

## Stadtentwicklungsfonds - ein neues Instrument zur Unterstützung nachhaltiger Stadtentwicklung? Einführung

Nischwitz, Guido; Andreas, Verena

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Nischwitz, G., & Andreas, V. (2019). Stadtentwicklungsfonds - ein neues Instrument zur Unterstützung nachhaltiger Stadtentwicklung? Einführung. In G. Nischwitz, & V. Andreas (Hrsg.), *Stadtentwicklungsfonds: ein neues Instrument zur Unterstützung nachhaltiger Stadtentwicklung?* (S. 3-16). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-64927-0>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

*Nischwitz, Guido; Andreas, Verena:*

**Stadtentwicklungsfonds. Ein neues Instrument zur  
Unterstützung nachhaltiger Stadtentwicklung? Einführung**

urn:nbn:de:0156-4219019



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 3 bis 16

Aus:

*Nischwitz, Guido; Andreas, Verena (Hrsg.):*

**Stadtentwicklungsfonds. Ein neues Instrument zur Unterstützung  
nachhaltiger Stadtentwicklung?**

Hannover 2019

Arbeitsberichte der ARL 26

Guido Nischwitz, Verena Andreas

## STADTENTWICKLUNGSFONDS – EIN NEUES INSTRUMENT ZUR UNTERSTÜTZUNG NACHHALTIGER STADTENTWICKLUNG? EINFÜHRUNG

### Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Finanzierungsinstrument Stadtentwicklungsfonds
- 3 Ein Instrument zur Unterstützung einer nachhaltigen Stadtentwicklung?  
Bisherige Erfahrungen und Erkenntnisse
- 4 Stadtentwicklungsfonds als Thema einer Arbeitsgruppe  
Literatur

### Kurzfassung

In der Stadtentwicklung wird in Europa und Deutschland seit über zehn Jahren in Ergänzung zu klassischen Finanzhilfen der Einsatz neuer Finanzinstrumente diskutiert, erprobt und umgesetzt. Stadtentwicklungsfonds zielen auf eine Unterstützung von stadtentwicklungspolitisch relevanten Vorhaben, deren öffentliche oder private Finanzierung nicht gewährleistet ist. Der Beitrag skizziert die Grundidee und Struktur eines Stadtentwicklungsfonds, fasst bisherige Erkenntnisse über dieses neue Instrument zusammen und führt in die verschiedenen Beiträge des Bandes zu Erfahrungen mit der Umsetzung ein.

### Schlüsselwörter

Stadtentwicklung – Stadtentwicklungsfonds (SEF) – revolvingende Finanzierungsinstrumente – ABC-Modell – JESSICA-Initiative

### Urban Development Funds – A new instrument to support sustainable urban development? Introduction

#### Abstract

In the field of urban development, the use of new financing instruments to complement classical financial grants has been discussed, tested and implemented for more than ten years in Europe and Germany. Urban Development Funds aim to support projects that are important for urban development policy but that are not otherwise guaranteed secure public or private finance. This paper outlines the underlying idea and structure of an urban development fund and introduces the different articles in this report, which describe experiences with the implementation of urban development funds.

## Keywords

Urban Development – Urban Development Fund (UDF) – Revolving Financial Instruments – ABC-Model – JESSICA-Initiative

## 1 Einleitung

Vor mehr als zehn Jahren wurde von der Europäischen Union mit JESSICA<sup>1</sup> ein neues Finanzinstrument aufgelegt, das die Implementierung von Stadtentwicklungsfonds in den Mitgliedsstaaten befördern sollte. Damit wurde gleichzeitig versucht, einen Anstoß für einen Paradigmenwechsel in der europäischen Stadtentwicklungspolitik zu geben: von einer rein zuschussbasierten Förderpraxis hin zu einer kreditbasierten, stärker auf unternehmerisches Engagement setzenden (neoliberal ausgerichteten) Unterstützung von Stadtentwicklung. Während in anderen europäischen Staaten Stadtentwicklungsfonds mittlerweile verstärkt aufgelegt werden, ist das neue Finanzinstrument in Deutschland bislang kaum zur Anwendung gekommen. Die konkrete Umsetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten hängt im Wesentlichen von den nationalen Planungssystemen und Traditionen, der lokalen administrativen Einbettung, den agierenden Akteuren sowie den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und welchen Beitrag Stadtentwicklungsfonds (SEF) in Deutschland als neues Instrument zur Unterstützung einer integrierten und nachhaltigen Stadtentwicklung leisten können und welche Erfahrungen und Erkenntnisse hierzu vorliegen.

Integrierte und nachhaltige Stadtentwicklung ist eine Aufgabe, die der Staat bzw. die öffentliche Hand, die lokale Wirtschaft und die Bürgerinnen und Bürger nur gemeinsam bewältigen können. Dies beinhaltet zum einen die Herausforderung, adäquate Governance-Strukturen auszubilden, und zum anderen, eine ausreichende Finanzierung zur Umsetzung der Strategien, Maßnahmen und Projekte zu gewährleisten. Dabei müssen auch die zentralen städtischen Politik- und Handlungsfelder im politischen Mehrebenensystem koordiniert werden und zusammenwirken. Hierzu gehören neben der Nationalen Stadtentwicklungspolitik von Bund, Ländern und Kommunen insbesondere die regionale Struktur- und Wirtschaftspolitik der EU sowie die Bildungs-, Arbeits- und Sozialpolitik. Zur Anwendung kommen klassische, in der Regel zuschussbasierte Förderprogramme und Instrumente. Hierzu gehören beispielsweise die deutsche Städtebauförderung (u. a. Soziale Stadt, Stadtumbau) oder die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (u. a. EFRE und ESF, BIWAQ).<sup>2</sup> Gleichzeitig muss vor Ort der Finanzmitteleinsatz öffentlicher und privater Akteure gebündelt und koordiniert werden (BMVBS 2007).<sup>3</sup>

---

1 JESSICA-Initiative – Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (EIB 2008).

2 Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE); Europäische Sozialfonds (ESF); ESF-Bundesprogramm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier – BIWAQ“.

