



BMVBS-Online-Publikation, Nr. 14/2011

Stadtentwicklungsfonds in Deutschland

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Bearbeitung

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

Technische Universität (TU) Dortmund, Lehrstuhl Immobilienentwicklung
Prof. Dr. Michael Nadler
Christian Plöhn

Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule (RWTH), Aachen
Lehrstuhl Betriebswirtschaftslehre – Unternehmensrechnung und Finanzierung
Dr. Claudia Kreuz

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn
Dr. Peter Jakobowski

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Zitierhinweise

BMVBS (Hrsg.): Stadtentwicklungsfonds in Deutschland.
BMVBS-Online-Publikation 14/2011.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der
des Herausgebers identisch.

ISSN 1869-9324

© BMVBS August 2011

Ein Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
(ExWoSt)“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), betreut
vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bau-
wesen und Raumordnung (BBR).

INHALTSVERZEICHNIS

ABBILDUNGSVERZEICHNIS	5
EINLEITUNG	7
EXECUTIVE SUMMARY.....	8
ZUSAMMENFASSUNG	11
1. RAHMENBEDINGUNGEN DER FINANZIERUNG VON STADTENTWICKLUNG UND STÄDTEBAULICHER SANIERUNG	18
1.1. Stadtentwicklung und Städtebauförderung in Deutschland.....	18
1.1.1. Stadtentwicklung und Städtebauförderung als öffentliche Aufgabe	18
1.1.2. Paradigmenwechsel in der Stadtentwicklung	20
1.1.3. Finanzierungsformen und -angebote im Städtebau	21
1.1.4. Zuwendungsprinzip nach dem Haushaltsrecht.....	26
1.1.5. Die integrierte Stadtentwicklung als zentrale Handlungsgrundlage	27
1.2. Die JESSICA-Initiative	28
1.3. Rahmenbedingungen für Stadtentwicklungsfonds in Deutschland	31
2. DIE FINANZIERUNG DURCH EINEN STADTENTWICKLUNGSFONDS	34
2.1. Überblick über die notwendigen Funktionsmerkmale.....	34
2.2. Projekttypen im Rahmen der Geschäftsstrategie eines Stadtentwicklungsfonds.....	35
2.2.1. Generelle Anforderungen an integrierte Stadtentwicklungsprojekte	35
2.2.2. Ergänzende Projektanforderungen im Falle des Einsatzes von öffentlichem Kapital in Stadtentwicklungsfonds	38
2.2.3. Einordnung möglicher Projekttypen in den Lebenszyklus von Vermögenswerten	41
2.3. Akteure und Partner im Gründungs- und Managementprozess.....	43
2.3.1. Die nationale Verwaltungsbehörde.....	44

2.3.2. Öffentliche und private Fondsinitiatoren und -investoren	45
2.3.3. Öffentliche und private Banken	48
2.4. Fondskapital	50
2.4.1. Revolvierende Kapitalströme im Überblick.....	50
2.4.2. Mögliche Kapitalquellen eines Stadtentwicklungsfonds	51
2.4.3. Kapitalverwendung und Finanzierungsinstrumente eines Stadtentwicklungsfonds.....	54
2.5. Governance-Strukturen zur Fondssteuerung	57
2.5.1. Der Einfluss der Fondskapitalstrukturierung auf die Fondsführung.....	57
2.5.2. Ableitung möglicher Governance-Modelle für Stadtentwicklungsfonds.....	62
3. DIE EXWoST-MODELLVORHABEN ZUM AUFBAU VON STADTENTWICKLUNGSFONDS IN DEUTSCHLAND.....	71
3.1. Brandenburg.....	71
3.2. Hamburg	75
3.3. Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).....	78
3.4. Nordrhein Westfalen	81
3.5. Rheinland Pfalz	86
4. EFFIZIENZANALYSE DER IM RAHMEN VON EXWoST GEPLANTEN STADTENTWICKLUNGSFONDS.....	90
4.1. Zum theoretischen Mehrwert eines Stadtentwicklungsfonds im Vergleich zum Implementierungs- und Verwaltungsaufwand	90
4.1.1. Systematisierung der Bewertungskriterien	90
4.1.2. Finanzwirtschaftliche Vor- und Nachteile	91
4.1.3. Erweiterung des Zielsystems um ökologische und soziale Nachhaltigkeitsziele	95
4.1.4. Zusätzliche Risiken und Chancen aus der Nutzung von EFRE-Mitteln.....	96
4.1.5. Zusammenfassender Überblick über realisierbare Vorteile von Stadtentwicklungsfonds.....	97

4.2. Potentieller Mehrwert auf der Basis der vorliegenden Entwicklungsschritte der ExWoSt-Modellvorhaben.....	98
4.2.1. Handlungslogik der beteiligten Fondsakteure in Deutschland.....	98
4.2.2. Identifizierter Mehrwert und Schwierigkeiten bei der Implementierung von Stadtentwicklungsfonds in Deutschland	106
4.3. Handlungsempfehlungen	120
4.3.1. Empfehlungen auf der operationellen Ebene der Modellvorhaben zur Unterstützung des Implementierungsprozesses	120
4.3.2. Empfehlungen auf der Bundesebene zur Optimierung der Rahmenbedingungen von Stadtentwicklungsfonds.....	123
5. AUSBLICK	126
ANHANG 1: FORSCHUNGSFELDDOKUMENTATION	127
ANHANG 2: DOKUMENTATION DER FORSCHUNGSLEITFRAGEN.....	134

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Förderprinzip des Einsatzes von Zuschüssen sowie von Instrumenten eines Stadtentwicklungsfonds	29
Abbildung 2: Notwendige Funktionsmerkmale eines Stadtentwicklungsfonds ..	35
Abbildung 3: ABC-Modell für Stadtentwicklungsfonds	37
Abbildung 4: Integrierte Stadtentwicklung durch öffentlich-private Partnerschaften	40
Abbildung 5: Projekttypen im Lebenszyklus von Immobilien und Infrastruktur ..	41
Abbildung 6: Mögliche Akteursgruppen eines Stadtentwicklungsfonds	44
Abbildung 7: Kapitalherkunft und -verwendung eines Stadtentwicklungsfonds	51
Abbildung 8: Rahmenbedingungen der Governance-Struktur von Stadtentwicklungsfonds	57
Abbildung 9: Stadtentwicklungsfonds als Inhouse-Lösung (Modell 1)	63
Abbildung 10: Stadtentwicklungsfonds als Bank-Sondervermögen (Modell 2) ...	64
Abbildung 11: Stadtentwicklungsfonds mit (EIB-)Holdingfonds (Modell 3).....	66
Abbildung 12: Stadtentwicklungsfonds als Garantiefonds (Modell 4).....	67
Abbildung 13: Stadtentwicklungsfonds als eigenständiger Risikokapitalfonds (Modell 5).....	68
Abbildung 14: Zusammenfassende Kurzbewertung der möglichen Governance-Modelle	70
Abbildung 15: Governance-Struktur des Stadtentwicklungsfonds Brandenburg.	72
Abbildung 16: Übersicht über die 15 Wettbewerbssiegerstädte mit Integrierten Stadtentwicklungskonzepten	73
Abbildung 17: Steckbrief zum Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	75
Abbildung 18: Governance-Struktur des Stadtentwicklungsfonds Hamburg	77
Abbildung 19: Steckbrief zum Stadtentwicklungsfonds Hamburg	78
Abbildung 20: Governance-Struktur des KfW-Stadtentwicklungsfonds.....	80
Abbildung 21: Steckbrief zum KfW-Stadtentwicklungsfonds	81
Abbildung 22: Entscheidungsprozess im Stadtentwicklungsfonds Nordrhein-Westfalen.....	83
Abbildung 23: Governance-Modell des Stadtentwicklungsfonds Nordrhein-Westfalen.....	84
Abbildung 24: Steckbrief zum Stadtentwicklungsfonds Nordrhein-Westfalen	85

Abbildung 25: Governance-Struktur des Stadt- und Strukturentwicklungsfonds Rheinland-Pfalz	88
Abbildung 26: Steckbrief des Stadt- und Strukturentwicklungsfonds Rheinland-Pfalz	89
Abbildung 27: Theoretische Mehrwerte von Stadtentwicklungsfonds	98
Abbildung 28: Diskussion der Ausgestaltung von Stadtentwicklungsfonds in den Ländern	105
Abbildung 29: Stufen der Genese von Stadtentwicklungsfonds	108
Abbildung 30: Vorteilsbetrachtung aus Sicht der unterschiedlichen Akteure	113
Abbildung 31: Implementierungswege für die JESSICA-Initiative	120

EINLEITUNG

Die Europäische Union hat 2007 im Rahmen der JESSICA-Initiative¹ die Möglichkeit geschaffen, anstelle von Zuschüssen aus den EU-Strukturfonds „revolvierende“ Instrumente wie z.B. Darlehen, Eigenkapital und Garantien zur Förderung und Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten einzusetzen. Hierfür ist es erforderlich, dass auf nationaler Ebene sog. Stadtentwicklungsfonds eingerichtet werden. Im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Stadtentwicklungsfonds in Deutschland“ wurden zwischen 2008 und 2011 insgesamt fünf geplante Stadtentwicklungsfonds als Modellvorhaben bei ihrem Gründungsprozess begleitet. Die vorliegende Studie wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesinstituts für Stadt-, Bau- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) erstellt.

¹ JESSICA = Joint European Support for Sustainable Investments in City Areas.

EXECUTIVE SUMMARY

In 2007, the European Union made it possible to also use EU structural funds for integrated urban development projects in order to provide revolving financial instruments in addition to the funding through grants (JESSICA Initiative). Since then, structural funds can also be spent to provide guarantees, loans and equity. The financial returns can subsequently be reinvested in further urban development projects.

The selection of suitable projects and the management of the financing are realized through urban development funds. The projects have to be capable of generating sufficient financial returns, they need to have positive external effects and they must not be projects whose commercial success is guaranteed and which therefore do not require state funding. The main field of intervention will be projects that are (partially) profitable to a certain extent, but that are not carried out by market players, since the returns would be too low and/or the project risks too high (e. g. the development and, if applicable, the construction of buildings on inner-city brownfield sites with subsequent sale and measures to upgrade deprived neighbourhoods).

In 2008, the Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development, in cooperation with the Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development, set up a research field on the subject of "Urban Development Funds in Germany" within the Experimental Housing and Urban Development programme. Within its framework, four model projects in North Rhine-Westphalia, Hamburg, Brandenburg and Rhineland-Palatinate as well as one by the "Kreditanstalt für Wiederaufbau" (KfW) were accompanied in the course of the preparation, implementation and the further development of an urban development fund. The results were evaluated and are summarized in this report.

Central **players** in the establishment and management process of urban development funds are the administrative authorities responsible for ERDF of the federal states, the public promotional banks, the local authorities and local authority companies as well as, if applicable, private investors.

Sources of capital of an urban development fund can, for instance, be the ERDF funds assigned to the federal states. The associated co-financing can be realized with funds from the state budget, low-interest loans from promotional banks or capital provided by private investors. It is, however, also possible to set up an urban development fund without ERDF funds. The advantage of this is that the fund is not bound by EU requirements.

The decision regarding the **financial instruments** provided by the urban development fund depends, among other things, on the projects that are funded. Loans are especially suitable to fund investments during the period of use, since the regular returns allow for continuous interest payments and capital repayments. As there are hardly any alternatives, providing equity is the best way of helping to fill funding gaps and is thus considered the instrument that would offer the greatest added value from the perspective of urban development policy.

There are basically two organizational structures (**governance models**) for the realization of urban development funds: In the promotional bank solution, the urban development fund is managed as separate assets of a (promotional) bank. This model can be implemented with comparatively little effort and allows for the provision of all three financial instruments. In the venture capital fund solution, the urban development fund is an independent company. However, due to the lack of a banking licence, the provision of loans is not possible in this model.

The analysis of the five model projects shows that the establishment process faced difficulties due to numerous factors. This was connected to political changes and unresolved legal issues at EU level, but to a considerable extent also to the fact that the establishment of a fund requires a decision on a variety of partially complex key data. Only the State of Brandenburg established an urban development fund based on the promotional bank model that provides low-interest loans to local authorities and local authority companies. Since the fund was limited to public projects due to the partially tight budgetary situation of the municipalities in Brandenburg and since it had to compete with funding programmes established in the course of the economic crisis, the fund, however, merely provided funding for two projects within two years of being in business.

The following fundamental **advantages of urban development funds** can be deduced from the analysis of the theoretical preparatory work and the implementation steps taken in the model projects:

- The returns of the fund allow for a continuous funding of investment. This applies, in particular, to equity which, if the project is carried out successfully, is repaid including interest whereas non-repayable grants remain with the investor.
- Unlike with grants, the repayment obligation increases the pressure on the project developers to perform efficiently.
- In close public-private cooperation, private sector expertise is made available to public authorities.

- By way of equity participation, public authorities can exert influence on the planning and the execution of a project and ensure that private investors act sustainably.
- Equity funding from an urban development fund can improve the creditworthiness of the developer, in particular vis-à-vis further third-party investors.

Based on the implementation process in the model projects, it was also possible to identify barriers to the implementation. Against this background, the following **recommendations** are made for a successful introduction of urban development funds:

- Clear determination of the fund's volume as well as identification and securing of the capital sources at the time the fund is started;
- Willingness of the public authorities to surrender competences and to let the fund management take all financing decisions;
- Supervision and accompanying of the fund management primarily through public players (e. g. investment advisory boards and supervisory boards);
- Obligation to report regularly;
- Limitation of the administrative effort at the time the fund is started; provision of a minimum volume of state fund capital that can be made available at interest rates below the market level;
- Federal Government support for the KfW approach which consists in establishing a nationwide equity capital fund;
- Opening the Urban Development Assistance Administrative Arrangement with a view to introducing funds for urban development assistance into an urban development fund;
- Assessment as to whether the introduction of public land into an urban development fund would be useful;
- Establishment of a national information and competence centre to promote the dissemination of the fund concept to those enquiring about fund-based financing and to support the acquisition of capital.

The implementation of these recommendations for action could improve the acceptance of urban development funds and simplify their introduction.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung sowie des wirtschaftlichen und sozialen Wandels stellen Städte und Gemeinden vor große Herausforderungen. Die öffentliche Hand unterstützt die Herstellung nachhaltiger städtischer Strukturen auf EU-Ebene durch den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und auf nationaler Ebene insbesondere durch die Städtebauförderung. Dabei werden sowohl die Städtebauförderung als auch die europäischen Fördermittel bisher im Regelfall als verlorene Zuschüsse eingesetzt.

Im Jahr 2007 schuf die Europäische Union die Möglichkeit, EU-Fördermittel für integrierte Stadtentwicklungsprojekte als Ergänzung zur bestehenden Zuschussförderung auch revolving einzusetzen (JESSICA-Initiative). Seitdem können Strukturfondsmittel auch als Garantien, Darlehen und Eigenkapital verausgabt werden. Die finanziellen Rückflüsse aus der Nutzung dieser Finanzierungsinstrumente (Garantiegebühren, Darlehenszinsen und -tilgung, Eigenkapitalverzinsung und -rückzahlung) können anschließend erneut zur Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten eingesetzt werden. Die Auswahl geeigneter Projekte und die Finanzierungsabwicklung erfolgt über Stadtentwicklungsfonds. Bei der Auswahl der Projekte sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Die geförderten Projekte müssen in ausreichendem Umfang finanzielle Rückflüsse erzielen können. Anderenfalls kommt nur eine Zuschussförderung in Betracht.
- Die geförderten Projekte müssen zur nachhaltigen Entwicklung beitragen, d.h. positive externe Effekte („Stadtrenditen“) erzielen.
- Die geförderten Projekte dürfen keine kommerziellen „Selbstläufer“ sein, die keiner staatlichen Förderung bedürfen.

Der Hauptinterventionsbereich von Stadtentwicklungsfonds werden daher sogenannte B-Projekte sein, die zwar eine gewisse (Teil-)Rentierlichkeit aufweisen, aber aufgrund zu geringer Renditen und/oder zu hoher Projektrisiken von den Marktakteuren nicht realisiert werden (z. B. Entwicklung und ggf. Bebauung innerstädtischer Brachflächen mit anschließender Veräußerung, Maßnahmen zur Aufwertung benachteiligter Stadtquartiere, Investitionen in Gewerbeparks, Freizeiteinrichtungen, soziale Infrastruktur u. ä.).

Die Europäische Union verspricht sich von der Einführung von JESSICA, dass die bestehenden Fördermittel effizienter genutzt und private Akteure stärker in Maßnahmen nachhaltiger Stadtentwicklung eingebunden werden. Um die Einführung von

Stadtentwicklungsfonds aktiv zu begleiten, richtete das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2008 in Zusammenarbeit mit dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung ein Forschungsfeld des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) zum Thema „Stadtentwicklungsfonds in Deutschland“ ein. In dessen Rahmen wurden fünf Modellvorhaben in Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Brandenburg und Rheinland-Pfalz sowie der Kreditanstalt für Wiederaufbau bei Vorbereitung, Umsetzung oder Weiterentwicklung eines Stadtentwicklungsfonds begleitet. Die Ergebnisse wurden wissenschaftlich ausgewertet und in diesem Bericht zusammengefasst.

Als zentrale **Akteure** im Gründungs- und Managementprozess von Stadtentwicklungsfonds, die in den Modellvorhaben häufig durch Arbeitsgruppen eingebunden wurden, lassen sich folgende Beteiligte identifizieren:

- Grundlage der JESSICA-Initiative ist der Einsatz von EFRE-Mitteln, so dass den für EFRE zuständigen Verwaltungsbehörden der Länder eine zentrale Bedeutung zukommt. Sie steuern den Fördermitteleinsatz und müssen diesbezüglich Rechenschaft gegenüber der EU ablegen.
- Eine zweite wichtige Akteursgruppe sind die öffentlichen Förderbanken der Länder, die viel Erfahrung mit dem Umgang von Fördergeldern besitzen und auch als möglicher Kapitalgeber für Stadtentwicklungsfonds in Frage kommen.
- Neben den Förderbanken kommen auch Kommunen und kommunale Gesellschaften als potenzielle Fondsinvestoren in Betracht, die ggf. Grundstücke in den Fonds einlegen und einer Entwicklung zuführen können. Auch private Fondsinvestoren kommen unter Umständen hierfür in Frage. Da die Fokussierung auf B-Projekte in der Regel mit einer Reduzierung der Rendite einhergeht, ist dies z. B. denkbar, wenn die öffentliche Hand größere Teile des Risikos trägt bzw. auf Teile der Fondsrendite verzichtet, so dass die privaten Partner Marktrenditen erzielen können. Es gibt jedoch auch nachhaltigkeitsorientierte Gesellschaften, die moderate Renditen akzeptieren.

Als **Kapitalquellen** eines Stadtentwicklungsfonds kommen zum einen die den Ländern zugewiesenen EFRE-Mittel in Betracht. Die damit verbundene Kofinanzierung kann zum Beispiel durch Mittel aus dem Landeshaushalt, zinsgünstige Darlehen von Förderbanken oder Kapitaleinlagen bzw. Kredite von privaten Anlegern und Banken erbracht werden. So wird der Stadtentwicklungsfonds in Brandenburg zu drei Vierteln aus EFRE-Mitteln gespeist, die Kofinanzierung erfolgt durch ein Darlehen der Investitionsbank Brandenburg. Auch in NRW war zunächst eine Kombination aus EFRE-Mitteln und Mitteln der Landesförderbank vorgesehen.

Es ist jedoch auch möglich, einen Stadtentwicklungsfonds ohne EFRE-Mittel aufzulegen. Dadurch entsteht der Vorteil, dass der Fonds nicht an EU-Vorgaben gebunden ist. So plant z. B. Hamburg – um den Verwaltungsaufwand zu minimieren – zunächst einen Fonds ohne EFRE-Mittel. Die Fondskonzeption ist jedoch so gestaltet, dass die Nutzung von EFRE-Mitteln zu einem späteren Zeitpunkt möglich ist. Ein bundesweit tätiger KfW-Stadtentwicklungsfonds könnte keine EFRE-Mittel nutzen, da diese Mittel fast ausschließlich den Ländern zugewiesen sind. Der KfW-Fonds soll daher auf KfW-Eigenmittel und ggf. Mittel der Europäischen Investitionsbank zurückgreifen.

Die Entscheidung über die **Finanzierungsinstrumente**, die der Stadtentwicklungsfonds vergibt (Kapitalverwendung), ist unter anderem abhängig von den geförderten Projekten. Darlehen eignen sich besonders zur Förderung von Investitionen in der Nutzungsphase, da die regelmäßigen Rückflüsse kontinuierliche Zins- und Tilgungszahlungen ermöglichen. Garantien erleichtern zwar durch Risikoabfederung die Finanzierung von Projekten, sind für Stadtentwicklungsfonds aber schwerer handhabbar, da sie nur geringe Rückflüsse erzeugen und im Verhältnis dazu einen großen Anteil des Fondskapitals binden. Die Gewährung von Eigenkapital trägt wegen weitgehend fehlender Alternativen am ehesten zur Schließung von Finanzierungslücken bei und wird daher als das Instrument angesehen, dem der größte stadtentwicklungspolitische Mehrwert zukäme. Die ExWoSt-Modellvorhaben sehen jedoch (mit Ausnahme der Kreditanstalt für Wiederaufbau, die einen Eigenkapitalfonds anstrebt) die Vergabe zinsgünstiger Darlehen vor, da Eigenkapitalfonds schwieriger umzusetzen sind und öffentliche Förderbanken vor allem über das Know-how für Kreditfinanzierungen verfügen.

Es bestehen für eine Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds im Wesentlichen zwei Organisationsstrukturen, die Antworten auf die Fragen des Fondseigentums, des Managements und der Fondsaufsicht geben (**Governancemodelle**):

- Die Förderbankenlösung: Der Stadtentwicklungsfonds wird als Sondervermögen einer (Förder-)Bank geführt. Dieses Modell kann mit einem vergleichsweise geringen Aufwand realisiert werden und ermöglicht die Vergabe aller drei Finanzierungsinstrumente. Die Bank kann das Fondsmanagement selbst übernehmen oder nach außen vergeben. Die Gewährleistung, dass nur stadtentwicklungspolitisch sinnvolle Projekte gefördert werden, kann z. B. über die Einbeziehung eines Beirates mit Vertretern der öffentlichen Hand gelöst werden. Die ExWoSt-Modellvorhaben entschieden sich mehrheitlich für dieses Modell.
- Die Risikokapitalfondslösung: Der Stadtentwicklungsfonds besteht als eigenständige Gesellschaft, kann aufgrund der fehlenden Banklizenz jedoch zwar Eigenkapital, aber keine Darlehen vergeben. Das für das Fondsmanagement

nötige Know-how kann ggf. über eine Ausschreibung gewonnen werden. Die öffentliche Hand kann darauf hinwirken, Mehrheitseigner der Gesellschaft zu bleiben und dadurch den Fördermitteleinsatz zu steuern. Allerdings ist der Aufwand bei der Gründung und Verwaltung der Gesellschaft höher als im erstgenannten Fall. Unter den Modellvorhaben diskutiert lediglich die Kreditanstalt für Wiederaufbau ein solches Modell, darüber hinaus haben auch die Länder Berlin und Saarland über ein solches Fondsmodell nachgedacht.

Bei der Analyse der fünf Modellvorhaben wird deutlich, dass sich der Gründungsprozess aufgrund vieler Faktoren schwierig gestaltete. Dies hing mit politischen Veränderungen und ungeklärten Rechtsfragen auf EU-Ebene, zu einem wesentlichen Teil aber auch mit der Tatsache zusammen, dass die Gründung eines Fonds eine Entscheidung über viele, z. T. komplexe Eckdaten erfordert. Lediglich das Land Brandenburg gründete tatsächlich einen Stadtentwicklungsfonds, der zinsgünstige Darlehen an Kommunen und kommunale Gesellschaften vergibt. Er wurde durch EFRE-Mittel und ein Darlehen der Landesförderbank finanziert und bei dieser eingerichtet. Aufgrund der Beschränkung auf öffentliche Projekte, der teilweise angespannten Haushaltssituation in den brandenburgischen Kommunen sowie der Konkurrenz zu anderen, im Zuge der Wirtschaftskrise eingerichteten Förderprogrammen konnte der Fonds jedoch innerhalb von zwei Jahren Geschäftstätigkeit lediglich zwei Projektförderungen ausgeben. Die Länder Hamburg und Nordrhein-Westfalen verfolgten ähnlich gestaltete Darlehensfondsansätze, bezogen allerdings private Projekte ein. Die Umsetzung dieser Fonds konnte aufgrund von Haushaltsproblemen in NRW und Neuwahlen in Hamburg noch nicht erfolgen. Das Modellvorhaben Rheinland-Pfalz favorisierte ebenfalls einen Darlehensfonds, legte sich aber noch nicht fest, da verwaltungstechnische Fragen der Abwicklung der Förderung noch nicht abschließend geklärt werden konnten. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau konzipierte einen Eigenkapitalfonds, dessen Umsetzung wegen fehlender Kapitalquellen derzeit noch offen ist. Private Finanzierungspartner auf Fondsebene bezieht keines der Modellvorhaben ein.

Der mögliche Mehrwert von Stadtentwicklungsfonds ist in Deutschland gegenwärtig nicht empirisch nachprüfbar, da nur ein Fonds gegründet wurde, der lediglich zwei Projekte finanziert hat. Aus der Betrachtung der theoretischen Vorarbeiten und den erfolgten Umsetzungsschritten in den Modellvorhaben lassen sich aber folgende grundsätzliche **Vorteile von Stadtentwicklungsfonds** ableiten:

- Die Fondsrückflüsse erlauben kontinuierliche Investitionsförderungen, wodurch dauerhaft mehr Projekte günstigere Finanzierungsbedingungen erhalten können. Das gilt vor allem für Eigenkapital, das bei erfolgreichem Projektverlauf im Idealfall einschließlich Verzinsung zurückfließt, während verlorene Zuschüsse beim Investor verbleiben.

- Durch die Rückzahlungsverpflichtung entsteht im Vergleich zu einer Förderung mit Zuschüssen ein erhöhter Effizienzdruck für die Projektnehmer. Jedes Projekt wird nicht nur bei Antragstellung eingehend geprüft. Vielmehr können auch im Laufe des Projekts regelmäßige Soll-Ist-Kontrollen durchgeführt werden. Ursachen für eventuelle Abweichungen können aufgedeckt und ggf. beseitigt werden.
- Bei enger Kooperation zwischen finanzwirtschaftlichem Fondsmanagement und stadtentwicklungspolitischem Beirat wird der öffentlichen Hand privates Know-how, insbesondere auf den Gebieten der Projektentwicklung, Bau- und Finanzwirtschaft sowie Vertrieb und Marketing zur Verfügung gestellt.
- Über Eigenkapitalbeteiligungen kann die öffentliche Hand Einfluss auf die Planung und Durchführung eines Projektes ausüben. Dadurch kann es gelingen, private Investoren zu nachhaltigem Verhalten zu bewegen und in die soziale Verantwortung zu nehmen.
- Eine Eigenkapitalförderung durch einen Stadtentwicklungsfonds kann die Kreditwürdigkeit des Projektträgers gegenüber weiteren Eigen- und vor allem Fremdkapitalgebern verbessern. Sie signalisiert darüber hinaus eine positive administrative und politische Grundhaltung gegenüber dem Projekt. Viele private Investoren werden davon ausgehen, dass dadurch auch eine Optimierung des Genehmigungsprozesses im Zeitverlauf erfolgen kann.

Anhand des bisherigen Umsetzungsprozesses in den ExWoSt-Modellvorhaben konnten aber auch folgende **Hemmnisse** identifiziert werden:

- Hoher Verwaltungs- und Abrechnungsaufwand, insbesondere bei Einbeziehung von EFRE-Mitteln;
- Einschränkungen der EFRE-Verordnung hinsichtlich der Einsatzmöglichkeiten der Fördermittel und bezüglich der Verausgabung bis 2015;
- Offene Rechtsfragen, insbesondere in Bezug auf europäische Vorschriften;
- Notwendigkeit der Einrichtung neuer Verwaltungsstrukturen sowie von Kenntnissen über Stadtentwicklungsfonds auf Seiten der öffentlichen Verwaltung;
- Keine Ausgabe der in Stadtentwicklungsfonds gebundenen Mittel als Zuschüsse. In Fällen, in denen eine revolvingierende Finanzierung mit Zuschüssen kombiniert werden soll, muss immer ein weiteres Förderprogramm einbezogen werden;

- Keine Einlagemöglichkeit von Städtebaufördermitteln in Stadtentwicklungsfonds und damit keine Kofinanzierungsmöglichkeit von EFRE-Mitteln durch die Städtebauförderung;
- Vorfinanzierung von EFRE-Mitteln (Reimbursement-Prinzip) bei angespannter Haushaltslage schwierig; dem stehen jedoch Zinseinnahmen auf Seiten des Fonds gegenüber.

Vor diesem Hintergrund können für eine erfolgreiche Einführung von Stadtentwicklungsfonds eine Reihe von **Empfehlungen** abgegeben werden:

- Ein zentraler Punkt für eine erfolgreiche Einführung eines Stadtentwicklungsfonds ist die eindeutige Festlegung seines Finanzvolumens und die direkte Benennung und Sicherung der Kapitalquellen beim Fondsstart, um Planungs- und Entwicklungssicherheit zu gewährleisten.
- Bei der öffentlichen Hand, insbesondere bei den zuständigen Ministerien, muss Akzeptanz dafür geschaffen werden, dass privates Kapital für Ziele der integrierten Stadtentwicklung nur dann gewonnen werden kann, wenn Kompetenzen abgegeben werden und das spezifische Know-how der einzelnen Akteure an der richtigen Stelle eingesetzt wird. Das bedeutet auch, dass Finanzierungsentscheidungen allein durch das Fondsmanagement getroffen werden (und nicht durch die Ministerien, die die Mittel für den Fonds bereitstellen).
- Die Beaufsichtigung und Begleitung des Fondsmanagements sollte vorrangig durch öffentliche Akteure erfolgen. Hierfür bieten sich in Abhängigkeit von der Organisationsstruktur des Fonds institutionelle Kooperationsformen wie z. B. Investitionsbeiräte und Aufsichtsräte an.
- Es sollten regelmäßige Berichtspflichten bestehen, wie sie im privaten Kapitalanlagebereich seit vielen Jahrzehnten existieren. Sie können durch den Einsatz externer, neutraler Projektgutachter erweitert werden.
- Um in Konkurrenz zu bestehenden Förderprogrammen niedrigverzinsliche Fondsprodukte anbieten zu können, sollte insbesondere bei Fondsstart der Verwaltungsaufwand des Fonds begrenzt und ein Mindestvolumen an staatlichem Fondskapital, das unter Marktniveau verzinst werden kann, zur Verfügung gestellt werden.
- Der Bund sollte den Ansatz der KfW, einen deutschlandweit agierenden Eigenkapitalfonds einzurichten, unterstützen. Ein solcher KfW-Fonds würde im Sinne eines Komplementärangebotes die Aktivitäten der Länder, die sich hauptsächlich auf Darlehensfonds konzentrieren, stärken.

- Ein klares Bekenntnis der Bundespolitik zu revolvingierenden Finanzierungsinstrumenten in der Stadtentwicklung verbunden mit einer entsprechenden Bereitstellung von Mitteln könnte eine starke Impulswirkung bei den landes- und kommunalpolitischen Akteuren erzeugen.
- Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob die Einlage von Grundstücken z. B. der DB Services Immobilien und der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben in einen Stadtentwicklungsfonds sinnvoll wäre.
- Schließlich könnte ein nationales Informations- und Kompetenzzentrum die notwendige Breitenwirkung und Vermarktung des Fondsgedankens bei potenziellen Nachfragern von Fondsfinanzierungen vorantreiben und die Anwerbung von Kapital (Beteiligungen multinationaler Finanzinstitute, Stiftungen, nachhaltiger Finanzinvestoren) unterstützen.

Eine Umsetzung dieser Handlungsempfehlungen könnte die Akzeptanz von Stadtentwicklungsfonds verbessern und ihre Einführung erleichtern.

1. RAHMENBEDINGUNGEN DER FINANZIERUNG VON STADTENTWICKLUNG UND STÄDTEBAULICHER SANIERUNG

Städte und Gemeinden sind der Kern eines jeden Wirtschaftsstandortes; in Deutschland lebt die Hälfte der Einwohner in Städten, es findet sich dort die Mehrheit der Arbeitsplätze und es wird dort dementsprechend auch der überwiegende Anteil der Wertschöpfung erwirtschaftet. Die Zukunftsfähigkeit der städtischen Entwicklung kann jedoch nur in engem Zusammenwirken zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Bürgern gesichert werden. Der zunehmende Investitionsbedarf der Kommunen in Einrichtungen des Gemeinbedarfs, in die technische Infrastruktur sowie ihre Investitionstätigkeiten im Bau- und sonstigen Beschaffungswesen als Teil einer nachhaltigen Stadtentwicklung erfordert neben den etablierten auch neue Finanzierungsinstrumente. Eine nachhaltige Stadtentwicklung auf Grundlage der Prinzipien der Leipzig Charta benötigt dauerhaft hohe Investitionstätigkeiten vor Ort und eine offensichtlich immer engere Verzahnung öffentlicher und privater Akteure der Stadt- und Wirtschaftsentwicklung.

Der demographischer Wandel, veränderte wirtschaftliche und finanzielle Rahmenbedingungen und eine teilweise angespannte kommunale Haushaltssituation stellen die Städte und Gemeinden vor große Herausforderungen. Zu deren Bewältigung und zur kontinuierlichen Finanzierung urbaner Anpassungs- und Entwicklungsprozesse sind verstärkt strategische Allianzen aus Stadtverwaltung, Wirtschaft und Bürgern zu bilden. Dafür müssen u.a. im investiven Bereich geeignete Kooperations- und Finanzierungsformen für urbane Projektentwicklungen gefunden werden. Die öffentliche Hand ist auf Einbindung von Investoren auf der planerischen und der investiven Ebene mehr denn je angewiesen.

1.1. Stadtentwicklung und Städtebauförderung in Deutschland

1.1.1. Stadtentwicklung und Städtebauförderung als öffentliche Aufgabe

Stadtentwicklung (und öffentliche Städtebauförderung) wurde seit Beginn der 1970er Jahre als zunächst alleinige und später überwiegende Aufgabe der öffentlichen Hand angesehen, die sich fast ausschließlich der klassischen Ordnungsinstrumente bediente, um Angebote für Bürger und Wirtschaft zu schaffen. „Ziel war und ist die Schaffung eines urbanen Lebens mit einer gesunden Durchmischung von Wohnen, Arbeiten und Freizeitgestaltung als Kernaufgabe der Länder und ihrer Gemeinden. Der Erfolg zeigt sich bis zur Jahrtausendwende überwiegend in der Funktionsvielfalt der Innenstädte, der Erhaltung baukulturellen Erbes, in verkehrsmindernden Stadtstrukturen und weiteren Beiträgen zur Steigerung von Stadtattraktivität“ (vgl. BBR (2010): S.Iff.).

Die Förderprogramme der Städtebauförderung sind historisch gewachsen und leisten einen wichtigen Beitrag zur Zukunftsfähigkeit der Städte. Die staatliche finanzielle Unterstützung der gemeindlichen Investitionen ist zu einem zentralen kommunalpolitischen Instrument geworden.

Der Begriff der Stadtentwicklung wird mit einem „weiten Verständnis“ angewandt; er umfasst die städtebauliche Sanierung, den Stadtumbau sowie die sozialen und bürgerschaftlichen Aktivierungsmaßnahmen und knüpft so an die Programme der Städtebauförderung an. Zentraler Ansatzpunkt ist hierbei der „Städtebauliche Missstand“ gem. § 136 (2) 2. Satz BauGB und die Notwendigkeit zu dessen Überwindung.

Weitere Kernbegriffe bilden die in § 147 BauGB geregelten (öffentlich getragenen) Ordnungsmaßnahmen, durch die städtebauliche Missstände zu überwinden bzw. durch die Gemeinden entsprechende Impulse setzen. Hier knüpfen die (zumeist) durch Private zu tragenden Baumaßnahmen gem. § 148 BauGB an. Dieses System legt die Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit Privaten bei der Stadtentwicklung und deren Finanzierungsmechanismen fest. Es bildet bis heute den etablierten Rahmen einer Zusammenarbeit („Bilateralität“) zwischen öffentlichen und privaten Beteiligten der Stadtentwicklung.

Die Städtebauförderung bildet die zentrale Finanzierungssäule der Stadtentwicklung. Über die Jahre unterlag sie einer kontinuierlichen programmatischen Ausdifferenzierung. Den Beginn markierte die „Stadtsanierung“ und später der „Stadtumbau“. Ergänzend und damit erstmalig auch nicht bauliche Belange umfassend traten später die „Soziale Stadt“ sowie die Kulissen für die „Aktive Stadt- und Ortszentren“ hinzu. Im BauGB ist die Städtebauförderung als Aufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden festgeschrieben. Den Einsatzbereich und die Förderschwerpunkte regeln §§ 164 a, b BauGB. Für die haushälterische Ausgestaltung der Städtebauförderung werden jährliche Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Ländern geschlossen. Die Länder erlassen zumeist weitergehende Vorschriften zur Mittelverwendung.

Unter Beachtung der gemeinschaftlich geregelten Strukturpolitik nach Art. 91 a GG stehen überdies die den Ländern zufließenden Mittel der EU-Strukturfonds für Zwecke der Stadtentwicklung zur Verfügung. Diese sind zumeist bei den Wirtschaftsministerien der Länder als Verwaltungsbehörden zugeordnet, die nur selten die Kompetenz für die jeweilige landesbezogene Stadtentwicklungspolitik besitzen.

Konsequenterweise benennen die Verordnungen zum Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und die Verordnung zum Europäischen Sozialfonds (ESF) die „städtische Dimension“ als Fördertatbestände und nehmen jeweils auf das In-

strumentarium der Städtebauförderung als erforderliche nationale Kofinanzierung Bezug.

Eine fachlich gleichlautende Zuständigkeit der mit Fragen der Stadtentwicklung befassten Stellen des Bundes und der Länder ist für die Titel der Städtebauförderung langjährig erprobt; für die Mittel der EU-Strukturfonds verbleibt es im „Einsatzgebiet der städtischen Dimension“ zumeist bei den unterschiedlichen Zuständigkeiten der Wirtschafts- und Städtebauministerien der Länder.

1.1.2. Paradigmenwechsel in der Stadtentwicklung

Im Ergebnis der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen (Globalisierung, eingeschränkte Handlungsspielräume öffentlicher Haushalte, Investorenstädtebau, usw.) haben kooperative Handlungsformen, die über gesetzlich formalisierte Planungsprozesse hinausgehen, auf allen Ebenen der Stadtentwicklung erheblich an Bedeutung gewonnen (vgl. BMVBS und BBSR (2004a)).

Nicht zuletzt deshalb hat sich das Spektrum rechtlich zulässiger und gebotener Formen der Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Partnern bei der Stadtentwicklung deutlich verbreitert. Es reicht von informellen Instrumenten über vertraglich geregelte Vereinbarungen bis hin zu öffentlich-privaten Ansätzen. Wachsende Bedeutung haben strategische Partnerschaften zwischen Kommunen und Unternehmen.

Immobilien- und Standortgemeinschaften, eine neue Form des Stadtmarketings, Corporate Citizenship sowie ein umfassendes Verständnis der örtlichen Gemeinschaft von Unternehmen und Bürgern sowie integrierte wohnungswirtschaftliche Konzepte sind eine anerkannte Basis auch für den Umgang mit Schrumpfungsprozessen geworden. Dennoch leiden diese innovativen Instrumente und Ansätze in nicht wenigen Fällen unter der geringen Ressourcenverfügbarkeit der öffentlichen Hand.

Eine nachhaltige Stadtentwicklung kann nicht allein von der öffentlichen Hand strukturiert und finanziert werden. Jüngere Studien belegen überdies die Lücke zwischen Nachfrage und Angebot von (attraktiven) Finanzierungsinstrumenten für Maßnahmen der Stadtentwicklung und stellen heraus, dass insbesondere private Partner aber auch bspw. die Europäische Investitionsbank (EIB) verstärkt als Finanziers in Stadtentwicklungsvorhaben einzubinden sind. Gleichmaßen müssen aber die vorgenannte Rollenverschiebung der öffentlichen Hand innerhalb der Stadtentwicklung und etwaige Schwerpunktänderungen von gemeinwohlorientierten Belangen zu individuellen ökonomischen Interessen aufmerksam begleitet werden.

Daher sollte das bisherige Spektrum und die Prozeduren der Förderpolitik überprüft und ggf. um weitere Instrumente zu ergänzt werden. Die Einbeziehung privaten betriebswirtschaftlichen Know-hows in Projektkonzeption und -finanzierung ist wegen der gestiegenen Ansprüche an die Effizienz des Fördermitteleinsatzes sinnvoll. Gleichmaßen ist zu beachten, dass sich gemeinnützige Aktivitäten nur in sehr wenigen Fällen ohne staatliche Förderung betriebswirtschaftlich rechnen.

Indem jedoch (privaten und öffentlichen) Projektträgern zukünftig erlaubt wird, ergänzende erwerbswirtschaftliche Betriebsteile zu führen, könnten diese dazu beitragen, die hauptsächlich gemeinnützigen Betriebsteile finanziell zu stützen (Querfinanzierung). Sollte diese Änderung der methodischen Sichtweise Einzug in die Grundsätze der deutschen Förderpolitik halten, würden sich die unter anderem durch die JESSICA-Initiative (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) propagierten Förderinstrumente noch besser in Förderung von Stadtentwicklungsprojekten einbinden lassen.

1.1.3. Finanzierungsformen und -angebote im Städtebau

Investitionsprojekte im Städtebau werden sowohl von der öffentlichen Hand als auch durch private Einzelinvestoren oder Institutionen getragen, finanziert und durchgeführt.

Voraussetzung für öffentliche Investitionen ist die Finanzierung aus öffentlichen Eigenmitteln des jeweiligen Maßnahmenträgers, aus Investitionskrediten (vgl. beispielhaft § 103 Gemeindeordnung (GemO) Rheinland-Pfalz) sowie ggf. aus Zuwendungen/Zuschüssen anderer öffentlicher Stellen.

Für kommunale Gebietskörperschaften ist durch deren Einbindung in den vertikalen und horizontalen Steuerverbund und den Finanzausgleich (und die damit garantierten Einnahmen) sowie des Rechts, eigene Steuern zu erheben (Art. 106 GG) keine Insolvenzfähigkeit gegeben. Hieraus lässt sich ein erheblicher Bonitätsvorsprung vor privaten Unternehmen herleiten. Insofern kann naturgemäß auch privates anlagesuchendes Kapital in die Finanzierung kommunaler Investitionsprojekte – hier in Stadtentwicklungsprojekte – eingebracht werden. Darüber hinaus können neben Eigenmitteln aus Rücklagen und Überschüssen demzufolge auch Kommunalkredite zu günstigen Marktzinssätzen einbezogen werden.

Der Status des Schuldners erster Bonität führt dazu, dass kreditgebende Institute auf Basis des Kreditwesengesetzes davon freigestellt sind, bestimmte (erhöhte) Ausfallrisiken in ihre Zinskalkulationen einzubeziehen. Ebenfalls entfällt die bankseitige Pflicht, den ausgereichten Kommunalkredit mit Eigenkapital zu unterlegen. § 18 des Kreditwesengesetzes (KWG) gestattet bei Darlehen an Kommunen, ebenso wie bei Bund und Ländern, einen Anrechnungssatz von 0%. Dieser Finanzierungsweg er-

möglichst es Kommunen, gegenwärtig Investitionen durchzuführen. Die Abrechnung erfolgt über den Vermögenshaushalt (nach Einführung der kommunalen Doppik: Finanzhaushalt). Zinszahlungen werden als laufende Ausgaben dem Verwaltungshaushalt (nach Einführung der kommunalen Doppik: Ergebnishaushalt) zugerechnet.

Den kommunalen Gebietskörperschaften stehen neben den zuvor erwähnten klassischen Kommunalkrediten eine Reihe von (innovativen) Sonderfinanzierungen zur Verfügung, wie z.B. Leasing, Factoring oder Contracting (vgl. Oster (2001)). In der Auswahl der Finanzierungsformen sind die Kommunen frei. Einschränkungen ergeben sich aus der Genehmigungsbedürftigkeit beim Abschluss von Kredit- oder kreditähnlichen Rechtsgeschäften durch die Befugnisse der Kommunalaufsicht gem. der jeweiligen Landesgemeindeordnung. Sie regelt die sogenannte Gesamtgenehmigung im Rahmen der Haushaltssatzung der Kommune wie auch die davon zu unterscheidende ausnahmsweise erforderliche Einzelgenehmigung. So sind viele Kommunen wegen ihrer angespannten Haushaltslage häufig nur noch dann in der Lage Investitionen zu tätigen, wenn entsprechende Zuschüsse von anderen öffentlichen Stellen zugesagt und bereitgestellt werden.

Da mehr als 40% der kommunalen Einnahmearten „fremdbestimmt“ sind (vgl. Schmidt-Eichstaedt (2002)), haben Zuweisungen des Landes und mittelbar des Bundes bzw. der EU eine herausragende Bedeutung für die Finanzierung lokaler Stadtentwicklungsprojekte erhalten. Die Vielfalt und Eigenarten verschiedener Programme inklusive ihrer politikabhängigen Gewichtungen aus den Handlungsbereichen Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen erschweren es, die passende Fördermaßnahme mit der Notwendigkeit einer Projektfinanzierung zu verknüpfen.

Die für Projekte der Stadtentwicklung in Anspruch zu nehmende Förderkulisse zeichnet sich durch erhebliche Komplexität, durch verschiedene Programme von EU, Bund und den Ländern, durch spezifische Antrags- und Bewilligungsverfahren, unterschiedliche Fristen, Ausschlusskriterien und Voraussetzungen aus. Im Jahr 2010 stellte der Bund 535 Mio. Euro an Finanzhilfen für alle Programme der Städtebauförderung bereit.

Seit 1990 profitiert Deutschland (und dabei insbesondere die neuen Bundesländer) von den Mitteln der europäischen Regionalpolitik. In der aktuellen Förderperiode 2007–2013 sind die EU-Strukturfonds auf die Ziele Konvergenz, Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung und Europäische Territorialer Zusammenarbeit neu ausgerichtet worden. Für die Stadtentwicklung sind dabei die folgenden Finanzierungsquellen insbesondere von Bedeutung:

- Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE);
- Europäischer Sozialfonds (ESF):
- Kohäsionsfonds (in Deutschland nicht relevant) sowie
- Gemeinschaftsinitiativen wie URBAN, LEADER, INTERREG (jetzt: Ziel „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“) und das EU-Umweltprogramm Life+.

Die Förderfähigkeit von Maßnahmen zur nachhaltigen Stadtentwicklung ist insbesondere in Art. 8 der EFRE-Verordnung (EG 1080/2006) ausdrücklich geregelt.

Der Bund hat die Grundsätze und Ziele der EU-Förderung im Nationalen Strategischen Rahmenplan (NSRP) unter Berücksichtigung der Leipzig Charta 2007 ausgestaltet. Der NSRP soll die nationale Förderung durch EU-Strukturfonds auf die strategischen Ziele und Prioritäten der Europäischen Kohäsionspolitik ausrichten. Durch die Formulierung einer deutschen Förderstrategie, basierend auf der Analyse der Stärken und Schwächen der geförderten Gebiete, ist er der Bezugsrahmen für die Ausarbeitung der einzelnen Operationellen Programme durch die Länder.

Die Länder treffen in den von ihnen aufgestellten Operationellen Programmen Aussagen zur Verwaltung der Mittel der EU-Strukturfonds; dabei wird die Mittelverteilung vorab festgelegt. Jedes Operationelle Programm muss von der Europäischen Kommission vor Beginn der Förderperiode genehmigt werden. Während der Förderperiode wickeln die Länder die Europäische Förderung ab; sie sind für die Identifikation, Bewilligung und Abrechnung von Projekten verantwortlich. Die derzeit in den Ländern geltenden Operationellen Programme weisen alle Mittel für nachhaltige Stadtentwicklungsmaßnahmen aus. Die Maßnahmen reichen von der „städtebaulichen Aufwertung, der Förderung lokaler Ökonomien, Revitalisierung von Industriebrachen, Erhaltungsmaßnahmen des kulturellen Erbes bis hin zu Aktivitäten in den Bereichen Wissenschaft und Innovation sowie der Bildung und der Arbeitsmarktförderung“ (vgl. Rüdiger (2009)).

