

Potenzialstudie zur Einrichtung eines
regionalen Stadtentwicklungsfonds
für die Region Hannover
im Rahmen der JESSICA-Initiative

Potenzialstudie zur Einrichtung eines regionalen Stadtentwicklungsfonds für die Region Hannover im Rahmen der JESSICA Initiative

Gutachten des
NIW Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung e.V.
im Auftrag der hannoverimpuls GmbH

Alexander Skubowius und Olaf Krawczyk

Hannover, Mai 2009

NIW | Königstraße 53 | 30175 Hannover
Tel 0511 – 123316-30 | Fax 0511 – 123316-55
Mail info@niw.de | Web www.niw.de

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung: Fragestellung, Zielsetzung	3
2	Stadtentwicklungsfonds im Rahmen der JESSICA -Initiative	5
2.1	Idee und Ziele	5
2.2	Anwendungsfelder von Stadtentwicklungsfonds	6
2.3	Grundstrukturen von Stadtentwicklungsfonds	9
2.4	Umsetzungsmöglichkeiten und offene Fragen	13
3	Stadtentwicklungsfonds in Deutschland – eine Fallstudienanalyse	15
3.1	Untersuchungskriterien	15
3.2	Stadtentwicklungsfonds in Deutschland im Rahmen des ExWoSt-Förderprogrammes des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	15
3.2.1	Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	16
3.2.2	Stadtentwicklungsfonds Hamburg-Wilhelmsburg	20
3.2.3	Stadtentwicklungsfonds Nordrhein-Westfalen	22
3.2.4	Stadt- und Strukturentwicklungsfonds Rheinland-Pfalz	24
3.3	Stadtentwicklungsfonds Sachsen	27
3.4	Kommunaler Grundstücksfonds Duisburg	30
3.5	InnenStadtEntwicklungs-Fonds Bad Dürkheim	31
3.6	Gemeindeentwicklungsfonds Saarland	33
3.7	Die „Gläserne Konversion“: Revitalisierung einer militärischen Brache im ländlichen Raum	34
3.8	Nachhaltiges Flächenmanagement Hannover	35
4	Ableitung von Determinanten für die Umsetzung eines Stadtentwicklungsfonds	39
4.1	Ziele und Philosophie	39
4.2	Vorgehensweise zur Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds	40
4.3	Funktionsweise und Struktur von Stadtentwicklungsfonds	41
4.4	Anwendungsbereiche und Art der Projekte	41
4.5	Regionale Abgrenzung des Fonds	42
4.6	Akteure und Partner	42
4.7	Fondskonstruktion und Organisation	43
4.8	Planungsrechtliche Voraussetzungen	44
4.9	Förderrechtliche Restriktionen und kommunalrechtlicher Handlungsspielraum	44
5	Kurzzusammenfassung	45
6	Handlungsempfehlungen für erste Umsetzungsschritte in der Region Hannover	47
7	Literatur	51
8	Gesprächspartner	52

1 Einleitung: Fragestellung, Zielsetzung

Zur Förderung integrierter und nachhaltiger Stadtentwicklungsprozesse¹ hat die Europäische Kommission für die Förderperiode 2007 bis 2013 neue Anreize in der Umsetzung und finanziellen Abwicklung von städtischen Investitionsvorhaben geschaffen. Neben der bisher dominierenden zusschussbasierten Förderung besteht mit der JESSICA-Initiative (**J**oint **E**uropean **S**upport for **S**ustainable **I**nvestments in **C**ity **A**reas) nun die Möglichkeit, innovative und nachhaltige Finanzierungsinstrumente in Form eines revolvingierenden Fonds für Stadtentwicklungsvorhaben zu nutzen. Damit wird den zukünftigen Herausforderungen in der Stadtentwicklung Rechnung getragen, die durch den demographischen und wirtschaftsstrukturellen Wandel, knappen öffentlichen Finanzierungsspielraum und perspektivisch geringer werdende Fördermittel, aber auch durch die Notwendigkeit einer ressourcensparenden Flächeninanspruchnahme geprägt sind.

Vor diesem Hintergrund hat die hannoverimpuls GmbH das NIW beauftragt, die Realisierungschancen für einen Stadtentwicklungsfonds im Rahmen der JESSICA-Initiative in der Region Hannover zu prüfen.

Ziel dieser Potenzialstudie ist es, das neue Instrumentarium aus theoretischer und empirischer Sicht zu analysieren und auf dieser Basis konkrete Schlussfolgerungen für eine mögliche Umsetzung einer JESSICA-Fondslösung in der Region Hannover zu ziehen.

Folgende Fragestellungen stehen im Fokus:

- Welche Anwendungsbereiche kommen für einen Stadtentwicklungsfonds grundsätzlich in Frage?
- Welche EU-rechtlichen Rahmenbedingungen müssen bei der Einrichtung eines Fonds beachtet werden?
- Unter welchen Voraussetzungen ist der Einsatz eines solchen Stadtentwicklungsfonds finanzwirtschaftlich sinnvoll?
- Welche Erfolgsfaktoren bzw. Hemmnisse lassen sich hinsichtlich der Umsetzung eines Stadtentwicklungsfonds identifizieren?
- Welche Akteure müssen in den Vorbereitungs- und Umsetzungsprozess eingebunden werden bzw. welche Partner sollten gewonnen werden?

Bislang gibt es in Deutschland kaum Erfahrungswerte mit funktionierenden revolvingierenden Stadtentwicklungsfonds², alle Projekte befinden sich mehr oder weniger in einer Phase der experimentellen Erprobung³. Allerdings haben sich in mehreren Bundesländern (vgl. Kap. 3) erste konkrete Ansätze herausgebildet, die auf eine schnelle Umsetzung eines mit JESSICA-Mitteln ko-finanzierten Stadtentwicklungsfonds abzielen. Zumeist handelt es sich um erweiterbare Pilotfonds auf Landesebene, die hinsichtlich ihrer Entwicklung, Strategie, Partnerschaften und geplanten Instrumenten sehr unterschiedlich sind. Trotz des frühen Entwicklungsstadiums können aus den bundesweiten Beispielen dennoch erste Hinweise zu zentralen Aspekten der Ausgestaltung von Fondskonstruktion

¹ Vgl. Stärkung der Städte im Rahmen der EU Kohäsionspolitik: Bristol Accord on Sustainable Communities (UK, Dezember 2005), Leipzig Charta (DE, Mai 2007).

² Bereits in der Umsetzung befindliche Stadtentwicklungsprojekte in anderen EU-Mitgliedstaaten, bei denen revolvingierende Finanzierungsinstrumente gemäß der JESSICA-Philosophie zum Tragen kommen (vgl. u.a. BBSR 2009), wurden im Rahmen dieser Studie nicht näher analysiert. Zum Umsetzungsstand in Europa siehe Gabriel, 2009.

³ Vgl. u.a. JESSICA European Expert Working Group des BMVBS; Machbarkeitsstudien des FIRU im Auftrag der EIB in Hamburg und Rheinland-Pfalz; BBR ExWoSt Modellvorhaben „Stadtentwicklungsfonds in Deutschland“ (2008-2010).

nen und derzeit bestehenden Umsetzungshindernissen gewonnen werden. Die vorliegende Arbeit trägt die bisherigen Erfahrungen zusammen und bewertet die unterschiedlichen Ansätze im Sinne einer vorbereitenden Potenzialstudie. Im Vordergrund stehen die Bewertung der grundlegenden Chancen und Risiken des Instrumentariums, das Aufzeigen von erfolgsträchtigen Modellansätzen sowie Aussagen zu wichtigen Partnern für weitere Umsetzungsschritte.

Der Aufbau der Studie gliedert sich in vier Arbeitsschritte:

1. Literaturbasierte Recherche, Auswertung und Bewertung von Anwendungsfeldern und Umsetzungsstrategien (Kap. 2)
2. Zusammenstellung der praktischen Erfahrungen zu Voraussetzungen, Erfolgsfaktoren und möglichen Hemmnissen von Stadtentwicklungsfonds auf Grundlage bundesweiter Fallstudien (Kap.3)
3. Ableitung von Determinanten für die Umsetzung eines Stadtentwicklungsfonds (Kap. 4)
4. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen für erste Umsetzungsschritte in der Region Hannover (Kap. 5 und 6)

2 Stadtentwicklungsfonds im Rahmen der JESSICA-Initiative

2.1 Idee und Ziele

Grundgedanke dieser Initiative ist die Einführung nachhaltiger kreditnaher Finanzierungsinstrumente in der Stadtentwicklung in Form eines Fonds, der aus öffentlichen Fördermitteln (EFRE und nationaler bzw. kommunaler Kofinanzierungsanteil) gespeist und im sich wiederholenden Zyklus von Kreditvergabe und Rückzahlungen revolving bewirtschaftet wird. Die EU-Kommission setzt mit der JESSICA-Initiative Anreize, dass die Mitgliedstaaten – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der absehbar rückläufigen EU-Strukturfondsmittel – zumindest teilweise von einer Förderung durch direkte, nicht zurückzahlbare Zuschüsse abrücken und revolving Fondsmodelle entwickeln (vgl. Jakubowski 2007a, S. 581). Ziel des Einsatzes revolving Finanzierungsinstrumente in der Stadtentwicklung ist es, die Effizienz und die Produktivität der Strukturfondsmittel nachhaltig zu steigern.

In der Literatur wird dem revolving Gedanken von Fondsmodellen im Rahmen der JESSICA-Initiative eine Reihe von Vorteilen bzw. positiven Effekten zugeschrieben (vgl. BMVBS / BBSR 2009, Jakubowski 2007b, Simons 2007, etc.):

1. **Langfristige Nutzung und höherer Wirkungsgrad öffentlicher Mittel**

Ein effizienterer Einsatz von Fördermitteln ist vor allem durch die langfristige Nutzung der Mittel gewährleistet. Das eingesetzte Förderkapital wird in Abhängigkeit von Kreditlaufzeiten „recycelt“ und könnte auch nach Auslaufen der Projektförderung zur Verfügung stehen.

2. **Beförderung von Stadtentwicklungsprojekten (Potenzialeffekt)**

Gerade bei Projekten, die aus städtebaulicher Sicht positive Effekte erwarten lassen (bspw. für das soziale und ökologische Umfeld), kommen privatwirtschaftliche Lösungen nicht oder nur selten zustande. Mit einer öffentlichen Kofinanzierung privater Investitionen besteht die Möglichkeit, auch bei insgesamt geringeren monetären Gewinnerwartungen Stadtentwicklungsprojekte im Verbund mit Privaten umzusetzen bzw. überhaupt erst zu befördern. Bislang werden Maßnahmen insbesondere des Brachflächenrecyclings, der Umfeldaufwertung, der öffentlichen Versorgung oder ähnliche Maßnahmen geringer interner Rendite und/oder großen Risikos in der Regel über eine einmalige zuschussbasierte Förderung realisiert.

3. **Senkung von Projektrisiken**

Ein zentraler Vorteil von Fondsmodellen besteht in der zweckbezogenen Sammlung und Bereitstellung von Kapital. Zur Senkung des Anlagerisikos bzw. zur Erhöhung der Renditechancen wird das Kapital nicht in einzelne Großprojekte, sondern – in Relation zum Fondsvermögen – in mehrere kleinere Projekte investiert.

4. **Nutzung der ökonomischen Hebelwirkung von Fondsmodellen**

Die Abfederung von Investitionsrisiken erhöht die Anreize für private Investoren, wodurch zusätzliches privates Kapital für den Fonds mobilisiert werden kann (s.o.). Fondsmodelle bieten daher gute Möglichkeiten, Privatkapital in größerem Umfang als bisher einzubinden. Mit dem Fördervolumen kann gegenüber Zuschusslösungen ein Vielfaches an Lenkungswirkungen erreicht werden.

5. **Einbindung von Expertenwissen**

Nicht zuletzt kann mit der Einbindung von Finanzinstitutionen (KfW, Förderbanken der Länder, EIB) sowie privaten Fondsgesellschaften Expertenwissen genutzt werden. Die Erfahrungen in

der Kooperation mit Akteuren, die näher am Finanzmarkt operieren könnten auch in anderen Stadtentwicklungsprojekten neue öffentlich-private Partnerschaften und Synergien erzeugen.

Die o.g. Ziele bzw. Vorteile zeigen aber auch, dass für den Einsatz innovativer, kreditfinanzierter Finanzinstrumente im Rahmen von JESSICA-Fondslösungen bestimmte grundlegende Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Dies betrifft insbesondere die grundsätzliche Notwendigkeit von (internen) Erträgen zur Finanzierung von Zinsen und Tilgung (ggf. auch Zuführungen aus dem laufenden Haushalt) und die Einbindung privater Investoren. Darüber hinaus müssen hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung auch die Vorgaben des EU-Strukturfonds-Zielkataloges (vgl. Kap. 2.2) für Investitionsprojekte im Sinne einer integrierten Stadtentwicklung berücksichtigt werden.

Ein weiterer Kernaspekt von JESSICA-Fonds⁴ ist einerseits die Zusammenführung öffentlicher und privater Mittel im Sinne von Public-Private-Finance⁵, andererseits auch die Bedeutung eines Fondsmanagers, der eigenverantwortlich und an den Fondszielen ausgerichtete Entscheidungen trifft. Wichtige Elemente eines solchen PPF sind (vgl. Jakubowski 2007a, S. 584):

- Definition von Investitionsfeldern und nicht von konkreten Projekten
- Bündelung und Sammlung von öffentlichem und privatem Kapital
- Spezialisiertes und professionelles Finanz- und Investitionsmanagement
- Systematischer Einsatz kommerzieller Finanzierungsinstrumente und Nutzung des Financial-Engineering
- Erweiterung der Palette potenzieller privater Partner von den traditionell projektorientierten Unternehmen um kapitalstarke Finanzinvestoren
- Verknüpfung von Finanzierungs-PPP und Projekt-PPP in Fondsmodellen

2.2 Anwendungsfelder von Stadtentwicklungsfonds

Aus dem oben skizzierten Verständnis heraus zeichnet sich ein JESSICA-Fonds durch öffentliche und private Fondsgesellschafter aus, deren Investitionsziele sich auf „nicht allein privatwirtschaftlich darstellbare Projekte beziehen“. Das Fondsmanagement muss sich dabei den Zielen der Stadtentwicklungspolitik und zugleich der Rentabilität der Investitionen verpflichtet fühlen. Damit werden die grundsätzlichen Unterschiede bspw. zu rein kommerziell ausgerichteten Fonds (bspw. geschlossene oder offene Immobilienfonds) deutlich.

Für den Einsatz von EFRE-Mitteln im Rahmen von JESSICA-Fonds müssen daher gemäß den EFRE-Strukturfondsverordnungen folgende zentrale Rahmenbedingungen erfüllt sein (vgl. BMVBS / BBSR 2009, S.19f):

- Die öffentliche Förderung ist auf Projekte zu beschränken, deren betriebswirtschaftliche oder interne Rendite zu gering ist, um am Markt von Privaten realisiert zu werden.
- Die Projekte sollen eine möglichst hohe externe Rendite haben, die genügend Nutzen für die Allgemeinheit aufweist.

⁴ Im Folgenden für Fonds, die explizit auf die Einbindung von EFRE-Mitteln abzielen.

⁵ Die Frage, unter welchen Bedingungen eine öffentlich-private-Partnerschaft bzw. -Finanzierung sinnvoll ist, kann an dieser Stelle nicht näher thematisiert werden. Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass die Wirtschaftlichkeit von PPP-Modellen bei ausreichender Leistungsfähigkeit (Personal, Know-how) der Kommune und bei einer möglichen Kreditfinanzierung über Kommunalkredite kritisch zu hinterfragen ist. Sofern diese Voraussetzungen allerdings nicht vorliegen, kann eine Einbindung privater Partner durchaus sinnvoll sein.

- Ein mit EFRE-Mitteln gefördertes Stadtentwicklungsprojekt muss Bestandteil eines integrierten Stadtentwicklungskonzepts sein, um Sorge dafür zu tragen, dass heutige und zukünftige stadtstrukturelle, ökonomische, ökologische, organisatorische und technische Folgen ausreichend berücksichtigt werden.

Im Sinne der EFRE-Richtlinien (Art. 44 der AGVO) müssen Integrierte Stadtentwicklungskonzepte

- einen umfassenden Ansatz verfolgen, der speziell wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte einbezieht,
- einen Entwicklungsplan über einen längeren Zeitrahmen und den Einschluss mehrerer Projekte enthalten,
- Umweltschädigungen vermeiden und
- einen „städtischen“ Gebietsbezug beinhalten.

Die konkrete Ausgestaltung und Formulierung von Anforderungen obliegt den Mitgliedstaaten.

Gemäß den EFRE-Strukturfondsverordnungen können grundsätzlich folgende Anwendungsbereiche für Fondsfinanzierungen in Betracht gezogen werden:

- Revitalisierung und Bebauung von Brachflächen mit anschließender Veräußerung oder Vermietung
- Maßnahmen zur Aufwertung benachteiligter Stadtquartiere oder von Verödung bedrohter Innenstädte, z.B. durch Büro- und Gewerbeflächen, Gewerbeparks und Technologiezentren für kleine und mittlere Unternehmen, Einzelhandel, Hotels etc.
- Nachhaltige Energieversorgungssysteme unter Nutzung erneuerbarer Energien, Wasserver- und -entsorgung, öffentlicher Nahverkehr
- Stärkung der Wissensgesellschaft: Schulen, Universitäten, berufliche Aus- und Weiterbildungsinstitutionen
- Investitionen in das Gesundheitswesen und die soziale Infrastruktur wie Krankenhäuser, Rehabilitationszentren, Kindergärten
- Kulturelle Investitionen in Konzert- und Kunsthallen, Theater
- Freizeiteinrichtungen wie Sportstätten, Schwimmbäder und Kinos
- (Energetische) Modernisierung der Wohnungsbestände in den neuen EU-Mitgliedstaaten

Die Bandbreite an möglichen Förderinhalten im Hinblick auf eine konkrete Ausgestaltung von Fondslösungen und Finanzierungsinstrumenten kann entsprechend ihren Ertragserwartungen weiter differenziert werden (vgl. Simons 2007, S. 5). Zum einen gibt es Projekte ohne interne Rendite, aber mit einer hohen Umwegrentabilität. Hierzu zählen bspw. die Aufwertung des öffentlichen Raums (Wohnumfeld, Parks, Plätze, Dekontamination von Böden) und des Straßenraums, Bau und Sanierung öffentlicher Gebäude ohne Einnahmen (z.B. Jugendzentren, Generationenhäuser, Museen, Besucherzentren etc.). Ein weiteres Geschäftsfeld stellen o.g. Projekte der EFRE-Verordnung mit geringen internen Renditen dar, allerdings mit einem positiven Cash-flow, externer Rendite und nur moderatem Förderbedarf. Hierzu zählen Projekte, die zumindest in einem geringen Umfang Einnahmen generieren (Mieten, Eintrittsgelder, Verkaufserlöse etc.). Dabei ist die öffentliche Förderung mit einer externen Rendite zu begründen.

Zur Verdeutlichung der Stellung, die JESSICA-Projekte im Spektrum der städtebaulichen Investitionsvorhaben einnehmen, eignet sich eine weitere Typisierung nach dem Kriterium „Marktgängig-

keit“. Dieses auch als A-B-C-Modell bezeichnete Modell gibt den abnehmenden Grad der Marktfähigkeit von Projekten wieder (Abb. 1, vgl. Simons 2007, Gabriel 2009).

Typ A „Marktfähig“

Für diese Art von Projekten existiert ein klares und nachvollziehbares Risikoprofil. Die Marktnachfrage nach Grundstücken oder Immobilien ist hoch und es besteht ein starker Anreiz zur Bereitstellung von Unternehmenskapital, da die Ertragserwartung (marktübliche Rendite) dem Risikoprofil kommerzieller Investoren entspricht. Die Kapitalbereitstellung über Banken erfolgt problemlos.