3 Die Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt von 2007.

In Deutschland sind zahlreiche städtische Gebiete in die Förderkulisse der bundesdeutschen Städtebauförderung und der europäischen Strukturpolitik (Priorität nachhaltige Stadtentwicklung) eingebunden. Trotz vielfältiger Interventionen und Investitionen stoßen allerdings die bisherigen Politik- und Förderangebote vor allem in strukturschwachen Stadtteilen und Quartieren (z.B. in Bremen-Nord oder in Hamburg-Wilhelmsburg) an die Grenzen ihrer Wirksamkeit. Die Kritik richtet sich gegen einen zu geringen und kurzfristigen Ressourceneinsatz, eine fehlende flexible Anwendungsmöglichkeit der Instrumente und Maßnahmen sowie eine zu starre Fördergebietskulisse. Weitere Punkte betreffen eine zu geringe Ausrichtung auf konkrete Umsetzungsaktivitäten und auf eine Verstetigung von Erfolg versprechenden Ansätzen, die häufig erst nach einer kurzen Förderlaufzeit ihre Wirkungen entfalten können.

Darüber hinaus gibt es vielfältige Herausforderungen und veränderte Rahmensetzungen, die eine Erprobung neuer Wege und innovativer Instrumente in der Stadtentwicklungspolitik sinnvoll erscheinen lassen (vgl. BMVBS 2007, 2009, 2011a; EU Kommission 2012, 2014; Plöhn/Jacob 2011):

- > die zum Teil drastischen Konsolidierungsbemühungen von Städten mit anhaltender Haushaltsnotlage (= sinkende Handlungsspielräume)
- > eine vergleichsweise geringe Finanzausstattung der bundesdeutschen Städtebauförderung<sup>4</sup>
- > eine Stärkung des Bereichs Stadtentwicklung in der europäischen Kohäsions- und Strukturpolitik
- > der Trend zur Abkehr von einer rein zuschussbasierten Förderpolitik in der EU, im Bund und in den Bundesländern
- > Forderungen nach Eröffnung von Entscheidungsspielräumen und finanzieller Beteiligung für private Akteure vor Ort
- > Probleme von städtischen Initiativen, Projekten und Vorhaben, die sich weder über den Markt noch durch die öffentliche Hand finanzieren bzw. realisieren lassen

Seit einiger Zeit werden daher in Politik, Verwaltung und Wissenschaft neue Instrumente diskutiert und in Modellvorhaben erprobt und ausgewertet. In den Vordergrund der Aufmerksamkeit von Politik, Verwaltung und Wissenschaft rückten deshalb vor mehr als zehn Jahren Stadtentwicklungsfonds (SEF).

---

4 Dabei ist zu berücksichtigen, dass in Deutschland die Finanzausstattung der Städtebauförderung nach Jahren des kontinuierlichen Abbaus seit 2014 wieder erhöht wurde.

## 2 Finanzierungsinstrument Stadtentwicklungsfonds

Der Einsatz von klassischen Finanzierungshilfen wird insbesondere in der regionalen Wirtschaftspolitik von EU, Bund und Ländern künftig weiter reduziert und durch neue Finanzierungsinstrumente flankiert werden. In der Stadtentwicklungspolitik gibt es in der EU seit mehr als zehn Jahren Bestrebungen und Impulse, ähnliche Ansätze von revolvierenden Finanzierungsformen zu erproben und umzusetzen.<sup>5</sup>

### Grundidee und Ziele

Stadtentwicklungsfonds sollen – insbesondere aus Sicht der EU-Kommission – einen Beitrag zur Sicherung des Handlungsspielraums der Stadtentwicklungspolitik leisten, indem sie die Finanzierung und Umsetzung einer nachhaltigen Stadtentwicklung unterstützen (siehe Abb. 1). Dabei müssen die Anwendungs- und Projektbereiche Teil eines integrierten und nachhaltigen Stadtentwicklungskonzepts sein.

In Anlehnung an die positiven Erfahrungen von Fonds bei der Förderung von Unternehmen (u.a. Startkapitalfonds, Beteiligungsfonds) beinhalten SEF eine revolvierende Finanzierung von Vorhaben und Projekten in Form von Darlehen, Garantien/Bürgschaften und Eigenkapitalbeteiligungen. Der Vorteil der erwarteten – wenn auch begrenzten – finanziellen Rückflüsse (u.a. Garantieggebühren, Darlehenszinsen und -tilgung) liegt somit in dem erneuten Einsatz in weiteren Stadtentwicklungsprojekten. Im Vergleich zu den einmaligen Zuschüssen lässt sich so bei einem gesicherten Grundstock eines einzusetzenden Kapitals eine nachhaltige und dauerhafte Stadtentwicklung initiieren. Gleichzeitig wird eine Mobilisierung zusätzlicher privater Ressourcen und damit eine Hebelwirkung und Risikodiversifizierung erwartet. Aus der Nutzung von Kompetenzen aus dem Privat- und Finanzsektor verspricht man sich zusätzlich eine stärkere Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeit und Effizienz bei der Projektumsetzung (BMVBS 2011a).