Ähnlich wie bei der nationalen Förderung stellt sich auch bei der EU-Strukturfondsförderung immer häufiger die fehlende kommunale Leistungsfähigkeit, den entsprechenden Eigenanteil (inkl. Investitionskredit) aufzubringen, als entscheidendes Hemmnis heraus.

Private Investitionen im Städtebau sind im Wesentlichen auf rentierliche Immobilien-teilmärkte ausgerichtet, so u. a. auf Wohnungsbau- und Handelsprojekte sowie in Anteilen auch Hotel- und Büroprojekte. Sie werden dort getätigt, wo entsprechende Einwohnerdichtewerte stabil bleiben und/oder über Verflechtungswirkungen wirtschaftlich auskömmliche Nachfragepotentiale vorhanden sind bzw. aktiviert werden können.

Unter der Prämisse „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ und der Notwendigkeit, Mehrleistungen im Rahmen der bereits im BauGB gemäß § 1 Abs. 6 BauGB vorgesehene Präferenz der Wiedernutzung von Grundstücken zu realisieren, sind Projekte von Privaten zur Abdeckung eines „unrentierlichen“ Investitionsanteils häufig auf öffentliche Zuschüsse angewiesen. Gemäß den Vorschriften der einschlägigen Städtebauförderung auf Grundlage der Verwaltungsvereinbarung Städtebau des jeweiligen Programmjahres sowie der entsprechenden Ausführungsrichtlinien der Bundesländer sind in den meisten Fällen öffentliche Stellen der einzig zulässige Fördermitteladressat. Diese geben solche Mittel im Wege von Städtebaulichen Verträgen oder Zuwendungsvereinbarungen im Bedarfsfall an private Partner weiter oder führen mit Mitteln der Städtebauförderung Aufwertungsmaßnahmen in den Bereichen Freilegung von Grundstücken, Erschließung usw. im Sinne der „klassischen“ Ordnungsmaßnahmen gem. § 147 BauGB durch.

Für Private ist überdies noch zu berücksichtigen, dass die mit der Beigabe von Fördermitteln verbundenen allgemeinen Nebenbestimmungen zur Verwendung bzw. zum Verwendungsnachweis und die Problematik des nur teilweise gegebenen Vorsteuerabzuges der erhaltenen Bruttosummen bei der internen Verbuchung und der Investitionsrechnung nur anteilig stimulierend wirken, sodass insgesamt eine nicht unerhebliche „Bürokratieschwelle“ besteht.

Ausgelöst durch die Föderalismusreform zur Entflechtung von Aufgaben und Finanzierungen von Maßnahmen des Bundes und der Länder und verstärkt durch die Folgen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 ist die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zum zentralen Politikauftrag avanciert. Dies ist über die Erhöhung von Einnahmen oder aber die Rücknahme von Ausgaben zu leisten. In diesem Zusammenhang ist zu erwarten, dass auch die Zuwendungsbereiche zukünftig von Kürzungen nicht ausgenommen werden können.

Für private Partner innerhalb von Städtebauprojekten sind andere Investitions- und Finanzierungsmotive maßgeblich. Für sie stehen Fremdfinanzierungskosten und steuerliche Komponenten jeweils unterschiedlich wirksam für die gewählten Gesellschaftsformen der Investition (GmbH, OHG, Personengesellschaft, u. ä.) im Vordergrund. Hierbei werden Herstellungsaufwendungen gemäß den Regelungen der Absetzung für Abnutzung (AfA) und gleichzeitig die in diesen Kosten/Aufwendungen enthaltenen Vorsteuern gegenüber dem zuständigen Finanzamt abgesetzt. Aus diesen Gründen bemühen sich private Investoren im Städtebau, die Phase der Landentwicklung (Planung, Grunderwerb, Freilegung, Erschließung) von der Phase der Hochbauentwicklung finanziell und teilweise auch organisatorisch (Projekt-/Objekt-GmbH) zu trennen.

Neben einer sorgfältigen Analyse der Marktnachfrage (Vermietungsmarkt) oder der Exitoptionen aus dem Projekt (Abverkaufsmöglichkeit) sind die erforderliche Eigenkapitalquote sowie die Konditionen der Fremdfinanzierungsaufwendungen entscheidungsrelevant. Im Zuge des bankenseitigen Projektratings (Basel II Prinzipien) sind Projektentwickler und Investoren zunehmend gehalten, ihre Eigenkapitalbasis von ursprünglich durchschnittlich 15–20% auf nunmehr durchschnittlich 30% anzuheben.

Demzufolge ist eine Investitionsstimulanz für Private dann gegeben, wenn durch ein öffentliches Engagement (z. B. Stadtentwicklungsfonds) ein Eigenkapitalersatz oder eine Kapitalergänzung verfügbar werden. Im Weiteren sind die Instrumente der Bürgschaft und der Eigenkapitalgabe in Verbindung mit insoweit über die Hausbank zu refinanzierenden Fremdkapitalaufwendungen von entscheidender Relevanz für das Investitionsverhalten privater Investoren. Sowohl die Eigenkapitalgabe wie auch die Bürgschaft führen gleichermaßen zu erheblich verbesserten Refinanzierungskonditionen der privaten Investoren bei ihren Hausbanken und senken so deren Fremdkapitalkosten ganz erheblich. Dies gilt insbesondere für eine von den Banken geforderte starke Eigenkapitalbasis eines Projektes. Demzufolge ist ein Fonds, der Eigenkapital an Projekte vergibt von herausragender Marktrelevanz.

Häufig richtet sich das Finanzierungsinteresse von privaten Investoren darüber hinaus auf die Besicherung einer Mieter-/Nutzernachfrage von Objekten (z.B. bei Hotelentwicklungen). Für diese Aspekte stehen öffentliche Zuschüsse im Allgemeinen programmatisch nicht zur Verfügung, da ein (verlorener) Zuschuss an einen Projektinvestor eben nicht das Betriebsrisiko einer Immobilie in Folge eines Mieter-/Nutzerausfalls absichern kann.

In Regionen mit Strukturproblemen steht Stadtentwicklung vor einem weiteren Problemfeld: Das Marktvolumen und die Anzahl lokal verwurzelter Investoren ist überschaubar klein. Ein öffentliches Investment – unbeschadet der örtlich häufig besonders eingeschränkten kommunalen Finanzleistungsfähigkeit – lohnt sich dann ohne einen identifizierbaren Markt von Privatinvestoren nicht.

So erklärt sich, dass eine weitergehende Stimulanz von Privaten durch Bereitstellung von ergänzenden öffentlichen Finanzierungsinstrumenten für Projekte der Stadtentwicklung geboten ist, um das bisherige Zuwendungsregime sinnvoll zu flankieren. Geeignete Instrumente sind u.a. (zinsgünstige) Darlehen, Bürgschaften und Eigenkapitalbeteiligungen, die sich durch einen revolvingierenden Mitteleinsatz auszeichnen. Das Angebot der vorgenannten zusätzlichen Finanzierungsinstrumente ist demnach das Einsatzfeld eines öffentlichen Stadtentwicklungsfonds in seiner Eigenschaft als „Förderfonds“.

1.1.4. Zuwendungsprinzip nach dem Haushaltsrecht

Die Städtebauförderung arbeitet mit dem (nachgelagerten) Zuwendungsprinzip. Hierzu haben die Länder in ihren jeweiligen Haushaltsordnungen entsprechende Regelungen erlassen. Die tatsächliche Zuwendungspraxis der Länder im Rahmen der Städtebauförderung hat sich in den letzten Jahren zunehmend auf das Instrument der nicht rückzahlbaren Zuwendung („Zuschuss“) mit hohen Förderquoten hin bewegt. (vgl. bspw. ISM (2009)).

Allerdings ist im Zuwendungsrecht der Länder in keiner Weise die Vergabe von nicht rückzahlbaren Zuwendungen als das alleinige und ausschließlich zu wählende Mittel benannt. Vielmehr ist von der zuständigen Fördermittelstelle eine Entscheidungskaskade abzuprüfen, bei der die Gemeinwohlinteressen eines Projektes zunächst mit Hilfe der Produkttypen „Bürgschaften“, „Garantien“ und „Sonstigen Gewährleistungen“ umgesetzt werden sollen. Soweit vorgenannte Förderformen nicht greifen oder nicht probat erscheinen, sollen „Zuwendungen mit vollem (unbedingtem) und teilweisem (bedingtem) Rückzahlungsanspruch“ ausgegeben werden. Erst am Ende der entscheidungskaskade werden in dieser Listung dann „nicht rückzahlbare Zuwendungen“ (=Zuschüsse) genannt und vorgesehen. Unter nicht rückzahlbaren Zuwendungen werden gemeinhin verlorene, d.h. einmalig ausgereichte Zuschüsse verstanden. Die „unbedingt“ bzw. „bedingt“ rückzahlbaren Zuwendungen sind (umgangssprachlich) als „Darlehen“ zu kategorisieren. Am Beispiel der Landeshaushaltsordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (LHO NRW, 2009) soll die Orientierung von Zuwendungen auf den in der Praxis überwiegenden Anwendungsfall des Zuschusses explizit beleuchtet werden. Die entsprechende Verwaltungsvorschrift zur LHO NRW, 2007 regelt die Vergabe von Zuwendungen, Verwaltung von Mitteln oder Vermögensgegenständen grundsätzlich wie folgt (Bezugnahme auf § 44 LHO NRW):

„Ausgaben für Zuwendungen sollen nur veranschlagt werden, wenn der Zweck durch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen nicht erreicht werden kann. Ausgaben für nicht rückzahlbare Zuwendungen sollen nur veranschlagt werden, soweit der Zweck nicht durch unbedingt oder bedingt rückzahlbare Zuwendungen erreicht werden kann.“

Einschlägig für die Vergabe von (kommerziellen) Darlehen und weiteren Finanzmarktprodukten ist in Deutschland das Kreditwesengesetz (KWG). Hier ist eine unbedingte Abgrenzung zwischen dem öffentlichen Haushaltsrecht einerseits und dem kommerziellen Bank- und Kreditgeschäft andererseits vorzunehmen. Beide Rechtsgebiete stehen nebeneinander.

Mit Blick auf die LHO ist festzustellen, dass die Ausgestaltung der Zuwendungen – hier nach §§ 23, 44 LHO NRW gemäß VV zur LHO NRW – rein öffentlich-rechtlich erfolgt. Dies gilt zunächst für die Bewilligung, die grundsätzlich per Zuwendungsbe-

scheid erfolgt (ausnahmsweise auch per Zuwendungsvertrag, für den dann aber die Vorschriften für den Zuwendungsbescheid entsprechend gelten).

Die Unwirksamkeit, Rücknahme oder Widerruf von Zuwendungsbescheiden sowie die Erstattung der Zuwendung und die Verzinsung des Erstattungsbetrages richten sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) als Zuwendungsverwaltungsakt gem. § 35 S. 1 VwVfG (= Abgrenzung zur „kommerziellen“ Darlehensvergabe“ gem. KWG).

1.1.5. Die integrierte Stadtentwicklung als zentrale Handlungsgrundlage

Stadtentwicklung im Spannungsfeld zwischen einer ökonomisch tragfähigen Entwicklung, einer verträglichen Mobilität, sozialem Zusammenhalt und der Verbesserung der Energieeffizienz erfordert integrierte Handlungsansätze. Dabei wird auch Flexibilisierungstendenzen in der Wirtschaft, den gewachsenen Mitwirkungsansprüchen der Bürger sowie der Individualisierung und Pluralisierung der Lebensstile Rechnung getragen (vgl. Adam (2010)).

Vor allem die Entwicklung benachteiligter Quartiere stellt europaweit eine zentrale Herausforderung dar. Dieser Tatsache steht auch im Vordergrund der „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“. Sie schreibt europaweit die Grundsätze einer integrierten, an Nachhaltigkeit orientierten Stadtentwicklungsstrategie fest:

- Innenentwicklung,
- Stärkung der Innenstädte,
- Wiedernutzung von Brachflächen,
- Förderung lokaler Ökonomien,
- soziale Integration,
- Stärkung von Bildungseinrichtungen,
- urbanes, bezahlbares Wohnen sowie
- Maßnahmen des aktiven Klimaschutzes.

Auf EU-Ebene ergibt sich dadurch eine direkte Verknüpfung der Vergabe europäischer Strukturhilfen mit dem Vorhandensein einer integrierten Stadtentwicklungsplanung. Auch deshalb wurde den EU-Mitgliedstaaten im Rahmen des Programms URBACT die Möglichkeit gegeben, den schnellen Einsatz von Strukturfondsmitteln für integrierte Stadtentwicklungsmaßnahmen zu erproben (vgl. Eltges und Hamann (2010)).

Die den Teilprogrammen der deutschen Städtebauförderung zugrunde liegenden integrierten Handlungskonzepte folgen dementsprechend der Leipzig Charta. Neben

der inhaltlich sinnvollen Verknüpfung verschiedener Maßnahmen soll mit Hilfe des integrierten Planungsansatzes daher auch der Wirkungsgrad öffentlicher Förderung durch entsprechende frühzeitige Abstimmung und Bündelung öffentlicher und privater Finanzmittel (maßgeblich) erhöht werden (vgl. Scholz und Meyer (2010)).

Es liegt nahe, neben verstärkten Bemühungen um Effizienzsteigerung innerhalb etablierter Zuwendungsverfahren (vgl. u.a. Städtebauförderung) das Set öffentlicher Finanzinterventionen auszuweiten und hierbei u.a. die Einführung neuer Finanzierungsinstrumente zu erwägen. Mit der Einführung der JESSICA-Initiative durch die EU verfolgt die Europäische Kommission eine Änderung bzw. Ergänzung ihrer Förderpraxis mit dem Ziel, vermehrt „revolvierende“ Instrumente zum Einsatz zu bringen. Dies hat auch Auswirkungen auf die Diskussion um die Ausrichtung der öffentlichen Förderung in Deutschland.

1.2. Die JESSICA-Initiative

Die Herausforderungen, denen sich die Städte in der Europäischen Union derzeit stellen müssen, haben unterschiedliche Ursachen (Veränderungsprozesse in Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt) und resultieren in einem erheblichen Investitionsbedarf. Die öffentlichen Mittel zur Finanzierung dieser Investitionen werden im Gegenzug immer knapper, sodass einerseits deren Einsatzeffizienz weiter gesteigert werden muss und andererseits auch privates Kapital dafür mobilisiert werden soll. Vor diesem Hintergrund wurde im Jahr 2005 von der damaligen für Regionalentwicklung zuständigen EU-Kommissarin Danuta Hübner die JESSICA-Initiative ins Leben gerufen. JESSICA steht für „Joint European Support for Sustainable Investments in City Areas“ und schafft die Möglichkeit, an Stelle von Zuschüssen „revolvierende“ Instrumente wie Darlehen, Garantien und Eigenkapitalbeteiligungen förderwirksam in der Stadtentwicklung einzusetzen. Das zu verwendende Förderkapital wird zunächst in einem Stadtentwicklungsfonds gesammelt, der es dann unter der Nutzung der angeführten Instrumente ausreicht. Er sammelt auch die daraus resultierenden finanziellen Rückflüsse von den Förderempfängern (Zinsen/Tilgungen, Gebühren, Gewinnbeteiligungen) und ermöglicht damit deren erneuten förderwirksamen Einsatz.

Die Europäische Union hat die Aktivitäten ihrer Strukturfonds in der Förderperiode 2007–2013 auf die Ziele „Konvergenz“, „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ und „Territoriale Zusammenarbeit“ ausgerichtet, in deren Rahmen die nachhaltige Stadtentwicklung explizite Erwähnung findet. Da die JESSICA-Initiative und ihre Instrumente zu Beginn der Förderperiode neu eingeführt wurden, bestanden und bestehen bei deren Umsetzung offene Fragen. Aus diesem Grund wurde im Rahmen des informellen Ministertreffens für Stadtentwicklung im Mai 2007 in Leipzig eine Arbeitsgruppe aus interessierten Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommissi-

on, der Europäischen Investitionsbank, des Europäischen Parlaments und der Entwicklungsbank des Europarates gegründet, die die Umsetzung der JESSICA-Initiative vorbereiten sollte. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Arbeitsgruppe haben die EU-Stadtentwicklungsminister Ende 2008 in Marseille zur Kenntnis genommen und den Mitgliedstaaten zur Berücksichtigung empfohlen. Der begleitende Forschungsbericht wurde Anfang 2009 veröffentlicht (vgl. BMVBS und BBSR (2009)).

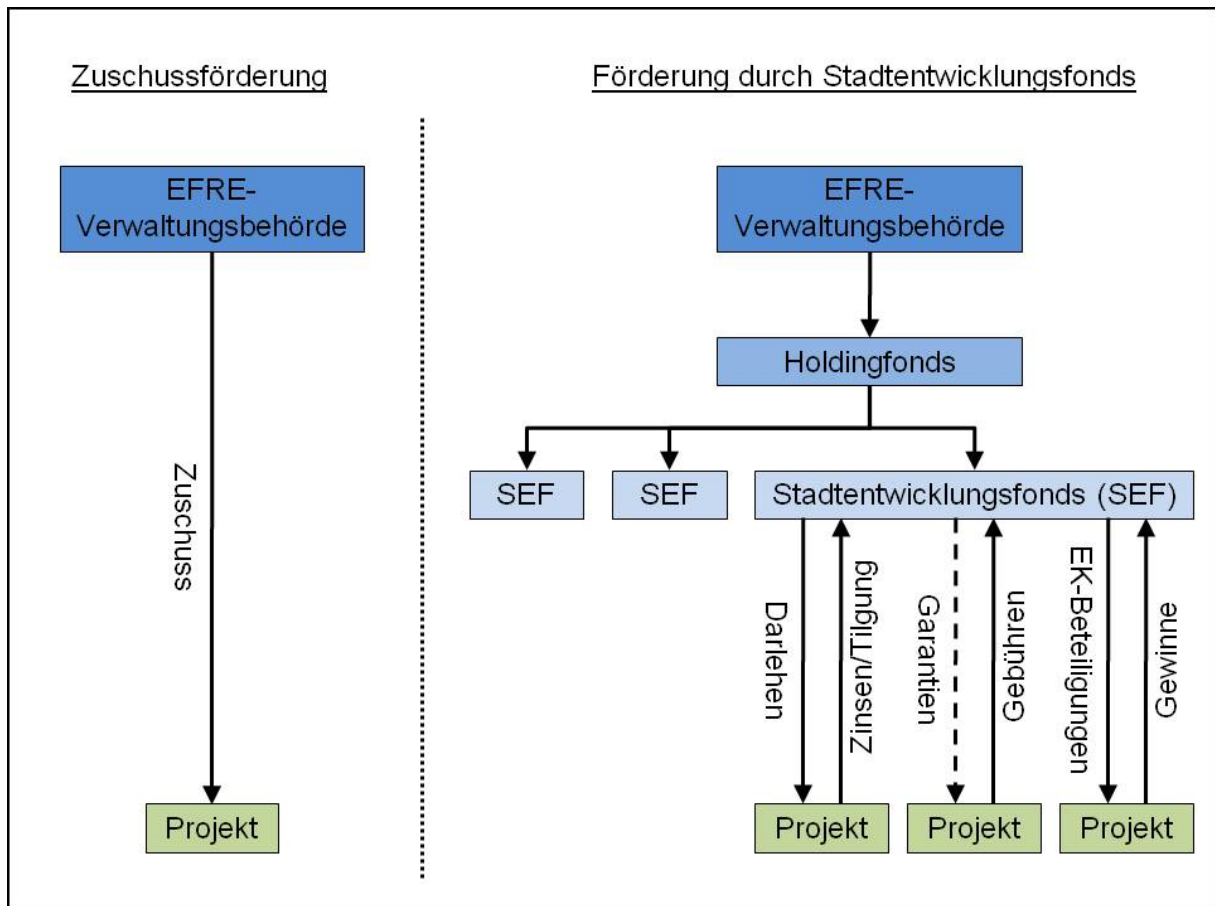


Abbildung 1: Förderprinzip des Einsatzes von Zuschüssen sowie von Instrumenten eines Stadtentwicklungsfonds

Quelle: Eigene Darstellung

Mit der JESSICA-Initiative werden der bisherigen Zuwendungspraxis der Stadtentwicklung, die maßgeblich auf der Vergabe von Zuschüssen basiert, die Instrumente Darlehen, Garantien und Eigenkapital alternativ an die Seite gestellt. Für diese Instrumente wird Kapital aus EFRE-Mitteln zuzüglich nationaler Kofinanzierung in einem Fonds gesammelt, auch privates Kapital kann in den Fonds eingelegt werden.

Die Nutzung der Förderinstrumente eines Stadtentwicklungsfonds setzt in vielen Fällen wegen ihrer Ausrichtung auf finanzielle Rückflüsse eine andere Art von Projekten als Empfänger der Förderung als bisher voraus. Die mit Zuschüssen geförderten un-

rentierlichen Vorhaben ohne oder mit nur geringen finanziellen Rückflüssen können daher nicht durch einen Fonds gefördert werden – sie benötigen weiterhin Zuschüsse. Die revolvingierenden Instrumente ermöglichen jedoch eine Förderung von Projekten, die Rückflüsse generieren, aber aufgrund des großen Projektrisikos oder von Erträgen unterhalb des Marktniveaus nicht durch private Akteure umgesetzt werden (Marktversagen). Indem der Stadtentwicklungsfonds bei der Rückzahlung der ausgegebenen Fördermittel günstige Konditionen anbietet und insgesamt nur eingeschränkte Renditevorstellungen bezüglich der Fondsperformance besitzt (es kann sogar ein Kapitalverzehr erwartet werden), kann dieses Marktversagen überwunden werden.

Mit der Bereitstellung der Instrumente Darlehen, Garantien und Eigenkapitalbeteiligungen erfolgt eine Verbreiterung der möglichen Projektfinanzierungen in der Stadtentwicklung. Neben der rein privaten, rein öffentlichen und teilbezuschussten Finanzierung können diese nun auch jeweils mit den JESSICA-Instrumenten kombiniert werden. Insbesondere die Kombination von bezuschussten Projekten mit der Förderung durch einen Stadtentwicklungsfonds ist in vielen Fällen sinnvoll und durchaus erwünscht.

Da im Rahmen der JESSICA-Initiative Strukturfondsmittel in Stadtentwicklungsfonds eingelegt werden, sind die entsprechenden Strukturfondsregeln zur Förderfähigkeit, insbesondere die Artikel 3–8 der EFRE-Verordnung (EG 1080/2006) zu beachten. Den konkreten Handlungsrahmen für Stadtentwicklungsfonds geben jedoch die Operationellen Programme vor. Diese müssen zunächst einmal grundsätzlich den Einsatz der JESSICA-Instrumente erlauben. Im Folgenden legen sie anhand von Prioritätsachsen fest, welche der in den Art. 3–8 genannten Zielsetzungen aktiv verfolgt werden sollen und welche u. U. sogar ausgeschlossen werden.

Die Europäische Kommission unterstützt in Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) aktiv die Einrichtung von Stadtentwicklungsfonds. So wurde die Durchführung einer Vielzahl von regionalen Machbarkeitsstudien realisiert und auch finanziell unterstützt. In der Zwischenzeit konnten bereits 19 Memoranden of Understanding unterzeichnet werden, woraus bislang 16 Holding- und 9 Stadtentwicklungsfonds entstanden sind. Ein Holdingfonds ist ein Fonds, der mehreren Stadtentwicklungsfonds übergeordnet ist und diese mit Kapital versorgt. Der erste umgesetzte Stadtentwicklungsfonds wurde im Sommer 2009 in Brandenburg ins Leben gerufen. Insgesamt wurden so im Rahmen der JESSICA-Initiative europaweit bislang 1,65 Mrd. Euro gebunden.

1.3. Rahmenbedingungen für Stadtentwicklungsfonds in Deutschland

Bereits bevor die JESSICA-Initiative ins Leben gerufen wurde, gab es in Deutschland Strukturen, die nach dem Prinzip des Stadtentwicklungsfonds Förderungen und Investitionen in Stadtentwicklungsprojekte realisierten. Folgende Beispiele können hierzu aufgeführt werden:

- In Frankfurt am Main wurde eine Konversions-Grundstücksentwicklungsgesellschaft durch die Stadt Frankfurt am Main und eine Beratungsgesellschaft für Stadtentwicklung gegründet, die den Erwerb, die Entwicklung und die Veräußerung von Flächen zugunsten des Wohnungsbaus betreibt. Als projektbezogenes Beispiel kann weiterhin die Westhafen Projektentwicklungsgesellschaft genannt werden, an der sich drei Projektentwickler über eine Grundstücksgesellschaft gemeinsam mit der Stadt Frankfurt am Main beteiligten und die sich mit der Entwicklung und Vermarktung des Gebietes befasst (BMVBS und BBSR (2009)).
- Mit dem Innenstadtentwicklungsfonds Bad Dürkheim wurde bereits ein Fonds konzipiert, der Finanzmittel für Stadtentwicklungsprojekte bereitstellt. Der durch das Land, die Bad Dürkheimer Wirtschaftsförderung und freiwillige Beiträge aus dem Gewerbe finanzierte Fonds ermöglicht eine Zinsverbilligung von Darlehen, die von Projektakteuren bei ihrer Hausbank zur Umsetzung von Baumaßnahmen in Anspruch genommen werden. Darüber hinaus fördert er auf Zuschussbasis die konzeptionelle Beratung der in Betracht kommenden Stadtentwicklungsprojekte (vgl. Nadler 2007).
- Bei der BahnflächenEntwicklungsGesellschaft Nordrhein-Westfalen (BEG NRW) und dem Bahnflächenpool NRW nehmen das Land Nordrhein-Westfalen und die Deutsche Bahn AG die Entwicklung und Vermarktung von nicht mehr genutzten Bahnflächen gemeinsam in Angriff. Auch hier werden der Entwicklung vorausgehende Planungen, Gutachten, Wertermittlungen u. ä. subventioniert.
- Ein weiteres Beispiel einer projektbezogenen Kooperation ist die Bad Kreuznacher Entwicklungsgesellschaft, die die Planung, Entwicklung, Erschließung und Vermarktung von ehemals durch die amerikanischen Streitkräfte genutzte Liegenschaften betreibt. Ihre Kapitaleinlagen erhielt sie von der LBBW Immobilien (ehemalige Landesentwicklungsgesellschaft Baden-Württemberg) und von der Stadt Bad Kreuznach (teils direkt, teils über die Sparkasse Rheinahe).

Den konkreten Bezug zur JESSICA-Initiative stellte als erstes der Freistaat Sachsen her, indem im Mai 2007 ein Memorandum of Understanding von der Regierung des Freistaats Sachsen, der Stadt Leipzig, der Sächsischen Aufbaubank und der EIB zur

Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds Sachsen unterzeichnet wurde. Bislang ist jedoch eine konkrete Umsetzung noch nicht in Angriff genommen worden.

Das Land Berlin beauftragte als erstes der deutschen Länder eine von der EIB geförderte Machbarkeitsstudie zur Umsetzung eines Stadtentwicklungsfonds Berlin auf Basis des Projektes Molkenmarkt und Klostersviertel, die im April 2008 abgeschlossen wurde. Eine Umsetzung erfolgte nicht.

Auf Ebene des Bundes erfolgte Ende 2007 die Entscheidung, den Möglichkeiten der Einrichtung von Stadtentwicklungsfonds experimentell nachgehen zu wollen. Im Jahr 2008 wurde dann das ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtentwicklungsfonds in Deutschland“ mit den Ländern Brandenburg, Freie und Hansestadt Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) als Modellvorhaben mit einer Laufzeit bis November 2010 gestartet. Das Forschungsfeld wurde zur EUREGIA 2008 in Leipzig formell in Gang gesetzt und wird mit diesem Endbericht dokumentiert.

Die ExWoSt-Modellvorhaben schlugen unterschiedliche Wege der Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds ein. Brandenburg entwickelte nach dem Top-down-Prinzip ein schlankes, schnell umsetzbares Fondsmodell, das im Sommer 2009 als erster JESSICA-Stadtentwicklungsfonds in Europa umgesetzt wurde. Nordrhein-Westfalen und Hamburg nahmen die Unterstützung der EIB in Anspruch und führten projektbasierte Machbarkeitsstudien durch, die eine Umsetzung der jeweiligen Stadtentwicklungsfonds im Jahr 2010 vorbereiteten. In Rheinland-Pfalz wurde mit Unterstützung der dortigen Entwicklungsagentur (EA) und auf Basis einer Studie der DKS eine Modellanalyse durchgeführt. Die KfW widmete sich der Erstellung von Auswahltools für die Opportunität des Einsatzes eines Eigenkapitalfonds (ohne JESSICA Mittel) in Bezug auf Projekttypen.

Neben den ExWoSt-Modellvorhaben gaben auch die Länder Saarland (seit Anfang 2009) und Berlin (Zweite Machbarkeitsstudie mit breiterem Ansatz seit Mitte 2009) Machbarkeitsstudien mit Unterstützung der EIB in Auftrag, Stadtentwicklungsfonds zeitnah einzurichten. Darüber hinaus zeigten sich auch die Länder Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Niedersachsen grundsätzlich an der Thematik interessiert, wobei bislang nur Niedersachsen eine Analyse im Frühjahr 2009 durchgeführt hat (vgl. NIW 2009).

2. DIE FINANZIERUNG DURCH EINEN STADTENTWICKLUNGSFONDS

2.1. Überblick über die notwendigen Funktionsmerkmale

Stadtentwicklungsfonds werden bezüglich ihrer rechtlichen Form und Ausgestaltung durch die JESSICA-Initiative nicht im Detail definiert. Die dort genannten Anforderungen sind zudem nur relevant, wenn EFRE-Mittel in den Stadtentwicklungsfonds einfließen. Die Anforderungen der entsprechenden EU-Verordnungen gelten nur für Stadtentwicklungsfonds innerhalb der europäischen Förderkulisse. Stadtentwicklungsfonds sind aber auch außerhalb dieser Förderkulisse denkbar. Vor diesem Hintergrund erfolgt im Rahmen dieses Kapitels eine breitere Herangehensweise, die alle wesentlichen Gestaltungselemente eines Stadtentwicklungsfonds vorstellt (unabhängig vom Einsatz von EFRE-Mitteln).

Die im Folgenden vorgestellten Merkmale einer Finanzierung durch einen Stadtentwicklungsfonds dienen im Hinblick auf die weitere Analyse als Basis für die Beschreibung und die Bewertung der fünf im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes ausgewählten Modellvorhaben (folgendes Kapitel 3 und 4). Ein Abgleich zwischen den theoretisch möglichen Ausgestaltungen und den praktisch umgesetzten Planungen innerhalb der deutschen Modellvorhaben zu den Stadtentwicklungsfonds liefert dann auch die Basis zur Ableitung konkreter Handlungsempfehlungen im Kapitel 5 dieser Studie.

Im Kern stellt ein „Fonds“ zunächst nichts anderes als eine Ansammlung von Kapital für einen bestimmten Verwendungszweck, d.h. eine *zweckgebundene Geldsammelstelle* von Kapitalanlegern oder allgemeiner von Kapitalgebern dar. Da dieses Fondskapital selbst kein Träger von Rechten und Pflichten sein kann, müssen bestimmte Mindestmerkmale für einen funktionsfähigen Fonds festgelegt werden. Die Veranschaulichung dieser Merkmale im Kontext der Stadtentwicklung findet sich in Abbildung 2.

Eine Fondstätigkeit sieht immer eine Zweckbindung der Fondsmittel vor. Daher werden im Rahmen der Investitionsstrategie des Fonds die wesentlichen Geschäftsfelder und Projekttypen, die über den Fonds gefördert und finanziert werden müssen, definiert. Aufgrund des angestrebten *revolvierenden* Charakters von Stadtentwicklungsfonds müssen bestimmte Anforderungen an die interne Projektrentabilität sowie an die zu erreichenden externen Effekte aus der Projektumsetzung gestellt werden, da zusätzlich für die Bürger einer Stadt (Region oder Land) geschaffene soziale Mehrwerte den Einsatz von öffentlichem Kapital in Stadtentwicklungsfonds im Gegensatz zu einer rein privatwirtschaftlichen Lösung rechtfertigen.

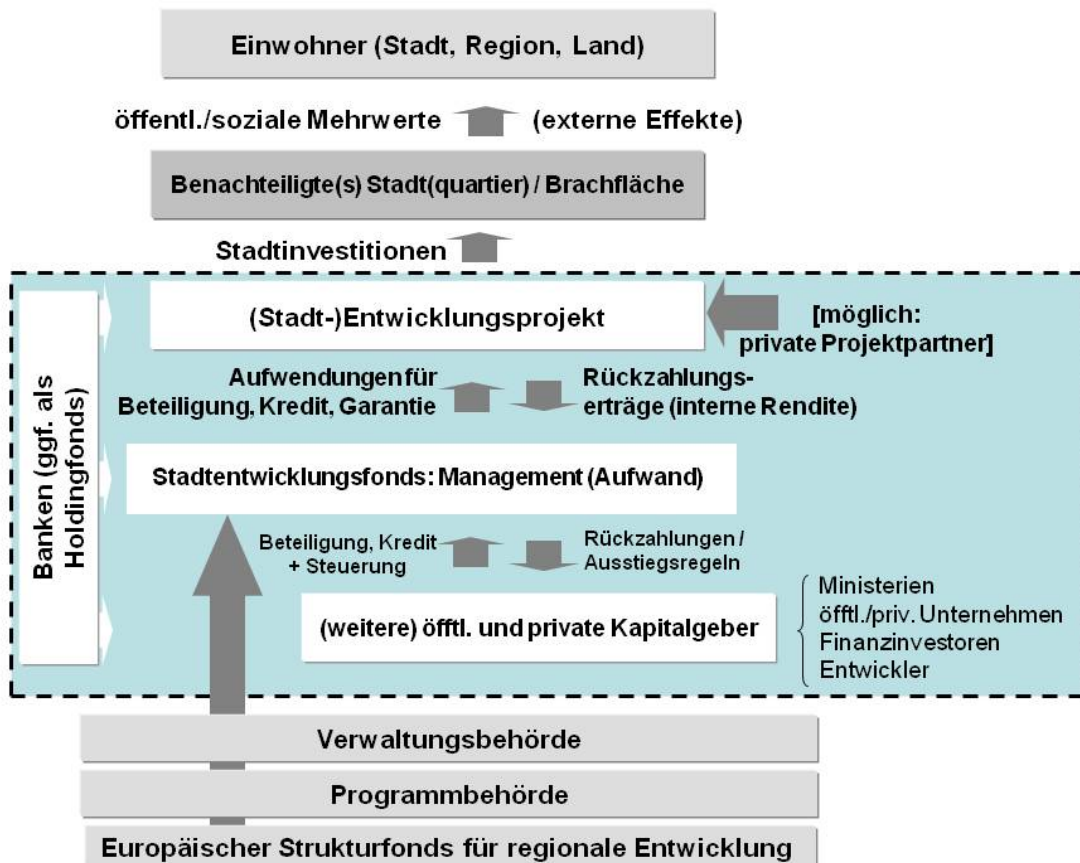


Abbildung 2: Notwendige Funktionsmerkmale eines Stadtentwicklungsfonds

Quelle: Eigene Darstellung.

Genau an dieser Stelle zeigen sich mögliche Schnittstellen zwischen der Steuerung und den möglichen Kapitalquellen eines Stadtentwicklungsfonds. Im Kern streben diejenigen Fondspartner, die hohe Kapitalsummen auf der Fondsebene bereitstellen, auch eine Mitbestimmung im Fondsmanagement an. Das Fondsmanagement und seine Beaufsichtigung stehen demzufolge im Mittelpunkt der Governance-Strukturen eines Stadtentwicklungsfonds. Privaten Investoren und/oder öffentlichen Banken kann hier sowohl als Fondsmanager als auch als möglichen Kapitalgebern eine zentrale Rolle zukommen. Die einzelnen Gestaltungselemente eines Stadtentwicklungsfonds sollen in den nachfolgenden Kapiteln schrittweise verdeutlicht werden.

2.2. Projekttypen im Rahmen der Geschäftsstrategie eines Stadtentwicklungsfonds

2.2.1. Generelle Anforderungen an integrierte Stadtentwicklungsprojekte

Die Geschäfts- und Investitionsstrategie eines Stadtentwicklungsfonds ergibt sich unmittelbar aus den in Kapitel 1 definierten Zielen. Ganz konkret bedeutet dies, dass

das Fondskapital in Projekte der integrierten Stadtentwicklung investiert werden soll. Die Förderung nachhaltiger Stadtentwicklung ist – wie bereits dargestellt – in Deutschland kein neues Ziel, sondern besitzt im Rahmen öffentlicher Förderprogramme auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene einen festen Stellenwert. Stadtentwicklungsfonds sollen diesen bestehenden Förderkontext ergänzen und erweitern, indem ihre Investitionsstrategie darauf ausgerichtet ist, spezielle Projekte zu finanzieren. Diese Projekte sollen einen Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung leisten und in begrenztem Maße Rückflüsse erwirtschaften, da ansonsten der grundsätzlich revolvierende Gedanke eines Fonds nicht aufrecht erhalten werden kann.

Somit nimmt ein Stadtentwicklungsfonds eine Stellung zwischen zwei Extrempunkten ein: An einem Ende steht die reine Zuschussförderung, die nach wie vor Projekte der nachhaltigen Stadtentwicklung fördert. Diese Projekte erwirtschaften jedoch keine Rückflüsse (z.B. Errichtung öffentlicher Einrichtungen oder Grünflächen). Den zweiten Extrempunkt bilden kommerzielle institutionelle Investoren wie (private) Banken und Investmentfonds, die in Projekte mit möglichst hohen Rückflüssen investieren, die aber nicht zwingend der nachhaltigen Stadtentwicklung dienen müssen (z.B. Errichtung eines Bürogebäudes oder eines Einkaufszentrums – obwohl natürlich auch kommerzielle Investitionen städtebaulich sehr sinnvoll sein können). Aufgrund der komplexeren Zielsetzung eines Stadtentwicklungsfonds, der gleichzeitig das Ziel der nachhaltigen Stadtentwicklung und das Ziel (begrenzter) Projektrückflüsse erfüllen muss, ist die Investitionsstrategie eines Stadtentwicklungsfonds gemäß der „Cabinet-Klassifikation“ auf sogenannte B-Projekte fokussiert (s. Abbildung 3).

Anhand von Abbildung 3 kann die Zwischenstellung eines Stadtentwicklungsfonds und dessen Geschäftsstrategie nochmals verdeutlicht werden: Projekte der Kategorie A sind nach Berücksichtigung aller Investitionskosten immer noch rentabel (höherer Bodenwert) und werden daher durch private Investoren umgesetzt. Projekte der Kategorie C sind immer defizitär und werden daher nach wie vor über „klassische“ Zuschüsse gefördert. Das Betätigungsfeld eines Stadtentwicklungsfonds liegt somit im Bereich der B-Projekte: B-Projekte sind i. d. R. dadurch gekennzeichnet, dass sie nur begrenzte Rückflüsse erwirtschaften und damit kostendeckend sind bzw. sogar eine leicht positive Projektrentabilität aufweisen. Diese ist jedoch aus Sicht privater Investoren zu niedrig, um das damit verbundene Risiko zu rechtfertigen.

Darüber hinaus kann es sich ebenfalls um Projekte handeln, bei der zwar die Projektrentabilität bei Erfolg auch für private Investoren ausreichend wäre, aber das Projektrisiko so hoch ist, dass private Investoren derartige Projekte nicht alleine durchführen würden. Schließlich ist es möglich, dass es sich um Projekte handelt, die erst nach vielen Jahren oder Jahrzehnten Rückflüsse erwirtschaften (können). Ein privatwirtschaftlicher Projektentwickler würde in diesem Fall ebenfalls auf die Umsetzung aufgrund der langfristigen Vorfinanzierung der Projektausgaben verzichten. In diesen

Fällen des Marktversagens wäre die Legitimation für den Staat zur Unterstützung der Privatwirtschaft durch Errichtung eines Stadtentwicklungsfonds gegeben.

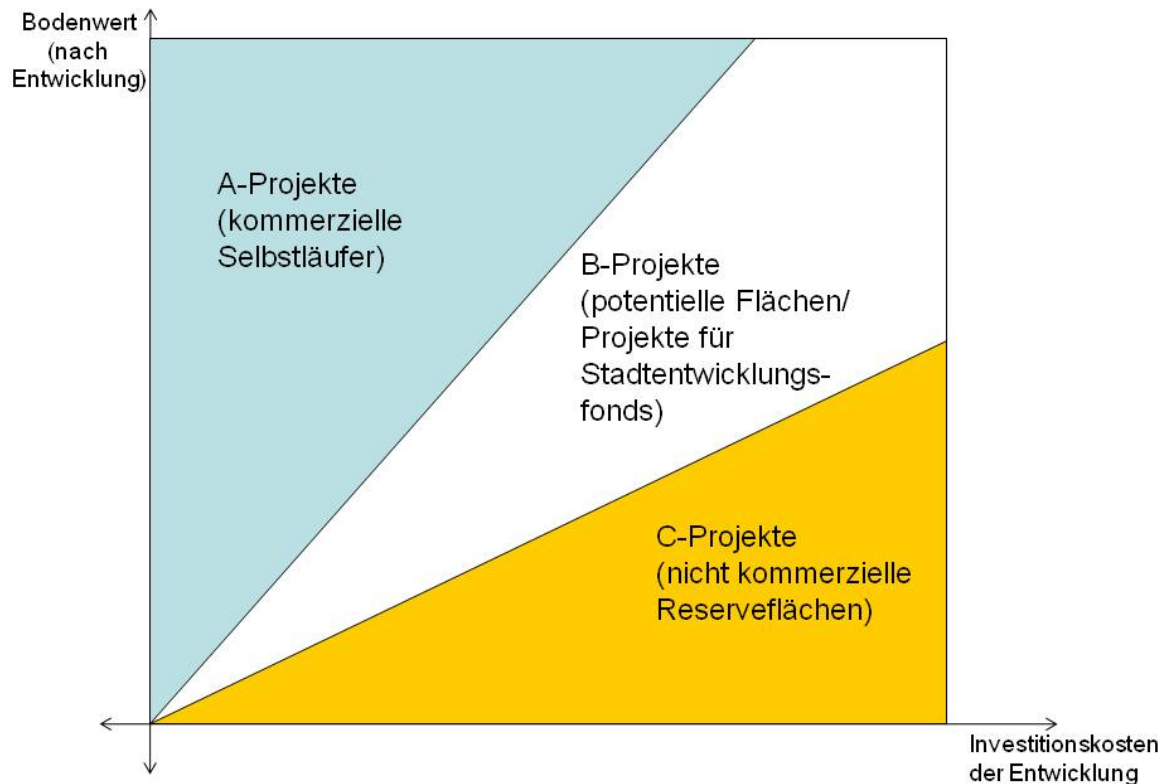


Abbildung 3: ABC-Modell für Stadtentwicklungsfonds

Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an: BMVBS und BBR (2004b): S.37.

Obwohl derartige B-Projekte im Zentrum der Geschäftsstrategie eines Stadtentwicklungsfonds stehen, ist eine Investition in A- und C-Projekte für einen Stadtentwicklungsfonds nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Dies liegt darin begründet, dass ein Fonds generell als zentralen Vorteil die Möglichkeit der Risikostreuung bzw. Diversifikation beinhaltet. Unterstellt man beispielsweise, dass ein rentables A-Projekt, welches der integrierten Stadtentwicklung dient, durch einen Stadtentwicklungsfonds finanziert wird, dann ermöglichen die hohen Rückflüsse aus diesem Projekt im Gegenzug die Finanzierung eines C-Projektes, welches aufgrund fehlender Rückflüsse ansonsten nicht durch den Fonds finanziert werden könnte. Insofern sollte die Investitionsstrategie eines Stadtentwicklungsfonds eine Projektmischung beinhalten, die insgesamt den Erhalt des Fondskapitals durch ausreichende Rückflüsse gewährleistet.

2.2.2. Ergänzende Projektanforderungen im Falle des Einsatzes von öffentlichem Kapital in Stadtentwicklungsfonds

Im Falle des Einsatzes von öffentlichem Kapital sind zwei weitere Projektanforderungen zu berücksichtigen:

1. Soweit in einem Stadtentwicklungsfonds EFRE-Mittel eingesetzt werden, sind neben der bereits erläuterten Notwendigkeit moderater Projektrückflüsse die entsprechenden Regeln der EU-Strukturfonds zur Förderfähigkeit zu beachten². Im Rahmen des Ziels "Konvergenz" konzentriert der EFRE seine Unterstützung auf eine nachhaltige integrierte regionale und lokale Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigung (Art. 4): Dazu sollen die Forschung und technologische Entwicklung (FTE), Innovation und unternehmerische Initiative, die Informationsgesellschaft, die lokalen Entwicklungsinitiativen, die Umwelt, die Risikovermeidung, der Tourismus, der Kultur-, Bildungs- und Gesundheitsbereich sowie der Energiesektor und der Verkehrsbereich gefördert werden. Im Bereich des Ziels "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" konzentriert der EFRE seine Unterstützung im Rahmen von Strategien zur nachhaltigen Entwicklung, unter Berücksichtigung der Förderung der Beschäftigung, in erster Linie auf die folgenden drei Prioritäten (Art. 5): Innovation und wissensbasierte Wirtschaft, Umwelt und Risikovermeidung sowie Zugang zu Verkehrs- und Telekommunikationsdiensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Während diese Vorgaben der Art. 4 und 5 nicht vordergründig auf die Stadtentwicklung abzielen, wurden diese Regelungen noch um den Artikel 8 erweitert. So kann die Entwicklung partizipativer, integrierter und nachhaltiger Strategien, mit denen der starken Konzentration von wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Problemen in den städtischen Gebieten begegnet werden soll, gefördert werden. Für die Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung gelten unter anderem die folgende Strategien:

- *Steigerung des Wirtschaftswachstums*: Hierbei könnten Maßnahmen zur Aufwertung von sozial benachteiligten und schrumpfenden Quartieren oder Stadtzentren durch Schaffung von neuen Büro- und Handelsflächen, Gewerbeparks und Technologiezentren durch den Fonds gefördert werden.
- *Sanierung der physischen Umwelt*: Denkbar ist hierbei die Förderung der Wiedernutzbarmachung von Brachflächen durch eine Land- und ggf. Projektentwicklung mit anschließendem Verkauf oder Vermietung.
- *Erhaltung und Aufwertung des Natur- und Kulturerbes*: Förderfähig erscheinen in diesem Bereich Investitionen in Konzert-/Kunsthallen, Galerien, Theater und

² Wie bereits dargestellt sind hierbei die Artikel 3–8 der EFRE-Verordnung (EG 1080/2006) maßgeblich.

Freizeitzentren (Sportzentren, Schwimmbäder, Kinos, Denkmäler unter Einbeziehung kommerzieller Nutzung).

- *Förderung der unternehmerischen Initiative, der lokalen Beschäftigung und der kommunalen Entwicklung.* Hierbei können z.B. Existenzgründungen durch gezielte (Mikro-)Finanzierungsprogramme unterstützt werden.
- *Ökologische Aufwertung und Verbesserung der Infrastrukturnetze:* Förderung nachhaltiger Versorgungssysteme (neue Energien/Energieeffizienz, Ver- und Entsorgung, Verkehrsmanagementpläne, umweltverträglicher ÖPNV).
- *Bereitstellung von Dienstleistungen für die Bevölkerung,* wobei den sich ändernden demografischen Strukturen Rechnung getragen wird. Hierbei könnte ein Fonds sich einerseits an Investitionen in das Gesundheitswesen und die soziale Infrastruktur (Krankenhäuser, Rehabilitationszentren, Kindergärten) beteiligen. Andererseits ist auch eine Förderung der Wissensgesellschaft (Schulen, Universitäten, Aus- und Weiterbildungseinrichtungen) durch zielgerichtete Investitionen möglich.

