücksichtigung einer Folgenutzung (z. B. mittels letter of intent). Voraussetzung ist die Lage der Immobilie im Zentrum (Zentraler Versorgungsbereich).⁷ Durch die Lokalität des Fonds fließt die Markt- und Standortkenntnis der Kommune und des Kreditinstituts mit ein, wodurch – unterstützt durch die Kofinanzierung – eine realistische Einschätzung des Projekterfolgs und somit eine Minimierung des Projektrisikos ermöglicht wird.

Die Kommune leitet die Mittel unter Berücksichtigung beihilferechtlicher Bestimmungen (u. a. De-minimis-Regelung) ganz oder teilweise (je nach Projekttyp) an Private weiter. (Die o. g. 150.000 Euro-Förderung pro Projekt liegt unterhalb der De-minimis-Grenze von 200.000 Euro.) Auch eine direkte Förderung privater oder kommunaler Entwicklungs-GmbHs sollte möglich sein.

Mögliche Projekttypen könnten sein:

- a Die Gemeinde kauft Grundstück und Immobilie, entwickelt mit Architekten und Bauträger und verkauft oder vermietet an Folgenutzer (= Erträge/Kapitalrückfluss).⁸

6 Aufgrund des Prinzips der „Jährlichkeit“ des Kreishaushalts gegenüber der mehrjährigen Laufzeit der jeweiligen Projektförderung und des Mittelrückflusses könnte der SEF auch über eine Beteiligungs-GmbH des Landkreises abgewickelt werden, z. B. eine Wirtschaftsfördergesellschaft.

7 Der Antrag sollte zudem Aussagen enthalten zur Bedeutung und Funktion der Immobilie bzw. der Folgenutzung(en) für das Zentrum oder Quartier. Hierfür ist kein ISEK o. Ä. notwendig, um schnell handlungsfähig zu sein. (Ein vorhandenes ISEK wäre zu berücksichtigen.). Die Frage, ab wann eine mindergenutzte, jedoch noch teilgenutzte Immobilie förderfähig ist, ist anhand der Vor-Ort-Situation, insbesondere der Funktion und Perspektive der derzeitigen Nutzung, zu bewerten.

8 Im Verkaufsfall würden zweimal Grunderwerbssteuer und Notarkosten anfallen. Dies ist jedoch auch bei „normalen“ Projektentwicklungen der Fall, allerdings ist die Rendite dort höher.

- b Die Gemeinde kauft Grundstück und Immobilie, reißt die Immobilie ab (ggf. mit dem Anteil Zuschussförderung) und entwickelt wie unter a).
- c Die Gemeinde kauft Grundstück und Immobilie, reißt die Immobilie ab (ggf. mit dem Anteil Zuschussförderung) und verpachtet oder verkauft an neuen Eigentümer (Pacht bzw. Kaufpreis = Kapitalrückfluss).
- d Darlehen und ggf. Zuschuss gehen direkt an den bisherigen oder neuen Eigentümer – nach vorheriger Abstimmung mit SEF und Gemeinde, ggf. als städtebaulicher Vertrag. Der neue Eigentümer kauft, entwickelt/modernisiert und verkauft oder vermietet (= Erträge/Kapitalrückfluss).

Insbesondere bei den Projekttypen b) und c) dürften die „unrentierlichen“ Kosten für den Abriss ein Problem darstellen, weswegen ein Mix aus Darlehen und Zuschuss realistisch ist.

Nach der Projektentwicklung fließt der Darlehensanteil an den Landkreis zurück – und steht somit für weitere Projektentwicklungen zur Verfügung. Der Zuschussanteil ist „verloren“, trägt jedoch zum kollektiven Nutzen im Sinne einer Stadt-/Quartiersrendite für die umliegenden Immobilien und Geschäfte und somit für die Gemeinde bei.

Das Projektmanagement und die Projektsteuerung vor Ort könnten kostengünstig durch die Immobilienabteilung des lokalen Kreditinstitutes, die das Projekt begleitet und ggf. die Fördermittel verwaltet, sowie durch die Planerinnen und Planer der Gemeinde abgewickelt werden. Denn beide Akteursgruppen handeln im eigenen Interesse und kennen zudem die Immobilie, das Umfeld und den lokalen Markt (bei nur einer geförderten Immobilie pro Kommune ist dies schlank leistbar).

Je nach Projekttyp und -durchführung sind „lokale Allianzen“ vor Ort hilfreich: neben der Gemeinde etwa ein lokales Kreditinstitut (im Rahmen des Projektmanagements vor Ort), eine Wohnungsbaugesellschaft oder Siedlungs-/Entwicklungsgesellschaft, bedeutende (finanzstarke) Unternehmen als Sponsoren, die Kirche oder auch Bürgerinnen und Bürger bzw. eine Genossenschaft, die Engagement plus finanzielle Mittel aufgrund der emotionalen Verbundenheit mit dem Ort oder der Immobilie einbringt (z. B. bei Wiedereröffnung eines ehemaligen Gasthofes).

Soweit das Prinzip. Um das Fondsmodell umsetzbar und rechtssicher zu gestalten, müssen noch weitere Details geklärt werden: die Höhe des Fondskapitals und die Notwendigkeit einer Banklizenz des Fördermittelgebers.

Die Höhe des Fondskapitals hängt ab von der Höhe der jeweiligen Projektförderung, dem letztendlichen Mix aus Darlehen und Zuschuss, der Zahl der geförderten Projekte (Fonds-Portfolio) und der Höhe einer möglichen kommunalen und/oder privaten Ko-finanzierung. Anhand einer Modellrechnung ergäben sich folgende Größenordnungen: 150.000 Euro Förderung pro Projekt und sieben geförderte Projekte pro Jahr

ergeben bei 21 Landkreiskommunen (Zentrale Orte)⁹ ein Startkapital von 3,15 Mio. Euro über drei Jahre.¹⁰ Danach erfolgt die weitere Förderung je nach Mittelrückfluss. Je nach Kofinanzierung durch die Kommunen reduziert sich das Fondskapital.

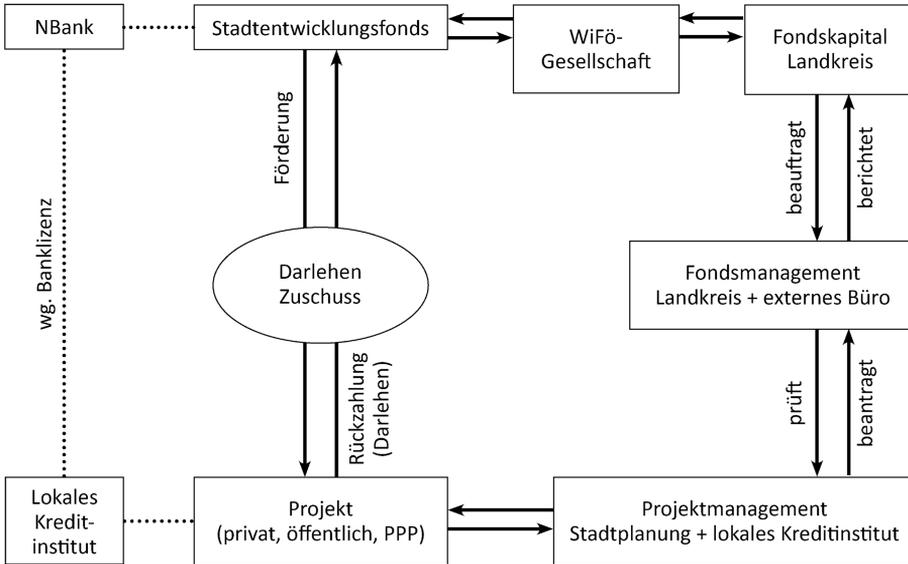


Abb. 2: Modellhafter Aufbau eines Stadt-/Ortsentwicklungsfonds / Quelle: eigene Darstellung

Bezüglich einer Banklizenz für die Vergabe von Darlehen bzw. Krediten sind das Zuwendungsrecht (Landeshaushaltsordnung) sowie das Kreditwesengesetz maßgeblich:

- > Ausgehend von § 23 der Landeshaushaltsordnung (LHO) und den entsprechenden Verwaltungsvorschriften (VV) können nach niedersächsischem Zuwendungsrecht Zuwendungen auch als rückzahlbare Leistungen gewährt werden, mithin auch als Darlehen. Laut VV 3.1 soll die Darlehensform sogar vor einem verlorenen Zuschuss gewählt werden.
- > Die im Zuwendungsrecht gegebenen Möglichkeiten eines Darlehens werden durch das Kreditwesengesetz (KWG) jedoch wesentlich erschwert: Ein Kreditgeschäft im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 KWG liegt vor, wenn Gelddarlehen gewährt werden. Gem. § 32 Abs. 1 S. 1 KWG bedarf der schriftlichen Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), wer im Inland gewerbsmäßig oder

9 Unterstellt wird hier modellhaft, dass mittelfristig aufgrund einer gewissen „politischen Gleichbehandlung“ in jedem Zentralen Ort mindestens ein Projekt gefördert wird. Letztlich erfolgt die Projektauswahl im Antragsverfahren.

10 Diese Summe ist realistisch; es geht nicht um leere ehemalige Karstadt-Immobilien.

in einem Umfang, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert, Bankgeschäfte betreiben oder Dienstleistungen erbringen will. Gewerbsmäßig ist ein solches Vorhaben, wenn der Betrieb auf eine gewisse Dauer angelegt ist und eine Gewinnerzielungsabsicht verfolgt.