In Ergänzung zur bisherigen zuschussbasierten Förderpolitik zielen die SEF auf eine Unterstützung von stadtentwicklungspolitisch relevanten Vorhaben, deren öffentliche oder private Finanzierung nicht gewährleistet ist. Das heißt, Stadtentwicklungsfonds greifen weder bei kommerziell wettbewerbsfähigen Vorhaben der Privatwirtschaft (z. B. Bau eines Einkaufszentrums) noch bei Projekten der öffentlichen Hand (z. B. Errichtung von Grünanlagen), die keine finanziellen Rückflüsse erwirtschaften können (BMVBS 2011a). In Anlehnung an das A-B-C-Modell des Europäischen Brachflächenforschungsverbundes CABERNET (2006) konzentrieren sich die SEF somit in ihrer Investitionsstrategie und ihren Einsatzbereichen auf sogenannte „B-Projekte“ (siehe Abb. 2). Die zu finanzierenden Vorhaben dürfen weder reine „Zuschussprojekte“ der öffentlichen Hand („C-Projekte“) noch hochrentable Vorhaben aus der Privat-

5 BMVBS (2007): Anhang 1 „Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Expertengruppe über die Kreditfinanzierung der Entwicklung von nachhaltigen Städten und Gemeinden durch die Europäische Investitionsbank (EIB)“.

„Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, bei der Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung umfassend auf Finanzinstrumente zurückzugreifen“ (EU-Kommission 2014: 4).

wirtschaft sein („A-Projekte“). Diese sogenannten B-Projekte zeichnen sich durch ein höheres Projektrisiko, eine Erwartung an ihre Kostendeckung und die Möglichkeit zu (begrenzten) Rückflüssen aus.

- Ergänzung der zuschussbasierten Zuwendungspraxis
- Finanzierung von stadtentwicklungspolitisch relevanten Vorhaben, die bislang weder öffentlich noch privat finanziert werden (Marktversagen)
- Einsatz von drei revolvingierenden Finanzinstrumenten: Darlehen, Garantien, Eigenkapitalbeteiligung
- Belebung der Investitionstätigkeit in Städten und Stadtteilen
- Verstärkte Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit geförderter Projekte
- Nutzung der Kompetenzen, des Fachwissens und der finanziellen Expertise des Privatsektors und von Finanzinstitutionen (Hebelwirkung)
- Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen und Investitionen (öffentliche und private Mittel, Hebelwirkung)
- Höhere Flexibilität der Finanzierungsinstrumente
- Höhere Produktivität öffentlicher Mittel
- Risikodiversifizierung durch Verteilung der Fondsmittel auf mehrere Projekte
- Langfristig nutzbar – Finanzmittel werden konserviert und können immer wieder verwendet werden.

*Abb. 1: Grundidee und Ziele von Stadtentwicklungsfonds / Quellen: eigene Zusammenstellung nach BMVBS/BBR (2007); BMVBS (2011a, 2011b); EIB (2008); Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz (2011); Plöhn/Jacob (2011)*

Aus der Literatur (BMVBS 2011a; EIB 2008, 2010a) lassen sich folgende potenzielle Anwendungs- und Projektbereiche für Stadtentwicklungsfonds herausfiltern:

- > Flächenentwicklung: Entwicklung und Bebauung von Brachflächen (Revitalisierung), ggf. auch deren Veräußerung; Gewerbeparks und Technologiezentren, Büro- und Handelsflächen, Gewerbeflächen
- > Bauprojekte/Hochbau: Neubau von Gebäuden (z.B. Freizeitzentren, Mehrgenerationenhäuser, Schulen, sozialer Wohnungsbau, Bürogebäude)

- > Bestandsinvestition Immobilien: Sanierung (z.B. energetische Sanierung), Modernisierung, Umnutzung und Renovierung von Gebäuden
- > Infrastrukturentwicklung: insbesondere bei der Gestaltung des öffentlichen Raums (z.B. Verkehrswege, Wasser/Abwasser, Energie)
- > Bündelung von Maßnahmen zur Aufwertung von Stadtquartieren mit besonderem Erneuerungsbedarf

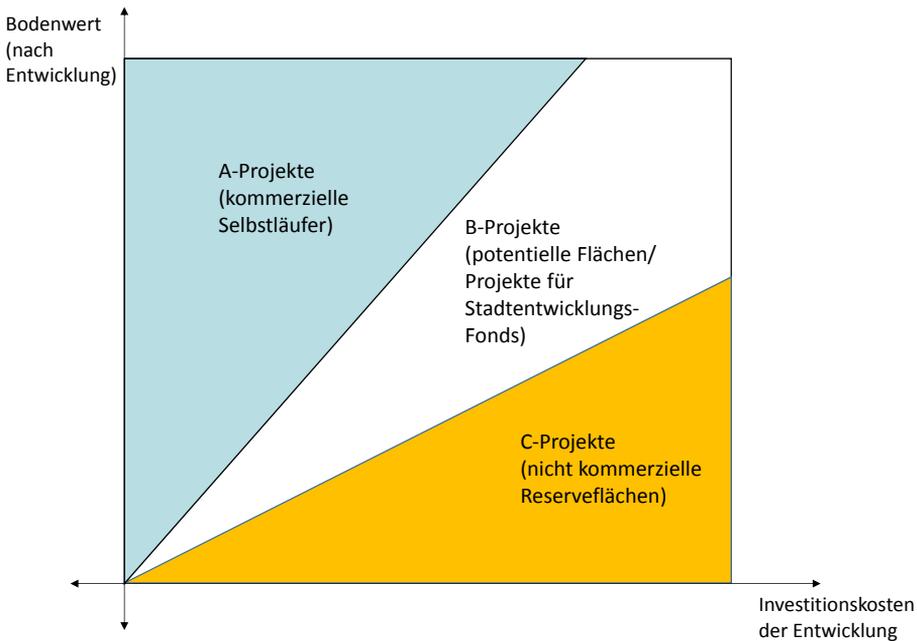


Abb. 2: ABC-Modell für Stadtentwicklungsfonds / Quelle: BMVBS (2011a)

