

ExWoSt-Forschungsfeld JESSICA

# Nachhaltigkeit in der Fördermittelvergabe: erste Stadtentwicklungsfonds in Deutschland

Die Europäische Kommission hat mit der JESSICA-Initiative die Möglichkeit geschaffen, Fördermittel im Bereich der Stadtentwicklung alternativ zur bisherigen zuschussbasierten Zuwendungspraxis nun auch revolving (also mehrmalig) einzusetzen. Dazu werden die Fördermittel in einem Stadtentwicklungsfonds gebündelt, der einzelne Projekte durch die Vergabe von Darlehen, Garantien und Eigenkapitalbeteiligungen unterstützt. Die wieder zurückfließenden Mittel können dann erneut zu Förderzwecken eingesetzt werden. In Deutschland stehen derzeit erste Stadtentwicklungsfonds vor dem Beginn ihrer operativen Tätigkeit.

Die Initiative „Joint European Support for Sustainable Investments in City Areas“ (JESSICA) wurde Ende 2005 von der Europäischen Kommission ins Leben gerufen und ermöglicht neue Wege zur Förderung von nachhaltigen Stadtentwicklungsprojekten. Im Rahmen der nationalen und regionalen operationellen Programme können Mittel der europäischen Strukturfonds (insbesondere des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE)) in Stadtentwicklungsfonds einfließen. In einer Ende 2008 vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) veröffentlichten Studie wurde die Ausgangssituation der Umsetzung der JESSICA-Initiative europaweit analysiert und bereits bestehende ähnliche Prinzipien der Projektförderung vorgestellt. Seit 2008 betreiben die EU-Mitgliedstaaten die Einrichtung von Stadtentwicklungsfonds; bislang sind aber nur in Brandenburg, den East Midlands, Wales und Estland Stadtentwicklungsfonds auch tatsächlich umgesetzt worden.

## Die Situation in Deutschland

Als Konsequenz aus den Ergebnissen der europäischen Vorstudie entschlossen sich

BMVBS und BBR, ein Forschungsfeld im Programm Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) zum Thema „Stadtentwicklungsfonds in Deutschland“ einzurichten. Dabei wurden und werden fünf Modellvorhaben unterstützt und fachlich begleitet (Brandenburg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie die KfW-Bank). Außerhalb von ExWoSt streben auch die Länder Berlin, Sachsen und Saarland eine Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds an. Der gesamte Umsetzungsprozess wird aktiv von der Europäischen Investitionsbank (EIB) unterstützt (unter anderem durch technische Hilfe oder Bereitstellung der Kofinanzierung). Im Folgenden werden die Ansätze der Bundesländer vorgestellt, die bislang am weitesten entwickelt sind.

### Stadtentwicklungsfonds Brandenburg

In Brandenburg wurde Mitte 2009 der erste Stadtentwicklungsfonds im Rahmen der JESSICA-Initiative umgesetzt. Er besitzt ein Volumen von 20 Millionen Euro, das zu drei Vierteln aus EFRE-Mitteln und zu einem Viertel aus der dazugehörigen Kofinanzierung besteht. Der Kofinanzierungsanteil wird durch ein Darlehen der InvestitionsBank des Landes Brandenburg

(ILB) gestellt, die gleichzeitig auch den Stadtentwicklungsfonds treuhänderisch verwaltet. Ursprünglich sollten ausschließlich rein kommunal getragene Projekte in 15 ausgewählten Städten mit integrierten Stadtentwicklungskonzepten Darlehen vom Fonds erhalten. Aufgrund der Folgen der Wirtschaftskrise und der sehr engen haushaltsrechtlichen Spielräume der Kommunen war es zunächst schwierig, eine Nachfrage bei den Kommunen zu entwickeln. Um den Stadtentwicklungsfonds für die Kommunen attraktiver zu gestalten, wurde die Zielgruppe auf kommunal getragene Gesellschaften erweitert. Das erste Fondsprojekt in Schwedt/Oder (Umbau einer ehemaligen Betriebsberufsschule zu einer Bildungs-, Veranstaltungs- und Tagungsstätte) wurde im Juli 2010 genehmigt (siehe Abbildung 1).