Typ B: „Schwankendes Ertragspotenzial“

Das Risikoprofil ist fließend bzw. schwankend, die Marktnachfrage gering bzw. nicht robust. Es besteht ein längerfristiger Finanzierungsbedarf über Kredite oder Eigenkapital, wobei zusätzliche Sicherheiten erforderlich sind. Die Renditen entsprechen nicht den Anforderungen kommerzieller Entwickler am Markt, Banken scheuen das Risiko. Dennoch gibt es „internes“ und „externes“ Ertragspotenzial (= > Projekte mit hoher Bedeutung für die Stadtentwicklung).

Typ C: „Zuschussbedürftig“

Es liegt ein hohes Risiko bei geringer bzw. kaum belegbarer Marktnachfrage vor, es mangelt an alternativen Geldgebern und Investoren. Das Projekt wirft keine finanziellen Erträge ab. Die Projektwirkungen sind im Sinne einer sozioökonomischen Entwicklung bzw. Verbesserung darstellbar (= > Projekt mit hoher Bedeutung für Stadtbild oder Stadtentwicklung wie bspw. Kulturstätten, Denkmale).

Im vereinfachten A-B-C-Modell sind rein privat finanzierbare und umsetzbare Projekte ebenso wenig Gegenstand einer Fondsfinanzierung wie Projekte ohne finanzielle Erträge, die nur über Zuschüsse gefördert werden können. Der Stadtentwicklungsfonds zielt vielmehr auf Projekte ab, die knapp unter der Marktfähigkeitsschwelle bleiben.

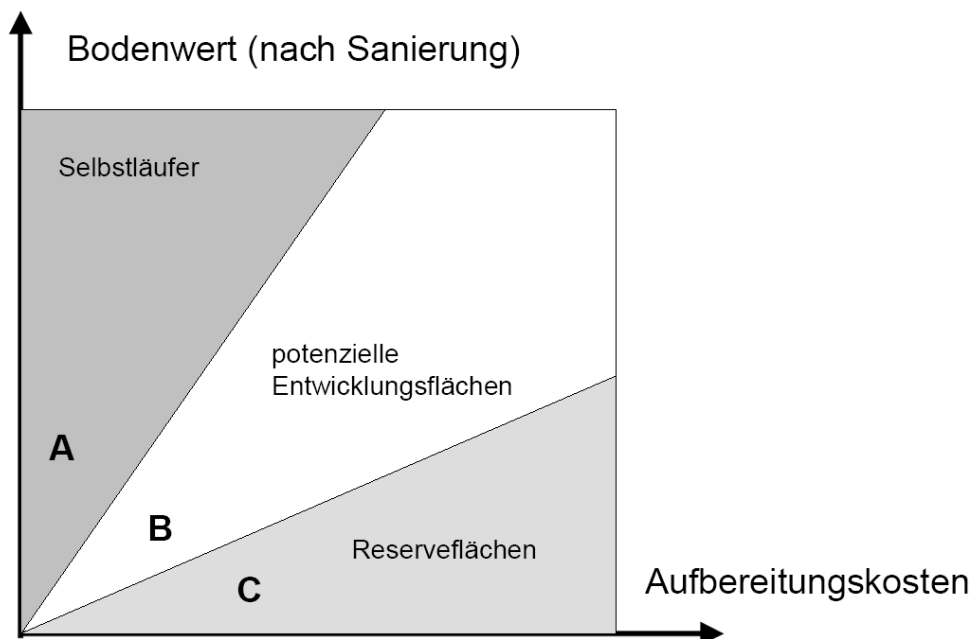


Abb. 1: Das A-B-C-Flächenmodell, Quelle: Simons 2007

2.3 Grundstrukturen von Stadtentwicklungsfonds

Für das weitere Vorgehen sollen zunächst kurz drei Modelle eines Fonds skizziert werden, die einerseits in der Literatur häufig genannt werden und andererseits der JESSICA-Philosophie und den Anforderungen der EFRE-Verordnung entsprechen (vgl. Jakubowski 2007a, S. 586ff).

JESSICA-Fonds mit privaten Anteilseignern und EFRE-Mitteln zur Abdeckung von First-Loss-Risiken

In diesem ersten Modelltyp sind sowohl öffentliche als auch private Akteure Teilhaber der Fondsgesellschaft. Die Geschäftstätigkeit hängt dabei von der Art der jeweiligen Einlagen bzw. Fonds-Aktiva und dem definierten Investitionsfeld ab. Mögliche Kapitalquellen bzw. finanzielle Einlagen können Fördermittel, Eigen- oder Mezzanine-Kapital sowie Grundstücks- und Immobilienwerte sein (Abb.2).

Der JESSICA-Fonds kann dabei als selbstständige Rechtspersönlichkeit für Beteiligungen oder Venture-Capital-Fonds sowie als gesondertes Finanzierungsinstrument für Darlehen organisiert werden, falls eine Landesförderbank Fondsmanager ist. Wichtige Bausteine können sein:

- öffentlich-private Finanzierung des Fonds im engeren Sinne
- Verwendung von EFRE-Mitteln zur Absicherung von First-Loss-Risiken
- Beteiligung einer Landesförderbank oder eines anderen Trägers als Fondsmanager

Die eingesetzten EFRE-Mittel dienen in diesem Modell als Pufferfunktion zur Mobilisierung privaten Kapitals, da den privaten Partnern vertraglich zugesichert wird, dass Verluste im Rahmen des operativen Geschäftes bis zu einer Grenze durch die Fördermittel abgedeckt werden („First Loss“). Eine wichtige Rolle spielt in diesem Prozess der Fondsmanager, der über Erfahrungen und Know-how im Financial Engineering und der Mobilisierung von privatem Beteiligungskapital auf Fondsebene verfügen sollte.

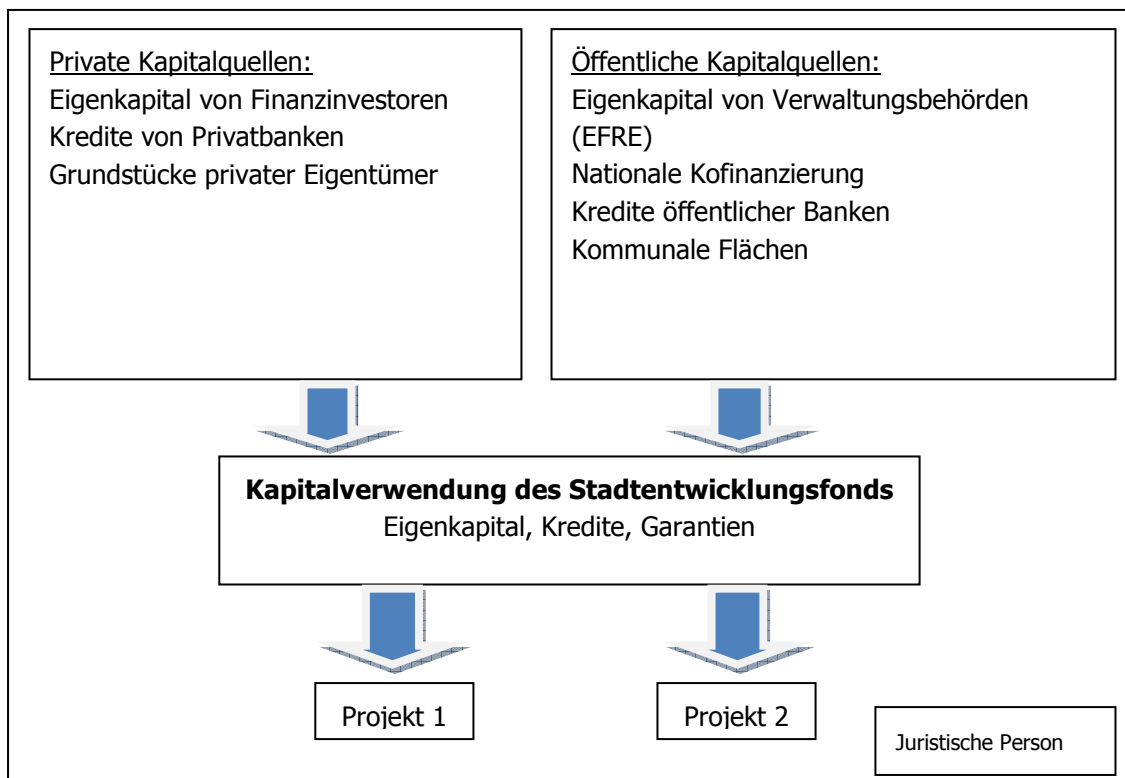


Abb. 2: Grundmodell eines JESSICA-Fonds, Quelle: Simons 2007

JESSICA-Fonds mit privater Kofinanzierung

In diesem etwas weniger anspruchsvollen JESSICA-Fonds wird auf eine PPP-Lösung auf Fondsebene verzichtet. Stattdessen wird die private Kofinanzierung auf die Ebene der einzelnen Projekte gelegt. Die auf der Fondsebene eingesetzten EFRE-Fördermittel werden zur Bereitstellung von Eigen- oder Fremdkapital für Stadtentwicklungsprojekte genutzt. Der EFRE-Anteil ist dabei je nach Förderstatus einzuhalten.

JESSICA-Fonds ohne private Beteiligung

Auf der Verwendungsseite werden in diesem Modell die rein öffentlichen Fondsvolumina als Eigen-, Fremd- oder Mezzanine-Kapital in Projekte investiert. Die Reduzierung der Ertragsrisiken durch die öffentliche Finanzierung ermöglicht indirekt private Investitionen bei weiteren Projekten im unmittelbaren Umfeld. Wenngleich dieser Typ nicht mehr den hohen Ansprüchen einer PPP-Fondsfinanzierung entspricht, wird mit dem revolvierenden Einsatz von Fördermitteln dennoch einem Kernpunkt der JESSICA-Philosophie entsprochen.

Die ökonomisch effiziente Ausgestaltung eines Fonds hängt wesentlich von den Eigenschaften und dem Risikoniveau der Stadtentwicklungsinvestitionen ab, die er finanzieren soll (vgl. BMVBS / BBSR 2009, S. 143f). Die Konstruktion eines Fonds kann insbesondere nach seinem finanziellen Volumen, der Risikostruktur, den öffentlichen und privaten Finanzierungsquellen sowie den angebotenen Finanzierungsinstrumenten differenziert werden.

Für eine übersichtliche Systematisierung von Fondstätigkeiten eignet sich an dieser Stelle die Unterteilung von SEF (vgl. BMVBS / BBSR (2009), S. 114ff) anhand ihrer

- geförderten Stadtinvestitionsprojekte bzw. Geschäftsfeldabgrenzung anhand der entwickelten Immobilienwerte (1) sowie
- der eingesetzten Finanzierungs- und Förderinstrumente (2).

(1) Ein erster Ansatzpunkt für eine systematische Entwicklung der Fondstätigkeit ist die Differenzierung nach den Immobilienwerten bzw. den Phasen der Immobilienentwicklung. Grundsätzlich ist zwischen Standortentwicklung (Nutzbarmachung und Veräußerung von Grundstücken), Projektentwicklung i.e.S. (Schaffung dauerhaft rentabler Investitionsprojekte), Bestandsentwicklung (Sanierung / Neuausrichtung der Immobilie) sowie Immobiliennutzung (wirtschaftliche Optimierung, evtl. auch Abbruch oder Verkauf) zu unterscheiden.

Mit der Wahl der Ausrichtung auf die jeweiligen Projekttypen ergeben sich Auswirkungen auf die zu tragenden Kosten und Risiken für die einzelnen Akteure sowie auf die Beeinflussbarkeit der Ergebnisse im Sinne von Stadtentwicklungskonzepten.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass der Einfluss auf die inhaltliche Ausrichtung der Projekte umso höher ist, je früher die öffentliche Hand im Rahmen des Stadtentwicklungsfonds am Lebenszyklus (des Grundstücks) teilhat. Allerdings zeigt sich hier eine grundsätzliche Problematik. Je früher der Einstiegszeitpunkt gewählt wird, umso höher fallen die Kosten und Risiken aus (Abb.3). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass ein möglichst später Projektausstieg für die öffentliche Hand sinnvoll ist, da die höchsten Bodenwertsteigerungen mit dem Beginn der Nutzungsphase von Gebäuden erzielbar sind.

(2) Ein weiterer Systemisierungsaspekt ist die Geschäftsfeldabgrenzung anhand der eingesetzten Finanzierungs- und Förderinstrumente. So kann ein SEF mit oder ohne eigene Rechtspersönlichkeit aufgelegt werden, d.h. als eigenständige Projekt- oder Anlagengesellschaft, oder alternativ als Bestandteil einer öffentlichen oder privaten Bank (wobei in diesem Fall eine eigenständige Buchhal-

tung erforderlich ist). Auf der Verwendungsseite des Fonds kommen für beide Konstruktionen drei grundsätzlich Projektfinanzierungsarten in Frage ⁶:

- Projektfinanzierung über die Bereitstellung von Beteiligungs- und / oder Risikokapital
- Projektfinanzierung über die Bereitstellung von Investitionskrediten
- Projektfinanzierung über die Bereitstellung von (Darlehens-/ Ausfall-) Garantien

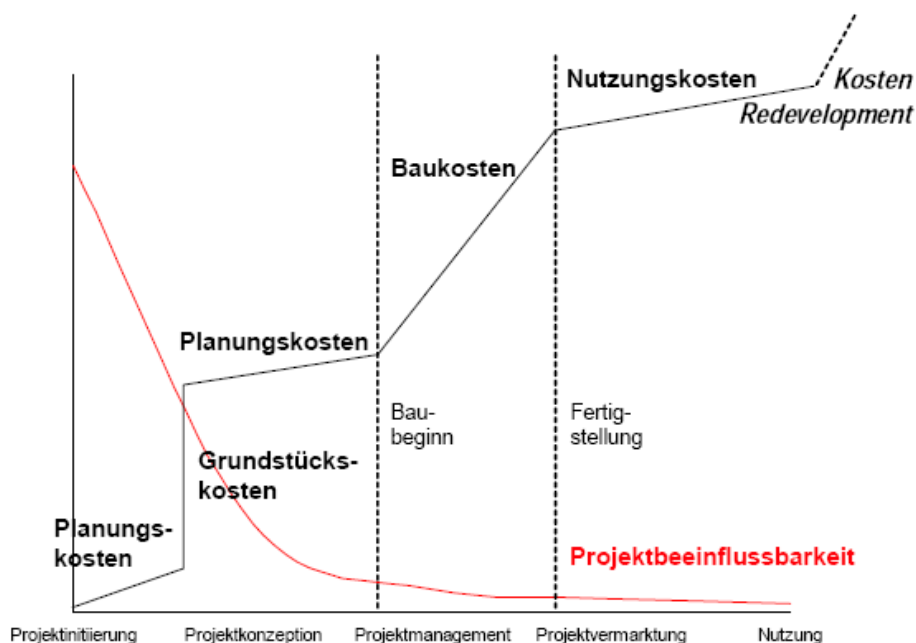


Abb. 3: Zusammenhang zwischen den Kosten und der Beeinflussbarkeit von (Stadtentwicklungs-) Projekten im Immobilienlebenszyklus. Quelle: BMVBS / BBSR 2009, S. 116

Durch die Zusammenfassung beider Systematisierungskriterien lassen sich vier grundlegende Fondsmodelle ableiten. Für die vier Fondstypen (Modell 1 bis 4) ergibt sich ein zunehmendes Risikopotenzial innerhalb der eigenen Geschäftstätigkeit, gleichzeitig eröffnen sich aber auch größere Möglichkeiten für die Fondsakteure, Einfluss auf die geförderten Stadtentwicklungsprojekte zu nehmen (vgl. BMVBS / BBSR 2009, S. 126ff).

Differenzierung von vier möglichen Geschäftsmodellen für Stadtentwicklungsfonds

Modell 1: Fonds als „Förderkreditgeber“

Hauptzweck dieses Fondstyps ist es, nachhaltige Stadtentwicklungsprojekte mit vergünstigten Krediten zu unterstützen. Als Teil einer Partnerbank fungiert der Fonds als Kreditgeber ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Die Partnerbank sorgt für den Vertrieb der Darlehen. Für die Förderung durch den Fonds kommen vorrangig Projekte in Frage, die sich in der Nutzungsphase befinden, da hier

⁶ Für einen detaillierten Einblick in Ausrichtung und Funktionsweise der Finanzierungsinstrumente siehe (BMVBS / BBSR 2009, S. 120ff)

regelmäßige Mieteinkommen die besten Voraussetzungen für die Bedienung des periodischen Kapitaldienstes haben.

Modell 2: Fonds als „Garantiegeber für Entwicklungskredite“

Zur Verminderung des Gründungsaufwands wird der Fonds nicht nur als Teil einer vorhandenen Bank realisiert, sondern auch das gesamte Kreditmanagement bei der Partnerbank belassen. Durch den SEF erfolgt zur Unterstützung nachhaltiger Stadtentwicklungsprojekte „nur“ eine ergänzende Abgabe einer Ausfallgarantie, die sich im Bereich von ca. 40- 60% der im jeweiligen Projekt eingesetzten Kreditsummen bewegen sollte. Der SEF fungiert zudem als Garantiegeber für Entwicklungs- bzw. Projektkredite. Der „Kapitalrückfluss“ für den Fonds resultiert einerseits aus einer Garantieg Gebühr, die der Projektentwickler regelmäßig zu entrichten hat (in der Regel ca. 1%) und andererseits aus den fehlenden Kreditausfällen.

Modell 3: Fonds als „Finanzierer von Standortentwicklern“

Grundsätzlich sind in diesem Modell verschiedene Gründungspartner für den Fonds möglich. Der Einsatz von privaten und öffentlichen Bar- und Sachkapitaleinlagen zur Fondsrefinanzierung ist in jedweder Form geeignet. Hauptziel sollte die Finanzierung der Standortentwicklung und weniger die Gebäude- bzw. Projektentwicklung sein. Der revolvingende Ansatz wird durch einen „Traderansatz“ realisiert. Aus dem Verkaufserlös der entwickelten Grundstücke an private Projektentwickler, Anlagengesellschaften oder nutzende Eigentümer sollten im Idealfall alle Entwicklungs-, Management- und Kreditkosten gedeckt werden. Typische Anwendungsbereiche sind alle Flächenentwicklungen, die eine (nicht marktkonforme gewerbliche) Verzinsung des eingesetzten Kapitals sicherstellen, bspw. Brachflächenrecycling, Entwicklung von Kultur-, Bildungs-, Freizeit- und/ oder Gesundheitsimmobilien im jeweiligen städtischen Kontext.

Modell 4: Fonds als „Nachhaltiger Immobilieninvestor“

In einem letzten Modell überlässt der SEF die gesamte Land- und Gebäudeentwicklung den möglichen privaten Partnern (bspw. private Entwicklungsgesellschaften und/oder Grundstückseigentümer). Der SEF wird als Kapitalanlagengesellschaft in Form einer GmbH & Co. KG gegründet. Der Gesellschaftszweck liegt ausschließlich in der Anlage des Fondskapitals in Immobilien, die im Rahmen von nachhaltigen Stadtentwicklungsprojekten realisiert werden. Bei diesem Fondsansatz handelt es sich um einen bestandshaltenden Fonds, der die Rückflüsse auf sein eingesetztes Eigenkapital in Form der regelmäßigen Miet- und Pachteinnahmen erhält. Aus beihilferechtlichen Gründen sollte der Fonds keine zusätzlichen Darlehen an die Projektgesellschaften vergeben.

Während in den Modellen 1 und 2 keine eigene Gesellschaft gegründet werden muss, ist für die Modelle 3 und 4 eine rechtlich und wirtschaftlich selbstständige Organisations- bzw. Rechtsform zwangsläufig erforderlich, wobei sich die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags mit den jeweiligen privaten Partnern in Abhängigkeit von der konkreten Geschäftstätigkeit unterscheidet.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich prinzipiell folgende Konsequenzen für die Finanzierung ergeben:

- Wenn bei Investitionen in Immobilien nur Mieterlöse zur Tilgung in Frage kommen, ist in der Regel mit langen Laufzeiten zu rechnen.
- Auch ein hoher öffentlicher Anteil bei Darlehensfonds führt aufgrund der günstigen Kreditkonditionen zu (sehr) langen Projektlaufzeiten.