### Organisation von SEF

SEF können auf Bundes-, Landes-, regionaler oder lokaler Ebene eingeführt werden. Zur Umsetzung und Einrichtung bieten sich zwei Organisationsformen an: zum einen eine eigenständige rechtliche Einheit (sog. Risikokapitalfonds-Lösung) und zum anderen ein „gesonderter Finanzierungsblock“ innerhalb einer bestehenden Finanzinstitution („Förderbank-Lösung“).

Bisherige Forschungsprojekte (EIB 2008, 2010b; BMVBS/BBR 2007; BMVBS 2011a, 2011b) haben bei der Implementation eines SEF folgende drei Schlüsseldimensionen identifiziert:

- > Governance-Struktur: Mobilisierung und Einbindung (privater) Akteure; Erschließung von Kapitalquellen (Bündelung von öffentlichem und privatem Fondskapital); Etablierung neuer Organisationsformen (z. B. ein „gesonderter Finanzierungsblock“ innerhalb einer bestehenden Finanzsituation)
- > Finanzierungsprodukt(e): u.a. Investitionskredite, Garantien, Beteiligungen
- > Geschäftsstrategie: u.a. Auswahl der Projekttypen; thematische und räumliche Fokussierung des SEF

Die Auswahl geeigneter Projekte und die Finanzierungsabwicklung erfolgen über den SEF und ein Fondsmanagement.

### **Akteure und Partner**

Die Akteure und Partner eines Stadtentwicklungsfonds können sich aus verschiedenen Akteursgruppen und Bereichen zusammensetzen. Neben Verwaltungsbehörden können dies öffentliche und/oder private Investoren, Initiatoren und Finanzinstitute sein.

Ein besonderes Augenmerk richtet sich auf die Mobilisierung und Einbindung privater Akteure für eine ergänzende Mitwirkung und insbesondere Finanzierung städtischer Entwicklung (Fonds- und Projektinvestoren sowie Finanzinstitute). Entsprechende Akteure können u.a. aus der Wohnungswirtschaft, aus lokalen Klein- und Großunternehmen, Stiftungen, gemeinnützigen Organisationen, der Energiewirtschaft und privaten Finanzinstitutionen stammen.

### **Kapitalquellen**

In einem SEF kann das Kapital auf sehr unterschiedliche Weise von mehreren öffentlichen und privaten Investoren gebündelt werden, um verschiedene Projekte finanzieren zu können.

Bei der Einbindung von privatem Risiko- und Fremdkapital kann es verschiedene Typen von Stadtentwicklungsfonds geben:

#### **> SEF auf der Basis von öffentlichem Fondskapital**

In diesem SEF-Typ wird das Fondskapital ausschließlich aus öffentlichen Quellen bereitgestellt. Dies können öffentliche Träger (Bund, Land, Kommune) sein. Eine ergänzende privatwirtschaftliche „Kofinanzierung“ über Eigenkapital und/oder Darlehen erfolgt nur auf der Projektebene. Damit können Stadtentwicklungsprojekte auch als Public Private Partnerships (PPP) finanziert werden.

#### **> SEF auf der Basis von öffentlichem und privatem Fondskapital**

In diesem SEF-Typ wird privates Risiko- und Fremdkapital nicht nur auf der Projekt-, sondern auch auf der Fondsebene eingebunden. Öffentliche Mittel von Bund, Land und Kommunen werden durch private Kofinanzierung im Fonds in Form privater Einlagen und/oder Kredite ergänzt. Dabei lassen sich zur Abdeckung von Verlusten und zur Verteilung von Gewinnen spezifische Abmachungen z. B. zugunsten der privaten Partner (Ziel: Mobilisierung) treffen.

### 3 Ein Instrument zur Unterstützung einer nachhaltigen Stadtentwicklung? Bisherige Erfahrungen und Erkenntnisse

In der Europäischen Union wurden in der Kohäsions- und Strukturpolitik mit Beginn der vergangenen Programmplanungsperiode (2007 – 2013/2014) Grundlagen geschaffen, um die klassischen Formen der Wirtschafts- und Projektförderung durch neue Finanzierungsinstrumente zu ergänzen. Hierfür hatte die EU-Kommission zusammen mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) und dem Europäischen Investitionsfonds (EIF) zwei neue Finanzinstrumente konzipiert:

- > JEREMIE-Initiative – Joint European Resources for Micro to medium Enterprises (2006)
- > JESSICA-Initiative – Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (2005) (siehe hierzu den Beitrag von Verena Andreas zu Stadtentwicklungsfonds in der EU, in diesem Band).

Während die Finanzierung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) aus dem EFRE-Strukturfonds mithilfe von JEREMIE in Europa breit adaptiert wurde, hielt sich die Umsetzung der JESSICA-Initiative – zumindest in Deutschland – sehr in Grenzen. Zurückzuführen ist dies u.a. auf unterschiedliche nationale Planungssysteme und Traditionen. In Deutschland hatten insbesondere das Angebot konkurrierender zuschussbasierter Förderprogramme, ein geringes Zinsniveau auf dem Kapitalmarkt und zu starre Konditionen, was u.a. Laufzeit und Zinsniveau betrifft, hemmende Auswirkungen.

