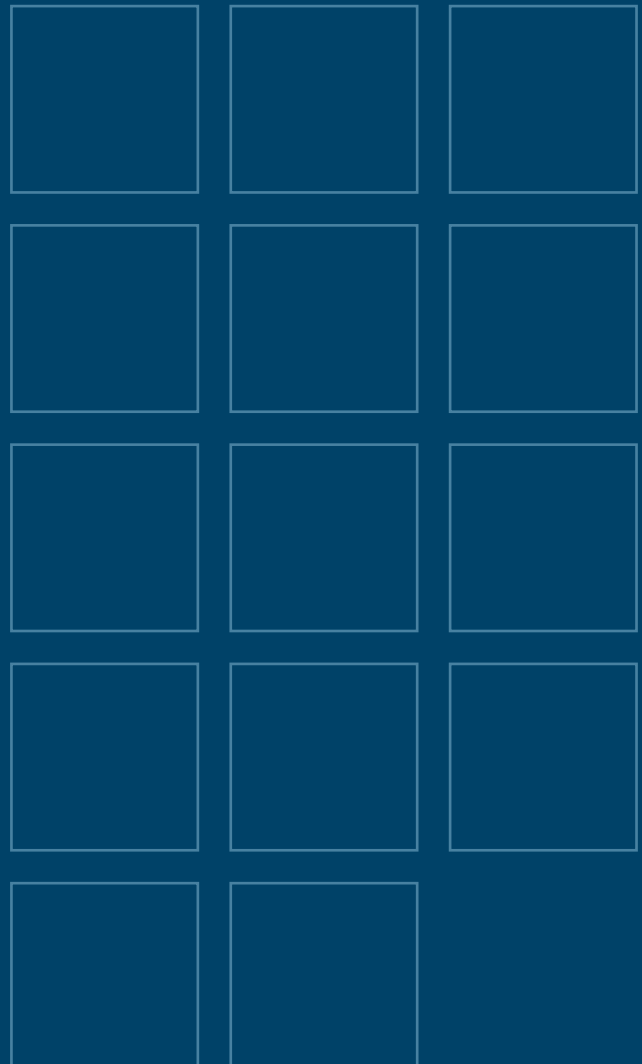




Stadt- entwicklungs- fonds in Deutschland

Ein ExWoSt-Forschungsfeld



Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) ist ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Eine gute Basis

Sehr geehrte Leserin,
sehr geehrter Leser,

zum fünften Geburtstag der europäischen JESSICA-Initiative – sie wurde am 15.10.2005 von der damaligen Kommissarin Hübner gestartet – ist das ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtentwicklungsfonds in Deutschland“ auf die Zielgerade gelangt. In fünf Modellvorhaben haben wir gemeinsam versucht, reale Beispiele für Stadtentwicklungsfonds zu formen – als eine gute Basis für den Aufbau einer zusätzlichen Säule der Finanzierung und Förderung nachhaltiger Stadtentwicklung in Deutschland. Ursprünglich war es unser Ziel, erste Fonds zu implementieren und Erfahrungen zur Wirksamkeit dieses neuen Instrumentes zu sammeln. Dies war in der Projektlaufzeit mit ihren extremen Umfeldbedingungen aber nicht zu erreichen. Insbesondere die förderpolitischen Auswirkungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise haben die Entwicklung und Einführung von Stadtentwicklungsfonds stark gehemmt. Die Komplexität der Materie selbst tat ein Übriges dazu.

Bis zur Krise war der Optimismus groß, revolvingierende Finanzierungsinstrumente und sogar Kapital institutioneller Anleger zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung nutzen zu können. Die neue Situation war aber eher durch Zurückhaltung geprägt: Zum einen hat die Umsetzung der Konjunkturprogramme die Verwaltungskapazitäten gerade der Städte und Gemeinden an ihre Grenzen gebracht – für JESSICA fehlte schlicht die Zeit. Zum anderen verloren Darlehen, Garantien und Beteiligungen plötzlich ihre Wettbewerbsfähigkeit

– Zuschussförderung dominierte die Szenerie. Es ist aber auch festzuhalten, dass z.T. offene Rechtsfragen zu Verunsicherungen in den Modellvorhaben führten oder nach europäischen Rückmeldungen Anpassungen zunächst von Brüssel akzeptierter Fondsmodelle notwendig wurden.

Nun stimmt es unbedingt, dass eine gute Idee für ihren Erfolg auch den richtigen Augenblick braucht! So könnte man sagen: Mit Blick auf die Wirtschafts- und Finanzkrise war dieser Zeitpunkt nicht gegeben. Der Blick auf das förderpolitische Umfeld der Stadtentwicklung zeigt jedoch ein etwas anderes Bild: Das Abschmelzen der Städtebauförderung bei gleichzeitig stetig steigendem Investitionsbedarf zur Modernisierung unserer Städte bietet einen optimalen Anknüpfungspunkt für den Einstieg in Stadtentwicklungsfonds in Deutschland. Diese Fonds hätten das Potenzial, ergänzend zur Städtebauförderung auch gezielt privates Kapital in die städtische Modernisierung zu lenken – also Investitionen bei zugleich rückläufiger öffentlicher Förderung zu sichern.

Auch wenn in den zweieinhalb Jahren Arbeit im Forschungsfeld kein Durchbruch bei den Stadtentwicklungsfonds erreicht worden ist, so ist doch eine ausgezeichnete Basis gelegt. Rechtliche Details sind geklärt, umsetzbare Fondsmodelle, die Europäische Strukturfondsmittel nutzen, aber auch Fondskonzepte, die nur auf nationale Mittel zurückgreifen, liegen vor. Auch nimmt das Denken jenseits traditioneller Förderwege schrittweise Konturen an.

In dieser letzten Ausgabe der ExWoSt-Informationen zu „Stadtentwicklungsfonds in Deutschland“ finden Sie einen kurzen Überblick über die Planungs- und Arbeitsstände der Modellvorhaben sowie über verschiedene Governance-Modelle für Stadtentwicklungsfonds. Außerdem freue ich mich, dass wir Herrn Thomas Lennertz, Geschäftsführer der BahnflächenEntwicklungsgesellschaft NRW mbH gewinnen konnten, für dieses Heft den Impuls von außen zu formulieren.

Ich hoffe, Sie fühlen sich auch mit diesem Heft gut über Stadtentwicklungsfonds informiert. Der Abschlussbericht zum gesamten Forschungsfeld wird derzeit als BMVBS Online-Publikation vorbereitet und im Sommer 2011 im Internet des BBSR veröffentlicht werden.

Zum Abschluss möchte ich allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Forschungsfeldes für ihr Engagement und die kluge Arbeit an dem schwierigen Thema danken. Ein besonderer Dank für die enge Kooperation gilt der Europäischen Investitionsbank.

Wir alle sind überzeugt, dass der Abschluss dieses Projektes keineswegs das Ende der Fondsidee für die Stadtentwicklung bedeutet – lassen auch Sie das Thema nicht aus den Augen.



Ihr

DR. PETER JAKUBOWSKI

Ausgabe
35/3 - 05/2011

- 04 Vor Ort**
Die Modellvorhaben
- 04** Brandenburg
- 05** Hamburg
- 06** Nordrhein-Westfalen
- 07** Rheinland-Pfalz
- 08** Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)
- 09 Forschung**
Governance-Modelle zur Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds
- 12 Impuls**
Flächenentwicklung mit revolvingem Mitteleinsatz bei der Bahnflächen-Entwicklungsgesellschaft NRW
- 16 Impressum**

Stadtentwicklungsfonds Brandenburg

Ansprechpartner

InvestitionsBank des Landes Brandenburg (ILB)

Unternehmenssteuerung

Tillmann Stenger

Steinstraße 104–106

14480 Potsdam

Tel.: 0331 660 0

tillmann.stenger@ilb.de

Das Land Brandenburg hat die europäische JESSICA-Initiative aktiv aufgegriffen und als erstes Land in Deutschland einen an den spezifischen Bedingungen in Brandenburg ausgerichteten Stadtentwicklungsfonds eingerichtet. Mit dem Stadtentwicklungsfonds sollte eine höhere Flexibilität der Finanzierungsinstrumente für die Stadtentwicklung erreicht und über das revolvingierende Element des Fonds ein auch langfristig nutzbares Instrument entwickelt werden. Mit dem Fonds werden insbesondere folgende Ziele verfolgt:

- Einrichtung eines revolvingierenden Fonds für Projekte im Rahmen der nachhaltigen Stadtentwicklung über das Ende der laufenden EFRE-Strukturfondsperiode hinaus
- Verstärkte Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit der geförderten Projekte
- Mobilisierung weiterer öffentlicher und privater Mittel für Projekte der nachhaltigen Stadtentwicklung

Zur Umsetzung wurde im Auftrag des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL) der EFRE-Stadtentwicklungsfonds bei der InvestitionsBank des Landes Brandenburg (ILB) eingerichtet. Aus dem Stadtentwicklungsfonds sollen Darlehen an Kommunen für Projekte im Rahmen Integrierter Stadtentwicklungskonzepte (INSEK) ausgereicht werden.