- Eine höhere Geschwindigkeit zur Revolvierung der Fördermittel ist dagegen bei einer Grundstücksaufwertung mit anschließender gewinnbringender Veräußerung (wie im Fall von Standortentwicklungsprojekten) zu erwarten.

2.4 Umsetzungsmöglichkeiten und offene Fragen

Der bisherige Entwicklungsprozess von JESSICA-Stadtentwicklungsfonds in Deutschland hat sich an den in Kapitel 2.3 skizzierten Grundmodellen orientiert. Die Vorgehensweise der unterschiedlichen Akteure im institutionellen Geflecht wird dabei von zwei idealtypischen konzeptionellen Strängen geprägt (vgl. Geiss 2009; siehe Scheuermann, Seidel 2007, S. 595):

Top-down-Ansatz

Auf Landesebene nehmen die Förderbanken häufig eine wichtige Stellung ein. Sie sind nach den politischen Grundsatzentscheidungen zu Fondsausstattung, -struktur und -tätigkeit auf der Suche nach „passenden Projekten“. Außerdem obliegt ihnen weitgehend das Finanzierungsmanagement, d.h. die Akquisition des Fondskapitals, die Steuerung der Fondsmittel sowie die Bearbeitung, Entscheidung, Auszahlung und laufende Begleitung des Kreditmanagements. Die Förderbanken vertreten den Fonds nach außen und moderieren Finanzierungs- und Beratungsgespräche.

Bottom-up-Ansatz

Die Kommunen übernehmen dagegen schwerpunktmäßig die inhaltliche Konzeption der Projekte im Rahmen des Monitoring bzw. der Weiterentwicklung von Stadtentwicklungskonzepten. Sie sind zuständig für die Aufnahme von Anfragen sowie die Vorbereitung von Entscheidungsvorlagen. Darüber hinaus prüfen sie Projektanträge und geben Finanzierungsempfehlungen an den Träger des Stadtentwicklungsfonds (ggf. an die Förderbanken) weiter.

Top-down- und Bottom-up-Prozesse laufen dabei oft parallel ab. Die Eignungsprüfung für die Förderung von Projekten durch den SEF im Sinne eines adäquaten Projektportfolios geht Hand in Hand mit der Ableitung der angemessenen Fondsausstattung, -struktur und -tätigkeit aus dem Projektportfolio selbst (iterativer Prozess). Wichtige Aufgaben wie die Bestimmung strategischer Projektauswahlkriterien (inhaltliche Vorgaben), die Festlegung von Projekttypen und die Prüfung der Förderfähigkeit können sowohl von begleitenden Kommunen als auch von den Landesförderbanken übernommen werden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang ein klar abgestimmtes Vorgehen bzgl. der stadtentwicklungspolitischen Bedeutung und möglichen sozioökonomischen Wirkungseinschätzung von Projekten. Nur so können Finanzierungsgespräche mit privaten Investoren partnerschaftlich geführt und entsprechende Risiken leistungsgerecht verteilt werden.

Abschließend sollen aus theoretischer Sicht noch einige besondere Herausforderungen skizziert werden, die die Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds maßgeblich beeinflussen. Hierzu zählen neben den grundsätzlichen Fragen der strategischen Ausrichtung im Hinblick auf die Fondskonstruktion (Fondsmanager, Finanzierungspartner, Arten von Fondsaktiva etc.) vor allem

- die bislang offenen Rechtsfragen⁷,
- die Sicherung des öffentlichen Interesses hinsichtlich Strategie, Geschäftsmodell, Steuerung und Management im Sinne abgestimmter regionaler Entwicklungsziele und integrierter Stadtentwicklungspläne sowie

⁷ Vgl. BMVBS / BBSR, S. 28ff

- die Ausgestaltung von flexiblen Risiko- und Ertragsverteilungsmodellen als Anreiz für den Privatsektor sowie die funktional und beihilferechtlich unbedenklichen Mechanismen zur Quersubventionierung des Projektportfolios (insbesondere bei teilrentierlichen Projektkomponenten).

3 Stadtentwicklungsfonds in Deutschland – eine Fallstudienanalyse

Zur Bewertung der Umsetzungsmöglichkeiten eines Stadtentwicklungsfonds in der Region Hannover werden im Folgenden anhand ausgewählter Fallbeispiele die bisher in Deutschland gesammelten Erfahrungen mit Stadtentwicklungsfonds im Sinne der JESSICA-Philosophie zusammengetragen.

Praktische Erfahrungen mit laufenden Stadtentwicklungsfonds gibt es bisher nur im Ausland. Die bisherigen Untersuchungen haben gezeigt, dass die Übertragbarkeit von Ideen und Konzepten aufgrund sehr stark differierender sozioökonomischer, marktlicher, rechtlicher und ideeller Voraussetzungen in den einzelnen Ländern kaum möglich ist⁸. In Deutschland befinden sich die Vorhaben, die auf Basis der JESSICA-Initiative die Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds planen, noch in der Phase der Machbarkeitsuntersuchung. Allerdings können die Beispiele anhand des aktuellen Standes der Durchführung und grundlegender Ansätze der geplanten Fondskonstruktion erste Hinweise auf mögliche Erfolgsfaktoren und Hemmnissen liefern.

3.1 Untersuchungskriterien

Für die Expertengespräche wurde anhand der im Kap. 2 theoretisch abgeleiteten Determinanten zur Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds ein Gesprächsleitfaden mit folgenden Themenkomplexen entwickelt:

- Vorgeschichte, Entstehung und aktueller Umsetzungsstand
- Ziele und Philosophie
- Funktionsweise des Stadtentwicklungsfonds
- Anwendungsbereiche und Art der Projekte
- Räumlicher Bezug des Fonds, regionale Abgrenzung
- Akteure und Partner
- Struktur, Organisation und Verwaltung des Fonds
- Planungsrechtliche Voraussetzung
- Förderrechtliche Restriktionen und kommunalrechtlicher Handlungsspielraum
- Fazit zum aktuellen Stand

Die Dokumentation der Fallbeispiele erfolgt gemäß dieser Struktur, soweit für die Fallbeispiele Informationen zu den einzelnen Themen vorliegen.

3.2 Stadtentwicklungsfonds in Deutschland im Rahmen des ExWoSt-Förderprogrammes des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Im Rahmen des Forschungsprogrammes "Experimenteller Wohnungs- und Städtebau" (ExWoSt) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), das vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) betreut wird, werden im Forschungsfeld „Stadtentwicklungsfonds in Deutschland“ Schritte zur prak-

⁸ Vgl. EIB (2007) und BMVBS / BBSR (2009).

tischen Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds mit Modellvorhaben erprobt und analysiert. Ziel dieses Vorhabens ist, offene Fragen der bisherigen Forschungsarbeiten in der praktischen Umsetzung zu beantworten. Die Begleitung dieser Projekte soll die Umsetzbarkeit der JESSICA-Initiative ausloten und den Austausch der Projekte untereinander fördern. Gleichzeitig trägt die Forschungsassistenz dazu bei, die Ergebnisse der Modellvorhaben wissenschaftlich auszuwerten und der Fachöffentlichkeit zugänglich zu machen⁹.

Ausgewählte Modellvorhaben sind:

- Stadtentwicklungsfonds Brandenburg
- Stadtentwicklungsfonds Hamburg-Wilhelmsburg
- Stadtentwicklungsfonds Nordrhein-Westfalen
- Stadt- und Strukturentwicklungsfonds Rheinland-Pfalz
- Stadtentwicklungsfonds der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)

Der Stadtentwicklungsfonds der Kreditanstalt für Wiederaufbau verfolgt einen bundesweiten Ansatz und wird daher nicht aus EFRE-Mitteln gespeist. Da die KfW Kommunen bereits gezielte Förderungen in Form von langfristigen Krediten zukommen lässt und der Bereich Stadtentwicklung zu den Förderfeldern der KfW gehört, plant sie nun mit ihrem eigenen Stadtentwicklungsfonds die Aktivitäten der JESSICA-Stadtentwicklungsfonds der vier anderen Modellvorhaben zu unterstützen. Es stehen insbesondere Projekte an weniger frequentierten Standorten in Grund- und Mittelzentren sowie Projekte in B-Lagen von Innenstädten und Nebenzentren im Fokus der Förderaktivitäten. Dadurch sollen vor allem mittelständisch geprägte, regional verwurzelte Investoren angesprochen werden. Die möglichen verschiedenen Formen der öffentlich-privaten Zusammenarbeit schließen auch rein privatwirtschaftliche Projekte, in denen Kommunen nur ihren Planungs- und Genehmigungsbefugnissen nachkommen, grundsätzlich mit ein¹⁰.

Auf den KfW-Fonds wird im weiteren Verlauf nicht näher eingegangen.

Die hier dokumentierten Ergebnisse beruhen auf den bisherigen Veröffentlichungen und Präsentationen der Modellvorhaben sowie auf Expertengesprächen mit Akteuren der Modellvorhaben (vgl. Liste der Gesprächspartner im Kapitel 7).

3.2.1 Stadtentwicklungsfonds Brandenburg

Vorgeschichte, Entstehung und aktueller Umsetzungsstand

Der Stadtentwicklungsfonds Brandenburg ist unter den ExWoSt-Modellvorhaben der am weitesten fortgeschrittene Stadtentwicklungsfonds. Er steht kurz vor der vertraglichen Einrichtung und wird somit noch im Jahr 2009 die ersten Projekte durchführen.

Mit der Einführung des JESSICA-Instruments in der Förderperiode 2007 bis 2013 hat das Land Brandenburg entschieden, einen Stadtentwicklungsfonds mit EFRE-Mitteln als zusätzliches Instrument der Städtebauförderung einzuführen. Neben den Zuschüssen im Rahmen der EFRE-Städtebauförderung sollen den Städten und Gemeinden auch Darlehen für nachhaltige Stadtentwicklungsprojekte angeboten werden.

⁹ Vgl. BMVBS / BBSR (http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_21888/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/Stadtentwicklungsfonds/01__Start.html).

¹⁰ BBSR (http://www.bbsr.bund.de/cln_015/nn_21888/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/Stadtentwicklungsfonds/09__Modellvorhaben.html#doc318644bodyText3)

Ziele und Philosophie

Durch die Inanspruchnahme von EFRE-Mitteln unterliegen die Ziele den Förderbedingungen der EFRE-Strukturfondsverordnung für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Das Land Brandenburg steht angesichts demographischer Veränderungen zukünftig vor erheblichen siedlungsstrukturellen Problemen, insbesondere in den Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang. Auch geht das Land davon aus, dass es zukünftig nicht mehr im gleichen Maße mit Strukturfondsmitteln der EU ausgestattet sein wird. Eine frühzeitige Implementierung eines revolvierenden Förderinstruments für eine nachhaltige Stadtentwicklung ist für das Land daher besonders wichtig.

Die Maßnahmen der nachhaltigen Stadtentwicklung sollen vorrangig Wirtschafts- und Beschäftigungseffekte auslösen. Wichtige Voraussetzungen sind dafür intakte städtische Strukturen, schwelgenarme Bildungs- und Qualifizierungsangebote, eine hohe Lebensqualität und ein breites Spektrum an bürgerschaftlichem und unternehmerischem Engagement. Integrierte Stadtentwicklungskonzepte (INSEK) bilden dabei die Grundlage und planerische Voraussetzung für Entscheidungen hinsichtlich einer finanziellen und organisatorischen Unterstützung in Brandenburg. Vorausschauende Planung darf sich dabei nicht nur auf die Beseitigung städtebaulicher Missstände beschränken, sondern muss mehr denn je die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die Auslastung der infrastrukturellen Ausstattung, die Verbesserung des ökologischen Haushaltes sowie die städtische Lebensqualität mit einbeziehen ¹¹.

In einem Top-down-Ansatz wurde zunächst die Konstruktion und Funktionsweise des Fonds entwickelt. Dadurch sind Anforderungen und Kriterien an die in Frage kommenden Projekte durch die Fondskonstruktion vorgegeben.

Funktionsweise des Stadtentwicklungsfonds

Der Stadtentwicklungsfonds Brandenburg fungiert als zusätzliches Förderinstrument neben der Zuschussförderung im Rahmen der EFRE-Städtebauförderung. Er vergibt zinsgünstige Darlehen an Kommunen mit einer Laufzeit von 10 Jahren (Zins 1,5%, ggf. tilgungsfreie Jahre). Vorgesehen sind auch Kombinationen aus Fondsdarlehen sowie Zuschüssen der Städtebauförderung.

Anwendungsbereiche und Art der Projekte

Der Fonds zielt im Rahmen der EFRE-Förderbedingungen auf folgende Anwendungsbereiche ab:

- Steigerung des Wirtschaftswachstums (z.B. Innovationsforum, Handwerker- und Gewerbehof)
- Sanierung der physischen Umwelt (z.B. Sanierung Bahnhofsumfeld und touristische Dienstleistungen)
- Neuerschließung brachliegender Flächen (z.B. Konversionsfläche Innenstadt – Anschubfinanzierung)
- Erhaltung und Aufwertung des Natur- und Kulturerbes (z.B. Ausbau einer Kirche zum Kultur- und Fremdenverkehrszentrum)
- Förderung der unternehmerischen Initiative, der lokalen Beschäftigung und der kommunalen Entwicklung (z.B. Existenzgründerinitiative)
- Bereitstellung von Dienstleistungen für die Bevölkerung (z.B. Umweltzentrum für Bürger)

¹¹ Vgl. Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung Brandenburg (http://www.mir.brandenburg.de/cms/detail.php?id=bb2.c.404383.de&_siteid=25).

Voraussetzung für eine Darlehensvergabe ist die Einbindung der Projekte in Integrierte Stadtentwicklungskonzepte. Zurzeit ist eine Darlehensvergabe nur an Kommunen vorgesehen, um das Ausfallrisiko zu minimieren. Die Auswahl der Projekte erfolgt in zwei Phasen nach folgenden Kriterien:

Phase 1: Auswahl der 15 INSEK nach folgenden Prüfkriterien:

- Plausibilität des INSEK bezogen auf die lokale Problemsituation
- Integrierter, prozesshafter und partizipativer Ansatz
- Beachtung der Ziele des operationellen Programms des EFRE (EFRE-OP) im Land Brandenburg
- Umsetzbarkeit
- Additionalität
- Beachtung der EU-Querschnittsziele
- Messbarkeit des Fördereffektes

Phase 2: Auswahl der Projekte in den 15 Städten nach folgenden Kriterien:

- Projektbezogene Einnahmen
- Grad der Darlehenseignung bzw. Leistungsfähigkeit der Kommune
- Prüfung der Notwendigkeit einer Kombination aus Darlehen und Zuschuss

Die Projekte befinden sich knapp unter der Marktfähigkeitsschwelle, so dass kein privatwirtschaftliches Investitionsinteresse vorliegt. Trotz hoher Risiken sowie fehlender Nachfrage und Rendite sind die Projekte aber auch nicht rein zuschussbedürftig. Die Projekte können wie folgt charakterisiert werden:

- Schwankendes Risikoprofil
- Wenige oder keine soliden Belege für Marktnachfrage
- Nur sehr langfristige finanzielle Rendite, die nicht dem Bedarf eines Unternehmers entspricht
- Banken scheuen das Risiko
- Projekt mit hoher Bedeutung für die Stadtentwicklung

Zurzeit werden die für eine Förderung angemeldeten Projekte anhand der Beschreibungen der jeweiligen INSEKs geprüft, ob sie für eine Finanzierung aus dem Fonds in Frage kommen. Dabei stehen die folgenden Kriterien im Vordergrund:

- Projektbezogene Einnahmen (durch Veräußerung oder Miet- bzw. Pachteinahmen)
- Erwirkte direkte und indirekte Folgeinvestitionen
- Regionalwirtschaftliche Effekte
- Umwegrentabilität
- Leistungsfähigkeit der Kommune zur Tilgung

Nach der ersten Filterung wird mit den jeweiligen Kommunen die Eignung der Projekte für eine Förderung durch den Stadtentwicklungsfonds diskutiert.

Räumlicher Bezug des Fonds, Regionale Abgrenzung

Der Fonds bezieht sich auf Städte und Gemeinden im Land Brandenburg, die Projekte im Rahmen eines INSEK identifiziert haben.

Akteure und Partner

Beteiligt sind

- das Wirtschaftsministerium als EFRE-Verwaltungsbehörde und Vorsitz des EFRE-Ausschusses, das über Förderfähigkeit aus EFRE-Mitteln entscheidet,
- das Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung, das für die Raumordnung verantwortlich ist und über die INSEK entscheidet (fungiert als zwischengeschaltete Stelle im Sinne der EFRE-VO),
- die Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB), die als EFRE-Bewilligungsstelle die Fondsverwaltung als Treuhänderin des MIR übernimmt sowie
- die 15 Brandenburger Kommunen, die in Integrierten Stadtentwicklungskonzepten Projekte formuliert haben und die Umsetzung realisieren.

Fondstruktur, Organisation und Verwaltung des Fonds

Der Stadtentwicklungsfonds Brandenburg umfasst eine Gesamtsumme von 20 Mio. EUR und speist sich aus EFRE-Landesmitteln für nachhaltige Stadtentwicklung in Höhe von 15 Mio. EUR (von 115 Mio. EUR EFRE-Mitteln des Landes für nachhaltige Stadtentwicklung in der Förderperiode 2007-2013) sowie dem nationalen Kofinanzierungsanteil (25%) in Höhe von 5 Mio. EUR.

Verwaltet wird der Fonds durch die Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB), eine öffentlich-rechtliche Förderinstitution des Landes, vergleichbar mit der NBank in Niedersachsen.

Planungsrechtliche Voraussetzungen, förderrechtliche Restriktionen und kommunalrechtlicher Handlungsspielraum

Die Maßnahmen müssen den Förderrichtlinien des EFRE entsprechen. So sind bspw. Maßnahmen des Wohnungsbaus nicht förderwürdig. Die Kommunen verfügen über ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept, das auch im Rahmen der bestehenden kommunalen Bauleitplanung durchgeführt werden kann.

Die Kommunen werden durch die Kommunalaufsicht auf ihre finanzielle Leistungsfähigkeit geprüft. Kommunen mit einem Haushaltssicherungskonzept können nicht durch den Fonds berücksichtigt werden.

Fazit zum aktuellen Stand

Das Land Brandenburg beabsichtigt, durch die einfache Konstruktion des Fonds im Rahmen der Stadtentwicklungsförderung des EFRE und die ausschließliche Vergabe an Kommunen den Fonds möglichst zeitnah zu realisieren, um erste Erfahrungen zu sammeln. Es ist geplant, nach einer Bewährungszeit in einer zweiten Stufe den Fonds sowohl für private Projekte als auch für private Kapitaleinlagen zu öffnen. Hierzu wird im Sommer ein finanzwirtschaftlicher Workshop stattfinden, der die Rahmenbedingungen dazu ausloten soll.

Zurzeit findet die Auswahl der Projekte statt. Es könnte zunächst je ein Projekt in den 15 INSEK-Städten realisiert werden. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass zunächst nur 10 bis 12 Projekte überhaupt geeignet sind.

Aktuell ist es durch die Mittelvergabe im Rahmen des Konjunkturpaketes II allerdings schwierig, Kommunen zu darlehensfinanzierten Projekten zu bewegen. Auch aufgrund der Möglichkeit zur

Inanspruchnahme von Zuschüssen über die allgemeinen EFRE-Mittel ist die Nachfrage nach Darlehen aus dem Fonds bislang verhalten. Eine Mischfinanzierung von Darlehen und Zuschuss könnte zu einer schnelleren Realisierung von Projekten führen.