Im Rahmen eines ExWoSt-Forschungsfeldes<sup>6</sup> (BMVBS 2009, 2010, 2011a, 2011b) wurden in Deutschland (2009 – 2011) fünf Modellvorhaben zu SEF auch mithilfe des EFRE entwickelt und zum Teil durchgeführt. Beteiligt waren die Bundesländer Brandenburg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie die KfW-Bankengruppe. Allerdings kamen nur wenige SEF auf Landesebene (als Dachfonds) zum Einsatz. Weitere konzeptionelle Ansätze und erste Umsetzungsvorhaben wurden u.a. in Sachsen, Hessen, im Saarland und in Berlin getätigt (Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz 2011). Insgesamt betrachtet liegen in Deutschland bis auf wenige Dachfonds auf Länderebene nur sehr eingeschränkt Erfahrungen mit einer Umsetzung von SEF vor. Diese werden im Beitrag von Guido Nischwitz zu „Stadtentwicklungsfonds in Deutschland“ (in diesem Band) näher beleuchtet.

Auf EU-Ebene wurden im Rahmen von JESSICA zahlreiche Dachfonds (sogenannte Holdingfonds) in den Mitgliedstaaten implementiert, aus denen einige wenige Stadtentwicklungsfonds hervorgingen. Aufgrund der zunächst zögerlichen Umsetzung von JESSICA rief die EU ein Städtenetzwerk ins Leben, das sich anhand konkreter Fälle mit den Umsetzungsschritten und Hemmnissen bei der Nutzung dieses Finanzierungsin-

6 Mit dem Forschungsprogramm Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) förderte das damalige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) innovative Planungen und Maßnahmen zu städtebaulichen und wohnungspolitischen Themen. ExWoSt wird vom BBSR betreut.

truments auseinandersetzen sollte. Die Entwicklungen in den Partnerstädten und die Überlegungen auf EU-Ebene werden im Beitrag von Verena Andreas zu Stadtentwicklungsfonds in der EU (in diesem Band) aufgezeigt. Ergänzend werden im Beitrag von Colin Beyer (in diesem Band) zwei tatsächlich umgesetzte Fonds-Beispiele (Manchester und Den Haag) im Detail betrachtet.

Die Beiträge im vorliegenden Band ergänzen den bisherigen Forschungsstand (z. B. BMVBS 2011a, 2011b; Plöhn/Jacob 2011). Sie zeigen zahlreiche Hemmnisse und Probleme bei der Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds auf, die als Ursachen für die verhaltene und zumindest in Deutschland letztendlich nach 2015 kaum fortgeführte Umsetzung zu nennen sind. So bieten Stadtentwicklungsfonds zwar von der Idee her eine große Flexibilität bei der Unterstützung von Projekten der Stadtentwicklung, in der konkreten Praxis gilt es jedoch, zahlreiche und hochkomplexe EU-Vorschriften, insbesondere die EFRE-Verordnungen, zu beachten. Einige prinzipiell gut geeignete Förderadressaten wurden zudem durch EFRE-Verordnungen in einigen Ländern grundsätzlich ausgeschlossen, wie der Wohnungsbau.

Eine sinnvolle Ergänzung und Verzahnung mit anderen zuschussbasierten Förderprogrammen wie der bundesdeutschen Städtebauförderung als komplementäres Finanzinstrument konnten städtische Vorhaben in Hessen und Brandenburg aufzeigen. Entscheidend ist demnach ein koordiniertes Vorgehen mit anderen Maßnahmen wie der Städtebauförderung, d. h. zwischen darlehens- und zuschussbasierter Förderung. Für eine erfolgreiche und breite Kombination beider Ansätze fehlt es allerdings auf beiden Seiten an Flexibilität, Offenheit und damit an Anschlussfähigkeit.

Hinzu kamen in der Anfangsphase dieses grundlegend neuen Instruments immense rechtliche Unsicherheit und daraus resultierende Ängste vor Rückzahlungsforderungen der EU, sollte man aus Unwissenheit einen Verstoß gegen EU-Recht begehen. Die Flexibilität des Instruments wurde so durch seine Komplexität erheblich konterkariert.

Die Einrichtung eines Fonds bedeutet vor allem eine grundsätzliche und aufwendige Umstellung der bisherigen Förderpraktiken. Das Verfahren ist kompliziert, der Aufwand für einzelne hoch und Erfolge werden erst langfristig sichtbar. Zudem werden neue Akteure in die Stadtentwicklung und in Verwaltungsabläufe einbezogen, die andere Handlungspraktiken und Routinen aufweisen als die öffentliche Verwaltung. Teilweise werden große Veränderungen in der Governance-Struktur erforderlich. Der öffentliche Sektor muss privatwirtschaftlicher denken, der private Sektor muss sich an Erfordernissen des öffentlichen Sektors anpassen. Dies betrifft beispielsweise längere Bearbeitungszeiten aufgrund höherer Abstimmungserfordernisse und Ausschreibungsverfahren. Dies macht die Entwicklung spezifischer Governance-Strukturen nötig, die die verschiedenen Ansprüche (insbesondere Gewinnmaximierung und öffentliches Wohlergehen und Demokratie) miteinander in Einklang bringen sollen. Die Einrichtung der erforderlichen Personalstellen und die Ausbildung bzw. der Einkauf der nötigen Kompetenzen können sehr aufwendig sein und signifikante Kosten verursachen. Die europäischen Beispiele (siehe den Beitrag von Verena Andreas zu Stadtentwicklungsfonds in der EU und von Colin Beyer, in diesem Band) zeigen jedoch, dass die richtige politisch-administrative Einbettung von zentraler Bedeutung für die erfolgreiche Funktion eines Stadtentwicklungsfonds ist.