Der Stadtentwicklungsfonds Brandenburg wurde mit einer Kapitaleinlage von 20 Mio. Euro gegründet. Drei Viertel der Einlagen (15 Mio. Euro) sind EFRE-Mittel, die übrigen 5 Mio. Euro stellen entsprechend die Kofinanzie-

rung dar, die von der ILB als Darlehen in den Fonds eingebracht worden ist; die ILB refinanziert dieses Darlehen über die Europäische Investitionsbank (EIB). Die Einrichtung des Fonds erfolgte Mitte 2009 als gesonderter Finanzierungsblock innerhalb der ILB. Die Bank übernimmt auch treuhänderisch das Fondsmanagement. Der Fonds vergibt ausschließlich Darlehen an Kommunen und kommunale Gesellschaften. Die Laufzeit der Darlehen beträgt maximal 10 Jahre, wobei zu Beginn der Förderung tilgungsfreie Anlaufjahre vereinbart werden können.

Der Stadtentwicklungsfonds Brandenburg ist mit seinen Aktivitäten auf 15 Städte ausgerichtet, die ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept aufgestellt haben und im Rahmen eines Wettbewerbs ausgewählt wurden. Damit ist die räumliche Förderkulisse des Stadtentwicklungsfonds identisch mit der aktuellen Kulisse für die EFRE-Zuschussförderung. Derzeit werden über den Fonds zwei Projekte gefördert: Zum einen das Haus der Bildung und Technologie in Schwedt an der Oder (Gesamtkosten 1,9 Mio. Euro für den Umbau einer ehemaligen Betriebsberufsschule, davon 440 000 Euro als Darlehen) und zum anderen der Bismarckturm (159 000 Euro für die Sanierung) in Spremberg. Darüber hinaus wurde ein weiterer Antrag auf Förderung durch den Stadtentwicklungsfonds für die Renovierung und Umnutzung des Bahnhofsgebäudes in Brandenburg an der Havel gestellt.

Die Besonderheiten des Modellvorhabens „Stadtentwicklungsfonds Brandenburg“ liegen

- in der fördertechnischen Zweiteilung des Landes in Bezug auf die eingelegten Fondsmittel: 13,07 Mio. Euro müssen in den Nordosten des Landes fließen (BIP < 75% des EU-Durchschnitts), 6,93 Mio. Euro in den Südwesten (BIP > 75% des EU-Durchschnitts);
- in der Zielsetzung der Verwendung der EFRE-Mittel: als einziges der Modellvorhaben fällt Brandenburg unter das Ziel „Konvergenz“;
- in der angebotsorientierten Einrichtung des Stadtentwicklungsfonds, ohne vorherige detaillierte Abstimmung auf potenziell zu fördernde Projekte;
- in der geplanten Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds „der zweiten Generation“, der aus den aus den Projekten zurückfließenden Mitteln gespeist wird und – basierend auf den Erfahrungen der ersten Umsetzungsphase – die Förderinstrumente und Zielgruppen ggfs. erweitert.



Quelle: FIRU mbH

Stadtentwick- lungsfonds Hamburg

Ansprechpartner

*Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Wohnen,
Stadterneuerung und Bodenordnung*

Willi Rickert

Wexstraße 7

20355 Hamburg

Tel.: 040 42840 0

willi.rickert@bsu.hamburg.de

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat im Rahmen eines Modellvorhabens einen revolvierenden Stadtentwicklungsfonds entwickelt, der als neues Instrument in der Stadtteilentwicklung komplementär zur bestehenden Zuschussförderung wirken soll. Über den Einsatz von Fondsmitteln für rentierliche Projektteile könnten insgesamt mehr Impulse für die Stadtteilentwicklung in Hamburg wirksam werden, da so die Möglichkeit eröffnet wird, Zuschussmittel einzusparen, die anderweitig gezielt für nicht rentierliche Maßnahmen verwendet werden können.

Es ist angedacht, die Fondsmittel hamburgweit in Gebieten der integrierten Stadtteilentwicklung einzusetzen, um die begrenzten Fördermittel zu konzentrieren und die Kombination mit weiteren öffentlichen, der Stadtteilentwicklung gewidmeten Mitteln zu ermöglichen.

Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) der Freien und Hansestadt Hamburg übernahm die inhaltliche Federführung bei der Entwicklung der Konzeption des Stadtentwicklungsfonds Hamburg. Im Rahmen einer Arbeitsgruppe zur Fondsentwicklung waren darüber hinaus weitere Akteure intensiv in den Entwicklungsprozess eingebunden. Die Behörde für Wirtschaft und Arbeit war als EFRE-Verwaltungsbehörde beteiligt. Fragestellungen der Projektförderung und der Entwurf von entsprechenden Richtlinien wurden von der Johann Daniel Lawaetz-Stiftung bearbeitet. Als finanzwirtschaftlicher Partner stand die Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt (WK) der Arbeitsgruppe zur Seite. Der gesamte Prozess wurde vom Institut für Nach-

haltiges Projektmanagement moderiert. Zudem waren die Europäische Investitionsbank (EIB), die Siedlungs-Aktiengesellschaft Hamburg (SAGA) sowie die Gesellschaft für Wohnen und Bauen (GWG) in die Arbeiten eingebunden.

Es standen mehrere Fondsmodelle zur Diskussion. In Abhängigkeit zum gegebenen Rechtsrahmen, zur Komplexität der Verwaltungsverfahren und zur Unsicherheit bezüglich verfügbarer Haushaltsmittel wurde letztlich die Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds Hamburg mit einem Volumen von 5 Mio. Euro empfohlen. Die Kapitaleinlage soll vollständig aus Haushaltsmitteln der Freien und Hansestadt Hamburg geleistet werden, um gerade zu Beginn der Fondstätigkeit eine möglichst große Flexibilität bei minimierten Berichts- und Prüfungspflichten zu erreichen. Das Fondskonzept ist jedoch so strukturiert, dass künftig zusätzliche Mittel aus dem EFRE oder private Finanzeinlagen (z.B. Stiftungskapital) in den Fonds eingelegt werden können.

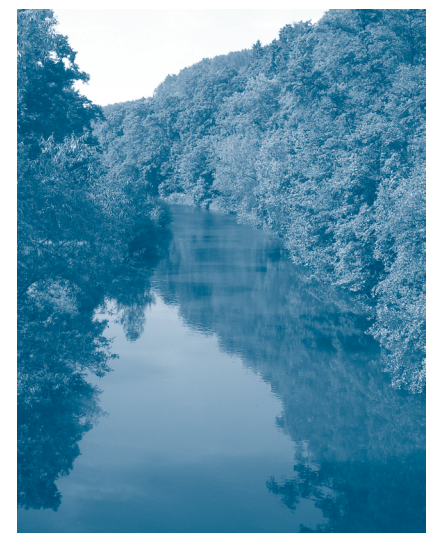
Der Fonds soll im Zuge seiner Umsetzung als gesonderter Finanzierungsblock bei der Wohnungsbaukreditanstalt eingerichtet werden, die auch das Fondsmanagement übernehmen würde. Die Entscheidung über die Förderung eines Projektes durch den Stadtentwicklungsfonds Hamburg muss mit einem Beirat, der sich aus Vertretern der „betroffenen“ Behörden Hamburgs zusammensetzt, abgestimmt werden. Der Fonds soll zunächst nur Darlehen vergeben. Es ist vorgesehen, dass gleichermaßen öffentlich wie auch privat getragene Projekte eine Förderung durch den

Stadtentwicklungsfonds beantragen können.

Der für Anfang 2011 geplante Start des Fonds musste aufgrund der vorgezogenen Bürgerschaftswahlen verschoben werden. Dabei ist noch nicht abzusehen, ob die als Kapitaleinlage eingeplanten freien Mittel des Stadtstaates zu einem späteren Zeitpunkt noch zur Verfügung stehen werden.

Die Besonderheiten des Modellvorhabens Stadtentwicklungsfonds Hamburg sind:

- Fondsstart ausschließlich mit Landesmitteln (ohne EFRE). Die Förderrichtlinie wird jedoch den Bestimmungen zur Verwendung von EFRE-Mitteln angepasst, damit eine spätere Ergänzung des Fondskapitals durch EFRE-Mittel möglich ist.
- Weitgefächerte Antragsteller. Je nach Projekt können sowohl private als auch öffentliche oder öffentlich dominierte Organisationen Förderanträge an den Stadtentwicklungsfonds stellen.