### Stadtentwicklungsfonds Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen sind die Vorarbeiten zur Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds weit fortgeschritten. Er soll über ein Volumen von 50 Millionen Euro verfügen, das sich je zur Hälfte aus EFRE-Mitteln und aus einer Kapitaleinlage der NRW.BANK zusammensetzt. Als Förderbank des Landes Nordrhein-Westfalen übernimmt sie auch

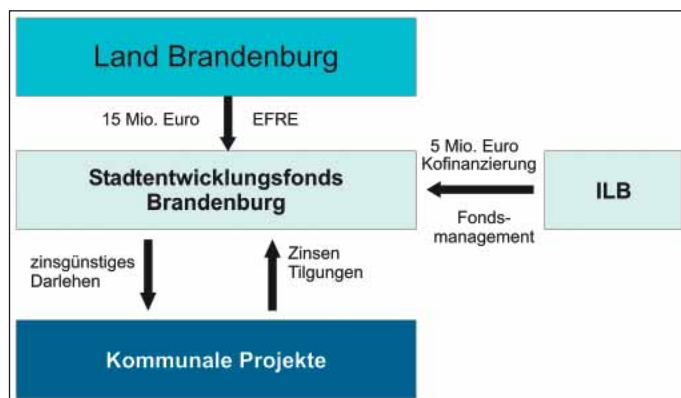


Abb. 1: Struktur des Stadtentwicklungsfonds Brandenburg. Quelle: FIRU

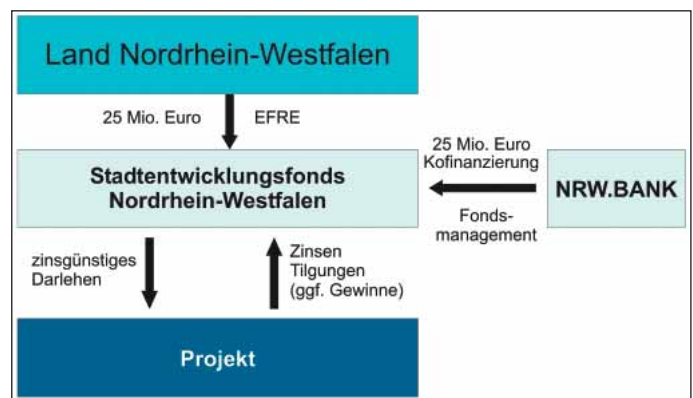


Abb. 2: Geplante Struktur des Stadtentwicklungsfonds Nordrhein-Westfalen. Quelle: FIRU

das Management des Fonds. Im Rahmen einer Machbarkeitsstudie wurden bereits fünf Projekte als Stellvertreter für fünf unterschiedliche Projekttypen ausgewählt, um die Systematik des Fonds an der Realität zu spiegeln und zu testen. Es handelt sich dabei um eine Flächenentwicklung, je eine Zwischenerwerbsfinanzierung für eine Fläche und ein Gebäude sowie je eine Hochbaumaßnahme als Sanierung/Neubau und als impulsgebendes Einzelprojekt. Der Stadtentwicklungsfonds soll sowohl kommunal oder durch kommunale Gesellschaften getragene Projekte als auch rein private Projekte fördern (siehe Abbildung 2).

### Gemeindeentwicklungsfonds Saarland

Im Saarland soll ebenfalls bis Ende 2010 ein Gemeindeentwicklungsfonds eingerichtet werden. Die tatsächliche Höhe der Fondseinlagen ist ebenso wie die Aufteilung auf EFRE- und Landesmittel derzeit noch offen. Der Fonds soll insbesondere Projekte in kleinen und mittleren Städten fördern und setzt seine Handlungsschwerpunkte auf die Geschäftsfelder Städtebau, lokale Wirtschaft, Infrastruktur, Umwelt und Brachflächen. Er soll als landeseigene Gesellschaft gegründet werden, die stille Eigenkapitalbeteiligungen an öffentliche und private Projektgesellschaften vergibt. Die Förderaktivitäten des Gemeindeentwicklungsfonds sollen mit der bestehenden Zuwendungspraxis der Städtebauförderung (Zuschussvergabe) eng abgestimmt werden (siehe Abbildung 3).