Ein Fonds kann überhaupt nur dann erfolgreich Stadtentwicklungsprojekte fördern, wenn ein Bedarf für diese Art von Förderung bzw. für solch ein Finanzinstrument vorhanden ist. Die vergangenen Jahre zeigen, dass die Finanzierungslücken und damit der Bedarf bislang offensichtlich nicht groß und dringlich genug waren, um Akteure anzutreiben, die genannten Hemmnisse zu überwinden. Hierbei spielen vor allem in Deutschland die anhaltend gute Verfügbarkeit von zinsgünstigen Krediten auf dem freien Kapitalmarkt sowie die Ausstattung der „klassischen“ Fördertöpfe eine große Rolle. Beide Faktoren neigen zu Veränderungen in mittelfristigen Zyklen. Ausführliche Ex-ante-Analysen sind demnach vor der Entscheidung über die Entwicklung eines Fonds von großer Bedeutung: Gibt es einen Kapitalengpass, der die Umsetzung bestimmter Projekte verhindert oder erschwert? Oder lassen sich auf dem Kapitalmarkt z. B. über die nationale Förderbank KfW zinsgünstige Darlehen aufnehmen? Gibt es mit der bisherigen Förderprogrammkulisse von EU, Bund und Ländern ausreichend Möglichkeiten, den Kapitalbedarf zu decken? Gibt es eine ausreichende Anzahl von sogenannten B-Projekten, die sowohl marktbedingte Schwierigkeiten als auch einen stadtentwicklungsbezogenen Mehrwert aufweisen? Gibt es privatwirtschaftliche Akteure, die sich im Rahmen eines Stadtentwicklungsfonds engagieren wollen?

Nur wenn solche Finanzierungslücken und Handlungsbedarfe sowie flexible und einfache Rahmensetzungen zur Umsetzung von Fonds auf der anderen Seite bestehen, können SEF einen nützlichen Beitrag in der Stadtentwicklung spielen.

Nicht zuletzt gilt es bei der Frage, ob Stadtentwicklungsfonds wirklich ein Instrument zur Unterstützung einer nachhaltigen Stadtentwicklung sein können, den politischen Hintergrund dieses Instruments und seine möglichen Folgen zu bedenken. Wie im zweiten Beitrag von Verena Andreas zu Stadtentwicklungsfonds als Instrumente der unternehmerischen Stadt (in diesem Band) diskutiert wird, geht mit der Einführung dieser neuen Förderlogik, die auf marktwirtschaftliche Renditekriterien setzt, eine Neoliberalisierung von Stadtentwicklungspolitik einher. Die Bedeutung von Profitgenerierung und damit verbunden auch der Einfluss von Finanzinstitutionen auf die Stadtentwicklung steigt durch die Notwendigkeit, durch die Refinanzierung der Investitionen des Fonds Mittel für neue Projekte zu erwirtschaften. Wird schlecht investiert, kann der Fonds mittelfristig weniger fördern. Stadtentwickler müssen demnach entweder weitreichende Finanzentscheidungen beurteilen, für die sie so gar nicht qualifiziert sind, oder die Entscheidung an Dritte, z. B. an Investitionsbanken der Länder auslagern. Die damit verbundenen Risiken liegen auf der Hand: die Priorisierung wirtschaftlicher Interessen und die Entstehung von Demokratiedefiziten.

Zusätzlich trägt im Falle eines Scheiterns oder einer geringeren Rendite des geförderten Projektes die öffentliche Hand das finanzielle Risiko, nicht private Kreditfinanzierer. Ein Stadtentwicklungsfonds muss sich von bestehenden Finanzierungsangeboten abheben, indem er bei den Sicherheits- und Renditeerwartungen von den marktüblichen Anforderungen abweicht. Dabei stellt sich einerseits erneut die Kompetenzfrage in der Beurteilung dieses Risikos als auch die grundsätzliche Frage, ob und vor allem unter welchen Bedingungen mit öffentlichen Geldern Risiken übernommen werden sollten, die der private Bankensektor nicht zu tragen bereit ist. Der Mehrwert der geförderten Vorhaben müsste für die Allgemeinheit und die Stadtentwicklung entspre-

chend groß sein. Dieser Mehrwert lässt sich jedoch nur schwer quantifizieren und verallgemeinern und muss im Einzelfall durch legitimierte Gremien abgestimmt werden.

Die von der EU geplante und betitelte „Unterstützung für nachhaltige Investitionen in städtische Bereiche“ ist also aus zahlreichen Gründen kritisch zu sehen und genauer zu betrachten.

Sind nun die Stadtentwicklungsfonds ein neues Instrument zur Unterstützung einer nachhaltigen Stadtentwicklung?