Quelle: FIRU mbH

Stadtentwick- lungsfonds Nordrhein- Westfalen

Ansprechpartner
NRW.URBAN
Alexandra Fehlhaber
Mozartstraße 2a
52064 Aachen
Tel.: 0241 47019 0
alexandra.fehlhaber@nrw-urban.de

Ziel des Modellvorhabens in NRW war es, einen Stadtentwicklungsfonds als ein neues Instrument zur Förderung von Projekten der integrierten Stadtentwicklung einzuführen, das rückzahlbare Darlehen, Eigenmittel oder Garantien ergänzend zu Zuschüssen bereitstellt. Die zurückfließenden Mittel könnten mehrmals und über die aktuelle Förderperiode hinaus für Projekte der Stadtentwicklung eingesetzt werden (revolvierender Fonds).

Im Rahmen einer eng kooperierenden Arbeitsgruppe waren an der Entwicklung des Stadtentwicklungsfonds in NRW unterschiedliche Partner beteiligt: das Ministerium für Bauen und Verkehr (MBV) sowie das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (MWME), das als Verwaltungsbehörde für das NRW EU-Ziel 2-Programm verantwortlich ist (zwischenzeitlich wurden beide Ministerien zum Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr – MWEBWV – fusioniert). Expertise in Fragen der konkreten Projektentwicklung hat NRW.URBAN (ehemals LEG Stadtentwicklung) in die Arbeitsgruppe eingebracht. Das finanzwirtschaftliche Know-how wurde durch die NRW.BANK beigesteuert. Unterstützt wurde das Projekt zudem durch die Europäische Investitionsbank (EIB).

Der Einsatz des Stadtentwicklungsfonds NRW soll gemäß den Vorgaben des Operationellen Programms zur Verwendung der EFRE-Mittel in der aktuellen Förderperiode primär im Ruhrgebiet und im Bergischen Städtedreieck sowie landesweit in anerkannten städtischen Problemgebieten erfolgen. In diesen Gebieten wird

der größte stadtentwicklungspolitische Handlungsbedarf gesehen.

Der geplante Stadtentwicklungsfonds soll ausschließlich Darlehen an öffentliche und private Projektträger vergeben. Die Detailkonditionen für die Förderdarlehen des Fonds sind bislang noch nicht festgelegt worden.

In der Konzeptphase ist für den Stadtentwicklungsfonds NRW eine Kapitaleinlage von insgesamt 50 Mio. Euro vorgesehen worden. Unabhängig vom absoluten Fondsvolumen sollen für den Fonds 50 % durch EFRE-Mittel aufgebracht und die entsprechende Kofinanzierung von der NRW.BANK über die Vergabe eines Darlehens übernommen werden. Der Fonds soll als gesonderter Finanzierungsblock innerhalb der NRW.BANK eingerichtet werden. Die Bank würde zudem auch das Fondsmanagement übernehmen. Entscheidungen über Projektförderungen durch den Stadtentwicklungsfonds würden nach dem Konzept durch einen Förderbeirat bestehend aus Vertretern des MWEBWV und der kommunalen Spitzenverbände begleitet.

Beim Antragsverfahren soll nach öffentlichen und privaten Antragstellern differenziert werden: Kommunale Projektträger richten ihre Anträge direkt an die NRW.BANK. Private Projektträger stellen ihre Anträge über die Hausbank, wobei hier die Einpreisung eines Risikozuschlags zugelassen sein soll. Dieses zweigleisige Vorgehen ist nötig, da das Ausfallrisiko für die Kofinanzierung des Fonds durch die NRW.BANK nicht landesseitig abgesichert werden konnte.

Mit Blick auf die Ende 2010 nicht abschließend geklärte rechtliche Be-

wertung der Kofinanzierung sowie die knapper werdende Laufzeit des Stadtentwicklungsfonds wurde eine Reduzierung des Fondsvolumens auf 10 Mio. Euro diskutiert. Die für Ende 2010 geplante Einrichtung des Stadtentwicklungsfonds musste letztendlich verschoben werden.

Die Besonderheiten des Modellvorhabens Stadtentwicklungsfonds Nordrhein-Westfalen liegen in

- der Finanzierungsstruktur des Fonds über EFRE und ein Darlehen der NRW.BANK;
- der konsequenten Entwicklung des Stadtentwicklungsfonds auf Basis von identifizierten konkreten Projekten, deren Umsetzung mit der Einrichtung des Fonds begonnen werden kann und
- der Ausrichtung der Fondsförderung auf folgende Projekttypen:
 - Flächenentwicklung,
 - Finanzierung des Zwischenerwerbs von Flächen,
 - Finanzierung des Zwischenerwerbs von Gebäuden,
 - Hochbaumaßnahme: Sanierung/Neubau,
 - Hochbaumaßnahme: impulsgebende Einzelmaßnahme.



Quelle: FIRU mbH

Stadt- und Strukturentwick- lungsfonds Rheinland-Pfalz

Ansprechpartner

*Ministerium des Innern und für Sport, Abteilung 3 – Referat 336
Städtebauliche Entwicklung und Konversion
Prof. Jürgen Hiller, Vera Krupinski
Schillerplatz 3–5
55118 Mainz
Tel.: 06131 16 0
vera.krupinski@ism.rlp.de*

Im Modellvorhaben des Landes Rheinland-Pfalz zielt die Entwicklung eines Stadtentwicklungsfonds auf die Unterstützung strukturpolitischer Ziele des Landes. Zentrale Handlungsfelder sind hierbei die Formulierung strategischer Entwicklungsschwerpunkte in der Stadt- und Regionalentwicklung, die Stärkung benachteiligter Stadtquartiere, die Hebung individueller kommunaler Entwicklungspotenziale und die Sicherung der Daseinsvorsorge und der sozialen und infrastrukturellen Einrichtungen im ländlichen Raum.

Die Überlegungen zum Stadt- und Strukturentwicklungsfonds (SSEF) wurden maßgeblich vom Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz (ISM) vorangetrieben. Die Forschungsassistenz übernahm im Modellprojekt die Entwicklungsagentur des Landes Rheinland-Pfalz e.V. (EA), die für die Bearbeitung finanzwirtschaftlicher Fragestellungen die Deka Kommunal Consult mit einbezog.

Der Stadt- und Strukturentwicklungsfonds Rheinland-Pfalz soll die bisherigen Aktivitäten des Landes im Bereich der Städtebauförderung durch den Einsatz neuer Finanzierungsinstrumente ergänzen. Aufgrund der knapper werdenden öffentlichen Fördermittel dient der modellhafte Aufbau eines 2. Förderweges zur nachhaltigen Sicherung öffentlicher Investitionen. Zudem soll mit dem Fondsinstrument die betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise in Bezug auf Investitions- und Lebenszykluskosten zukünftiger Projekte weiterhin ausgebaut werden. Aufbauend auf den guten Erfahrungen im Handlungsfeld „Konversion“ und

vor dem Hintergrund des identifizierten hohen Investitionsbedarfs in den rheinland-pfälzischen Kommunen werden zunehmend Öffentlich-Private-Partnerschaften zur zielgerichteten Deckung des Investitionsbedarfs angestrebt. Der Fonds soll im gesamten Landesgebiet zum Einsatz kommen, wobei es derzeit noch offen ist, ob und wo die Landesregierung teilräumliche Schwerpunkte setzen wird. In der Diskussion stehen neben Schwerpunkten in der Stadtentwicklung in ober- und mittelzentralen Lagen auch clusterorientierte Strukturen, beispielsweise die Westpfalz, der Westerwald und der Hunsrück.

Im Modellvorhaben Rheinland-Pfalz bestehen derzeit noch keine konkreten Zusagen über Kapitalquellen für das zukünftige Fondskapital. Der Stadt- und Strukturentwicklungsfonds Rheinland-Pfalz soll allerdings so ausgerichtet sein, dass neben der Einlage von Landes- und ggf. EFRE-Mitteln in den Fonds langfristig auch private Kapitaleinlagen gewonnen werden können.

Zunächst ist die Vergabe von Darlehen aus dem Fonds beabsichtigt. Je nach Verlauf des zu erwartenden Finanzierungsflusses ist eine spätere Öffnung für andere Instrumente, wie Garantien und Eigenkapitalvergabe vorgesehen.

Der Fonds soll als gesonderter Finanzierungsblock im Haushaltsplan der Landesregierung aufgeführt werden. Es bleibt zu überprüfen, ob der Mitteleinsatz über eine Förderbank gesteuert wird. In Diskussionen mit den Akteuren des Modellvorhabens wurde von diesen deutlich gemacht, dass es von größter Bedeutung sei, eine politische Steuerungspriorität

für den Einsatz der Fondsmittel sicherzustellen.