3.2.2 Stadtentwicklungsfonds Hamburg-Wilhelmsburg

Vorgeschichte, Entstehung und aktueller Umsetzungsstand

Mit dem Leitbild „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ und dem damit verbundenen Leitprojekt „Sprung über die Elbe“ verfolgt die Freie und Hansestadt Hamburg eine städtebauliche Entwicklung der Elbinsel. Anhand einer Machbarkeitsstudie soll bis Ende 2009 der Einsatz eines Stadtentwicklungsfonds für den Stadtteil Wilhelmsburg bewertet und über die tatsächliche Implementierung entschieden werden. Diese bewertet die Umsetzungschancen eines projekt- und standortbezogenen revolvierenden Finanzierungsmodells in einem stadträumlich begrenzten Fonds, das auch den Public-Private-Finance-Ansatz beinhaltet.¹²

Ziele und Philosophie

Mit der Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds für Wilhelmsburg sollen Hilfestellungen für die Vorhaben geschaffen werden, die einen rentierlichen Anteil haben. Es geht um die Aktivierung von Flächenpotenzialen im Hafенrandbereich, die Aufwertung zentraler Standorte und Impulse für das vorhandene Quartiersgewerbe. Diese Entwicklungsbestrebungen gehen einher mit der im Jahr 2013 stattfindenden Internationalen Bauausstellung (IBA) und der Internationalen Gartenschau (IGS). Ergebnisse der langfristig orientierten Entwicklungsstrategie sollen international zur Diskussion gestellt werden.

In einem Bottom-up-Ansatz werden zunächst die Projekte definiert, die dann die Struktur des Fonds bedingen.

Funktionsweise des Stadtentwicklungsfonds

Der Stadtentwicklungsfonds gewährt zinsgünstige Darlehen an Stadtentwicklungsprojekte gemäß den EFRE-Richtlinien, die einen Rückfluss gewährleisten. Es ist nicht zwingend erforderlich, dass der Darlehensnehmer die Stadt Hamburg ist.

Anwendungsbereiche und Art der Projekte

Im Vordergrund stehen Projekte der Quartiersaufwertung, die entweder eine direkte Rentabilität über Verkauf oder Miet- bzw. Pachteinahmen aufweisen oder aber weitere Investitionen durch die Aufwertung nach sich ziehen. Die Projekte sollen in Verbindung mit der IBA und IGS stehen und müssen über einen Business-Plan ihre Rentabilität nachweisen.

Aktuell sind bisher drei Projektideen skizziert, zu denen allerdings noch kein Business-Plan vorliegt:

- Ein alter Bunker soll zu einem Kraftwerk umgebaut werden. Als Investor tritt der lokale Energieversorger auf.

¹² BBSR (http://www.bbsr.bund.de/nn_21888/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/Stadtentwicklungsfonds/09__Modellvorhaben.html#doc318644bodyText2)

- Das Kraftwerk wird ein zu sanierendes Wohngebiet in der Nachbarschaft mit Energie bzw. Wärme versorgen. Als Investor tritt eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft auf.
- Bildungszentrum mit Mantelnutzung: Eine Schule wird ergänzt um Sekundäreinrichtungen der Erwachsenenbildung, des Sport und der Gastronomie. Investor ist die Schulbehörde. Die Rentabilität entsteht durch die Vermietung/Verpachtung von Einrichtungen für die Sekundärnutzung.

Räumlicher Bezug des Fonds, Regionale Abgrenzung

Im Rahmen von ExWoSt soll mit dem Vorhaben „Stadtentwicklungsfonds Hamburg-Wilhelmsburg“ die Machbarkeit eines stadträumlich begrenzten Fonds geprüft werden. Es hat sich relativ schnell herausgestellt, dass die Zahl von in Frage kommenden Projekten in Hamburg-Wilhelmsburg für einen revolving Fonds, der im Zuge einer privaten Beteiligung auch bestimmte Renditevorstellungen erreichen soll, nicht ausreichend sein wird. Für die weitere Entwicklung wird nun von einer Ausdehnung auf das gesamte Stadtgebiet Hamburgs ausgegangen.

Akteure und Partner

In der aktuellen Entwicklungsphase besteht eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Stadtverwaltung (Finanzen, Wirtschaft, Stadtentwicklung, Kultur), einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft, der Hamburgischen Wohnungsbaukreditanstalt (WK), die als möglicher Fondsverwalter in Frage kommt, Gesellschaften der IBA und IGS sowie der EIB.

Als Partner sind unterschiedliche Interessenten geeignet, wie bspw. in den skizzierten Projekten Wohnungsbaugesellschaften, Energieversorger oder aber auch Behörden der Stadt.

Fondstruktur, Organisation und Verwaltung des Fonds

Das Operationelle Programm hält für den Stadtentwicklungsfonds 6,3 Mio. Euro EFRE-Fördermittel bereit. Weitere Details zum Fonds, zu privaten Beteiligungen, Fondsvolumen, Wirtschaftlichkeitsschwellen, Projektportfolio, Risikoverteilung und Renditeerwartungen werden derzeit in einer Machbarkeitsuntersuchung geprüft.

Die Fondsverwaltung könnte durch die Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt übernommen werden, die als Förderbank der Stadt Hamburg im Bereich Wohnungs- und Städtebauförderung sowie im Umweltschutz tätig ist.

Planungsrechtliche Voraussetzung, förderrechtliche Restriktionen und kommunalrechtlicher Handlungsspielraum

Maßnahmen müssen den Förderrichtlinien des ERFE entsprechen. Die Projekte sind Bestandteile integrierter Stadtentwicklungspläne.

Fazit zum aktuellen Stand

Der Stadtentwicklungsfonds Hamburg-Wilhelmsburg ist in einem noch sehr frühen Stadium, so dass vor allem konkrete Erfahrungen zur Ausgestaltung des Fonds noch nicht existieren. Es hat sich herausgestellt, dass für die Sicherstellung von Rückflüssen und den Erhalt der Funktionsfähigkeit des Fonds ein begrenztes Stadtgebiet ein zu geringes potenzielles Projektportfolio bietet. Privates Betei-

ligungspotenzial sieht man vor allem bei Kapitalgebern, deren Renditeerwartungen eher unter ideellen als unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten getroffen werden (bspw. Stiftungen).

Es hat sich auch gezeigt, dass für die Auswahl förderfähiger Projekte erhebliche Vorarbeiten geleistet werden müssen. So sind für die Erstellung von Business-Plänen detaillierte Informationen zu den Kosten der Inwertsetzung und den zu erzielenden Erlösen erforderlich. Insbesondere bei altlastenverdächtigen Flächen macht dies eine orientierende Untersuchung und Kostenabschätzung unabdingbar.

3.2.3 Stadtentwicklungsfonds Nordrhein-Westfalen

Vorgeschichte, Entstehung und aktueller Umsetzungsstand

Das Land Nordrhein-Westfalen hat in dem Bereich der Revitalisierung von Altstandorten eine mehr als 30-jährige Erfahrung. Mit dem Grundstücksfonds Ruhr wurde bereits Anfang der 80er Jahre ein Instrument eingerichtet, um brachgefallene Flächen in öffentliches Eigentum zu überführen und vorrangig als Gewerbe-, Grün- oder Wohnflächen herzurichten. Dieser Fonds und ein wenige Jahre später begründeter landesweiter Fonds sind inzwischen zum „Grundstücksfonds NRW“ zusammengeführt worden. Die Landesentwicklungsgesellschaft (LEG) prüft die von den Kommunen oder kommunalen Gesellschaften eingereichten Unterlagen auf alle zur Flächensanierung und Flächenentwicklung relevanten Kriterien und führt eine Kostenanalyse durch. Nach der Kaufentscheidung des zuständigen Landesministeriums führt die LEG dann die Freilegung, Baureifmachung, Altlastensanierung und Wiederveräußerung durch. Auf Wunsch der Kommunen nimmt die LEG gegen Kostenerstattung auch die dazu erforderliche Erschließung vor. Aus Mitteln des Grundstücksfonds werden überwiegend Standorte wiederaufbereitet, die sich trotz langjähriger Bemühungen privatwirtschaftlich nicht rentierlich reaktivieren lassen. Die im Grundstücksfonds zwangsläufig auftretenden Defizite müssen über die Erlöse aus dem Verkauf der sanierten Flächen hinaus durch Mittel aus dem Landeshaushalt und durch Zuschüsse aus den Förderprogrammen des Landes (regionale Wirtschaftsförderung, Städtebauförderung), des Bundes (Strukturhilfemittel) und der EU ausgeglichen werden¹³.

Der Grundstücksfonds NRW konzentriert sich insbesondere auf großflächige Areale, die für privatwirtschaftliche Investoren aufgrund hoher Risiken und Größe nicht interessant sind (sog. C-Flächen nach der CABERNET-Abgrenzung). Mit der JESSICA-Initiative sah man in Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit, mit den bisherigen Erfahrungen aus dem Grundstücksfonds das Finanzierungsinstrument weiterzuentwickeln und somit die vielen kleineren, in disperser Innenlage befindlichen Brachflächen und Bestandsimmobilien in den Nutzungskreislauf zurückzuführen.

Ziele und Philosophie

Die Städte und Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen weisen vielfältige Spuren des Strukturwandels in Form nicht oder mindergenutzter Altstandorte auf. Damit verbunden sind meist strukturelle Probleme der Städte und Gemeinden mit ihren negativen Folgen für den Arbeitsmarkt und die öffentlichen Finanzen. Mit dem Stadtentwicklungsfonds Nordrhein-Westfalen sollen vor allem städtische Problemgebiete aufgewertet und Entwicklungsengpässe beseitigt werden.

In einem Bottom-up-Ansatz werden zunächst die Projekte definiert, die dann die Struktur des Fonds festlegen.

¹³ MUNLV (2004).

Funktionsweise des Stadtentwicklungsfonds

Der Fonds vergibt Darlehen an Projektträger. Eigene Investitionsprojekte, wie es im Grundstücksfonds NRW der Fall ist, sind aufgrund höherer Verwaltungskosten nicht vorgesehen. Allerdings wird geprüft, ob der Fonds als Dachfonds Einlagen in Projektfonds tätigen könnte, die dann als Investoren die Projektentwicklung übernehmen.

Anwendungsbereiche und Art der Projekte

Die Projekte müssen von landes- und strukturpolitischem Interesse sein. Durch den Grundstücksfonds NRW hat die LEG im Vorfeld schon einen guten Überblick über potenzielle Projekte. Sie sind darüber hinaus in einem integrierten Stadtentwicklungskonzept identifiziert und verankert worden.

Die Projekte

- müssen den Förderregularien der regionalen Wirtschaftsförderung entsprechen,
- sollen eine spätere Rentierlichkeit gewährleisten, die auch über Hebelwirkungen und Umwegrentabilität erreicht werden kann (impulsgebende Projekte) und
- weisen einen Mangel an Eigenkapital, Risikokapital oder Bürgschaften auf.

Der Fokus wird dabei insbesondere auf Innenentwicklung und Flächenrecycling gelegt.

Die ausgewählten Projekte sollen darüber hinaus möglichst alle Phasen des Lebenszyklus einer Immobilie abdecken:

- Flächenentwicklung
- Zwischenerwerb von Flächen oder Gebäuden
- Hochbaumaßnahmen: Sanierung oder Neubau sowie impulsgebende Einzelmaßnahmen

Die Projekte müssen über einen Business-Plan die Kosten der Entwicklung und zu realisierende Gewinne abschätzen. Auf dieser Basis erfolgt dann eine Risikoabschätzung, die maßgeblich für die Kombination von zu realisierenden Projekten ist.

Räumlicher Bezug des Fonds, regionale Abgrenzung

Der Stadtentwicklungsfonds bezieht sich auf ganz Nordrhein-Westfalen und differenziert nach unterschiedlichen Lagen innerhalb der Gebietskulisse des Operationellen Programms des EFRE:

- Integrierte Stadtentwicklung städtischer Problemgebiete (ganz NRW, entsprechend bestimmter Indikatoren) oder
- Beseitigung von Entwicklungspässen (nur Ruhrgebiet und Bergisches Städtedreieck).

Akteure und Partner

Zunächst sind die für Stadtentwicklung zuständigen Ministerien und Institutionen beteiligt:

- Ministerium für Bauen und Verkehr (MBV)
- Ministerium Wirtschaft, Mittelstand und Energie (MWME)
- LEG Stadtentwicklung GmbH & Co. KG
- NRW.Bank

Neben den Projektträgern sind vor allem die Kommunen relevante Kooperationspartner. Sie sind aber nicht erste Adressaten der Darlehen aus dem Fonds, hier ist vielmehr an private Investoren oder aber Entwicklungsgesellschaften mit kommunaler Beteiligung gedacht. Die Kommunen müssen die planungsrechtlichen Voraussetzungen schaffen.

Fondstruktur, Organisation und Verwaltung des Fonds

Hier sind noch keine klaren Rahmenbedingungen und Kriterien formuliert worden. In der 17. Kalenderwoche fand ein kreditwirtschaftlicher Workshop statt, der offene Fragen klären sollte.

Für die Konstruktion des Stadtentwicklungsfonds muss geklärt werden, wie die Kombination von mehr und weniger rentierlichen Projekten zu einer insgesamt ausgewogenen Risikostreuung führen kann und welche Laufzeiten der kreditwirtschaftlichen Mittel angesetzt werden müssen. Weiterhin sind die kritische Masse des Stadtentwicklungsfonds zu benennen, die möglichen Arten der Fondseinlagen zu definieren und die Hebelwirkung in Bezug auf Dritte einzuschätzen. Es ist denkbar, dass die Fondsverwaltung von einem Landesförderinstitut übernommen wird (NRW.Bank).

Planungsrechtliche Voraussetzungen, förderrechtliche Restriktionen und kommunalrechtlicher Handlungsspielraum

Maßnahmen müssen den Förderrichtlinien des EFRE entsprechen. Die Projekte sind Bestandteile integrierter Stadtentwicklungspläne.

Fazit zum aktuellen Stand

Aktuell wird eine Machbarkeitsstudie zum Stadtentwicklungsfonds NRW durchgeführt, die eine Analyse potenzieller Modellprojekte für die Implementierung eines Stadtentwicklungsfonds sowie die Ableitung einer Fondsstruktur bzw. Gestaltung der Fondsarchitektur beinhaltet.

Aus 13 Projekten wurden bislang 5 Prototyp-Projekte ausgewählt, die jeweils den fünf Entwicklungskategorien (Flächenentwicklung, Flächen(zwischen)erwerb, Gebäude(zwischen)erwerb, Hochbau-Neubau bzw. -sanierung, impulsgebende Einzelmaßnahme) entsprechen.

3.2.4 Stadt- und Strukturentwicklungsfonds Rheinland-Pfalz

Vorgeschichte, Entstehung und aktueller Umsetzungsstand

Die rheinland-pfälzischen Städte und Gemeinden sehen sich angesichts der demographischen Entwicklung, des sozialen Wandels, wirtschaftsstruktureller Veränderungen und Anforderungen an den Klimaschutz vor große Herausforderungen gestellt. Zukünftig werden in den Kommunen verstärkt Investitionen in Projekte der Stadtentwicklung erforderlich, denen jedoch zunehmend begrenzte finanzielle Spielräume der öffentlichen Haushalte gegenüberstehen. Nach Auffassung der Projektpartner besteht die Chance bei der Implementierung von Fondsstrukturen darin, ein langfristiges und von der öffentlichen Haushaltslage (möglichst) unabhängiges, kreditorientiertes und revolvinges Instrument zur Unterstützung von Stadt- und Strukturentwicklungsprozessen zu erhalten.

Darüber hinaus hat auch die Vielzahl von Konversionsflächen und Erfahrungen in der Flächenrevitalisierung das Land veranlasst, im Rahmen des ExWoSt-Programms als Modellvorhaben in die Entwicklung eines revolvingenden Stadtentwicklungsfonds einzusteigen.

Das Vorhaben steht sowohl bei der Projektidentifizierung als auch bei der Fondstrukturierung noch am Anfang. Bis Ende 2010 soll ein Stadt- und Strukturentwicklungsfonds entwickelt sein und an den Start gehen, wobei der Prozess seitens des Landes als ergebnisoffen angesehen wird.

Ziele und Philosophie

Das Land Rheinland-Pfalz will den Aufbau von Fondsstrukturen in der Stadt- und Regionalentwicklung forcieren. Diese sollen zur Unterstützung der im Sinne der Leipzig Charta partnerschaftlich getragenen, integrierten und nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung dienen. Die Fondsstrukturen sollen die Umsetzung bedeutsamer städtebaulicher Einzelprojekte und Strukturmaßnahmen im regionalen Kontext des Flächenlandes unterstützen und somit den rheinland-pfälzischen Städten und Gemeinden zugute kommen. Hierzu sind insbesondere die privaten und öffentlich-privaten Investitionen in den Städten und Gemeinden zu stärken und dauerhaft auf möglichst hohem Niveau zu halten.

Das Land Rheinland-Pfalz beabsichtigt, zusammen mit kommunalen und privaten Projektpartnern einen Stadt- und Strukturentwicklungsfonds einzurichten, um benachteiligte Stadtquartiere zu stärken, kommunale Entwicklungspotenziale zu heben und landesbedeutsame strukturpolitische Ziele im regionalen Kontext und zur Sicherung der Daseinsvorsorge zu erreichen. Dabei steht die Gewinnung von privatem Engagement in der Stadt- und Regionalentwicklung im Vordergrund, um Stadt- und Strukturentwicklungsprozesse von der öffentlichen Haushaltslage unabhängiger und damit nachhaltiger zu machen.

Es ist bislang die Einrichtung eines landesweit wirkenden Fonds angedacht, der sich aus öffentlichen Mitteln (u.a. auch EFRE/ JESSICA-Mitteln der EU), privaten Einlagen und Einlagen institutioneller Anleger zusammensetzen kann. Dieser Fonds soll dann sowohl auf thematische als auch regionale Schwerpunkte ausgerichtet werden. Dadurch soll u.a. auch eine möglichst hohe Flexibilität und eine deutliche Begrenzung der Risiken erreicht werden. Die zu erarbeitenden Fondsstrukturen sollen dabei als Teil einer PPP-gerechten Öffnung von bisher angewandten bzw. herkömmlichen Finanzierungsstrukturen fungieren. Ziel ist es vor allem, eine geeignete Grundlage für ein verstärktes privates Engagement in der Stadtentwicklung zu schaffen. Im öffentlichen Interesse sollen privates Kapital (insbesondere Geldmittel, Grundstücke, Immobilien) und privates Know-how (finanzwirtschaftliche, städtebauliche und Marktkenntnisse) sowohl in Projektrichtung als auch in Fondsrichtung geleitet und dabei mit entsprechenden öffentlichen Ressourcen gebündelt werden¹⁴.

In einer Herangehensweise nach dem Bottom-up-Prinzip werden zunächst Projektkriterien entwickelt, bevor die Fondsstruktur konstruiert wird.

Funktionsweise des Stadt- und Strukturentwicklungsfonds

Der Fonds soll zinsverbilligte Darlehen, Garantien oder Eigenkapital für Projekte zur Verfügung stellen, für die ein öffentliches Interesse besteht, aber die auf dem freien Markt aufgrund von Entwicklungsrisiken nicht realisiert werden.

Zunächst ist an einen institutionellen Fonds gedacht, der aus Mitteln des Landes und ggf. von Kommunen gespeist wird. Da die EFRE-Mittel des Landes ein geringes Volumen haben, ist auch zu überlegen, diesen Fonds ggf. ohne EFRE-Mittel und damit ohne die mit der Mittelvergabe verbundenen Restriktionen bei der Auswahl der Projekte aufzulegen. Die Beteiligung von Privatkapital wird

¹⁴ Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V. (<http://www.ea.rlp.de/Aktuelles/ExWoSt/Mehr.php>)

zunächst auf der Projektebene durch Investitionen gesehen, in einer zweiten Phase ist an private Beteiligungen an den Fondsaktiva gedacht.

Anwendungsbereiche und Art der Projekte

In der aktuellen Entwicklungsphase sind Projektideen keine Grenzen gesetzt. Angesichts der Größe des Bundeslandes und der vergleichsweise geringeren Verdichtung wird befürchtet, dass nicht ausreichend Projekte identifiziert werden können, die im Rahmen eines reinen Stadtentwicklungsfonds rentierlich realisierbar sind. Insofern ist der Fonds von vornherein auch auf strukturfördernde Maßnahmen außerhalb der EFRE-Stadtentwicklungsförderung ausgerichtet, was auch im Namen zum Tragen kommt (Stadt- und Strukturentwicklungsfonds).