Diese Frage lässt sich anhand der vorliegenden Bearbeitung im Rahmen einer Arbeitsgruppe der ARL auf Ebene der nordwestdeutschen Bundesländer<sup>7</sup> nicht abschließend beantworten. Es wird aber deutlich: die Anwendungsbereiche und Möglichkeiten von SEF sind – zumindest in Deutschland – weitaus geringer als ursprünglich erwartet. Etliche Projektbereiche (u.a. Wohnumfeldverbesserung, Revitalisierung von Brachflächen, Quartiersentwicklung) erscheinen aus verschiedenen Gründen kaum realisierbar. Der erforderliche Aufwand zur Entwicklung und Umsetzung eines Fonds steht in vielen Bereichen in keinem Verhältnis zum Nutzen. Zum einen sind die zu bewegendenden Finanzmittel und Projekte zu kleinteilig (Wohnumfeldverbesserung, einzelne Immobilien)<sup>8</sup>, um den Aufwand für eigene Fonds zu rechtfertigen. Hier erscheinen andere Ansätze wie lokale Bürgerstiftungen, Genossenschaften und Ethikfonds angemessener, um flexibel reagieren und einen vorhandenen Kapitalbedarf decken zu können. Zum anderen sind Bereiche wie die Revitalisierung von Gewerbeflächen ungeeignet, da fehlendes Kapital hier nicht den entscheidenden Engpassfaktor bildet (siehe Beitrag von Alexander Skubowius und Ralph Bruns, in diesem Band). Es braucht vermutlich größere Holding- bzw. Dachfonds auf Großstadt-, Landkreis- oder Länderebene. Nur so lässt sich inhaltlich-thematisch und räumlich eine erforderliche Breite an Anwendungsbereichen und Projekten abdecken und nur so können die erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen zur Governance-Struktur und zum Fondsmanagement sichergestellt werden.

Ein Blick auf die umgesetzten Projekte in den von Guido Nischwitz (in diesem Band) beschriebenen Dachfonds der Bundesländer offenbart: Es sind vorrangig bauliche Vorhaben, insbesondere im Bereich des Neubaus und der Bestandsinvestition in Immobilien, die häufig in Kombination mit anderen geförderten Maßnahmen erfolgreich umgesetzt wurden. Von daher können die Stadtentwicklungsfonds einen – wenn auch kleinen – Beitrag zu einer integrierten und nachhaltigen Stadtentwicklung leisten. Sie sind allerdings eher als ein flankierendes und komplementäres Instrument zu anderen Programmen und Maßnahmen in der Stadtentwicklungspolitik einzuordnen (Nadler 2013). Im Rahmen einer koordinierten Vorgehensweise können sie so in der Stadtent-

---

7 Landesarbeitsgemeinschaft Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL).

8 Kurzexpertise von Willi Rickert (bis 2015 Leiter des Amtes für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung in der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg) zur Umsetzung von SEF im Themenkomplex „Wohnumfeldverbesserungen im privaten Raum“ in einer AG-Sitzung am 13.02.2015.

wicklung eine wichtige, d. h. ergänzende und flankierende Funktion übernehmen. Hierfür müssen aber entsprechende förderrechtliche und -politische Rahmensetzungen und Voraussetzungen auf europäischer und nationaler Ebene geschaffen werden.

#### **4 Stadtentwicklungsfonds als Thema einer LAG-Arbeitsgruppe**

Im Rahmen der Landesarbeitsgemeinschaft Nordwest (LAG Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein) der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) wurde 2014 eine Arbeitsgruppe zu Stadtentwicklungsfonds eingerichtet. Im Vorfeld wurden mit Vertretern aus den beteiligten Landesressorts (Stadtentwicklung, Städtebau, Wirtschaftsförderung) in einem Fachgespräch die bisherigen Erkenntnisse zu Stadtentwicklungsfonds diskutiert und mit Blick auf die Aufgabenstellung der AG eingeordnet. Die AG sollte die bisherigen Erfahrungen und Erkenntnisse in der EU und Deutschland aufbereiten und mögliche Ansätze für eine Implementierung in ausgewählten Themenbereichen entwickeln:

- > Welche Maßstabsebenen bieten sich für eine Umsetzung an?
- > Was sind adäquate Governance-Strukturen?
- > Welche Einsatz- und Projektbereiche eignen sich für SEF?
- > Wie können private Akteure gewonnen werden?
- > Welche Folgen gehen mit der Einführung von Stadtentwicklungsfonds einher?
- > Ist das Instrument geeignet, eine nachhaltige Stadtentwicklung zu unterstützen?

Dieser Band dokumentiert in zwei inhaltlichen Blöcken mit acht Beiträgen wesentliche Ergebnisse der Arbeitsgruppe.

Im ersten thematischen Block werden die Erfahrungen und Erkenntnisse mit der Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds in Europa aufbereitet. Verena Andreas widmet sich in ihrem Beitrag zu Stadtentwicklungsfonds in der EU der Funktionsweise und den Erfahrungen der JESSICA-Initiative sowie den Ergebnissen des Urbact II-Netzwerks City Sustainable Investment (CSI). In einem weiteren Beitrag ordnet Andreas den Ansatz der Stadtentwicklungsfonds in seinen politischen und planungstheoretischen Hintergrund ein. Dabei diskutiert sie dessen Rolle mit Blick auf den Ansatz einer „unternehmerischen Stadt“ und eine damit verbundene Neoliberalisierung von Stadtpolitik. Colin Beyer untersucht anhand der Städte Manchester und Den Haag die verschiedenen Rahmenbedingungen, Zielsetzungen und Ausgestaltungen von Stadtentwicklungsfonds.

Im zweiten Block werden die Untersuchungsergebnisse zur Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds in Deutschland vorgestellt. Guido Nischwitz analysiert die Umsetzungsaktivitäten und Ergebnisse von Stadtentwicklungsfonds auf der Ebene der Bun-

desländer und ausgewählter Kommunen. Basierend auf diesem Überblick steht die Diskussion von potenziellen Anwendungsbereichen von Stadtentwicklungsfonds in Deutschland im Vordergrund: Alexander Skubowius und Ralph Bruns erörtern die Frage, ob SEF ein geeignetes Instrument für die Revitalisierung von Brachflächen im Gewerbebereich sind. Klaus Mensing widmet sich der Revitalisierung des Immobilienbestandes in Klein- und Mittelstädten und der Frage, wieweit SEF hier eine unterstützende Funktion ausüben kann. Margit Beier, Colin Beyer, Bernhard Faller und Ute Gläser fassen die Ergebnisse einer eigenen Machbarkeitsstudie zur Einführung eines Stadtentwicklungsfonds in Leipzig zusammen.