Das Fondsmanagement kann die Förderbank übernehmen, bei der der Fonds eingerichtet ist. Die Entscheidung über die Förderanträge der Antragsteller soll in Abstimmung mit einem Beirat erfolgen. Dieser wird aus Vertretern der relevanten Ministerien und der kommunalen Spitzenverbände zusammengesetzt. Es sollen grundsätzlich öffentliche und private Projektträger die Möglichkeit haben, Förderanträge an den Stadt- und Strukturentwicklungsfonds zu stellen.

Im Entwicklungsprozess wurde deutlich, dass die Konstituierung einer entsprechenden Umsetzungsstruktur nach dem Modellvorhaben des Stadt- und Strukturentwicklungsfonds Rheinland-Pfalz (SSEF) kurzfristig nicht erfolgen wird. Aufgrund der noch nicht absehbaren Auswirkungen der Landtagswahl im März 2011 auf die politische Willensbildung und die verwaltungstechnischen Abläufe ist der weitere Entwicklungsprozess momentan offen.

Die Besonderheit des Modellvorhabens Stadt- und Strukturentwicklungsfonds Rheinland-Pfalz liegt in der gewünschten engen Verflechtung der geplanten Fondsaktivitäten mit der bisherigen Zuwendungspraxis (v.a. im Bezug zur Städtebauförderung).

KfW-Stadtentwicklungsfonds

Ansprechpartner

KfW Bankengruppe – Geschäftsbereich KfW Kommunalbank

Dr. Michael Schenk

Charlottenstraße 33/33a

10117 Berlin

Tel.: 030 20264 0

michael.schenk@kfw.de

Ziel des Modellvorhabens der KfW Bankengruppe war es, eine Konzeption für einen deutschlandweit agierenden Stadtentwicklungsfonds zu entwickeln. Dieser Fonds soll Stadtentwicklungsprojekte in öffentlich-privater Partnerschaft fördern, indem private Entwicklungs- bzw. Projektgesellschaften bzw. Investoren aus dem Fonds Eigenkapital erhalten. Gegenüber den Fondskonzepten der Länder, die bisher unterschiedliche Konzepte für Darlehensfonds entwickelt haben, konzentriert sich der KfW-Ansatz auf Eigenkapital- oder Mezzaninebeteiligungen, die zu Beginn des Modellvorhabens von der KfW als ein wichtiger Engpassfaktor bei der Finanzierung von Investitionen in die Stadtentwicklung identifiziert worden sind.

Die Initiative der KfW zielt allgemein darauf ab, einen komplementären Einsatz von Städtebauförderungsmaßnahmen (Zuschuss), Eigenkapital aus dem KfW-Stadtentwicklungsfonds und weiteren Förderdarlehen – möglicherweise aus Stadtentwicklungsfonds der Länder – zu ermöglichen und somit ein verbreitertes Spektrum finanzieller Förderinstrumente zur Stärkung städtischer Investitionen zu realisieren. Mit Hilfe dieser erweiterten Förderpalette bestünde für Investoren eine bessere Möglichkeit zu einer angemessenen Risikodiversifikation der von ihnen geplanten Stadtentwicklungsprojekte.

Neben der KfW als Träger dieses Modellvorhabens ist an der Entwicklung des Fonds hauptsächlich das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) beteiligt. Gemeinsam mit der KfW wurden zunächst direkte Fondseinlagen durch das BMVBS abgewogen und ab-

schließend verworfen. Darauf wurde in einem weiteren Schritt eine mögliche Einbindung der Europäischen Investitionsbank (EIB) als wichtiger Finanzierungspartner einer stärker auf private Fondseinlagen ausgerichteten Fondskonzeption erörtert. Entsprechende Gespräche werden im Laufe des Jahres 2011 weiter geführt. Über diese Akteure hinaus wurde die Maxwert Immobilienbewertungsgesellschaft mit der Entwicklung eines Rating-Tools für Projektanträge beauftragt.

In den konzeptionellen Überlegungen des Modellvorhabens wurde von einem Startvolumen des Fonds von ca. 100 Mio. Euro ausgegangen, das sich aus KfW-Eigenmitteln, ggf. einer Beteiligung der EIB und in einem späteren Stadium möglicherweise auch den Beiträgen privater Investoren zusammensetzt. Der Fonds soll als besonderes Finanzierungsinstrument der KfW aufgesetzt werden. Das Fondsmanagement könnte entweder durch die KfW oder durch einen externen Fonds-Manager übernommen werden.

Der KfW-Stadtentwicklungsfonds soll deutschlandweit Projekte über gezielte Eigenkapitalbeteiligungen fördern und dabei seinen räumlichen Schwerpunkt auf Grund- und Mittelzentren legen, aber auch in Großstädten aktiv werden. Im Gegensatz zu den Modellvorhaben der Länder, die z.T. auf eine EFRE-Einbindung in ihren Fonds zurückgreifen, unterliegt das Konzept des KfW-Fonds keinen spezifischen inhaltlichen Einschränkungen, was z.B. auch die sinnvolle Einbeziehung von Wohnprojekten zulässt.

Die Eigenkapitalbeteiligung des

KfW-Fonds auf Projektebene soll dabei zu gleichen Bedingungen wie beim privaten Investor erfolgen (paripassu), was nicht zuletzt den Vorteil der wettbewerbsrechtlich neutralen Konzeption des Fonds aufweist. Die Beteiligung des Fonds soll mindestens eine Mio. Euro und höchstens 10 Mio. Euro betragen.

Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise haben die Bedeutung eines KfW-Stadtentwicklungsfonds zwischenzeitlich stark relativiert. Anfang des Jahres 2011 wurden die Bemühungen bei den beteiligten Akteuren aber wieder intensiviert – das Ziel, auf Bundesebene einen Stadtentwicklungsfonds aufzulegen, wird konkret verfolgt. Das von Maxwert entwickelte Rating-Tool zur Projektauswahl ist für die konkrete Anwendung noch weiter ausdifferenzieren, um die naturgemäß noch nicht abschließend festgelegten sachlichen Förderziele des Fonds genau abbilden zu können.

Die Besonderheiten des Modellvorhabens KfW-Stadtentwicklungsfonds liegen

- in der Konzentration auf Eigenkapitalbeteiligungen, da diese häufig den Engpassfaktor bei Projektentwicklungen darstellen;
- in der wettbewerbsneutralen paripassu-Beteiligung, die ohne vergünstigte Konditionen agiert;
- im bundesweiten Aktionsraum des Fonds, der eine Koordination mit Aktivitäten von länderspezifischen Stadtentwicklungsfonds ermöglicht;
- in der Nichtverwendung von EFRE-Mitteln, wodurch die Einsatzmöglichkeiten des Fondskapitals nicht durch die entsprechenden europäischen Verordnungen eingeschränkt werden.

Forschung

Governance-Modelle zur Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds

1. Einleitung

Der Begriff „Governance“ leitet sich aus dem Begriff der Corporate Governance ab. Diese ist generell definiert als Gesamtheit aller Regeln, Vorschriften, Werte und Grundsätze bezüglich der Unternehmensführung und -kontrolle. Übertragen auf einen Stadtentwicklungsfonds versucht die Governance-Struktur somit Antworten auf die Fragen des Fondseigentums, des Managements und der Fondsaufsicht zu geben. Hierfür haben sich in der Diskussion der deutschen Modellvorhaben aber auch auf der europäischen Ebene der JESSICA-Initiative unterschiedliche Strukturvorschläge entwickelt. Sie werden im Folgenden vorgestellt.

2. Die „Inhouse-Lösung“

Im einfachsten denkbaren Fall nimmt der Fondseigentümer gleichzeitig auch die Aufgaben des Fondsmanagements und der Aufsicht wahr. Diese Vereinigung aller drei Aufgaben in einer Hand setzt voraus, dass der Fondseigentümer nicht nur das Fondskapital bereitstellt, sondern gleichzeitig auch spezialisierte Fachkenntnisse besitzt, wie ein Fonds zu leiten ist. Aus der Bandbreite möglicher Akteure käme für ein derartiges „Inhouse“-Modell aufgrund des Einsatzes öffentlicher Mittel grundsätzlich nur eine Gebietskörperschaft (Bund, Bundesland, Kommune) als Fondseigentümer und damit Fondsmanager in Frage. Das Modell, welches von einzelnen Modellvorhaben (z.B. Rheinland-Pfalz) präferiert wird, hätte im Falle der Einrichtung einer Stabsstelle (z.B. in einem Landesministerium) den in Abb. 1 dargestellten Aufbau.