- > „Auf Dauer“ ist ein SEF dann tätig, wenn er über mehrere Jahre regelmäßig Darlehen vergibt. Nach Ansicht des Autors und einiger Experten ist eine Gewinnerzielung aufgrund der Geschäftsstrategie des SEF nicht beabsichtigt. Ziel ist, die Overheadkosten zu decken und durch die „richtige“ Projektauswahl das Fondskapital zu erhalten. Zudem fließen beim SEF öffentliche Mittel für eine Projektentwicklung vom Landkreis an die Kommune – ein durchaus übliches Vorgehen.
- > Im Falle einer Banklizenz ist eine „Inhouse-Lösung“ (Landkreis, ggf. plus GmbH) nicht möglich, es müsste die NBank als Landes-Förderbank eingeschaltet werden, wie auch bei anderen Darlehens-Förderungen des Landes, z. B. für Existenzgründer. Zu prüfen wäre alternativ, ob die Darlehen jeweils über das lokale Kreditinstitut ausgezahlt werden könnten, das ja über eine Banklizenz verfügt. In beiden Fällen stellt sich jedoch seitens der Bank die Rendite-Risiko-Problematik. Insbesondere eine Landes-Förderbank ist vermutlich nur zu einem höheren Zinssatz bereit, ein schwach rentierliches B-Projekt mit einem gewissen Restrisiko zu finanzieren – es sei denn, die Kommune würde eine Ausfallbürgschaft übernehmen. Die NBank würde zudem beim Fondsmanagement mitwirken wollen, wodurch zusätzliche Overheadkosten entstehen könnten.

5 Fazit: Nutzen eines Stadtentwicklungsfonds auf Landkreisebene

Der SEF/OEF ist ein kleinräumig (Kreisebene) und lokal einsetzbares, lösungsorientiertes, schlankes und flexibles Instrument in Regie eines Landkreises, mit dem schnell auf vorhandene Problemlagen reagiert werden kann – ohne Landes-, Bundes- oder EU-Mittel und die entsprechende „Antrags- und Verwendungsnachweis-Bürokratie“. Dieses Instrument kann bereits vor dem Entstehen städtebaulicher Missstände zum Einsatz kommen – oder auch als Ergänzung zur Städtebauförderung.

Eine durch den SEF/OEF geförderte Projektentwicklung ermöglicht die Revitalisierung des Immobilienbestands sowie die Stärkung des Ortskerns und der lokalen Wirtschaftskraft durch die Realisierung „schwach rentierlicher“ Projekte (Anschubfinanzierung), insbesondere solcher, die ansonsten aufgrund der begrenzten Renditeerwartungen insbesondere in stagnierenden oder schrumpfenden Klein- und Mittelstädten mit rückläufiger Marktnachfrage durch professionelle Projektentwickler oder Investoren nicht durchgeführt würden. Der SEF/OEF mobilisiert zudem Kapital handlungsbereiter Privater für die Revitalisierung privater Immobilien und hat damit eine Hebelwirkung.¹¹

¹¹ Diese Hebelwirkung bei der Mobilisierung privaten Kapitals ist auch ein Erfolgsfaktor des Zukunftsfonds Ortskernentwicklung, trotz der vergleichsweise geringen Fördersummen (vgl. Mensing 2015).

Da Landkreis und kofinanzierende Kommune primär an der Stadt-/Quartiersrendite interessiert sind (gegenüber der marktüblichen Kapitalrendite), sind grundsätzlich günstige, unterhalb der marktüblichen Sätze liegende Konditionen für Zins und Tilgung möglich.

Der Mix aus Darlehen und Zuschuss kombiniert den revolvierenden Charakter mit dem Zuschuss-Anreiz. Ein SEF/OEF mit einer Förderkulisse aus Darlehen und Zuschuss plus Kofinanzierung der Kommune (und ggf. des privaten Eigentümers/Investors) wäre somit am Modell des Zukunftsfonds Ortskernentwicklung angelehnt, allerdings mit einer zusätzlichen Darlehens-Komponente und insbesondere einem höherem Fondskapital. Der Landkreis hätte somit einen Teilrückfluss des Fondskapitals (= revolvierender Anteil) und einen verlorenen Zuschussanteil. Mit diesem Zuschuss werden jedoch (wie beim Zukunftsfonds) ein kollektiver Nutzen bzw. eine Stadt-/Quartiersrendite für die umliegenden Immobilien und Geschäfte und somit für die Gemeinde erreicht (s. o.). Zudem werden Fehlallokationen vermieden, indem ansonsten an anderer Stelle im Ort (ggf. auf der „grünen Wiese“) neu investiert wird, die Problemimmobilie im Zentrum jedoch bleibt.

Aufgrund der weitgehenden räumlichen Deckung (= Lokalität) zwischen den Standorten der Immobilie sowie den „Financiers“ (Landkreis, Kommune und Private) und dem Projektmanagement ergibt sich eine hohe Absicherung des Projekterfolges, die durch eine kommunale Kofinanzierung noch unterstützt wird. Das lokale Netzwerk aus Kommune plus Kreditinstitut (Projektmanager) kann koordiniert und motiviert handeln und bringt durch die Kenntnis der Immobilie, des Eigentümers und der Entwicklungschancen entscheidendes Know-how ein.

Weitere Erfolgsfaktoren sind eine möglichst geringe „Bürokratie“ und ein schlankes Fondsmanagement (wie beim Zukunftsfonds) sowie die Flankierung der SEF-Förderung durch Beratung der Eigentümer, Unterstützung bei der Baugenehmigung und ggf. Anpassung des Planungsrechtes sowie eine aktive Projektsteuerung durch das Projektmanagement, die Standortkommune und den Landkreis.

Mögliche Risiken sind eine länger als geplant dauernde Realisierung (= späterer Mittelrückfluss) sowie eine nicht oder nur teilweise erfolgreiche Projektentwicklung. Letztere könnte durch eine Bürgschaft der Gemeinde über die Kofinanzierung hinaus abgesichert werden.

Die Konstruktion als revolvierender Fonds (mit dem Darlehens-Anteil) ist – etwa gegenüber üblichen Finanzierungsprodukten wie Darlehen und Bürgschaften – ein innovatives Förderangebot und zudem ein politisches Signal des Landkreises, sich langfristige und zukunftsorientiert für attraktive Ortskerne und Innenstädte zu engagieren (Governance-Aspekt).

Literatur

- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung)** (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsfonds in Deutschland. Berlin. = BMVBS-Online-Publikation Nr. 14/2011.
- BMUB (Bundesumweltministerium)** (Hrsg.) (2014): Verwaahlte Immobilien. Ein Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwaahlten Immobilien – „Schrottimmobilien“. Berlin.
- Hauschild, A.; Mensing, K.; Prieb, A.** (2013): Zukunftsfonds Ortskernentwicklung. Ein innovatives Instrument für lebendige Zentren. In: RaumPlanung 171/6-2013, 54-58.
- Landkreis Osnabrück** (Hrsg.) (2012, 2014, 2016, 2018): Zukunftsfonds Ortskernentwicklung, Förderrichtlinien, Ausschreibung und Teilnahmeantrag.
- Mensing, K.** (2017): Zukunftsfonds Ortskernentwicklung Landkreis Osnabrück – ein innovatives Instrument zur Stärkung der Zentren. In: Neues Archiv für Niedersachsen II 2017, 83-94.
- Mensing, K.** (2015): Neuen Schwung in die Buden bringen. Der Zukunftsfonds Ortskernentwicklung unterstützt starke Zentren. In: STANDORT Zeitschrift für Angewandte Geographie, 35, 195-199.
- Mensing, K.; Hauschild, A.; Lammers, E.; Neugebauer, A.; Ulich, E.; Anders, U.** (2014): Stärkung der Innenstädte und Ortskerne. Initiativen und Instrumente aus der Praxis für die Praxis. Arbeitshilfe für Kommunen. Hannover.
- Skubowius, A.; Krawczyk, O.** (2009): Potenzialstudie zur Einrichtung eines regionalen Stadtentwicklungsfonds für die Region Hannover im Rahmen der JESSICA Initiative. Hannover. = Gutachten NIW.