Wie alle anderen Stadtentwicklungsfonds zielt er jedoch auch auf Maßnahmen, die nicht privatwirtschaftlich realisiert werden, jedoch im öffentlichen Interesse städtebaulicher bzw. strukturpolitischer Perspektiven stehen. Auch hier besteht die Maxime, dass durch öffentliches Beteiligungskapital das „First-Loss“-Risiko für private Investoren minimiert und somit privates Kapital für die Investition mobilisiert wird. Die Projekte müssen einen Rückfluss gewährleisten, was in einem Business-Plan zu belegen ist. Projektvorschläge werden von den Kommunen beantragt.

Räumlicher Bezug des Fonds, Regionale Abgrenzung

Der Fonds bezieht sich auf das gesamte Bundesland Rheinland-Pfalz. In der aktuellen Entwicklungsphase ist auch zu prüfen, ob ein ausreichendes Projektportfolio gewährleistet werden kann, das hinsichtlich der Laufzeit des Fonds, der einzelnen Projektlaufzeiten, der Renditeerwartungen und der Risiken die Fondsexistenz nicht gefährdet. Insofern könnten Restriktionen durch EFRE-Richtlinien das Projektportfolio so minimieren, dass ein Fonds nicht überlebensfähig wäre. Überlegungen von Kooperationen mit benachbarten Bundesländern bedürfen ebenfalls der Prüfung, auch angesichts unterschiedlicher regionaler EFRE-Richtlinien und Förderbedingungen.

Akteure und Partner

Das Modellvorhaben im Rahmen des ExWoSt wird vom Ministerium des Innern und für Sport sowie der Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V. durchgeführt. Die Projektidentifizierung erfolgt in Kooperation mit den Kommunen, die Projektrealisierung mit privaten Investoren oder aber auch kommunalen Gesellschaften.

Fondstruktur, Organisation und Verwaltung des Fonds

Die Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V. geht nach bisherigen Erkenntnissen davon aus, dass der Fonds ein Volumen von mindestens 100 Mio. EUR haben muss, damit eine entsprechende Zahl von Projekten unterschiedlichen Risikos und unterschiedlicher Laufzeit realisiert werden kann, die einen Rückfluss mit geringer Ausfallwahrscheinlichkeit gewährleisten und gleichzeitig die Liquidität des Fonds erhält. Es ist an eine befristete Laufzeit von z.B. zehn Jahren gedacht worden. Durch die Erweiterung der Fondsziele auf strukturfördernde Maßnahmen sind auch Mittel der EFRE-Strukturförderung in den Fonds einzubringen. Idealerweise würden sämtliche dem Land zur Verfügung stehenden EFRE-Mittel fondsbasiert vergeben.

Der Fonds versteht sich als Dachfonds, der Kapital für thematische (z.B. Konversions-Fond) oder regionale Fonds (z.B. Hunsrück-Fonds) bereitstellt. Das Fondsmanagement wird öffentlich ausge-

schrieben. Mit der Öffnung des Fonds für private Einlagen müssen Fragen der asymmetrischen Risikoverteilung, der Prospekthaftung und des Exit-Szenarios geklärt werden.

Planungsrechtliche Voraussetzungen, förderrechtliche Restriktionen und kommunalrechtlicher Handlungsspielraum

Die Projekte müssen Bestandteile integrierter Stadtentwicklungspläne sein. Die strukturfördernden Maßnahmen entsprechen den Förderbedingungen des ERFE.

Fazit zum aktuellen Stand

Das Modellvorhaben ist in einem noch sehr frühen Stadium der Projektidentifizierung und Fondskonstruktion. Für das Land steht fest, dass es für einen reinen Stadtentwicklungsfonds zu wenig Projekte akquirieren kann und erweitert deshalb auch auf strukturfördernde Maßnahmen.

Die vergleichsweise geringeren EFRE-Mittel und die Anforderungen an ein minimales Fondsvolumen von 100 Mio. EUR erfordern private Kapitaleinlagen in den Fonds, so dass im Vorfeld Fragen der Risikoverteilung und erzielbaren Rendite geklärt werden müssen, was wiederum Einfluss auf die Projektauswahl hat.

3.3 Stadtentwicklungsfonds Sachsen

Vorgeschichte, Entstehung und aktueller Umsetzungsstand

Für die Förderperiode 2007 bis 2013 hat das Land Sachsen angesichts der voraussichtlich deutlich geringeren Fördermittel in der nächsten Strukturfondsperiode die Umsetzung eines landesweit ausgerichteten Stadtentwicklungsfonds nach den JESSICA-Kriterien vorgesehen. Die Fondsperiode soll genutzt werden, um sowohl die Rahmenbedingungen für eine Aufstellung eines SEF zu klären als auch Erfahrungen in der Umsetzung eines revolvingierenden Finanzierungsinstruments zu sammeln. Dazu wurden im Operationellen Programm des Freistaates Sachsen vom Mai 2007 unter dem Punkt 4.5.1 (Nachhaltige Stadtentwicklung) [Absatz 627] EFRE-Mittel in Höhe von rund 110 Mio. EUR zur Verfügung gestellt.

In einer Absichtserklärung vom 24. Mai 2007 haben der Freistaat Sachsen, die SAB (Sächsische Aufbaubank), die EIB und die Stadt Leipzig beschlossen, aus EFRE-Mitteln einen Pilotfonds einzurichten, der als revolvingierender Fonds alle Elemente der innovativen Finanzierungsmöglichkeiten nutzt. Im Juli 2007 wurden erste Vorschläge zu möglichen Projekten für einen Stadtentwicklungsfonds mit der SAB als zukünftigem Fondsverwalter diskutiert.

Der Stadtentwicklungsfonds Sachsen beschränkt sich zunächst auf ein Pilotvorhaben in der Stadt Leipzig (ehem. Baumwollspinnerei im Leipziger Westen). Hierfür soll aus dem Fondsvolumen ein zinsgünstiges Darlehen an den privaten Eigentümer (Leipziger Baumwollspinnerei Verwaltungsgesellschaft mbH) vergeben werden. Derzeit laufen Verhandlungen mit der Fondsverwaltung, um letzte Fragen zur Höhe des Fondsvolumens und Regelungen zu den Einlagen festzulegen. Grundsätzlich soll eine Ausweitung auf Förderprojekte in ganz Sachsen möglich sein.

Ziele und Philosophie

Die sozioökonomischen Rahmenbedingungen in Sachsen (demographischer Wandel und siedlungsstrukturelle Probleme) haben auf Landesebene zu den Bemühungen geführt, einen Fonds mit EFRE-Mitteln gemäß der Durchführungsverordnung aufzulegen. Die Kofinanzierung erfolgt mit nationalen

Fördermitteln (Land Sachsen und Bund). Der Fonds hat die Aufgabe, die ansonsten zuschussbasierte Städtebauförderung zu ergänzen.

In einem eher pragmatischen Ansatz beschränkt sich die Projektauswahl zunächst auf die Stadt Leipzig, da dort der Problemdruck als besonders hoch eingeschätzt wurde (Auslaufen der GI URBAN II im Leipziger Westen, degressive Entwicklung der Finanzhilfen in der Städtebauförderung bei weiterhin bestehenden Defiziten bei Infrastruktur und Stadtumbau). Es kann davon ausgegangen werden, dass der nur eingeschränkt konsolidierte Immobilienmarkt in Leipzig insbesondere bei größeren städtebaulichen Investitionsprojekten keine Rentierlichkeit der Projekte erwarten lässt.

Der Entwicklungsprozess zur Umsetzung des Stadtentwicklungsfonds in Sachsen hat sich dabei an zwei konzeptionellen Strängen ausgerichtet:

- In einem Top-down-Ansatz wurden zunächst von Landesseite die Voraussetzungen und Finanzierungsmöglichkeiten einer Fondskonstruktion näher definiert. Darüber hinaus wurde anhand erster Überlegungen zu möglichen Projekten die grundsätzliche Eignung von Investitionsvorhaben für einen Fonds diskutiert.
- Auf lokaler Ebene standen die stadtentwicklungspolitischen Zielsetzungen im Vordergrund. Die Sinnhaftigkeit und die Projektidentifikation orientierten sich daher in erster Linie an den vor Ort gegebenen Handlungsmöglichkeiten und -erfordernissen.

Funktionsweise des Stadtentwicklungsfonds

Über den Stadtentwicklungsfonds Sachsen werden im Rahmen der EFRE-Städtebauförderung zinsgünstige Darlehen vergeben. Kreditnehmer können dabei private Eigentümer sein, aber auch Kommunen bzw. städtische Gesellschaften sowie alle PPP-Formen. Im Falle der Leipziger Baumwollspinnerei Verwaltungsgesellschaft mbH ist der Darlehensnehmer ein rein privater Eigentümer.

Im Rahmen der Erstellung eines „Konzeptionellen Stadtteilplans Leipziger Westen (2004/2008)“ wurden Entwicklungsziele und Maßnahmenbündel räumlich-inhaltlich abgegrenzt. Neben der Baumwollspinnerei sind noch weitere drei Projekte identifiziert worden. Derzeit laufen Machbarkeitsstudien, die die Einpassung der Projekte in den SEF prüfen (Finanzierungskosten, Risikostruktur etc.).

Anwendungsbereiche und Art der Projekte

Das Investitionsvorhaben bezieht sich in Leipzig auf die Sanierung von zwei denkmalgeschützten Hallen auf dem Areal der Baumwollspinnerei. Die Baumwollspinnerei ist ein ehemaliges Fabrikgelände (größte Baumwollgarnproduktion Kontinentaleuropas Anfang des 20. Jahrhunderts; gründerzeitliches Industrieareal von ca. 10 ha Größe), auf dem bis 1992 produziert wurde. Seitdem wurde das Gelände vor allem durch Künstler in über 100 Ateliers wiederbelebt. Mittlerweile beherbergt das Areal mehrere wichtige Galerien, Architektur- und Ingenieurbüros, Handel, Dienstleistungen und Gastronomie, Design und Druckereigewerbe sowie günstigen Mietraum für Kulturschaffende (Musiker, Tänzer etc.) und ist mit seinem lebendigen Kulturbetrieb zu einem überregionalen Magnet für die Stadt und den Leipziger Westen geworden.

Aufgrund der Nutzerstruktur liefert das Projekt nur in Teilbereichen ausreichende Renditen. Der stadtentwicklungspolitische Nutzen des gesamten Sanierungsprojektes kann dennoch als vergleichsweise hoch eingestuft werden, da es das Stadtteilgebiet als Ganzes aufwertet und bestehende sowie zukünftige private Folgenutzungen überhaupt erst ermöglicht.

Räumlicher Bezug des Fonds, regionale Abgrenzung

Der Fonds bezieht sich grundsätzlich auf alle Städte und Gemeinden im Land Sachsen; derzeit sind nur in der Stadt Leipzig Projekte definiert und in der weiteren Planung (s.o.).

Akteure und Partner

Beteiligt sind

- das Innenministerium, das mit ressorteigenen Mitteln den EFRE-Anteil kofinanziert und über Förderfähigkeit aus EFRE-Mitteln entscheidet,
- die Förderbank des Landes Sachsen (SAB), die die Fondsverwaltung und das Finanzierungsmanagement übernimmt,
- die Stadt Leipzig als zentraler Planungs- und Projektentwicklungspartner für die Leipziger Baumwollspinnerei Verwaltungsgesellschaft mbH und weitere potenzielle Projektträger vor Ort.

Fondstruktur, Organisation und Verwaltung des Fonds

Ausgehend von den Investitionsvolumina des Pilotprojektes sind erste Überlegungen zur Fondshöhe und -struktur getroffen worden. Derzeit sind 5 bzw. 10 Mio. EUR Fondskapital vorgesehen, die von der SAB verwaltet werden sollen. Der Fonds speist sich zu

- 75% aus EFRE-Finanzhilfen,
- 8,33% aus Bundesmitteln,
- 8,33% aus Landesmitteln und zu
- 8,33% aus Mitteln der Stadt Leipzig.

Die Refinanzierung erfolgt aus (garantierten) Mieteinnahmen des privaten Investors.

Planungsrechtliche Voraussetzung

Es wird geprüft, ob eine Kopplung des nationalen Fondsanteils (Bund, Land und Stadt) mit der nationalen Städtebauförderung möglich ist. Offen sind auch spezielle Fragen zum Abrechnungsmodus, zur Beihilfeproblematik (die Höhe der geplanten Überschusserwartung übersteigt die De-minimis-Grenze!) sowie die konkrete Ausgestaltung der Risikoabsicherung.

Förderrechtliche Restriktionen und kommunalrechtlicher Handlungsspielraum

Die Vorbereitungen aus städteplanerischer Sicht sind in Leipzig vergleichsweise weit fortgeschritten. Neben der Baumwollspinnerei kämen auch weitere geeignete Projekte als Kreditnehmer für eine Fondslösung in Frage. Die Verzögerungen in der Umsetzung sind derzeit im Wesentlichen auf ungeklärte beihilferechtliche Fragen und technische Abwicklungsprobleme zurückzuführen.

Fazit zum aktuellen Stand

Es wird sich zeigen, inwieweit es gelingt, weitere Projekte zu gewinnen, um den erforderlichen Risikoausgleich zu gewährleisten, und privates Kapital (auch auf Fondsebene) in nennenswerter Größenordnung zu mobilisieren. Darüber hinaus ist eine Kombination aus „Schnell- und Langsamläuf-

fern“ erforderlich, um tatsächlich einen revolvierenden Ansatz verfolgen zu können. Das Projekt „Baumwollspinnerei“ zeigt, dass sich bei Immobilieninvestitionen mit Mieterlösen zur Tilgung lange Laufzeiten ergeben. Sie müssen mit Projekten, in denen (schnellere) Verkaufserlöse erzielt werden, kombiniert werden (Typ Flächenentwicklung).¹⁵

3.4 Kommunalen Grundstücksfonds Duisburg

Vorgeschichte, Entstehung und aktueller Umsetzungsstand

Die Stadt Duisburg hat nur ein begrenztes räumliches Entwicklungspotenzial in Form von Neuausweisungsflächen, verfügt allerdings über eine Vielzahl innerstädtischer Brachflächen und ungenutzter Bestandsimmobilien. Angeregt durch die Beteiligung an dem ExWoSt-Vorhaben „Fläche im Kreis“¹⁶ entwickelte die Stadt Duisburg die Idee, den Nutzungszyklus von Flächen über einen revolvierenden Fördermittelfonds anzustoßen.

Ziele und Philosophie

Ein Fokus des Fonds ist die Aufbereitung und Veräußerung von kleinen Flächen für eine kleingewerbliche Nachnutzung. Vorteile liegen vor allem darin, dass kleinere, in das Stadtgefüge integrierte Standorte tendenziell schneller und zu höheren Kaufpreisen vermarktet werden können, als dies bei großen und komplexen Flächen der Fall ist, wie bspw. bei Projekten des Grundstücksfonds NRW¹⁷. Risiken werden über ein breites Flächen-Projektportfolio minimiert.

Der Fonds zielt somit auf die städtebauliche Modernisierung, den Stadtumbau und Quartiersaufwertung, Brachflächenrevitalisierung sowie die Beschäftigungsförderung und Stärkung des Kleingewerbes ab.

Funktionsweise des Stadtentwicklungsfonds

Über eine Entwicklungsgesellschaft im ausschließlich oder überwiegend öffentlichen Eigentum werden Grundstücke erworben, entwickelt und veräußert. Erweiterung kann das Modell in der Beteiligung von Privaten, insbesondere über die Sachkapitaleinlage von Grundstücken erfahren.

Anwendungsbereiche und Art der Projekte

Der Fonds konzentriert sich auf kleine Brachflächen im innerstädtischen Bereich, die nach der Aufbereitung einer gewerblichen Nutzung zugeführt werden.

Im Fokus stehen insbesondere solche Revitalisierungsprojekte, die nicht rein defizitär (diese werden häufig auch in den Grundstücksfonds NRW aufgenommen), sondern im Verhältnis von Aufbereitungskosten und Bodenwert kostendeckend sind, aber Risiken bergen (bspw. Altlasten), die private Investitionen verhindern. Der Schwerpunkt sollte bei kleinen Flächen (1 ha oder kleiner) für die gewerbliche Nutzung liegen.

¹⁵ Vgl. Geiss 2009

¹⁶ Vgl. BMVBS/BBR (versch. Jgge.): Flächenkreislaufwirtschaft. Band 1 bis 3, Bonn.

¹⁷ Vgl. Linne et al. (2007).

Räumlicher Bezug des Fonds, Regionale Abgrenzung

Der Fonds bezieht sich auf die Stadt Duisburg insgesamt. Dabei stehen einige Stadtteile für die angedachten Projekte im besonderen Fokus (gewerbliche Nutzung Duisburg Nord).

Akteure und Partner

Neben der Stadt Duisburg sind als potenzielle Partner hinsichtlich der lokalen Ausrichtung die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Duisburg, die Sparkasse Duisburg, die Stadtwerke Duisburg, die Entwicklungsgesellschaft Duisburg sowie die kommunalen Wohnungsbaugesellschaften zu nennen.

Fondstruktur, Organisation und Verwaltung des Fonds

Der Fonds sollte zunächst sehr „schlank“ starten und nur kommunale Grundstücke sowie vereinzelt auch private Grundstücke auf der Basis von Fördermitteln und kommunalen Eigenmitteln entwickeln. Zu einem späteren Zeitpunkt war die Gründung einer Holding im Sinne einer Entwicklungsgesellschaft angedacht.

Die operative Umsetzung sollte der Entwicklungsgesellschaft Duisburg obliegen, da sie immobilienwirtschaftliche Kompetenzen, Know-how der Wirtschaftsförderung sowie Möglichkeiten der Sparkassen zur Finanzierung bündelt.

Fazit

Die Entwicklung des Kommunalen Grundstücksfonds Duisburg wurde eingestellt. Ein Hauptgrund hierfür war ein Hinweis der Kommunalaufsicht, dass die Stadt Duisburg als Haushaltssicherungskommune jegliche Einnahmen der Schuldentilgung zuzuführen hat. Dies wäre bei einer wie auch immer gearteten Beteiligung der Stadt an einem revolvingenden Fonds der Fall gewesen.

Desweiteren ist im Laufe der Untersuchungen deutlich geworden, dass bei den bestehenden Risiken von einer nicht vollständigen Revolvierung der Mittel auszugehen ist und eine strukturpolitische Anschubförderung notwendig wäre. Auch sah man die zu erwartenden Gewinne und Ausschüttungen an Private als zu gering an, um private Kapitaleinlagen erfolgreich zu mobilisieren. Dies gilt auch für die privaten Grundstückseigentümer von Brachflächen.

3.5 InnenStadtEntwicklungs-Fonds Bad Dürkheim

Vorgeschichte, Entstehung und aktueller Umsetzungsstand

Seit 1989 werden in der Innenstadt Bad Dürkheims Sanierungsmaßnahmen zum Erhalt und zur Pflege der alten Bausubstanz mit kostenlosen Beratungen für Eigentümer und Zuschüssen zu Renovierungsmaßnahmen an Gebäuden und Außenanlagen durchgeführt. Die Innenstadt von Bad Dürkheim (18.800 Einwohner) ist geprägt durch einen Nutzungsmix aus Handel, Dienstleistung, Hotellerie, Gastronomie und Einrichtungen des Kur- und Gesundheitswesens.

Es zeigte sich, dass die zukünftigen Möglichkeiten solcher Maßnahmen durch die Abhängigkeit vom kommunalen Haushalt begrenzt sind. Um die Innenstadtentwicklung zu verstetigen, wurde daher ein Instrument gesucht, welches langfristig und von der öffentlichen Haushaltslage unabhängig eingesetzt werden kann.

In Zusammenarbeit mit der Technischen Universität Kaiserslautern wurde das Konzept des InnenStadtEntwicklungs-Fonds (ISE-Fonds) entwickelt. Dieser Fonds ist als langfristiges Umsetzungs-

instrument zur Initiierung privatwirtschaftlicher Investitionen im Sinne eines Public-Private-Partnership-Modells (PPP) angelegt ¹⁸.