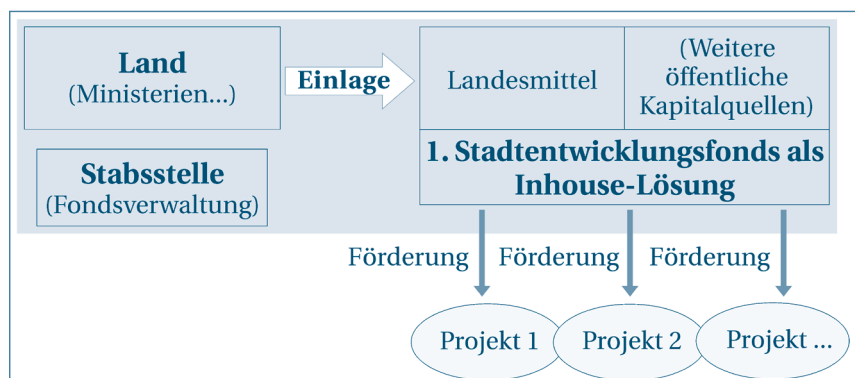
Die Projektträger müssen in diesem Modell die Förderung aus dem Stadtentwicklungsfonds gegenüber der als Stabsstelle eingerichteten „Fondsverwaltung“ beantragen. Diese Fondsverwaltung entscheidet darüber, ob ein Projekt eine Förderung aus dem Fonds erhält oder nicht. Dem Vorteil der Einfachheit steht der Nachteil gegenüber, dass keine EFRE-Mittel aufgrund der fehlenden Unabhängigkeit des Fondsmanagements (Art. 43 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1828/2006) eingesetzt werden können. Des Weiteren scheidet auch der Einsatz von privatem Fondskapital aus, da in diesem Fall private Investoren oder Banken der Gebietskörperschaft einen Kredit gewähren müssten. Während dies in der Regel nicht gewünscht ist, ist eine Eigenkapitalbeteiligung am Fonds ohnehin ausgeschlossen. Darüber hinaus kann der Fonds selbst keine Kreditvergabe gemäß KWG realisieren, da er keine Banklizenz hat. Damit müsste sich der Fonds auf die Vergabe von Eigenkapitalbeteiligungen sowie des Nachrangdarlehens beschränken. Soweit man unterstellt, dass ein

Ministerium sich nicht an konkreten Projektentwicklungsgesellschaften als Eigentümer aufgrund des hohen Risikos aber auch der notwendigen aktiven Managementleistung beteiligen will, so verbleibt nur die Vergabe von Nachrangdarlehen. Diese dürfen indes i. d. R. nur bis 100 000 Euro vergeben werden, was nur ein relativ kleiner Finanzierungsbaustein für integrierte Stadtentwicklungsprojekte darstellt. Es ist fraglich, ob eine herkömmliche Zuschussfinanzierung nicht mit geringerem Aufwand einen ähnlichen Nutzen aufweist.

3. Die „Förderbanken-Lösung“

In der aktuellen Diskussion der ExWoSt-Modellvorhaben zeigt sich ein weiteres Governance-Modell (z.B. in Nordrhein-Westfalen, Hamburg und auf Bundesebene mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau). Hierbei wird das Know-how eines weiteren beteiligten Fondsakteurs unmittelbar genutzt: der (Landes-)Förderbank. Zunächst erhält eine Förderbank eine Zuwendung von der Verwaltungs-

Abbildung 1: Stadtentwicklungsfonds als „Inhouse-Lösung“



Quelle: Nadler

behörde. Zusätzlich könnte er auch durch Kapital privater Geldgeber gespeist werden. Der Fonds ist dann Teil des Bankvermögens. Insofern ist die Förderbank der „Fondseigentümer“ und Fondsmanager. Der Stadtentwicklungsfonds wird dabei als abgegrenzte und separate Einheit innerhalb der Bank („Bank-Sondervermögen“) bilanziert (s. Abb. 2).

Aufgrund der Banklizenz des Fondsmanagers könnten alle drei revolvingierenden Finanzierungsinstrumente an integrierte Stadtentwicklungsprojekte vergeben werden. In den genannten Modellvorhaben hat sich das Fondsmanagement mehrheitlich für die Vergabe von Darlehen entschieden. Eine Ausnahme stellt das KfW-Konzept dar, das die Verga-

be von Eigenkapital vorsieht. Dies liegt darin begründet, dass einerseits eine Kostendeckung bei Vergaben von Garantien im gegebenen Niedrigzins-Umfeld schwierig ist und andererseits die Eigenkapitalvergabe aus Bankvermögen an Projekte mit Immobilienbezug derzeit zu risikoreich für viele Bankenpartner erscheint. Im vorliegenden Modell würde entsprechend den Vorgaben des KWG die ausgewählte Bank die Projektprüfung, die Kreditentscheidung und die Kreditüberwachung, mithin das gesamte Fondsmanagement übernehmen. In diesem Bereich würde der Stadtentwicklungsfonds somit auf das kreditwirtschaftliche Know-how der Förderbanken zurückgreifen. Um nicht nur finanzwirtschaftliche Krite-

rien in der Projektbewertung zu integrieren, könnten über externe Gutachter oder Beiräte (aus den beteiligten Ministerien) auch soziale und/oder ökologische Kriterien umgesetzt werden. Die Verwaltungsbehörde übernimmt die Fondsaufsicht ggf. unter Zuhilfenahme eines Beirats.

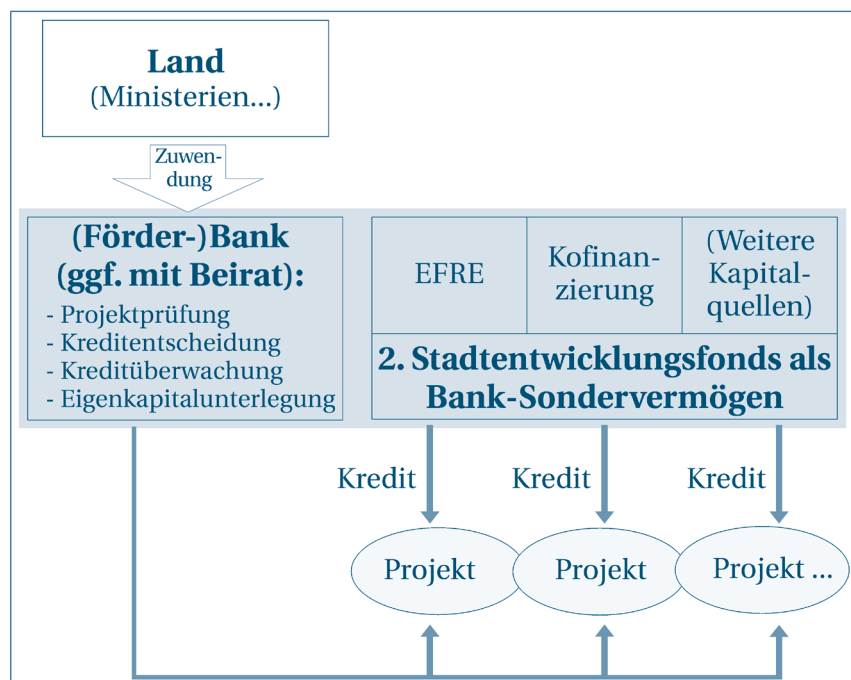
Vorteilhaft im vorliegenden Modell ist, dass nicht nur die Vorgaben des KWG für eine Kreditvergabe uneingeschränkt erfüllt sind. Vielmehr sind auch die europäischen Vorgaben des Art. 43 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1828/2006 erfüllt, womit auch EFRE-Mittel im Fonds eingesetzt werden können. Ferner ist es möglich, dass die Förderbank eigene Mittel zur Kofinanzierung einsetzt. Dies ist im Modellvorhaben NRW durchaus geplant. Von Nachteil ist indes, dass eine starke Bindung an die jeweilige Förderbank die weitere Gestaltungsfreiheit des Stadtentwicklungsfonds zumindest einschränkt, da die Bankenpartner sich auf die Darlehensvorgabe konzentrieren, keine privaten Akteure und Kapitalquellen integriert sind und ein späterer „Wechsel“ des Fondsmanagements (z.B. aufgrund der Verfehlung von Erfolgszielen) nicht möglich ist.

4. Die „Risikokapitalfonds-Lösung“

Soweit ein Stadtentwicklungsfonds auch Eigenkapital vergeben, private Akteure integrieren sowie ein unabhängiges Fondsmanagement per Ausschreibung gewinnen möchte, sollte der Fonds als Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit gegründet werden (s. Abb. 3).