Autor

Klaus Mensing (*1957), ist *Diplom-Geograph, Inhaber des Büros CONVENT Mensing beraten•planen•umsetzen und seit 1991 in der Politik- und Planungsberatung tätig. Er ist Mitglied der Landesarbeitsgemeinschaft Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Dozent beim IHK-Zertifikatslehrgang „Citymanager/Quartiersmanager“ der IHK Hannover, Ehrenmitglied des Deutschen Verbands für Angewandte Geographie e. V. (DVAG) und Lehrbeauftragter am Geographischen Institut der Universität Kiel.*

Margrit Beier, Colin Beyer, Bernhard Faller, Ute Gläser

ÜBERLEGUNGEN ZUR EINFÜHRUNG EINES REVOLVIERENDEN STADTENTWICKLUNGSFONDS IN LEIPZIG IM RAHMEN DES PROJEKTES CSI EUROPE

Gliederung

- 1 Hintergrund
 - 2 Vorüberlegungen zu Sinn und Zweck eines Stadtentwicklungsfonds
 - 3 Harmonie von Stadtentwicklungs- und Förderzielen
 - 4 Kapitalgeber/Anleger für den Stadtentwicklungsfonds, insbesondere private Anleger
 - 5 Eckpunkte der Investitionsstrategie des Stadtentwicklungsfonds
 - 6 Trägerschaft und Organisation
 - 7 Fazit der Machbarkeitsstudie
 - 8 Aktueller Stand und Perspektiven
- Literatur

Kurzfassung

Die Stadt Leipzig hat sich am internationalen Austauschprojekt „CSI Europe – City Sustainable Investment“ (2011–2015) beteiligt. Neben der europäischen Kooperation zum Thema hat die Stadt Leipzig ihrerseits einen Expertenrat eingesetzt, um die Eckpunkte eines lokalen Stadtentwicklungsfonds in einer Machbarkeitsstudie zu diskutieren. Der Artikel fasst die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie zusammen. Es wird vorgeschlagen, in dem einzurichtenden Fonds städtische Gelder, JESSICA-Mittel und private Gelder in separat bewirtschafteten Teilfonds einzubeziehen. Insbesondere durch den Einbezug privater Gelder entsteht der Zwang, den Fonds bzw. das Fondsmanagement bei einer Bank anzusiedeln. Grundsätzlich gilt, dass der Stadtentwicklungsfonds Projekte, die aufgrund besonderer Risiken keine Bankenfinanzierung erhalten, durch Darlehen oder Bürgschaften finanziert. Die Projekte zeichnen sich durch eine Orientierung an den stadtentwicklungspolitischen Zielen aus. Im Fazit werden Klärungsbedarf und erste mögliche Schritte zur Einführung eines solchen Fonds dargestellt.

Schlüsselwörter

Stadtentwicklungsfonds – Finanzierung von Stadtentwicklungsaufgaben – Europäische Union – Förderung von schwach rentierlichen Projekten – CSI Europe – Leipzig

Reflections on the introduction of revolving urban development funds in the City of Leipzig as part of the CSI Europe project

Abstract

As part of the “CSI Europe – City Sustainable Investment” network (2011–2015) the City of Leipzig set up an expert panel to undertake a feasibility study and elaborate key aspects of an urban development fund. The following paper outlines the panel’s results and recommendations. Most significant, a combined use of public municipal grants, JESSICA-subsidies and private capital in separately managed subfunds is proposed. Particularly due to the inclusion of private capital, this calls for the professional management of the fund within a financial institution. Fundamentally, the fund provides loans or guarantees to projects which have been unable to obtain regular bank financing due to special risk structures, but which nonetheless strongly contribute to urban development policy goals. The paper concludes by outlining open questions and the first steps necessary to introduce such a fund.

Keywords

Urban Development Funds – financing of urban development – European Union – grants – low-profit investments – CSI Europe – Leipzig

1 Hintergrund

Die Europäische Union (EU) hat mit der JESSICA-Initiative seit 2007 verstärkt auf die Möglichkeit der Finanzierung von Projekten über alternative Finanzierungsmodelle hingewiesen. Die Europäische Investitionsbank kann EFRE-Mittel über einen JESSICA-Stadtentwicklungsfonds an Städte vergeben. In diesem Rahmen hat der Freistaat Sachsen den Sächsischen Stadtentwicklungsfonds auf Landesebene aufgelegt. Die Revitalisierung des Lindenauer Hafens in Leipzig ist das einzige Projekt des sächsischen Stadtentwicklungsfonds. Weitere Projekte, die den Rahmenbedingungen des Fonds entsprechen, gab es nicht. Während der sächsische Fonds übergeordneten Zielen dient, soll ein lokaler Fonds die speziellen städtischen Entwicklungsziele fördern. Mittelrückflüsse kommen direkt der lokalen Ebene zugute.

Um Erfahrungen mit revolvierenden Finanzierungsinstrumenten zu sammeln und einen verstärkten Einsatz dieser Instrumente auf lokaler Ebene vorzubereiten, hat sich die Stadt Leipzig am transnationalen Austauschprojekt „CSI Europe – City Sustainable Investment“ (2011–2015) beteiligt.¹ Ziel des Projektes ist es, Finanzinstrumente wie den revolvierenden Stadtentwicklungsfonds praktikabler für Städte zu machen. Ziel der Beteiligung der Stadt Leipzig ist es, die Praktiken der anderen teilnehmenden Städte zu neuen Finanzinstrumenten, die bereits fondsähnliche Instrumente in ihren Städten etabliert haben, kennen zu lernen, sie für die Konzipierung und praktische Umsetzung eines revolvierenden Stadtentwicklungsfonds in Leipzig zu adaptieren und damit Machbarkeit, Rahmenbedingungen und notwendige Schritte der Einrichtung eines solchen Fonds zu untersuchen. Die Stadt Leipzig hat sich intensiv mit den Erfahrungen

1 Für weitere Informationen zu dem URBACT-Projekt: <http://urbact.eu/csi-europe> (03.08.2018)

der anderen Städte auseinandergesetzt. Von den Projektpartnern hatten lediglich Manchester und Den Haag praktische Erfahrungen mit revolvierenden Fonds (vgl. Beitrag Beyer in diesem Band). Die anderen Projektpartner waren in einem ähnlichen Stadium wie Leipzig. Die Grundstruktur des Leipziger Modells ist angelehnt an die Beispielfonds der Partnerstädte (s. Abbildung 2). Deren Fonds waren allerdings für sehr spezielle Projekte ausgelegt (Förderung Sportstätten, Umnutzungen vorhandener Baustrukturen). Geldgeber war in diesen Fällen die EU. Das Ziel des Leipziger Modells ist aber eine größere Projekt- und Finanzierungsgebervielfalt.

Die Stadt Leipzig hat parallel dazu den „Leipziger Expertenrat für nachhaltige Finanzinstrumente der Stadtentwicklung“ einberufen. Die externen Experten stammten hauptsächlich aus der Finanzwirtschaft (Förderbanken, Privatbanken). Daneben waren insbesondere das Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung sowie die Kämmerei der Stadt Leipzig vertreten. In sechs Sitzungen wurde dabei bis April 2015 eine Machbarkeitsstudie (Stadt Leipzig 2015) erarbeitet, deren Kerninhalte in diesem Beitrag zusammengefasst werden. Die Realisierung des Leipziger Stadtentwicklungsfonds ist noch nicht erfolgt (Stand: 07/2018).

2 Vorüberlegungen zu Sinn und Zweck eines Stadtentwicklungsfonds

Bei der Stadtentwicklung handelt es sich um einen arbeitsteiligen Prozess zwischen öffentlicher Hand und Privaten – Unternehmen und Gesellschaft. Dabei hat die öffentliche Hand zunächst die Aufgabe, die rechtlichen und standortbezogenen Rahmenbedingungen für privates Wirtschaften und Leben günstig zu gestalten. Im Bereich der baulich-räumlichen Aufgaben als einem Kernbereich der Stadtentwicklung bedeutet dies vor allem, durch Investitionen in Infrastrukturen und öffentliche Räume Vorleistungen für eine nachfolgende private Investitionstätigkeit (Wohnen, Büro, Gewerbe usw.) zu erbringen. Die private Investitionstätigkeit wird in der Folge hauptsächlich über die Märkte und die sich hier artikulierende Nachfrage bzw. Zahlungsbereitschaft vorangetrieben.

Ein Stadtentwicklungsfonds zielt laut Machbarkeitsstudie (Stadt Leipzig 2015: 6 f.) als Förderinstrument darauf, stadtentwicklungspolitisch gewünschtes privates Handeln z.B. im Rahmen von Investitionsvorhaben oder Gründungsvorhaben zu unterstützen. Dabei fokussiert er als Finanzierungsinstrument insbesondere solche Vorhaben, die aufgrund besonderer Risiken oder einer absehbar schwachen Rendite eine eingeschränkte Bankenfähigkeit aufweisen und von daher keine Bankenfinanzierung erhalten. Letztlich geht es darum, Projekte zu finanzieren, die eine hohe Stadtrendite abwerfen, deren Rendite-Risiko-Profil jedoch keine ausreichende Basis für eine marktübliche Finanzierung bietet. Insofern ist ein Stadtentwicklungsfonds ein Instrument zur Förderung gemeinwohlorientierten wirtschaftlichen Handelns in der Stadtentwicklung.

Dies bedeutet zugleich, dass sich ein neu zu konzipierender Stadtentwicklungsfonds gegenüber bestehenden Finanzierungsangeboten abgrenzen muss bzw. eine zwischen diesen Finanzierungsangeboten verbleibende Finanzierungslücke schließen sollte. Als wesentliche Finanzierungsangebote sind dabei vor allem zu beachten:

- > Die Finanzierungen und Förderangebote der öffentlichen Hand: Sie richten sich primär an die Kommunen und stellen im Wesentlichen Zuschüsse für öffentlich finanzierte Stadtentwicklungsmaßnahmen dar. Neben der Kommunalfinanzierung ist das bei Weitem wichtigste Instrument die deutsche Städtebauförderung. Entscheidend ist, dass es um die Finanzierung unrentierlicher Maßnahmen geht, aus denen keine – bzw. nicht ausreichende – laufenden Einnahmen zur Bedienung eines Kredits entstehen. Öffentliche Maßnahmen beheben Defizite bei Infrastruktur und Daseinsvorsorgeeinrichtungen und sind zugleich auch Vorleistung für eine später einsetzende private Investitionstätigkeit. Die Förderung privater Gebäude-maßnahmen ist im Rahmen verfügbarer Mittel möglich, der unrentierliche Anteil bestimmt auch in diesen Fällen die Förderobergrenze.