Ferner sind Ausgaben für den Wohnungsbau in den Mitgliedstaaten, die der Europäischen Union am 1. Mai 2004 oder danach beigetreten sind, in voller Höhe förderfähig bis 3% der Gesamtsumme der Operationellen Programms oder 2% der EFRE-Zuweisung. Durch Verordnung (EG) Nr. 397/2009 vom 6.5.2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 sind nunmehr auch in den alten Mitgliedstaaten Maßnahmen im Wohnungsbau durch die Instrumente der Stadtentwicklungsfonds finanzierbar, wenn sie (gemäß dem neuen Artikel 1a) für Investitionen in die energetische Gebäudesanierung und/oder in die Nutzung von erneuerbare Energien in bestehenden Wohngebäuden eingesetzt werden und 4% der insgesamt aus dem EFRE zugewiesenen Finanzmittel nicht übersteigen.

Explizit ausgeschlossen werden hingegen (Art. 7) die Ausgaben für Sollzinsen, der Erwerb von Grundstücken für einen Betrag, der 10% der gesamten zuschussfähigen Ausgaben für das betreffende Vorhaben übersteigt, die Stilllegung von Kernkraftwerken und die erstattungsfähige Mehrwertsteuer.

2. Die oben ausgeführten durch einen Fonds förderfähigen Projekttypen stellen keine abschließende Aufzählung dar, sondern geben nur einen exemplarischen Überblick. Sie sind aber im Hinblick auf eine zweite wesentliche Projektanforderung hilfreich. Im Falle eines Einsatzes von öffentlichem Kapital in einen Stadtentwicklungsfonds, der seinerseits konkrete integrierte Projekte finanzieren soll, sollte nämlich neben einer internen (finanziellen) auch eine „externe Rentabilität für die Bürger des jeweiligen Quartiers (Stadt, Region oder Land) erreicht werden. Diese Bedürfnisbefriedigung der Bürger (s. Abbildung 4) belegt das öffentliche Interesse und würde damit auch

die Beteiligung des Stadtentwicklungsfonds am konkreten Projekt rechtfertigen. Damit müssen neben der Forderung nach internen Projektverzinsungen auch externe Nutzen- bzw. Wohlfahrtseffekte mit in der Projektauswahl erfasst werden, wobei hier ein gewisser Zielkonflikt zu beachten ist; denn Projekte mit den höchsten positiven externen Effekten für die Bürger eines Quartiers, einer Stadt oder Region weisen im Regelfall mit Abstand die niedrigsten (wenn überhaupt positiven) finanziellen Renditen für Privatinvestoren auf. Das dargestellte Beispiel der Brachflächenentwicklung zeigt jedoch exemplarisch, dass in einem integrierten und durch einen Fonds zu finanzierenden Stadtentwicklungsprojekt sehr wohl beide Perspektiven erfasst werden können.

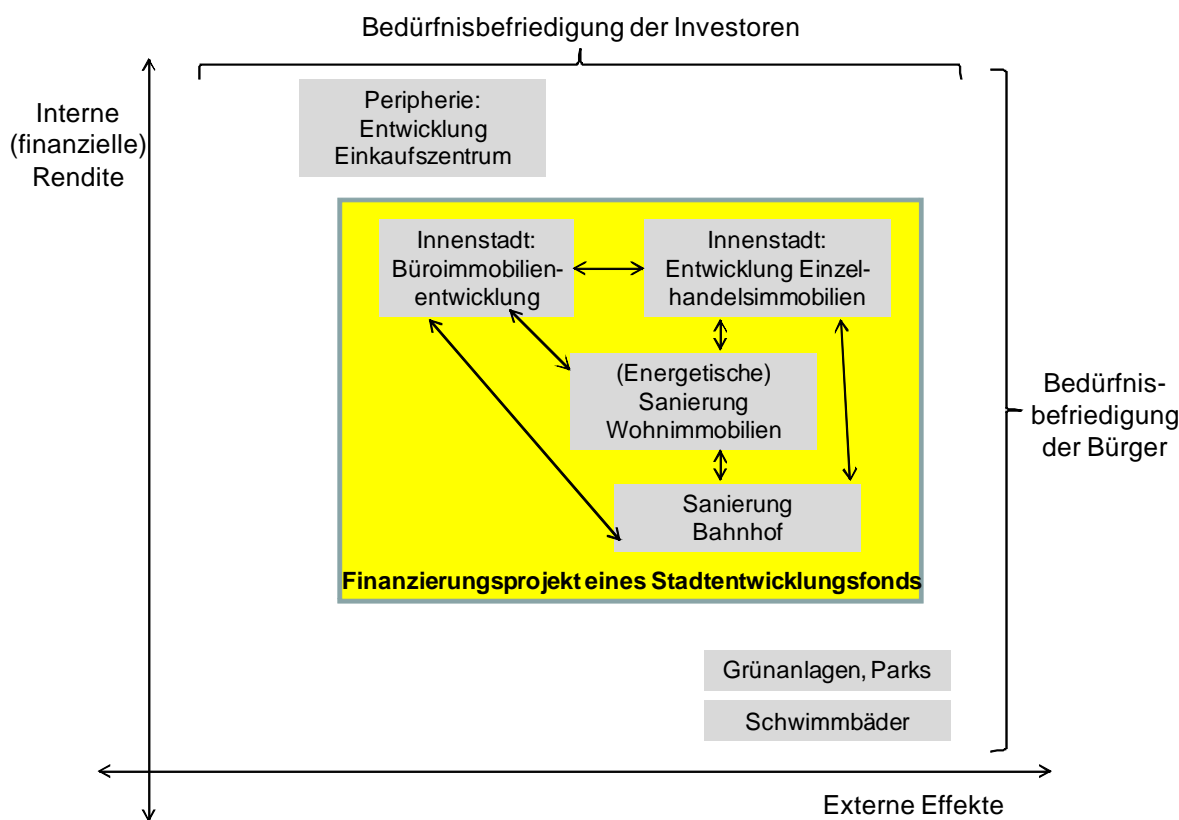


Abbildung 4: Integrierte Stadtentwicklung durch öffentlich-private Partnerschaften

Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an: EIB (2007b): S.25.

Der Grundgedanke hierbei ist die Gründung einer öffentlich-privaten Partnerschaft in Reinform: Danach lassen sich die Teilelemente einer integrierten Entwicklung nicht nur denjenigen Projektpartnern zuordnen, die das größte Know-how im jeweiligen Bereich haben. Vielmehr könnte durch eine Gesamtfinanzierung auch auf der Ebene des gesamten Projektportfolios ein Ausgleich zwischen sehr schwach oder unrentierlichen Teilelementen (C-Projekten, in Abbildung 4 z.B. die Bahnhofssanierung) und hochrentierlichen Projekten (A-Projekten, in Abbildung 4 z.B. die Büroimmobilienent-

wicklung) erfolgen. Auf diese Weise könnten sowohl die Renditeanforderungen der privaten Partner als auch die Umsetzung der gewünschten externen Effekte gleichermaßen erreicht werden.

2.2.3. Einordnung möglicher Projekttypen in den Lebenszyklus von Vermögenswerten

Aus dem vorangegangenen Kapitel lassen sich für die Geschäftsstrategie eines Stadtentwicklungsfonds *zwei wesentliche Aussagen* ableiten:

1. Zum einen können grundsätzlich alle Vermögenswerte im Bereich von Grundstücken, Immobilien und Infrastruktur Bestandteil eines integrierten Stadtentwicklungsprojektes und damit *potentieller Finanzierungsnachfrager* eines Stadtentwicklungsfonds sein. Systematisch lassen sich damit in Fortführung des Lebenszyklusansatzes die folgenden Projekttypen und Lebensphasen unterscheiden (s. Abbildung 5)

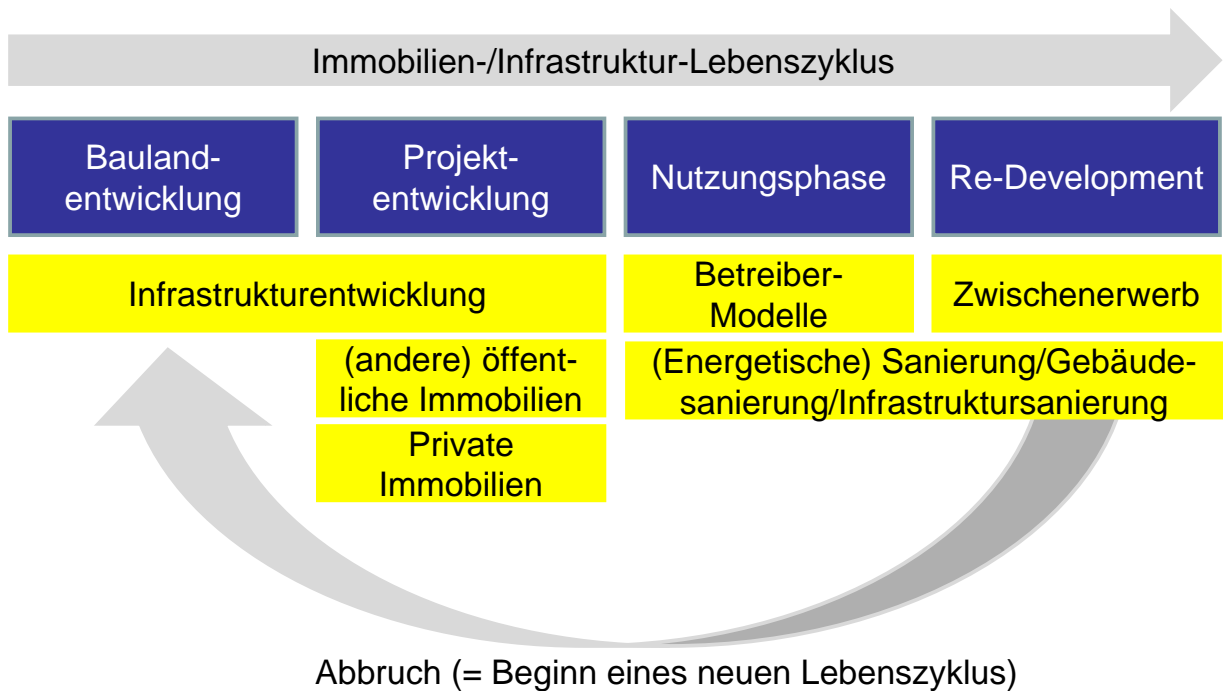


Abbildung 5: Projekttypen im Lebenszyklus von Immobilien und Infrastruktur

Quelle: Eigene Darstellung

Im Mittelpunkt stehen dabei die *Phase(n) der Entwicklung von Immobilien und Infrastruktur*, weil hier in der Regel die höchsten positiven externen Effekte für die jeweilige Bevölkerung erreicht werden können. Dabei lassen sich Entwicklungsprojekte grundsätzlich über das Zusammenführen von Projektidee, Grundstück, Kapital und Nutzer mit der Zielsetzung charakterisieren, einzelwirtschaftlich dauerhaft rentable Investitionsprojekte zu tätigen und gesamtwirtschaftlich sozial- und umweltverträgli-

che Immobilienobjekte zu schaffen. Exemplarisch können die oben benannten förderfähigen Stadtentwicklungsprojekte wie folgt eingeordnet werden:

- *Land- bzw. Flächenentwicklungen*: z.B. Schaffung von neuen Büro- und Handelsflächen, Gewerbeparks und Technologiezentren, Förderung der Wiedernutzbarmachung von Brachflächen;
- *Bauprojektentwicklungen*: z.B. Neubau von Konzert-/Kunsthallen, Galerien, Theater und Freizeitzentren ebenso wie von Krankenhäusern oder Schulen/Hochschulen;
- *Infrastrukturentwicklungen*: z.B. Bau und Betrieb von Hochgeschwindigkeitsglasfasernetzen, Aufbau von „grünen“ Umwelttechnologien zur Energieeinsparung und/oder Recycling von Müll und Abfallprodukten.

Es erscheint aber auch ebenso denkbar, dass ein Stadtentwicklungsfonds sich langfristig in der *Phase der Nutzung und/oder Sanierung bzw. Nutzungsänderung von bestehenden Vermögenswerten* (Gebäude, Flächen und Infrastrukturen) engagiert. Dabei können die entsprechenden Projekte wie folgt eingeordnet werden:

- *Zwischenerwerbsmodelle*: Ankauf mit anschließendem Weiterverkauf von Grundstücken und Immobilien z.B. im Rahmen von Zwangsversteigerungen und/oder Insolvenzverfahren;
- *Energetische Aufwertung von Gebäudebeständen* (im privaten und gewerblichen und öffentlichen Bestand möglich);
- *Ökologische Aufwertung und Verbesserung der Infrastrukturnetze, Aufwertung von Denkmälern und/oder öffentlicher Immobilienbestände* (z.B. im Bereich der sozialen Infrastruktur);
- *Unterstützung von Business/Housing Improvement Districts* zur Aufwertung von Stadtquartieren und/oder innerstädtischen Geschäftsstraßen;
- *Integration zusätzlicher Gebäude- und Flächennutzungen* in bestehende öffentliche Gebäudebestände (z.B. weitergehende, ergänzende Nutzungen von Schulen, Hochschulen, Sporthallen);
- *Integration erneuerbarer Energien* in bestehende Gebäudestrukturen (z.B. Einbau von Solardächern zur Stromerzeugung).

2. Zum anderen ist bei den genannten Projekttypen zu beachten, dass die Anforderungen an die internen und externen Rentabilitäten möglichst konkret vorgegeben werden. Dabei kann für die möglichen externen Effekte z.B. auf Zielgrößen und Indi-

katoren, wie sie in vielen Bereichen der Förderung von Stadtentwicklung in Deutschland verwendet werden, zurückgegriffen werden. Mögliche Indikatoren für den externen Mehrwert der zu finanzierenden Stadtentwicklungsprojekte sind z.B. die Anzahl geschaffener Arbeitsplätze, die zusätzlichen öffentlichen (Steuer-)Einnahmen oder auch die Erhöhungen des Wohnwertes (aufgrund geschaffener Grünflächen und/oder einer Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur).

Im Hinblick auf die Vorgaben für die internen Projektrentabilitäten muss hingegen eine Orientierung an den übernommenen Projektrisiken durch den Stadtentwicklungsfonds sowie eine Ausrichtung an der Erwartungshaltung der beteiligten Fondsakteure erfolgen. Letzteres gilt vor allem, wenn diese nicht nur Know-how zum Fondsmanagement beitragen, sondern sich auch aktiv an der Kapitalaufbringung und damit der Refinanzierung des Fonds beteiligen. Je höher der Kapitalbedarf und das Umsetzungsrisiko der zu finanzierenden Stadtentwicklungsprojekte liegen, umso höher sind zumindest im Fall der privaten Fondsakteure (auf Banken- und Investorenebene) die internen Renditeanforderungen für die Kapitalbereitstellung. Sie könnten in begrenztem Umfang dadurch aufgefangen werden, dass die öffentlichen Fondsakteure ihre Ansprüche an eine interne Verzinsung des investierten Kapitals reduzieren, da öffentliche Fondsakteure in der Regel ihr Hauptaugenmerk auf die Erreichung des externen Projektnutzens richten. In diesem Fall würde es sich um den Idealtypus einer öffentlichen-privaten Partnerschaft auf der Ebene des Stadtentwicklungsfonds handeln.

2.3. Akteure und Partner im Gründungs- und Managementprozess

Es lassen sich generell vier Hauptakteursgruppen während der Gründungs- und Aktionsphase eines Stadtentwicklungsfonds benennen. Es handelt sich dabei um

- die (öffentlichen und privaten) *Fondsinitiatoren*,
- die nationale *Verwaltungsbehörde*, die entweder eigene Mittel oder aber EFRE-Mittel per Zuwendungsbescheid an den Stadtentwicklungsfonds vergibt,
- die (öffentlichen und privaten) *Fonds- und/oder Projektinvestoren*,
- sowie (öffentliche und private) *Finanzinstitute*.

Diese vier verschiedenen Akteursgruppen, von denen drei jeweils sowohl aus dem öffentlichen als auch dem privaten Sektor stammen können, treten jedoch nicht immer in Reinform auf. Es ist durchaus möglich, dass bestimmte Rollen, wie z.B. die des Projektinitiators und des Investors, in einer Partei vereint sind (wie auch in Abbildung 6 unterstellt, die die möglichen Rollen der einzelnen Akteursgruppen veranschaulicht).

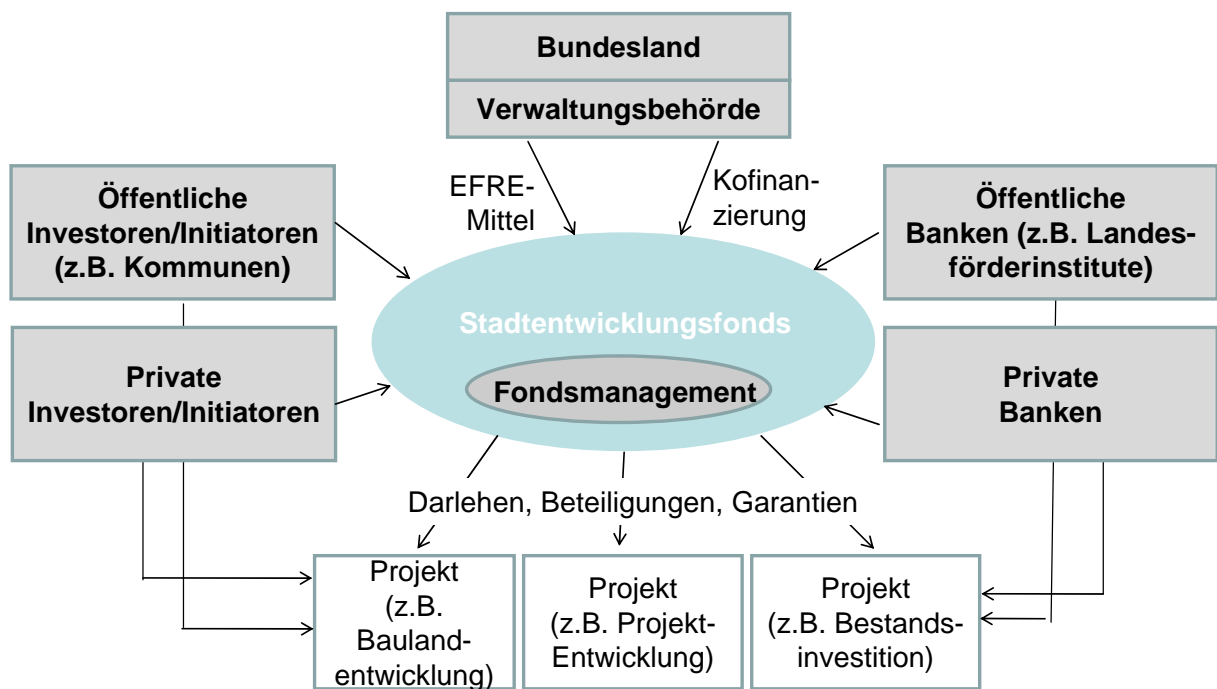


Abbildung 6: Mögliche Akteursgruppen eines Stadtentwicklungsfonds

Quelle: Eigene Darstellung.

Anknüpfend an die im vorhergehenden Kapitel aufgeführten möglichen Geschäfts- und Investitionsstrategien eines Stadtentwicklungsfonds umfasst der Rahmen der durch den Fonds finanzierbaren Projekte den gesamten Lebenszyklus einer Immobilie von der Baulandentwicklung über den Hochbau bis hin zur Investitionen in bestehende Gebäude und/oder Infrastrukturen (vgl. Abbildung 5).

2.3.1. Die nationale Verwaltungsbehörde

Da die JESSICA-Initiative der Europäischen Kommission an einem revolvingem Einsatz der EFRE-Mittel ansetzt, erfolgt die Einlage der Strukturfondsmittel durch die jeweilige nationale oder regionale *Verwaltungsbehörde*, wie z.B. das Wirtschaftsministerium. Mit der Einlage von EFRE-Mitteln in einen Stadtentwicklungsfonds werden automatisch auch alle an die EFRE-Mittel gebundenen Auflagen für den Stadtentwicklungsfonds relevant. Diese beinhalten nicht nur die bereits im Rahmen der Geschäfts- und Investitionsstrategien analysierten Einschränkungen bezüglich der zu fördernden Projekte – und ggf. bei Missachtung eine Rückzahlung der Mittel an die Kommission – sondern auch die Vorschriften bezüglich der bereitzustellenden nationalen Kofinanzierung. Neben den EFRE-Mitteln muss (im Falle der Fondseinrichtung in einem „alten Bundesland“) noch einmal die identische Summe als nationale Kofinanzierung in den Fonds bereitgestellt werden. In den neuen Bundeslän-

dem ist in dieser Förderperiode noch ein Verhältnis von EFRE-Mitteln zu nationaler Kofinanzierung von 75% zu 25% möglich. Diese Kofinanzierung ist jedoch nicht zwingend durch eine Landesbehörde bereitzustellen, sondern kann auch von einem öffentlichen Finanzinstitut, wie beispielsweise einer Förderbank, oder ggf. auch von privaten Investoren getragen werden.

Unabhängig von den europäischen Strukturfondsmitteln könnte eine nationale, regionale oder kommunale Gebietskörperschaft in einen Stadtentwicklungsfonds auch ausschließlich andere Fördermittel (z. B. aus der Wirtschaftsförderung) einsetzen. Der grundlegende Vorteil eines Fonds ohne EFRE-Mittel ist es, dass die umfangreichen Anforderungen der EFRE-Verordnung und der jeweiligen Operationellen Programme in diesem Fall nicht relevant werden. Diesem Vorteil kann der Nachteil gegenüberstehen, dass sich eine Konkurrenzsituation zwischen der Fondseinlage und einer traditionellen Zuschussförderung von anderen, nicht revolvingenden Projekten ergibt. Dies gilt allerdings nicht, wenn dafür ohnehin noch freie Restfördermittel genutzt werden können. Naheliegender wäre auch die Nutzung von freien Mitteln in der Städtebauförderung, wobei es sich jedoch grundsätzlich um Zuschussvergaben handelt. Zwar ist eine Verausgabung als rückzahlbare Finanzierung möglich, jedoch erzeugt die mögliche Verbuchung von Rückflüssen in den entsprechenden Verwaltungshaushalten ggf. erheblichen Mehraufwand für die Verwaltungsbehörden. Darüber hinaus verkomplizieren bestimmte Detailvorschriften diese Einsatzart. So entsteht z.B. aus der Möglichkeit, Mittel zunächst ohne eine konkrete Projektverwendung in einen Stadtentwicklungsfonds einlegen zu können, das Problem, dass der kommunale Eigenanteil durch z. B. das Land vorfinanziert werden müsste, bis sich eine Projektfinanzierung in einer bestimmten Kommune konkretisiert. Alternativ könnte aus diesen Mittel ein nicht rückzahlbarer Zuschuss an den Stadtentwicklungsfonds als Zuwendungsempfänger gewährt werden, sofern die entsprechenden Verwaltungsvorschriften es zuließen.

2.3.2. Öffentliche und private Fondsinitiatoren und -investoren

Die zentrale Akteursgruppe für einen Stadtentwicklungsfonds besteht aus den *Fondsinitiatoren* und *öffentlichen Fondsinvestoren*, die im Folgenden in einer Person betrachtet werden. Da der Fonds die Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung zum Ziel hat, liegt es auf der Hand, dass besonders öffentlichen Akteuren als Fondspartner eine bedeutende Rolle zukommt. Neben den bereits angesprochenen Verwaltungsbehörden auf der Bundes- und/oder Landesebene kommen hierfür die Kommunen in Deutschland in Frage. Gerade die zuletzt genannte Akteursgruppe ist in der Lage, ganze einzelne Flächen, Quartiere oder Stadtteile zu identifizieren, für bestimmte Planungsziele im Rahmen einer integrierten Stadtentwicklungsplanung bestehen und einen hohen Entwicklungsbedarf aufweisen.

In vielen Fällen ist es darüber hinaus so, dass öffentliche Akteure nicht nur ein großes Interesse an der gezielten Förderung benachteiligter Gebiete haben, sondern dass z.B. Kommunen selbst im Besitz von Grundstücken – häufig Brachflächen – sind, sich jedoch aufgrund leerer öffentlicher Kassen häufig nicht in der Lage sehen, diese Grundstücke in Eigenregie zu entwickeln. Da Stadtentwicklungsfonds nicht nur Kapital-, sondern auch Sacheinlagen als Teil des Fondsvermögens beinhalten können, bietet sich durch einen derartigen Fonds die Möglichkeit, brachliegende und/oder zu entwickelnde Flächen von hoher stadtentwicklungspolitischer Bedeutung als Sacheinlage in den Fonds einzubringen. Von anderen Fondsinvestoren zur Verfügung gestelltes Geldkapital kann dann zur Finanzierung der Immobilienentwicklung eingesetzt werden. Aufgrund der Beteiligung an dem Fonds ist aus Sicht des öffentlichen Akteurs sichergestellt, dass seine Interessen bei der Projektplanung und -durchführung Berücksichtigung finden und somit sein Mitspracherecht gewahrt ist.

Nicht nur Kommunen kommen dabei als öffentliche Fondsakteure in Frage, sondern auch öffentliche Institutionen wie die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, die Deutsche Bahn Immobilien oder auch öffentliche Grundstücksfonds (wie bspw. in Nordrhein-Westfalen). Typischerweise sind diese Institutionen im Besitz einer Vielzahl bundesweit verteilter Grundstücke und Immobilien, die oftmals aufgrund ihrer innerstädtischen Lage von weitreichender Bedeutung für die jeweilige Stadtentwicklung sind und ebenfalls im Wege einer Sacheinlage nutzbar erscheinen.

Aus diesem Zusammenhang ergibt sich gleichfalls die mögliche Rolle und Motivation *privater Fondsinvestoren*. Privaten Fondsinvestoren kommt zunächst die Rolle eines Kapitalgebers für den Stadtentwicklungsfonds zu. Vor dem Hintergrund der Kapitalknappheit der öffentlichen Hand wird die (Teil-)Finanzierung öffentlicher Projekte durch privates Kapital voraussichtlich eine stetig steigende Bedeutung erlangen. Eine Investition von privatem Kapital in einen Stadtentwicklungsfonds stellt jedoch immer nur dann eine realistische Handlungsmöglichkeit dar, wenn private Investoren mit einer marktgängigen, ihrer Erwartung entsprechender Rendite aus ihrer Investition rechnen können. Wie bereits in Kapitel 2.2 ausgeführt, zielt die Investitionsstrategie eines Stadtentwicklungsfonds jedoch auf die Realisierung von B-Projekten ab, deren Rendite unterhalb derer kommerzieller Projekte liegt. Dennoch eröffnen sich bei der Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds Möglichkeiten, private Investoren als Kapitalgeber für Projekte im öffentlichen Interesse zu gewinnen:

1. Zunächst hat generell die Investition in einen Fonds gegenüber der Entwicklung eines Projektes außerhalb eines Fonds den Vorteil, dass aufgrund der Bündelung vieler verschiedener Projekte in einem Fonds das Finanzierungsrisiko für jeden Investor sinkt. Dieser Diversifikationseffekt kommt dadurch zustande, dass ein Fondsinvestor an den Rückflüssen *aller* durch den Fonds finanzierten Projekte beteiligt ist, während er bei alleiniger Finanzierung eines Projektes und dessen späterem Ausfall

das gesamte Projektrisiko und den daraus resultierenden Verlust *allein* zu tragen hat. Während dieser Vorteil einer Fondsfinanzierung generell und somit unabhängig von dem Zusammenwirken von privaten und öffentlichen Investoren auftritt, können öffentliche Fondsakteure jedoch darüber hinaus gezielt darauf hinwirken, dass das Interesse privater Investoren an einer Investition in einen Stadtentwicklungsfonds gesteigert wird. Eine wesentliche Maßnahme, die die Projektentwicklung in einem Fonds unter Beteiligung der öffentlichen Hand für private Akteure attraktiv erscheinen lässt, ist das *gemeinsame* Entwicklungsinteresse aller Beteiligten. Während bei rein privaten Projektentwicklungen ein wesentliches Risiko für die Investoren darin besteht, dass sich die Projektentwicklungsphase aufgrund von fehlenden Genehmigungen verlängert, die Projekteinnahmen somit zum Teil wesentlich später eintreffen als geplant und gleichzeitig höhere Kosten für (Zwischen-)Kredite anfallen, ist ein derartiges Genehmigungsrisiko in Projekten eines Stadtentwicklungsfonds mit öffentlichen Fondsakteuren zu vernachlässigen. Darüber hinaus kann durch das gemeinsame Aufstellen eines integrierten Entwicklungsplans gemeinsam durch öffentliche und private Fondsakteure ein langfristiges Wertpotenzial durch weitere nachhaltige Stadtentwicklungsprojekte realisiert werden.

Eine derartige Investition in Stadtentwicklungsprojekte spricht insbesondere eine bestimmte Zielgruppe privater Akteure an, und zwar die der *nachhaltigen Investoren*. Diese Zielgruppe verfolgt im Gegensatz zu anderen privaten Investoren nicht das alleinige Ziel der Renditemaximierung. Neben der Erzielung einer beschränkten finanziellen Rendite legen nachhaltige Investoren Wert auf die Realisierung von sozialen und ökologischen Zielen, die z.B. im Zusammenhang mit Stadtentwicklungsprojekten in einer Aufwertung eines Stadtquartiers, in der Schaffung von Arbeitsplätzen oder in Energieeinsparungen liegen. Ein Beispiel für diese Akteursgruppe sind die *gemeinnützigen Stiftungen*, deren Einrichtung in den letzten Jahrzehnten einen regelrechten Boom erlebt hat. Insbesondere bei Stiftungen von Privatpersonen und Familien haben diese oftmals einen räumlichen Bezug, weshalb gerade sie bei entsprechenden Stadtentwicklungsfonds als dauerhafte Fondsinvestoren in Frage kommen.

2. Die Möglichkeit der Gewinnung privater Fondsinvestoren reduziert sich jedoch nicht nur auf die Zielgruppe der nachhaltigen Investoren, da die Errichtung eines Stadtentwicklungsfonds weitere Instrumente für öffentliche Fondsakteure bereitstellt, die dazu eingesetzt werden können, das Risiko privater Fondsinvestoren zu senken. Öffentliche Akteure sind zwar ebenfalls daran interessiert, dass der Stadtentwicklungsfonds Projektrückflüsse erwirtschaftet; dies ist aber für sie nicht die vordergründige Motivation. Daher sind öffentliche Fondsinvestoren i.d.R. bereit, auf einen Teil ihrer Rückflüsse zu verzichten, so dass dieses Kapital dazu eingesetzt werden kann, die Rendite für private Investoren aus ihrer Investition in einen Stadtentwicklungsfonds zu steigern. Eine derartige *asymmetrische Verteilung von Gewinnen und Verlusten* aus dem Fonds für private und öffentliche Akteure kann durch eine entspre-

chende Vereinbarung in der Fondssatzung realisiert werden. Sollte die Schaffung eines derartigen Verlustpuffers dazu führen, dass damit private Akteure für den Fonds gewonnen werden könnten, so ist dies aus öffentlicher Sicht nicht nur aufgrund des dadurch zufließenden privaten Kapitals zur Investition in integrierte Stadtentwicklungsprojekte von Interesse. Vielmehr können öffentliche Akteure auch durch das damit in den Fonds und die Durchführung von Projekten eingebrachte spezielle *Know-how* der privaten Investoren profitieren, da durch eine möglichst professionelle Projektplanung und -durchführung die Projektrückflüsse an den Fonds gesteigert werden können. Sollte dieser Know-how-Transfer sogar insofern erwünscht sein, dass öffentliche Akteure professionelle Projektentwickler per Ausschreibung für das Fondsmanagement suchen, erhielten private Akteure zum Teil sogar Einnahmen aus dem Projektmanagement für den Stadtentwicklungsfonds. Eine derartige Arbeitsteilung wäre als optimal zu bezeichnen, weil beide Akteursgruppen auf diese Weise jeweils die Fähigkeiten in den Fonds einbringen würden, durch die sie sich in besonderem Maße auszeichnen.

3. Weiteres privates Kapital für Stadtentwicklungsfonds könnte dadurch gewonnen werden, dass bestehende *Immobilien-gesellschaften* (z.B. börsennotierte *Aktiengesellschaften* und/oder steuerbefreite *Real Estate Investment Trusts (REIT)*) sowie geschlossene und offene *Immobilienfonds* sich an einem Stadtentwicklungsfonds beteiligen. Sie könnten grundsätzlich nicht nur Kapital in Form von Beteiligungen bereitstellen. Vielmehr könnte ihr jahrzehntelanges Know-how sowohl auf der Ebene des Fondsmanagements als auch auf der Ebene des Projektmanagements eingesetzt werden. Zudem könnten sie ggf. auch eigene, für einen Stadtentwicklungsfonds grundsätzlich geeignete Projekte einbringen. Hier könnte z.B. ein Stadtentwicklungsfonds ein Minderheitspartner für ein Projekt eines mehrheitlichen beteiligten Immobilienfonds sein. Aufgrund der Kapitalkosten und damit der resultierenden Renditeanforderungen bieten sich diese Gesellschaften insbesondere für Minderheitsbeteiligungen an Stadtentwicklungsfonds an.

2.3.3. Öffentliche und private Banken

Die Rolle *öffentlicher Finanzinstitute* als Akteur eines Stadtentwicklungsfonds wurde bereits im Zusammenhang mit der Bereitstellung der nationalen Kofinanzierung angesprochen (vgl. Kapitel 2.3.1). Speziell bei Einsatz von EFRE-Mitteln in einen Stadtentwicklungsfonds kann es aufgrund der Kapitalknappheit öffentlicher Kassen dazu kommen, dass aufgrund einer fehlenden Kofinanzierung der Stadtentwicklungsfonds nicht mit ausreichenden Mitteln ausgestattet werden kann. Tritt in einem solchen Fall eine öffentliche Finanzinstitution, wie beispielsweise ein Landesförderinstitut, ein und stellt die Kofinanzierung bereit, so übernimmt sie eine Schlüsselrolle im Gründungsprozess und beseitigt ein wesentliches Hemmnis.

Darüber hinaus kommt jedoch generell der Gewinnung von öffentlichen oder privaten *Banken* als Finanzierungsgeber für Stadtentwicklungsfonds bzw. Stadtentwicklungsprojekte eine große Bedeutung zu. Für Banken als Fondsakteure gilt das Gleiche wie für private Fondsinvestoren: Der Stadtentwicklungsfonds profitiert auch bei dieser Akteursgruppe nicht nur von der Bereitstellung von *Kapital*, sondern auch von *Know-how*. Hierbei ist jedoch hinsichtlich öffentlicher und privater Banken zu differenzieren.

Öffentliche Förderbanken besitzen viel Erfahrung bei der Vergabe von (zinsvergünstigten) Darlehen an Kreditnehmer, die von kommerziellen Banken nicht bedient werden. Insofern verfügen sie über Erfahrung bei der Finanzierung nachhaltiger Projekte, jedoch nicht zwingend in der Größenordnung und mit den Risiken, wie dies im Rahmen nachhaltiger Stadtentwicklungsprojekte üblich ist. Förderbanken konzentrieren sich hauptsächlich auf risikoarmes Geschäft und bedienen meist nicht ausfallgefährdete Kreditnehmer, wie z.B. Kommunen. Darüber hinaus engagieren sich einige Förderbanken, wie z.B. die NRW.BANK, auch bei der Vergabe von Mikrodarlehen, d.h. von Kleinkrediten an Existenzgründer. Insofern werden hier zwar Risiken eingegangen, jedoch nur in einem Umfang von bis zu 10.000 Euro Kreditvolumen; für die Finanzierung eines nachhaltigen Stadtentwicklungsprojektes würde jedoch ein Vielfaches davon benötigt. Daraus folgt für das mögliche Engagement öffentlicher Förderbanken in einem Stadtentwicklungsfonds, dass diese insbesondere ihre Erfahrung bei der Vergabe von (zinsvergünstigten) Darlehen an risikoarme Kreditnehmer einbringen können.

Das Geschäftsfeld *privater Banken* umfasst hingegen eine viel größere Bandbreite. Private Banken bedienen als ein Geschäftssegment kommerzielle Projektfinanzierungen. Aufgrund der Komplexität der Analyse und Bewertung z.B. einer kompletten Immobilienentwicklung verfügen private Banken über ein spezielles Know-how in den Bereichen Projekt-Machbarkeitsstudien, Wirtschaftlichkeitsberechnungen, Risikoanalysen und der projektbegleitenden Steuerung und Kontrolle. Im Gegensatz zu öffentlichen Finanzinstituten bedienen private Banken daher die gesamte Bandbreite möglicher Kreditnehmer bis hin zu risikoreichen Projektfinanzierungen. Bei letzterer Zielgruppe ist es notwendig, alle Projektrisiken zu identifizieren, zu analysieren und zu bewerten. Das Ergebnis der Risikobewertung schlägt sich dann in Form einer Risikoprämie auf den Kreditzinssatz nieder, der oftmals im zweistelligen Bereich liegt (10% bis 15% p. a.). Derartig hohe Zinssätze sind aus der Sicht kommerzieller Banken notwendig, um die eingegangenen Risiken aus dem Projektgeschäft abzusichern.

Spiegelbildlich zu der Rolle privater Investoren in Stadtentwicklungsfonds ist daher auch die Rolle privater Banken zu interpretieren. Neben der Bereitstellung von zusätzlichem Kapital könnte hier insbesondere das private Know-how von großem Nutzen für den Fonds sein. Es ist in diesem Zusammenhang allerdings die Rendite-

Risiko-Problematik zu lösen; denn auch private Banken werden nicht bereit sein, in risikoreiche Projekte zu investieren, wenn ihre Risikokosten nicht durch entsprechend hohe Zinssätze abgedeckt sind. Insofern müsste auch hier durch eine spezielle Ausgestaltung der Fondssatzung sichergestellt werden, dass ein Teil des Risikos anderweitig abgesichert würde. Alternativ könnten private Bankenpartner auch als Komplementärfinanzierung auf der Projektebene (nach entsprechender Beteiligung durch den Stadtentwicklungsfonds) eingebunden werden. Im Sinne einer bereits angesprochenen optimalen Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Fondsakteuren ist somit eine Einbindung von Banken als Finanzier und Bewerter von Stadtentwicklungsprojekten eine wichtige Voraussetzung für einen funktionierenden Stadtentwicklungsfonds. Sollten die Banken nicht zu einer Kapitalvergabe an den Fonds bereit sein, könnte das Know-how trotzdem im Rahmen der Übernahme des Fondsmanagements (im Sinne eines Dienstleistungsvertrages) genutzt werden.

Auf Grundlage der bisherigen Erfahrungen heraus bestehen die größten Herausforderungen zur Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds für die öffentlichen Akteure. Um eine sinnvolle Förderung nachhaltiger Stadtentwicklung über einen revolvingenden Fonds realisieren zu können, ist es erforderlich, dass öffentliche Akteure – sowohl auf der Investoren- als auch auf der Bankenseite – bereit sind, zu „investieren“ und damit auch gewisse Risiken einzugehen. Darüber hinaus kann der Mehrwert einer Fondsfinanzierung nur dann voll ausgeschöpft werden, wenn auch private Investoren und Banken ins Boot geholt werden, sowohl bezüglich der Bereitstellung von Kapital als auch von Know-how. Dies setzt jedoch zwangsläufig eine Akzeptanz von typischen privatwirtschaftlichen Renditezielen in Gesellschaftsverträgen und Satzungen durch die öffentlichen Akteure voraus.

2.4. Fondskapital

2.4.1. Revolvierende Kapitalströme im Überblick

Sowohl die Geschäfts- und Investitionsstrategie eines Stadtentwicklungsfonds in Bezug auf die zu finanzierenden Projekte (vgl. Kapitel 2.2) als auch die am Fonds beteiligten Akteure (vgl. Kapitel 2.3) haben Einfluss auf die Kapitalherkunft und die Kapitalverwendung des Fonds.

Unter *Kapitalherkunft* werden dabei die Kapitalquellen des Stadtentwicklungsfonds verstanden, d.h. es erfolgt eine Analyse, welche Akteure (öffentlich und privat) wie viel Kapital und in welcher Form (Zuschuss, Darlehen, Eigenkapitalbeteiligung) sie dieses Kapital in den Fonds einlegen. Das Kapital wird dann für die eigentliche Fondstätigkeit eingesetzt, die in der Finanzierung der integrierten Stadtentwicklungsprojekte besteht.

Bezüglich dieser *Kapitalverwendung* hängt es von der Ausgestaltung des jeweiligen Zahlungsstroms des Projektes ab, welches Finanzierungsinstrument (Eigenkapitalbeteiligung, Darlehen, Garantie) zweckmäßig eingesetzt werden sollte. Da analog zum generellen Bankgeschäft der Hauptzweck des Fonds in der *Finanzierung* von Stadtentwicklungsprojekten und damit auf der Kapitalverwendungsseite liegt, wird das Gegengeschäft dazu, die Kapitalherkunft oder -bereitstellung, auch als *Refinanzierung* bezeichnet (s. Abbildung 7).

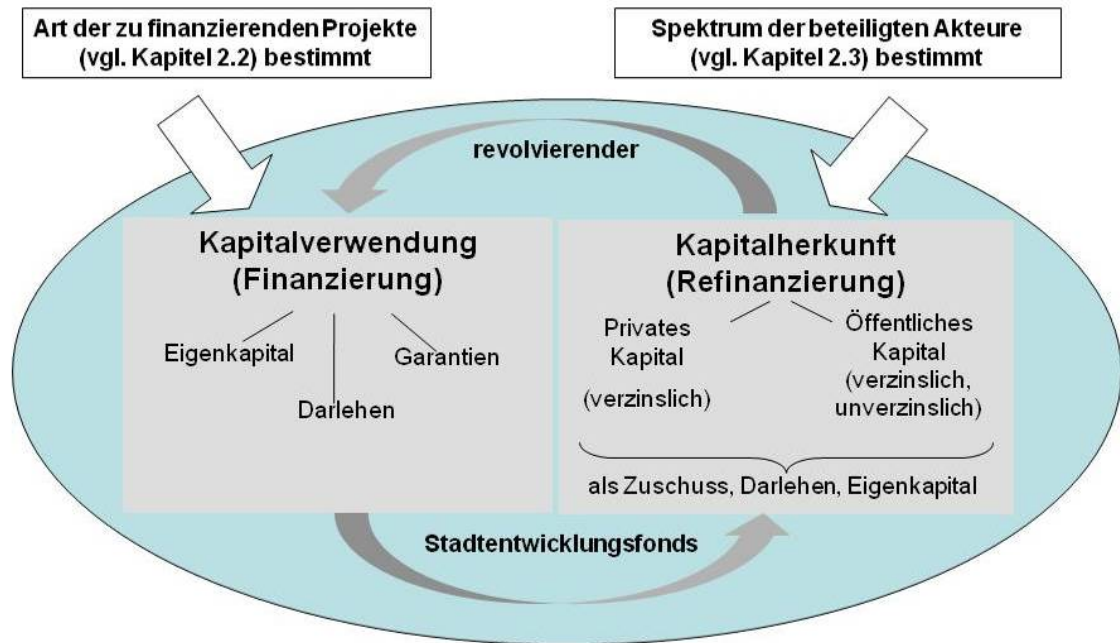


Abbildung 7: Kapitalherkunft und -verwendung eines Stadtentwicklungsfonds

Zwar liegt der Zweck der Fondstätigkeit primär in der Finanzierung integrierter Stadtentwicklungsprojekte, das Ausmaß der verfügbaren Kapitalquellen determiniert allerdings das tatsächlich mögliche Projekt(-finanzierungs-)volumen: Je mehr öffentliches und privates Kapital für den Fonds mobilisiert wird (vgl. Kap. 2.3), desto mehr Projekte können durch den Fonds finanziert werden. Je kleiner gleichzeitig die individuellen Finanzierungssummen in Abhängigkeit vom Projekttypus sind (vgl. Kap. 2.2), umso mehr kann gleichzeitig die Geschäftstätigkeit des Fonds diversifiziert und damit das Geschäftsrisiko gemindert werden.

2.4.2. Mögliche Kapitalquellen eines Stadtentwicklungsfonds

Anknüpfend an diesen Gedanken werden daher im Folgenden zunächst die möglichen *Refinanzierungsquellen* eines Stadtentwicklungsfonds und damit die Kapital-

herkunft analysiert. Die Kapitalquellen lassen sich aus der in Kap. 2.3 beschriebenen Akteurskonstellation ableiten.

Den Grundstock des Fondskapitals bilden die unverzinslich in den Stadtentwicklungsfonds eingelegten öffentlichen Mittel. Sie können einerseits aus Bundes-, Landes- oder Kommunalhaushalten resultieren oder aber aus dem europäischen Strukturfonds (EFRE) stammen. In diesem Fall müssen die europäischen Mittel gemäß der EU-Strukturfondsverordnung um die *nationale Kofinanzierung* ergänzt werden. Diese kann theoretisch sowohl aus öffentlichen als auch privaten Quellen stammen und dabei sowohl verzinslich als auch unverzinslich als Zuschuss, Eigenkapitalbeteiligung oder Darlehen bereitgestellt werden. Faktisch wird die Kofinanzierung häufig aus Landesmitteln (möglich sind aber auch Bundesmittel oder Mittel von Kommunen) gestellt. Damit handelt es sich ebenfalls um eine unverzinsliche Bereitstellung in Form eines Zuschusses. Stellt jedoch eine öffentliche Förderbank die Kofinanzierung, wird diese das Kapital nicht unbegrenzt kostenlos zur Verfügung stellen können, da die Bank selbst das Geld ebenfalls nicht kostenlos am Kapitalmarkt aufnehmen kann. Denkbar ist hierbei, dass diese Mittel in den Anlaufjahren des Stadtentwicklungsfonds unverzinslich bereitgestellt werden. Nach der Anfangsphase (z.B. zum Beginn der neuen Programmperiode ab 2014) könnten Zinsen in Höhe der Refinanzierungskosten, die der Bankenpartner am Kapitalmarkt zu zahlen hat, erhoben werden. Über den Anteil der Kofinanzierung hinaus ist es natürlich möglich, weiteres Kapital öffentlicher Kapitalgeber in den Fonds zu investieren. Hier könnten z.B. (zinsvergünstigte) Kredite öffentlicher Banken (wie beispielsweise der KfW, der Landesförderinstitute, aber auch der EIB oder der CEB) als weitere Kapitalquellen genutzt werden.

Erweitert man den Akteurskreis eines Stadtentwicklungsfonds um private Investoren und Banken, so werden diese i. d. R. nur verzinsliches Kapital bereitstellen. Demzufolge werden private Akteure nur dann Fondskapital bereitstellen, wenn sie eine angemessene Kompensation für die eingegangenen Risiken in Form einer ausreichenden Verzinsung erwarten können. Eine derartige Verzinsung ist in diesem Fall jedoch nicht zwingend gleichbedeutend mit einer regelmäßigen Zinszahlung aus dem Fonds an den privaten Investor. Dies wäre immer dann der Fall, wenn private Investoren oder Banken ein Darlehen an den Fonds geben würden. Treten private Investoren oder Banken jedoch als Eigenkapitalgeber auf, verzichten sie meist auf eine jährliche oder gar monatliche Zinszahlung. Stattdessen erfolgt eine Entlohnung des eingesetzten Eigenkapitals erst bei Beendigung der Investition. So kann z.B. vereinbart werden, dass ein privater Investor nach beispielsweise zehn oder mehr Jahren Beteiligung an dem Fonds am Ende einen Anteil ausgezahlt bekommt, der aus seinem eingezahlten Eigenkapital zuzüglich eines Gewinnanteils an den bis dahin angehäuften Fondsrückflüssen besteht. Dies setzt natürlich eine positive Entwicklung des Fondsvermögens voraus. Im Verlustfall erhält der Eigenkapitalgeber keine Verzin-

sung seines Kapitals bzw. im schlechtesten Fall auch seine eingezahlte Beteiligung nicht (vollständig) zurück.