Wenn diese öffentliche Gesellschaft (z.B. GmbH) mit Landesmitteln

Abbildung 2: Stadtentwicklungsfonds als Bank-Sondervermögen



Quelle: Nadler

ausgestattet wird, könnte sie Zuwendungsempfänger sein. Ein Fondsmanagement könnte im Wege einer öffentlichen Ausschreibung gewonnen werden und zunächst befristet über einen Geschäftsbesorgungsvertrag beauftragt werden. In der Folge würde das Management z.B. Eigenkapitalbeteiligungen an die einzelnen Projekte vergeben: Würde das Fondsmanagement durch ein Finanzinstitut mit Banklizenz realisiert, könnten auch Garantien und Kredite durch den Fonds vergeben werden.

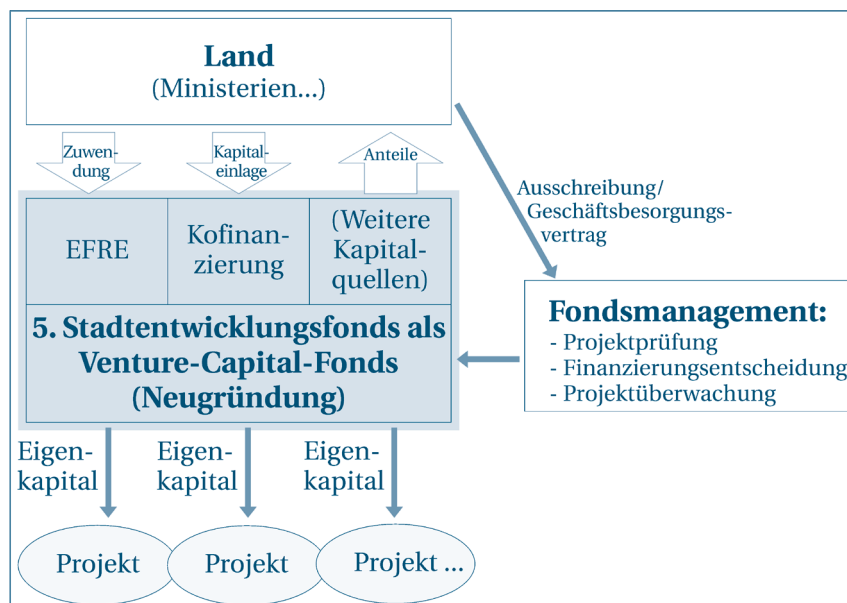
Die Gründung einer eigenständigen Fondsgesellschaft ist die aufwändigste und teuerste Alternative. Erst sie erlaubt indes eine Steuerung im Sinne eines Investmentfonds. Denn hierdurch ist es nicht nur möglich, EFRE-Kapital zu integrieren (gemäß

Art. 43 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1828/2006). Vielmehr könnte nunmehr auch Privatkapital auf Fondsebene durch Kapitalbeteiligungen oder Kredite umgesetzt werden. Für die Leitung der Fondsgesellschaft könnte ein unabhängiges Management per Ausschreibung gewonnen werden, welches im Falle der Verfehlung vorgegebener Erfolgsziele (finanzielle, soziale und ökologische) auch nach Vertragsabschluss durch ein neues Managementteam ersetzt werden kann. Die Kontrolle des Fondsmanagements könnte hier – analog privatwirtschaftlicher Investmentfonds – über quartalsmäßige/jährliche Berichterstattungen an einen Aufsichtsrat erfolgen. Dieses Aufsichtsorgan wird durch die jeweiligen (öffentlichen und/oder privaten) Fondseigentümer besetzt.

5. Ausblick

In Deutschland dominiert in der Diskussion zur Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds eine unmittelbare Realisierung in Form von Inhouse- oder Förderbankenlösungen. Dieser Weg erweist sich im europäischen Vergleich bislang als atypisch. In der EU dominiert momentan die Etablierung von Holdingfonds insbesondere bei der Europäischen Investitionsbank (EIB) durch die Verwaltungsbehörden. Durch Einschaltung ihres Know-hows erhoffen sich Verwaltungsbehörden z.B. in Großbritannien, Portugal oder Spanien, dass der folgende Prozess zur Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds strukturierter und schneller realisiert wird. Der Erfolg dieser Umsetzungsstrategie im Vergleich zu den deutschen Governance-Modellansätzen muss sich aber erst noch zeigen.

Abbildung 3: Stadtentwicklungsfonds als eigenständiger Risikokapitalfonds



Quelle: Nadler

Flächenentwicklung mit revolutionierendem Mitteleinsatz bei der BEG NRW

Ansprechpartner

Bahnflächen-Entwicklungsgesellschaft NRW

Thomas Lennertz

Kettwiger Straße 2–10

45127 Essen

Tel.: 0201 74766 0

thomas.lennertz@beg.nrw.de

www.beg.nrw.de

Privates Kapital aktivieren, Risiken diversifizieren und rentable mit weniger rentablen Projekten durchmischen: Dies sind die meistgenannten Erwartungen und Ziele im Kontext „Stadtentwicklungsfonds“. Für die BahnflächenEntwicklungsgesellschaft NRW mbH (BEG) ist es das Fundament ihres Geschäftsmodells.

Für weniger als 0,90 Euro pro Quadratmeter gelingt es mit diesem bundesweit (noch) einmaligen Modell, aus einer Hand Transparenz zu den Standorteigenschaften und Aufbereitungskosten zu schaffen, neue Nutzungsperspektiven kommunal abzustimmen und die Flächen zeitgerecht in die bahninternen Prozesse bis zur Freistellung einzubinden. Um ein großes Innenentwicklungspotenzial tatsächlich zu mobilisieren, bedarf es eines verhältnismäßig geringen Kostenaufwandes. Hier geht das Land Nordrhein-Westfalen in Vorleistung, während die Deutsche Bahn AG nach genau definiertem Schlüssel refinanziert.

Hintergrund

Die Aufbereitung von Brachflächen stößt im Allgemeinen schnell an die Grenze der Vorleistungs- und Risikobereitschaft privater Eigentümer. Um die Vermarktungsfähigkeit zu erreichen, müssen die Eigentümer zu einem Zeitpunkt in die Planung und Untersuchung der Flächen investieren, zu dem sich die Vermarktungssicherheit nicht garantieren lässt. Eine weitere Hürde baut sich auf, wenn Eigentümer und Kommune das Potenzial und die Werthaltigkeit eines Standortes gegensätzlich interpretieren. In stadtentwicklungsrelevanten

Lagen erstrecken sich die konventionellen Reaktionsmöglichkeiten von dem kommunalen (oft kostspieligen) Zwischenerwerb über den Abschluss (mitunter komplexer) städtebaulicher Verträge bis zu dem (teils massiven) Einsatz öffentlicher Fördermittel.

Der Immobilienriese Deutsche Bahn (DB) hat in den 90er Jahren gelernt, dass Eigentum zu weitaus mehr als zu unternehmerischem Erfolg verpflichtet. Einem immensen Innenentwicklungspotenzial drohte das stadtplanerische Abseits, weil Verhandlungen mit den Kommunen reihenweise an unterschiedlichen Vorstellungen zu Nutzungsperspektiven, Preis und Kostenverteilung scheiterten. Wo Hürden solcherart noch überwunden wurden, gerieten viele Projekte dennoch über Jahre ins Stocken, weil bahninterne Prozessabläufe und kommunale Planungs- und Genehmigungsverfahren nicht aufeinander abgestimmt wurden, die zu beteiligenden Instanzen nicht bekannt waren sowie häufig wechselnde Ansprechpartner und fehlende Informationen stringente Vorgehensweisen auf beiden Seiten vereitelten. Während Projekte mit Aussicht auf Rentierlichkeit schon schwer anliefen, hatten Flächen mit zu vielen unbekanntem Variablen kaum Chancen.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalens und die DB AG haben schließlich einen Konsens gefunden und sich auf eine vollkommen neuartige Strategie verständigt: Ein gemeinsames Tochterunternehmen, die BEG NRW mbH, wird im Jahr 2002 gegründet, und erhält – rein vertragsbasiert – die Entwicklungs- und Vermarktungsverantwortung für ein inzwi-

schen über 2 000 Hektar umfassendes Portfolio, den BahnflächenPool NRW. Seine Ziele sind es, in einem Zuge den Freiflächenverbrauch wirksam einzudämmen, den betriebswirtschaftlichen Belangen des Bahnkonzerns zu genügen und den Kommunen mehr Handlungsspielraum zu geben.