- > Die Bankenfinanzierung über Darlehen/Kredite: Die private, meist immobilienwirtschaftlich orientierte Investitionstätigkeit (z.B. Neubau oder Sanierung von Wohnobjekten) wird in den über das Eigenkapital des Investors hinausgehenden Teilen in der Hauptsache über „normale“ Banken finanziert. In speziellen Fällen wird dies durch Förderdarlehen oder kleinere Zuschüsse der öffentlichen Hand flankiert (z. B. KfW-Produkte zur energetischen Sanierung). Die Projekte und Investoren müssen in diesem Zusammenhang eine bankenübliche Risikoprüfung durchlaufen und ertragsstark genug sein, um die Fremdkapitalzinsen verlässlich tragen zu können. Im Wettbewerb der Banken um Finanzierungskunden kann man zunächst unterstellen, dass eine Bereitschaft besteht, die Finanzierungsfähigkeit wohlwollend zu prüfen, und dass so eine generelle und am Markt als Finanzierungsrestriktion durchschlagende Risikoaversion vermieden wird.

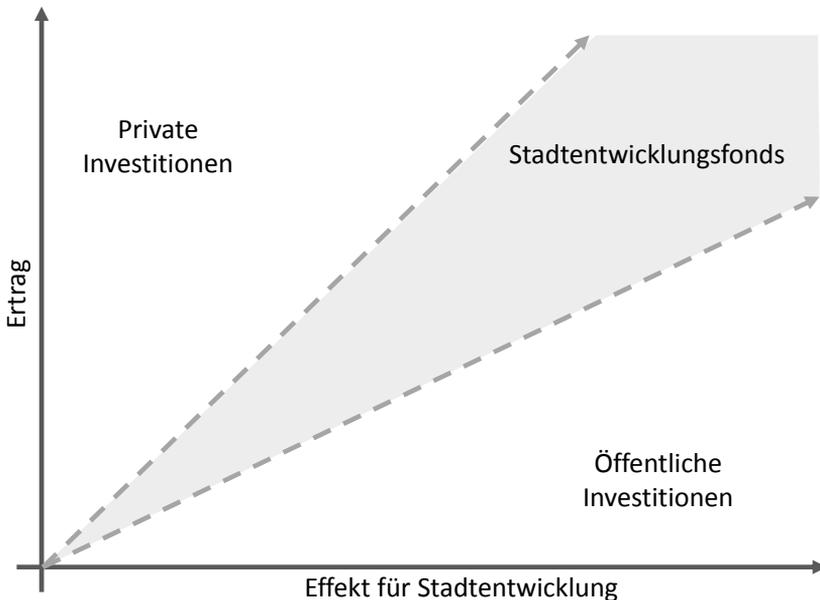


Abb. 1: Finanzierungslücke für Stadtentwicklungsprojekte / Quelle: EIB (2010); Bearbeitung: Quaestio

Zwischen den beiden in der Machbarkeitsstudie (Stadt Leipzig 2015: 7 f.) grob skizzierten Finanzierungsangeboten verbleiben jedoch Finanzierungslücken. Gerade die stadtentwicklungspolitisch gewünschten Investitionen haben oft den Charakter von Pionierinvestitionen in Quartieren oder Gebieten mit einer aus Bankensicht nicht ausreichend klaren Entwicklungsperspektive. Hinzu kommt, dass die Pionierinvestoren (z.B. Baugruppen) nicht immer die üblichen Sicherheiten (zum Beispiel regelmäßige Einkommen, Eigenkapital etc.) mitbringen. Insofern entsteht eine Lücke bei schwach rentierlichen und/oder stärker risikobehafteten Investitionen.

Vor dem Hintergrund der grob umrissenen Finanzierungs- und Förderlücken sollte ein Stadtentwicklungsfonds seine Anlagestrategie gezielt darauf ausrichten, Projekte zu finanzieren, die aufgrund ihres Rendite-Risiko-Profiles keine Bankenfinanzierung erhalten. Hinzu kommen komplexe, ggf. von Entwicklungspartnerschaften getragene Gebietsentwicklungen, deren Finanzierung aufgrund der komplexen Situation mit erhöhten Transaktionskosten und spezifischen Komplexitätsrisiken (z.B. Ausfall eines Partners) verbunden sein kann.

Dies bedeutet de facto, dass ein Stadtentwicklungsfonds gegenüber seinen Kapitalgebern keine marktübliche „Performance“ in Aussicht stellen kann. Dabei ist letztlich zweitrangig, ob man die schlechtere Performance als reduzierte Renditeerwartung, als Zusatzkosten für die Absicherung eines größeren Investitionsrisikos oder als erhöhte Transaktionskosten beschreibt. Entscheidend für die Realisierung eines Stadtentwicklungsfonds ist es daher, Kapitalgeber/Anleger zu finden, die eine stadtentwicklungspolitisch orientierte Investitionsstrategie unterstützen und dies als hauptsächliches Anlagemotiv sehen. Eine Fondskonzeption macht jedoch nur dann Sinn, wenn nach Abzug eines Inflationsausgleichs und der Verwaltungskosten kein Kapitalverzehr stattfindet.

3 Harmonie von Stadtentwicklungs- und Förderzielen

Gemäß der Aufgabenstellung für die Leipziger Machbarkeitsstudie (Stadt Leipzig 2015: 15) soll der Stadtentwicklungsfonds in Projekte und Vorhaben investieren, die Beiträge zu den zentralen Stadtentwicklungszielen liefern. Die Ziele der Stadtentwicklung orientieren sich an der „LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt“ (BMUB 2007) und sind im Integrierten Stadtentwicklungskonzept der Stadt Leipzig (SEKo) (Stadt Leipzig 2009a) dargestellt sowie in Fachkonzepten (Stadt Leipzig 2009a: 32 ff.) vertieft.² Der revolvierende Stadtentwicklungsfonds soll insbesondere zum Erreichen folgender Ziele beitragen (Stadt Leipzig 2009b: 75):

- > Lebensqualität erhalten und verbessern
 - Infrastrukturangebot sichern und an Bedarf anpassen
 - Wohnungsmarkt und Quartiersentwicklung nachhaltig gestalten
 - Erholungs- und Kulturangebote sichern und ausbauen
 - Beitrag zum Klimaschutz und zur Umweltqualität leisten

² Das Integrierte Stadtentwicklungskonzept der Stadt Leipzig wurde inzwischen für den Zeithorizont bis 2030 fortgeschrieben.

- > Soziale Stabilität sichern
 - Benachteiligung gezielt abbauen bzw. ihr entgegenwirken
 - Integration vielfältig unterstützen
 - Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche weiterentwickeln

Bei der Umsetzung dieser Ziele setzt die Stadt Leipzig auf ein breites bürgerschaftliches Engagement: „Leipzig kann auf eine lange Tradition als Bürgerstadt zurückschauen; viele wichtige Impulse zur Entwicklung der Stadt wurden durch das Engagement und die finanzielle Unterstützung der Leipziger Bürgerinnen und Bürger ermöglicht. Diese Unterstützung ist für eine erfolgreiche Entwicklung Leipzigs auch in Zukunft wichtig“ (Stadt Leipzig 2009b: 7).

Die im Regelwerk des Stadtentwicklungsfonds zu beschreibenden Anlageziele (Investitionsstrategie) müssen den o. g. Zielen des Integrierten Stadtentwicklungskonzepts der Stadt Leipzig (Stadt Leipzig 2009b) entsprechen. Innerhalb dieser allgemein gehaltenen Zielvorstellungen sollten jedoch Schwerpunkthemen der Anlagepolitik festgelegt werden. Diese können sich z. B. festmachen an

- > stadtentwicklungspolitischen Schwerpunkträumen (z. B. Leipziger Osten),
- > stadtweiten innovativen Ansätzen und wirksamen Initiativen zur Umsetzung der Stadtentwicklungsziele,
- > bestimmten Zielgruppen,
- > größeren Entwicklungsaufgaben mit weitreichender Impulsfunktion für die Stadt Leipzig oder ein Quartier / einen Stadtteil (z.B. Bahnbogen Ost) sowie
- > thematischen Schwerpunkten (z. B. energetische Sanierung des Wohnungsbestandes, quartiersbezogene Dienstleistungen für Familien/Senioren, Sicherung preiswerter Wohnungen).

Derartige thematische Schwerpunkte sollten im Dialog mit einer stadtentwicklungspolitisch interessierten Öffentlichkeit und ggf. unter Einbezug von entsprechenden Experten als Handlungsgrundlage für das Fondsmanagement festgelegt werden. Eine damit verbundene Öffentlichkeitsarbeit kann auch in der Kapitalakquisition wirksam werden.

4 Kapitalgeber/Anleger für den Stadtentwicklungsfonds, insbesondere private Anleger

In der Leipziger Machbarkeitsstudie (Stadt Leipzig 2015: 17 ff.) werden potenzielle Kapitalgeber für den Stadtentwicklungsfonds untersucht. Letztendlich kommen alle Akteure infrage, die sich unter Einsatz finanzieller Ressourcen für Leipzig engagieren wollen. Dies können sowohl Einzelpersonen, Unternehmen, Stiftungen wie auch die damit befassten öffentlichen Institutionen und Körperschaften sein. Insofern hätte

ein Stadtentwicklungsfonds für die Einwerbung von Kapitalgebern sehr unterschiedliche Adressaten. Dabei unterliegen diese Adressaten jeweils spezifischen Restriktionen und agieren ausgehend von spezifischen Motiven. Einen Überblick dazu gibt Tabelle 1.

