ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Mensing, Klaus

Book Part

Revitalisierung des Immobilienbestandes in Klein- und Mittelstädten durch einen revolvierenden Stadtentwicklungsfonds

Provided in Cooperation with:
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Mensing, Klaus (2019) : Revitalisierung des Immobilienbestandes in Klein- und Mittelstädten durch einen revolvierenden Stadtentwicklungsfonds, In: Nischwitz, Guido Andreas, Verena (Ed.): Stadtentwicklungsfonds: Ein neues Instrument zur Unterstützung nachhaltiger Stadtentwicklung?, ISBN 978-3-88838-421-9, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 123-135, https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-4219078

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/197775

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.

http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

AKADEMIE FÜR
RAUMFORSCHUNG UND
LANDESPLANUNG

Mensing, Klaus:

Revitalisierung des Immobilienbestandes in Klein- und Mittelstädten durch einen revolvierenden Stadtentwicklungsfonds

urn:nbn:de:0156-4219078

CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 123 bis 135

Aus:

Nischwitz, Guido; Andreas, Verena (Hrsg.):
Stadtentwicklungsfonds. Ein neues Instrument zur Unterstützung nachhaltiger Stadtentwicklung?

Hannover 2019

Arbeitsberichte der ARL 26

Die ARL ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Klaus Mensing

REVITALISIERUNG DES IMMOBILIENBESTANDES IN KLEIN- UND MITTELSTÄDTEN DURCH EINEN REVOLVIERENDEN STADTENTWICKLUNGSFONDS[1]

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 „Verwahrloste Immobilien" des Bundesumweltministeriums (BMUB) von 2014, insbesondere Kap. 2.

Für diese Fälle existieren derzeit keine adäquaten Förderprogramme. Daher könnte ein revolvierender 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 Geschäftsimmobilie 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 verwahrlosten Immobilien – Schrottimmobilien" 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 revolvierenden Stadtentwicklungsfonds skizziert und bezüglich der „Praxistauglichkeit" auf Landkreisebene näher dargestellt.

2 Die Ziele eines revolvierenden 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 revolvierenden 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 revolvierenden Stadtentwicklungsfonds.[3]

Die wichtigsten Ziele des SEF sind der niedrigschwellige 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 vorbereitenden 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 revolvierenden 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 revolvierenden 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 (revolvierend).

3 Ein vergleichbarer Ansatz ist der 2017 gestartete „Revolvierende Rückbaufonds der VoglerRegion" (LK Holzminden), 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, mithin 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.

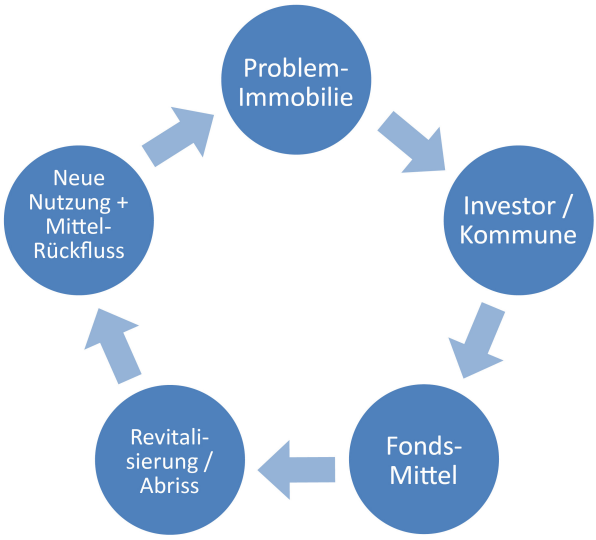

Abb. 1: Revolvierender Kreislauf / Quelle: eigene Darstellung

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"-Förderung[4] 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 niedrigschwelliges Förderprogramm des Landkreises Osnabrück (ohne revolvierenden 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 Landkreis[6] 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 angenommen 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 Kofinanzierung. 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.

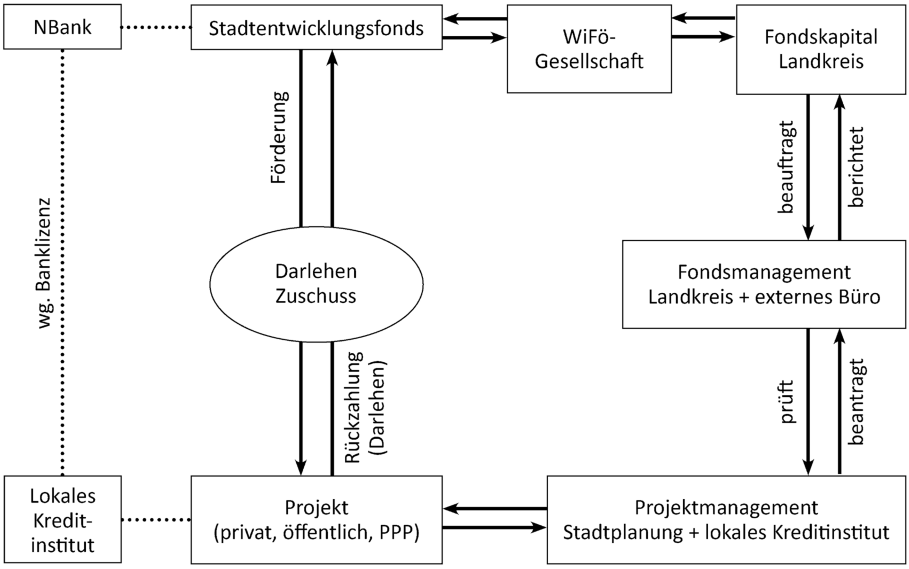

Abb. 2: Modellhafter Aufbau eines Stadt-/Ortsentwicklungsfonds / Quelle: eigene Darstellung

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 langfristig 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): Verwahrloste Immobilien. Ein Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien – „Schrottimmobilien". Berlin.
Hauschild, A.; Mensing, K.; Priebs, 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.*