Im Jahr 2005 gewann die Stadt Bad Dürkheim mit diesem Konzept den mit 400.000 EUR dotierten Preis im Wettbewerb „Werkstatt Innenstadt“. Diese Mittel sollten als Grundstock den revolvierenden Fonds in Gang setzen. Da die Mittel des Landes nur als Zuschuss und nicht gewinnbringend durch die Kommune eingesetzt werden dürfen, ist der Fonds als solcher nie zum Einsatz gekommen. Das Preisgeld wird nun weiterhin als Zuschuss für Maßnahmen der Innenstadtentwicklung vergeben. Das Beispiel des ISE-Fonds Bad Dürkheim soll vielmehr die Bedeutung von Multiplikatorwirkungen verdeutlichen.

Ziele und Philosophie

Vor dem Hintergrund begrenzter finanzieller Möglichkeiten der Gemeinden und einer allgemeinen Investitionszurückhaltung setzt der ISE-Fonds auf private Investitionen, die durch öffentliche Anreize gefördert werden. Der ISE-Fonds strebt ein frühzeitiges Erkennen und Eingreifen sowie Nachhaltigkeit an. Neben umfassenden Beratungsleistungen erfolgt eine finanzielle Unterstützung in Form von Zuschüssen oder Zinsabschlägen. Der ISE-Fonds verknüpft städtebauliche Ziele eng mit Inhalten der Wirtschaftsförderung ¹⁹.

Funktionsweise des Stadtentwicklungsfonds

Die Förderung besteht zum einen in kostenlosen Beratungsleistungen baurechtlicher, bautechnischer und finanzieller Art. Ursprünglich sollten aus dem Fonds Darlehen und Garantien bereitgestellt werden. Aktuell werden aus den Preisgeldmitteln Projekt- oder Zinszuschüsse geleistet.

Anwendungsbereiche und Art der Projekte

Gefördert werden zum einen bauliche Maßnahmen, die zu einer Verbesserung des Stadtbildes und/oder zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Funktionen Wohnen und Gewerbe führen. Dies sind ausschließlich Projekte, die sich rein privatwirtschaftlich nicht realisieren lassen, aber aus städtebaulicher und strukturpolitischer Perspektive von Interesse sind. Zum anderen können aber auch Standort- und Betriebskonzepte sowie Marketingmaßnahmen gefördert werden.

Räumlicher Bezug des Fonds, regionale Abgrenzung

Der Geltungsbereich ist ein fest umgrenzter Bereich in der Innenstadt von Bad Dürkheim.

Akteure und Partner

Neben der Stadt Bad Dürkheim sind die Werbegemeinschaft Bad Dürkheim, die Stadtwerke sowie regionale Banken operative Partner.

¹⁸ WerkstattStadt (<http://www.werkstatt-stadt.de/de/projekte/176/>).

¹⁹ WerkstattStadt (<http://www.werkstatt-stadt.de/de/projekte/176/>).

Fondstruktur, Organisation und Verwaltung des Fonds

Der ISE-Fonds ist dem Haupt-, Finanz- und Wirtschaftsförderungsausschuss angegliedert. Der Ausschuss setzt sich aus weiteren stimmberechtigten Vertretern der privaten Geldgeber zusammen. Dies sind die Werbegemeinschaft Bad Dürkheim, die Stadtwerke sowie regionale Banken, die einen jährlichen Beitrag leisten.

Die Gründung einer GmbH wurde aufgrund der Steuerpflicht ausgeschlossen. Eine kommunale Verwaltung hat den Vorteil, dass die Mittel ohne weitere Verluste durch Kosten oder Steuern weitergegeben werden können.

Planungsrechtliche Voraussetzungen, förderrechtliche Restriktionen und kommunalrechtlicher Handlungsspielraum

Die Landesmittel konnten aufgrund förderrechtlicher Bestimmungen nicht revolving eingesetzt werden, so dass diese derzeit als Zuschüsse gewährt werden. Aktuell wird vom Land Rheinland-Pfalz geprüft, ob durch eine „Experimentier-Klausel“ ein revolving Einsatz der Mittel in einer drei bis fünfjährige Probephase erlaubt werden soll.

Fazit zum aktuellen Stand

Der seit 2006 als Zuschussförderung laufende „Fonds“ hat Erfolg. Der innerstädtische Leerstand konnte von 20 auf 5 Geschäfte reduziert, der Branchenmix erweitert werden. Jeder öffentliche geförderte Euro hat knapp 10 EUR private Investitionen nach sich gezogen, wodurch die Bedeutung der Hebelwirkung und der Umwegrendite durch die Realisierung von vorab eher gering rentierlichen Projekten noch einmal sehr deutlich wird. Von positiver Wirkung war insbesondere die Einbindung der Werbegemeinschaft Bad Dürkheim, ein Verbund städtischer Gewerbetreibender, die als Stimmberechtigte über die Projekte mitentscheiden konnten. Dadurch wurde im Vorfeld ein öffentliche Akzeptanz geschaffen, Gegenwehr und weitere mögliche Konkurrenzsituationen über Beteiligung von Akteuren vermieden: Durch die regelmäßige Einbeziehung der städtischen Makler wurde deren Marktkenntnis genutzt und eine objektive Bewertung von Rentierlichkeitsschwellen ermöglicht.

Aktuell zeichnet sich in Bad Dürkheim ab, dass es über die 400.000 EUR Fördermittel hinaus kaum Mehrbedarf gibt. Allerdings schätzt die Stadt, dass Revitalisierungs- und Modernisierungsprojekte in sogenannten B-Lagen wieder steigen werden, insbesondere auch durch die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise. Die Initiatoren des InnenStadtentwicklungs-Fonds Bad Dürkheim meinen aber auch, dass ein Stadtentwicklungsfonds keinem Renditezwang unterliegen sollte. Wenn Multiplikatoreffekte angestoßen werden, sollte allein der Rückfluss der eingesetzten Mittel ausreichend sein.

3.6 Gemeindeentwicklungsfonds Saarland

Seit Frühjahr 2009 ist auch das Saarland in eine Konzeptions- und Umsetzungsphase zu einem Stadtentwicklungsfonds eingetreten. Das Stadium dieses Prozesses ist also noch zu früh, um Erkenntnisse auszuwerten zu können. Geplant sind zwei Themenbereiche für Fonds: zum einen die Revitalisierung von Brachflächen, zum anderen die Anwendung von Technologien im Städtebau (bspw. Umwelttechnologien).

3.7 Die „Gläserne Konversion“: Revitalisierung einer militärischen Brache im ländlichen Raum

Das Beispiel der „Gläsernen Konversion“ ist kein Vorhaben zur Entwicklung eines Stadtentwicklungsfonds. Dieses Beispiel soll lediglich verdeutlichen, wie mit einer öffentlichen Anschubfinanzierung und einem integrativen und partizipativen Ansatz eine Brachflächenrevitalisierung mit finanziellen Gewinnen und der Mobilisierung von privaten Investitionen realisiert wurde.

Das Forschungsvorhaben „Gläserne Konversion“ im Rahmen des BMBF-Förderprogramms REFINA²⁰ hat zwei militärische Konversionsflächen im ländlichen Raum zum Anlass genommen, um das Thema der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in der Kommunalpolitik und in der öffentlichen Diskussion anzuregen und ein nachhaltiges kommunales Flächenmanagement zu implementieren.

In einem öffentlichen und partizipativ angelegten Prozess wurde mit relevanten kommunalen Akteuren und den Bürgern in den Samtgemeinden Barnstorf (Landkreis Diepholz) und Fürstenau (Landkreis Osnabrück) eine Revitalisierung der Liegenschaften im Rahmen eines kommunalen Entwicklungsleitbildes und den daraus folgenden Konsequenzen für die zukünftige kommunale Flächenpolitik initiiert. In der Samtgemeinde Barnstorf ist der Revitalisierungsprozess nahezu abgeschlossen, insofern sei an dieser Stelle nur auf dieses Beispiel eingegangen.

Durch die Schließung der Kaserne in der Samtgemeinde sind knapp 100 zivile Arbeitsplätze und nachfragewirksame Kaufkraft durch die Kaserne und ihre Soldaten verloren gegangen. Die Bundesanstalt für Immobilienangelegenheiten (BImA), die für die Vermarktung von Bundesliegenschaften zuständig ist, hat – auch angesichts der Lage der Liegenschaft – vergeblich versucht, einen Investor zu finden. Eine Teilvermarktung kam für die BImA nicht in Frage. Ein durch das Forschungsvorhaben angestoßener Öffentlichkeitsprozess hat auf die Liegenschaft und ihre Entwicklungsmöglichkeiten aufmerksam gemacht, auch wenn dies nicht primäres Ziel des Vorhabens war. Es kann insofern von einer öffentlichen Anschubfinanzierung gesprochen werden, als dass im Rahmen des vom BMBF geförderten Forschungsvorhabens sowohl eine orientierende Untersuchung auf Altlasten erfolgte, als auch die sozioökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen des Standortes untersucht und ein öffentlicher Prozess zur kommunalen Flächen- und Entwicklungspolitik in Gang gesetzt wurden.

Es ist vor allem auf regionale Interessensbekundungen potenzieller Investoren zurückzuführen, dass die Samtgemeinde bzw. ihre kommunale Landesentwicklungsgesellschaft PEB (Planungs- und Entwicklungsgesellschaft Barnstorf) die Liegenschaft gekauft, als Gewerbe- und Industriegebiet beplant und mittlerweile bis auf zwei Gebäude an private Unternehmen veräußert hat. Derzeit sind auf dem ehemaligen Kasernengelände 10 Unternehmen aus dem metallverarbeitenden Gewerbe, aus dem Maschinenbau, aus der Nahrungsmittelindustrie und aus der Logistik-Branche tätig. Zuletzt ist eine regionale Krankenhausgesellschaft mit ihrer Verwaltung, dem Ausbildungszentrum und einem angegliederten Wohnheim hinzugekommen. Die durch die Schließung der Kaserne weggefallenen Arbeitsplätze sind mehr als kompensiert: etwa 300 Arbeitsplätze sind in dem neuen Gewerbegebiet Hülsmeier-Park entstanden.

Die Unternehmen kommen fast ausschließlich aus benachbarten Gemeinden und Landkreisen, ein Unternehmen ist sogar aus Baden-Württemberg. Der Standortvorteil lag vor allem im vergleichsweise günstigen Preis für Grundstück und Immobilie und der schon vorhandenen Infrastruktur, die nur geringe bauliche Investitionen der Unternehmen nötig machten und so Mittel für Investitionen in die Betriebsinfrastruktur wie Maschinen, Fahrzeuge etc. frei setzten. Keines der Unternehmen hätte auf vorhandenen freien Gewerbeflächen in der Samtgemeinde Barnstorf in einen Neubau auf der

²⁰ REFINA steht für „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement“

„grünen Wiese“ investiert. Alternativ wären die Vorhaben in den Gemeinden, aus denen die Unternehmen stammen, realisiert worden.

Die PEB hat die von der BImA erstandene Liegenschaft mit Gewinn veräußert, der nun in neue Erschließungs- und Vermarktungsmaßnahmen fließt.

3.8 Nachhaltiges Flächenmanagement Hannover

Vorgeschichte, Entstehung und aktueller Umsetzungsstand

In dem REFINA-Vorhaben „Nachhaltiges Flächenmanagement Hannover“ sind fachliche und regionale Grundlagen erarbeitet worden, die für eine Entwicklung eines Stadtentwicklungsfonds Region Hannover von Bedeutung sind. Dieses Vorhaben bewegt sich allerdings auf der Ebene einer Machbarkeitsuntersuchung, so dass bisher nur wenige relevante Akteure direkt in das Vorhaben eingebunden sind. Erste Ergebnisse liegen hinsichtlich der Brachflächenpotenziale der Stadt Hannover sowie deren Bewertung vor.

Im Rahmen des Vorhabens soll ein privatwirtschaftliches Fonds-Modell zur Sanierung und nachhaltigen Verwertung von Brach- und Reserveflächen entwickelt und eine Machbarkeitsstudie für dieses Modell durchgeführt werden. Die Entwicklung und Überprüfung der Realisierungsbedingungen erfolgte am konkreten Beispiel der Stadt Hannover. Im Hintergrund des Forschungsvorhabens steht das "30-Hektar-Ziel" der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, d.h. die Vorgabe, bis zum Jahr 2020 die Flächenneuanspruchnahme auf 30 ha pro Jahr zu begrenzen. Ein Mittel zur Erreichung dieses Ziels ist die Revitalisierung städtischer Brachflächen.²¹

Ziele und Philosophie

Ehemalige Gewerbe- und Industrieflächen, die zentral gelegen sind und einen kompletten Anschluss an die Infrastruktur besitzen, bleiben häufig ungenutzt liegen, weil die Eigentümer ihr Grundstück selbst nicht nutzen und/oder keinen Käufer finden, der sich auf meist unüberschaubare Sanierungskosten einlässt. In der Vergangenheit hat sich die öffentliche Hand in hohem Maße an der Sanierung beteiligt. Aufgrund der angespannten Lage der kommunalen Haushalte sind privatwirtschaftliche Lösungen besonders gefragt. Im Rahmen des Projekts wird überprüft, ob mit Hilfe eines privaten Fondsmodells die Mobilisierung von Brachflächen gelingen kann.²²

Funktionsweise des Stadtentwicklungsfonds

Sowohl öffentliche als auch private Eigentümer überführen ihre Flächen in einen Fonds, der sie saniert und mit Gewinn verkauft. Die Gebietskörperschaft bringt zudem ihre öffentlichen Interessen und planungsrechtlichen Möglichkeiten in die Konstruktion ein. Private Investoren geben Geld als Beteiligungskapital in die Konstruktion. Das eingebrachte Geld wird zur Grundstücksanierung genutzt. Risiken und Chancen werden auf alle Beteiligten nach ihren Fähigkeiten und ihren Zielen so verteilt, dass bei gegebenen Ressourcen in einem bestimmten Zeitraum insgesamt mehr Flächen saniert werden können als bei nacheinander umgesetzten Einzellösungen. Als Anleger kommen insbesondere Investoren in Betracht, die an Umweltfragen und Nachhaltigkeit interessiert sind. Institutionelle Investoren, die satzungsgemäß solche Ziele verfolgen, sind vorhanden (z.B. Umwelt-

²¹ Vgl. Clausen et al. (2008a).

²² Vgl. Clausen et al. (2008b).

stiftungen). Auch im individuellen Bereich gibt es solche Ansätze (z.B. Wertpapierfonds mit umweltorientiertem Anlageziel)²³.

Anwendungsbereiche und Art der Projekte

Das Vorhaben richtet sich in erster Linie auf die Aktivierung innerstädtischer Brachflächen, die privatwirtschaftlich nicht realisiert werden (wie bspw. das Ahrberg- oder das Pelikangelände in Hannover). Hierzu wurden die Brach- und Reserveflächen in einem Kataster erfasst und hinsichtlich ihrer Bedeutung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung bewertet (z.B. Lage im Stadtgebiet, Marktsituation, Investoreninteresse, städtebauliche Bedeutung, Planungsaufwand, Altlastenrelevanz, Kooperationsbereitschaft des Eigentümers, Verfügbarkeit der Flächen, Erschließungsbedingungen, Entwicklungshemmnisse, ökologische Funktion). Die erfassten Flächen wurden in marktfähige und entwicklungsfähige Flächen, Vorratsflächen und aufzugebende Flächen (z.B. hohe ökologische Schutzfunktion) priorisiert.

Fondsstruktur

Private Investoren können auf Fonds- und Projektebene mit einbezogen werden²⁴. Eine Kofinanzierung kann seitens der Kommunen, Länder (Landesförderinstitute) oder europäischer Mittel erfolgen. Der Fonds kann auf der Projektebene (Klein- bzw. Kleinst-)Unternehmen, Wohnungsbauprojekte und Infrastrukturen finanzieren. Die Aufgaben der öffentlichen Fondsakteure liegen in der Identifizierung von Stadtteilen mit hohem Entwicklungsbedarf, der Einbringung von Grundstücken und der Investition von Kapital zur Förderung privater Fondsbeteiligungen. Bei Einschaltung von Privaten obliegt den öffentlichen Akteuren die Ausschreibung der Leistungen.

Die privaten Fondsakteure investieren hingegen Eigenkapital und erwarten eine Zielrendite von mindestens 12% p.a. Notwendig ist eine Risikodifferenzierung durch Portfolioeffekte. Die Projekte müssen ein hohes langfristiges Wertsteigerungspotential aufweisen. Zu beachten ist das gemeinsame Entwicklungsinteresse. Die Privaten liefern zum Teil auch Know-how und erhalten ggf. Einnahmen aus Aufträgen des Fonds für das Projektmanagement. Sowohl die öffentlichen als auch die privaten Fondsakteure erwarten Rückflüsse für ihr eingesetztes Kapital. Für eine weitreichende öffentliche Einflussnahme ist die Beteiligung der öffentlichen Akteure bereits in der Planungsphase sinnvoll. Durch eine Übernahme von Kosten während der Projektentwicklung, welche im Vergleich zur Flächenentwicklung die risikoreichere Phase darstellt, können die öffentlichen Fondsakteure Einfluss auf den Ablauf des Projektes nehmen. Im Gegenzug ist bei weitreichender Einflussnahme eine Beteiligung der öffentlichen Akteure mit Eigenkapital erforderlich.

Für den Brachflächenfonds kommt der Modellansatz des „Trader Developer“ in Betracht. Dabei ist der Fonds eine Projektgesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit. Private Partner können Banken, Finanzinvestoren und/oder Grundstückseigentümer sein, die sich auf gesellschaftsrechtlicher Ebene zusammenschließen. Der Fonds beschränkt sich auf die Grundstücksentwicklung. Er kann durch Bar- und Sacheinlagen sowie private Kredite, die durch öffentliche Ausfallgarantien abgesichert sein können, finanziert werden. Eine zusätzliche Möglichkeit zur Risikoverteilung stellt der Gesellschaftsvertrag mit einer asymmetrischen Gewinn- und Verlustverteilung dar. Dies ist zulässig, da auf öffentliches Kapital lediglich Rückflüsse erfolgen müssen, die zur Kapitalerhaltung notwendig

²³ Nachhaltiges Flächenmanagement Hannover (<http://www.flaechenfonds.de/projekt-nfm-h.html>)

²⁴ Clausen et al. (2008b).

sind. Eine darüber hinausgehende Rendite ist nicht erforderlich. EU-rechtlich bestehen dazu keine Bedenken.

Fazit zum aktuellen Stand

Das Forschungsvorhaben steht kurz vor dem Abschluss, Ende Mai 2009 ist mit der Veröffentlichung des Endberichts zu rechnen. Dieser enthält wesentliche Grundlagen für weiterführende Maßnahmen zur Entwicklung eines Stadtentwicklungsfonds in der Region Hannover. Insbesondere sind aus der finanzwirtschaftlichen Sicht vertiefend die vielfältigen Möglichkeiten einer Fondskonstruktion und dessen Funktionsweise analysiert sowie Bedingungen und Kriterien für private Stadtentwicklungsfonds abgeleitet worden. Diese unterscheiden sich hinsichtlich der Renditeerwartungen deutlich von öffentlichen Stadtentwicklungsfonds. Es wurde darüber hinaus festgehalten, dass für eine private Fondslösung die Zahl geeigneter Projekte in der Stadt Hannover nicht ausreichend ist.

In dem Vorhaben fehlt der Schritt, die – zumindest in einer Ex-ante-Betrachtung – identifizierten Projekte im Rahmen eines Stadtentwicklungsfonds umzusetzen. Hierzu fehlen wesentliche Informationen:

- Eine Eigentümeransprache fand bisher nicht statt, so dass Verkaufspreise oder mögliche private Beteiligungen weitgehend unbekannt sind. In den Fällen, in denen Preise bekannt wurden, stellte sich oft auch heraus, dass die Preisvorstellungen der Eigentümer weit über den auf dem Markt zu realisierenden Preisen liegen.
- Die Altlastensituation ist auf den meisten Flächen unbekannt, so dass die Kosten für eine Baureifmachung nicht ermittelt werden konnten und somit eine Renditeabschätzung unvollständig geblieben ist.