	EU	Bund und Land	Kommune	Private Kapitalgeber	
				Stiftungen / Unternehmen	Kleinanleger
Chance auf Kapitalmobilisierung	bessere Chancen als auf Bundesebene	- derzeit keine Regelförderung - Flächenankauf / Sanierungen - evtl. Modellvorhaben	- thematisch orientiert - denkbar sind z. B. Schrottimmobilien oder im Rahmen des wohnungspolitischen Konzepts	- gute „Vermarktung“ des Fonds erforderlich - evtl. Konstruktion über Aktiengesellschaft, welche in den Fonds investiert	
Rendite- / Risikoerwartung	keine / 0	voraussichtlich keine / 0	Kapitalerhalt!	- soziale/ethische Kapitalanlage - (teilweiser) Renditeverzicht/Kapitalerhalt	
Flexibilität bzw. Beschränkungen	flexible Trägerschaft, Beschränkungen: - Leipzig: geringe Volumina (weiterentwickelte Region) - sehr selektive Förderbestimmungen - kein Wohnungsbau-Beihilferecht - Vermischung mit weiteren Geldquellen schwierig	- evtl. aus Mitteln für Modellvorhaben - Einschränkung: Zweckbindung und Förderrecht	Fragen der politischen Kontrolle: - Wie kann ein Fonds in diesem Themenfeld agieren? - Darlehen an Ankaufträger? - Was sind die Vorteile politischer Kontrolle?	- Unternehmen sind wie Kleinanleger frei in ihrer Investitionsentscheidung - Stiftungen müssen sich nach ihrem Stiftungszweck richten	Richtet sich nach der Höhe des eingesetzten Kapitals. Ab einer Höhe von 100.000 € greift das KWG und es wird eine Prospektierung erforderlich.
Mobilisierungszeitraum	in Abhängigkeit von EU-Programmen	schwer einschätzbar	im laufenden Haushaltsjahr 2017/2018 je 400.000 € (ohne Übertrag) noch mit Sperrvermerk	flexibel – Anlaufzeit erforderlich	
Sonstiges	Können Rückflüsse aus Lindenaauer Hafen (JESSICA 2007-2013) eingebunden werden?	Modellmittel für Einrichtung eines Kompetenzzentrum/ Beratungsnetzwerk vom Freistaat zur Verfügung gestellt	- strikte Trennung vom Kommunalhaushalt - klare Regelungen - keine Verlusthaftung	Es ist eine externe rechtliche Prüfung erforderlich, in welcher rechtlichen Konstruktion und unter welchen Rahmenbedingungen private Investoren beteiligt werden können.	

Tab. 1: Überblick über die Konditionen möglicher Kapitalgeber / Quelle: eigene Darstellung

Die mit der Einführung eines Stadtentwicklungsfonds verbundenen Überlegungen in der Machbarkeitsstudie (Stadt Leipzig 2015: 24 f.) zielen darauf, möglichst unterschiedliche Kapitalgeber berücksichtigen bzw. ansprechen zu können. Unabhängig davon spielt die Chance zur Mobilisierung privaten Kapitals jedoch eine besondere Rolle. Denn das gesellschaftliche Engagement von Unternehmen, Stiftungen und Privatpersonen hat in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Im unternehmerischen Bereich verbindet sich dies mit den Stichworten „Corporate Social Responsibility (CSR)“ bzw. „Corporate Citizenship (CC)“. Während sich das CSR mehr auf die Wahrnehmung gesellschaftlicher Verantwortung entlang der Wertschöpfungskette bezieht (z. B. ökologische oder soziale Standards beim Vorleistungseinkauf) ist insbesondere mit CC das nach außen gerichtete bürgerschaftliche Engagement von Unternehmen angesprochen (siehe zum Zusammenhang Albers 2011 und Albers/Hartenstein 2017).

Zwar mögen die für die alten Bundesländer geltenden Erfahrungen und Trends zum gesellschaftlichen Engagement nicht alle auf die neuen Bundesländer und Leipzig übertragbar sein, doch kann man auch hier als Ergebnis einer fortschreitenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung ein Wachstum des gesellschaftlichen Engagements unterstellen. Ein Stadtentwicklungsfonds könnte vor diesem Hintergrund als lokaler Ethikfonds für Aufgaben der kommunalen Entwicklung bzw. der Stadtentwicklung etabliert werden.

Ein derart aufgestellter Stadtentwicklungsfonds würde mit vielfältigen anderen Interessenten um die Mittel gesellschaftlich engagierter Geldgeber/Anleger konkurrieren. Ganz überwiegend sind dies Spenden und Sponsorenmittel, die im direkten bilateralen Kontakt zwischen Geldgebern und Empfängern meistens projektbezogen vergeben werden.³ Aber auch diverse (unterfinanzierte) Stiftungen versuchen für ihren Stiftungszweck (meist mit mäßigem Erfolg) zusätzliche Stiftungsmittel oder Spenden einzuwerben. Nicht zuletzt versuchen auch die Bürgerstiftungen, eine breite Kapitalbeteiligung aus der Bürgerschaft zu erreichen.

Exkurs: Umfrage zu einem Bürgerbeitrag für die Stadtentwicklung

Das Umweltforschungszentrum UFZ hat im Rahmen des BMBF-Förderprojektes „Leipzig weiterdenken“ im Zeitraum September – Dezember 2012 eine Online-Umfrage zur Finanzpolitik in Leipzig durchgeführt (Stadt Leipzig 2012). In diesem Rahmen wurde die Leipziger Bevölkerung gefragt, ob sie sich vorstellen könnte, einen zusätzlichen geldlichen oder unentgeltlichen Beitrag zur Leipziger Finanzsituation zu leisten. Durchschnittlich 80% der Befragten stimmten bei dieser Frage mit „Ja“. Am größten war der Anteil bei den Unter-30-Jährigen mit 86%. Bei der Frage nach der Form des Beitrags wurde unentgeltliche Arbeit am häufigsten genannt. An zweiter Stelle folgte die projektbezogene Spende, an letzter Stelle die finanzielle Leistung in Form einer projektunabhängigen Abgabe. 55% derer, die spenden würden, gaben einen Betrag in Höhe von 50 – 100 € an. Ähnlich hoch war die Antwort bei den freiwilligen Sonderabgaben. An dem Ergebnis dieser Umfrage ist zu erkennen, dass in der Leipziger Bevölkerung die Bereitschaft zu einem finanziellen Beitrag ohne direkte Gegenleistung besteht. Allerdings wird deutlich, dass die Bereitschaft zu einem finanziellen Beitrag höher ist, wenn dieser für ein konkretes Projekt bzw. einen konkreten Zweck erfolgt.

3 In den vergangenen Jahren hat sich vor allem im angloamerikanischen Raum die Zuwendungsform des Crowdfundings zunehmend etabliert. Mit Blick auf projektbezogene Geldanlagen (im Gegensatz zum Spenden) entwickelt sich parallel das Crowdinvesting. Diese Entwicklungen zeigen zum einen, dass es private Kapitalanleger gibt, die sich um ein sinnvolles Anlageziel ihrer Geldanlage Gedanken machen, und zum anderen, dass es offensichtlich möglich ist, mit guten (Projekt-)Ideen ausreichend Kapital einzusammeln. Mit Blick auf den Stadtentwicklungsfonds macht dies deutlich, wie wichtig eine gute Positionierung/Öffentlichkeitsarbeit für einen lokalen Ethikfonds wäre, um so für die Idee zu begeistern und entsprechende Geldmengen „einzusammeln“.

In Abgrenzung zu den genannten Alternativen eines finanziellen gesellschaftlichen Engagements von Stiftungen, Unternehmen und Privatpersonen könnte sich ein Leipziger Stadtentwicklungsfonds durch folgende Eigenschaften unterscheiden und auszeichnen:

- > Oft wird beklagt, dass das gesellschaftliche Engagement von Stiftungen und Unternehmen zu kurzatmig angelegt und reaktiv bezogen auf Anfragen angelegt ist. Dies entspricht jedoch nicht durchgängig den Präferenzen der Engagierten und ist mehr als Zeichen einer Überforderung bei der Auswahl und Bewertung entsprechender Projekte anzusehen. Ein Stadtentwicklungsfonds mit klar definierten Anlagezielen und Anlagefeldern und einer entsprechenden Expertise in diesen Feldern könnte insofern eine attraktive Alternative sein.
- > Spenden, Sponsorengelder und sonstige projektbezogene Unterstützungsmaßnahmen fließen meistens in kurzfristige Aktionen mit konsumtivem Charakter (z.B. Kunstaktionen, Stadtteilfeite). Der Stadtentwicklungsfonds mit seinem vorrangig investiven Charakter kann auch in dieser Hinsicht eine Alternative für Geldgeber/Anleger sein, die ihr Engagement nachhaltiger und mit größerer Hebelwirkung gestalten wollen.
- > Eine Zustiftung, eine Spende oder auch Sponsoring ist immer ein Vermögenstransfer vom Geber zum Nehmer. Insofern sind diese Formen des finanziellen gesellschaftlichen Engagements auf die wirtschaftlich besonders leistungsfähigen Unternehmen und Privatpersonen zugeschnitten. Ein Investment in einen Stadtentwicklungsfonds wird demgegenüber zunächst nur als Renditeeinbuße gegenüber alternativen Anlageformen spürbar und kann auch mit kleinen Anlagebeträgen (z.B. Untergrenze 100 €) für eine viel größere Zielgruppe Möglichkeiten zum Engagement eröffnen.