Funktionsprinzip des BahnflächenPools NRW

Die BahnflächenEntwicklungsgesellschaft NRW mbH entwickelt die Liegenschaften des BahnflächenPools NRW. Diesem Pool gehörten eingangs 100 Städte und Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen an, im Jahr 2005 kamen weitere 105 dazu. Alle zum jeweiligen Kenntnisstand nicht mehr für den Bahnbetrieb benötigten Flächen und Empfangsgebäude gingen als Liegenschaftspaket in den BahnflächenPool NRW ein, genau 2 160 Hektar. Flächen, die sich im weiteren Prozess ebenfalls als entbehrlich erweisen, werden automatisch Bestandteil des Modells. Die BEG erhält das Alleinvermarktungsrecht kommunenweise, Eigentümerin bleibt der Bahnkonzern. Einen Zwischenerwerb unternimmt die BEG zu keinem Zeitpunkt.

Der Auftrag der BEG lautet, sämtliche Flächen des BahnflächenPools NRW zu veräußern und einen Paketserfolg innerhalb definierter Eckwerte zu erreichen – im Einklang mit den genannten Landeszielen, die Position der Kommunen zu stärken und einen nachhaltigen Flächenkreislauf zu fördern. Die Vereinbarung jährlicher Ziele des Landes und der Bahn, welche auch ein Gesamtertragsziel umfassen, verlangt geradezu danach, die Aktivie-

rentierlicher und nicht rentierlicher Flächen gleichermaßen voran zu treiben und Veräußerungserfolge durch kreative Vermarktungs- oder Nutzungskonzepte zu erzielen. Nur so eröffnet sich der Spielraum, auch bei marktgängigen Flächen Abstriche zugunsten städtebaulicher Qualitäten oder der Landesziele machen zu können. Ebenso wird es möglich, selbst solche Liegenschaften zu einem fairen Preis zu veräußern, die mit hohen Aufbereitungskosten belastet sind.

Die Kommunen sind die Begünstigten der besonderen Konditionen und Dienstleistungen, die ihnen die BEG bietet, wie etwa das Recht des ersten Zugriffs auf die Liegenschaften des BahnflächenPools NRW. Kooperationsgrundlage ist die Unterzeichnung einer Konsensvereinbarung, in der die Stadt oder Gemeinde sich an die Maßgabe bindet, der Entwicklung von Bahnflächen Vorrang vor weiterem Freiraumverbrauch einzuräumen. Unterstützt von der Mitwirkungsbereitschaft der Kommunen kann es auf diese Weise gelingen, Perspektiven für alle integrierten Standorte zu finden und eine angemessene Wiedernutzung zu ermöglichen.

Revolvierendes Finanzierungssystem

Von Anfang an stand fest, dass ein Flächenankauf oder die einseitige Finanzierung seitens des Landes NRW ohne eine entsprechende Gegenfinanzierung von Leistungen, aus denen die Eigentümerin Nutzen zieht, nicht in Frage kam.

So wurden die BEG und der BahnflächenPool NRW, anhand der Quadratmeter gemessen, zum bundesweit

größten Public-Privat-Partnership-Modell. Es basiert auf einem fünfgliedrigen Vertragswerk, das vom Land Nordrhein-Westfalen konzipiert, mit dem Bahnkonzern weiterentwickelt und in einer interministeriellen Arbeitsgruppe mit dem Landesrechnungshof abgestimmt wurde:

- Die Rahmenvereinbarung umfasst die Ziele, Instrumente und Bedingungen des BahnflächenPools NRW. Hier sind die Aufgaben der BEG, die Leistungen von Bahn und Land sowie die Mitwirkung der Kommunen geregelt.
- Der Gesellschaftsvertrag legt die Höhe des Stammkapitals auf 25 050 Euro sowie dessen Verteilung zu 50,1 % auf das Land zu 49,9 % auf die Bahn fest. Hier ist auch die Auflösung der Gesellschaft nach Veräußerung der Liegenschaften geregelt.
- Der Durchführungsvertrag konkretisiert die Leistungspflichten der Gesellschafter und die Erstattungsregeln zu den Entwicklungskosten durch die Deutsche Bahn AG.
- Der Geschäftsbesorgungsvertrag und der Vertrag über die Verwendung von Landesmitteln beinhalten u.a. die Geschäftsbesorgungsaufgaben sowie den Katalog an möglichen Entwicklungsvorleistungen.

Initial hat das Land NRW über den kommunalen Finanzausgleich Zuweisungen für die BEG und den BahnflächenPool NRW in Höhe von 20,45 Mio. Euro bereitgestellt und einen eigenen Haushaltstitel eingerichtet. Aus diesem einen Topf beauftragt die BEG alle notwendigen Planungen, Untersuchungen und Gutachten, die für eine Veräußerung und Nachnutzung der Flächen erforderlich sind.

Ziel ist es, durch vollständige Transparenz einen gerechten Erwerbspreis zu ermitteln und zu vereinbaren. Ein erfolgsbedingender Bestandteil des Dialoges mit Kommunen und Erwerbern ist die umsichtige Betrachtung der Wirtschaftlichkeit von Vorhaben auf der Grundlage einer Kosten- und Finanzierungsrechnung. Die Zustimmung zur Veräußerung einer Fläche holt die BEG bei der DB Services Immobilien GmbH ein; die BEG ist zur Beurkundung in Rechnung und im Namen der DB AG bevollmächtigt.

Nach einem zwischen den Gesellschaftern exakt definierten Schlüssel erstattet die DB AG die verausgabten Entwicklungskosten aus den Verkaufserlösen zurück in den Landestitel. Daraus können sie erneut von der BEG eingesetzt werden. Die Betriebskosten erstattet die Bahn zu 50 %. Die Vorgehensweise wird den bilanziellen Erfordernissen der Bahn ebenso gerecht wie den Bedingungen des Landesrechnungshofes.

Breitenwirkung

Von dem BahnflächenPool NRW profitieren das Land NRW, die DB AG und die beteiligten Kommunen: Er erzeugt eine Breitenwirkung für die Innenentwicklung, die flächenpolitisch auf anderen Wegen bislang nicht erreicht werden konnte. Beschleunigt wird diese Breitenwirkung durch zwei Faktoren:

- Die „Aufklärungsoffensive“, die die BEG zur Entwicklungsfähigkeit der Flächen in enger Abstimmung mit Kommune und Eigentümer leistet, schafft die solide Grundlage für einen Interessensausgleich zwischen den Beteiligten.

- Die stete Entwicklung übertragbarer Lösungsbausteine ist die Strategie der BEG, um Abläufe kontinuierlich zu verbessern. So profitieren statt einzelner Standorte alle nachfolgenden Flächenentwicklungen.

Aus der erfolgreichen Arbeit der BEG und der vertrauensvollen Basis, die zwischen den Entscheidungsträgern entstanden ist, sind weitere Anwendungsbereiche hervor gegangen:

- Umgang mit Bahntrassen: Allein 300 km stillgelegter Bahnstrecken gehören zum Repertoire der BEG. Mit dem eigens konzipierten Landesprogramm „Alleinradwege auf stillgelegten Bahnstrecken“ wurde gemeinsam mit dem zuständigen Verkehrsministerium ein Weg gefunden, durchgängige Liegenschaftsbänder für eine möglicherweise spätere Reaktivierung zu sichern und zugleich eine Nutzung zu realisieren, die die lokale Infrastruktur auf umwelt- und sozialgerechte Weise stärkt. Mit der DB AG wurde hier zusätzlich ein Ablösebeitragsmodell zum Umgang mit dem Sanierungsstau bei Kunstbauwerken wie Brücken, Tunneln und Stützmauern entworfen.
- Bündelung der Empfangsgebäude-Pakete NRW: Mit einem Dreiklang aus gemeinsamer Begehung, neutraler Begutachtung und konzeptioneller Beratung wurden bislang rd. 70 Empfangsgebäude an die Kommunen oder in enger Abstimmung mit ihnen an Dritte veräußert und so gesichert. Die Sanierung der siedlungshistorischen Bauwerke wurde sichergestellt und in kommunaler Federführung eine angemessene, oft reisebedarfsbezogene Weiternutzung installiert.

Wie die Praxis zeigt und auch in Folge vieler BEG-Projekte zu beobachten ist, lösen Sanierungen und Flächenaktivierungen gerade auf zentral gelegenen Bahnflächen häufig weitere Aufwertungsmaßnahmen im Umfeld und Ketten privater Folgeinvestitionen aus. Unter Berücksichtigung der in den Projektentwicklungen vor Ort zum Einsatz kommenden Fördermittel, ergibt sich eine hohe qualitative Rendite von Bahnstrecken-, Bahnhof- und Bahnflächenentwicklungen für die öffentliche Hand.