Ein wesentlicher Baustein des Vorhabens war die Erhebung und Bewertung von innerstädtischen Brachflächen. Es wurden soweit möglich detaillierte Informationen gesammelt und in einem GIS-gestützten Brachflächeninformationssystem aufbereitet. Die Erkenntnis aus dieser Projektphase ist, dass die Vorarbeiten zur Identifizierung geeigneter Maßnahmen einen erheblichen Aufwand verursachen, der nach Aussage der Stadt Hannover nur im Rahmen des geförderten Vorhabens zu bewältigen war²⁵. Die Ergebnisse des Vorhabens sollten in eine Entwicklung eines Stadtentwicklungsfonds für die Region Hannover einfließen.

²⁵ Vgl. Behrend et al. (2009).

4 Ableitung von Determinanten für die Umsetzung eines Stadtentwicklungsfonds

In diesem Kapitel werden anhand der theoretischen Analyse (Kap. 2) und der empirischen Erkenntnisse aus den Fallstudien (Kap. 3) zentrale Determinanten für eine Umsetzung von EFRE-kofinanzierten Stadtentwicklungsfonds abgeleitet. Im Fokus steht eine Bewertung der unterschiedlichen Konzeptionen und Herausforderungen. Die Argumentation orientiert sich dabei an den Untersuchungskriterien der Expertengespräche.

Zur Nutzung von EFRE-Mitteln ist eine Reihe grundlegender rechtlicher Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Für die Einrichtung und Nutzung revolvingender Finanzierungsinstrumente im Rahmen von SEF sind rechtliche Anforderungen in den EU-Rechtsakten²⁶ dokumentiert. Allerdings sind derzeit einige Fragen hinsichtlich der Struktur und Organisation von Stadtentwicklungsfonds noch offen. Vor diesem Hintergrund trägt die EIB aus den laufenden Modellvorhaben die bislang ungeklärten Rechtsfragen in einem Gutachten zusammen.²⁷

4.1 Ziele und Philosophie

Mit der Inanspruchnahme von EFRE-Fördermitteln für nachhaltige Stadtentwicklung stehen bestimmte Vorgaben bezüglich der Ziele und der Philosophie des Fonds fest. Die europäischen Grundsätze für eine nachhaltige Stadtentwicklung sind in der Leipziger Charta dokumentiert²⁸. Die konkrete inhaltliche Ausgestaltung erfolgt dabei über die EFRE-OP der einzelnen Länder. Folglich müssen die für einen Stadtentwicklungsfonds förderfähigen Projekte den Prinzipien einer nachhaltigen Stadtentwicklung entsprechen und vor dem Hintergrund wirtschaftsstruktureller und demographischer Veränderungen unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer und sozialer Anforderungen eine höhere Lebensqualität fördern.

Zentrales Instrument zur Identifizierung förderfähiger Projekte ist ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept. Auf Basis dieses Instruments ist in den Städten bzw. Fallstudienregionen eine Vielzahl von Stadtumbau-, Erweiterungs-, Umfeldaufwertungs- und Revitalisierungsmaßnahmen identifiziert worden, die sich der privatwirtschaftlichen Realisierung aufgrund von Altlastenrisiken oder unbekannter Renditeerwartungen entziehen, aus strukturpolitischer und städtebaulicher Sicht aber von großem öffentlichen Interesse sind.

²⁶ Vgl. BMVBS/BBSR (2009). Dies sind:

Verordnung (EG) 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds,

Verordnung (EG) 1080/2006 des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung,

Verordnung (EG) 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) 1080/2006 des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung

Note of the Commission services on Financial Engineering in the 2007–2013 programming period vom 16. Juli 2007 (COCOF/07/0018/01)

Guidance Note of the Commission services on Financial Engineering (COCOF/08/0002/03) vom 22. Dezember 2008 inklusive Commission Services Replies to the Questions Submitted by the JESSICA Expert Working Group of Member States vom 12. September 2008 (Annex zu COCOF 08/0002/03).

²⁷ Vgl. EIB / DLA Piper (2009).

²⁸ Vgl. Europäische Union (2007).

Vor dem Hintergrund einer nachhaltigen und ressourcenschonenden Siedlungsflächenentwicklung rückt insbesondere die Revitalisierung brachgefallener Flächen und Gebäude in innerstädtischer Lage in den Mittelpunkt der städtischen Nachhaltigkeitspolitik. Die Vorteile einer Nachnutzung innerstädtischer Potenziale liegen in der

- Belebung von Innenbereichen, insbesondere in Städten und Gemeinden, die stark von Suburbanisierungsprozessen betroffen sind,
- Reduzierung öffentlicher Kosten für die Erstellung und Unterhaltung von Infrastruktur für neu erschlossene Siedlungsflächen,
- Erschließung neuer Flächenentwicklungspotenziale vor allem in großstädtischen Agglomerationen, deren Möglichkeiten für neue Flächeninanspruchnahme weitgehend ausgeschöpft sind sowie in der
- Image- und Verkaufswertsteigerung von Quartieren im Umfeld von nicht- oder mindergenutzten Brachen.

Ziel eines Stadtentwicklungsfonds ist die Realisierung von strukturverbessernden Maßnahmen, die ohne einen öffentlichen Impuls nicht in Gang gesetzt werden. Durch die Minimierung von Risiken soll ein Beitrag geleistet werden, für Projekte mit rentierlichen Anteilen private Investoren zu mobilisieren, aber auch durch eine Umfeld-, Infrastruktur- und Imageaufwertung privatwirtschaftliche Multiplikatoreffekte auszulösen. Diese grundsätzliche Philosophie des Fonds und seine gesellschaftspolitische Bedeutung sollte insbesondere auch bei der Einbindung privaten Kapitals in die Fondsaktiva, Risikoverteilung sowie Höhe der angestrebten Verzinsung des Kapitals im Vordergrund stehen.

4.2 Vorgehensweise zur Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds

In den meisten Modellvorhaben wird ein Bottom-up-Ansatz bei der Fondskonstruktion verfolgt. Das bedeutet, dass zunächst Projekttypologien und Geschäftsfelder definiert und Projekte identifiziert werden und auf dieser Basis eine Konstruktion des Stadtentwicklungsfonds entsprechend den Anforderungen an die jeweiligen Projekttypologien erfolgt. Diese Vorgehensweise bietet einerseits den Vorteil, Fonds an regional spezifischen Problemlagen auszurichten, andererseits kann schon im Vorfeld ein potenzielles Projektportfolio identifiziert werden. Die Erfahrungen aus den Modellvorhaben haben gezeigt, dass die Vorlaufphase bis zur Implementierung (Vorabprüfung, Machbarkeitsstudie und Finanzierungskostenplan) vergleichsweise zeitintensiv sein kann.

Ein Top-down-Ansatz, wie er bspw. in Brandenburg und Sachsen gewählt wurde, konstruiert dagegen zunächst den Fonds und leitet daraus die Anforderungen an die zu fördernden Projekte ab. Dieser kann relativ schnell, wie aktuell in Brandenburg, implementiert werden. Allerdings könnten die Anforderungen eines reinen Top-down-Instruments u.U. nicht den regionalen Bedürfnissen entsprechen. Es ist darauf zu achten, dass Projekte in ausreichendem Maße akquiriert werden können, um langfristig die Rückflüsse des Fonds zu gewährleisten.

Das Beispiel Sachsen zeigt aber auch, dass ungeklärte beihilferechtliche EU-Vorgaben die Umsetzung eines top-down-initiierten Fonds verzögern können. Für eine schnelle Einrichtung eines SEF kommt es darauf an, Bottom-up- und Top-down-Ansätze von Anfang an zu koppeln und einen intensiven Austausch zwischen der kommunalen und der Landesebene anzustreben.

4.3 Funktionsweise und Struktur von Stadtentwicklungsfonds

Für JESSICA-Fonds steht grundsätzlich ein breites Spektrum an Finanzierungsarten und Teilhaberstrukturen zur Verfügung (vgl. Kap. 2). Die Fallbeispiele haben jedoch gezeigt, dass bisher eher einfacher strukturierte und technisch leichter umsetzbare Fondskonstruktionen gewählt wurden bzw. geplant sind. Besonders häufig sind öffentliche Fondsvorhaben, die zinsvergünstigte Darlehen, z.T. auch mit tilgungsfreien Zeiten, an Private, PPP oder Kommunen vergeben. Die Vorteile der Darlehensvergabe werden dabei in einem früher beginnenden und kontinuierlicheren Rückfluss als bei der Eigenkapitalbeteiligung gesehen, bei der das Kapital bis zur erfolgreichen Vermarktung (Verkaufserlöse oder Mieten und Pachten) gebunden ist. Die Ausrichtung auf Darlehensfonds hängt offensichtlich von den dominierenden Projektarten ab, die langfristige Rückzahlungen vorsehen.

Einige der Fallbeispiele sehen grundsätzlich vor, bereits auf der Fondsebene privates Kapital zu mobilisieren. Allerdings sind diese Fälle bislang noch vergleichsweise selten. Darüber hinaus kommt in den derzeit in der Entwicklung befindlichen Fonds auch der Einsatz von Fonds-Eigenkapital zur Finanzierung von Projekten vergleichsweise selten vor.

4.4 Anwendungsbereiche und Art der Projekte

Folgende Anwendungsbereiche sind in den Modellvorhaben besonders häufig anzutreffen:

- Mischnutzungsprojekte zur Quartiersaufwertung
- Brachflächenentwicklung
- Wissenschaftsparks, Businessparks
- Immobilienentwicklungen im Bereich Bildung und Gesundheit
- Denkmalschutz
- Sport- und Kulturbauten
- Städtische Infrastruktur (Verkehrsnetz, erneuerbare Energien, Breitbandanschluss etc.)

Die bisherigen Vorarbeiten in den Modellvorhaben haben gezeigt, dass viele identifizierte Projekte sehr stark soziale Aspekte in den Vordergrund stellen, eine Bewertung der finanziellen Renditemöglichkeiten bzw. Rückflüsse oder generell Finanzierungspläne allerdings vermissen lassen. Für eine erfolgreiche Umsetzung eines Stadtentwicklungsprojektes sind daher Businesspläne für die Gewinn- und Risikoabschätzung der Projekte unabdingbar. Diese müssen Kosten für die Inwertsetzung (bspw. Rückbau, Altlastensanierung, Erschließung etc.) ebenso darlegen wie zu erwartende Rückflüsse (Verkaufserlöse bzw. qm-Preise, Miet- oder Pachteinahmen) und die Gesamtfinanzierung des Vorhabens.

Zu den Gesamtkosten eines SEF zählen insbesondere auch die Vorbereitungskosten. D.h., zur Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Stadtentwicklungsfonds sind Vorarbeiten notwendig, die mit nicht unerheblichen personellen und finanziellen Ressourceninanspruchnahmen verbunden sind. Auf Seiten der öffentlichen Verwaltung sind planerische Vorarbeiten, die Erstellung eines integrierten Stadtentwicklungskonzeptes, die Erhebung von Innenentwicklungspotenzialen etc. durchzuführen. Dies dürfte gerade in kleineren Städten und Gemeinden auf erhebliche Kapazitätsengpässe stoßen. Seitens der Eigentümer sind Vorarbeiten hinsichtlich der Ermittlung von Kosten, Erlösen und Finanzierung zu leisten. Diese Initialkosten sind in den Modellvorhaben zunächst nicht Bestandteil der gesamten Projektkosten und werden vorab von den beteiligten Akteuren finanziert. Im späteren Verlauf eines implementierten Stadtentwicklungsfonds sollten aber auch diese Kosten über den Fonds finanzierbar sein.

In der aktuellen wirtschaftlichen Situation haben einige Modellvorhaben Probleme bei der Akquise von Projekten. Als Gründe werden v.a. die im Rahmen von Konjunktur- und Städtebauförderprogrammen vergebenen Zuschüsse genannt, die eine Projektrealisierung über Darlehensfinanzierungen derzeit vergleichsweise unattraktiv machen. In Brandenburg wird aus diesem Grund bspw. über eine Kombination von Darlehen und Zuschuss zur Realisierung von Projekten nachgedacht²⁹. In wirtschaftlich angespannten Zeiten dürfte sich die Mobilisierung privater Eigentümer insgesamt schwierig gestalten, wie das Projekt „Nachhaltiges Flächenmanagement Hannover“ zeigt (vgl. Kap. 3.8).

4.5 Regionale Abgrenzung des Fonds

Bei der räumlichen Abgrenzung spielen vor allem folgende Faktoren eine Rolle:

- Ein langfristig tragfähiger revolvierender Fonds benötigt eine bestimmte Anzahl von Projekten (in Abhängigkeit vom Fondsvolumen), die unterschiedliche Risiken, Laufzeiten und Investitionsvolumina aufweisen. Durch eine breite Streuung wird die Ausfallwahrscheinlichkeit von Rückflüssen minimiert. Insofern stellt sich die Frage, ob in einem (zu) kleinräumig abgegrenzten Geltungsbereich eines Stadtentwicklungsfonds eine ausreichende Zahl geeigneter Projekte identifiziert werden kann.
- Je kleiner der Geltungsbereich ist, umso geringer ist allerdings die Zahl der beteiligten Akteure. Dies kann flachere Entscheidungshierarchien bedeuten, so dass ein schnelleres und flexibleres Handeln möglich ist.
- Dennoch sollte gerade in großstädtischen Agglomerationen mit einem hohen funktionalen Verflechtungsgrad der Städte und Gemeinden versucht werden, einen Stadtentwicklungsfonds in Kooperation aller beteiligten Gebietskörperschaften aufzustellen. Ggf. sind eine gemeinsame regionale Entwicklungsstrategie und Ausgleichmechanismen festzulegen, um interkommunale Konkurrenzsituationen zu vermeiden.
- Insbesondere in der Entwicklungsphase eines Stadtentwicklungsfonds könnte eine regional fokussierte Vorgehensweise zielführender sein. So besteht die Möglichkeit, in einem Bottom-up-Ansatz anhand regionalspezifischer Problemstellungen bestimmte Geschäftsfelder und Projekttypen für einen Fonds festzulegen.

Im Rahmen der JESSICA-Initiative sind Stadtentwicklungsfonds hinsichtlich des räumlichen Geltungsbereiches und der Geschäftsfelder bzw. Projekttypen nur wenige Grenzen gesetzt. Dennoch dürfte ein regional und projekttypologisch fokussierter Start von Vorteil sein, um einerseits Erfahrungen mit dem Instrumentarium zu sammeln, andererseits aber auch das Risiko eines Scheiterns zu minimieren, wenn der Fonds nicht angenommen wird.

4.6 Akteure und Partner

Bei der Benennung relevanter Akteure und Partner ist zunächst zwischen einer Anlaufphase zur Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds und einer operativen Phase des implementierten Fonds zu unterscheiden.

Ein maßgeblicher Akteur in der **Einrichtungsphase** ist naturgemäß die jeweilige EFRE-Verwaltungsbehörde. Je nach regionalem Fokus des Fonds sind seitens der öffentlichen Hand die

²⁹ Vor allem die Maßnahmen, die im Rahmen der Mittelvergabe im Konjunkturpaket II realisiert werden können, entziehen sich aktuell einer möglichen Darlehensfinanzierung.

zuständigen Stellen für Raumordnung bzw. Regionalplanung, kommunale Bauleitplanung und Stadtentwicklung, die Wirtschaftsförderung aber auch die mit dem Umweltschutz beauftragten Stellen einzubeziehen. Von besonderer Bedeutung ist vor allem die Einbindung von Landesförderinstituten und -entwicklungsgesellschaften als mögliche Fondsverwalter, aber auch von Regionalbanken, kommunalen Gesellschaften, die mit immobilienwirtschaftlichen Aufgaben betraut sind sowie Versorgungs- und Verkehrsunternehmen. Entscheidend ist die Nutzung der spezifischen Kompetenzen der einzelnen Akteure im Hinblick auf die Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds:

- Förderrechtliche Rahmenbedingungen und finanzwirtschaftliches Know-how
- Komplementäre Förder- und Finanzdienstleistungen
- Immobilienwirtschaftliches Know-how und Marktkenntnis zur Einschätzung von Kosten, Erlösen und Risiken
- Übersicht über städtische Problemlagen und potenzielle Projekte
- Eigeninteresse an der Realisierung von Projekten, in denen die Partner auch als Investoren auftreten

Für die **Projektidentifizierung** im Rahmen von integrierten Stadtentwicklungskonzepten sind neben den o.g. Akteuren vor allem aber auch die Eigentümer von Liegenschaften und Immobilien einzubinden, die für Projekte grundsätzlich in Betracht kommen könnten. Sie sind insbesondere dann von Bedeutung, wenn sie über eine Vielzahl von Immobilien verfügen (u.a. Deutsche Bahn AG, Deutsche Post AG, die Bundesanstalt für Immobilienangelegenheiten (BIma), aber auch Versicherungen, Banken und Kirchen).

4.7 Fondskonstruktion und Organisation

Fundierte Aussagen zur Ausgestaltung von Fondskonstruktion und -organisation können derzeit auf Grundlage der untersuchten Fallstudien/Modellvorhaben nicht näher präzisiert werden. Aktuelle Ansätze werden derzeit im Rahmen von Machbarkeitsuntersuchungen geprüft. Dabei werden in den Vorhaben mit einem Bottom-up-Ansatz der Kapitalbedarf sowie Rückfluss- bzw. Renditebedingungen für die identifizierten Projekte ermittelt.

Auch die Frage nach der adäquaten Größe eines Fondsvolumens sowie entsprechenden Schwellenwerten, für die eine erfolgreiche Revolvierung funktionieren kann, lässt sich derzeit aufgrund mangelnder Erfahrungen nicht definitiv beantworten: Erste Voruntersuchungen im Rahmen der Projekte im „ExWoSt-Programm“ gehen von einem Fondsvolumen von mindesten 10 Mio. EUR aus. In Brandenburg startet der Fonds mit 20 Mio. EUR, in Rheinland-Pfalz gehen die Vorarbeiten dahin, den Fonds mit Einlagen von mindesten 100 Mio. EUR auszustatten. Vor diesem Hintergrund bleibt abzuwarten, in welcher Höhe die von der EFRE-Verwaltungsbehörde bewilligte Summe für einen Stadtentwicklungsfonds in Niedersachsen zuzüglich des Kofinanzierungsanteils als Starteinlage bereitstehen könnte.

Auch über den wichtigen Aspekt der Risikostreuung im Rahmen der Zusammensetzung eines Projektportfolios mit unterschiedlichen Risiken und Laufzeiten lassen sich aus den Modellvorhaben noch keine belastbaren Hinweise ziehen.

Mit der Einbindung privaten Kapitals und einer entsprechenden Verzinsung steigen die Anforderungen an eine effiziente Ausgestaltung einer asymmetrischen Risikoverteilung. Auch Fragen zu haftungs- und beihilferechtlichen Aspekten treten stärker in den Vordergrund. In diesem Falle können die Modellvorhaben nach derzeitigem Stand keine verbindlichen Empfehlungen liefern.

4.8 Planungsrechtliche Voraussetzungen

Die Schaffung von Baurecht und die Änderung der Nutzungsvorgaben sind eine wesentliche Rahmenbedingung für die Gewährleistung der Rentabilität von Vorhaben. Damit kommt den Kommunen aufgrund ihrer Planungshoheit eine wesentliche Rolle in der Realisierung von Projekten im Rahmen eines Stadtentwicklungsfonds zu. Sie sprechen über die vorbereitende und verbindliche Bauleitplanung Baurecht aus und entscheiden so über die Nutzungsmöglichkeiten und damit auch über die Kosten- und Erlösstrukturen der Investitionen.

Generell sind zur Absicherung sowohl der Kommune als auch des Investors Verträge, bspw. in Form eines städtebaulichen Vertrags, empfehlenswert. So können die Absichten seitens des Baurechts und der Nachnutzung sowie die Übernahme von Leistungen (z.B. Sanierung) geregelt werden.

Der Einsatz eines Stadtentwicklungsfonds in einer Kommunalgrenzen überschreitenden Region erfordert ggf. eine weiterführende interkommunale Kooperation und die Festlegung von Zielen, Maßnahmen und Ausgleichsmechanismen in einem regionalen Entwicklungskonzept.

Nicht zuletzt muss ggf. das bestehende Planungsrecht geändert werden, um den Zielen eines Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes zu entsprechen.

4.9 Förderrechtliche Restriktionen und kommunalrechtlicher Handlungsspielraum

Im Vorfeld der JESSICA-Initiative ist seitens der EU-Kommission bereits eine Reihe von rechtlichen Fragen geklärt worden. So sind beihilferechtliche, vergaberechtliche und kommunalrechtliche Bedingungen formuliert worden³⁰. Sie sind immer im konkreten Zusammenhang mit der angestrebten Fondsstruktur, der Funktionsweise, der Verwaltung sowie zu den zu finanzierenden Projekten zu betrachten. Insofern ist im Rahmen dieses Gutachtens eine differenziertere Stellungnahme nicht möglich.

Hingewiesen sei an dieser Stelle vor allem noch einmal auf den kommunalrechtlichen Handlungsspielraum, der zur Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds erforderlich ist. Die Möglichkeiten der Kapitaleinlage sowie der Gewinnerzielung sind kommunalrechtlich von der jeweiligen aktuellen sowie langfristig zu erwartenden Haushaltssituation der Kommunen abhängig. Der Fall Duisburgs hat gezeigt, dass ein Stadtentwicklungsfonds in einer Haushaltssicherungskommune nicht realisiert werden kann. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass sich mit der Einführung der Doppik neue Ausgangssituationen für die kommunalen Haushalte ergeben.

³⁰ Vgl. BMVBS/BBSR (2009).

5 Kurzzusammenfassung

Die Gutachter sehen in der Nutzung revolvingender Finanzierungsinstrumente im Rahmen von JESSICA-Fonds Vorteile für eine nachhaltige Entwicklung von Städten und Agglomerationsräumen. Gegenüber der reinen Zuschussförderung besteht mit Stadtentwicklungsfonds die Möglichkeit, das zu diesem Zweck bereitgestellte Fördermittelvolumen mit privatem Kapital zu bündeln und über die Wiedereinsetzbarkeit (Revolvierbarkeit) die Investitionsmittel langfristig zu erhalten.

Aus Sicht der öffentlichen Hand geht es dabei vor allem um die Beförderung von Stadtentwicklungsprojekten, die unter reinen Marktbedingungen nicht umsetzbar wären („Steigbügelfunktion“). Die Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds dient daher in erster Linie der Behebung von Marktversagen. Mit der Bereitstellung von Eigenkapital, der Gewährung von zinsvergünstigten Darlehen und der Übernahme von Garantien durch öffentliche Akteure können die Projektrisiken für private Investoren gesenkt werden.

Voraussetzung für die Nutzung von EFRE-Mitteln im Sinne der JESSICA-Initiative ist die Förderung von Projekten, die Einnahmen erwarten lassen, wobei aus staatlicher Sicht Gewinne nicht zwingend erforderlich sind. Darüber hinaus müssen die Investitionen förderfähig im Sinne der Strukturfondsverordnung sein und stadtentwicklungspolitisch sinnvolle Ziele verfolgen (Projekte müssen fester Bestandteil von integrierten Plänen zur nachhaltigen Stadtentwicklung sein).

Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltssituation von Bund, Ländern und Kommunen, der erwarteten Rückgänge von EU-Fördermitteln in der nächsten Fondsperiode und der steigenden Anforderungen an einen nachhaltigen Stadtumbau angesichts demographischer und wirtschaftsstruktureller Veränderungen bieten JESSICA-Fonds weitreichende Chancen für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Insbesondere die Nutzung der ökonomischen Hebelwirkung von Fondsmodellen durch die Einbindung privater Akteure und die zahlreichen Anwendungsfelder (vgl. Kap. 2) sind dabei zentrale Vorteile für Staat und Kommunen.

Die Ausgestaltung und die Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds erfordern grundlegende konzeptionelle und finanzwirtschaftliche Entscheidungen in den folgenden Bereichen:

- Grundsätzliche Ausrichtung der Fondsstruktur und mögliche Geschäftsfelder;
- Einbindung von Partnern zur Initiierung von Top-down- und Bottom-up-Prozessen;
- Abstimmung und Weiterentwicklung von stadt- bzw. regionalplanerischen Ansätzen und im Sinne eines Integrierten Stadtentwicklungskonzepts, in das die einzelnen Fondsprojekte inhaltlich eingepasst werden müssen;
- Identifizierung geeigneter Geschäftsfelder und Fondsprojekte;
- Machbarkeitsstudien auf Fondsebene und Verzahnung mit Wirtschaftlichkeitsanalysen auf Projektebene;
- Konkrete Ausgestaltung der Fondsfinanzierung sowie ggf. der Risikoverteilung zwischen privaten und öffentlichen Partnern;
- Monitoring und konzeptionelle Weiterentwicklung des Fonds (bspw. Vergrößerung des räumlichen Bezugsrahmens sowie Erweiterung um zusätzliche Geschäftsfelder und Projektarten).

Vor dem Hintergrund einer möglichen Mittelumschichtung der niedersächsischen EFRE-Strukturfonds-Mittel im Jahr 2010 wird es vor allem darauf ankommen, so schnell wie möglich die grundlegenden Weichenstellungen zur Umsetzung eines Stadtentwicklungsfonds festzulegen. Entsprechend sind vorbereitende Gespräche mit allen wichtigen Akteuren auf Landes- und Kommunalerebene zu führen.

Aus Sicht der Gutachter ist dabei eine Bottom-Up-Herangehensweise besonders erfolgversprechend. Das bedeutet, dass den kommunalen Akteuren sowohl in der Festlegung einer adäquaten thematisch-inhaltlichen Ausrichtung des Fonds als auch in der effizient organisierten Identifizierung von Projekten eine tragende Rolle zukommt. Anhand erster Projekte sollte zunächst die Umsetzbarkeit im Rahmen einer Machbarkeitsstudie geprüft und auf dieser Basis die detaillierte Ausgestaltung einer Fondskonstruktion vorgenommen werden.

6 Handlungsempfehlungen für erste Umsetzungsschritte in der Region Hannover

Auf Basis der in Kap. 4 abgeleiteten grundlegenden Aspekte und Empfehlungen unter Berücksichtigung der theoretischen Vorüberlegungen (Kap. 2) und der untersuchten Fallstudienansätze (Kap. 3) werden abschließend zentrale Erfolgsfaktoren für eine zielorientierte Einrichtung bzw. Umsetzung eines Stadtentwicklungsfonds zusammengefasst und Handlungsempfehlungen skizziert:

1. Nach der Empfehlung der EIB „Think big, start small!“ wird aus räumlicher Perspektive ein schrittweise vorzunehmender Ausbau eines Stadtentwicklungsfonds für sinnvoll erachtet. Aufgrund der Komplexität von Stadtentwicklungsfonds mit z.T. sehr unterschiedlich ausgerichteten Interessen wird empfohlen, das Instrument des Stadtentwicklungsfonds in einer Startphase zunächst innerhalb der Region Hannover pilothaft zu erproben.
2. Die Region Hannover ist für den Start eines Pilotprojektes „Stadtentwicklungsfonds“ als größte städtische Agglomeration in Niedersachsen die Region Hannover besonders geeignet, da hier bereits erste mögliche Projekte für einen Fonds identifiziert worden und weitere Projekte in ausreichender Anzahl zu erwarten sind. Darüber hinaus weist die Region bereits erste Erfahrungen in der Umsetzung von Fondskonstruktionen auf:
 - a. hinsichtlich Fondsstruktur und -funktionsweise mit der Gründung des „Hannover Beteiligungsfonds“ (HBF) als Risikokapitalfonds zur Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) in Form von Beteiligungen,
 - b. im Rahmen inhaltlich relevanter Themenfelder für einen Stadtentwicklungsfonds im Sinne der JESSICA-Initiative mit den Vorarbeiten zur Einrichtung eines revolvingenden Gewerbeflächenfonds³¹ sowie
 - c. mit einem Brachflächenfonds im Rahmen des REFINA-Vorhabens „Nachhaltiges Flächenmanagement Hannover“ (Vorarbeiten zu einem Brachflächenkataster).
3. In einem weiteren Schritt wird mittel- bis langfristig die Ausrichtung eines Stadtentwicklungsfonds auf Landesebene vorgeschlagen („Stadtentwicklungsfonds Niedersachsen“). Aus Sicht der Gutachter eignet sich diese räumliche Bezugsebene in noch höherem Maße, ein ausreichend großes Fondsvolumens (ggf. auch unter Einbeziehung privater Partner) zu akquirieren und das Risiko im Projektportfolio zu diversifizieren. So können auch langfristig Rückflüsse in den Fonds gewährleistet und das Risiko im Falle eines Scheiterns bei wenigen (hoch)riskanten Projekten minimiert werden. Ggf. sind auf Landesebene mehrere Geschäftsfelder und noch näher zu definierende regionale bzw. städtische Geltungsbereiche festzulegen.
4. Entscheidend für die Umsetzbarkeit sind die Festlegung einer adäquaten thematisch-inhaltlichen Ausrichtung des Fonds im Sinne der EU-Kriterien (vgl. Kap. 2) und die Einpassung der Geschäftsfelder und Projekte in ein integriertes Stadtentwicklungskonzept. Hier kann das Logistikflächenkonzept der Region Hannover als Fachkonzept ein erster Ansatzpunkt sein. Für die Region Hannover bietet sich grundsätzlich eine ganze Reihe möglicher Anwendungsfelder an, welche die theoretischen und förderrechtlichen Voraussetzungen erfüllen. Die Vorarbeiten in der Region und die praktischen Erfahrungen mehrerer Bundesländer legen insbesondere die Brachflächenrevitalisierung als Geschäftsfeld eines Flächen- bzw. Standortentwicklungsfonds nahe. In diesem Feld können Entwicklungsziele aus standort- und strukturpolitischer Sicht besonders gut verfolgt werden. Auch nicht oder mindergenutzte Bestandsimmobilien (Gewerbe sowie Misch-

³¹ Vgl. Region Hannover (2007).

nutzungen, Wohnnutzung mit energetischer Sanierung) weisen ein hohes Eignungspotenzial auf. Wichtig ist, dass bei der Auswahl weiterer Themenfelder die grundsätzlichen Möglichkeiten zur Erzielung von Rückflüssen (interne Rendite) und die Orientierung an stadtentwicklungspolitischen Zielen (externe Rendite) gegeben sind.

5. Die Erfahrungen aus den Modellprojekten haben gezeigt, dass gerade für eine schnelle Umsetzung ein Vorgehen im Sinne eines Bottom-up-Ansatzes gewählt werden sollte. Zunächst sind Projekte zu identifizieren, für die ein besonderer Handlungsdruck nachweisbar ist und die den spezifischen Gegebenheiten und Anforderungen in der Region Hannover Rechnung tragen. Die Ausgestaltung eines Fonds hinsichtlich Struktur und Funktionsweise orientiert sich letztlich an den Projekten und spezifischen regionalen Handlungserfordernissen.
6. Bei einem möglichen Fokus auf das Projektfeld „Brachflächenrevitalisierung“ ist von wesentlicher Bedeutung, Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung im Rahmen einer ressourcenschonenden regionalen Flächenhaushaltspolitik zu setzen. Die Realisierungschancen von Revitalisierungsprojekten hängen in hohem Maß von einer sparsamen und bedarfsorientierten Flächenneuausweisung in der Region ab.
7. Entscheidend für eine schnelle Umsetzung eines Stadtentwicklungsfonds ist die Einbeziehung der richtigen Partner. Eine zeitnahe Identifizierung von potenziellen Projekten und die Schaffung planerischer sowie betriebswirtschaftlicher Grundlagen lassen sich vor allem über die lokalen Kenntnisse der Wirtschaftsförderung und Bauverwaltung der Städte und Gemeinden in der Region realisieren. Weitere potenzielle Akteure, insbesondere auch auf der Projektebene, könnten die Regionalbanken (Sparkasse und Volksbank Hannover), die Stadtwerke Hannover und Versorgungsbetriebe der Städte und Gemeinden in der Region, die Üstra und GVH sowie weitere kommunale Gesellschaften, insbesondere auch aus der Immobilienwirtschaft (z.B. HRG), sein.
8. Anhand der im Bottom-up-Verfahren festgelegten Geschäftsfelder und Pilotprojekte sollte möglichst zeitnah eine passende Fondsstruktur entwickelt bzw. abgeleitet werden. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem „Hannover Beteiligungsfonds“³² wird für die Einrichtung eines „Stadtentwicklungsfonds Region Hannover“ eine vergleichbare Vorgehensweise für sinnvoll erachtet:
 - a. Es wird empfohlen, den Stadtentwicklungsfonds Region Hannover zunächst auf der Fondsebene nur mit öffentlichen Mitteln zu finanzieren, grundsätzlich aber auch für spätere private Einlagen offen sein. Das private Engagement im Sinne einer „Public Private Finance“ kann zunächst auf der Projektebene realisiert werden. Nach den Erfahrungen aus dem Modellvorhaben sind hier Fragen der Kosten- und Risikoverteilung leichter handhabbar.
 - b. Der Stadtentwicklungsfonds Region Hannover kann als Zweckgesellschaft gegründet oder in eine bestehende Gesellschaft integriert werden.
 - c. Die Erfahrungen aus den in Kapitel 3 beschriebenen Beispielen sowie erste sich abzeichnende Projekte in der Region Hannover legen nahe, dass das Fondsvolumen zu Beginn mindestens 20 Mio. € betragen sollte.
 - d. Die Zweckgesellschaft sollte neben den benötigten finanz- und betriebswirtschaftlichen Kompetenzen auch stadtplanerische Kompetenzen und bautechnisches Ingenieur-

³² Vgl. EU-Kommission 2009

Know-how (z.B. in Bezug auf Altlasten) zur Risikoabschätzung nachweisen und / oder einbinden.

9. Nicht zuletzt ist die Öffentlichkeitsarbeit für einen Stadtentwicklungsfonds zu intensivieren. Wichtig ist es, die Partner zu mobilisieren und ihre jeweiligen Interessen soweit wie möglich abzustimmen. Gerade die privaten Eigentümer von Flächen werden in diesem Prozess eine Schlüsselrolle spielen. Auch die Arbeit in Verwaltungs- und Wissenschaftlergremien ist zu verstärken.
10. Offene Fragen hinsichtlich der finanzwirtschaftlichen und rechtlichen Umsetzung sollten anhand konkret formulierter Absichten und Projektpläne im Rahmen einer Machbarkeitsstudie beantwortet werden. Hierzu zählt auch die Festlegung von Finanzierungsinstrumenten. Es sollte dabei zunächst offen bleiben, ob auf Projektebene Kreditinstrumente (Darlehen), Garantien / Bürgschaften oder Eigenkapital zum Einsatz kommen.
11. Zusammenfassend wird empfohlen, dass sich der Fonds zunächst
 - a. auf eine Region fokussiert,
 - b. auf wenige Geschäftsfelder beschränkt, bspw. auf Brachflächen- und Bestandsimmobilienrevitalisierung,
 - c. aus öffentlichen Mitteln speist und private Investoren auf der Projektebene einbindet sowie
 - d. vorhandener öffentlicher und halböffentlicher Strukturen und deren Know-how bedient.

7 Literatur

- Behrendt, D.; Kleinhüchelkotten, S.; Kloten, M.; Neitzke, H.-P. (2009): Kriterien für die Nachhaltigkeit der Nutzung und die Vermarktbarkeit städtischer Brachflächen. Hannover.
- BMVBS, BBSR (Hrsg., 2009): Stadtentwicklungsfonds in Europa. Idee zur Umsetzung der JESSICA-Initiative. BBSR-Online-Publikation, Nr. 02/2009.
- BMVBS, BBR (versch. Jgge.) Flächenkreislaufwirtschaft. Band 1 bis 3. Bonn.
- Clausen, S.; Degenhart, H.; Holstenkamp, L. (2008a): Konzeption eines privaten Brachflächenfonds. Dokumentation der Ergebnisse des Workshops am 14.12.2007 in Lüneburg.
- Clausen, S.; Degenhart, H.; Holstenkamp, L. (2008b): Rechtliche und ökonomische Aspekte der öffentlich-privaten Kooperation im Rahmen eines privaten Brachflächenfonds unter besonderer Berücksichtigung des Kommunal-, Bau-, Bodenschutz-, Vergabe- und EU-Beihilferechts. Lüneburg.
- Europäische Kommission (2009): Staatliche Beihilfe Nr. 478/2008 – Deutschland: Hannover Beteiligungsfonds (HBF). Brüssel.
- Europäische Union (2007): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007.
- European Investment Bank (2007): JESSICA Preliminary Evaluation Study. Luxemburg.
- European Investment Bank, DLA Piper (2009): JESSICA Fonds: Themenpapier zum rechtlichen Umfeld.
- Gabriel, B. (2009): Die JESSICA Initiative: Ziele um Umsetzungsstand. European Investment Bank. Präsentation im Rahmen der 45. URBAN-Netzwerktagung in Leipzig am 24. März 2009.
- Geiss, S. (2009): Die Baumwollspinnerei. Pilotprojekt für den Stadtentwicklungsfonds in Leipzig. Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung, Stadt Leipzig. Präsentation im Rahmen der 45. URBAN-Netzwerktagung in Leipzig am 24. März 2009.
- Jakubowski, P. (2007a): Stadtentwicklungsfonds im Sinne der JESSICA Initiative – Idee und Organisation. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9.2007, S. 579-589.
- Jakubowski, P. (2007b): Stadtentwicklungsfonds - Diskussionsbeitrag. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn. 20.02.2007.
- Linne, M.; Ferber, U.; Heyer R. (2007): Fondslösungen in der Flächenkreislaufwirtschaft. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9.2007, S. 597-602.
- Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNLV) (2004): Altlastensanierung in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Region Hannover (2007): Einrichtung eines Gewerbeflächenfonds bei der HRG-Hannover Region Grundstücksgesellschaft mbH & Co. KG. Beschlussdrucksache Nr. II 412/2007. Hannover.
- Scheuermann, S. (2007): Der Sächsische Stadtentwicklungsfonds. Ein Konzept für die Zukunft? – Überlegungen aus Sicht einer Förderbank. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9.2007, S. 591-596.
- Simons, H. (2007): EU-Initiative JESSICA zur Gründung von Stadtentwicklungsfonds – Bericht zur Arbeitsgruppe beim BMVBS (Zusammenfassung). Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn. 20.02.2007.

8 Gesprächspartner

Nachhaltiges Flächenmanagement Hannover:

- Herr Behrend, Ecolog Hannover
- Herr Holstenkamp, Leuphana Universität
- Frau Kloten und Herr Heesch, Stadt Hannover

Stadtentwicklungsfonds NRW:

- Herr Dr. Heyer, Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen (LEG NRW)
- Frau Fehlhaber, LEG NRW

Stadtentwicklungsfonds Brandenburg

- Herr Kuenzer, Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung Brandenburg (MIR)
- Herr Ramm, Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB)

Stadt- und Strukturentwicklungsfonds Rheinland-Pfalz:

- Herr Tarkan, Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V.

Stadtentwicklungsfonds Hamburg-Wilhelmsburg

- Frau Aval, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg
- Herr Vadar, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg

Förderprogramm „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt)

- Herr Plöhn, Forschungs- und Informationsgesellschaft für Fach- und Rechtsfragen der Raum- und Umweltplanung (FIRU) mbH
- Herr Nadler, Hochschule für Technik und Wirtschaft Albstadt-Sigmaringen
- Herr Gabriel, European Investment Bank (EIB)

Stadtentwicklungsfonds Sachsen, Pilotvorhaben Leipzig

- Herr Gerkens, Leiter des Amtes für Stadtsanierung und Wohnungsbauförderung, Stadt Leipzig
- Herr Geiss, Amt für Stadtsanierung und Wohnungsbauförderung, Stadtumbau West, Stadt Leipzig

Kommunaler Grundstücksfonds Duisburg

- Herr Höffgen, Stadt Duisburg

InnenStadtEntwicklungsfonds Bad Dürkheim

- Herr Brill, Stadt Bad Dürkheim