Bei einem überwiegend privat finanzierten Stadtentwicklungsfonds wäre es für den Erfolg mit hoher Wahrscheinlichkeit ungünstig, wenn die Kommune eine zentrale Rolle innehat. Zu leicht würde der Anschein erweckt, dass die Kommune einen Nebenhaushalt aufbauen will oder Haushaltsengpässe durch Einwerbung privater Mittel überwinden möchte. Eine Alternative wäre es, wenn eine zivilgesellschaftlich verankerte Trägerschaft (zumindest ideell und in der Ausrichtung der Anlagestrategie, nicht unbedingt rechtlich) angestrebt würde, wobei die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz privater Gelder in einen solchen SEF noch detailliert geprüft werden müssen. Die Kommune könnte in dieser Konstellation als Partner und Unterstützer auftreten – mit einer klar definierten Rolle und Abgrenzung zum Haushalt.

5 Eckpunkte der Investitionsstrategie des Stadtentwicklungsfonds

Gemäß den Ergebnissen der Machbarkeitsstudie (Stadt Leipzig 2015: 7; 10; 26 ff.) ist das Renditeversprechen des Stadtentwicklungsfonds gegenüber seinen Anlegern primär auf die Erzielung einer Stadt(entwicklungs)rendite bezogen. Die Kapitalrendite ist als Vermarktungsargument bzw. für die Kapitalakquise zweitrangig. Dies gilt sowohl

für politisch-institutionelle Anleger als auch für private Anleger. Die Gesamtperformance des Stadtentwicklungsfonds sollte nach Abzug der Verwaltungskosten jedoch (mindestens) einen Inflationsausgleich ermöglichen, sodass kein Kapitalverzehr stattfindet. Da vielfach davon auszugehen ist, dass die geförderten Projekte besonderen Risiken unterliegen, sind ebenfalls die Kosten für die Risikoabsicherung (z.B. Rückstellungen, Kreditausfallversicherungen) zu erwirtschaften. Während eine mögliche städtische Beteiligung⁴ am Fonds ebenso wie eine bürgerschaftliche Anlage hinsichtlich Renditeerwartung und Risikoprofil relativ frei verhandelbar ist, müssen beim Einbezug von Landes-, Bundes-, und EU-Mitteln die mit den entsprechenden Programmen verbundenen Vorgaben berücksichtigt werden.

Es liegt in der Verantwortung des Fondsmanagements und der Entscheidungsgremien, das Gesamtportfolio der laufenden Finanzierungen so zu steuern, dass die Stadtentwicklungsrendite hoch ausfällt und kein Kapitalverzehr stattfindet. In den einzelnen projektorientierten Finanzierungen bzw. Förderungen kann sich das Verhältnis von Stadtrendite zu Kapitalrendite unterscheiden. Mit Blick auf die unterschiedlichen Kapitalgeber/Anleger und im Abgleich mit den Förderschwerpunkten sowie Finanzierungsprodukten ist zu diskutieren, welche Renditeerwartungen und welche Risikoabsicherung im einzelnen Projekt und im Gesamtportfolio des SEF erfüllt werden sollen. Auf beiden Ebenen – Projektebene und Fondsebene – sind entsprechende Regularien aufzustellen und Mechanismen zu installieren, die dies praktisch absichern.

Mit Blick auf sich wandelnde stadtentwicklungspolitische Aufgabenstellungen und damit verbundene Projektspezifika sollte der Stadtentwicklungsfonds eine möglichst hohe Flexibilität im Angebot von Finanzierungsprodukten vorsehen. Insofern sollten in der Satzung des Fonds keine Einschränkungen vorgenommen bzw. eine breite Palette vorgesehen werden.

Der Stadtentwicklungsfonds sollte mit seinen Finanzierungsprodukten nicht in Konkurrenz zu Geschäftsbanken treten. Er konzentriert sich auf Projekte und Finanzierungen, die zunächst keine „normale“ Finanzierung erhalten. Denkbar ist in diesem Zusammenhang auch, dass der Stadtentwicklungsfonds lediglich eine Bürgschaft bereitstellt und somit eine Finanzierung über eine Geschäftsbank zusätzlich absichert und ermöglicht. Die im Rahmen der Leipziger Machbarkeitsstudie angestellten Modellrechnungen (Stadt Leipzig 2015: 28 ff.) haben gezeigt, dass die wirtschaftlichen Spielräume zur Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds sehr gering sind. Unter der Prämisse, ohne Kapitalverzehr und/oder laufende Zuschüsse zu arbeiten, führt die Absicherung eines erhöhten Projektrisikos automatisch zu spürbar erhöhten Kosten, die dann auf anderem Wege (z.B. erhöhte Zinsen oder Gebühren) refinanziert werden müssen.

4 Es kann erforderlich/sinnvoll sein, das konkrete Engagement der Stadt im SEF vorab oder begleitend mit der Kommunalaufsicht abzustimmen, da vergleichbare Erfahrungen zumindest in Sachsen nicht vorliegen.

6 Trägerschaft und Organisation

Für den Leipziger Stadtentwicklungsfonds schlägt der eingesetzte Expertenrat eine Untergliederung in mehrere Teilfonds vor, die durch eine Holding verbunden werden. Ausschlaggebend ist, dass einerseits öffentliche Gelder (EU/JESSICA) genutzt werden sollten. Andererseits sollte parallel jedoch der Versuch unternommen werden, private Gelder im Sinne eines oder mehrerer lokaler Ethikfonds (ggf. auch auf Stadtteilebene) einzubinden. Die Bildung von Teilfonds wird notwendig, weil mit der Kapitalakquise und der Bewirtschaftung der Mittel jeweils eigene Voraussetzungen und rechtliche Restriktionen bzw. Rahmenbedingungen verbunden sind. Eine übergreifende Konstruktion (z.B. Holding) ermöglicht es, Managementstrukturen und Know-how zu konzentrieren und mehrfach für unterschiedliche Teilfonds zu nutzen.

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Schaffung einer komplexen Fondsstruktur (vgl. Abbildung 2) in einem Schritt nicht realistisch ist. Vorstellbar sind Umsetzungsstufen in Teilfonds wie z.B. ein Start mit städtischen Mitteln und späterer Einbindung von nationalen oder EU-Fördermitteln sowie privater Gelder (Stadt Leipzig 2015).

Im Folgenden werden aus der Machbarkeitsstudie (Stadt Leipzig 2015: 41 ff.) einige Eckpunkte der vorgeschlagenen kompletten Organisationsstruktur des Fonds kurz erläutert:

- > Es wird davon ausgegangen, dass der Stadtentwicklungsfonds Finanzierungen (Darlehen, Bürgschaften)⁵ ausgibt und somit eine Banklizenz für das Fondsmanagement erforderlich ist (vgl. § 32 i. V. mit § 1 Abs. 1 S. 2 Kreditwesengesetz – KWG). Insofern sollte der Stadtentwicklungsfonds, d. h. das Fondsmanagement bei einer Bank angesiedelt sein. In Abhängigkeit von den Teilfonds können dabei ganz unterschiedliche Konstellationen zum Tragen kommen. Die Stadt Leipzig müsste sich ein Institut suchen und mit dem Fondsmanagement beauftragen. Dies könnte auf der Basis bestehender Kooperationen mit der SAB (JESSICA) wie auch mit der Leipziger Sparkasse oder einem anderen Institut (z. B. GLS Bank) erfolgen.
- > Das Fondsmanagement entscheidet innerhalb der entsprechenden Anlage- oder Förderrichtlinien (Investitionsstrategie) eigenverantwortlich über die Finanzierung von Projekten. Bei der Formulierung der Anlage- bzw. Förder- und Vergaberichtlinien sind unterschiedliche Konstellationen möglich. Im Fall eines rein öffentlich bestückten Stadtentwicklungsfonds (z.B. JESSICA, Kommune) legt der Kapitalgeber die Förderschwerpunkte und Förderrichtlinien fest. Hier wird davon ausgegangen, dass die Stadt Leipzig dies übernimmt. Insofern obliegt es ihr, die Investitionsstrategie festzulegen. Im Fall eines aus der Zivilgesellschaft organisierten lokalen Ethikfonds stammt die Investitionsstrategie von den privaten Kapital-

⁵ Stadtentwicklungsfonds können auch darauf ausgelegt sein, die Eigenkapitalbasis von den zu fördernden Projekten bzw. Unternehmen zu stärken und insofern Beteiligungen einzugehen. Dies erfordert keine Banklizenz.

anlegern selbst. Auch in diesem Fall sollten aber die einzelnen Investitionsentscheidungen beim Fondsmanager verbleiben, damit die Fondsmittel flexibel und kurzfristig einsetzbar bleiben.