### Förderwürdigkeit von Projekten

Die Förderinstrumente eines Stadtentwicklungsfonds sind grundsätzlich auf andere Arten von Stadtentwicklungsprojekten ausgerichtet als die bisherige Zuwendungspraxis mit Zuschüssen. Mit dem Einsatz revolutionärer Förderinstrumente geht die Bedingung einher, dass die geförderten Projekte Rückflüsse erwirtschaften, die zur Rückzahlung der gewährten Mittel eingesetzt werden können. Damit werden Projekte erreicht, die einerseits keine Zuschüsse erhalten, da sie – wenn auch nur in begrenztem Maße – wirtschaftlich arbeiten, und die andererseits am freien Markt nicht realisiert werden, da der erwartete Projektgewinn zu gering oder das erwartete Projektrisiko zu groß ist. Es handelt sich dabei hauptsächlich um Stadtentwicklungsprojekte, die zwischen reinen Zuschussprojekten und kommerziellen Selbstläufern stehen. Damit kann das bestehende Marktversagen überwunden werden.

Es wird deutlich, dass die jeweilige Zusammensetzung des Projekteportfolios eines Stadtentwicklungsfonds zu großen Unterschieden in seiner wirtschaftlichen Performance führen kann. Es bleibt letztlich aber den Fondsiniciatoren beziehungsweise dem Fondsmanagement (in den meisten Fällen die öffentliche Hand oder unter ihrem Einfluss stehende Institutionen) überlassen, welche Investitionsstrategie vor dem Hintergrund des Ziels einer nachhaltigen städ-

### Forschungs- und Informations-Gesellschaft für Fach- und Rechtsfragen der Raum- und Umweltplanung (FIRU) mbH

Seit über 20 Jahren handelt und berät FIRU mbH hinsichtlich der komplexen ökonomischen und ökologischen Zusammenhänge des Städtebaus und der Immobilienentwicklung als querschnittsorientiertes Dienstleistungs- und Beratungsunternehmen. FIRU mbH bietet seinen Geschäftspartnern, Auftraggebern und Kunden komplette und anspruchsvolle Planungs- und Umsetzungsarbeiten, Beratungs- und Steuerungsleistungen, Gutachten, Forschungen/Dokumentationen und sonstige Informationsdienstleistungen.

tebaulichen Entwicklung gewählt wird. So ist es im Gegensatz zur wirtschaftlichen Praxis auch durchaus denkbar, als „Preis“ für die Umsetzung bedeutender öffentlicher Zielsetzungen durch bestimmte stark risikobehaftete Projekte einen Kapitalverzehr auf der Fondsebene zu akzeptieren. Die drei vorgestellten Fondskonzeptionen gehen jedoch (noch) nicht so weit; durch die hauptsächlich Ausrichtung auf kommunal getragene Projekte wird das Projektrisiko weitestgehend reduziert: zum einen werden durch einen auch wirtschaftlichen Anfangserfolg die Akzeptanz der neuen Förderinstrumente in der Stadtentwicklung erhöht, zum anderen werden die jeweiligen Rückflüsse an den Fonds auch zur Bezahlung und Tilgung der (nicht-öffentlichen) Kapitaleinlagen und Darlehen auf der Fondsebene genutzt.

### Bestimmungen zur Verwendung von EFRE-Mitteln

Werden EFRE- und Kofinanzierungsmittel in einen Stadtentwicklungsfonds eingelegt, so unterliegt deren weitere Verwendung den entsprechenden europarechtlichen Bestimmungen (Interventionsziele, siehe Abbildung 4) und weitergehend denen des jeweiligen regionalen operationellen Programms. Darin werden dann die genauen Förderschwerpunkte benannt; einzelne Teilbereiche können auch ausgeschlossen werden.

Sieht das operationelle Programm auch eine Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung vor, so können weitere Bereiche