In der europäischen und deutschen Stadtentwicklungspolitik sind vor mehr als zehn Jahren neue Finanzinstrumente wie Stadtentwicklungsfonds auf den Weg gebracht worden. Die Beiträge zeigen, dass sich viele der Erwartungen und Ansprüche an die Rolle solcher Fonds – zumindest in Deutschland – als deutlich zu hoch erwiesen haben. Aber in Zukunft können die Fonds in Deutschland eine neue flankierende und komplementäre Funktion zu klassischen Instrumenten und Programmen entfalten. Hierfür bedarf es allerdings einer Neujustierung der förderpolitischen Rahmensetzungen.

---

#### Literatur

- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** (Hrsg.) (2007): Schlussfolgerungen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft zum Informellen Ministertreffen zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt. Leipzig Charta. Berlin  
[http://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Nationale\\_Stadtentwicklung/nachhaltige\\_stadtentw\\_ministertreffen\\_eu\\_schlussfolgerungen\\_de\\_bf.pdf](http://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nationale_Stadtentwicklung/nachhaltige_stadtentw_ministertreffen_eu_schlussfolgerungen_de_bf.pdf) (15.12.2017).
- BMVBS/BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung** (Hrsg.) (2007): Stadtentwicklungsfonds. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/2007. Bonn.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** (Hrsg.) (2009): Stadtentwicklungsfonds in Deutschland. ExWoSt-Informationen 35/1. Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** (Hrsg.) (2010): Stadtentwicklungsfonds in Deutschland. ExWoSt-Informationen 35/2. Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** (Hrsg.) (2011a): Stadtentwicklungsfonds in Deutschland. BMVBS-Online-Publikation 14/2011. Berlin.  
[https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2011/DL\\_ON142011.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2011/DL_ON142011.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (15.12.2017).
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** (Hrsg.) (2011b): Stadtentwicklungsfonds in Deutschland. ExWoSt-Informationen 35/3. Berlin.
- EIB – Europäische Investitionsbank** (2008): JESSICA. Eine neue Art, EU-Mittel zur Förderung von nachhaltigen Investitionen und Wachstum in städtischen Gebieten einzusetzen. Luxemburg.
- EIB – Europäische Investitionsbank** (Hrsg.) (2010a): JESSICA – UDF Typologies and Governance Structures in the context of JESSICA implementation. Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas. Luxemburg.
- EIB – Europäische Investitionsbank** (Hrsg.) (2010b): Verwendung von EFRE-Mitteln im Rahmen von JESSICA-Fonds. Themenpapier zum rechtlichen Umfeld. Luxemburg.
- Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz** (Hrsg.) (2011): Stadtentwicklungsfonds in Deutschland. Betrachtung der aktuellen Ansätze in den Bundesländern. Kaiserslautern.
- EU-Kommission** (2012): Integrierte nachhaltige Stadtentwicklung. Factsheet. Brüssel.
- EU-Kommission** (2014): Integrierte nachhaltige Stadtentwicklung. Kohäsionspolitik 2014–2020. Informationsblatt der EU-Kommission. Luxemburg.
- Nadler, M.** (2013): You Better Keep Planning or You Get in Deep Water ... REAL CORP 2013. In: Schrenk, Manfred; Popovich, Vasily V.; Zeile, Peter; Elisei, Pietro (Eds. 2013): Planning Times. Schwechat, 1341-1343.

CABERNET Coordination team / University of Nottingham (2006): Sustainable Brownfield Regeneration: CABERNET Network Report. Nottingham.

Plöhn, C.; Jacob, A. (2011): Stadtentwicklungsfonds. In: Elbe, Sebastian; Langguth Florian (Hrsg.): Finanzierung regionaler Entwicklung. Oder: Geld ist schon wichtig. Aachen, 105-116.

---

## Autoren

*Dr. Guido Nischwitz (\*1962), Studium der Geographie an der Universität Bonn (Diplom-Geograph); Stellvertretender Leiter der Abteilung III „Regionalentwicklung und Finanzpolitik“ am Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw), Universität Bremen. Leitung des Forschungsbereichs „Stadt und Region“. Mitglied in der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) sowie Stellvertretender Leiter der LAG Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein.*

*Verena Andreas (\*1986) ist seit 2017 Mitarbeiterin der Abteilung Stadtplanung und Projektsteuerung in Fördergebieten der Stadt Delmenhorst. Ihren Abschluss machte sie 2012 an der Fakultät für Raumplanung der Technischen Universität Dortmund. In Dortmund arbeitete sie anschließend als Projektmanagerin in einem Beratungsbüro für Stadtentwicklung und -planung an der Schnittstelle zwischen Forschung und Praxis. Von 2013 bis 2017 war sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Bremen tätig und engagierte sich in Lehre und Forschung am Institut für Geographie und am Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw). Im Rahmen dieser Tätigkeit sind die hier veröffentlichten Texte entstanden. Ihre Forschungsinteressen liegen in den Bereichen Stadtentwicklung, Planung und Stadterneuerung. Insbesondere Planungs- und Adaptionsstrategien von Transformationsprozessen alter Industriestädte wie z.B. Bremen, dem Ruhrgebiet und Manchester sind zentrale Themen ihres Forschungsinteresses. Zunehmend vertiefte sie sich dabei in den Forschungsbereich der unternehmerischen Stadtentwicklung.*