Übertragbarkeit

Das revolvierende Finanzierungssystem zur Aktivierungsförderung von Brachflächen ist passgenau in den Kontext BEG und Bahnflächen-Pool NRW eingebettet. Die Umsetzungsstärke des Modells setzt sich aus der Summe seiner Einzelbausteine zusammen. Gleichwohl sind alle Handlungsfelder – wie Liegenschaftspakete, Finanzierungssystematik, Konsensverfahren und Prozess-Steuerung – grundsätzlich übertragbar.

- Dies betrifft zum einen die Übertragung der Lösungsbausteine zu Bahnflächen auf andere Bundesländer. Hier bedarf es nicht unbedingt – wie in NRW geschehen – der Gründung einer neuen Gesellschaft, wohl aber der Bereitschaft der Länder, Finanzmittel für die Vorfinanzierung der Aufklärungsarbeit bereit zu stellen. Sofern z.B. Städtebauförderungsmittel in einem kreativen Modell nutzbar gemacht werden, bedarf es in Folge „nur“ noch eines Kümmerers, der den Prozess in die Hand nimmt. Idealerweise ist dieser sowohl Spezialist für Bahn-

flächen, -technik, -prozesse und -recht als auch für städtebauliche Positionen, Planungen und kommunal(politisch)e Verfahren, wie es die BEG ist. Dort, wo es an einem solchen Lösungsfinder mit Insiderwissen von Bahn (Immobilien und Akteure), Land (Förderung von Flächen und Verkehr) und Kommunen (Finanzen und Planungsrecht) mangelt, ließen sich die Prozesse auf Grundlage entsprechender Beratung anstoßen und entwickeln.

- Zum anderen laufen in NRW erste Ansätze, das Modell auf andere Gebietszuschnitte anzuwenden, aber auch in anderen Eigentümerstrukturen umzusetzen. So prüfen die NRW.URBAN Service GmbH und die BEG auf Beschluss der Landesregierung in einer Pilotphase derzeit das Potenzial des neuen Instrumentes „FlächenPool NRW“ in zehn Städten und Gemeinden. Finanziert wird diese Produktentwicklung von der NRW.URBAN als 100 prozentigem Tochterunternehmen des Landes NRW. Anknüpfend an den BahnflächenPool NRW werden auch im FlächenPool NRW alle Brachflächen einer Region, einer Kommune oder eines Stadtteils betrachtet, nicht nur das einzelne Problemgrundstück. Im Fokus stehen neue Vertragsmodelle mit den Kommunen und Grundstückseigentümern. Wie im BahnflächenPool NRW, räumen die beteiligten Städte und Gemeinden der Entwicklung von Brachflächen in einer Konsensvereinbarung Vorrang vor der Entwicklung von Bauland im Freiraum ein. Diese Verpflichtung können sie eingehen, weil die Eigentümer ihre Mitwirkungsbereitschaft ebenfalls vertrag-

lich in einer Kooperationsvereinbarung zusichern. Ein Kernelement ist auch hier die revolvingierende Finanzierung: Der Flächenpool NRW stößt das Konsensverfahren aus eigenen Mitteln bzw. Landesmitteln an, geht dann mit der Prozessorganisation, der Moderation und Interessenklärung sowie der Aufklärung von Standorteigenschaften in Vorleistung. Nach definiertem Schlüssel erfolgt eine schrittweise – und erfolgsabhängige – Kostenrückerstattung sowohl durch die Eigentümer als auch durch die Kommune. Für einen nachfolgenden Regelbetrieb stellt die Koalitionsvereinbarung der Landesregierung NRW von 2010 Unterstützung in Aussicht: „Mit einer Neujustierung der Instrumente werden wir die Wiedernutzung von Brachflächen auch in Klein- und Mittelstädten auf breiter Front anstoßen und das Flächen-

recycling in breitem Umfang vorantreiben. Wir wollen deshalb die beiden bundesweit einmaligen Instrumente des Landes NRW – Grundstücksfonds und Bahnflächenpool – zu einem neuen Gestaltungsinstrument für Kommunen und Eigentümer in einem Flächenpool NRW vereinen. Wir werden die Unterstützung von Entwicklungsprozessen mit den Eigentümerinnen und Eigentümern in den Vordergrund stellen [...]“

Resümee

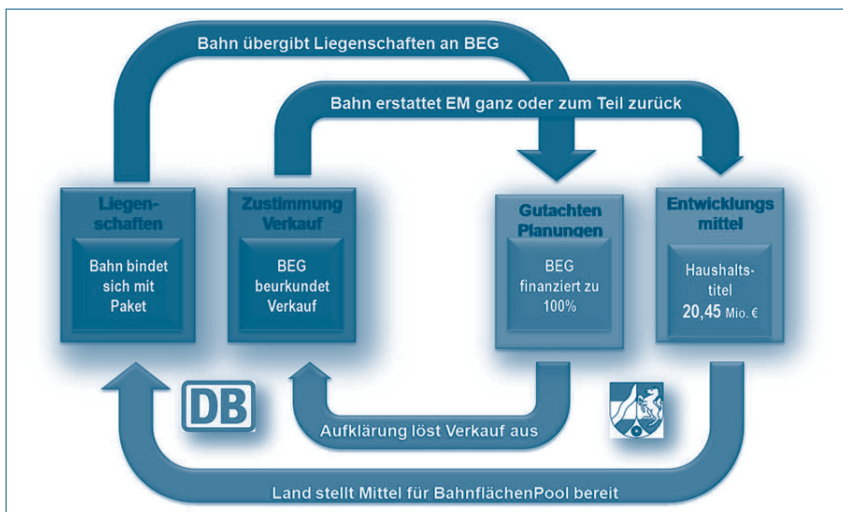
Die Mittel aus dem revolvingierenden Finanzierungssystem zur Bahnflächenentwicklung werden zur Aufklärung, Risikominimierung und damit zur Förderung der tatsächlichen Flächenaktivierung eingesetzt. Vorleistungen wie Gutachten und Untersuchungen werden möglich, für die zuvor die Finanzierungsbereitschaft fehlte. Für

das Land NRW entfaltet sich aus der eingebrachten Förderung in Zeiten knapper Haushalte ein sinnvoller Effekt: Prioritäre Förderung von Projekten mit Impuls- und Breitenwirkung und finanzielle Beteiligung der partizipierenden Akteure. Zum unternehmerischen Management dieser Mittel, resp. der daran gebundenen Projekte im BahnflächenPool NRW, hat sich die BEG als wirkungsvolle Besetzung bewiesen. Aus Sicht der Gesellschafter- und Kommunenzufriedenheit handelt es sich um ein sehr gut funktionierendes Modell mit den aufgezeigten Vorteilen: Die Innenentwicklung wird gestärkt, Finanzen und Freiraum geschont.

Aus den bisherigen Erfahrungen bleibt festzustellen, dass die erfolgreiche Steuerung von Projekten unterschiedlicher Rentabilität in einem Liegenschaftspaket möglich ist. Eine frühzeitige Einbindung und partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der Kommune ist dabei von großem Wert.

Allein die hohe qualitative „Nachhaltigkeitsrendite“ des Bahnflächen-Pools NRW, des oben skizzierten FlächenPools NRW oder auch der avisierten Stadtentwicklungsfonds ist bislang nicht quantifizierbar. Ohne diese mit abzubilden, stellt die monetäre Bilanz solch' innovativer Ansätze weiterhin nur einen Ausschnitt deren tatsächlicher Leistungsfähigkeit dar.

Abbildung 1: Finanzierungskreislauf



Quelle: Bahnflächen-Entwicklungsgesellschaft NRW

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung
(BMVBS), Berlin

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und
Raumforschung (BBSR) im Bundes-
amt für Bauwesen und Raumordnung
(BBR), Bonn

Bearbeitung

FIRU – Forschungs- und
Informations-Gesellschaft für
Fach- und Rechtsfragen der
Raum- und Umweltplanung mbH,
Kaiserslautern (Auftragnehmer)

Andreas Jacob
Tel.: 0631 36245 0
E-Mail: firu-kl1@firu-mbh.de

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung, Bonn

Dr. Peter Jakobowski
Tel.: 0228 99401 0
E-Mail: peter.jakubowski@bbr.bund.de

in Kooperation mit:

Technische Universität Dortmund

Prof. Dr. Michael Nadler
Christian Plöhn

Rheinisch-Westfälische Technische
Hochschule Aachen

Dr. Claudia Nadler

Redaktion

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung, Bonn
Friederike Vogel

Bildnachweis

siehe Quellenangabe

Gestaltung und Satz

FIRU mbH, Kaiserslautern

Druck

Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung, Bonn

Bestellungen

gabriele.bohm@bbr.bund.de
Stichwort: ExWoSt-Info 35/3

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck nur mit genauer
Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Beleg-
exemplare zu.



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung