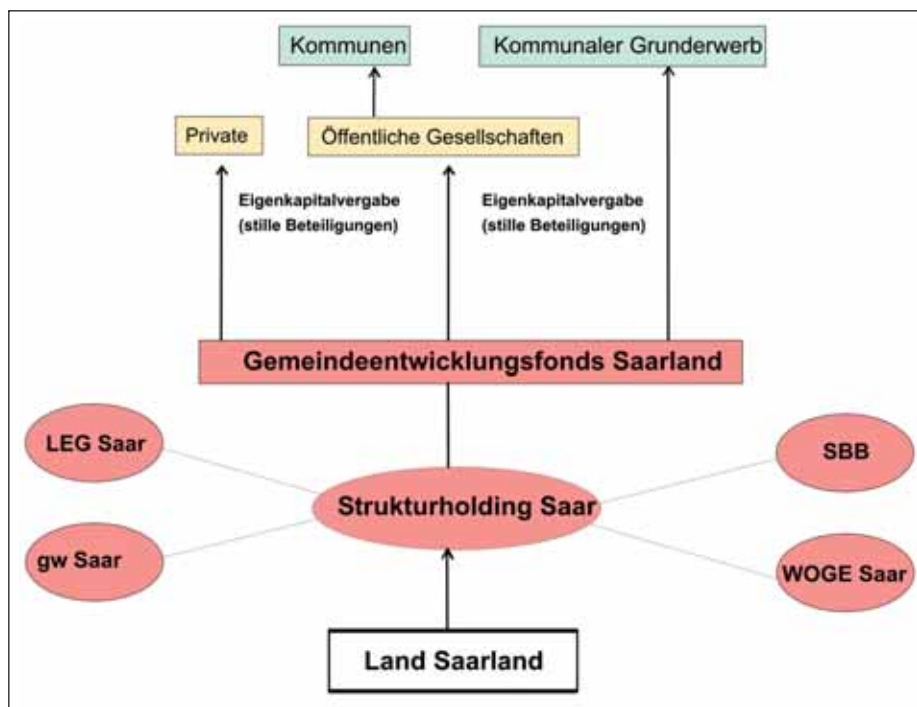


Abb. 3: Geplante Struktur des Gemeindeentwicklungsfonds Saarland.

Quelle: FIRU

Konvergenz	Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forschung und technologische Entwicklung, Innovation und unternehmerische Initiative</li> <li>• Informationsgesellschaft</li> <li>• Lokale Entwicklungsinitiativen und Unterstützung von Strukturen für lokale Dienstleistungseinrichtungen</li> <li>• Umwelt</li> <li>• Risikovermeidung</li> <li>• Tourismus</li> <li>• Investitionen in den Kulturbereich</li> <li>• Investitionen im Verkehrsbereich</li> <li>• Investitionen im Energiesektor</li> <li>• Investitionen im Bereich der Bildung</li> <li>• Investitionen in das Gesundheitswesen und die soziale Infrastruktur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovation und wissensbasierte Wirtschaft, auch durch den Auf- und Ausbau von effizienten regionalen Innovativwirtschaften, systemischen Kontakten zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor, Universitäten und Technologiezentren, die den lokalen Bedürfnissen Rechnung tragen</li> <li>• Umwelt und Risikovermeidung</li> <li>• Zugang zu Verkehrs- und Telekommunikationsdiensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse</li> </ul>

Abb. 4: Interventionsziele des EFRE: „Konvergenz“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (Art. 4 und 5 VO (EG) 1080/2006).

Quelle: FIRU

gefördert werden (siehe Abbildung 5), sofern die geförderten Projekte Teile einer integrierten Stadtentwicklungsplanung beziehungsweise in diese eingebettet sind. Allgemeine Grundvoraussetzung ist jedoch die explizite Benennung der JESSICA-Initiative als Förderinstrument im operationellen Programm.

Nachhaltige Stadtentwicklung
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Steigerung des Wirtschaftswachstums</li> <li>• Sanierung der physischen Umwelt</li> <li>• Neuerschließung brachliegender Flächen</li> <li>• Erhaltung und Aufwertung des Natur- und Kulturerbes</li> <li>• Förderung der unternehmerischen Initiative, der lokalen Beschäftigung und der kommunalen Entwicklung sowie</li> <li>• Bereitstellung von Dienstleistungen für die Bevölkerung, wobei den sich ändernden demografischen Strukturen Rechnung getragen wird</li> </ul>

Abb. 5: Maßnahmen der nachhaltigen Stadtentwicklung (Art. 8 VO (EG) 1080/2006).

Quelle: FIRU

### Direkte Wohnungsbauförderung ausgeschlossen

EFRE-Mittel lassen sich in vielen Themenfeldern der Stadtentwicklung einsetzen, sofern das jeweilige operationelle Programm es zulässt. Die einzige sich mit der Einlage von EFRE-Mitteln in einen Stadtentwicklungsfonds ergebende nennenswerte Problematik ist die ausgeschlossene Förderfähigkeit von Wohnungsbau, obwohl dieser ein zentrales Element integrierter Stadtentwicklungsprojekte darstellt. Mischnutzungsprojekte mit anteiliger Wohnnutzung sind dadurch zwar nicht von vornherein ausgeschlossen, diese Projekte müssen aber so konzipiert werden,

dass der Einsatz der Fondsmittel ausschließlich für förderfähige Teilnutzungen nachweisbar ist. Nicht förderfähige Teilnutzungen müssen dementsprechend separat finanziert werden.

Das Saarland schafft mit seiner Fondskonzeption durch die eventuelle Einlage von zusätzlichem Kapital (über den, den EFRE-Mitteln zugehörigen Kofinanzierungssatz hinaus) eine intelligente Möglichkeit, die Finanzierung dieser nicht-EFRE-förderfähigen Teilnutzungen ebenfalls zentral über den Gemeindeentwicklungsfonds steuern zu können. Andere Länder wie zum Beispiel Hamburg und Rheinland-Pfalz halten sich deswegen auch die Option offen, Stadtentwicklungsfonds ohne die Einlage von EFRE-Mitteln aufzulegen und somit nicht den strengen Verwendungsbestimmungen zu unterliegen. Dennoch bieten auch „EFRE-konforme“ Projektförderungen in Stadtquartieren Wohnungsbauunternehmen durchaus den Anreiz, von den so entstehenden Spill-

Over-Effekten mit eigenen (nicht geförderten) Investitionen zu profitieren.

### Fazit und Ausblick

Stadtentwicklungsfonds stellen eine sinnvolle Erweiterung des Förderinstrumentariums der Stadtentwicklung dar; zum einen, weil sie Projekttypen fördern können, die in der bisherigen zuschussbasierten Zuwendungspraxis außen vor bleiben, und somit ein Marktversagen beheben – zum anderen, weil die eingesetzten Fördermittel wieder in den Fonds zurückfließen und somit mehrmals verausgabt werden können, was deren Hebelwirkung enorm vergrößert. Dieser Punkt ist auch vor dem Hintergrund der derzeitigen wirtschaftlichen und geopolitischen Rahmenbedingungen von Relevanz. In Zeiten einer hohen Verschuldung der öffentlichen Hand unterliegt auch der Einsatz öffentlicher Mittel für die Stadtentwicklung großen Einschränkungen, weshalb einmalig in einen Fonds eingelegte und sich revolvierende Fördermittel wirtschaftlich sinnvoller sind als einmalig verausgabte (und damit „verlorene“) Zuschüsse. Ferner ist als Konsequenz der letzten großen Erweiterung der Europäischen Union zu erwarten, dass für Deutschland deutlich weniger Fördermittel als bisher zur Verfügung stehen werden.

Mit dem eingerichteten Stadtentwicklungsfonds Brandenburg und den geplanten Fonds in Nordrhein-Westfalen und im Saarland soll auch in Deutschland die JESSICA-Initiative eine Umsetzung erfahren und zu stadtentwicklungspolitischen Erfolgen beitragen. Das nach wie vor größte Umsetzungshemmnis ist fehlendes Kapital zur Einlage in einen Fonds. Sobald die ersten fondsgeförderten Stadtentwicklungsprojekte erfolgreich abgeschlossen sind, wird wohl auch die Bereitschaft der öffentlichen Hand steigen, eigenes Kapital einem Stadtentwicklungsfonds zur Verfügung zu stellen.

### Links zum Thema Stadtentwicklungsfonds

**BBSR:** Geben Sie bitte die **Linknummer 101101** in das dafür vorgesehene Feld auf unserer Internetseite [www.dw-web.info](http://www.dw-web.info) ein.

**EIB:** [www.eib.org/jessica](http://www.eib.org/jessica)

**EU-Kommission:** [www.jessica.europa.eu](http://www.jessica.europa.eu)

**Firu mbH:** Geben Sie bitte die **Linknummer 101102** in das dafür vorgesehene Feld auf unserer Internetseite [www.dw-web.info](http://www.dw-web.info) ein.

Dipl.-Ing. Christian Plöhn  
Freier Stadtplaner (AKRP)  
[christian.ploehn@gmx.de](mailto:christian.ploehn@gmx.de)

Dipl.-Ing. Andreas Jacob  
FIRU mbH  
[a.jacob@firu-mbh.de](mailto:a.jacob@firu-mbh.de)  
[www.firu-mbh.de](http://www.firu-mbh.de)