Aus diesen Ausführungen zu möglichen Kapitelquellen eines Stadtentwicklungsfonds folgt, dass das zur Verfügung stehende Fondsvolumen stark durch die Anzahl und Art der beteiligten Akteure bestimmt wird. Es lassen sich die folgenden Fondstypen gemäß ihrer Kapitelherkunft unterscheiden:

- *Stadtentwicklungsfonds ohne privates Fondskapital, welche nur in öffentliche Projekte investieren:* In diesem Fall erfolgt die komplette Refinanzierung der Fondstätigkeit durch öffentliche Finanzmittel. Neben den EFRE-Mitteln kommt auch die geforderte nationale Kofinanzierung (zu mindestens 25%, meist zu 50%) von öffentlichen Trägern. Der Vorteil liegt zweifelsohne in der schnellen Implementierung und in der einfachen Governance Struktur, worauf in den folgenden Kapiteln noch genauer eingegangen wird.
- *Stadtentwicklungsfonds mit öffentlichem Fondskapital und ergänzender privater Kofinanzierung auf Ebene der Stadtentwicklungsprojekte:* Analog zum ersten Typus erfolgt die Bereitstellung des Fondskapitals ausschließlich aus öffentlichen Quellen (mit oder ohne EFRE-Mittel). Ergänzend erfolgt nur auf der Ebene der Projektrealisierung eine privatwirtschaftliche „Kofinanzierung“ über Eigenkapital und/oder Darlehen durch private Partner wie Investoren, Entwickler oder auch Geschäftsbanken. Jakubowski (2007c) stellt heraus, dass in diesem Modell das gesamte Fondsmanagement in der öffentlichen Hand, d.h. z.B. in einem (Landes-)Förderinstitut, verbleiben kann. Damit ist auch hier eine schnelle Implementierung möglich. Im Unterschied zum ersten Typ können nunmehr aber auch Public Private Partnerships (PPP)-Projekte wie auch rein privatwirtschaftliche Stadtentwicklungsprojekte finanziert werden. Durch die gleichzeitige Mobilisierung von weiterem Privatkapital kommt es zu einer positiven Hebelwirkung für die Projektpartner und damit bereits zu einer öffentlich-privaten Finanzierung (Public Private Finance, PPF) auf Projektebene. Diese wird der JESSICA-Philosophie weitaus eher gerecht als Fonds ohne privaten Kapitaleinsatz.
- *Stadtentwicklungsfonds mit privaten Fondseinlagen zur Kofinanzierung:* Der Fondstypus, welcher der Vorstellung einer öffentlich-privaten Partnerschaft (PPP) am ehesten entspricht, bindet privates Risiko- und Fremdkapital nicht nur auf der Projekt-, sondern auch auf der Fondsebene mit ein. In diesem Modelltyp werden die EFRE-Mittel durch eine private Kofinanzierung im Fonds in Form privater Einlagen und/oder Kredite ergänzt. Die EFRE-Mittel könnten hierbei mit einer Pufferfunktion für die Mobilisierung des Privatkapitals, ausgestattet werden. Hierbei wird den privaten Partnern vertraglich zugesichert,

dass Verluste in der Geschäftstätigkeit zunächst und vorrangig durch die EF-RE-Mittel im Fonds abgedeckt sind (vgl. Jakubowski 2007c). Des Weiteren kann neben einer Gewinnverteilung zu gleichen Teilen auch eine asymmetrische Verteilung im Fondstypus zur zusätzlichen Generierung von Privatkapital integriert werden.

Es ist hierbei allerdings die bereits angesprochene Konsequenz einer Vielzahl von Fondskapitalgebern zu beachten; denn jeder potentielle Kapitalgeber wird sich immer dann eine Mitsprache am Fondsmanagement ausbedingen, wenn er eigenes Kapital in den Projektfinanzierungen des Fonds riskiert. Dies führt dazu, dass in Abhängigkeit vom Umfang der genutzten Kapitalquellen mitunter komplexe Modelle zur Führung und Steuerung des Stadtentwicklungsfonds (vgl. hierzu das folgende Kapitel 2.5) erforderlich werden. Hieraus kann bei der Gründung eines Stadtentwicklungsfonds ein zusätzlicher Zeit- und Kostenaufwand resultieren.

2.4.3. Kapitalverwendung und Finanzierungsinstrumente eines Stadtentwicklungsfonds

Betrachtet man nun die *Kapitalverwendungsseite* des Fonds, so könnten grundsätzlich integrierte Stadtentwicklungsprojekte durch drei Finanzierungsinstrumente unterstützt werden: Eigenkapital, Darlehen und Garantien. Diese Instrumente entsprechen auch der europäischen JESSICA-Initiative, wobei grundsätzlich auch Kombinationen bzw. Zwischenformen der Finanzierungsinstrumente (z.B. Mezzanine-Finanzierungen als eine Kombination aus Eigenkapital und Darlehen) möglich sind. Welches der drei Instrumente zur Finanzierung eines bestimmten Projektes am besten geeignet erscheint, hängt von der Art des Stadtentwicklungsprojektes, genauer gesagt von seinem Zahlungsstrom, ab. Darüber hinaus ist bei der Wahl des Finanzierungsinstrumentes ebenfalls zu beachten, ob bereits alternative Teilfinanzierungen für das Projekt vorhanden sind oder ggf. durch eine geschickte Auswahl des Fonds-Finanzierungsinstrumentes bewerkstelligt werden können. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen sind die drei Finanzierungsinstrumente im Folgenden im Detail zu untersuchen.

1. Die Vergabe von (langfristigen) *Darlehen* kommt vor allem in der *Nutzungsphase* bereits bestehender Immobilien und Infrastrukturen in Frage. Der Stadtentwicklungsfonds tritt hierbei als klassischer „Förderkreditgeber“ bei den Projekten auf. Eine derartige Kreditvergabe ist immer nur dann möglich, wenn mit einem regelmäßigen Kapitalrückfluss in Form von Zins- und Tilgungsleistungen aus den finanzierten Immobilien bzw. Infrastrukturen gerechnet werden kann. Während diese Eigenschaft beispielsweise bei einem Hochbauprojekt in der Bauphase nicht gegeben ist, da hier nur Auszahlungen auftreten, denen noch keine Einzahlungen gegenüber stehen, verhält es sich bei Bestandsimmobilien und vorhandenen Infrastrukturen in der Regel an-

ders. Diese bringen monatliche Einnahmen (z.B. Mieten oder Gebühren) hervor, welche wiederum zur Kreditrückzahlung an den Fonds eingesetzt werden können. Ein Beispiel für eine mögliche Fondsfinanzierung über ein Darlehen wäre die energetische Sanierung von Mietshäusern. Der Mehrwert eines Stadtentwicklungsfonds als Förderkreditgeber kommt dadurch zustande, dass er Kredite zu günstigeren Konditionen vergeben kann als dies z.B. bei einer kommerziellen Bank der Fall wäre, aber trotzdem ein Kapitalrückfluss an den Fonds gewährleistet wird.

2. Weiterhin kann ein Stadtentwicklungsfonds als *Garantiegeber* für Stadtentwicklungsprojekte auftreten. Insbesondere in der Entwicklungs-, aber auch in der Nutzungsphase von Projekten treten vielfältige Risiken auf. Ist kein privater Investor bereit, diese Risiken zu tragen, kann das entsprechende Projekt nicht durchgeführt werden. Übernimmt nun der Stadtentwicklungsfonds per Garantie ganz oder teilweise das Kreditausfallrisiko und/oder andere Projektrisiken, werden aufgrund des gesunkenen Risikos nun auch Banken zur Finanzierung des Stadtentwicklungsprojektes bereit sein, die vorher eine Finanzierung abgelehnt haben. Möglich erscheint auch die Übernahme einzelner Projektrisiken durch einen Stadtentwicklungsfonds, wie z.B. des Altlastenrisikos in der Brachflächenentwicklung. Es ist ebenfalls denkbar, dass ein Fonds Garantien auch an Projekte in der Nutzungsphase vergibt, indem z.B. Mietausfallgarantien im Falle von Nutzungen mit hohem öffentlichem Interesse vergeben werden.

Hierbei ist es jedoch wichtig herauszustellen, dass ein Garantiefonds selbst nur eine *mittelbare* Finanzierungsfunktion hat, da die Vergabe einer Garantie durch den Fonds an ein Projekt nur ein bestimmtes abgegrenztes Risiko im Fall des Eintritts versichert. Dies bedeutet, dass die eigentliche Projektfinanzierung durch Darlehen und Eigenkapital muss außerhalb des Stadtentwicklungsfonds aufgebracht werden muss. Ein Garantiefonds kann nur dazu beitragen, dass externe Finanzierungsgeber aufgrund des gesunkenen Risikos nun eher zur Investition bzw. Kreditvergabe bereit sind. Darüber hinaus ist bei einem reinen Garantiefonds zu bedenken, dass der alleinige Rückfluss an den Stadtentwicklungsfonds nur aus der für die Garantie zu entrichtenden Prämie entsteht. Somit ist das revolvierende Element in einem Garantiefonds sehr gering. Dies erschwert die Umsetzung von Garantien in Stadtentwicklungsfonds mitunter erheblich, da die Deckung der eigenen Managementkosten schwierig ist.

3. Schließlich kann ein Fonds auch *Eigenkapitalbeteiligungen* an einzelnen Stadtentwicklungsprojekten bereitstellen. Eigenkapital kommt in der Projektfinanzierung als Haftungsmasse eine Schlüsselrolle zu und bildet daher meist den kritischen Engpassfaktor in vielen Stadtentwicklungsprojekten. Eigenkapitalgeber sind dem Risiko ausgesetzt, im Falle des Misserfolgs des Projektes ihr gesamtes investiertes Kapital zu verlieren. Da Kreditgeber bei fehlenden Projektüberschüssen ihre Rückzahlungs-

ansprüche aus dem Eigenkapital befriedigen, werden Banken erst bei einer ausreichenden Eigenkapitalausstattung bereit sein, überhaupt einen Kredit zu gewähren.

Folglich lassen sich die beiden bereits thematisierten Instrumente von Stadtentwicklungsfonds „Darlehen“ und „Garantien“ nur unter der Prämisse realisieren, dass zusätzlich privates Eigenkapital für die Projektfinanzierung gewonnen werden kann. Damit spielt die Eigenkapitalbeteiligung durch einen Stadtentwicklungsfonds in der konkreten Projektrealisierung eine maßgebliche Rolle, da sie wie ein Hebel in Bezug auf weitere Kapitalgeber wirkt.

Aufgrund des mit jeder Eigenkapitalbeteiligung einhergehenden hohen Risikos muss bei einer derartigen Projektförderung des Stadtentwicklungsfonds in jedem Fall eine eigene Fondsgesellschaft gegründet werden. Dies zieht einen höheren Zeitaufwand und höhere Gründungs- und Verwaltungskosten für den Stadtentwicklungsfonds nach sich. Wäre der Eigenkapital vergebende Stadtentwicklungsfonds hingegen keine eigenständige Gesellschaft, sondern Teil einer bestehenden Bank, wäre bei Insolvenz des Fonds das Bestehen des Kreditinstitutes gefährdet.

Ein entscheidender Vorteil der Eigenkapitalbeteiligungen liegt jedoch neben der bereits beschriebenen Hebelwirkung in der weitreichenden Einflussnahme der öffentlichen Akteure. Durch die Beteiligung am Gesellschaftskapital einer Projekt- oder Entwicklungsgesellschaft werden ein aktives Projektmanagement und/oder eine Projektüberwachung z.B. im Rahmen des Aufsichtsrates möglich, wenn dies von Seiten des Fondsmanagements gewünscht ist. Hierdurch können wichtige Stadtentwicklungsprojekte zugunsten öffentlicher Interessen beeinflusst werden. Aus diesem Grund erklären sich öffentliche Akteure oft zu einer asymmetrischen Gewinn- und Verlustbeteiligung aus der Fondstätigkeit bereit. Sie verzichten zugunsten des Einflusses und aufgrund der positiven Auswirkungen der Projekte auf die Stadtentwicklung auf eine wettbewerbsfähige Rendite, so dass ein höherer Gewinn für die privaten Investoren verbleibt. Auf diese Weise sinkt das Risiko für private Fondsinvestoren und macht die Einlage von Mitteln in einen Stadtentwicklungsfonds attraktiver.

Des Weiteren bietet eine Eigenkapitalbeteiligung auch einen Vorteil im Vergleich zur traditionellen Zuschussförderung. Während das als Zuschuss vergebene Kapital aus Sicht des Stadtentwicklungsfonds unwiderruflich abfließen würde, stellt Eigenkapital eine Beteiligung an ggf. entstehenden Projekterträgen sicher. Erweist sich ein Fondsprojekt als erfolgreich, fließt aus diesem Projekt nicht nur das investierte Eigenkapital in voller Höhe an den Fonds zurück, sondern darüber hinaus auch noch ein Projektgewinn. Durch die bereits beschriebene Hebelwirkung einer Eigenkapitalbeteiligung gilt darüber hinaus, dass weitere (private) Kapitalquellen (z.B. Geschäftsbankenkredite) auf diese Weise überhaupt erst gewonnen werden können. Da gerade im Bereich der Stadtentwicklungsprojekte bedingt durch die Kapitalknappheit vieler Investoren-

und Entwicklungsgesellschaften regelrecht eine „Eigenkapitallücke“ besteht, kommt es weder auf der Kredit- noch auf der Eigenkapitalangebotsseite zu einer Verdrängung privatwirtschaftlicher Finanzierungen durch einen Stadtentwicklungsfonds.

2.5. Governance-Strukturen zur Fondssteuerung

2.5.1. Der Einfluss der Fondskapitalstrukturierung auf die Fondsführung

Die bereits in den vorangegangenen Kapiteln erläuterten Elemente eines Stadtentwicklungsfonds, bestehend aus der Auswahl (richtlinienkonformer) Projekte, der Festlegung der beteiligten Akteure sowie die daraus abgeleitete Kapitalherkunft und -verwendung des Stadtentwicklungsfonds, nehmen einen sehr großen Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der Governance-Struktur von Stadtentwicklungsfonds (s. Abbildung 8).

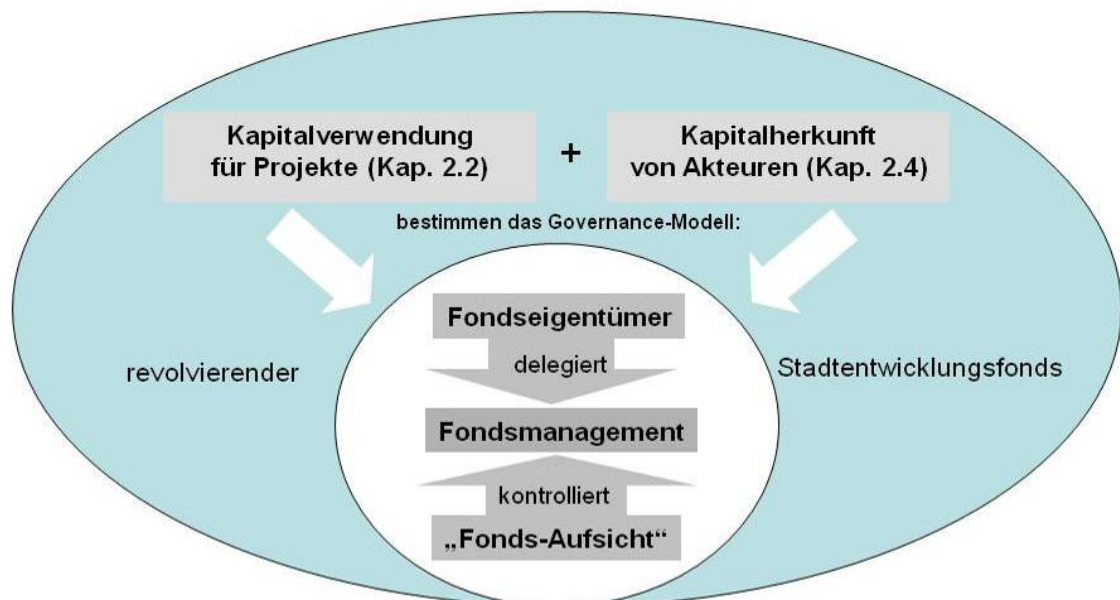


Abbildung 8: Rahmenbedingungen der Governance-Struktur von Stadtentwicklungsfonds

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Governance-Begriff leitet sich aus dem Ausdruck „Corporate Governance“ ab. Diese ist generell definiert als Gesamtheit aller Regeln, Vorschriften, Werte und Grundsätze bezüglich der Unternehmensführung und Unternehmenskontrolle. Übertragen auf einen Stadtentwicklungsfonds versucht die Fonds-Governance somit Antworten auf die folgenden Fragen zu finden:

- Welche Regeln gelten für den Fonds (EU-Strukturfondsregeln, nationale Rechtsvorschriften)?

- Wer ist Eigentümer des Fonds?
- Wer hat das Fondsmanagement inne?
- Nach welchen Regeln/Prinzipien werden die Mittel vergeben?
- Haben weitere Gremien außer den Fondseigentümern und dem Fondsmanagement Entscheidungsbefugnisse? Wenn ja, wie erfolgt die Koordination dieser Gremien?
- Wie erfolgt die Aufsicht über die richtlinienkonforme Verwendung öffentlicher Mittel?
- Existiert ein separates Kontrollorgan?
- Wie ist die Erfolgs- und Risikoverteilung geregelt?

Wie aus Abbildung 8 ersichtlich, besteht das Governance-Modell eines Stadtentwicklungsfonds aus drei verschiedenen Parteien: den Eigentümern, dem Fondsmanagement und einer „Fonds-Aufsicht“.

Im theoretisch einfachsten Fall wäre es (genau wie bei einem Einzelunternehmer) möglich, dass der Fondseigentümer gleichzeitig auch die Aufgaben des Fondsmanagements und der Aufsicht wahrnimmt. Diese Vereinigung aller drei Aufgaben in einer Hand würde jedoch voraussetzen, dass der Fondseigentümer nicht nur das Fondskapital bereitstellt, sondern gleichzeitig auch spezialisierte Fachkenntnisse darüber besitzt, wie ein Fonds zu leiten ist. Wenn Eigentum und Management somit in einer Hand liegen, ist eine weitere Partei in Form einer „Fonds-Aufsicht“ entbehrlich. Dies gilt nur dann nicht, wenn gesetzliche Vorschriften existieren sollten, die vorsehen, dass bei Investition von bestimmten (öffentlichen) Mitteln in einen Fonds ein getrenntes Aufsichtsorgan im Fonds eingerichtet werden müsste. Folgt man jedoch dem Prinzip der *Arbeitsteilung*, nach dem jeweils diejenige Partei eine bestimmte Aufgabe erfüllen sollte, die dafür die höchste Qualifikation aufweist, erscheint es denkbar und plausibel, dass der Fondseigentümer einen externen Fondsmanager mit der Leitung des Fonds beauftragt. Um sicherzustellen, dass das Fondsmanagement den Stadtentwicklungsfonds im Sinne der Fondseigentümer leitet, kann eine „Fonds-Aufsicht“ eingesetzt werden. Die in einem solchen „Aufsichtsrat“ sitzenden Personen werden durch die Fondseigentümer ausgewählt und haben die Aufgabe, das Fondsmanagement zu überwachen.

Neben diesem einfachsten Steuerungsmodell können die verschiedenen Aufgaben in der Fondsführung auf unterschiedliche Akteure verteilt werden. Im Folgenden ist zu diskutieren, welche Akteure für jeweils welche *Rolle* im Führungsprozess eines

Stadtentwicklungsfonds in Frage kommen und wie ihre Eignung diesbezüglich bewertet werden kann.

Für die Position des *Fondseigentümers* gilt zunächst, dass sich das Fondseigentum unmittelbar aus der Kapitalherkunft des Fonds ableitet: Diejenigen Akteure, die *Eigenkapital* in den Stadtentwicklungsfonds einlegen, sind auch die Eigentümer des Fonds. Da jedoch nicht davon auszugehen ist, dass das Fondskapital ausschließlich als Eigenkapital zur Verfügung gestellt wird, sondern insbesondere öffentliche *Zuwendungen* (darunter vor allem EFRE-Mittel), aber auch *Darlehen* eine große Rolle spielen, erweitert sich die Bandbreite möglicher Akteure, die als Fondseigentümer in Frage kommen, auf die folgenden Parteien:

- eine Gebietskörperschaft (*Bund, Bundesland, Kommune*) als Fondseigentümer,
- eine (öffentliche Förder-) *Bank* als Fondseigentümer,
- (private und öffentliche) *Investoren* als Fondseigentümer.

Bezüglich des zweiten möglichen Gremiums innerhalb eines Stadtentwicklungsfonds, des *Fondsmanagements*, ist zunächst danach zu unterscheiden, ob ein unabhängiges Management bezogen auf die Fondseigentümer nur sinnvoll oder auch rechtlich zwingend vorgeschrieben ist.

Stehen auf der Kapitalherkunftsseite des Stadtentwicklungsfonds u. a. EFRE-Mittel, schreibt Art. 43 Abs. 2 der EG 1828/2006 zwingend vor, dass der Fonds eine eigenständige rechtliche Einheit oder ein gesonderter Finanzierungsblock innerhalb einer Finanzinstitution sein muss. Im letztgenannten Fall ist der Stadtentwicklungsfonds faktisch Teil der Bilanz (genauer der Passiva) eines Finanzinstituts und wird dort im Rahmen der Verbindlichkeiten als ein gesonderter „Block“ ausgewiesen. Im Rahmen des operativen Managements wird ein gesonderter Rechnungskreislauf für die diesen Block eingerichtet, in dem alle Erträge und Aufwendungen zu verbuchen sind. Wird ein Stadtentwicklungsfonds ohne EFRE-Mittel gegründet, sind die Fondseigentümer in ihrer Entscheidung frei, ob sie hierfür eine neue Gesellschaft gründen oder aber eine bestehende (öffentliche) Institution nutzen wollen. Des Weiteren bestehen in dieser Situation auch keine Vorgaben bzgl. des einzusetzenden Fondsmanagements. Dieses kann per öffentlicher Ausschreibung (z.B. bei einer neugegründeten Gesellschaft) angeworben werden. Genauso gut ist es aber in diesem Fall auch möglich, bspw. vorhandene öffentliche Fondsakteure mit der Aufgabe des Fondsmanagements zu betreuen.

Die zu beantwortende Frage ist somit in diesem einfachsten Fall, ob ein externes Fondsmanagement über ein höheres Spezialwissen im Vergleich zum Fondseigen-

tümer verfügt oder nicht. Grundsätzlich kommen für die Rolle des Fondsmanagements folgende Parteien in Frage:

- eine Stabsstelle im *Landesministerium* als Fondsmanager (nur bei Fonds ohne EFRE-Mittel),
- eine *öffentliche Förderbank* als Fondsmanagement eines gesonderten Blocks innerhalb eines Finanzinstituts,
- eine *private Bank oder andere Finanzinstitution* (z.B. *Immobilienfondsgesellschaft*) als (unabhängiges) Fondsmanagement,
- ein sonstiges von den Kapitalgebern des Fonds beauftragtes Management (im Sinne einer reinen Dienstleistung für die Fondseigentümer).

Welches Fondsmanagement für welchen Stadtentwicklungsfonds geeignet ist, hängt letztendlich vom erforderlichen Know-how ab. Dieses Spezialwissen bezieht sich zunächst insbesondere auf die *Prüfung* von Projektanträgen. Potenzielle Projekte sind danach zu bewerten, ob sie im Sinne der Geschäfts- und Investitionsstrategie des Stadtentwicklungsfonds (vgl. Kapitel 2.2) sinnvolle Förderobjekte darstellen. Dies bedingt, dass sie Teil einer integrierten Stadtentwicklungsplanung sind und dass sie in begrenztem Umfang Rückflüsse generieren.

Damit ist die Frage, ob ein externes Fondsmanagement über ein höheres Know-how verfügt, abhängig vom Projekttypus (siehe Kapitel 2.2). Hiervon ist immer dann auszugehen, wenn Projekte mit privaten Partnern zu finanzieren und diese Projekte im Hinblick auf ihre Wirtschaftlichkeit und Risiken zu bewerten sind; denn in diesem Fall ist nicht nur eine Förder- sondern auch eine *Finanzierungsentscheidung* durch das Fondsmanagement zu treffen. Dabei ist zu beurteilen, welches Finanzierungsinstrument (Eigenkapital, Darlehen oder Garantie) in welchem Umfang mit welcher Laufzeit und zu welchen Konditionen an den Projektantragsteller vergeben werden soll – es sei denn, der Fonds ist auf ein bestimmtes Finanzierungsinstrument spezialisiert. Gerade in diesem Bereich hätte ein externes Fondsmanagement bei privaten Geschäftsbanken und Investmentgesellschaften Spezialisierungsvorteile. Dies gilt auch für die weitere Aufgabe des Fondsmanagements, die *Projektüberwachung*. Diese endet erst, nachdem das an das Projekt vergebene Kapital wieder an den Fonds zurückgeflossen ist.

Das dritte mögliche Gremium innerhalb eines Governance-Modells für einen Stadtentwicklungsfonds ist eine *Fonds-Aufsicht*. Die Einrichtung eines Aufsichtsorgans erscheint immer dann sinnvoll, wenn die Fondseigentümer nicht auch gleichzeitig für das Fondsmanagement zuständig sind (weil sie bspw. nicht das nötige Spezialwissen besitzen) und somit eine neutrale Partei benötigen, die die Arbeit des Fondsma-

nagements beurteilt. Insofern sollten die Mitglieder im „Aufsichtsrat“ eines Fonds so ausgewählt werden, dass diese die Leistung des Managements kompetent beurteilen können. Es kommen daher für eine Fonds-Aufsicht insbesondere die folgenden Parteien in Frage:

- *externe Gutachter* mit spezifischem Fachwissen (z.B. unabhängige Projektmanager, Immobilienbewerter, Wissenschaftler etc.),
- Vertreter von (*privaten und/oder öffentlichen*) *Banken*.

Bei der Verteilung der Führungsaufgaben auf die verschiedenen Akteure und damit bei der Ausgestaltung des Governance-Modells für einen Stadtentwicklungsfonds sind die Verwaltungsbehörden frei in ihrer Entscheidung. Nationale und europäische rechtliche Rahmenbedingungen schränken indes mitunter die freie Auswahl von Fondsmodellen ein. So ist im Falle des Einsatzes von EFRE-Mitteln in den Stadtentwicklungsfonds Art. 43 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1828/2006 zu beachten. Dieser fordert zwingend ein von der EFRE-Verwaltungsbehörde unabhängiges Fondsmanagement. Wenn nicht die EIB oder der EIF beauftragt werden, sieht Art. 44 EG 1083 / 2006 hierfür im Regelfall die öffentliche Ausschreibung vor. Von einer Ausschreibung kann jedoch abgesehen werden, wenn als Fondsmanager eine Förderbank eingesetzt wird und keine beihilferechtlichen Probleme bestehen.

Während diese Einschränkung der Wahlfreiheit von der Kapitalherkunftsseite des Stadtentwicklungsfonds letztlich herrührt, können auch aus der *Kapitalverwendungsseite* weitere Einschränkungen für das Governance-Modell erwachsen.

Die wichtigste Einschränkung in Deutschland kommt dabei immer dann zum Tragen, wenn ein Stadtentwicklungsfonds *Darlehen* an integrierte Stadtentwicklungsprojekte vergeben möchte; denn hier schreibt das Kreditwesengesetz (KWG) in § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 vor, dass Kredite in Deutschland generell *nur von Banken* vergeben werden dürfen. Diese Vorschrift gilt immer dann, „wenn die Gewährung gewerbsmäßig (d.h. auf Dauer und mit Gewinnerzielungsabsicht) oder in einem Umfang, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Gewerbebetrieb erfordert“, vorgenommen wird. „Auf Dauer“ ist ein Stadtentwicklungsfonds dann tätig, wenn er über mehrere Jahre regelmäßig Darlehen vergibt. Da es sich bei einer Fondsförderung um eine revolvingierende Finanzierung handelt, liegt hier im Gegensatz zu einer Zuschussfinanzierung eine Gewinnerzielungsabsicht vor. Unerheblich ist indes, ob tatsächlich im Nachhinein ein Gewinn erwirtschaftet wurde oder nicht. Der zweite Teil der gesetzlichen Vorschrift beinhaltet die Formulierung „oder in einem Umfang, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Gewerbebetrieb erfordert“. Dies ist regelmäßig ab einer Summe von 100 Darlehensvergaben der Fall oder ab 21 Darlehen und einem Gesamtvolumen von über 500.000 Euro.

Bei Erreichen dieser Grenzwerte ist in Deutschland eine Darlehensvergabe über ein Institut mit einer Banklizenz zwingend erforderlich. Eine Ausnahme in Form einer Kreditvergabe ohne Banklizenz ist aufsichtsrechtlich nur dann noch erlaubt, wenn die Darlehen als reine Nachrangdarlehen vergeben werden, da diese nach KWG nicht als Darlehen im aufsichtsrechtlichen Sinne anzusehen sind. Für die Beantragung von Nachrangdarlehen werden in der Regel keine Sicherheiten benötigt. Im Falle einer Insolvenz werden diese Kreditgeber nachrangig bedient, d.h. sie erhalten erst eine Rückzahlung ihres Kapitals, nachdem die Forderungen aller anderen Kreditgeber befriedigt wurden. Um das höhere Risiko aus Sicht des Kreditgebers aufgrund der fehlenden Kreditsicherheiten auszugleichen, sind die Zinsen für ein Nachrangdarlehen in der Regel höher als für einem klassischen Bankkredit. Aufgrund des höheren Finanzierungsrisikos kommt ihnen eine eigenkapitalnahe Funktion zu.

2.5.2. Ableitung möglicher Governance-Modelle für Stadtentwicklungsfonds

Im Folgenden sollen die verschiedenen möglichen Governance-Strukturen für Stadtentwicklungsfonds in Deutschland vorgestellt werden. Zu jedem Fondsmodell erfolgt auch immer eine grafische Vorstellung des Modells, wobei der jeweilige Fonds bzw. seine Zuordnung auf die einzelnen Akteure grau unterlegt ist.

Das einfachste Modell ist die so genannte „*Inhouse-Lösung*“, bei der die jeweilige Verwaltungsbehörde als Kapitalgeber, Eigentümer und das Aufsichtsgremium des Fonds fungiert. Es erfolgt die Antragstellung für die Förderung gegenüber der als Stabsstelle beim Landesministerium eingerichteten „Fondsverwaltung“. Diese Fondsverwaltung im Landesministerium entscheidet auch darüber, ob ein Projekt eine Förderung aus dem Fonds erhält oder nicht. Insofern liegen Eigentum und Management des Fonds in der Hand des Landes, weitere Akteure werden nicht benötigt (s. Abbildung 9).

Dem Vorteil der Einfachheit steht der Nachteil gegenüber, dass keine EFRE-Mittel aufgrund der fehlenden Unabhängigkeit des Fondsmanagements sowie der fehlenden Rechtspersönlichkeit des Fonds (Art. 43 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1828/2006) eingesetzt werden können. Denn unstrittig ist in diesem Fall der Fonds auch nicht fester Teil eines Finanzinstituts. Aus diesem Grund könnte ein derartiges Inhouse-Modell nur durch andere öffentliche und private Kapitalquellen finanziert werden. Im Umkehrschluss ist dieses einfache Governance-Modell nur im Fall eines rein national (regional oder kommunal) finanzierten Stadtentwicklungsfonds umsetzbar. Dies zeigen auch bereits umgesetzte Fondslösungen, wie z. B. der Innenstadtentwicklungsfonds in Bad Dürkheim.

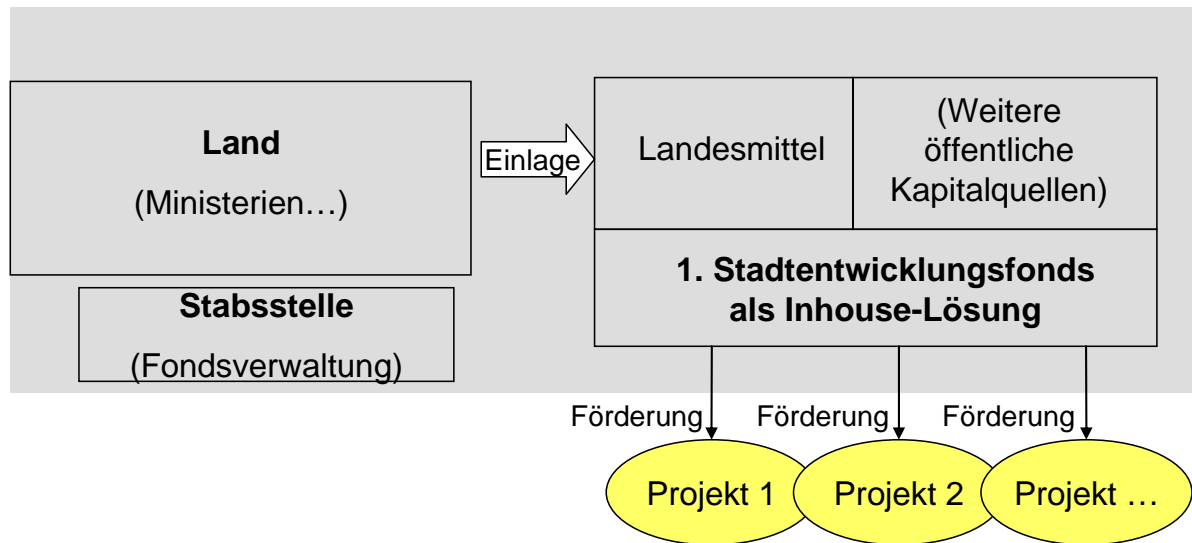


Abbildung 9: Stadtentwicklungsfonds als Inhouse-Lösung (Modell 1)

Quelle: Eigene Darstellung.

Die zweite Einschränkung erwächst aus der Kapitalverwendungsseite des Fonds. Da das Landesministerium keine Banklizenz besitzt, verbietet das KWG eine Kreditvergabe in gewerbsmäßigem Umfang. Daher kann der Fonds theoretisch nur noch die Instrumente der Eigenkapitalbeteiligung sowie des Nachrangdarlehens einsetzen. Soweit man unterstellt, dass ein Ministerium sich nicht an konkreten Projektentwicklungsgesellschaften als Eigentümer und Eigenkapitalgeber aufgrund des hohen Risikos aber auch der notwendigen aktiven Managementleistung beteiligen will, so verbleibt in diesem Fall eigentlich nur noch die Vergabe von Nachrangdarlehen. Wie bereits ausgeführt, passt diese indes nicht zu allen bislang vorgesehenen Projektfinanzierungen von Immobilien-, Flächen- und Infrastrukturentwicklungen, da über die Förderung trotzdem noch erhebliche Eigenkapital- und Fremdkapitalsummen bereitgestellt werden müssten. Nachrangdarlehen dürfen i. d. R. nur bis 100.000 Euro vergeben werden. Gerade für integrierte Stadtentwicklungsprojekte erweist sich diese Summe jedoch als relativ kleiner Finanzierungsbaustein. Da somit ein derartiges Modell sowohl auf der Kapitalherkunfts- als auch auf der Kapitalverwendungsseite Einschränkungen unterworfen ist, ist fraglich, ob hier überhaupt ein Mehrwert entsteht oder ob eine herkömmliche Zuschussfinanzierung nicht mit geringerem Aufwand einen ähnlichen Nutzwert aufweist.

Ein *zweites Governance-Modell*, welches nicht den aufgeführten Einschränkungen des ersten Modells unterliegt, sieht vor, dass der Stadtentwicklungsfonds als Teil eines bestehenden Finanzinstitutes gegründet wird. Dies bedeutet, dass z.B. eine Förderbank eine Zuwendung von der Verwaltungsbehörde erhält. 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. Abbildung 10).

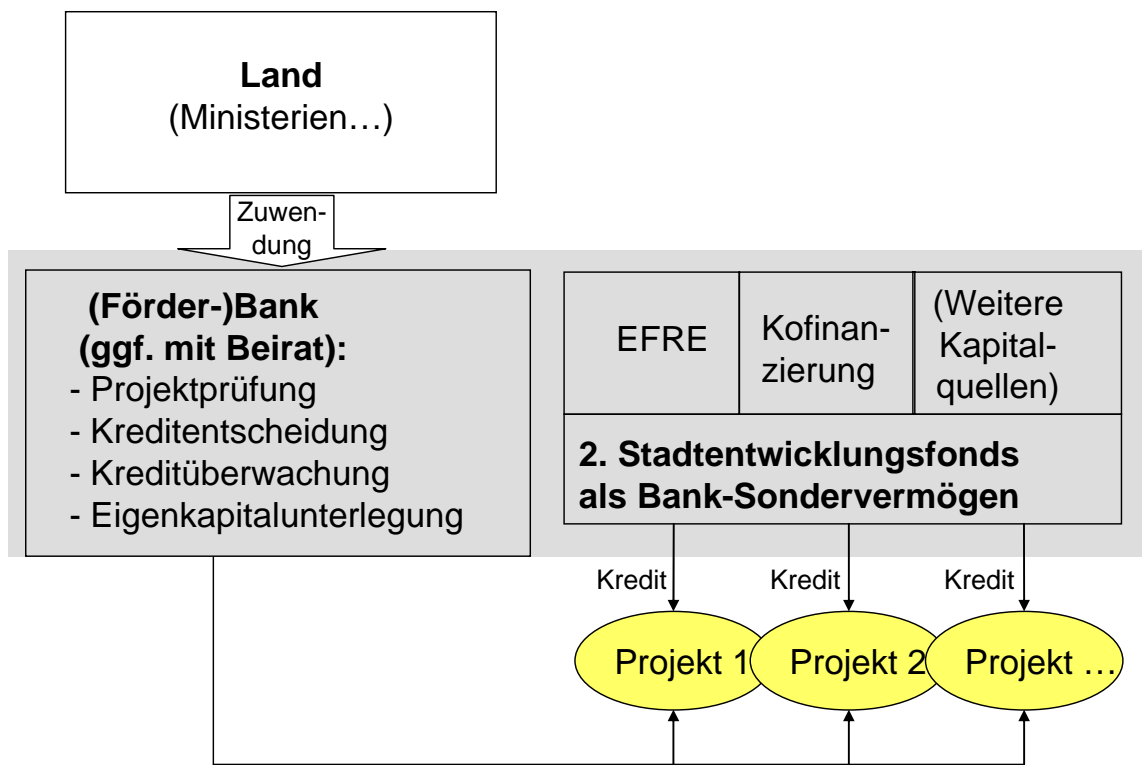


Abbildung 10: Stadtentwicklungsfonds als Bank-Sondervermögen (Modell 2)

Quelle: Eigene Darstellung.

Im gegebenen Modell sind aufgrund der Erfüllung des Art. 43 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1828/2006 nun auch EFRE-Mittel einsetzbar. Aufgrund der Banklizenz des Fondsmanagers können nunmehr (zumindest theoretisch) alle drei revolvingierenden Finanzierungsinstrumente an integrierte Stadtentwicklungsprojekte vergeben werden. Im Regelfall wird sich hierbei das Fondsmanagement bevorzugt für die Vergabe von Darlehen entscheiden. Der Grund liegt darin, dass einerseits die Garantievergabe eine Kostendeckung im gegebenen Umfeld schwierig erscheinen lässt (vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel 2.3). Andererseits wird auch die Bank unter Risiko- und Renditegesichtspunkten eine Kreditvergabe insbesondere an öffentliche Projektträger im Rahmen der Fondstätigkeit klar bevorzugen; denn in diesem Fall wird eine deutlich niedrigere Unterlegung der ausgegebenen Mittel mit bankeigenem Kapital erforderlich. Hierdurch wird nicht nur das Eigenkapital der Bank geschont, sondern auch niedrigere Finanzierungsbedingungen für die Projekte erreicht, da das eingesetzte Bankenkapital im Regelfall die höchste Kapitalverzinsung aufweist, wodurch zwangsläufig die höchsten Refinanzierungskosten für den Fonds resultieren. Im vorliegenden Modell würde entsprechend der Vorgaben des KWG demzufolge die aus-

gewählte Bank die Projektprüfung, die Kreditentscheidung und die Kreditüberwachung und somit das gesamte Fondsmanagement übernehmen.

Die Verwaltungsbehörde übernimmt die Fondsaufsicht ggf. unter Errichtung eines Beirats. Hierüber könnte auch sichergestellt werden, dass im Rahmen der Finanzierungsentscheidung nicht nur finanzielle Projektrenditen Beachtung finden, sondern auch soziale und/oder ökologische Kriterien (vgl. Kapitel 2.2) beachtet werden. Dies bedeutet, dass auch Projekte, die einen hohen sozialen und/oder ökologischen Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung erbringen, finanziert werden sollten, auch wenn deren ökonomische Rendite im Vergleich zu kommerziellen Projekten geringer ist. Die Herausforderung bei diesem Modell ist es, dass gemäß KWG letztendlich die Bank die Finanzierungsentscheidung treffen muss (und nicht der Beirat). Ist sie dazu nicht bereit, muss über Möglichkeiten der Risikominderung für die Bank nachgedacht werden. Eine Möglichkeit läge darin, ein Haftungspolster für die Bank zu schaffen: Es könnte zusätzliches Kapital bereitgestellt werden, welches etwaige Verluste aus den Projekten ausgleichen könnte. Alternativ erscheint es auch möglich, dass das öffentliche Fondskapital im Vergleich zum Bankenkaptal die Funktion eines Verlustpuffers („First Loss“-Regelung) übernimmt. Insgesamt ist demzufolge der Aufwand der Gründung eines Stadtentwicklungsfonds als abgegrenzter Finanzierungsblock innerhalb einer Bank höher als beim Inhouse-Modell, jedoch geringer im Vergleich zu allen weiteren Governance-Modellen.

Eine weitere Möglichkeit mit den gleichen Freiheiten auf der Kapitalherkunfts- und -verwendungsseite wie im zweiten Modell besteht durch die Gründung eines Holdingsfonds für Deutschland als drittes mögliches Governance-Modell. In diesem Modell wird über dem Stadtentwicklungsfonds eine weitere Ebene eingezogen, auf der der Holdingsfonds angesiedelt ist. Dieser könnte z.B. durch ein Finanzinstitut wie die Europäische Investitionsbank (EIB), die in diesem Bereich ein weitreichendes Know-how aufweist, geführt werden. Über diesen Holdingsfonds erfolgt die Fördermittelvergabe an ein oder mehrere Stadtentwicklungsfonds. Denkbar ist hier die Bereitstellung von Eigenkapital durch den EIB-Holdingsfonds an die einzelnen Stadtentwicklungsfonds (s. Abbildung 11).

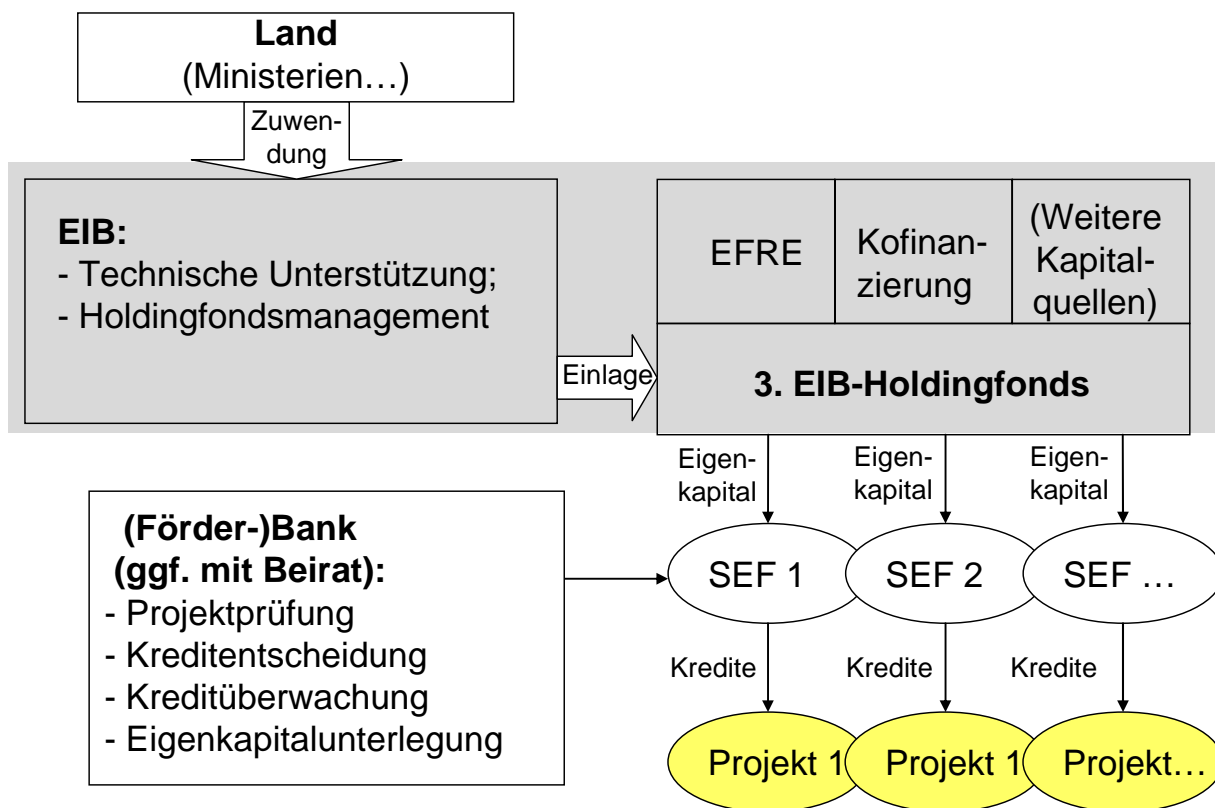


Abbildung 11: Stadtentwicklungsfonds mit (EIB-)Holdingfonds (Modell 3)

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Gründung eines EIB-Holdingfonds, der auf nationaler Ebene Fördermittel für integrierte Stadtentwicklungsprojekte bündelt und diese dann gezielt an mehrere Stadtentwicklungsfonds weiterleitet, erscheint insbesondere in solchen Ländern von Vorteil, die eine geringe Bankendichte mit starker Tendenz zur Zentralisierung (z.B. in der Hauptstadt des jeweiligen Landes) aufweisen. In Ländern mit einer derartigen Bankenstruktur fehlen den Stadtentwicklungsfonds oft regionale Bankenpartner als Finanzierungs- und Know-how-Geber. Dies ist in Deutschland jedoch nicht der Fall. Mit der KfW als überregionale Förderbank und den weiteren Landesförderinstituten besitzt Deutschland ein sehr weit verzweigtes Bankensystem, so dass Stadtentwicklungsfonds landesweit auf kompetente Partner zurückgreifen können.

Insofern ist generell zu bezweifeln, dass Modell 3 in Deutschland einen Mehrwert generiert. Durch die Einrichtung eines Holdingfonds wird zusätzlich eine weitere „Verwaltungsebene“ mit Kosten eingeführt. Bereits jetzt ist die Deckung der Verwaltungskosten (neben den Ausfallrisiken) die größte Herausforderung für das Fondsmanagement. Die Probleme, die bereits in den Modellen 1 und 2 angesprochen wurden, bleiben jedoch unverändert bestehen. Das Problem von Modell 1, die fehlende Banklizenz des Stadtentwicklungsfonds zur Darlehensvergabe, ändert sich auch dann nicht, wenn über den Stadtentwicklungsfonds noch ein Holdingfonds installiert ist,

da der letztlich mit der Kreditvergabe im Einzelfall konfrontierte Stadtentwicklungsfonds nachwievor keine Banklizenz besitzt. Eine Banklizenz auf Holdingfondsebene würde dem Stadtentwicklungsfonds nicht helfen, da der Holdingfonds die Mittel an den Stadtentwicklungsfonds weitergibt, dieser aber wiederum für die Darlehensvergabe an die Projekte zuständig ist. Daher muss bei einer gewünschten Darlehensvergabe immer eine (Förder-)Bank beteiligt sein. Daher kann auch in Modell 3 das bereits unter Modell 2 auftretende Problem, dass die Bank bei der Kreditwürdigkeitsentscheidung an die Projekte nicht die gewünschten nachhaltigen Kriterien berücksichtigt, nicht beseitigt werden. Zudem bestünde das Problem, dass der Holdingfonds in Deutschland mit 16 Verwaltungsbehörden Finanzierungsvereinbarungen aushandeln und bei der Projektauswahl einen entsprechenden Länderproporz gewährleisten müsste.