- > Das Fondsmanagement muss die Förder- und Vergabegrundsätze zwar primär nach finanzwirtschaftlichen Kriterien auslegen. Doch sollte eine ständige Anbindung an die stadtentwicklungspolitisch motivierten Geldgeber erfolgen, um die stadtentwicklungspolitischen Zielvorstellungen bei der Mittelbewirtschaftung beachten und weiterentwickeln zu können. Ein derartiger Beirat kann auch die Funktion haben, stadtentwicklungspolitisch gewünschte, nach erster Prüfung aber nicht finanzierungsfähige Projekte in eine vertiefte Diskussion zu bringen, um z. B. zusätzliche Sicherheiten zu mobilisieren (z. B. Bürgschaften, Know-how zur Qualifizierung des Projektes). Die Besetzung eines Beirats sollte von Beginn an auf die Einbeziehung von Experten entsprechend den Fördergrundsätzen ausgelegt sein. In einem solchen Beirat mit Experten aus Wissenschaft, Praxis, Verwaltung und Politik können stadtentwicklungspolitische Fragestellungen anhand der konkreten Projektanträge diskutiert werden. Auf diese Weise kann der Fondsbeirat zur stadtentwicklungspolitischen Diskussion beitragen und gleichzeitig aktiv an ihrer Umsetzung mitwirken. Im Falle eines lokalen Ethikfonds sollte ebenfalls ein Beirat als Beratungsgremium gegründet werden (Anlegerbeirat). Plausibel wäre es, diesen Beirat auf einer jährlich stattfindenden Anlegerversammlung wählen zu lassen (Amtszeit ggf. zwei Jahre, versetzte Amtszeiten zur Gewährleistung von Kontinuität). Sicherzustellen ist, dass der Beirat ausschließlich beratende Aufgaben hat und keine Finanzierungsentscheidungen beeinflusst. Das Risiko einer interessengeleiteten Beeinflussung von Finanzierungszusagen steigt, wenn privatwirtschaftliche Kapitalgeber vertreten sind und zugleich als Projektträger auftreten oder entsprechende Beziehungen unterhalten.
- > Über die gesetzlichen Pflichten zur Berichterstattung und die damit verbundenen Kontrollen hinaus sollte ein Stadtentwicklungsfonds insbesondere dann eine erhöhte Transparenz schaffen, wenn er private Kapitalgeber ansprechen will. Die Basisberichterstattung umfasst die finanzwirtschaftlichen Eckdaten. Darüber hinaus sollten jedoch die stadtentwicklungspolitischen Zielsetzungen auf der Basis einer erweiterten Berichterstattung dokumentiert werden. Hier können z. B. Projektsteckbriefe erstellt werden, die als Teil der Öffentlichkeitsarbeit genutzt werden. Auch Evaluationen, die den stadtentwicklungspolitischen „Impact“ der geförderten Projekte beleuchten, sollten durchgeführt und zur Fortentwicklung der Förderstrategie genutzt werden. Je mehr man den Stadtentwicklungsfonds als ein Instrument zur Mobilisierung bürgerschaftlichen Engagements begreift, umso höher wird die Notwendigkeit, den Stadtentwicklungsfonds in entsprechende öffentliche Debatten einzubetten.
- > Auch mit Blick auf die Einbindung der Stadt Leipzig ist es wesentlich, ob der Fonds mit öffentlichen oder mit privaten Geldern ausgestattet wird. Die Aufgaben und die Rolle der Stadt Leipzig ergeben sich dabei im Wesentlichen aus den vorstehenden Überlegungen. Sie werden hier nochmals zusammengefasst: Der Stadt kommt in dem Fondskonstrukt eine Doppelrolle zu. Zum einen ist sie Anleger –

oder kann es sein. Zum anderen ist sie Initiator des Fonds. Die oben beschriebenen Aufgaben des Advisory Boards („Anlegerbeirat“) nimmt im privaten Teilfonds nicht die Stadt Leipzig wahr. Hier sollten stattdessen die privaten Anleger Mitglieder für einen Beirat wählen und entsenden. Die Stadt Leipzig unterstützt die Beiratsdiskussionen, indem sie stadtentwicklungspolitische Aufgaben benennt und die Beiratsdiskussion fachlich unterstützt.

- > Der Aufbau eines Stadtentwicklungsfonds als lokaler „ethischer“ Investmentfonds mit Fokus auf unterschiedliche Stadtentwicklungsaufgaben ist auch unabhängig von EU-Regularien und dadurch vorgegebenen Kompetenzverteilungen möglich. Eine entscheidende Voraussetzung dürfte jedoch sein, dass der Aufbau dieses Teilfonds von Beginn an nicht als in kommunaler Verantwortung stehend konzipiert wird, sondern in eine entsprechende zivilgesellschaftlich verankerte Initiative eingebettet ist. Sich gegenseitig stützende Initiativen sind aus folgenden Richtungen denkbar: (1) Eine lokal fokussierte Bank könnte es als Teil ihres gesellschaftlichen Engagements (corporate citizenship) verstehen, einen derartigen Fonds aufzubauen und zu betreiben. Die vorhandene Banklizenz bietet die rechtliche Basis dazu. (2) Leipziger Unternehmen und Stiftungen (auch Bürgerstiftung) könnten das Modell im Rahmen ihres gesellschaftlichen Engagements unterstützen. Die Unterstützung kann dabei sowohl ideeller wie auch organisatorischer und finanzieller Natur sein (Haftungszusagen, Ersteinlage, Zusage von laufenden Beiträgen zur Deckung unrentierlicher Kosten/Betriebskosten). (3) Ein unterstützendes Engagement der Stadt Leipzig kann vergleichbar angelegt sein. Denkbar ist auch eine Zusage, den Anlagebetrag von Kleinanlegern in einem begrenzten Zeitraum durch eine dazu proportionale Einlage aufzustocken (z. B. zu verdoppeln).
- > Die Förderung von Stadtentwicklungsinitiativen und Stadtentwicklungsprojekten ist nicht allein mit Finanzierungsangeboten zu bewerkstelligen. Denn oftmals sind die Projektträger relativ unerfahren. Dies trifft z. B. auf Baugruppen oder auch auf Eigentümerkooperationen im Quartier zu. Auf der anderen Seite wird auch das Management des Stadtentwicklungsfonds bisweilen mit der Beurteilung von sehr spezialisierten Projekten überfordert sein. Von daher sollte als Bestandteil der organisatorischen Architektur des Stadtentwicklungsfonds ein komplementär agierendes Kompetenzzentrum mit beratenden Aufgaben aufgebaut werden.

7 Fazit der Machbarkeitsstudie

Die Beschäftigung mit dem Thema der alternativen Finanzinstrumente ist in Zeiten degressiver Fördermittelausstattung unerlässlich. Die Leipziger Machbarkeitsstudie (Stadt Leipzig 2015: 50) stellte fest, dass der Aufbau eines Stadtentwicklungsfonds hochkomplex und nur in vielen Teilschritten zu bewerkstelligen ist. Entscheidend ist der Aufbau wirksamer und mit den erforderlichen Ressourcen ausgestatteter Arbeitsstrukturen. Die Einbeziehung spezieller externer Fachkompetenzen – wie Finanzkompetenz (z. B. Sparkasse) und Rechtskompetenz – ist erforderlich. Projekte, die der Stadtentwicklungsfonds unterstützen kann, müssen den stadtentwicklungspolitischen Zielen und den Investitionsleitlinien der Stadt folgen. Ein Stadtentwicklungs-

fonds kann sich aus verschiedenen Finanzquellen speisen. Kapitalgeber können die EU, der Bund, der Freistaat Sachsen, die Stadt, aber auch private Anleger sein. Diese Kapitalgeber weisen allesamt verschiedene Bedingungen für ihren Einsatz auf. Die Studie beschreibt für einen Stadtentwicklungsfonds verschiedene Produkte: Darlehen, Bürgschaften und Beteiligungen. In Simulationsrechnungen (Stadt Leipzig 2015: 25 ff.) wird deutlich, dass bei einem risikobehafteten Projektportfolio Zuschüsse notwendig sind, die Kapitalanleger auf Rendite verzichten müssen und/oder die Projektträger höhere Zinsen tragen müssen. Damit der Fonds nicht aufgezehrt wird, müssen Maßnahmen zur Risikoabfederung getroffen werden.

8 Aktueller Stand und Perspektiven

Die Machbarkeitsstudie hat der Stadt Leipzig (Stadt Leipzig 2015: 49 f.) mögliche Richtungen für einen Stadtentwicklungsfonds vorgegeben, aber auch noch erheblichen Klärungsbedarf aufgezeigt. Vergleichbare, erfolgreiche Beispiele und Erfahrungsträger oder Kooperationspartner konnten in Deutschland noch nicht identifiziert werden.

Die Rahmenbedingungen in Leipzig sind aktuell bestimmt durch schnelles Stadtwachstum, hohe Marktdynamik, geringe Bauzinsen, steigende Bau- und Bodenpreise sowie Zeit- und Handlungsdruck bei der Vorbereitung und Umsetzung von Projekten. Unter diesen Bedingungen wäre sicher ein (bereits bestehender) Stadtentwicklungsfonds zielführend einsetzbar, aber der Aufbauprozess eines solchen Fonds wird dadurch erschwert. Unter verschiedenen Prämissen wird die Idee im Moment in kleinen Schritten weiterverfolgt:

- > Zum Wiedereinsatz von Landes- bzw. EU-Mitteln hat die Stadt Leipzig mit dem Freistaat Sachsen Kontakt aufgenommen und wird Gespräche zu den aus dem JESSICA-Projekt „Revitalisierung Lindenauer Hafen“ aus der Förderperiode 2007–2013 zurückfließenden Mitteln führen.
- > Die Stadtpolitik Leipzigs hatte im Doppelhaushalt 2017/2018 für die Entwicklung eines Stadtentwicklungsfonds städtische Gelder in Höhe von 400.000 € bereitgestellt (Stadt Leipzig 2017: 1046 f.). Ob auch für den Zeitraum 2019/2020 Mittel eingestellt werden, wird im derzeit laufenden Haushaltsplanungsprozess entschieden.

Von entscheidender Bedeutung für die Installation und den Einsatz eines Stadtentwicklungsfonds (auch wenn ausschließlich städtische Mittel eingesetzt werden) ist die Entwicklung geeigneter Projekte – Hand in Hand mit dem Aufbau des Fonds und seiner Regularien. Dies ist in der Praxis nicht einfach. Insbesondere ist es eine Herausforderung, das Gemeinwohl- und Förderinteresse zu definieren sowie schnell genug zu sein, um am aktuell sehr dynamischen und immer enger werdenden Markt in Leipzig noch wirksam werden zu können. Die Einrichtung und Steuerung eines großen Fonds mit unterschiedlichsten Geldgebern und kommunaler Beteiligung ist für die Stadt Leipzig derzeit nicht realistisch.

Literatur

- Albers, H.-H. (2011): Corporate Urban Responsibility. Die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen in der Stadtentwicklung. Frankfurt am Main.
- Albers, H.-H.; Hartenstein, F. (Hrsg.) (2017): CSR und Stadtentwicklung. Unternehmen als Partner für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Berlin.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2007): LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt.
https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nationale_Stadtentwicklung/leipzig_charta_de_bf.pdf (13.07.2018).
- EIB – Europäische Investitionsbank (Hrsg.) (2010): JESSICA – UDF Typologies and Governance Structures in the context of JESSICA implementation. Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas.
http://www.eib.europa.eu/attachments/documents/jessica_horizontal_evaluation_study_udf_en.pdf (18.05.2014).
- Stadt Leipzig (2009a): Leipzig 2020 Integriertes Stadtentwicklungskonzept (SEKo).
https://www.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.6_Dez6_Stadtentwicklung_Bau/61_Stadtplanungsamt/Stadtentwicklung/Stadtentwicklungskonzept/SEKo_Pdfs/SEKo_Langfassung_ohne_Karten.pdf (13.07.2018).
- Stadt Leipzig (2009b): Leipzig 2020 Integriertes Stadtentwicklungskonzept (SEKo).
https://www.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.6_Dez6_Stadtentwicklung_Bau/61_Stadtplanungsamt/Stadtentwicklung/Stadtentwicklungskonzept/SEKo_Pdfs/SEKo_BlaueReihe_50_Web.pdf (03.08.2018).
- Stadt Leipzig (2012): Auswertung der Online-Befragung zur Strategie der städtischen Finanzpolitik auf der Internetseite leipzig-weiter-denken.de von September – Dezember 2012.
https://www.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.6_Dez6_Stadtentwicklung_Bau/61_Stadtplanungsamt/Stadtentwicklung/Leipzig_weiter_denken/Nachhaltiger_Finanzhaushalt/Online-Befragung_Finzen.pdf (07.08.2018).
- Stadt Leipzig (2015): Leipziger Expertenrat „Nachhaltige Finanzinstrumente der Stadtentwicklung“ – Local Support Group im Rahmen des URBACT-Netzwerks CSI Europe. Endbericht. Leipzig (unveröffentlicht).
- Stadt Leipzig (o. J.): Netzwerk Leipziger Freiheit.
<https://www.netzwerk-leipziger-freiheit.de/> (13.07.2018).

Autor

Bernhard Fallner (*1964) ist Dipl. Geograph sowie Gründer und Geschäftsführer von Quaestio – Forschung & Beratung in Bonn. Seit mehr als zwanzig Jahren beschäftigt er sich in einer Vielzahl von Projekten mit Stadt- und Regionalentwicklungsfragen.

Colin Beyer (*1988) absolvierte 2015 seinen Master am Geographischen Institut der Universität Bonn mit der Arbeit „Stadtentwicklungsfonds im europäischen Vergleich – Analyse eines neuen Instruments der Stadtentwicklung“. Darin setzte er sich mit den Stadtentwicklungsfonds in Manchester und Den Haag auseinander (siehe Beitrag in diesem Band). Seit 2010 arbeitet er bei Quaestio – Forschung & Beratung und bearbeitete dort u. a. die Machbarkeitsstudie für einen Stadtentwicklungsfonds für die Stadt Leipzig.

Margrit Beier (*1985) ist Dipl.-Verwaltungswirtin (FH) und absolviert derzeit ein berufsbegleitendes Master-Studium in Urban Management an der Universität Leipzig. Sie ist derzeit als Sachbearbeiterin im Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförde-

rung der Stadt Leipzig tätig und dort für das Projekt- und Finanzmanagement von transnationalen Projekten zuständig. Perspektivisch wird sie im Referat Digitale Stadt der Stadt Leipzig tätig sein.

Ute Gläser (*1963), Master of Science in Urban Management, ist seit über 20 Jahren in der kommunalen Stadterneuerung und in interkommunalen wie institutionsübergreifenden Arbeitsgruppen tätig. Als Abteilungsleiterin für Fördermittel/Finanzen im Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung der Stadt Leipzig beschäftigt sie sich aktuell u. a. mit dem Einsatz von Fördermitteln zur Stadtentwicklung- und Wohnungsbauförderung aus Programmen von Bund, Land und EU und der Entwicklung und Mitgestaltung neuer Förder- und Finanzierungsinstrumente für die Stadt Leipzig.

KURZFASSUNG / ABSTRACT

Stadtentwicklungsfonds

Ein neues Instrument zur Unterstützung nachhaltiger Stadtentwicklung?

In der Europäischen Union werden seit über zehn Jahren Stadtentwicklungsfonds als Finanzierungsinstrument diskutiert, erprobt und umgesetzt. Sie ergänzen das Repertoire klassischer Finanzhilfen und sollen stadtentwicklungspolitisch relevante Vorhaben unterstützen, deren öffentliche oder private Finanzierung nicht gewährleistet ist. Die Bandbreite der geförderten Projekte umfasst Vorhaben der Flächenentwicklung (z.B. Revitalisierung von Brachflächen), des Neubaus und der Sanierung von Gebäuden, der Infrastrukturentwicklung sowie Maßnahmen zur Aufwertung von Stadtquartieren mit besonderem Erneuerungsbedarf.

In dieser Veröffentlichung der Arbeitsgruppe „Stadtentwicklungsfonds“ der LAG Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) wird der Frage nachgegangen, inwieweit Stadtentwicklungsfonds ein neues Instrument zur Unterstützung einer nachhaltigen Stadtentwicklung sind. Erkenntnisse und Erfahrungen aus Europa und Deutschland zu strukturellen Bedingungen und praktischen Umsetzungen werden zusammengetragen und an konkreten Fallstudien diskutiert. Dabei werden sowohl Erfolgsfaktoren als auch Hemmnisse aufgezeigt.

Schlüsselwörter

Stadtentwicklung – Stadtentwicklungsfonds (SEF) – revolvingierende Finanzierungsinstrumente – ABC-Modell – JESSICA-Initiative

Urban Development Funds

A new instrument to support sustainable urban development?

Urban Development Funds as a financial instrument have been discussed, tested and implemented in the European Union for over ten years. They complement the repertoire of classical grants and are intended to support projects relevant to urban development policies which cannot be guaranteed by public or private funding. The range of projects supported includes land development (e.g. revitalisation of brownfield sites), new construction and renovation of buildings, infrastructure development and measures to upgrade urban areas in particular need of renewal.

This publication by the working group on Urban Development Funds of the regional forum Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein of the Academy for Spatial Research and Planning (ARL) considers the extent to which Urban Development Funds are a new instrument for supporting sustainable urban development. Knowledge and experience from Europe and Germany on structural conditions and practical implementation are gathered and discussed using concrete case studies. Both success factors and obstacles are identified.

Keywords

Urban Development – Urban Development Fund (UDF) – Revolving Financial Instruments – ABC-Model – JESSICA-Initiative

In der Europäischen Union werden seit über zehn Jahren Stadtentwicklungsfonds als Finanzierungsinstrument diskutiert, erprobt und umgesetzt. Sie ergänzen das Repertoire klassischer Finanzhilfen und sollen stadtentwicklungspolitisch relevante Vorhaben unterstützen, deren öffentliche oder private Finanzierung nicht gewährleistet ist. Die Bandbreite der geförderten Projekte umfasst Vorhaben der Flächenentwicklung (z. B. Revitalisierung von Brachflächen), des Neubaus und der Sanierung von Gebäuden, der Infrastrukturentwicklung sowie Maßnahmen zur Aufwertung von Stadtquartieren mit besonderem Erneuerungsbedarf.

In dieser Veröffentlichung der Arbeitsgruppe „Stadtentwicklungsfonds“ der LAG Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) wird der Frage nachgegangen, inwieweit Stadtentwicklungsfonds ein neues Instrument zur Unterstützung einer nachhaltigen Stadtentwicklung sind. Erkenntnisse und Erfahrungen aus Europa und Deutschland zu strukturellen Bedingungen und praktischen Umsetzungen werden zusammengetragen und an konkreten Fallstudien diskutiert. Dabei werden sowohl Erfolgsfaktoren als auch Hemmnisse aufgezeigt.



Die ARL ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Akademie für Raumforschung und Landesplanung · arl@arl-net.de · www.arl-net.de
ISBN 978-3-88838-421-9 (PDF-Version) · ISBN 978-3-88838-422-6 (Print-Version)