Eine weitere Alternative, die auf die Lösung des letztgenannten Problems abzielt, ist die Einrichtung eines *Garantiefonds* als Stadtentwicklungsfonds. Um zu verhindern, dass die Bank wie in Modell 2 beschrieben evtl. aufgrund zu hoher Ausfallrisiken der nachhaltigen Stadtentwicklungsprojekte am eigentlichen Förderziel des Fonds vorbei arbeitet, könnte die Bank – wie im KWG vorgesehen – alle Kredite selbst prüfen, vergeben, mit Eigenkapital unterlegen und überwachen. Zum Ausgleich für die hohen Ausfallrisiken der Bank wird der Stadtentwicklungsfonds als reiner Garantiefonds gegründet. Dieser nimmt in Modell 4 ausschließlich die Rolle eines Bürgschafts- bzw. Garantiegebers für die Bank ein und reduziert deren Risiken erheblich (s. Abbildung 12).

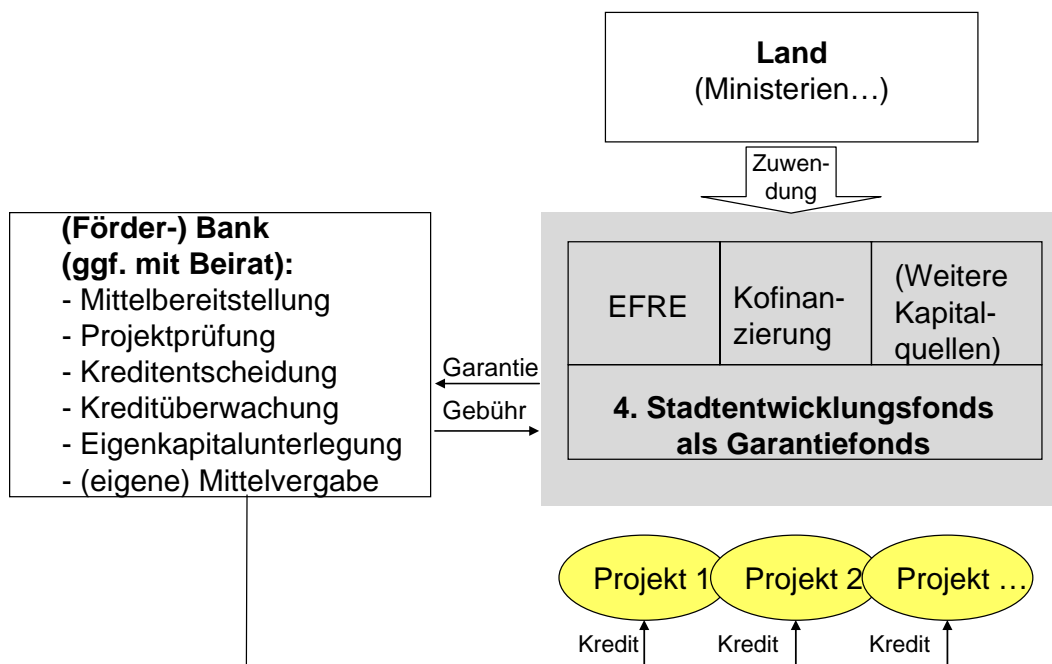


Abbildung 12: Stadtentwicklungsfonds als Garantiefonds (Modell 4)

Quelle: Eigene Darstellung.

Aufgrund der EU-Vorgaben kann auch dieser Fonds nicht innerhalb der Ministerien angesiedelt, sondern nur als eigenständige Gesellschaft mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit gegründet werden. Aus bankenrechtlicher Sicht ist dann aber wiederum eine Lizenz erforderlich. Mit Blick auf das EU-Beihilferecht ist es zudem erforderlich, dass die Garantiegebühren entsprechend der Ausfallrisiken aus den Projekten kostendeckend kalkuliert werden. Dann ist jedoch zu vermuten, dass eine wirtschaftliche Darlehensvergabe bei den Stadtentwicklungsprojekten nicht mehr möglich ist. Denn neben den Kreditzinsen müssten die Projektträger auch noch die kostendeckenden Garantiegebühren tragen. Damit steigen die Belastungen für die einzelnen Stadtentwicklungsprojekte erheblich an, womit fraglich ist, ob diese Projekte dann überhaupt finanziert werden können. Insgesamt könnte dies zur Folge haben, dass im Vergleich zu einem rein privatwirtschaftlichen Finanzierungsangebot kein Fördererfolg mehr für die Stadtentwicklungsprojekte resultiert.

Als letzte Alternative (Modell 5) kann ein Stadtentwicklungsfonds als Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit gegründet werden. Soweit diese öffentliche Gesellschaft (z.B. GmbH) mit Landesmitteln ausgestattet wird, könnte sie Zuwendungsempfänger sein. In der Folge würde die Gesellschaft reine Eigenkapitalbeteiligungen an die einzelnen Projekte vergeben (s. Abbildung 13).

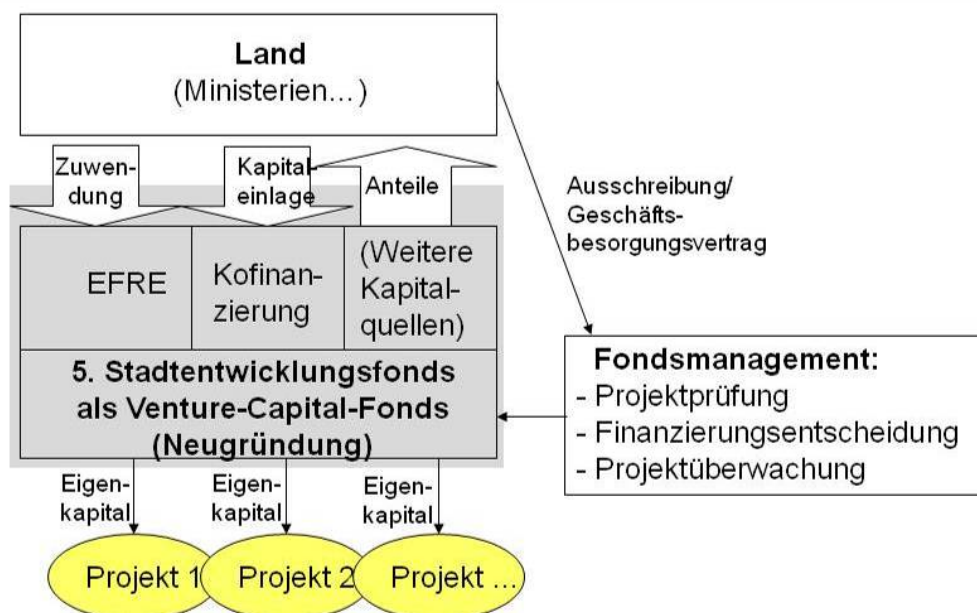


Abbildung 13: Stadtentwicklungsfonds als eigenständiger Risikokapitalfonds (Modell 5)

Quelle: Eigene Darstellung.

Wird der Fonds als eigenständige Gesellschaft gegründet, ist damit Art. 43 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1828/2006 erfüllt, so dass EFRE-Mittel als Fondskapital genutzt werden können. Ferner benötigt der Fonds keine Banklizenz, da er keine Darlehen, sondern nur Eigenkapitalbeteiligungen vergibt. Das Risiko des Ausfalls dieser Eigenkapitalbe-

teiligungen liegt ausschließlich bei der neu geschaffenen Projekt- bzw. Zweckgesellschaft. Die Mehrheit der Gesellschaftsanteile liegt beim jeweiligen Bundesland (ggf. sogar alle Anteile). Für die Leitung der Fondsgesellschaft könnte ein unabhängiges Management per Ausschreibung gewonnen werden.

Der größte Vorteil des fünften Modells ergibt sich auf der Projektebene. Die Projekte bekommen anstatt eines Darlehens, welches die Projektträger zu regelmäßiger (meist monatlicher oder vierteljährlicher) Rückzahlung verpflichtet, zunächst zinsfrei bereitgestelltes Eigenkapital. Eine Zahlungsverpflichtung aus Eigenkapital erwächst für die Projektträger erst mit Beendigung des Projektes. Dies hat den Vorteil, dass diese Rückzahlung an den Fonds mit den Zahlungsmittelzuflüssen aus dem Projekt selbst zusammenfällt, z.B. durch das Einspielen eines Verkaufserlöses. Im Gegensatz zu einem Darlehen besteht somit nicht die Verpflichtung, regelmäßig Zahlungen an den Fonds entrichten zu müssen, auch wenn evtl. das Projekt selbst noch gar keine Rückflüsse liefert. Über diesen Vorteil hinaus kann die Vergabe von Eigenkapital die Projektträger in die Lage versetzen, ergänzend zu der Fondsfinanzierung noch einen kommerziellen Kredit zur Finanzierung aufzunehmen zu können, da das in das Projekt investierte Eigenkapital in den Augen einer Bank die Kreditwürdigkeit des Projektträgers erhöht.

Nachteilig wirkt sich indes bei Modell 5 aus, dass die Gründung einer eigenständigen Fondsgesellschaft im Hinblick auf die einmaligen Anlaufkosten eines Stadtentwicklungsfonds die aufwändigste und teuerste Alternative ist. Als Rechtsform kommt wegen ihrer geringen formalen Anforderungen insbesondere die GmbH in Frage. Bei Gründung muss hier nur ein Stammkapital von 25.000 Euro eingezahlt werden. Vorteilhaft wirkt sich schließlich bei Modell 5 aus, dass aufgrund der Gründung einer eigenständigen neuen Gesellschaft private Partner als Investoren einfacher einbezogen werden können. Das Modell erfordert ein direktes Projektmanagement durch den Stadtentwicklungsfondsmanager. Dies kann aufgrund der höheren Managementkosten als Nachteil angesehen werden. Es kann sich aber auch als Vorteil auswirken, da der Fondsmanager hierbei tatsächlich auch noch nach der reinen Finanzierungsentscheidung die Möglichkeit hat, flexibel Einfluss auf das Stadtentwicklungsprojekt zu nehmen.

Abbildung 14 stellt die fünf möglichen Governance-Modelle für Stadtentwicklungsfonds noch einmal vergleichend gegenüber.

	Modell	Bewertung
1	Inhouse	Nur möglich ohne EFRE-Einlage und ohne Darlehensvergabe
2	Bank-Sondervermögen	Nachhaltige Projektauswahl und Ausfallrisiko der Bank als zu lösende Aufgaben
3	Holdingsfonds	Nicht sinnvoll
4	Garantiefonds	Nicht sinnvoll
5	Risikokapitalfonds	Höchster Gründungsaufwand, aber organisatorische Flexibilität und sinnvollste Projektfinanzierung

Abbildung 14: Zusammenfassende Kurzbewertung der möglichen Governance-Modelle

Quelle: Eigene Darstellung.

3. DIE EXWoST-MODELLVORHABEN ZUM AUFBAU VON STADTENTWICKLUNGSFONDS IN DEUTSCHLAND

3.1. Brandenburg

Das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL)³, die Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) und das Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten als EFRE-Verwaltungsbehörde des Landes Brandenburg beschlossen 2008 die Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds in Brandenburg im Rahmen der JESSICA-Initiative der EU-Kommission. Maßgebliche Ziele, die dieser Entscheidung zugrunde lagen, waren neben der Sicherung und möglichen Wiederverwendung von EFRE-Mitteln über die aktuelle Förderperiode hinaus auch die Stärkung der Wirtschaftlichkeit geförderter Projekte sowie die Mobilisierung zusätzlicher privater Mittel für Projekte der nachhaltigen Stadtentwicklung

Der Stadtentwicklungsfonds Brandenburg wurde mit einer Kapitaleinlage von 20 Mio. Euro gegründet. 75% der Einlagen (15. Mio. Euro) bestehen aus EFRE-Mitteln des Landes. Die Kofinanzierung in Höhe von 5 Mio. Euro wird über ein Darlehen der ILB in den Fonds eingebracht; die ILB refinanziert dieses Darlehen über die Europäische Investitionsbank (EIB). Die Einrichtung des Fonds erfolgte Mitte 2009 als gesonderter Finanzierungsblock innerhalb der ILB, die auch treuhänderisch das Fondsmanagement übernimmt. Der Stadtentwicklungsfonds vergibt ausschließlich Darlehen an Kommunen und kommunale Gesellschaften (Erweiterung als Resultat der Marktstudie s.u.). Die Laufzeit dieser Darlehen beträgt bis zu 10 Jahren, wobei zu Beginn der Darlehenslaufzeit tilgungsfreie Anlaufjahre vereinbart werden können. Tilgungsbeträge und Zinseinnahmen fließen wieder an den Fonds zurück. Die Projektbearbeitung bei der ILB für den Stadtentwicklungsfonds erfolgt im selben Referat wie die Bearbeitung der Zuschussförderung nach der Richtlinie Nachhaltige Stadtentwicklung. Die Vergütung der Aktivitäten (Einrichtung und Verwaltung) des Stadtentwicklungsfonds kann demnach über den schon bestehenden Programmvertrag zur Umsetzung der EFRE-Förderung der Nachhaltigen Stadtentwicklung erfolgen und löst deshalb keine zusätzlichen Kosten aus.

³ Vormalig Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung (MIR).

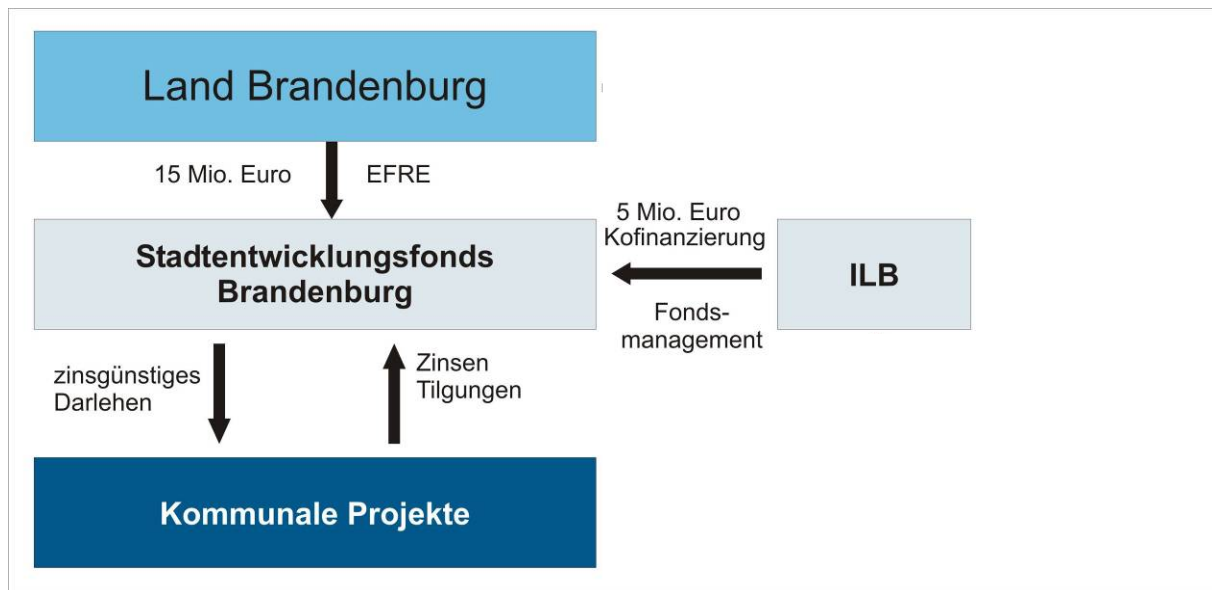


Abbildung 15: Governance-Struktur des Stadtentwicklungsfonds Brandenburg

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Stadtentwicklungsfonds des Landes Brandenburg ist mit seinen Aktivitäten auf 15 Städte ausgerichtet, die ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept aufgestellt haben und im Rahmen eines Wettbewerbs ausgewählt wurden (s. Abbildung 16). 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 in Spremberg (159.000 Euro für die Sanierung). Darüber hinaus wurde ein weiterer Antrag auf Förderung durch den Stadtentwicklungsfonds für die Renovierung und Umnutzung des Bahnhofsgebäudes in Brandenburg an der Havel gestellt. Im Rahmen des Schwedter Projektes soll eine ehemalige Betriebsberufsschule umfassend saniert und einer neuen flexiblen Nutzung zugeführt werden (Bildungs-, Veranstaltungs- und Tagungsstätte), die sich vor allem auf Qualifikations- und Weiterbildungsangebote für alle Altersgruppen konzentriert – die Bewirtschaftung erfolgt über die Stadt Schwedt selbst. Der Spremberger Bismarckturm dient als Aussichtsturm (z. T. auch mit Ausstellungen) und befindet sich in direkter Innenstadtnähe; mit der Sanierung durch die Stadt Spremberg soll der kulturelle und touristische Wert des Objektes gesteigert werden.

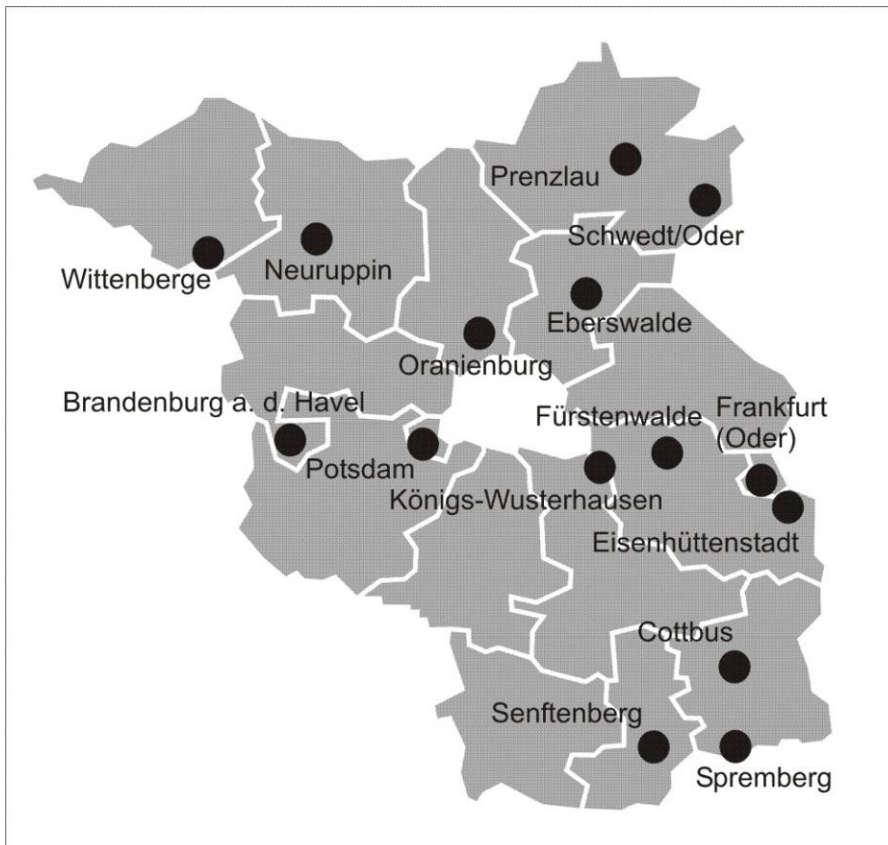


Abbildung 16: Übersicht über die 15 Wettbewerbssiegerstädte mit Integrierten Stadtentwicklungskonzepten

Parallel zu den ersten Erfahrungen mit dem Stadtentwicklungsfonds wurde in Brandenburg eine Weiterentwicklung des Stadtentwicklungsfonds geprüft. In einem erweiterten Ansatz sollen künftig auch private Projektpartner durch den Fonds gefördert werden können und auch weitere Finanzierungsinstrumente wie Eigenkapital und Garantien zum Einsatz kommen.

Die Suche nach Projekten, die sich für eine Förderung durch den Stadtentwicklungsfonds eignen und diese auch gleichzeitig nachfragen, gestaltet sich seit der Wirtschaftskrise sehr schwierig. Aufgrund der weiter verschärften Knappheit in der finanziellen Ausstattung der brandenburgischen Kommunen und deren hohen Verschuldungsgraden wurden und werden freie Mittel und personelle Ressourcen der kommunalen Verwaltung verstärkt in die Abwicklung und Umsetzung der Maßnahmen des Konjunkturpakets II investiert und stehen anderen „neuen“ Aktivitäten nicht zur Verfügung. In gleichem Maße trug das niedrige Zinsniveau zu einer größeren Konkurrenz zwischen Stadtentwicklungsfondsdarlehen und anderen Möglichkeiten der Kommunalförderung (z.B. KfW-Darlehen) bei, weswegen die Nachfrage nach Stadtentwicklungsfondsdarlehen von Seiten der Kommunen nur sehr gering war.

Zur Steigerung der Nachfrage nach Fondsdarlehen und zur Optimierung des Fonds wurde vom Land eine Marktanalyse beauftragt, die die folgenden Punkte aus Sicht der kommunalen Akteure untersuchte:

- Ziele eines Stadtentwicklungsfonds mit privater Beteiligung;
- Entscheidungskriterien für die Auswahl von Projekten;
- Ansätze und Bedingungen für kombinierte Finanzierungen aus verschiedenen Förderprogrammen und dem Stadtentwicklungsfonds;
- Einsatz der Finanzierungsinstrumente Darlehen, Eigenkapital und Garantie;
- Wirtschaftliche Effekte für Kommunen und private Investoren;
- Abstimmungsprozesse zwischen Fonds, privatem Investor und Kommune;
- Stadtentwicklungs- und strukturpolitische Effekte;
- Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Abwicklung der Fondsbeteiligung.

Als Konsequenz aus der Marktstudie, die Nachfragepotentiale nach den Instrumenten des Stadtentwicklungsfonds vor allem bei kommunalen Gesellschaften ermittelte, wurde die Förderrichtlinie geändert und eine entsprechende Öffnung gegenüber dieser neue Zielgruppe realisiert. Grundsätzlich, so ein weiteres Resultat der Studie, sollte auch über eine thematische Aufweitung der Fördermöglichkeiten nachgedacht werden, da das ermittelte Nachfragepotential über die bisher im Rahmen der Richtlinie Nachhaltige Stadtentwicklung festgelegten Fördertatbestände hinaus geht. Zusätzlich überlegt das Land auf Empfehlung der Studie zur Stärkung der Nachfrage eine Stadtentwicklungsfonds-Kontaktstelle einzurichten, die Vor-Ort-Beratungen durchführen und Hilfestellung bei der Antragstellung geben kann.

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 direkten Einrichtung des Stadtentwicklungsfonds, ohne dessen Struktur auf potenziell zu fördernde Projekte abzustimmen.
- 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 – alle möglichen Förderinstrumente für alle möglichen Zielgruppen anbietet.

Steckbrief zum Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	
Einsatzbereich	15 EFRE-Städte im Land Brandenburg
Beteiligte Akteure	Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL) des Landes Brandenburg Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg (EFRE-Verwaltungsbehörde)
Fondskapital	20 Mio. Euro
Kapitalquellen	15 Mio. Euro EFRE-Mittel 5 Mio. Euro verzinsliche Kapitaleinlage der ILB
Fondseinrichtung	Gesonderter Finanzierungsblock innerhalb der ILB
Fondsstart	Juni 2009
Fondsmanagement	Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB)
Förderinstrumente	Darlehen
Zielgruppe	Kommunen, kommunale Gesellschaften

Abbildung 17: Steckbrief zum Stadtentwicklungsfonds Brandenburg

Quelle: Eigene Darstellung.

3.2. Hamburg

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

Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg (BSU) startete im Jahr 2008 ihr Vorhaben zur Umsetzung eines Stadtentwicklungsfonds, der die bereits im Rahmen der EFRE-Förderung geplanten Maßnahmen im Stadtteil Wilhelmsburg und den Elbinseln unterstützen sollte. Von den in der aktuellen Förderperiode verfügbaren 8,4 Mio. Euro EFRE-Mitteln, die für die Prioritätsachse

„Integrierte und nachhaltige Stadtentwicklung“ eingeplant sind, sollten 2,1 Mio. Euro in die Stadtteil- und Quartiersentwicklung und 6,3 Mio. Euro in den Stadtteil Wilhelmsburg zur Umsetzung des Leitprojektes „Sprung über die Elbe“ im Rahmen der Internationalen Bauausstellung (IBA) Hamburg 2013 fließen.

Im Zuge einer allgemeinen Machbarkeitsstudie wurde jedoch Mitte 2009 festgestellt werden, dass sich die ins Auge gefassten Maßnahmen nicht für eine Förderung durch einen Stadtentwicklungsfonds eignen, da sie einerseits „klassische“ Zuschussprojekte ohne Rückflüsse darstellten und andererseits in der Projektkonzeption schon zu weit oder noch nicht weit genug fortgeschritten waren, um sie hinsichtlich einer Fondsförderung bewerten zu können. In der Folge wurde die potenzielle Förderkulisse des Fonds auf das gesamte Hamburger Stadtgebiet erweitert.

Die Machbarkeitsstudie identifizierte drei für die Hamburger Stadtentwicklung typische Projektarten:

- Aufwertung von multifunktionalen Stadtteilzentren,
- Flankierung öffentlicher Einrichtungen (Bildung) mit zusätzlichen halböffentlichen und privaten Randnutzungen,
- Schaffung eines Infrastrukturnetzes in Kombination mit regenerativer Energieerzeugung und Energieeffizienzmaßnahmen.

Im Nachgang zur Ende 2009 abgeschlossenen Machbarkeitsstudie erstellte die für das Fondsmanagement vorgesehene Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt (WK) eine Studie zur finanzwirtschaftlichen Umsetzbarkeit, die die positive Empfehlung der Machbarkeitsstudie unterstrich.

Die BSU klärt seitdem die Möglichkeiten der Freien und Hansestadt Hamburg, dem Stadtentwicklungsfonds Kapital bereitzustellen. Es wird überlegt, den Fonds mit Mitteln der integrierten Stadtentwicklung der Freien und Hansestadt Hamburg in Höhe von etwa 5 Mio. Euro auszustatten und in der Startphase des Stadtentwicklungsfonds auf den Einsatz von EFRE-Mitteln zu verzichten. Dies liegt darin begründet, dass für die aktuelle Förderperiode 2007–2013 voraussichtlich keine EFRE-Mittel mehr verfügbar sind, die in den Fonds eingelegt werden könnten. Außerdem wird der Verwaltungsaufwand, der durch die Einbeziehung von EFRE-Mitteln in den Fonds entstehen würde, im Verhältnis zu dem eher geringen Fondsvolumen als sehr hoch eingeschätzt. Die Möglichkeit, das Fondsvolumen zu einem späteren Zeitpunkt mit EFRE-Mitteln oder auch privatem Kapital zu erhöhen, soll aber grundsätzlich bestehen bleiben.

Vor einer Umsetzung muss für die Konzeption noch die Zustimmung von Senat und Bürgerschaft eingeholt werden. Im Falle seiner Umsetzung soll der Fonds als geson-

derter Finanzierungsblock bei der Hamburger Wohnungsbaukreditanstalt eingerichtet werden, die auch das Fondsmanagement übernehmen würde. Die Fondsmittel sollen in Gebieten der integrierten Stadtteilentwicklung auf Grundlage Integrierter Entwicklungskonzepte eingesetzt werden, um die verfügbaren Mittel zu konzentrieren und die Wirkung der integrierten Stadtteilentwicklung zu erhöhen. Die Entscheidung über die Förderung eines Projektes durch den Stadtentwicklungsfonds Hamburg soll daher in die Verfahren der integrierten Stadtteilentwicklung eingebettet werden. Der Fonds soll zunächst nur Darlehen vergeben. Diese sollen gleichermaßen für öffentlich wie auch privat getragene Projekte beantragt werden können.

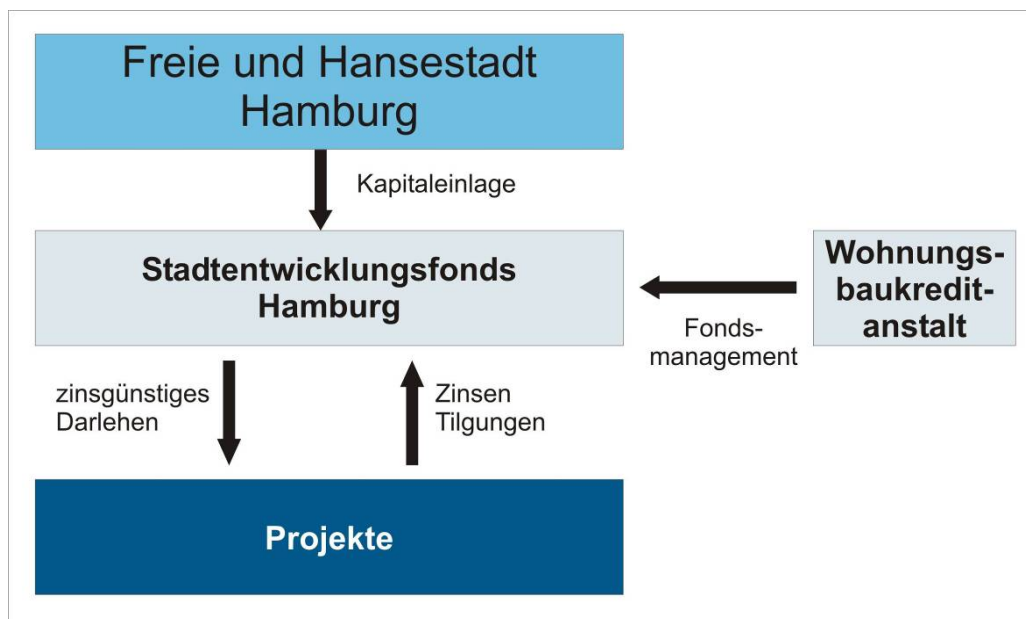


Abbildung 18: Governance-Struktur des Stadtentwicklungsfonds Hamburg

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Besonderheiten des Modellvorhabens Stadtentwicklungsfonds Hamburg liegen

- in der ursprünglich geplanten geographischen Beschränkung des Einsatzbereiches des Fonds auf den Stadtteil Wilhelmsburg, weil dort explizit Aufwertungsmaßnahmen im Rahmen der Internationalen Bauausstellung (IBA) und der Internationalen Gartenschau (IGS) im Jahr 2013 durch den Fonds gefördert werden sollten. Im Rahmen der durchgeführten Machbarkeitsstudie konnten jedoch keine passenden Projekte identifiziert werden, sodass die geographische Beschränkung des Einsatzbereiches des Fonds aufgehoben wurde.
- in der Planung, den Fondsstart ausschließlich mit Landesmitteln (ohne EFRE) zu finanzieren. Die Förderrichtlinie soll jedoch so gestaltet werden, dass eine spätere Ergänzung des Fondskapitals mit EFRE-Mitteln sowie privatem Kapital möglich ist.

Steckbrief zum Stadtentwicklungsfonds Hamburg	
Einsatzbereich	Gebiete der integrierten Stadtentwicklung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH)
Beteiligte Akteure	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der FHH (BSU) Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt (WK) SAGA GWG (städtisches Wohnungsunternehmen) Institut für Nachhaltiges Projektmanagement (INP)
Fondskapital	Geplantes Volumen von etwa 5 Mio. Euro
Kapitalquellen	Zunächst nur Landesmittel, die in der Folge auch um EFRE-Mittel oder privates Kapital (Stiftungen etc.) ergänzt werden könnten
Fondseinrichtung	Gesonderter Finanzierungsblock innerhalb der WK
Fondsstart	Nicht vor Ende 2011
Fondsmanagement	WK
Förderinstrumente	Darlehen
Zielgruppe	Öffentliche und private Projektträger

Abbildung 19: Steckbrief zum Stadtentwicklungsfonds Hamburg

Quelle: Eigene Darstellung.

3.3. Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)

Ziel des Modellvorhabens der KfW Bankengruppe war es, eine Konzeption für einen in Deutschland agierenden Stadtentwicklungsfonds zu entwickeln. Dieser Fonds soll perspektivisch 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, fokussiert sich der KfW-Ansatz auf derzeit Eigenkapital- oder Mezzaninebeteiligungen, die zu Beginn des Modellvorhabens als ein Engpassfaktor bei der Finanzierung von Investitionen in die Stadtentwicklung identifiziert worden sind.

Die Initiative der KfW zielt allgemein darauf ab, einen komplementären Einsatz von Städtebauförderungsmitteln (Zuschuss), Eigenkapital aus dem KfW-Stadtentwicklungsfonds und weiteren Förderdarlehen – möglicherweise aus Stadtentwicklungsfonds der Länder oder aus KfW-Förderdarlehen im Infrastrukturbereich

– zu ermöglichen und somit das Spektrum finanzieller Förderinstrumente zur Stärkung städtischer Investitionen zu verbreitern. Mit Hilfe dieser erweiterten Förderpalette bestünde für Investoren eine bessere Möglichkeit zu einer angemessenen Risiko-diversifikation der von ihnen geplanten Stadtentwicklungsprojekte.

Neben der KfW als Träger dieses Modellvorhabens unterstützt das BMVBS die Entwicklung des Fonds. Gemeinsam mit der KfW wurden zunächst direkte Fondseinlagen durch das BMVBS abgewogen und abschließend verworfen. Daraufhin 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 derzeitiger Sicht nach erfolgreichem Abschluss der Gespräche perspektivisch hälftig aus KfW- und EIB-Eigenmitteln und ggf. in einem späteren Stadium möglicherweise auch den Beiträgen privater Investoren zusammensetzen könnte. Der Fonds könnte vorbehaltlich einer noch zu beauftragenden vertiefenden Marktstudie und entsprechend positiver Gremienentscheidungen 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 könnte 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 derzeit keinen spezifischen inhaltlichen Einschränkungen, was z.B. auch die sinnvolle Einbeziehung von Wohnprojekten zuließe.

Die Eigenkapitalbeteiligung des KfW-Fonds auf Projektebene soll dabei zu gleichen Bedingungen wie die des privaten Investors erfolgen (pari-passu), was nicht zuletzt den Vorteil einer wettbewerbsrechtlich neutralen Konzeption des Fonds hätte. Die Beteiligung des Fonds könnte zwischen 1 Mio. Euro und 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 wieder intensiviert – das Ziel, auf Bundesebene einen Stadtentwicklungsfonds aufzulegen, wird konkret geprüft.

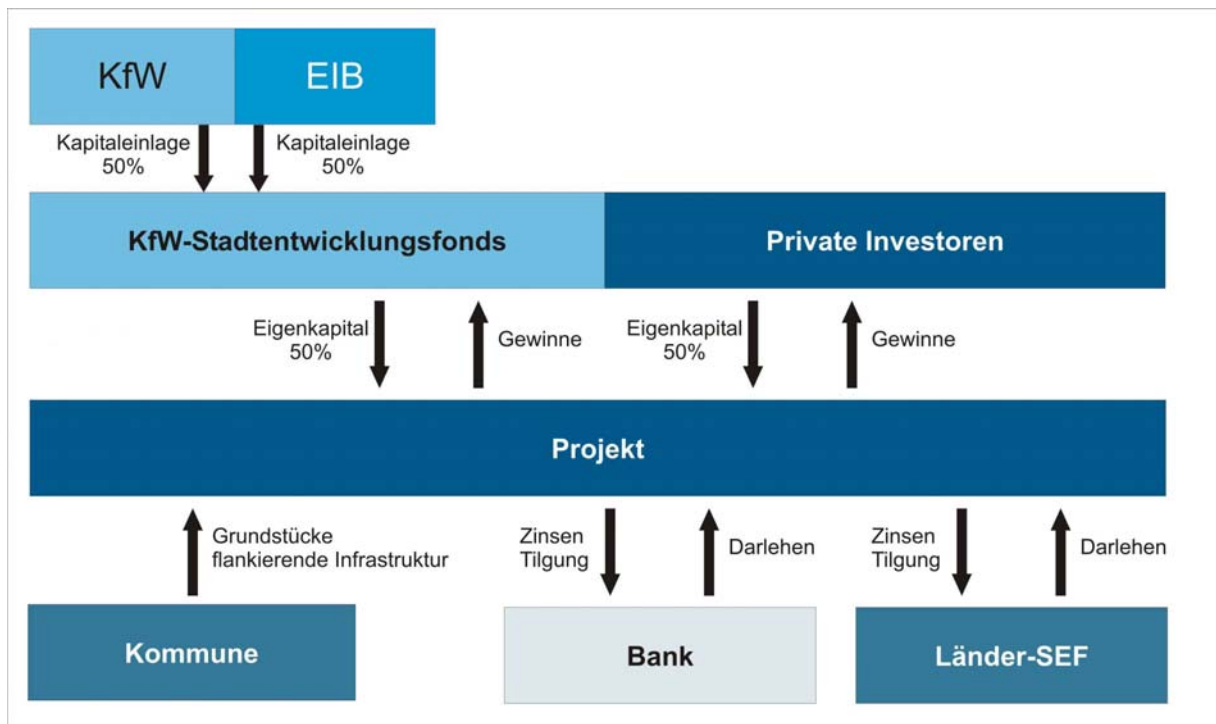


Abbildung 20: Governance-Struktur des KfW-Stadtentwicklungsfonds

Quelle: Eigene Darstellung.

Bereits im Lauf des Jahres 2009 wurde im Modellvorhaben der KfW von Maxwert ein Rating-Tool konzipiert, das die Entscheidungsgrundlage für die Auswahl von zu fördernden Projekten durch das Fondsmanagement bilden könnte. Es ermöglicht gleichermaßen einem Antragsteller, die Chancen auf die Zusage einer Förderung aus dem Fonds einzuschätzen. Dieses Rating-Tool zur Projektauswahl ist für die konkrete Anwendung noch weiter auszudifferenzieren, 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 pari-passu-Beteiligung mit mindestens 50 %-Anteil privater Investoren auf Projektebene, die ohne vergünstigte Konditionen agiert;
- im bundesweiten Aktionsraum des Fonds, der eine Koordination mit Aktivitäten von länderspezifischen Stadtentwicklungsfonds ermöglichen könnte;

- in der Nichtverwendung von EFRE-Mitteln, wodurch die Einsatzmöglichkeiten des Fondskapitals nicht durch die entsprechenden europäischen Verordnungen eingeschränkt würden.

Steckbrief zum KfW-Stadtentwicklungsfonds	
Einsatzbereich	Grund- und Mittelzentren sowie Großstädte in ganz Deutschland
Beteiligte Akteure	KfW Bankengruppe; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS); Ggf. perspektivisch Europäische Investitionsbank (EIB); Maxwert Immobilienbewertungsgesellschaft mbH.
Fondskapital	Es werden derzeit 100 Mio. Euro angestrebt.
Kapitalquellen	Eigenmittel der KfW und ggf. der EIB, später ggf. weitere private Beteiligungen
Fondseinrichtung	Besonderes Finanzierungsinstrument der KfW
Fondsstart	Nicht vor 2012
Fondsmanagement	KfW oder externer Fonds-Manager
Förderinstrumente	Eigenkapitalbeteiligung
Zielgruppe	Private Entwicklungs- und Projektgesellschaften

Abbildung 21: Steckbrief zum KfW-Stadtentwicklungsfonds

Quelle: Eigene Darstellung.

3.4. Nordrhein Westfalen

Das Land Nordrhein-Westfalen hat in seinem Operationellen Programm für die aktuelle Strukturfondsperiode der EU die Möglichkeit geschaffen, die europäischen Fördermittel auch in Stadtentwicklungsfonds einzubringen. Innerhalb der Prioritätsachse 3 „Nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung“ können durch den Stadtentwicklungsfonds Projekte mit Darlehen, Eigenkapital oder Garantien in Gebieten der integrierten Stadtentwicklung gefördert werden.

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). Ergänzend wurden in mehreren Workshops Zielgruppen einer möglichen Förderung durch den Stadtentwicklungsfonds identifiziert und deren Bedürfnisse und spezielle Nachfragemuster erfasst.

Der Einsatz des Stadtentwicklungsfonds NRW sollte gemäß den Vorgaben des Operationellen Programms zur Verwendung der EFRE-Mittel in der aktuellen Förderperiode mit unterschiedlichem inhaltlichen Fokus einerseits im Ruhrgebiet und im Bergischen Städtedreieck sowie andererseits landesweit in anerkannten städtischen Problemgebieten erfolgen. In diesen Gebieten wird der größte stadtentwicklungspolitische Handlungsbedarf gesehen.

Die Finanzierungsinstrumente des Stadtentwicklungsfonds sind aus Sicht NRW nur für zumindest schwach rentierliche Projekte geeignet, da Rückzahlung und Verzinsung erwirtschaftet werden müssen. Im Fokus stehen insbesondere Projekte der integrierten Stadtentwicklung, die aufgrund zu großer Risiken und/oder zu geringer Erträge ohne Förderung durch den Markt nicht realisiert werden. Basierend auf der Analyse von mehr als 20 Stadtentwicklungsprojekten wurden im Rahmen der Machbarkeitsstudie anhand von fünf ausgewählten Beispielprojekten die folgenden für die Fondsförderung relevanten Projekttypen definiert:

- Flächenentwicklung,
- Zwischenerwerb von Flächen,
- Zwischenerwerb von Gebäuden,
- Hochbauprojekte als Sanierungs-/Neubaumaßnahme,
- Hochbauprojekte als impulsgebende Einzelmaßnahme.

Die Beispielprojekte dienten als Referenzrahmen, anhand dessen das von der Arbeitsgruppe entwickelte Fondsmodell immer wieder auf seine Realisierbarkeit überprüft wurde.

Als Förderinstrument war zuletzt vor allem die Vergabe zinsgünstiger Darlehen vorgesehen. Um eine möglichst breite Zielgruppe erreichen zu können, sollten diese für private wie auch öffentliche Projektentwicklungen zur Verfügung stehen. Dabei war vorgesehen, dass sich Kommunen direkt an die für das Fondsmanagement eingeplante NRW.BANK wenden können, während Private ihre Förderanträge bei der jeweiligen Hausbank stellen sollten, um eine effizientere Abwicklung von Projektprü-

fung und Förderentscheidung (auch im Einvernehmen mit den zuständigen Landesministerien) zu erreichen. Die Projekte sollten vom Fondsmanagement kreditwirtschaftlich und von einem Gutachter im Hinblick auf ihren Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung bewertet werden. Auf dieser Basis sollte ein Förderbeirat eine Empfehlung aussprechen. Die Entscheidung über die Kreditvergabe war entsprechend den EU-Vorgaben dem Fondsmanagement vorbehalten.

Modell des NRW-/EU-Stadtentwicklungsfonds

Beratung, Antragsstellung, Prüfung, Entscheidung am Beispiel Darlehen

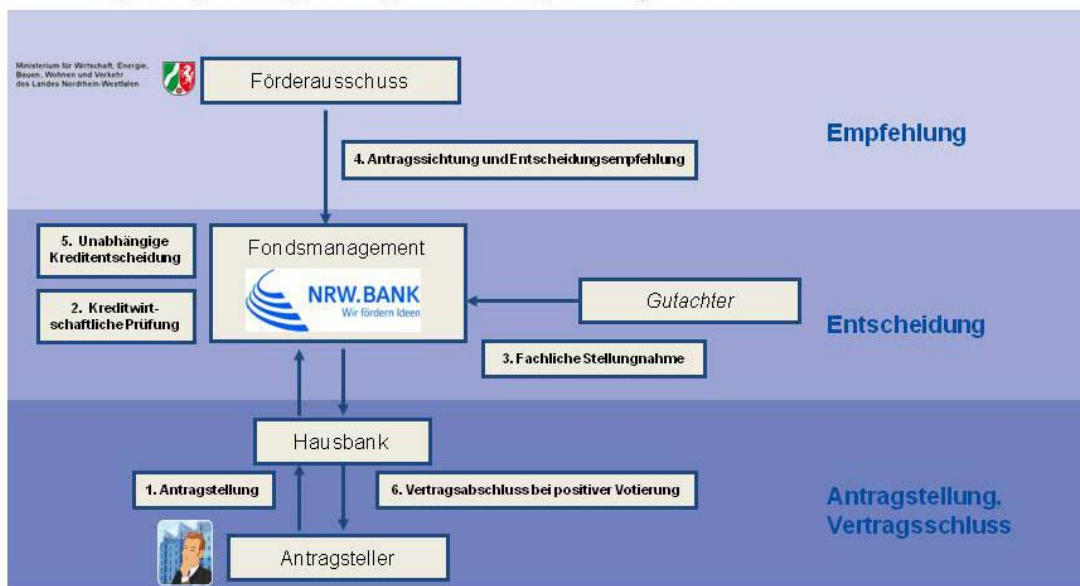


Abbildung 22: Entscheidungsprozess im Stadtentwicklungsfonds Nordrhein-Westfalen

Quelle: Eigene Darstellung nach NRW.BANK.

Als Mittelrahmen des Fonds war zunächst ein Volumen von 50 Mio. Euro vorgesehen. Die Kofinanzierung sollte von der NRW.BANK eingebracht werden. Aufgrund der Interpretation des EU-rechtlichen Rahmens durch die GD Regio stand jedoch in Zweifel, ob eine Deckung der Refinanzierungskosten sowie ein Exit der NRW.BANK-Mittel möglich gewesen wäre. Daher wurde als zweite Variante ein Fonds mit einem Volumen von 10 Mio. Euro und einer Kofinanzierung aus Haushaltsmitteln des Landes konzipiert, der jedoch in der aktuellen Förderperiode nicht mehr umgesetzt werden kann.

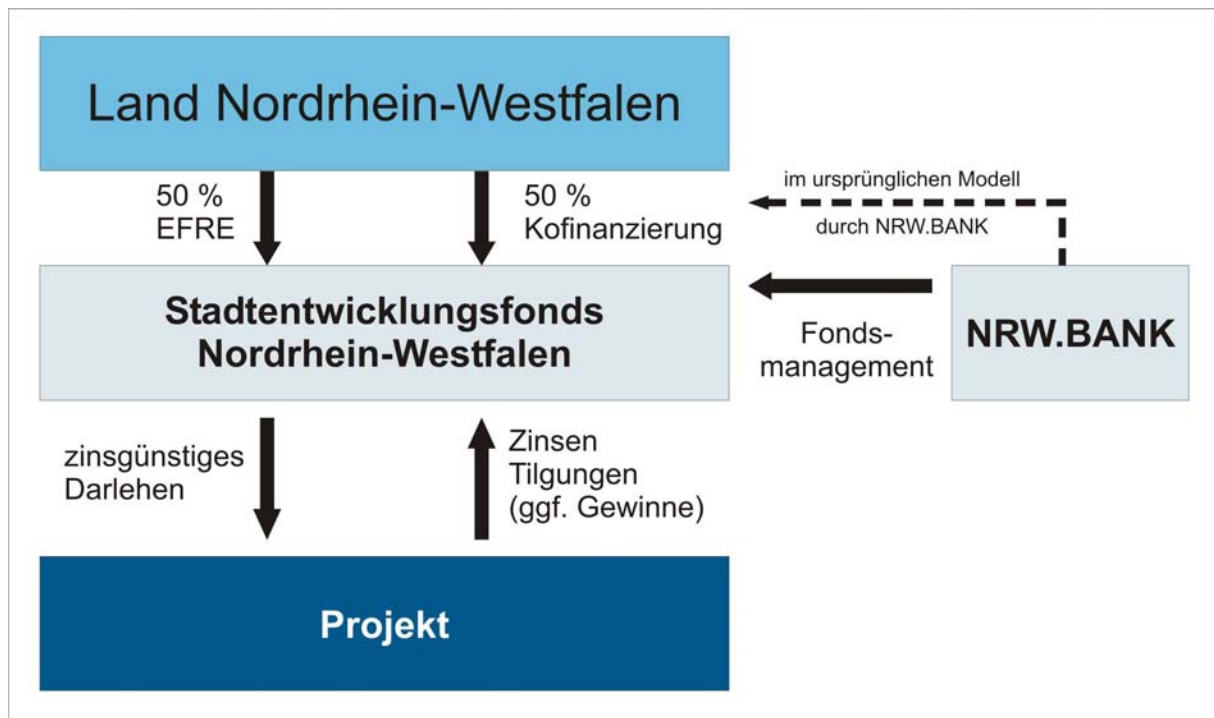


Abbildung 23: Governance-Modell des Stadtentwicklungsfonds Nordrhein-Westfalen

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Erarbeitung des Fondsmodells wurden umfangreiche Modellrechnungen durchgeführt, in denen hypothetische Zahlungsströme der einzelnen Projekttypen abgebildet und Grundlagen eines Business-Plans erarbeitet wurden. Ferner musste die Arbeitsgruppe immer wieder EU- und haushaltsrechtliche und politisch-administrative Fragen klären. Dabei traten weitere Umsetzungshemmnisse auf, die konzeptionelle Anpassungen erforderten:

- Die Absicherung der Kofinanzierung (Kapitalmarktdarlehen der NRW.BANK) konnte nicht über eine Landesbürgschaft erfolgen, da hiergegen Bedenken des Finanzministeriums bestehen. Deswegen war das Ausfallrisiko privater Projektpartner durch die Hausbank zu tragen und über den Zins einzupreisen.
- Eine Aufnahme von Darlehen aus dem Stadtentwicklungsfonds ist schwierig für Kommunen, die der Haushaltssicherung unterliegen. Für diese Fälle muss im Vorfeld der Implementierung des Fonds noch eine Lösung im Benehmen mit dem Finanz- und Innenministerium des Landes gefunden werden.
- Die Verwendungsnachweisprüfung sollte allein auf Ebene des Fonds verbleiben, da der Fonds im Sinne der EU-Regelungen Endbegünstigter ist. Für die Darlehensnehmer sollten nur die banküblichen Verwendungsnachweispflichten gelten.

Die Besonderheiten des Modellvorhabens Stadtentwicklungsfonds Nordrhein-Westfalen liegen

- in der konsequenten Entwicklung des Stadtentwicklungsfonds auf Basis von konkreten Projekten, was eine frühzeitige Identifizierung wirtschaftlicher, rechtlicher und administrativer Probleme und eine praxisgerechte Fondskonstruktion ermöglichte.

Nachdem eine Implementierung des Fonds in dieser Förderperiode nicht mehr zu Stande kam, erarbeitet eine Arbeitsgruppe aus mehreren Ministerien und der NRW.BANK zurzeit Grundlagen für ein Fondsmodell für die nächste Förderperiode. Dieses Fondsmodell soll sowohl für Stadtentwicklung als auch für andere Einsatzfelder nutzbar sein.

Steckbrief zum Stadtentwicklungsfonds Nordrhein-Westfalen	
Einsatzbereich	Ruhrgebiet und Bergisches Städtedreieck sowie landesweit in anerkannten städtischen Problemgebieten
Beteiligte Akteure	Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr (MWEBWV) des Landes Nordrhein-Westfalen NRW.URBAN NRW.BANK Europäische Investitionsbank
Fondskapital	50 bzw. 10 Mio. Euro
Kapitalquellen	25 bzw. 5 Mio. Euro EFRE-Mittel 25 Mio. Euro verzinsliches Darlehen der NRW.BANK bzw. 5 Mio. Euro Haushaltsmittel
Fondseinrichtung	Gesonderter Finanzierungsblock innerhalb der NRW.BANK
Fondsstart	Voraussichtlich in der nächsten Förderperiode
Fondsmanagement	NRW.BANK
Förderinstrumente	Darlehen
Zielgruppe	Öffentliche und private Projektträger

Abbildung 24: Steckbrief zum Stadtentwicklungsfonds Nordrhein-Westfalen

Quelle: Eigene Darstellung.

3.5. Rheinland Pfalz

Die Überlegungen zum Stadt- und Strukturentwicklungsfonds Rheinland-Pfalz wurden maßgeblich vom Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz (ISM) in Zusammenarbeit mit der Entwicklungsagentur des Landes Rheinland-Pfalz (EA) vorangetrieben. Für die Bearbeitung spezifischer finanzwirtschaftlicher Fragestellungen wurde die Deko Kommunal Consult beauftragt.

Der Stadt- und Strukturentwicklungsfonds Rheinland-Pfalz soll die bisherigen Aktivitäten des Landes im Bereich der Städtebauförderung durch den Einsatz neuer Finanzierungsinstrumente (2. Förderweg) ergänzen. Dabei werden wegen des identifizierten hohen Investitionsbedarfs in den rheinland-pfälzischen Kommunen und aufbauend auf den guten Erfahrungen bei Konversionsvorhaben öffentlich-private Partnerschaften als ein wichtiger strategischer Ansatzpunkt gesehen. Als strukturpolitische Ziele des Fonds wurden die Anpassung an generelle strukturelle Benachteiligungen, die Stärkung benachteiligter Stadtquartiere, die Hebung kommunaler Entwicklungspotenziale und die Sicherung der Daseinsvorsorge formuliert.

In einer ersten offenen Konzeption sollte der Fonds auf räumliche (Hunsrück, Westpfalz, Metropolregionen) sowie thematische (Konversion, Technologie, Stadtumbau, Innenstadtentwicklung) Interventionsbereiche ausgerichtet und dabei privates Kapital und spezifisches Know-how – gebündelt mit öffentlichen Ressourcen – sowohl auf der Projekt- als auch auf der Fondsebene eingebunden werden. Die Grundlage dieser Ausrichtung bildeten Informationsgespräche der Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz mit kommunalen Akteuren, Vertretern kommunaler Gesellschaften, regional verankerten Unternehmern, Vertretern von Immobilien- und Entwicklungsgesellschaften sowie mit lokal und regional engagierten Kreditinstituten.

Im Rahmen der konkreten Arbeiten zur Entwicklung eines Fondskonzeptes wurde dieser Ansatz aber zunächst auf eine möglichst einfache Struktur reduziert, um möglichst schnelle Erfolge zu erzielen und die Skepsis gegenüber den neuen Förderinstrumenten abzubauen und es somit schneller etablieren und im weiteren Prozess ausbauen zu können. Ziel war es, die Management- und Verwaltungskosten für den geplanten Fonds möglichst niedrig zu halten und die Förderung der kommunalen Entwicklung in Rheinland-Pfalz weiter zu entbürokratisieren. In der ersten Entwicklungsstufe sollte daher der Fonds ausschließlich mit öffentlichem Kapital ausgestattet werden und nur rückzahlbare Darlehen entsprechend der zu entwickelnden Fondsrichtlinien vergeben.

Um die Marktfähigkeit des Fonds zu überprüfen, analysierte die Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz ein exemplarisches Projekt (Umwandlung einer städtischen Industriebrache in ein Mischgebiet). Für dieses Projekt wurden unterschiedliche Finanzie-

rungsansätze berechnet und dabei jeweils der Einsatz von Garantien/Bürgschaften, Darlehen, Eigenkapitalbeteiligung einerseits und Zuschussförderung andererseits betrachtet. Im Vergleich der einzelnen Finanzierungsansätze zueinander verdeutlichte sich die Vorteilhaftigkeit des Einsatzes von Darlehen.

Der Stadt- und Strukturentwicklungsfonds Rheinland-Pfalz soll nach Möglichkeit als gesonderter Finanzierungsblock bei einer Landesförderbank oder einem anderen privaten Bankinstitut angesiedelt werden; perspektivisch soll aber auch die Möglichkeit der Gründung einer eigenständigen Gesellschaft offen gehalten werden. Das Fondsmanagement soll dann entsprechend durch die Förderbank bzw. das Bankinstitut übernommen werden, bei der/dem der Fonds eingerichtet ist. Der Fondspartner wird durch ein Wettbewerbsverfahren ermittelt. Die Entscheidung über die Förderanträge der Projekte erfolgt aber in Abstimmung mit einem Beirat, der sich wie bei den anderen Modellvorhaben aus Vertretern der relevanten Ministerien zusammensetzt. Es sollen grundsätzlich öffentliche und private Projektträger die Möglichkeit haben, Förderanträge an den Stadt- und Strukturentwicklungsfonds zu stellen.

Die Kapitaleinlagen in den Fonds sind abhängig von den zum Umsetzungszeitpunkt zur Verfügung stehenden Mittel. Die Initiatoren des Fonds favorisieren die Vergabe von zinsgünstigen Darlehen, haben aber diesbezüglich noch nicht alle finanzwirtschaftlichen und rechtlichen Details geklärt, sodass sich auch die Vergabe von Eigenkapitalbeteiligungen und Garantien offen gehalten wird. Darlehen dienen der Verbreiterung der verfügbaren Mittel, zumal sie revolving eingesetzt werden. Bei komplexen Projekten kann die weitere Absicherung oder Impulsgebung über Garantien oder die Zuführung von Eigenkapital gegenüber den Projektträgern (meist Objektgesellschaften) erfolgen. Darüber hinaus soll der Fonds so nah wie möglich am zuständigen Ministerium angesiedelt werden; für den Fall, dass nicht mehr mit der Einlage von EFRE-Mitteln in den Fonds geplant wird, ist sogar eine reine Inhouse-Lösung favorisiert.

Bislang wurde eine Grobidentifikation möglicher durch den Fonds zu fördernder Projekte vorgenommen und das Prinzip einer Fondsförderung an einem Projekt exemplarisch durchgerechnet. Eine hinreichende Konkretisierung bezüglich Fondsvolumen und dessen Kapitalquellen, Instrumenteneinsatz, Projekttypen und Umsetzungszeitplan steht – genauso wie die grundsätzliche politische Entscheidung über die Einrichtung des Fonds – noch aus. Dies hat unterschiedliche Gründe:

- Ausgangspunkt der Überlegungen zum Stadt- und Strukturentwicklungsfonds war die gleichzeitige Verwendung von EFRE-Mitteln und Mitteln der nationalen Städtebauförderung. Während die EFRE-Mittel über das bestehende Operationelle Programm bereits vollständig verprogrammiert waren (und es auch keine Gründe für eine Anzweiflung von deren tatsächlicher Abrufung gab), ließ

die VV Städtebauförderung eine Einlage von Städtebaufördermitteln in einen Fonds von vorneherein nicht zu. Darüber hinaus konnten keine weiteren Mittel aus dem Landeshaushalt für die Einlage in den Fonds eingeplant werden. Daher konzentrierten sich die weiteren Überlegungen auf die Identifikation von entsprechenden Förderbedarfen auf Projektseite, ohne diese in eine übergreifende Fondskonstruktion zusammenführen zu können.

- Die Arbeitsgruppe zum Stadt- und Strukturentwicklungsfonds Rheinland-Pfalz setzte sich das Ziel, den Fonds so nah wie möglich am ISM aufzubauen, um den Einfluss des Landes zu maximieren und gleichzeitig die Verwaltungskosten zu minimieren. Aufgrund nicht eindeutig formulierter Rechtsvorschriften auf europäischer, Bundes- und Landesebene konnte dementsprechend auch noch nicht über eine endgültige Governance-Struktur entschieden werden.
- Unabhängig von den beiden zuvor genannten Punkten zeigte sich durch die beispielhafte Analyse von Projekten, das der Zeitraum zwischen Förderantrag und tatsächlicher Verausgabung der bewilligten Fördermittel typischerweise sehr groß ist. Dadurch wäre es einem theoretisch im Jahr 2011 eingerichteten Fonds, der EFRE-Mittel verwendet, nur schwerlich möglich gewesen, diese bis zum festgelegten Zeitpunkt (zwei Jahre nach Ablauf der EU-Programmperiode, also bis Ende 2015) zu verausgaben. Daher wurde die Einrichtung des Fonds frühestens für den Beginn der neuen EU-Programmperiode (2014) ins Auge gefasst.

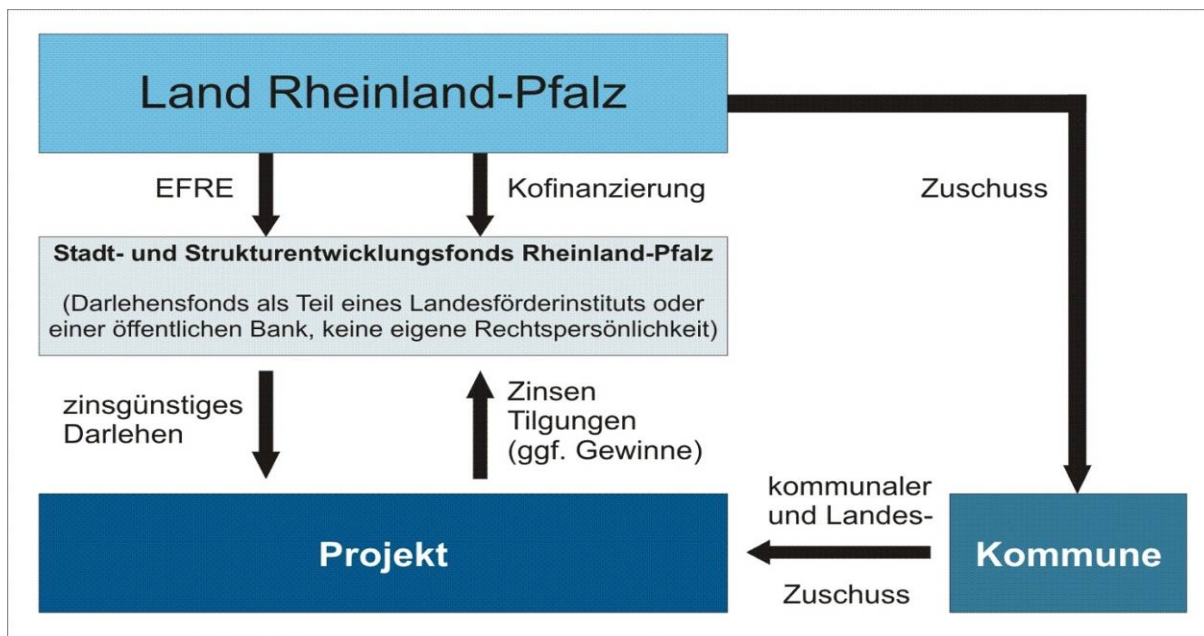


Abbildung 25: Governance-Struktur des Stadt- und Strukturentwicklungsfonds Rheinland-Pfalz

Quelle: Eigene Darstellung.

Dementsprechend soll der Entwicklungsprozess auch nach Ablauf des ExWoSt-Modellvorhabens weitergeführt werden. Es sind weitere Projektanalysen geplant, deren Ergebnisse zusammengeführt und vergleichend betrachtet werden sollen, um dann eine Fondsstruktur ausarbeiten und potenzielle Instrumente, Einsatzbereich und Projektportfolio des Stadt- und Strukturentwicklungsfonds Rheinland-Pfalz identifizieren zu können.

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).

Steckbrief zum Stadt- und Strukturentwicklungsfonds Rheinland-Pfalz	
Einsatzbereich	Gesamtes Landessgebiet, evtl. mit teilträumlichen Schwerpunkten
Beteiligte Akteure (in der Modellphase)	Ministerium des Innern und für Sport (ISM) des Landes Rheinland-Pfalz; Entwicklungsagentur des Landes Rheinland-Pfalz; Deka Kommunal Consult (DKC) GmbH.
Fondskapital	Noch offen (möglicherweise KFA, EFRE oder KfW)
Kapitalquellen	Einlage von Landesmitteln, ggf. EFRE-Mitteln sowie perspektivisch auch privatem Kapital insbesondere institutioneller Anleger
Fondseinrichtung	Gesonderte Finanzierungseinheit innerhalb einer Förderbank
Fondsstart	noch offen
Fondsmanagement	Landesförderbank oder dritter Partner sowie Beirat (Vertretern der Ministerien und der kommunalen Spitzenverbände)
Förderinstrumente	zunächst Vergabe von Darlehen, später auch Garantien und Eigenkapital
Zielgruppe	Öffentliche und private Projektträger von Schlüsselprojekten der Stadtentwicklung und in Schwerpunktbereichen der Regionalentwicklung

Abbildung 26: Steckbrief des Stadt- und Strukturentwicklungsfonds Rheinland-Pfalz

Quelle: Eigene Darstellung.

4. EFFIZIENZANALYSE DER IM RAHMEN VON EXWOST GEPLANTEN STADTENTWICKLUNGSFONDS

4.1. Zum theoretischen Mehrwert eines Stadtentwicklungsfonds im Vergleich zum Implementierungs- und Verwaltungsaufwand

4.1.1. Systematisierung der Bewertungskriterien

Die Frage, inwiefern durch einen Stadtentwicklungsfonds generell ein Mehrwert im Vergleich zur traditionellen Zuschussförderung erreicht werden kann, ist bis jetzt nur theoretisch-qualitativ und noch nicht empirisch-quantitativ zu beantworten. Im Folgenden sollen daher die generellen Argumente für und gegen Stadtentwicklungsfonds strukturiert zusammengefasst und bezüglich ihrer Stichhaltigkeit analysiert werden. Die Bewertungskriterien werden dazu in drei Punkte unterteilt.

Zunächst werden diejenigen Argumente erörtert, die generell und aus *rein finanzwirtschaftlicher Sicht* für aber auch gegen die Generierung eines Mehrwertes aus Stadtentwicklungsfonds sprechen.

Danach wird das rein finanzwirtschaftliche Zielsystem insbesondere um soziale und ökologische Faktoren erweitert, da eine rein ökonomische Bewertung der Ziele der JESSICA-Initiative nicht gerecht werden würde. Auch wenn ein Projekt aus Investorensicht unvorteilhaft ist, kann es trotzdem volkswirtschaftlich sinnvoll sein bzw. unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten einen Mehrwert für eine integrierte Stadtentwicklung darstellen, indem es eine soziale und/oder ökologische Rendite und damit externe Effekte generiert.

Die Bewertung der finanzwirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Argumente für und gegen Stadtentwicklungsfonds erfolgt dabei zunächst losgelöst von solchen Argumenten, die aufgrund von gesetzlichen Bestimmungen auf EU-Ebene zu einem Vorteil oder Nachteil führen. Diese Bewertungsargumente werden erst in einem dritten Schritt hinzugefügt.

Im weiteren Verlauf werden zunächst im folgenden Kapitel 4.1.2 auf den vorgestellten drei Ebenen die theoretischen Vor- und Nachteile eines Stadtentwicklungsfonds qualitativ abgeleitet, ehe im Kapitel 4.2 die praktische Überprüfung der bislang erfolgten Umsetzungsschritte der Modellvorhaben in Deutschland erfolgt. Beide Elemente zusammengenommen liefern dann die Basis zur Ableitung möglicher Handlungsempfehlungen an die Fondsakteure in den deutschen Modellvorhaben (Kapitel 4.3).

4.1.2. Finanzwirtschaftliche Vor- und Nachteile

Bewertungskriterien, die allein auf die finanzwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit abheben, werden im Folgenden danach unterschieden, ob durch das jeweilige Argument die Wert- oder die Mengenkomponekte aus finanzwirtschaftlicher Sicht verändert wird. Dies bedeutet im Einzelnen für die *Wertkomponente*, dass der Mehrwert (bzw. im negativen Fall auch „Minderwert“) eines Stadtentwicklungsfonds sich durch eine veränderte Effizienz bei *gleichbleibendem* Finanzierungsvolumen äußern kann, d.h., es werden zwar nicht mehr Projekte finanziert, die Durchführung der Projekte ist aber *kostengünstiger* und/oder *qualitativ hochwertiger*. Folgerichtig beinhaltet eine Veränderung der *Mengenkomponekte* eine *Erhöhung* des Finanzierungsvolumens für integrierte Stadtentwicklungsprojekte im Vergleich zur Zuschussförderung (bei unterstellten gleichbleibenden Kosten und Qualität).

4.1.2.1. Steigerung der Kosteneffizienz und Qualität der Projekte (Wertkomponente)

Bezüglich der Wertkomponente, die untersucht, ob vormalig über Zuschüsse geförderte Projekte nun kostengünstiger oder „besser“ über revolvingende Finanzierungsinstrumente finanziert werden können, ist zunächst festzustellen, dass insgesamt bei einer Fondsfinanzierung mit einer gesteigerten Projektdisziplin gerechnet werden kann. Da ein Stadtentwicklungsfonds auf jeden Fall über ein professionelles Projektcontrolling verfügen muss, ist sichergestellt, dass für jedes potentielle Projekt zunächst eine Machbarkeitsanalyse durchgeführt wird. Diese umfasst eine Standort- und Marktanalyse, eine Risiko- und eine Wirtschaftlichkeitsanalyse. Auf diese Weise findet bei Projektantrag bereits eine eingehende Projektprüfung statt. Diese detaillierte Projektplanung eröffnet die Möglichkeit einer regelmäßigen Soll-Ist-Kontrolle mit Fortschreiten des Projektes. In einer derartigen Gegenüberstellung von geplanten und tatsächlichen Größen können Ursachen für eventuelle Abweichungen aufgedeckt und ggf. beseitigt werden. Durch eine systematische Fondssteuerung wird somit die Projekteffizienz gesteigert. Ein solches Monitoring findet sich bei der Beantragung von reinen Zuschussförderungen in der Regel nicht, da hier der Nachweis unrentierlicher Kosten bei der Projektbeantragung im Vordergrund steht.

Das Projektmonitoring im Falle der Stadtentwicklungsfonds bedeutet zwar einen höheren Verwaltungsaufwand als bei der reinen Zuschussförderung; dieser Aufwand ist hier aber Teil des Fondsmanagements. Es kann idealerweise durch die Nutzung von privatem Know-how umgesetzt werden. Über die Zusammenarbeit zwischen finanzwirtschaftlichem Fondsmanagement und stadtentwicklungspolitischem Beirat wird der öffentlichen Hand dieses private Know-how, insbesondere in den Gebieten Projektentwicklung, Bau- und Finanzwirtschaft, Vertrieb und Marketing, zur Verfügung gestellt. Jedoch kann durch einen Stadtentwicklungsfonds nicht nur Know-how-Transfer aus dem privaten Sektor umgesetzt werden, vielmehr kommt es insgesamt

zu einer Bündelung der Expertise von Stadt- und Regionalplanern mit Projektentwicklern, Investoren und Banken.

Idealerweise erfolgt auf diese Weise langfristig auch ein Know-how-Aufbau bei den öffentlichen Entscheidungsträgern. Dadurch wird es möglich, dass verschiedene Förderansätze und Finanzierungsquellen mit einem Fondsinstrument gebündelt werden können und so die Performance und das Risiko des Gesamtkonzeptes ständig überwacht werden. Darüber hinaus können, weitere innovative Finanzierungskonzepte, die z.B. die Einbringung von privatem Kapital und Know-how beinhalten, integriert werden. Damit kann der Fonds parallel zur zuschussorientierten Städtebauförderung genutzt werden.

Das häufig angeführte Argument, dass die zwischenzeitliche Anlage überschüssiger Fondsmittel zu Zinserträgen für den Stadtentwicklungsfonds führe, ist kritisch zu analysieren. Dies ist in der Tat in Bezug auf EFRE-Mittel richtig, da die EFRE-Regularien eine Bereitstellung der Mittel, die in den Fonds eingespeist werden sollen, in voller Höhe noch vor der Verausgabung in einzelne Projekte ermöglichen. Dadurch kann der genannte Zinsvorteil entstehen. Dies gilt jedoch nicht für (den Anteil am) Fondskapital, das (der) nicht zinsfrei, sondern verzinslich bereitgestellt wird. Da der Sollzins der Kapitalbereitstellung normalerweise höher ist als der Habenzins der zwischenzeitlichen Anlage, entsteht im Saldo ein zusätzlicher Zinsaufwand für den Fonds, wenn er nicht zeitnah sämtliche Fondsmittel in integrierte Stadtentwicklungsprojekte investieren kann. Darüber hinaus ist jedoch auch bei zinsfrei bereitgestelltem Kapital zu bedenken, dass Kapital niemals „kostenlos“ zur Verfügung steht, sondern durch das „Parken“ der Mittel im Fonds andere Projekte oder Anlagealternativen nicht realisiert werden können (und somit sogenannte Opportunitätskosten entstehen). Daher stellen die Zinserträge für den Stadtentwicklungsfonds zwar aus nationaler Sicht einen Vorteil gegenüber Zuschüssen dar, nicht jedoch aus gesamteuropäischer Sicht.

Bei einer Mehrwertbetrachtung muss auch der einmalige Aufwand der erstmaligen Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds berücksichtigt werden. Diese ist zeitintensiv, komplex und kostenintensiv und dabei zusätzlich abhängig davon, welche Governance-Struktur für den Stadtentwicklungsfonds gewährt wird (vgl. Kap. 2.5). Am schnellsten zu realisieren ist ein Darlehensfonds, der als gesonderter Rechnungskreis („Sondervermögen“) innerhalb einer bestehenden Finanzinstitution eingerichtet wird. Wesentlich aufwändiger und langwieriger umsetzbar ist dagegen die Gründung einer eigenen Gesellschaft.

Unabhängig von der rechtlich-organisatorischen Ausgestaltung des Fonds sind jedoch auf jeden Fall bei Gründung eines Stadtentwicklungsfonds die folgenden organisatorischen Vorkehrungen zu bewältigen: Um eine effektive Förderung zu gewährleisten, muss ein Projektbeirat oder ein anderes Gremium geschaffen werden, wel-

ches die Prüfung von Projektanträgen vornimmt. Des Weiteren ist die Ausgestaltung des Fondsmanagements zu klären, insbesondere auch hinsichtlich beihilferechtlicher Fragen. Darüber hinaus werden – sofern dieses Know-how nicht bei den Fondsakteuren selbst vorhanden ist – externe Beratungs- und PR-Leistungen benötigt, der Stadtentwicklungsfonds muss einen Businessplan vorweisen und es muss eine Finanzierungsvereinbarung mit den Kapitalgebern (z. B. mit der für EFRE-Mittel zuständigen Verwaltungsbehörde) getroffen werden. Wird der Stadtentwicklungsfonds als eigene Gesellschaft gegründet, so ist dies mit dem (hohen) Gründungsaufwand eines Investmentfonds vergleichbar und es sind die Vorschriften des Investmentmodernisierungsgesetzes zu beachten. Speziell im Kontext von JESSICA verkompliziert und verteuert sich der Gründungsaufwand eines Stadtentwicklungsfonds durch die Tatsache, dass die betreffenden politischen Entscheidungsträger sowie die Verwaltungsbehörden keinerlei Erfahrung mit derartigen Finanzierungsinstrumenten haben. Dies gilt ebenso für das Eingehen von öffentlich-privaten Partnerschaften. Daher ist die ganze Verwaltungsstruktur noch nicht auf den Einsatz dieser Instrumente abgestimmt. Insofern ist hier nicht nur das Know-how-Defizit sehr groß, sondern auch die Zurückhaltung, diese innovativen Instrumente zügig umzusetzen.

Jedoch muss diesem gewichtigen Argument der hohen Anlaufkosten eines Stadtentwicklungsfonds entgegengesetzt werden, dass erstens auch die Vergabe von Zuschüssen mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden sein kann. Zweitens handelt es sich hierbei um Prozesse, für die ein hoher Lerneffekt, sowohl über die Zeit als auch über die Anzahl der finanzierten Projekte, unterstellt werden kann: Dies bedeutet einerseits, dass durch den Aufbau von Know-how über die Zeit die Verwaltungskosten des Fonds in Summe sinken werden. Darüber hinaus handelt es sich bei den Verwaltungskosten überwiegend um fixe Kosten, die unabhängig von der Anzahl finanzierten Projekte anfallen, so dass mit steigender Anzahl Projekte die anfänglich hohen Verwaltungskosten pro Projekt mit fortschreitender Fondstätigkeit sinken werden.

Im Ergebnis können durch die höhere Projektdisziplin auf Investorenmenseite, die umfangreichen Risiko- und Wirtschaftlichkeitsanalysen und den Know-how-Aufbau im Finanzierungsbereich auf Seiten der öffentlichen Hand durch Stadtentwicklungsfonds Vorteile gegenüber Zuschussfinanzierungen entstehen.

4.1.2.2. Erhöhung des Finanzierungsvolumens (Mengenkomponente)

Durch die Nutzung revolvingender Finanzierungsinstrumente kann auch das Finanzierungsvolumen für integrierte Stadtentwicklungsprojekte erhöht werden. Die Fondsrückflüsse erlauben nicht nur eine einmalige, sondern kontinuierliche Investitionsförderungen, wodurch dauerhaft mehr Projekte günstigere Finanzierungsbedingungen erhalten können. Das gilt vor allem für Eigenkapital, das bei erfolgreichem Projekt-

verlauf einschließlich Verzinsung zurückfließt, während verlorene Zuschüsse beim Investor verbleiben. Darüber hinaus ist durch die Eigenkapitalbeteiligung eine Einflussnahme der öffentlichen Hand auf den Projektverlauf möglich.

Zwar besteht das Risiko, dass ein Stadtentwicklungsfonds die eingesetzten Mittel nicht immer vollständig zurückerhält; dieses Risiko kann aber durch Diversifikationseffekte gesenkt werden. Dieser Effekt geht auf die Anfang der 1950er Jahre von Markowitz begründete Portfoliotheorie zurück und quantifiziert diejenige Senkung des Risikos, die dadurch erreicht werden kann, dass bei Bildung eines Portfolios (hier: von integrierten Stadtentwicklungsprojekten in einem Stadtentwicklungsfonds) die Risiken der einzelnen Projekte nicht vollständig miteinander korreliert sind, sondern sich teilweise gegenseitig aufheben oder zumindest abschwächen. Als einfaches Beispiel wird meist ein Verkäufer von Regenschirmen und Sonnenbrillen herangezogen, der sich durch Diversifikation seiner Produkte gegen das Wetterrisiko absichert. Finanziert somit ein Stadtentwicklungsfonds mehrere Projekte, so ist das Risiko (z.B. für Leerstand, Bauzeitverzögerung etc.) für den Stadtentwicklungsfonds geringer als die Summe der Einzelrisiken der Projekte.

Ein weiterer Vorteil kann sein, dass der Projektträger, der in den Genuss einer Eigenkapitalförderung durch den Stadtentwicklungsfonds kommt, damit seine Kreditwürdigkeit gegenüber weiteren Finanzierungsgebern, insbesondere Banken, verbessern kann. Eine beschlossene Eigenkapitalförderung durch den Stadtentwicklungsfonds signalisiert eine positive administrative und politische Grundhaltung dem Projekt gegenüber, was zur Akzeptanz und zum Erfolg der Projektentwicklung beiträgt. Viele private Investoren werden davon auszugehen, dass dadurch auch eine Optimierung des Genehmigungsprozesses im Zeitverlauf erfolgen kann.

Gelingt es mittels eines Stadtentwicklungsfonds, Schlüsselinvestitionen auf den Weg zu bringen, zieht dies zudem häufig (weitere) private Investitionen nach sich (positive Signalwirkung). Anders als beim Zuschuss wird durch die Fondsbeteiligung deutlich, dass das Fondsmanagement von einer günstigen Ertragsentwicklung ausgeht. Dies ist insbesondere in benachteiligten Stadtgebieten und/oder im Kontext des Flächenrecycling relevant: Viele Brachflächen werden oft von Privaten allein nicht entwickelt, da ihnen das Risiko oft zu hoch ist.

Darüber hinaus kann durch geeignete Strategien der Risikoaufteilung zwischen öffentlichen und privaten Investoren über die Einbindung von Strukturfondsmitteln zusätzliches Privatkapital in Stadtentwicklungsinvestitionen gelenkt werden. Dies kann konkret durch die Vereinbarung einer asymmetrischen Gewinn- und Verlustverteilung im Rahmen der Governance-Struktur realisiert werden: Der öffentliche Fondspartner verzichtet zugunsten des privaten Partners auf (einen Teil seiner) Rendite und erklärt sich bereit, eventuell entstehende Projekt(teil)verluste aus dem öffentlichen Fondskapital zu decken. Dadurch verringert sich das Investitionsrisiko für den privaten Partner. Da der öffentliche Fondsinvestor vor allem an einer Realisierung der sozia-

len und/oder ökologischen Rendite durch die Verwirklichung nachhaltiger Stadtentwicklungsprojekte interessiert ist, nimmt er eine verringerte ökonomische Rendite bei höherer Verlusttragung in Kauf.

4.1.3. Erweiterung des Zielsystems um ökologische und soziale Nachhaltigkeitsziele

Eine rein finanzwirtschaftliche Beurteilung des Mehrwertes von Stadtentwicklungsfonds greift jedoch bei weitem zu kurz. Gerade die Kombination von finanzwirtschaftlichen Argumenten mit sozialen und ökologischen Zielsetzungen ermöglicht erst eine Einschätzung, ob Stadtentwicklungsfonds tatsächlich zur Nachhaltigkeit in der Stadtentwicklung beitragen können. Ein wesentlicher Vorteil ist dabei darin zu sehen, dass die öffentliche Hand über eine Eigenkapitalbeteiligung an dem jeweiligen Projekt die Möglichkeit besitzt, langfristigen Einfluss auf die Planung und Durchführung des Projektes auszuüben. Gleichzeitig gelingt es durch die Bündelung öffentlicher und privater Interessen auch, private Investoren zu nachhaltigem Verhalten zu bewegen und in die soziale Verantwortung zu nehmen. Gerade die Realisierung von Schlüsselinvestitionen zur Überwindung von Marktbarrieren, durch die so genannte Leuchtturmprojekte umgesetzt werden, bedeutet auch einen Imagegewinn für das jeweilige Quartier. Die Projekte strahlen als Leitinvestitionen der Stadtentwicklung ihre positive Wirkung in die Umgebung aus und können weitere positive Prozesse im Sinne einer wirtschaftlich und gesellschaftlich nachhaltigen Stadtentwicklung bewirken: Darüber hinaus kann eine solche Revitalisierung von Quartieren auch (Mikro-)Investitionen in andere Wirtschaftssektoren (z.B. Ansiedlung von (Klein-)Betrieben, Einzelhandel) bewirken, da diese Investitionen nun vorteilhaft bewertet werden.

Ob dies in der tatsächlichen Fondsumsetzung auch realisiert wird, kann letztlich über soziale bzw. externe Rentabilitäten und/oder öffentliche, qualitative Zielgrößen, wie sie im Kapitel 2.1 angesprochen wurden, im Nachhinein überprüft werden. Damit kommt der Projektevaluation und dem Monitoring – wie es in anderen öffentlichen Förderbereichen üblich ist – eine zentrale Bedeutung für die Realisierung externer, nachhaltiger Mehrwerte durch einen Stadtentwicklungsfonds zu. Fraglich ist in diesem Zusammenhang allerdings, ob auch diese Überwachungsaufgabe dem künftigen Fondsmanagement auferlegt werden kann. Denkbar wäre dies insbesondere bei einem Fondsmanagement durch öffentliche Akteure, wie z.B. den Förderbanken. Deutlich schwieriger dürfte sich dies im Falle eines privatwirtschaftlichen Fondsmanagements darstellen. Hier könnte sich die Einschaltung externer Projektgutachter nicht nur in der Ex-ante-, sondern auch in der Ex-post-Bewertung anbieten. Eine derartige Ex-post-Bewertung stellt für die traditionelle Zuschussförderung eher die Ausnahme als den Regelfall dar. Sie wird oftmals nur ergänzend im Rahmen wissenschaftlicher Auftragsstudien realisiert.

4.1.4. Zusätzliche Risiken und Chancen aus der Nutzung von EFRE-Mitteln

Während in den vorangegangenen Kapiteln auf Bewertungskriterien abgestellt wurde, die generell zu einem Mehrwert von Stadtentwicklungsfonds im Vergleich zu einer traditionellen Zuschussförderung führen können, ist die Analyse im Folgenden noch um die Argumente zu erweitern, die aufgrund gesetzlicher Vorschriften in Form der EFRE-Regelungen zustande kommen.

Zunächst ist ein entscheidender Vorteil eines Fonds darin zu sehen, dass die Bandbreite förderfähiger Projekte im Kontext der EFRE-Regularien erheblich erweitert wird und zwar in mehrfacher Hinsicht. Zunächst ist es im Gegensatz zu einer Gewährung von Zuschüssen nicht nur unproblematisch, sondern aufgrund des revolvingcharakteristischen Charakters der JESSICA-Finanzierungsinstrumente sogar zwingend notwendig, dass Projekte (begrenzte) Rückflüsse erwirtschaften und damit eine positive interne Verzinsung aufweisen (können). JESSICA zielt ja bewusst auf die Förderung von B-Projekten ab, während die Finanzierung von C-Projekten nach wie vor über Zuschüsse erfolgen soll.

Ein weiterer Vorteil erwächst dabei bezüglich der einmal im Fonds „recycelten“ Mittel, da die Verwendung der einmal zurückgeflossenen Beträge nicht mehr den Vorgaben der EFRE-Verordnung unterliegt und sie „nur“ noch im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung erfolgen muss (Art. 78 (7) der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006). Auf diese Weise können die zurückgeflossenen Mittel auch zur Förderung bisher nicht förderfähiger Projekte (z.B. generell im Bereich „Wohnen“ und nicht nur in den in Kapitel 2.2.1 angeführten Sonderfällen) und/oder in bislang nicht geförderten Gebietskulissen eingesetzt werden. Bei Beendigung der Geschäftstätigkeit des Stadtentwicklungsfonds stehen die Mittel dem Land sogar zur freien Verfügung. Dieses Argument ist besonders vor dem Hintergrund wichtig, dass die Verlagerung des geographischen Schwerpunkts der EU-Förderung in die zehn neuen Mitgliedstaaten langfristig zu immer weniger Mitteln für die alten Mitgliedstaaten führt. Unabhängig davon, wie viel neue Fördermittel in der neuen Förderperiode ab 2014 dem jeweiligen Land zuteilwerden, kann mit den zurück gewonnenen Mitteln aus der Förderperiode 2007–2013 weiter gearbeitet werden.

Aus verwaltungstechnischer Sicht ist es von Vorteil, dass EFRE-Mittel, sobald sie in einen Stadtentwicklungsfonds eingelegt werden, als verausgabt gelten und somit nicht mehr im Sinne der n+2-Regelung Gefahr laufen, während der laufenden Strukturperiode bei Nichtabrufung wieder zurück an die Europäische Kommission überwiesen werden zu müssen. Erst wenn die Mittel auch bis 2015 vom Fondsmanagement nicht zur Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten genutzt worden sind, müssen sie zurückgezahlt werden. Mithin resultiert für die Verwaltungsbehörden mit der Einzahlung eine erhöhte zeitliche und inhaltliche Flexibilität im Vergleich

zur reinen Zuschussförderung; denn für die Starteinlage der EFRE-Mittel in Stadtentwicklungsfonds ist kein Nachweis konkreter Projekte und förderfähiger Projektausgaben erforderlich. Inwiefern Ende 2015 auf der Ebene des Stadtentwicklungsfonds durch das Fondsmanagement der Einzelnachweis förderfähiger Projekte erfolgen muss, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend beantwortet werden. Derzeit erfolgt auf europäischer Ebene eine intensive Abstimmung der Dokumentations- und Monitoringpflichten im JESSICA-Kontext.

Die Realisierung dieser EFRE-spezifischen Vorteile wird allerdings durch den späten Einföhrungstermin der JESSICA-Initiative in der aktuellen Förderperiode erschwert. Bedingt durch den organisatorischen Vorlauf zur Etablierung der jeweiligen Governance-Strukturen und die generell hohe Komplexität von Stadtentwicklungsprojekten (vgl. Kap. 2) kann das Fondsmanagement zeitlich unter Handlungsdruck geraten. Dies ist insbesondere von Relevanz, als die bestehenden OP-Zuordnungen (mit ihren jeweiligen Prioritätsachsen) auch im Falle des EFRE-Mitteleinsatzes in Stadtentwicklungsfonds aufrecht erhalten bleiben. Hierdurch kann das Handlungsfeld der Fondsmanager auch inhaltlich stark beschränkt werden, etwa wenn bestimmte thematische Spezialisierungen (z.B. im Wohnungsbau) und/oder geographische Diversifikationen nicht mit den OP-Inhalten vereinbar sind.

4.1.5. Zusammenfassender Überblick über realisierbare Vorteile von Stadtentwicklungsfonds

Auf wenn die zuletzt angesprochenen EFRE-spezifischen Erschwernisse dazu führen können, eher andere (öffentliche/private) Kapitalquellen für den Fonds zu nutzen, ändern diese nichts an den bislang aufgeführten Mehrwerten von Stadtentwicklungsfonds; denn auch in den traditionellen Zuschussförderungen gelten diese inhaltlichen und zeitlichen Abgrenzungen. Mithin lassen sich zusammenfassend die in Abbildung 27 dargestellten (theoretisch) Mehrwerte von Stadtentwicklungsfonds innerhalb und außerhalb der europäischen JESSICA-Initiative ableiten.

Als Zwischenfazit ist an dieser Stelle zu konstatieren, dass die Vorteile einer Einföhrung von Stadtentwicklungsfonds gegenüber einem kompletten Verbleib beim traditionellen Zuschussgeschäft gegenüber den Nachteilen voraussichtlich überwiegen. Gleichzeitig ist jedoch wie anfangs erwähnt darauf hinzuweisen, dass eine empirische Überprüfung dieser Mehrwertbetrachtung noch aussteht und daher die hier getroffenen Aussagen nur als vorläufig geltend angenommen werden müssen. Um trotzdem zu Erkenntnissen zu gelangen, wurden vor diesem Hintergrund die bisherigen realen Entwicklungen in der Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds in Deutschland im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes bis Ende 2010 einer Evaluation unterzogen. Die im folgenden Kapitel 4.2 abgeleiteten Bewertungsergebnisse erlauben

dann die Ableitung von Handlungsempfehlungen an die verschiedenen beteiligten Akteure (Kapitel 4.3).

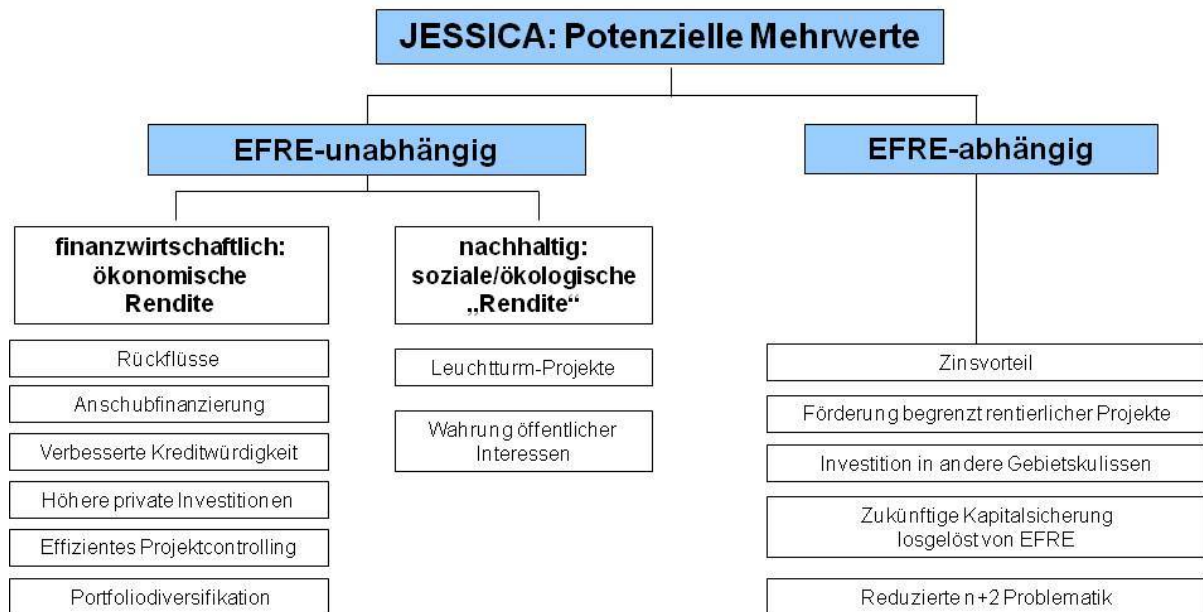


Abbildung 27: Theoretische Mehrwerte von Stadtentwicklungsfonds

Quelle: Eigene Darstellung.

4.2. Potentieller Mehrwert auf der Basis der vorliegenden Entwicklungsschritte der ExWoSt-Modellvorhaben

4.2.1. Handlungslogik der beteiligten Fondsakteure in Deutschland

Die theoretischen Vor- und Nachteile eines Stadtentwicklungsfonds sollen nunmehr auch anhand konkreter Fondsmodelle vor dem Hintergrund der Handlungslogik, Erwartungshaltungen und Durchsetzungsmotivationen der beteiligten Akteure dargestellt werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann jedoch lediglich die Phase der Fondsvorbereitung analysiert und bewertet werden. Erfahrungen mit konkreten Projektfinanzierungen liegen fast noch nicht vor.

Die Handlungslogik vieler Akteure ist zum einen durch die Anwendungserfahrungen des Einsatzes von EFRE-Zuwendungsmitteln und zum zweiten durch die unmittelbare Projektarbeit der wenigen zu Stadtentwicklungsfonds bei den Ländern gebildeten Arbeitsgruppen geprägt. Die Herausbildung solcher Facharbeitsgruppen resultierte im Wesentlichen aus Einzelinitiativen leitender Mitarbeiter der staatlichen Förderverwaltung. Sie brachten Akteure des öffentlichen Sektors (Wirtschafts- und Städtebauministerien), der (Förder-)Banken und sonstige Fachbeteiligte in neuen Konstellationen.

tionen und Arbeitsformen zusammen. Hierbei wirkten jedoch bei den handelnden Personen persönliche Überzeugungen und Werthaltungen zugunsten oder zuungunsten einer Fondskonstruktion ein.

Zudem ist die Genese von Stadtentwicklungsfonds in Deutschland vor dem Hintergrund der Veränderungen bei der Bereitstellung von Mitteln für den öffentlichen Infrastrukturneu- und -ausbau sowie für die Stadtentwicklung/-erneuerung zu werten. Im Wege des zweiten Konjunkturpaketes vom Januar 2009 wurden den Kommunen befristet bis Jahresende 2010 auf Zuschussbasis Mittel für Investivprojekte bereitgestellt. Die damit einhergehende Bindung der Verwaltungskapazitäten hatte Vorrang vor dem Ausgestaltungsprozess einer (vermeintlich) komplexen Fondsstruktur.

Insgesamt war der Kreis der Beteiligten bei der Fondsinitiation größer und breiter angelegt als bei (klassischen) Zuwendungsfragen. Die Formen und Regularien der Zusammenarbeit mussten zunächst festgelegt und etabliert werden. Eine besondere Rolle kam dabei den von vorneherein einbezogenen Landesförderinstituten zu. Aus Gründen der Komplexitätsminderung und unter dem Eindruck der sich aus der Verwendung von EFRE-Mitteln zu berücksichtigenden Regularien haben sich alle Arbeitsgruppen frühzeitig wie folgt festgelegt:

1. Auf Fondsebene werden zunächst *nur* öffentliche Mittel eingelegt.
2. Eine Einbeziehung von Grundstücken und Sachwerten wird zunächst *nicht* verfolgt.
3. Abgesehen von dem KfW-Fonds sollten alle geplanten Fonds über EFRE-Mittel finanziert werden (i. d. R. 50% EFRE-Mittel, in Brandenburg 75% EFRE-Mittel); die nationale Kofinanzierung war zunächst auf Städtebauförderungsmittel und/oder ergänzende Darlehen (mittelbare Kofinanzierung) ausgelegt. Im Ergebnis der Nichtverfügbarkeit der Städtebauförderung wird auf sonstige Landesmittel zurückgegriffen; Bundeshilfen bleiben unberücksichtigt.
4. Die Abwicklung der Fonds soll jeweils bei einem Landesförderinstitut liegen.
5. Insbesondere aus wettbewerbsrechtlichen Gründen wird zunächst auf die Einbeziehung privater Finanzierungspartner verzichtet. Die Einbeziehung privater Berater und Gutachter hat im erforderlichen Fall und unter Beachtung der Wertschwellen über Ausschreibungen zu erfolgen.
6. Die Einlage von Mitteln in den Fonds wird über Zuwendungsvertrag zwischen der mittelverwaltenden Stelle und dem Fondsträger gestaltet.
7. Die Ausreichung von Mitteln aus den Fonds richtet sich überwiegend an öffentliche Gebietskörperschaften sowie an öffentliche Gesellschaften (Ausnahmen: Hamburg, KfW-Fonds); Öffnungsklauseln für Private werden jedoch z. T. vorbereitet.

8. Als von den Fonds zu vergebendes Finanzprodukt stehen Darlehen im Sinne des KWG im Vordergrund; erst in der weiteren Debatte ist das Finanzinstrument der Eigenkapitalbeteiligung als theoretisch wünschenswertes und vom Markt nachgefragtes Instrument hinzugetreten⁴. Eine konkrete Vergabe von Eigenkapital durch einen Stadtentwicklungsfonds ist jedoch gegenwärtig noch nicht vorgesehen.
9. Die Vergabe der Darlehen an Begünstigte soll im „Regelverfahren“ über die Bekanntmachung in öffentlichen Publikationen unter Anwendung von Richtlinien und Form-/Merkblättern erfolgen. Dies ist konform zu den klassischen Zuwendungsprozeduren.
10. Die jeweilige fondsspezifische Governancestruktur in Bezug auf die Auswahl von Projekten, deren Bewertung, deren Aufnahme in den Fonds, die Zuführung von Mitteln sowie die Berichts- und Controllingmechanismen sind noch nicht endgültig festgelegt. Die Einrichtung eines Fondsbeirates und eines (unabhängigen) Fondsmanagements im Verhältnis zu den bisherigen mittelbewirtschaftenden Stellen der Verwaltung sind jeweils zwar modellhaft ausgebildet, jedoch mit der Implementation organisatorisch noch zu vollziehen. (Ausnahme: Brandenburg).
11. Von zentraler Bedeutung sind das Volumen des geplanten Fondskapitals sowie die Bereitstellung der Mittel zur Fondsersteinlage. War im Fallbeispiel Nordrhein-Westfalen zunächst die Größenordnung von 50 Mio. Euro Grundlage aller Umsetzungsbemühungen, wurde dieser Betrag aufgrund von Äußerungen der Kommission vom September 2010 zur Verwendung von Zinsen und Rückläufen drastisch reduziert. Mit Stand vom November 2010 plante NRW unter Verzicht auf eine Darlehenseinlage der NRW.Bank nun mit einem Fondsvolumen von 10,0 Mio. Euro. In Hamburg erfolgt unter Verzicht auf die Einlage von Mitteln aus dem Bund-Länder-Programm der Städtebauförderung eine Fondseinlage lediglich aus Landesmitteln in der Größenordnung von 5,0 Mio. Euro – jeweils unter Vorbehalt der Zustimmung der Landeshaushaltsgesetzgeber. Ursprünglich waren 9,6 Mio. Euro als Einlage im Gespräch. Im Hamburger Fall wird nunmehr sogar auf die Einlage von EFRE-/JESSICA-Mitteln verzichtet. Auch in anderen Bundesländern wurden die ursprünglich geplanten Beträge reduziert⁵. Letztlich ist festzustellen, dass das Fondsvolu-

⁴ Die von der KfW entwickelte Fondsstrategie hat diesen Ansatz von Beginn an verfolgt, aber im Betrachtungszeitraum nicht operativ fortentwickelt.

⁵ Außerhalb des ExWoSt-Forschungsfeldes wurde im Fallbeispiel Berlin zunächst eine Machbarkeitsstudie für Projekte in einer Fondsgrößenordnung von 40 Mio. Euro konzipiert und administrativ getragen; gegenwärtig wird eine Anschlussdebatte zu einem Volumen von 10 Mio. Euro geführt. Im Saarland – ebenfalls außerhalb des ExWoSt-Forschungsfeldes – wurde zunächst von 9,6 Mio. Euro ausgegangen; auch hier war die Mittelherkunft der nationalen Kofinanzierung zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht zu leisten.

men die Relevanz eines Fonds als additives Zuwendungsinstrument sowohl in der administrativen Umsetzung wie in der politischen Wahrnehmung bestimmt und sich entsprechende einzusetzende Personalressourcen erst ab einer ausreichenden Größenordnung „lohnen“.

Eine Verallgemeinerung von (akteurs- und landesspezifischen) Motivationen ist nur eingeschränkt möglich und steht unter dem Vorbehalt einer Vielzahl spezifischer Einflüsse. Es ist indes jedoch eindeutig festzustellen, dass sich die einbezogenen Landesförderinstitute als zentrale Akteure hinsichtlich der finanzwirtschaftlichen Prüfung/Abwicklung von Projekten zunehmend stärker profilieren. Finanzwirtschaftliche Aspekte eines Vorhabens treten hierdurch gleichberechtigt neben die gemeinwohlorientierten Belange der Stadtentwicklung und prägen die Diskussion um die fachliche Ausrichtung bzw. die zusätzlichen Schwerpunkte des Förderfonds.

Die Ausgestaltung der Stadtentwicklungsfonds in den Ländern erfolgte in einem konsultativen⁶ und iterativen Prozess der o. g. Akteure untereinander. Hierzu sind in den Ländern jeweils interdisziplinäre und interinstitutionelle Arbeitsgruppen gebildet worden. Ausnahme bildet Rheinland-Pfalz: hier erfolgte die Debatte bislang lediglich auf Arbeitsebene innerhalb des Ministeriums des Innern und für Sport sowie unter Hinzunahme der Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz und teilweise von Gutachtern der Deko Kommunal Consult.

Den Start der Debatte markierte zumeist die Grundannahme der für Stadtentwicklung zuständigen Stellen, mit Hilfe eines Fonds weitergehende Mittel für die Stadtentwicklung zu aktivieren. Ausgangspunkt waren die im Rahmen der EFRE-Debatte angestoßenen Konzeptideen für einen Fonds im Sinne der JESSICA-Initiative. Hierauf stützten sich in der Folge überwiegend die Überlegungen zu den Einsatzfeldern eines Stadtentwicklungsfonds in seiner Eigenschaft als ergänzende Säule zur Städtebauförderung⁷. Nicht zuletzt sind es vor allem die aus den EU-Programmen mit Städtebaubezug resultierenden Praxiserfahrungen (URBAN II), die die Stadtentwick-

⁶ Vgl. Vorgehensweise im Zuge der EIB-Machbarkeitsstudien zur Vorbereitung und Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds in Hamburg, Nordrhein-Westfalen sowie in Berlin und im Saarland jeweils im Zeitraum 2008–2010, überwiegend moderiert durch interne oder externe Projektsteuerer/Gutachter, so z. B. in NRW unter Federführung der NRW.URBAN und eines externen Gutachters im Auftrag der EIB; in Hamburg durch eine im Rahmen von ExWoSt beauftragte externe Moderation sowie einen externen Gutachter im Auftrag der EIB; innerhalb der KfW hausintern.

⁷ Mit Ausnahme des KfW-Fondskonzeptes und der in Bad Dürkheim sowie in Niedersachsen geführten Fondsdebatten handelt es sich bei allen anderen Typen in Deutschland jeweils ausschließlich um Überlegungen/Konzepte, die den Einsatz von EFRE-Mitteln vorsehen. Demzufolge verwundert es nicht, wenn die dafür maßgeblichen Regularien die Diskussion um die Positionierung, die Ausrichtung und die Ausgestaltung des Fonds maßgeblich bestimmen und insoweit eine Akteurskonstellation unter zentraler Einbeziehung der EFRE-Verwaltungsbehörden und von Vertretern der EIB prozessprägend entsteht.

lungsbehörden davon ausgehen lassen, mit einem Stadtentwicklungsfonds den Gesichtspunkten der integrierten

- Stadtentwicklungsplanung,
- Finanzierung im Städtebau und
- Intervention von öffentlicher Hand unter Einschluss privaten Kapitals

in besonders geeigneter Weise nachkommen zu können.

Auf der anderen Seite geht der Impuls für die inhaltliche Auseinandersetzung von den für die EFRE-Verwaltung in den Ländern zuständigen Stellen aus, um eine größere Hebelwirkung der einzusetzenden Mittel zu erreichen und um insbesondere eine Mittelsicherung von zugewiesenen EU-Tranchen über bestimmte Zeitpunkte sicher stellen zu können, soweit eine gesicherte Mittelbindung per Zuschussprogrammierung ausfällt oder infrage gestellt ist. Innerhalb der Debatte um die Auflegung eines Stadtentwicklungsfonds müssen insbesondere die nachfolgend genannten Punkte geklärt werden:

- *Festlegung der Interventionsebene* eines „öffentlichen Förderfonds“ in Abgrenzung zu kommerziellen Finanzmarktfonds mit Blick auf die räumliche und sachliche Zielsetzung, den Zielwert der Kapitalmehrung, Erhaltung oder Zehrerung, das Regularium aus EFRE-Strukturfondsverordnung sowie die sonstigen Regularien der landesweiten Ausgestaltung der Stadtentwicklungs-/Städtebauförderungspolitik;
- *Identifikation eines eigenständigen (Teil-)Marktes von Stadtentwicklungsprojekten*, für den ein revolvingender Fördermitteleinsatz nachgefragt wird, und dessen wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Relevanz einschließlich der dafür infrage kommenden Trägerschaften (Kommune, kommunale oder kommunal dominierte Gesellschaften, Private);
- Partner auf der Fondsebene und deren Aufbau-/Ablauforganisationsformen (*Governance*);
- *Produktdebatte* zu Darlehen, Bürgschaften/Garantien und Eigenkapital bzw. anteiliger Verzicht hierauf unter Berücksichtigung der Vorschriften des KWG;
- *Projektebene* mit Typologie und Zuwendungsvoraussetzungen einschließlich geeigneter Formen der Marktidentifikation und -ansprache auch unter dem Gesichtspunkt der Transparenz und Wettbewerbsorientierung;
- Organisatorischer und monetärer *Verwaltungs- und Einrichtungsaufwand* eines Fonds in den Phasen „Erkundungs- und Implementationsstufe“, „Operative Stufe“, „Exitstufe“;
- *Kompatibilität eines Fonds mit „klassischer“ Zuwendungs- und Abrechnungspraxis* hinsichtlich Zeitachse, Verantwortlichkeiten und Haftung;

- *Finanzwirtschaftliche Aspekte und Controlling* sowie Kernaufgaben eines Fondsmanagements im Verhältnis zu sonstigen Gesellschaftselementen eines Fonds;
- Administrative Umsetzung der *Einlage von Fondsmitteln* mittels Zuwendungsvertrag und Sicherstellung der Kofinanzierung;
- Prüfung von Vergütungsansätzen für die Fondsverwaltung;
- Vergabe-, kartell- und beihilferechtliche sowie gesellschaftsrechtliche Regelungen auf der Ebene der Einbindung von Projektpartnern und Dienstleistern;
- Ausgestaltung des *Geschäftsplans und der Investitionsschwerpunkte* des Fonds sowie der erforderlichen Verfahren der Bekanntmachung;
- *Aufsichts- und Prüfungsvorbehalte* staatlicher Stellen inklusive Geltungsbereich des Landeshaushaltsrechts über alle/anteilige Einlagen des Fonds;
- Öffentlichkeitsarbeit/Marketing.

Die Handlungslogik der im Zuge der Fondsgestaltungsdiskussion Einfluss nehmenden Akteure wird im Weiteren idealtypisch charakterisiert. Es wird dazu der in den Ländern Hamburg, Nordrhein-Westfalen (eingeschränkt Rheinland-Pfalz) sowie Saarland und Berlin (außerhalb ExWoSt) erfolgte konsultative Prozess der Fondsgestaltungsdiskussion nachgezeichnet.

Akteur(sgruppe)	Handlungsmotiv/Logik	Einfluss / Kompetenz sowie Prägung der Diskussion:
Behörde/Landesministerium für Städtebau/Stadtentwicklung	Verbreiterung der Förderschwerpunkte/Tatbestände; Äquivalent für erwartbar geringeren Interventionsspielraum des eigenen Ressorts für Stadtentwicklungsfinanzierung Integrativer Ansatz mit privaten Investoren, getragen aus der (neuen) Programmatik des Stadtumbaus (z.B. § 171 c BauGB)	Kulissenansatz der Stadtentwicklung mit lokalen Stadtentwicklungs- und Umbaukonzepten als Anwendungsgrundlage für einen Fonds Einschätzung des Nachfragemarktes seitens der Kommunen und Kompetenz in öffentlichen Stadtentwicklungsprojekten Ergänzung des vorhandenen Finanzierungsinstrumentariums um Darlehen
EFRE-Verwaltungsbehörde, meist Behörde/Landesministerium für Wirtschaft	Zuwendungs politik gegliedert nach Prioritätsachsen des OP Aktivierung von Mitteln für übergreifende Projekttypen Komplettregime der EFRE-Mittel	Sicherstellung des Mittelabflusses unter Beachtung der n+2-Regelung Nachweispolitik und Prozeduren gegenüber der EU Kompetenz der Projektidentifikation und Zuwendungs eignung (unabhängiges) Fondsmanagement und Angemessenheit der Vergütung Beihilfe- und Vergabe-/ Kartellaspekte
Behörde/Landesministerium für Finanzen	Zuwendungspraxis auf Basis der jeweiligen LHO Kofinanzierungsansatz von EFRE-Mittel und Bereitstellung als Finanzvolumen Revolvierende EU-Mittel und deren spätere Klassifizierung ausschließlich als „Landesmittel“ (Zweit- und Dritt-Verwendung)	Kompatibilität mit bestehenden Ausführungsrichtlinien Verbuchung als eigener Rechnungskreis innerhalb einer Finanzinstitution oder als eigenständiger Finanzblock Klassifizierung des Fonds als Sondervermögen oder als Treuhandvermögen Kongruenz mit KWG Aufsichtsrechtliche Kontrolle bzw. Durchgriffshaftung
Sonstige öffentliche Institutionen (Mittelbehörden, Träger öffentlicher Belange, Körperschaften des öffentlichen Rechts, Öffentliche Gesellschaften innerhalb des „Konzern Stadt“)	<i>In Fondsentstehung nicht aktiv eingebunden; lediglich partiell informiert</i>	<i>Noch offen</i>

Öffentliche Förderbanken / Landesbankinstitute	Ausweitung der Produkt- und Dienstleistungspalette Ausweitung des kommunalen Kundengeschäfts auf Projekte der Finanzierung im Städtebau Gebühren für Managementleistungen Staatliche Aufgabenerfüllung Analogieansätze aus landeseigenen Venture-Capital-Fonds	Ggf. finanzwirtschaftliche Projektanalyse Bankseitige Prüf- und Ablaufprozeduren Bankseitige Governance-Strukturen Bilanzseitige Bewertung des Fondsvolumens
Geschäftsbanken und Institute gem. KWG	<i>In Fondsentstehung nicht aktiv eingebunden; lediglich partiell informiert</i>	<i>Noch offen</i>
Städte und Gemeinden (Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik)	<i>In Fondsentstehung nicht aktiv eingebunden; lediglich partiell informiert</i>	<i>Noch offen; erwartbar indes: Primat der Kommunalpolitik zur Auswahl von Projekten</i>
Institutionelle und sonstige Private Investoren, Stiftungen, Bürgerschaftskapital, weiteres ...	<i>In Fondsentstehung nicht aktiv eingebunden; lediglich partiell informiert</i>	<i>Noch offen</i>
Gutachter, (Rechts-)Berater, Wirtschaftsprüfer	Ausweitung von Beratungsmandaten	Leitung des konsultativen Prozesses Ermittlung der Marktrelevanz für Stadtentwicklungsfonds und Identifikation eines Musterprojektportfolios Finanzwirtschaftliche Fondskonstruktion Verknüpfung von stadtentwicklungspolitischen und finanzwirtschaftlichen Aspekten Klärung von Rechtsfragen
Fachöffentlichkeit (Verbände, usw.)	<i>In Fondsentstehung nicht aktiv eingebunden; lediglich partiell informiert</i>	<i>Noch offen</i>

Abbildung 28: Diskussion der Ausgestaltung von Stadtentwicklungsfonds in den Ländern

Quelle: Eigene Darstellung.

4.2.2. Identifizierter Mehrwert und Schwierigkeiten bei der Implementierung von Stadtentwicklungsfonds in Deutschland

4.2.2.1. Entwicklungsstufen deutscher Stadtentwicklungsfonds

Zur Feststellung des Mehrwerts und der Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds in Deutschland ist es hilfreich, sich vorab (nochmals) den allgemeinen Diskussionsrahmen, die Chronologie sowie die notwendigen Stufen einer Fondsausgestaltung (in den Ländern und beim Bund) zu verdeutlichen.

Allgemeiner Rahmen für eine Förderfondsdiskussion in Deutschland im Zeitraum 2006 bis 2011

Die Diskussion um die Einrichtung von (öffentlichen) Finanzinstrumenten als Bestandteil einer Förder- und Strukturpolitik im Städtebau steht in Deutschland, trotz einer (mehrjährigen) Vorlaufdebatte um PPP-Ansätze, ganz zentral unter dem Einfluss der von der EU-Kommission 2005/2006 initiierten JESSICA-Initiative. Demzufolge waren die dort genannten Regelwerke, Vorgaben und Kriterien maßgeblich für die Fachdiskussion um Einsatzbereiche sowie zu Vor-/Nachteilen solcher Instrumente.

Die Fondsthematik fand überdies erst mit zeitlicher Verzögerung etwa ab 2008 Eingang in die Debatte der mit Stadtentwicklung befassten Stellen. Sie traf auf ein über Dekaden etabliertes Förder- und Abrechnungssystem und eine klare Kompetenzverteilung im Zusammenspiel von Bund, Ländern und Gemeinden sowie eine deutlich etablierte Unterteilung in „rentierliche Vorhaben“ (des Marktes) und „unrentierliche Vorhaben“ der öffentlichen Hand. Auch war eine gewisse Skepsis zu Finanzmarktprodukten wegen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise festzustellen. Traditionelle Werthaltungen zu den Verhaltensmustern von (privaten und öffentlichen) Banken haben sich seitdem erheblich verändert. Zuletzt sind es auch die zur Überwindung dieser Krise aufgelegten nationalen staatlichen Konjunkturprogramme, die in besonderem Maße die öffentliche Hand wieder (auf Zeit) ins Zentrum des Finanzgebers für Stadtentwicklung rücken. Auch bestehen immer noch aus vergabe- und beihilferechtlichen Gründen Hemmnisse (und teilweise auch Vorbehalte) gegen die Einbeziehung von Privaten als Finanzierungsträger in Stadtentwicklungsprojekte. Vor allem bereitet die Abgrenzung von marktfähigen und nicht-marktfähigen Bestandteilen eines Projektes weiterhin nicht unerhebliche prozedurale Schwierigkeiten.

Deshalb ist in der Rückschau festzustellen, dass die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die Komplexität der EU-Regularien und die Beharrungskräfte etablierter Vorgehensweisen eine umfassende Debatte um eine vermehrte Einbeziehung neuer Kapitalquellen in die Stadtentwicklung eher beschränken. Dies belegt auch die fallweise Überbetonung „ungeklärter Rechts- und Vollzugsfragen“ zu JESSICA-Fonds, die tatsächlich durch die Kommission einige Male auch erst nachträglich

durch verschiedene „COCOF-Notes“ präzisiert wurden. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass in der (fach-)öffentlichen Wahrnehmung die Bedeutung der nationalen Bund-Länder-Programme zur Städtebauförderung weit vor den (sich für Stadtentwicklung nur anteilig geöffneten) EU-EFRE-Programmen rangiert. Nicht zuletzt räumen auch die Länder selbst in ihren jeweiligen Operationellen Programmen der städtischen (Finanzierungs- und Projekt-)Dimension unterschiedlich hohe monetäre Stellenwerte ein.

Erkundungs- und Implementationsstufe für einen öffentlichen Förderfonds in den Ländern im Zeitraum bis 2011

In dieser Stufe der Fondsgenese geht es um die grundsätzliche Weichenstellung und Prüfung des Fondsansatzes über eine Machbarkeitsstudie, wie dies in Hamburg, in Nordrhein-Westfalen und unterstützt durch ExWoSt-Mittel überdies in Rheinland-Pfalz, in Brandenburg und bei der KfW ab Mitte 2008 eingeleitet wurde.

Ganz maßgeblich für Arbeitsform und Inhalt ist der Umstand, dass die Gesamtentscheidung zu Höhe und Art der Zuführung von Kapitalmitteln in den Fonds (oft) erst zum Schluss des diskursiven Prozesses erfolgte. Die Einlage von Mitteln stand wiederum immer unter politischem Vorbehalt der Landesgesetzgeber. Schon der Arbeitsansatz als solcher verengte die anvisierte Kapitalherkunft von Anbeginn auf „etablierte“ öffentliche Quellen. Nachdem seitens des Bundes Ende 2009 verdeutlicht wurde, dass Mittel der Bund-Länder-Städtebauförderung nicht als nationale Kofinanzierung eingelegt werden sollen/können, reduzierte dies die in Aussicht genommenen Finanzierungsquellen weiterhin. Die faktische Einbeziehung privaten Kapitals auf Fondsebene oder auch von Grundstücken gelang nicht.

Auch der von der KfW erreichte Arbeitsstand zur Einführung eines Fonds auf Bundesebene, der über den gesamten Forschungszeitraum nicht in eine bindende Zusage mit Kapitalzuführung mündete, verringerte die politische „Glaubwürdigkeit“ eines solchen Instruments. Mit weiter fortschreitendem Zeitverlauf innerhalb der Strukturfondsperiode 2007–2013 wird zunehmend die Frage aufgeworfen, ob sich ein solcher Fonds überhaupt hinsichtlich Aufwand / Wirkung noch lohnt.

Erst spät wandte sich die Fondsdebatte der Möglichkeit zu, gänzlich ohne Einbindung von EU-EFRE-Mitteln zu agieren, um insbesondere administrative Prozeduren zu erleichtern.

Operative Stufe für einen öffentlichen Förderfonds in den Ländern im Zeitraum bis 2011

Als operative Stufe eines öffentlichen Förderfonds ist seine „Geschäftstätigkeit“ mit den von seinen Produkten Begünstigten zu bezeichnen. Eine solche Stufe hat ledig-

lich der im Mai 2009 etablierte Stadtentwicklungsfonds Brandenburg erreicht, der seine erste Mittelauszahlung wiederum erst 15 Monate später im Sommer 2010 vornahm. Erfahrungen aus der operativen Fondsstufe liegen demzufolge nicht repräsentativ vor, zumal die ausgereichten Mittel noch nicht gegenüber dem Fonds abgerechnet sind und Evaluationen hinsichtlich der Wirksamkeit nicht möglich sind.

Exitstufe eines öffentlichen Förderfonds in den Ländern im Zeitraum bis 2011

Als Exitstufe eines öffentlichen Förderfonds ist der Abschluss seiner „Geschäftstätigkeit“ und die Rückführung der eingeworbenen Mittel an seine Kapitalquellen gemäß den für ihn geltenden Abwicklungsvorschriften aus seinem Geschäftsplan zu bezeichnen. Hierzu liegen in Deutschland keine Erfahrungen vor.

Vor diesem Hintergrund sind der *realisierte* und der *realisierbare Mehrwert* sowie die tatsächlich aufgetretenen *Hemmnisse der Erkundungs-/Implementationsstufe* von den bislang unbekanntenen *Schwierigkeiten der Folgestufen* der Fondsgenese zu unterscheiden (s. Abbildung 29).

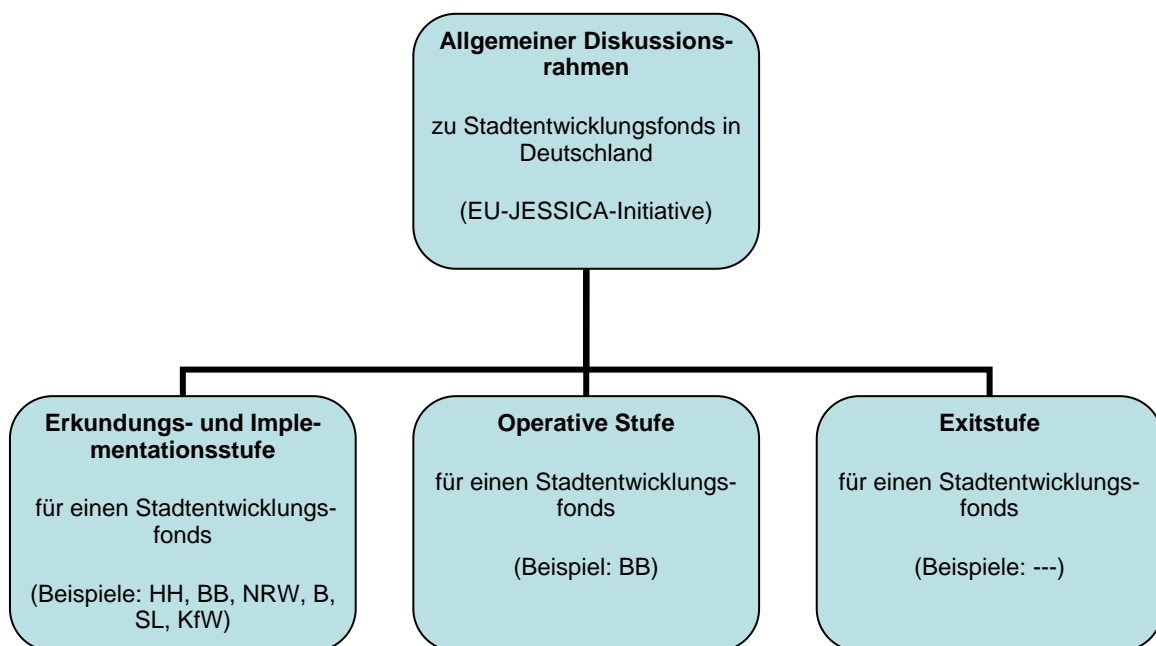


Abbildung 29: Stufen der Genese von Stadtentwicklungsfonds

Quelle: Eigene Darstellung.

4.2.2.2. Erwartungshaltungen an den Mehrwert eines Stadtentwicklungsfonds innerhalb der Erkundungs- und Implementationsstufe

Die (in den Arbeitsgruppen)⁸ geführten Fachabstimmungen zu dem erwartbaren Mehrwert eines Stadtentwicklungsfonds lassen sich knapp im Wege einer *Stärken-Schwächen-Chancen-Risiko-Betrachtung (SWOT-Analyse)* charakterisieren:

Stärken:

- Ein rückzahlungsbasierter Förderansatz fördert die Projektdisziplin und Nachhaltigkeit in Vorbereitung und Umsetzung.
- Die bankseitige Entscheidungskompetenz über die Förderbewilligung trägt zur Reduzierung des wirtschaftlichen Risikos des Fonds bei.
- Der Einsatz neuer Förderinstrumente (Darlehen im Sinne des KWG, Bürgschaften, Eigenkapital) verbessert die Kapitalzufuhr in der Stadtentwicklung, womit ggf. mehr Projekte durchgeführt werden können als bei ausschließlicher Nutzung der bisherigen Zuwendungspraxis als verlorene Zuschussförderung.
- Die in den Fonds eingelegten Mittel können mehrmals verwendet werden (Revolvierung, nachhaltige und effiziente Nutzung).
- Im Fall einer Nutzung von EFRE-Mitteln unterliegt das revolvierte Kapital nicht mehr den EFRE-Bestimmungen, revolviertes Kapital unterliegt nach Exit keinerlei Verwendungsbestimmungen mehr.
- Die n+2-Problematik verringert sich durch Abrechnung der Fondseinlage bei der Einzahlung und konkrete Verwendungsnachweispflichten erst zum Ende der Strukturfondsperiode.

⁸ Im Wege von Workshops mit Kommunen und kommunalen Kreditinstituten wurde in Nordrhein-Westfalen darüber hinaus ein Erwartungsrahmen auch außerhalb der Arbeitsgruppe eingeholt. Rheinland-Pfalz hat sein Fondskonzept mit verschiedenen (privaten) Schlüsselinvestoren der Stadtentwicklung diskutiert. In Brandenburg sind nach Ingangsetzung des Fonds Konsultationen mit den Kommunen eingeleitet worden. Hamburg hat ressortübergreifende administrative Abfragen durchgeführt und im Weiteren mit der landeseigenen Wohnungs- und Gewerbebaugesellschaft SAGA sowie der Hamburgischen Wohnungsbau- und Kreditanstalt die zentralen Marktakteure von vorneherein als Umsetzungsakteure eines Fonds verpflichtet. In Berlin ist das dortige Landesförderinstitut aufgrund bisher positiver Erfahrungen zu Venture-Capital-Fonds aus sich heraus ein tragender Akteur der Stadtentwicklungsfondsdebatte. Die Kommunikation mit den Trägern der für den Fonds in Berlin vorgesehenen Projekte hat bei diesen ein außerordentlich hohes Interesse an dieser neuen öffentlichen Zuwendungsform hervorgebracht.

Schwächen:

- Die Kofinanzierung von EFRE-Mitteln muss aus dem Landeshaushalt oder per (verzinsliches) Darlehen bestritten werden. Die bei der Zuschussförderung mögliche Kofinanzierung aus Städtebaufördermitteln gilt bei der Einlage in einen Fonds als nicht möglich.
- Es handelt sich um ein neues – nicht selbsterklärendes – Förderprinzip. Es entstehen höhere Verwaltungskosten durch involvierte Bankinstitute und Fondsverwalter.
- Eine erhöhte Projektdisziplin führt zu mehr Aufwand bei der Beantragung der Förderung; Projekte müssen ausgereifter sein als bisher und sich im Stadium der Finanzierungsplanung befinden, für die typischerweise nur ein kleines Zeitfenster einplanbar ist.
- Der späte Start der JESSICA-Initiative hatte zur Folge, dass die EFRE-Mittel überwiegend bereits in Zuschussprojekten gebunden waren. EFRE-Einlagen in einen Fonds können daher z. T. nur getätigt werden, wenn diese Mittel von den avisierten Zuschussprojekten nicht rechtzeitig abgerufen werden können.
- Die Pflicht zu Verwendungsnachweisen für die eingesetzten EFRE- und Kofinanzierungsmittel zum Ende der Förderperiode bleibt bestehen und erfordert eine aufwendigere Abstimmung zwischen Förderungsempfänger, Fondsverwaltung und verantwortlicher EFRE-Verwaltungsbehörde. Weiterhin ist ein höherer Aufwand durch die getrennte Abrechnung sonstiger Kapitalquellen gegeben.

Chancen:

- Die Ziele und Inhalte integrierter Stadtentwicklungskonzepte lassen sich erstmalig aufgrund der Aktivitäten des Stadtentwicklungsfonds „integriert finanzieren“. Im Sinne einer First-loss-Regelung des öffentlichen Kapitals im Rahmen der Finanzierungsvereinbarung können auch höhere Finanzierungsrisiken eingegangen werden, um eine Förderung von besonders bedeutsamen Stadtentwicklungsprojekten mit großer Gemeinwohlwirkung anzustoßen.
- Aufgrund ihres revolvingierenden Charakters können die Mittel des Fonds auch zur Kofinanzierung von zukünftig dem Bundesland zugewiesenen EFRE-Mitteln dienen.
- Einlage von sonstigem außerhalb der EFRE-Regularien stehendem Kapital kann auch für Projekte eingesetzt werden, die ansonsten nicht förderfähig sind. Dies erweitert das Einsatzspektrum des Fonds erheblich. So kann der Fonds auch wichtige Projekte fördern, in denen der förderfähige Teil über EFRE-Mittel und deren Kofinanzierung und ein nicht förderfähiger Teil über die

sonstigen Kapitaleinlagen finanziert werden. Dies eröffnet die Förderung von Mischnutzungsprojekten mit Anteilen an z.B. Wohnnutzung.

- Eine bewilligte Stadtentwicklungsfonds-Förderung kann für ein Projekt positive Stimulanz sein und für private Partner der Stadtentwicklung zu gesteigerter Kreditwürdigkeit und zu einem Bedeutungsgewinn des Projekts führen.
- EFRE-Mittel und ihre Kofinanzierung können bis Ende 2015 auch zur Finanzierung des Fondsmanagements eingesetzt werden, was bei der finanziellen Kompensation der Vorleistungen (Projektprüfungs- und -auswahlprozess) hilfreich ist. Danach ist dieses Vorgehen nicht mehr möglich, da aufgrund der Nachweispflichten bis zu diesem Datum alle diese Mittel investiert sein müssen.

Risiken:

- Die Verwaltungsinfrastruktur ist überwiegend noch nicht auf den Einsatz eines Stadtentwicklungsfonds vorbereitet, die nötigen Kapazitäten für den veraltungstechnischen Ablauf können nur überschlägig eingeschätzt werden. Die Verortung des Fonds und seines Managements außerhalb des direkten Einflussbereiches des Landes als Kapitalgeber wird (überwiegend noch) kritisch gesehen.
- Die in den Fonds eingelegten EFRE-Mittel müssen gemeinsam mit den zugehörigen Kofinanzierungsmitteln bis Ende 2015 einmal in Projekte investiert worden sein; im Fonds gebundene und noch nicht verausgabte EFRE-Mittel können nicht mehr als Zuschüsse verausgabt werden.

Für die Erkundungs- und Implementationsstufe der Fondsgenese kann hinsichtlich der Erwartungshaltung der Akteure an den Mehrwert/die Vorteilhaftigkeit von Stadtentwicklungsfonds Folgendes festgehalten werden:

Die Förderaktivitäten eines Stadtentwicklungsfonds können Investitionen in stadtentwicklungspolitische Aktivitäten anstoßen. Dadurch können Hebelwirkungen erzielt werden, die die Höhe der eingesetzten Fördermittel um ein Vielfaches übersteigen. Im Gegensatz zur Vergabe von verlorenen Zuschüssen, bei der die öffentliche Hand faktisch nur zu Maßnahmenbeginn einen regulativen Einfluss auf ein Projekt hat, ermöglicht der Einsatz der JESSICA-Instrumente im Fall von Eigenkapital eine Einflussnahme im Sinne des Gemeinwohls bis hin zum Projektende. Zusätzlich kann sie sogar an den Projektgewinnen direkt beteiligt werden.

4.2.2.3. Akteursbezogene Mehrwerterwartungen an einen Stadtentwicklungsfonds

Aus Sicht der verschiedenen Akteure, die an der Umsetzung eines Stadtentwicklungsfonds beteiligt sind oder an dessen Förderung partizipieren, ergeben sich ganz

spezifische Nutzenaspekte. Je nach Ausgestaltung des Operationellen Programms des Bundeslandes⁹ kommen unterschiedliche Projekttypen für eine Förderung durch den Stadtentwicklungsfonds in Frage. In jedem Fall erweitert sich das Spektrum der möglichen Projektfinanzierungsangebote erheblich. Zur bisherigen rein öffentlichen, rein privaten oder zur öffentlich bezuschussten privaten Projektfinanzierung treten weitere Optionen: Durch den Stadtentwicklungsfonds begleitete private Projektfinanzierungen, die gleichzeitig auch öffentlich bezuschusst werden können. Eine Übersicht zu den Vorteilen für die verschiedenen Beteiligten gibt Abbildung 30.

Für *private Projektträger*, die in den Genuss der Förderung durch den Stadtentwicklungsfonds kommen, ergeben sich eindeutige ökonomische Vorteile. Die Bereitstellung von Kapital aus einem Förderfonds erleichtert ihre Fremdkapitalaufnahme (Senkung der Markteintrittsbarriere) ganz maßgeblich. Außerdem lassen sich mit den neuen Instrumenten auch solche Projektbestandteile fördern, für die eine (verlorene) Zuwendungsförderung nicht sinnvoll ist. Außerdem signalisiert eine Dotation aus dem öffentlichen Förderfonds eine positive administrative und politische Grundhaltung gegenüber dem Projekt. Eine entsprechende Optimierung des Genehmigungsprozesses im Zeitverlauf dürfte dadurch wahrscheinlich sein, wodurch weitere Synergieeffekte entstehen.

Für die *öffentlichen Projektbeteiligten* schaffen die mittels eines Förderfonds erfolgreich überwundenen Marktbarrieren und kurzfristig in Gang gesetzten Projekte eine Signalwirkung und führen in der Konsequenz zu mehr Wirtschafts- und Investitionsdynamik im Stadtbezirk bzw. im Entwicklungsgebiet. Die Projekte strahlen als Leitinvestitionen der Stadtentwicklung ihre positive Wirkung in die Umgebung aus und können weitere Marktpartner einwerben. Mit dem Stadtentwicklungsfonds findet der Rentabilitätsgedanke im Weiteren auch direkten Eingang in das Fördergeschehen von Staatsbehörden. Im Ergebnis ist überdies eine Modifikation der Ausrichtung etablierter Förderprogramme ebenfalls möglich.

Für die *Finanzwirtschaft* sind im Besonderen die mit der Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds verbundenen Beratungsleistungen von Bedeutung. Klassische Betätigungsfelder, die im Zuge dieser Entwicklung einen Bedeutungszuwachs erfahren werden, sind die Erstellung von Projektwirtschaftsplänen für Förderanträge einerseits und die finanzwirtschaftliche Bewertung der Wirtschaftspläne andererseits. Durch die enge Zusammenarbeit zwischen dem fondsverwaltenden Bankinstitut und den zuständigen Ministerien des jeweiligen Bundeslandes kann die öffentliche Hand vom finanzierungsbezogenen Know-how direkt profitieren.

⁹ Soweit EFRE-/JESSICA-Mittel eingelegt werden.

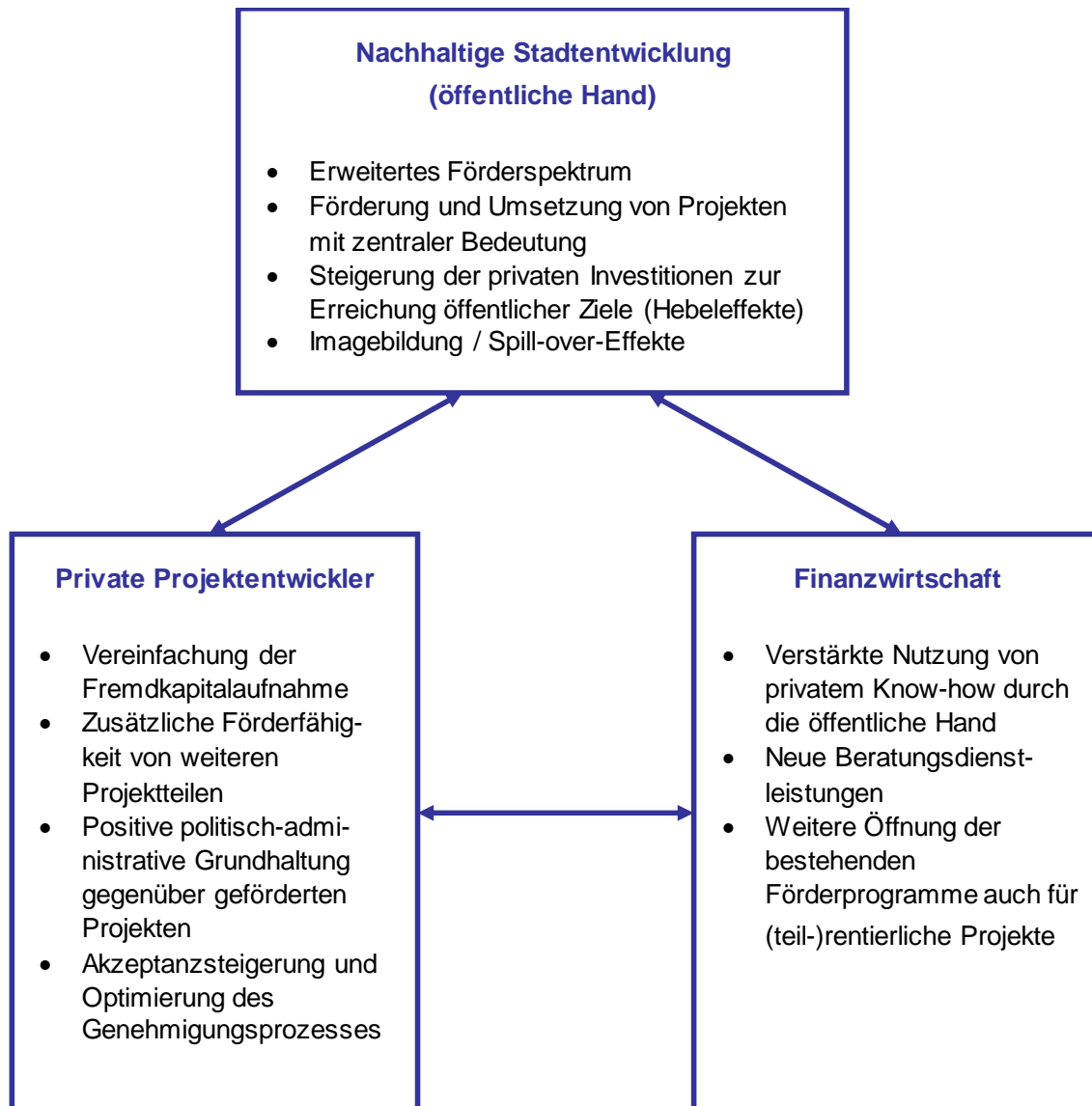


Abbildung 30: Vorteilsbetrachtung aus Sicht der unterschiedlichen Akteure

Quelle: EIB (2010): JESSICA-Machbarkeitsstudie Berlin, S.95.

4.2.2.4. Realisierter Mehrwert in der Erkundungs- und Implementationsstufe eines Stadtentwicklungsfonds

Stadtentwicklungsfonds müssen vergleichbar zu den klassischen Förderinstrumenten ebenfalls dem Nachhaltigkeitsprinzip entsprechen. Die gemeinwohlorientierten Zielsetzungen des Fonds sind Grundlage der Projektauswahl. Dementsprechend sollen die durch einen Stadtentwicklungsfonds geförderten Projekte u. a. dazu beitragen,

- Arbeitsplätze zu sichern und neue zu schaffen,

- das lokale Infrastruktur- und Dienstleistungsangebot zu stabilisieren und ggf. zu verbreitern,
- den Umweltschutz zu stärken und die Umweltqualität zu erhöhen,
- eine architektonisch-gestalterische Aufwertung zu erwirken,
- das soziale Gefüge zu stabilisieren und zu verbessern sowie
- die Mobilität von Wirtschaft und Bürgern intelligent, bezahlbar, sicher und umweltverträglich zu gewährleisten.

Auch wenn gut zwei Jahre nach Beginn des ExWoSt-Forschungsfelds erst ein einziges Projekt durch einen Stadtentwicklungsfonds gefördert wird und daher eine praktische Bewertung der Nachhaltigkeitswirkung des Förderinstruments in der Umsetzung nicht leistbar ist, so wird jedoch mit dem direkten Bezug aller in der Diskussion stehenden Stadtentwicklungsfonds (ob nun mit Verwendung von EFRE-Mitteln oder nicht) zu den Vorgaben einer integrierten Stadtentwicklung zumindest der theoretische Grundstein dafür gelegt, dass die praktische Umsetzung eigentlich nur nachhaltiges Agieren des Stadtentwicklungsfonds zulässt.

Aufgrund des wenig fortgeschrittenen Umsetzungsstands der Stadtentwicklungsfonds in Deutschland verbleiben die tatsächlich realisierten deutlich hinter den prognostizierten Vorteilen zurück. Ohne einen oder mehrere operative Stadtentwicklungsfonds ist es im Übrigen nicht möglich, experimentelle Erfahrungen zu sammeln und etwaig erforderliche Änderungen an der Fondskonstruktion vorzunehmen:

- Durch Revolvierung stehen zu einem späteren Zeitpunkt zusätzliche Mittel zur Verfügung (Verdopplung bei 50%-Kofinanzierungsrate): Bei der Verwendung von EFRE-Mitteln können diese nach Revolvierung wieder im Bereich der Stadtentwicklung eingesetzt werden, allerdings ohne den strengen Verwendungsvorschriften der EFRE-Verordnung zu unterliegen. Dies ist bislang nur in Brandenburg der Fall, wo nur 25% Kofinanzierung zur Bereitstellung von EFRE-Mitteln geleistet werden mussten.
- Verausgabung der Mittel erst bis Ende 2015 (n+2): Da die Einlage von EFRE-Mitteln samt zugehöriger Kofinanzierung in einen Stadtentwicklungsfonds bereits als Verausgabung gilt, fällt der im Operationellen Programm festgelegte Verausgabungszwang nach Jahrestanchen für diese Mittel weg. Sie müssen lediglich bis zum Zeitpunkt des Verwendungsnachweises (Schließung des Operationellen Programms zwei Jahre nach Ablauf der Förderperiode) gemäß den inhaltlichen Bestimmungen des Operationellen Programmes verausgabt sein. Dementsprechend hat im Falle von nicht verausgabten EFRE-Geldern

derzeit nur Brandenburg die Möglichkeit diese Mittel (zumindest bis 2015) im Fonds zu sichern. Allerdings hat der Stadtentwicklungsfonds Brandenburg trotzdem Probleme, das gesamte Fondskapital (EFRE-Mittel + Kofinanzierung) bis zu diesem Zeitpunkt zu verwenden, da auf Projektseite bislang kaum Nachfrage vorhanden ist. Andere Länder (wie z.B. das Saarland, das sich Ende 2009 gegen die kurzfristige Einrichtung eines Gemeindeentwicklungsfonds entschied) mussten bereits eingeplante EU-Fördermittel zurückführen, da sie nicht fristgerecht von Projekten abgerufen werden konnten.

- Mittelausgabe als Gradmesser für die nächste Förderperiode – Sicherung von zukünftigen Mittelzuweisungen: Vor dem Hintergrund der letzten Erweiterung der Europäischen Union wird sich der Schwerpunkt der Europäischen Strukturförderung in der neuen Programmperiode ab 2014 auf die neuen Mitgliedstaaten verschieben. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass die für Deutschland einzuplanenden Mittel deutlich geringer ausfallen werden als dies in der aktuellen Programmperiode der Fall ist.
- Unterstützung einer integrierten Stadtentwicklung (Fördervoraussetzung): Alle durch einen Stadtentwicklungsfonds geförderten Projekte müssen Teil eines integrierten Stadtentwicklungskonzeptes sein und tragen damit in ihrer Umsetzung zu dessen Realisierung bei. Dementsprechend kann Brandenburg in diesem Bereich durch die Förderung eines solchen Projektes bereits einen ersten Erfolg verbuchen. Hamburg und Nordrhein-Westfalen hatten in ihren auf der Betrachtung von realen Projekten basierenden Fondskonzeptionen ebenfalls die theoretischen Grundlagen gelegt. Trotz der bislang nicht erfolgten Implementierung der dortigen Stadtentwicklungsfonds ist ganz grundsätzlich hervorzuheben, dass die integrierte Stadtentwicklung auch Fördervoraussetzung nationaler Förderprogramme bildet (wie z.B. der Städtebauförderung) und zunehmend zum Umsetzungsprinzip wird. Insofern wäre es sachlogisch, mit einem Fonds auch ein integriertes Finanzierungsinstrument aufzulegen und einzusetzen.
- Nutzung von revolvierenden Fondsmitteln auch zur Kofinanzierung von weiteren EFRE-Geldern (nächste Förderperiode) möglich: Trotz Vorgabe aus der EFRE-Verordnung, die revolvierenden EFRE-Mittel samt zugehöriger Kofinanzierung im Rahmen der integrierten Stadtentwicklung erneut einsetzen zu müssen, ist es möglich, diese Gelder zur Kofinanzierung weiterer in den Stadtentwicklungsfonds einzulegender EFRE-Mittel (in der nächsten Förderperiode) zu verwenden (2. Revolvierung).

Aufgrund der zögerlichen Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds in Deutschland ist der tatsächliche realisierbare Mehrwert von Stadtentwicklungsfonds im Vergleich zu den theoretischen Möglichkeiten eher bescheiden:

Lediglich Brandenburg hat derzeit Chancen, die eingesetzten EFRE-Mittel bis zur Schließung des Operationellen Programms komplett zu verausgaben und keine Mittel an die EU zurückzahlen zu müssen und andererseits sich selbst eine gute „Ausgangsposition“ bei der Finanzplanung der nächsten Programmperiode zu verschaffen. Dann könnten in Brandenburg die revolvierenden Mittel des Stadtentwicklungsfonds zur Kofinanzierung der „neuen“ EFRE-Mittel eingesetzt werden. Aufgrund der schleppenden Nachfrage der angebotenen Förderinstrumente ist dies aber noch lange nicht sicher.

Als zentraler Mehrwert eines jeden umgesetzten Stadtentwicklungsfonds verbleibt die Tatsache, dass neben der Konzentration auf die Entwicklung von nachhaltigen Stadtentwicklungsprojekten nun auch die dafür eingesetzten Fördermittel nachhaltig (weil revolvierend) eingesetzt werden.

4.2.2.5. Tatsächlich festgestellte Hemmnisse während der Erkundungs- und Implementationsstufe eines Stadtentwicklungsfonds

Die nachfolgend skizzierten zentralen Gründe haben als tatsächliche oder vermutete Hemmnisse dazu beigetragen, dass in einigen der mit der Fondsentwicklung beschäftigten Bundesländer am Ende – gewissermaßen knapp vor der Implementation – sich die politische Entscheidungsebene gegen eine operative Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds ausgesprochen hat:

- *Hoher Verwaltungs- und Abrechnungsaufwand:* Die neuen Strukturen mit der „Zwischenschaltung“ eines Fondsmanagement in die Beziehung zwischen EFRE-Mittel-verwaltender Behörde und zu förderndem Projekt bedingen veränderte interne Verwaltungsabläufe ggfs. auch veränderte Verwaltungsstrukturen, da Entscheidungs- und Monitoringkompetenzen neu verteilt werden (müssen). Das Fondsmanagement soll möglichst unabhängig über die einzelnen Projektförderungen entscheiden und die korrekte Mittelverwendung auf Projektebene sicherstellen, gleichzeitig bleibt in diesem Punkt die EFRE-Mittel-verwaltende Behörde aber Letztverantwortliche gegenüber der Europäischen Union. Darüber hinaus setzt die Diskussion um die Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds und den Einsatz der neuen revolvierenden Förderinstrumente ein finanzwirtschaftliches Know-how vor allem auf der Seite der für die Mittelvergabe verantwortlichen Behörde voraus, das in der Regel nicht vorhanden ist. Der zusätzliche Verwaltungsaufwand im Zuge einer Umsetzung eines Stadtentwicklungsfonds ist dementsprechend auch einer der Haupt-

gründe, warum die meisten Länder von einer Realisierung zunächst Abstand genommen haben – und das obwohl die entwickelten Konzeption schon so „schlank“ wie möglich gestaltet wurden (z.B. Hamburg, Rheinland-Pfalz, Berlin).

- *Einschränkungen durch die EU-Strukturverordnungen:* Bereits in der bestehenden Zuschussförderung ist der Einsatz europäischer Strukturfondsmittel durch die EU-Regularien und die Operationellen Programme der Länder eingeschränkt. Dieselben Regularien sind auch bezüglich der Stadtentwicklungsfonds anzuwenden. Erst nach einmaliger Revolvierung der Fondsmittel dürfen in den Fonds eingelegte EFRE-Mittel und die dazugehörige Kofinanzierung in allen Bereichen der Integrierten Stadtentwicklung eingesetzt werden. Dementsprechend hatte sich beispielsweise auch Hamburg letztlich dazu entschieden, in den geplanten Stadtentwicklungsfonds zunächst keine EFRE-Mittel einzulegen – gleiches behielten/behalteten sich Rheinland-Pfalz und das Saarland ebenfalls vor.
- *Verausgabung muss bis Ende 2015 erfolgen:* Trotz der als Verausgabung der Mittel geltenden Einlage von EFRE-Mittel in einen Stadtentwicklungsfonds müssen diese doch letztlich bis zur Schließung des Operationellen Programms zwei Jahre nach Ende der Förderperiode auf Projektebene verwendet und deren verordnungskonformer Einsatz nachgewiesen sein. Dementsprechend wurde den Stadtentwicklungsfondskonzeptionen, die (zumindest) anfangs die Einlage von EFRE-Mittel in Betracht zogen, durch die lange Vorlaufzeit einer Fondsgründung sprichwörtlich die Zeit knapp (das Saarland verzichtete letztlich auf die Einlage von EFRE-Mittel, Rheinland-Pfalz verschob die mögliche Umsetzung eines Stadt- und Strukturentwicklungsfonds auf die nächste Programmperiode). Selbst der bereits Mitte 2009 umgesetzte Stadtentwicklungsfonds in Brandenburg kann die volle zumindest einmalige Verausgabung seiner Mittel bis Ende 2015 aufgrund fehlender Nachfrage aus heutiger Sicht (noch) nicht gewährleisten und läuft Gefahr, die eingesetzten EFRE-Mittel wieder rücküberweisen zu müssen.
- *Offene Rechtsfragen:* Der Start der JESSICA-Initiative ohne bis ins Vollzugsdetail ausgearbeitete rechtliche Vorgaben bezüglich der Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds haben sehr stark zur Zurückhaltung der öffentlichen Hand gegenüber der zügigen Realisierung eines Förderfonds beigetragen. Die letztmalig im September 2010 veröffentlichten Hinweise der Europäischen Kommission bezüglich der Interpretation der vorhandenen Rechtsvorschriften (COCOF-Notes) führten nicht selten auch aufgrund ihrer fehlenden Anpassung an spezielle nationale Vorschriften zu weiteren Verunsicherungen. In Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und Berlin hatte diese Unsicherheit meh-

rere zeitaufwändige Umstrukturierungen der Fondskonstruktion zur Folge. Für den operativ tätigen Stadtentwicklungsfonds Brandenburg stellt insbesondere die oben genannte COCOF-Note zur Verwendung von EFRE-Mitteln für Kapitaldienste des Fonds aufgrund ihres weiten Interpretationsspielraumes ein ernstzunehmendes Vollzugs- und Abrechnungsproblem dar.

- *Implementierung neuer Verwaltungsstrukturen notwendig:* Zusätzlich zum bereits angesprochenen Punkt, dass der Einsatz der neuen Förderinstrumenten durch den Stadtentwicklungsfonds neue Strukturen der Verwaltung erfordert, muss konstatiert werden, dass fehlende Personalressourcen in den öffentlichen Verwaltungen einen Engpass für Fondsgründungen darstellen können. Diese Probleme werden im späteren Tagesgeschäft des Fonds voraussichtlich fortbestehen.
- *JESSICA z. T. noch nicht in die Operationellen Programme aufgenommen:* Stadtentwicklungsfonds mit Einlage von EFRE-Mitteln können in dieser Periode teilweise nicht eingerichtet werden, weil die jeweiligen landesspezifischen Operationellen Programme diese Möglichkeit nicht zumindest offen halten. Dies verwundert auch nicht, da die Wahrnehmung der JESSICA-Initiative vielfach erst nach Erstellung der Operationellen Programme für die aktuelle Programmperiode erfolgte.
- *Keine Ausgabe der im SEF gebundenen Mittel als Zuschüsse:* Obwohl EFRE-Mittel gleichermaßen als Zuschüsse oder als Bürgschaft, Darlehen und Eigenkapital in der Projektförderung eingesetzt werden können und eine Kombination der revolvingenden Instrumente mit der Zuschussförderung durchaus erwünscht ist, kann der Einsatz der unterschiedlichen Instrumente nicht zentral vom Fondsmanagement gesteuert werden. Die Zuschussförderung liegt in der Kompetenz der EFRE-Mittel-verwaltenden Behörde in Abstimmung mit der jeweiligen betroffenen Fachbehörde, während das Fondsmanagement zwingend unabhängig von dieser agieren muss. Dadurch entsteht weiterer Verwaltungs- und Abstimmungsaufwand, der einer positiven politischen Grundhaltung gegenüber den neuen Förderinstrumenten nicht zuträglich ist.
- *Vorfinanzierung von EFRE und Kofinanzierungsanteil aus dem Landeshaushalt:* Auch wenn die Europäischen Fördermittel nicht von den Ländern aufgebracht werden müssen, so sind sie kurzfristig jedoch vorab „auszulegen“, bevor sie nach Anzeige der korrekten Verausgabung von der EU erstattet werden (Reimbursement-Prinzip). Dies stellt vor allem Länder mit defizitären Haushalten vor Umsetzungsprobleme, da in der Zeit zwischen der Auslage und der Refinanzierung diese Mittel als verzinsliche Kredite aufgenommen

werden müssen. Hier ist auch die durch die Grundgesetzänderung nunmehr einschlägige sogenannte Schuldenbremse zu beachten.

- *Kombination mit Mitteln der Städtebauförderung im Fonds bislang nicht möglich:* Trotz des gemeinsamen Ziels einer integrierten Stadtentwicklung erlaubt es das nationale Recht (gegenwärtig) nicht, Mittel der Städtebauförderung in einen Fonds einzulegen; neben der Verwaltungsvereinbarung machen auch Art. 104b GG, Haushaltsgesetz, Bundeshaushaltsordnung und BauGB einen Einsatz von Städtebaufördermitteln in Stadtentwicklungsfonds sehr schwierig. Dies führt zu Umsetzungshemmnissen in Bezug auf Stadtentwicklungsfonds, da in der Zuschussförderung häufig mit der Kombination EFRE+Städtebauförderung geplant wurde. Während EFRE-Mittel relativ einfach statt einer Verausgabung als Zuschüsse in einen Stadtentwicklungsfonds eingelegt werden können, ist dies bei der Städtebauförderung nach geltendem Recht nicht möglich. Dadurch können aber Städtebaufördermittel nicht mehr zur Kofinanzierung der EFRE-Mittel herangezogen werden, wodurch ein finanzieller Engpass entsteht.

Als tatsächliche Hemmnisse einer Fondsimplicitation sind während des Forschungszeitraumes festgestellt worden:

Die infolge allgemeiner Finanzmittelknappheit eingeschränkte Mobilisierung der nationalen Kofinanzierung ist der Hauptgrund für die Nichtumsetzung von durchaus tragfähigen Stadtentwicklungsfondskonzepten (Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Berlin, Saarland). Vor allem die nicht mögliche Nutzung der Städtebauförderung zur Kofinanzierung der EFRE-Mittel im Fonds auf der einen Seite und die Schuldenbremse auf der anderen Seite machen den Landesfinanzministerien große Schwierigkeiten „freie“ Mittel des Landes zur Einlage in den Fonds zu beschaffen. Da gleichzeitig attraktive Bundesprogramme zur Bewältigung der Wirtschaftskrise gestartet wurden, verschob sich die Ausgabepriorität sehr schnell weg von neuen (bislang in der Stadtentwicklung nicht erprobten) Finanzinstrumenten.

Darüber hinaus ist eine Grundskepsis der Verwaltungsbehörden gegenüber einem neuen Instrument, das gleichzeitig mehr Aufwand durch neue Strukturen und Einbindung privater Partner und weniger Entscheidungskompetenzen mit sich bringt, zwar durchaus verständlich, deutet aber auf der anderen Seite auch auf eine nur begrenzte Innovationsfreudigkeit der öffentlichen Verwaltung hin. Allerdings hat es möglicherweise deutschlandweit bislang an einer ausreichenden entsprechenden Öffentlichkeitsarbeit noch gefehlt.

4.3. Handlungsempfehlungen

Vor dem Hintergrund der in Kapitel 4.2 ausführlich vorgestellten Hemmnisse in der Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds in Deutschland sollen im abschließenden Kapitel Handlungsempfehlungen auf den verschiedenen Umsetzungsebenen gegeben werden. Zielsetzung ist es hierbei, die JESSICA-Idee auch in Deutschland umzusetzen.

4.3.1. Empfehlungen auf der operationellen Ebene der Modellvorhaben zur Unterstützung des Implementierungsprozesses

Wie der für die Bundesebene vorgesehene KfW-Fonds sollen auch alle anderen ExWoSt-Modellvorhaben über eine Förderbank implementiert werden. Wie Abbildung 31 (siehe „Weg 2“) indes zeigt, ist dies nur *ein* möglicher Weg zur Umsetzung der JESSICA-Initiative.

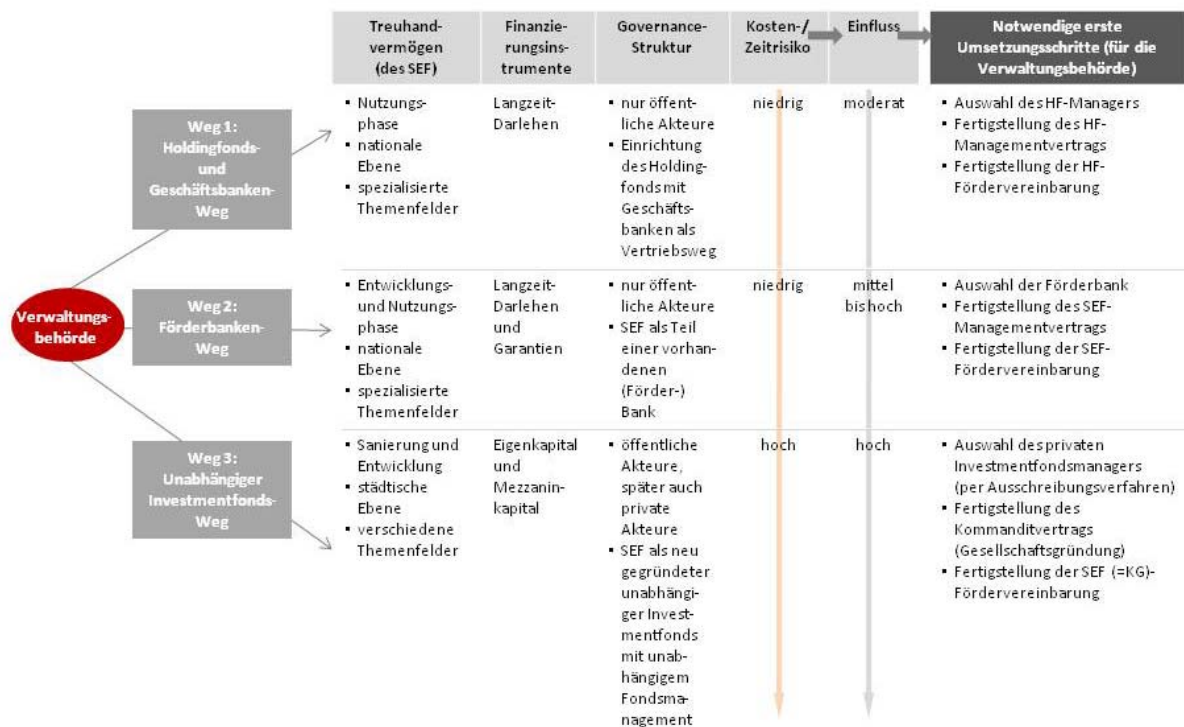


Abbildung 31: Implementierungswege für die JESSICA-Initiative

Quelle: Kreuz/Nadler (2010): S.68.

Der von den ExWoSt-Modellvorhaben beschrittene Weg hat seine Ursache in der bereits vorgestellten Handlungslogik der beteiligten Fondsakteure. Grundgedanke war hierbei, mit relativ geringem Aufwand, bekannten Finanzinstrumenten (nur Darlehen), bekannten Fondspartnern (nur öffentliche, eng verbundene Akteure) und ähnlichen Förderprojekten (besonders im Brachflächenbereich) Stadtentwicklungsfonds zu

entwickeln. Im Gegensatz dazu prüft die KfW die Gründung eines Eigenkapitalfonds ohne Verwendung von EFRE-Mitteln.

Für eine erfolgreiche Fondsimpementierung müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein, die von den öffentlichen Akteuren in den Ländern sichergestellt werden müssen:

1. Erfolgt eine Beschränkung auf rein öffentliches Fondskapital, so müssen für die Starteinlage in den Fonds die Kapitalquellen auf europäischer und nationaler Ebene im Volumen definiert und per Haushaltsansatz auch verfügbar sein. Hierbei ist es nicht alleine ausreichend das mögliche EFRE-(Rest)Volumen zu beziffern, vielmehr muss rechtzeitig auch die notwendige Kofinanzierung explizit definiert sein. Ansonsten wächst die Gefahr des Ausscheidens der Förderbank aufgrund zu geringer oder verzögerter Mittelbereitstellungen. Mit Ausnahme von Brandenburg ist diese nicht erfüllte Rahmenbedingung in allen Modellvorhaben zu beobachten gewesen. Auch außerhalb des ExWoSt-Forschungsprogramms ist bei den Fondsvorhaben in Berlin und Saarland diese Grundvoraussetzung bis heute nicht gegeben. Im laufenden Implementierungsprozess lässt sich dieses Kernproblem aber nicht mehr lösen, wenn nicht vorab verbindliche Vorgaben getroffen wurden.
2. Auf der Ebene der Verwaltungsbehörden und Ministerien muss akzeptiert werden, dass diese Mittel auch tatsächlich an die Förderbank verausgabt werden und damit nicht mehr im Hoheitsbereich der Behörden liegen. Es ist vielmehr dann Sache des Fondsmanagements, sich um die gesamten Projektfinanzierungen und Rückflüsse zu kümmern. Hierfür haben diese Banken auch ein erhebliches einzubringendes Know-how. In einigen Modellvorhaben herrscht die Auffassung vor, dass man dies auch innerhalb der Verwaltungsbehörden und Ministerien selbst realisieren kann. Dies entspricht weder den Vorgaben des KWG noch denjenigen der JESSICA-Initiative. Hier muss ein Umdenken der Akteure vor allem im Bereich der nicht wirtschaftsnahen Behörden und Ministerien einsetzen. Andere Förderbereiche, wie beispielsweise die KMU-Finanzierung über JEREMIE-Fonds, zeigen auch in Deutschland positive Wirkungen.
3. Um einen „Mehrwert“ dieser Finanzierungsprodukte (niedrig verzinste Investitionskredite) dauerhaft aus den Stadtentwicklungsfonds zu erzeugen, müssen sehr niedrige Managementkosten erreicht werden. Ansonsten sind JESSICA-ferne Finanzierungen (z.B. Kommunalfinanzierungen) günstiger, womit der Fonds einen Wettbewerbsnachteil hätte. Die größten Kostenfaktoren für das Fondsmanagement sind der eigene Verwaltungsaufwand sowie die Refinanzierungskosten insbesondere für Kofinanzierungen. Der Grundansatz muss

hier sein, soviel wie möglich unverzinstes öffentliches Kapital aus europäischen und/oder nationalen Quellen einzusetzen, um den Kreditzinssatz niedrig gestalten zu können. Umgekehrt ermöglicht eine hohe private Beteiligung nur geringe Zinsabschläge. Auch sind hohe Eigenbeteiligungen der Förderbanken, die aufgrund der Eigenkapitalanforderungen mehr Refinanzierungskosten erfordern, hier nicht möglich. Damit wächst die Bedeutung der Ausführungen zu Punkt 1. Gleichzeitig sind aber auch keine hohen Vergütungen für die Verwaltungskosten möglich. Diese müssen stark limitiert werden (auf ein Niveau von max. 1% des Fondsvolumens). Somit wächst die Bedeutung eines staatlichen Mindestfondsanteils. Stadtentwicklungsfonds können dabei speziell für die Förderbanken ein wichtiges Zukunftsfeld sein, insbesondere wenn auf europäischer Ebene in der kommenden Förderperiode revolvingende Finanzierungsinstrumente an Bedeutung gewinnen werden. Hier kann der Bankenpartner bereits jetzt effiziente Prozessstrukturen (auch und gerade im Bereich der Berichterstattung und Rechnungslegung) aufbauen.

4. Die Steuerung des Fondsmanagements erfolgt nach der Starteinlage über regelmäßige Berichterstattung an die Verwaltungsbehörde, ggf. kann dies durch eine Beiratsstruktur ergänzt werden. Dieser Investitionsbeirat (aus ministeriellen und Behördenvertretern) kann das Fondsmanagement z.B. bei der Identifikation aus öffentlicher Sicht besonders relevanter Stadtentwicklungsprojekte zielführend unterstützen. Förderbanken benötigen aber auch zusätzliches Finanzierungs-Know-how, da sie bislang nicht die sehr komplexen, langfristigen, risikoreichen und großvolumigen integrierten Stadtentwicklungsprojekte gefördert haben. Zur weiteren Unterstützung bietet es sich deshalb an, systematisch externe Projektgutachter heranzuziehen, die die Kreditsachbearbeiter im Hinblick auf die Machbarkeits-, Risiko- und Wirkungsanalyse unterstützen können. Das Modellvorhaben in Brandenburg ist u. U. ein Hinweis darauf, dass ein Fehlen dieser Institutionen (Beirat/Projektgutachter) den Umsetzungsprozess der Projektfinanzierung zeitlich behindern kann; denn die Projektgutachter können z.B. auch die Vermarktung im Land/in der Region und Kommunen vortreiben. Sie können auch Teil des Investitionsbeirates sein, um auch in den landesweiten Umsetzungsprozess eingebunden zu sein.
5. Ein wesentlicher Punkt ist die Frage, wer die Finanzierungsentscheidungen zu treffen hat. Grundsätzlich ist hier zu konstatieren: der Fondseigentümer. Angesichts der vorgestellten Kapitalquellen müsste man jedoch schlussfolgern: die Verwaltungsbehörde bzw. Ministerien, die die Mittel bereitstellen. Dies würde indes allen angesprochenen Aspekten und Bewertungen widersprechen. Um ein unabhängiges Fondsmanagement sicherzustellen und das genannte Know-how der Bankenpartner uneingeschränkt nutzen zu können, müssen sie die letzte Finanzierungsentscheidung haben. Um dies zu realisie-

ren, empfiehlt es sich, die Fondsmittel der Bank als Zuwendung bereitzustellen (Bank = Fondseigentümer) oder ein Treuhandvermögen einzurichten. Letzteres erzeugt indes wiederum zusätzlichen Verwaltungsaufwand, weswegen der erste Weg empfohlen wird. Die Bank richtet dann in ihrem eigenen Vermögen einen gesonderten Rechnungskreislauf ein, womit sie jederzeit eine Rechnungslegung und Berichterstattung gegenüber der Verwaltungsbehörde realisieren kann. Der Umfang der Berichtspflichten wird vorab ebenso wie die gesamte Geschäftsstrategie (zu den Elementen siehe Kapitel 2) durch die Behörden und Ministerien definiert. Ihnen kommt dann „nur“ eine Überwachungsfunktion, aber nicht mehr eine Entscheidungsfunktion zu. Eine Beratungsfunktion können wie im vorangegangenen Punkt dargestellt Beiräte/Gutachter erfüllen. Diese klare Aufgabenteilung muss allen Akteuren bewusst sein und auch von Ihnen letztlich akzeptiert werden.

6. Eine letzte aber zentrale Bedingung für den Fondserfolg ist eine ausreichende Nachfrage nach den von dem Stadtentwicklungsfonds angebotenen Finanzierungen. Nachdem von der Fondsorganisation aber auch von den Kapitalgebern der Kreis der beteiligten Akteure sehr klein gehalten wurde, sollte der Projekt- und damit der Empfängerkreis sehr groß gehalten werden. Das Beispiel Brandenburgs zeigt, wie schwierig sich der Fondsabsatz gestalten kann, wenn man sich nur auf Kommunen als Darlehensnehmer beschränkt. Begründet ist dies durch (kostengünstigere) Alternativfinanzierungen, Überschuldung und/oder fehlende (teil)rentierliche Projekte. Neben öffentlichen Entwicklungsgesellschaften bieten sich vor allem private Investoren und Entwickler als Finanzierungsempfänger an. Begründet ist dies in ihrem eigenen hohen Finanzierungsanteil (auf Projektebene), ihrem Know-how im Projektmanagement aber auch in ihren höheren sonstigen Finanzierungskosten. Hier würde ein Stadtentwicklungsfonds einen echten finanzwirtschaftlichen Mehrwert gewährleisten. Auch dies muss indes unmittelbar bei der Fondsimpementierung beachtet werden.

Die Umsetzung dieser vorgestellten Prozessstrukturen ist die klare Handlungsempfehlung an die operationellen Ebenen der ExWoSt-Modellvorhaben.

4.3.2. Empfehlungen auf der Bundesebene zur Optimierung der Rahmenbedingungen von Stadtentwicklungsfonds

Auf der Bundesebene kann es nicht darum gehen, operative Detailausgestaltungen von Stadtentwicklungsfonds in Deutschland zu regulieren oder gar vorzugeben. Auch die direkte Mittelbereitstellung in Landesfonds erscheint nicht zielfördernd. Vielmehr könnte die Bundesregierung Stadtentwicklungsfonds indirekt fördern, indem sie die

Marktbedingungen und *bundesweite Akzeptanz* durch die folgenden Maßnahmen verbessert:

1. Wie ausgeführt, konzentrieren sich die deutschen Implementierungsansätze auf die Nutzung rein öffentlichen Fondskapitals. Neben verfügbaren EFRE-Mitteln wollen einige Modellvorhaben auch nationale Fördermittel zur Unterstützung des Städtebaus in Fonds einsetzen. Der Bund lehnt dies jedoch unter anderem mit Hinweis auf die oben genannten rechtlichen Probleme ab. Ein klares öffentliches Bekenntnis der Bundespolitik zu revolvingierenden Finanzierungsinstrumenten auch in der Stadtentwicklung verbunden mit einer entsprechenden Bereitstellung von Mitteln könnte eine starke Impulswirkung bei den landes- und kommunalpolitischen Akteuren erzeugen.
2. Eine noch stärkere Wirkung könnte erzielt werden, wenn die Bundesregierung einen nationalen Stadtentwicklungsfonds, wie er von der KfW geplant wird, unterstützen würde. Der von der KfW geplante Fonds auf Bundesebene könnte als *Kooperationspartner* der diversen Länderfonds auftreten. Auf diese Weise könnte das Angebot zinsvergünstigter Darlehen aus Stadtentwicklungsfonds auf Länderebene mit einer Eigenkapitalbeteiligung des KfW-Fonds auf Bundesebene kombiniert werden. Die Voraussetzung für eine derartige Kombination verschiedener Fondsmodelle auf Bundes- und Länderebene wäre eine frühzeitige Abstimmung der potenziellen Fondsmanager bezüglich der finanzwirtschaftlichen und stadtentwicklungspolitischen Anforderungen an konkrete Projekte. Diese Anforderungskriterien müssten einheitlich gestaltet sein, damit eine reibungslose Projektfinanzierung aus beiden Fondsmodellen Wirklichkeit werden könnte. Dies stellt zwar eine herausfordernde Aufgabe dar, würde aber Komplementärfinanzierungen verschiedener Fonds ermöglichen. Damit würde sich die Finanzierungslücke für die privaten Investoren weiter verringern. Des Weiteren könnte sich aufgrund der bundesweiten Präsenz und des bestehenden Netzwerkes der KfW unweigerlich auch eine wesentlich breitere, schnellere und erfolgreichere Vermarktung der Fondsprodukte in Deutschland ergeben.
3. Gerade auf der nationalen Ebene könnte ein Fonds weitere Vorteile nutzbar machen. Zu nennen sind hier Kapitalbeteiligungen am Fonds durch nationale oder multinationale Finanzinstitute (z. B. die EIB und die CEB), Stiftungen (z.B. die Otto-Stiftung) und Pensionskassen sowie nachhaltige Finanzinvestoren (z.B. SRI-Fonds). Für diese großvolumigen Kapitalanleger wäre ein Einstieg in einen kleinen, regionalen oder städtischen Fonds oftmals aufgrund der Anlagegrenzen aber auch der fehlenden Diversifizierung nicht sinnvoll.

4. Schließlich könnte der Bund auch seine im Eigenbesitz stehenden Flächen aktiv in die Realisierung und Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten mit einbringen. Die großen bundeseigenen Flächenbestandshalter, die Deutsche Bahn (DB Services Immobilien) aber auch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BIMA) könnten dauerhaft Partner für einen bundesweiten Stadtentwicklungsfonds sein. In vielen integrierten Stadtentwicklungskonzepten spielen gerade die Flächen dieser beiden Unternehmen eine herausragende Rolle. Anstatt diese vor der Entwicklung an Private zu veräußern, könnten sie über einen Stadtentwicklungsfonds als Eigenkapital bereitgestellt werden, woraus dauerhaft entsprechende Rückflüsse realisiert werden könnten.
5. Schließlich sollte auf nationaler Ebene dauerhaft auch ein Informationszentrum für Fondsfinanzierungen etabliert werden. Um die Förderinnovation wirklich flächendeckend auf kommunaler Ebene in Deutschland zu verankern, erscheint es zwingend erforderlich, kontinuierlich die Akteure in den Planungsbehörden ebenso wie in der Privatwirtschaft zu informieren und zu beraten. Ein derartiges Zentrum könnte über Informationsveranstaltungen, Konferenzen und Workshops die Akteure „schulen“ und in konkreten Projektsituationen beraten. Ziel müsste es hier sein, den Projektantrag an den Fonds in standardisierter Form „vorzubereiten“, um die Fondsmanagementkosten für Fonds auf Bundes- und Länderebene zu reduzieren. Auch von der wissenschaftlichen Seite könnten die Fonds und Projektfinanzierungen begleitet werden, um einerseits „Best-practice“-Fallbeispiele aber auch Ex-post-Wirkungsanalysen zu realisieren und publizieren. Um hier dauerhaft Skaleneffekte nutzen zu können, sollte nur ein nationales Kompetenzzentrum eingerichtet werden. Es kann dann von allen Fonds in Deutschland genutzt werden.

Die Umsetzung der vorstehenden Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Marktbedingungen würde voraussichtlich eine hohe Akzeptanz von Stadtentwicklungsfonds auch in Deutschland sichern. Dies rechtfertigt einen gewissen Förderaufwand zur Implementierung der vorgeschlagenen Maßnahmen.

5. AUSBLICK

Stadtentwicklungsfonds unterliegen derzeit nicht einem sehr dynamischen Prozess, dessen Ende und Resultate zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht absehbar sind. Bereits jetzt ist erkennbar, dass außerhalb Deutschlands der Prozess wesentlich großvolumiger und schneller abläuft. Um diese inzwischen eingetretene zeitliche Verzögerung in der Einführung revolvierender Finanzierungsinstrumente in Deutschland nicht noch größer werden zu lassen, müssen die Akteure sowohl auf der Länderebene als auch auf der Bundesebene ihre Strategien kritisch reflektieren und anpassen. Die vorliegenden Handlungsempfehlungen geben hierzu eine erste Hilfestellung. Sie können indes Erfahrungen in der Umsetzung innovativer Instrumente für die Stadtentwicklung nicht ersetzen. Was die Konzeptentwicklung angeht, war und ist Deutschland ein Vorreiter und könnte auf ein erhebliches Know-how zurückgreifen. Dies zeigt auch der erreichte Entwicklungsstand der integrierten Stadtentwicklungskonzepte, der in dieser inhaltlichen Tiefe und Ausprägtheit in kaum einem anderen europäischen Mitgliedstaat zu finden ist. Was die praktische Umsetzung der Fondsidee angeht, könnte Deutschland Erfahrungen aus Europa für sich nutzen. Dazu bedarf indes der Bereitschaft auf Seiten der öffentlichen Akteure, Stadtentwicklungsfonds auch tatsächlich in ihren Ländern, Regionen und Städten erstmalig anzuwenden. Es bleibt zu hoffen, dass die Akzeptanz wächst und weitere Mittel zum Fondsaufbau noch 2011 bereitgestellt werden. Nur dann können im Hinblick auf die kommende europäische Förderperiode wichtige Erfahrungen mit diesen Fondsinstrumenten auch in der deutschen Stadtentwicklung gesammelt werden.

ANHANG 1: FORSCHUNGSFELDDOKUMENTATION

Adam, Brigitte (2010): Integrierte Stadtentwicklung – politischer Forderung und Praxis, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4.2010, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.

BBR (Hrsg.) (2001): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/2001, Bonn.

BMVBS und BBR (Hrsg.) (2004a): 3Stadt2 – Neue Kooperationen in der Stadtentwicklung, ExWoSt-Informationen, Heft 24/6, Berlin/Bonn.

BMVBS und BBR (Hrsg.) (2004b): Potenziale für eine Flächenkreislaufwirtschaft (Expertise), Berlin/Bonn.

BMVBS und BBSR (Hrsg.) (2009): Stadtentwicklungsfonds in Europa – Ideen zur Umsetzung der JESSICA-Initiative, BBSR-Online-Publikation 02/2009.

BMVBS (2007) (Hrsg.): Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Expertengruppe über die Kreditfinanzierung der Entwicklung von nachhaltigen Städten und Gemeinden durch die Europäische Investitionsbank (EIB).

Bukowski, Anja, Opitz, Stephan (2006): Innovativer Einsatz von Strukturfondsmitteln über Fondslösungen – Ein Instrument von Stadtentwicklungsvorhaben. In: Neue Wege zur Stärkung der lokalen Wirtschaft. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.). Werkstatt Praxis, Heft 45, S. 46, Bonn.

Dastig, Martin (2007): Berlin setzt erstmals EU-Strukturfondsmittel in revolving Fonds ein. In: Die Wohnungswirtschaft, Schwerpunkt „Stadtentwicklungsfonds“, Heft 11, S. 14–15, Hamburg.

Dastig, Martin (2008): Auflage und Management von Fonds mit EU-Strukturfondsmitteln. In: Keuper, Frank; Puchta, Dieter (Hrsg.): Strategisches Management in Förderbanken – Geschäftsmodelle, Konzepte, Instrumente, S. 199–217, Wiesbaden.

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (Hrsg.) (2008): Förderung der integrierten Stadtentwicklung durch die deutschen und österreichischen EU-Strukturfondsprogramme, Berlin.

Eckart, Wolfgang; Reimold, Iris (2007): Bundesbauministerium will Fördermittel der JESSICA-Initiative der EU nutzen. In: Die Wohnungswirtschaft, Schwerpunkt „Stadtentwicklungsfonds“ Nr. 11/2007, Hammonia Verlag, Hamburg, S. 10–12.

Eltges, Markus; Hamann, Corinna (2010): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt: Wo steht Europa?, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4.2010, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn, S. 303–311).

Europäische Investitionsbank (EIB) (2005): A joint approach to the financing of urban development and social housing for the programming period 2007–2013.

Europäische Investitionsbank (EIB) (Hrsg.) (2007a): Jessica Preliminary Evaluation Study.

Europäische Investitionsbank (EIB) (Hrsg.) (2007b): Financing Investment in Sustainable Cities and Communities in Europe – the Role of the EIB, London.

Europäische Investitionsbank (EIB) (2008): Jessica: Eine neue Art, EU-Mittel zur Förderung von nachhaltigen Investitionen und Wachstum in städtischen Gebieten einzusetzen.

Europäische Investitionsbank (EIB) (Hrsg.): JESSICA-Evaluierungsstudien in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten (erhältlich unter: www.eib.org/jessica):

- Afi Consultores de las Administraciones Públicas: Implementation of JESSICA in Andalusia – Evaluation Study, 2009.
- ARUP Int. Ltd. Sp.z.o.o.: JESSICA Evaluation Study South Poland, 2009.
- ARUP Int. Ltd. Sp.z.o.o.: JESSICA Evaluation Study West Poland, 2009.
- A.ST. Steinebach Angewandte Stadtforschung GmbH: JESSICA-Machbarkeitsstudie Berlin, 2010.
- Bodenbach, Bernd; Hildebrand, Bernhard; Neißer, Ursula-Beate. Einführung von JESSICA in Berlin. Aussichten und Möglichkeiten am Beispiel des Projekts Molkenmarkt und Klosterviertel. Frankfurt am Main 2008.
- Calafati, A.: Sustainable Urban Development in the Marche Region, 2009.
- CERTeT, Bocconi Universität Mailand, Finint: Preparatory Study on the application of JESSICA in the Apulia Region, 2010.
- City Consulting Institute Sp.z.o.o.: JESSICA Evaluation Study for Silesia, o.D.
- Clifford Chance S.L.: Possible Legal Forms of UDFs in Spain – Evaluation Study, 2008.

- Contera: Supplementary Study on the Implementation of the JESSICA financial instrument in Moravia-Silesia, 2010.
- Deloitte: Scoping the use of JESSICA in London, 2008.
- Deloitte: JESSICA Evaluation Study Portugal, 2009.
- Deloitte: JESSICA Preliminary Study for Bulgaria, 2009.
- Deloitte, A.L.A. Planning Partnership: JESSICA Evaluation Study for Cyprus, 2009.
- Deloitte, LLPO: JESSICA Legal Study for Cyprus, 2009.
- DLA Piper: Verwendung von EFRE-Mitteln im Rahmen von JESSICA-Fonds. Themenpapier zum rechtlichen Umfeld, 2010.
- DTZ Greece S.A.: JESSICA Evaluation Study for Greece, 2009.
- DTZ Zadelhoff Tie Leung GmbH, Einführung von JESSICA in Berlin – Ausichten und Möglichkeiten am Beispiel des Projekts Molkenmarkt und Klosterviertel, 2008.
- eCBA s.r.o.: JESSICA Evaluation Study for the South East Cohesion Region, Czech Republic, 2010.
- Ecorys: JESSICA Evaluation Study for the Netherlands, 2010.
- Ecosfera S.p.A: Incorporating JESSICA Instruments into the Operational Programme (OP) for the Marche Region, 2009.
- Ecosfera S.p.A; Sercam s.r.l.; EIB: Implementing JESSICA in Italy – Follow-up Study, 2008.
- Ernst & Young: JESSICA Evaluation Study for the North East Cohesion Region, Czech Republic, 2010.
- Ernst & Young Oy: JESSICA in Western Finland – Evaluation Study, 2009.
- ESTEP: Evaluation Study Lithuania, 2009.
- ESTEP: JESSICA Instruments for Energy Efficiency in Lithuania, 2009.
- ETT: JESSICA Evaluation Study for Galicia, 2010.

- Euroconsultants, EPTA: JESSICA Instruments for Solid Waste Management in Greece, 2010.
- Eversheds, Bonn Schmidt Stechen, CBRE: JESSICA Evaluation Study for Luxembourg, 2010.
- Eversheds; King Sturge LLP: JESSICA Preliminary Study for Wales, 2008.
- FIRU mbH: JESSICA Evaluation Study Hamburg, 2009.
- FIRU mbH, Prof. Nadler, DLA Piper: JESSICA Evaluation Study Saarland 2010.
- IDEA Consult: JESSICA Evaluation Study Flanders, 2009.
- Institut Destrée, IDEA Consult: Etude d'évaluation – mise en œuvre des instruments JESSICA en Wallonie, 2009.
- King Sturge LLP: JESSICA Evaluation Study for the North West Region (UK), 2009.
- Navigant: JESSICA Evaluation Study for the North East Region (UK), 2010.
- Ove Arup & Partners Int. Ltd. Sp.z.o.o: JESSICA Evaluation Study for Pomerania, 2010.
- Picco, Cristina; Prometeia S.p.A; EIB: Evaluation Study – Implementation of JESSICA in the Liguria Region – Synthesis Final Report, 2009.
- PriceWaterhouseCoopers: Implementation of the JESSICA Financial Instrument in Moravia-Silesia (Czech Republic), 2009.
- PriceWaterhouseCoopers: JESSICA Evaluation Study for Sweden, 2009.
- Prof. Nadler: JESSICA Evaluation Study North Rhine-Westphalia, 2010.
- Remaco SA: JESSICA Instruments for Energy Efficiency in Greece, 2010.
- Renaissance Urbaine; EIB: JESSICA in France, 2008.
- Sérvulo & Associados RL, Study on the legal implementation of JESSICA in Portugal, 2009.
- SINLOC S.p.A: JESSICA Evaluation Study in the Abruzzo Region, 2010.

- SINLOC S.p.A; Generaldirektion für wirtschaftliche Entwicklung der Region Toskana; EIB: Preparatory Study for JESSICA in Tuscany, 2009.
- WKB: Analysis of Legal Conditions for the Implementation of the JESSICA Initiative in Poland, 2008.

Europäische Union (2010): JESSICA 4 Cities. How cities can make the most from Urban Development Funds, Urbact II, Final Report, Brüssel.

Held, Tobias; Jakubowski, Peter (2009): JESSICA und Stadtentwicklungsfonds – Neue Aufgaben für alte Landesentwicklungsgesellschaften? In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 1, S. 69–78.

Jakubowski, Peter (2007a): Stadtentwicklungsfonds. In: BundesBauBlatt (BBB), Nr. 3/2007, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin, S. 14–18.

Jakubowski, Peter (2007b): Wachsende Bedeutung der Europäischen Investitionsbank und der deutschen Förderbanken für eine nachhaltige Stadtentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung, Nr. 4/2007, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn, S. 217–224.

Jakubowski, Peter (2007c): Stadtentwicklungsfonds im Sinne der JESSICA-Initiative – Idee und Organisation. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.). Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9, S. 579–589, Bonn.

Jakubowski, Peter (2007d). Idee der Stadtentwicklungsfonds und der britische Fonds „blueprint“. In: Die Wohnungswirtschaft, Schwerpunkt „Stadtentwicklungsfonds“ Nr. 11/2007, Hammonia Verlag, Hamburg, S. 8–10.

Jakubowski, Peter (2008). JESSICA und Stadtentwicklungsfonds. In: Demokratische Gemeinde, Monatszeitschrift für Kommunalpolitik 9/2008, Berliner vorwärts Verlag, Berlin, S.30–31.

Jakubowski, Peter (2009a): JESSICA und die Erprobung von Stadtentwicklungsfonds in Deutschland. In: Taschenbuch für den Wohnungswirt, S. 311–327.

Jakubowski, Peter (2009b): Potenziale der JESSICA-Initiative für deutsche Stadtentwicklungsfonds – Neue Finanzierungsinstrumente für eine nachhaltige Stadtentwicklung. In: RaumPlanung (142), Heft 2, S. 21-26.

Jakubowski, Peter; Kreuz, Claudia; Nadler, Michael (2010): JESSICA und Stadtentwicklungsfonds in Europa – neue Impulse für das Flächenrecycling? In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1, S. 61–75, Bonn.

Kolivas, Georges (2007): JESSICA: Developing New European Instruments for Sustainable Urban Development. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.). Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9, S. 563–571, Bonn.

Kreditanstalt für Wiederaufbau (Hrsg.) (2006): KfW-Papier zur Stadtentwicklung mit Vorschlägen für Stadtentwicklungsfonds: Diagnose, Bewertung und Vorschläge für neue Förderansätze, Frankfurt.

Kreuz, Claudia./Nadler, Michael (2010): JESSICA – UDF Typologies and Governance Structures in the context of JESSICA implementation, hrsg. von Europäische Investitionsbank (EIB) und Europäische Kommission:, Brüssel, Luxemburg.

Lessmann, Christian; Ragnitz, Joachim; Schirwitz, Beate; Thum, Marcel (2008): Revolvierende Fonds als Instrument zur Neuausrichtung der Förderpolitik. In: ifo Dresden, Studien 44, Dresden.

Linne, Martin; Ferber, Uwe; Heyer, Rolf (2007): Fondslösungen in der Flächenkreislaufwirtschaft. Vorbereitung des Kommunalen Grundstücksfonds Duisburg (Nord). In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.). Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9, S. 597–602, Bonn.

Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz (ISM) (2009): Kommunale Förderbilanz 2003-2008, S.24ff., Mainz.

Nadler, Michael (2007): (Innen-)Stadtentwicklungsfonds – Public Private Partnerships im Spannungsfeld zwischen Immobilienbestandsentwicklung und Stadterneuerung, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), Heft: 4, 2007, Vol. 30, S. 414–436.

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) (Hrsg.) (2009): Potenzialanalyse zur Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds für die Region Hannover im Rahmen der JESSICA-Initiative. Hannover.

Oster, Rudolf (2001): Sonderfinanzierung – Einsatz von Derivaten bei kommunalen Gebietskörperschaften, Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz, Beilage 3 zu Heft 4.2001, Mainz.

Plöhn, Christian; Jacob Andreas (2010): JESSICA in Deutschland – erste Stadtentwicklungsfonds vor der Umsetzung, DW – Die Wohnungswirtschaft, 11/2010, S. 24–26.

PriceWaterhouseCoopers (Hrsg.) (2010): JESSICA – Holding Fund Handbook, hrsg. von Europäische Investitionsbank (EIB) und Europäische Kommission, Brüssel, Luxemburg.

Puchta, Dieter; Dastig, Martin (2008): Berliner Standortbedingungen im Wandel – von der zuschussbasierten zur revolvierenden Förderung, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Nov. 2008, S. 1115.

Rüdiger, Andrea (2009) Mittelstädte in der Förderlandschaft – Fördertechnische Ansprüche und Wirklichkeit, in PlanerIn 03/2009, S.6.

Scheuermann, Bernhard; Seidel, Jens (2007). Der Sächsische Stadtentwicklungsfonds ein Konzept für die Zukunft? Überlegungen aus Sicht einer Förderbank. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.). Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9, S. 591–596, Bonn.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2002): Deutsche Kommunalverfassung in ihrer Entstehung und Anwendung - grundlegende Charakteristiken und wichtige Rahmenbedingungen. Institut für Stadt- und Regionalplanung, TU Berlin, Berlin.

Scholz, Carola; Meyer, Christian (2010): Integrierte Handlungskonzepte in der Stadterneuerung – das Beispiel Nordrhein-Westfalen, in: Informationen zu Raumentwicklung, Heft 4.2010, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn, S. 287–295.

Turró, Mateu; Field, Brian; Carbonaro, Gianni (2007): A Changing Scenario for European Support of Urban Renewal and Development. The first steps of JESSICA. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.). Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9, S. 573–577, Bonn.

de Vet, Jan Maarten(2007): Financing Urban Development: What is the Role of the European Investment Bank? In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.). Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9, S. 553–561, Bonn.

ANHANG 2: DOKUMENTATION DER FORSCHUNGSLEITFRAGEN

Forschungsleitfragen ExWoSt „Stadtentwicklungsfonds in Deutschland“

	HH	NRW	BBG	RLP	KfW
In welchen Organisationsstrukturen kann die JESSICA-Philosophie in Deutschland umgesetzt werden?	T	T	P		
Welche erfolgsversprechenden Geschäftsfelder für Stadtentwicklungsfonds lassen sich auf Länderebene identifizieren?	T	T	T	T	
Welche Finanzierungsinstrumente werden jeweils entwickelt und eingesetzt?	P	P	P	P	P
Wie können Bund, Länder und Gemeinden bei der Einführung und Nutzung von Stadtentwicklungsfonds zusammenarbeiten?	Themen: Städtebauförderung, Operationelle Programme, Finanzsituation der Gemeinden				
Unterstützen die aktuellen Governancestrukturen in Deutschland die Herausbildung von Stadtentwicklungsfonds	(ja)	(ja)	ja	?	?
Welche neuen Kooperationsformen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft können die Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds unterstützen?					T
Welche Rolle können private Finanzinvestoren, private Entwicklungsgesellschaften, Bauträger und andere Akteure der Privatwirtschaft beim Einsatz von Stadtentwicklungsfonds übernehmen?	T	T			
Welche Rolle können die Förderbanken der Länder bei der Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds übernehmen?	T	T	P		
In wie weit kann die KfW die Prozesse im Zusammenhang mit der Einrichtung von Stadtentwicklungsfonds unterstützen?					T
In welchem Maße kann ein Bundesfonds der KfW Länderaktivitäten stärken?					T
Welche Bedeutung kommt der Gründung von öffentlich-privaten Entwicklungsgesellschaften zu?	noch keine				
Welche für den Bund handlungsrelevanten neuen Schnittstellen ergeben sich im Bereich Stadtentwicklungsfonds zu den Bundesländer-Aktivitäten rund um die Weiterentwicklung der Städtebauförderung?	noch offen				
Wie kann der Einsatz von Stadtentwicklungsfonds zur Weiterentwicklung der Städtebauförderbauprogramme beitragen?	noch offen				

T=Theoretische Konzepte

P=Praktische Anwendungsbeispiele