

Arbeitsgemeinschaft:



NRW.URBAN GmbH & Co. KG

Karl-Harr-Str. 5

44263 Dortmund

in Kooperation mit:

Prof. Dr. Michael Nadler

Ziegeleiweg 36

40591 Düsseldorf

Ex-ante-Bewertung Stadtentwicklungsfonds NRW

Auftraggeber

Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und

Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBWSV)

Referat I.5, 40190 Düsseldorf

Note: This document is copyrighted. It was compiled by Prof Nadler and NRW.URBAN exclusively for MBWSV NRW. It is expressly forbidden to pass this document on to persons not directly involved in the MBWSV NRW – particularly to any third parties (planning offices, consultants, etc.). This document may not be modified, published, translated or reproduced – in full or in part – neither digitally, through photocopy, microfilm nor in any other medium, without the express permission of Prof Nadler. This provision also applies to entry into or analysis through databases.

Inhaltsverzeichnis

1 Der Stadtentwicklungsfonds im Operationellen Programm

2014-2020 NRW 7

1.1 Relevante Investitionsprioritäten und vorgesehene Maßnahmen7

1.1.1 Inhaltliche Einordnung.....7

*1.1.2 Unterstützung der Sanierung sowie der wirtschaftlichen und sozialen
Belebung benachteiligter Gemeinden (IP 9 (b)) 8*

*1.1.3 Maßnahmen zur Verbesserung des städtischen Umfelds, zur
Wiederbelebung von Stadtzentren, zur Sanierung und Dekontaminierung
von Industriebrachen (einschließlich Umwandlungsgebieten), zur
Verringerung der Luftverschmutzung und zur Förderung von
Lärminderungsmaßnahmen (IP 6 (e))..... 10*

1.2 Relevante räumliche Dimension und Projektidentifikation11

2 Aufgabenstellung zur ex-ante Bewertung des

Stadtentwicklungsfonds NRW 13

2.1 Geforderte Leistungen des MBWSV des Landes NRW in 2013.....13

**2.2 Erweiterung des bestehenden Europäischen Rechtsrahmens für
revolvierende Finanzierungsinstrumente der Strukturfonds14**

**2.3 Leitfäden der DG-Regio und EIB zur ex-ante Bewertung von
Finanzinstrumenten 2014-2020.....17**

3 Marktanalyse der Stadtentwicklungsprojekte am

Investitionsstandort NRW (Art. 37 IIa) 21

**3.1 Analyse der kommunalen und privaten Entwicklungsträger als
Finanzierungsnachfrager21**

*3.1.1 Design und Befragungsansatz der Nachfrager am Investitionsstandort
NRW.....21*

3.1.2 Bedeutung und Umfang von Stadtentwicklungsprojekten.....24

**3.2 Analyse alternativer Finanz- und Förderangebote am Investitionsstandort
NRW25**

3.2.1 Untersuchungsansatz und Vorgehensweise zur Bestandserfassung25

*3.2.2 Konkurrierende Alternativangebote für die vorgesehenen Zielgruppen
eines Stadtentwicklungsfonds..... 26*

3.2.3 Zusammenfassende Bewertung.....31

3.3	Identifizierte Investitionslücken für ein künftiges Angebot revolvingender Finanzierungen im Bereich der Stadtentwicklung NRW	32
3.3.1	<i>Art der Investitionslücke</i>	32
3.3.1.1	Zur Relevanz von Finanzierungslücken	32
3.3.1.2	Zur Relevanz von Wirtschaftlichkeitslücken	33
3.3.2	<i>Geschätzter Umfang der Investitionslücke</i>	37
4	Mehrwert der Produkte des Stadtentwicklungsfonds NRW (Art. 37 IIb)	40
4.1	Quantitativer Mehrwert der neu gewährten Subventionen	40
4.2	Qualitativer Mehrwert der neu gewährten Subventionen	43
4.3	Konsistenz zu bestehenden konkurrierenden Förderangeboten	45
4.4	Beihilfekonformität der gewährten Subventionen	46
4.5	Relevanz standardisierter Finanzierungsinstrumente	49
5	Kapitalmobilisierung im Stadtentwicklungsfonds NRW (Art. 37 IIc)	50
5.1	Identifizierte Kapitalressourcen auf Fondsebene	50
5.2	Resultierender Leverage bezogen auf den Strukturfonds-Mitteleinsatz	50
5.3	Relevanz bevorzugter Vergütungsmodelle zur Mobilisierung privater Kapitalressourcen	51
6	Erfahrungen mit revolvingenden Fonds aus der Vergangenheit (Art. 37 II d)	52
6.1	Gesammelte Erfahrungen in NRW	52
6.1.1	<i>Erkenntnisse aus der JESSICA-Evaluation des Landes NRW</i>	52
6.1.2	<i>Erfahrungswerte aus dem nationalen Pilotprojekt zum Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)</i>	53
6.1.3	<i>Erfahrung aus dem EU-Forschungsprojekt zur Umsetzung der Stadtentwicklungsfonds</i>	56
6.2	Abgeleitete Gestaltungsparameter und Strategien im künftigen revolvingenden Finanzinstrument	58
7	Vorgeschlagene Investitionsstrategie (Art. 37 II e)	60
7.1	Fokus des künftigen Finanzierungsinstrumentes	60

7.2	Umfang des künftigen Finanzierungsinstrumentes	61
7.3	Um die Finanzierung risikoreicherer Projekte für die Hausbanken attraktiver zu machen, soll das klassische Darlehen mit einer Risikoübernahme in Form von Haftungsfreistellungen <i>versehen</i> werden können. Strategie des künftigen Finanzierungsinstrumentes	61
7.4	Geplante Governance-Struktur	63
7.5	Erwartete Kombination mit bestehenden Zuschussförderprogrammen....	66
8	Erwartete Beiträge zur Erreichung der OP-Ziele 2014-2020	
	NRW (Art. 37 III)	67
8.1	Relevante Indikatoren	67
8.2	Beitrag des Finanzierungsinstrumentes zu den OP-Indikatoren	68
8.3	Geplantes Monitoring und Reportingsystem in NRW	70
9	Vorgehen zur Überprüfung und Projektsteuerung im Falle von ex-post Zielabweichungen (Art. 37 IIg).....	71
10	Zusammenfassung (Executive Summary).....	73
11	Anhang.....	76
11.1	Ex-ante Marktuntersuchung für den Stadtentwicklungsfonds NRW: Ergebnisse der Befragung 2014 (Prof. Nadler)	76
11.2	a Fördermatrix b Überblick über die Förder- und Finanzierungsangebote am Investitionsstandort NRW 2014 (NRW.URBAN)	76
11.3	Protokoll zum Workshop Stadtentwicklungsfonds NRW am 26.06.2014 inklusive Dokumentation der Projektbeispiele (NRW.URBAN)	76
11.4	Präsentation zum Stadtentwicklungskredit am 26.06.2014 (NRW.BANK).....	76
11.5	Protokoll zur Gesprächsrunde Kreativwirtschaft am 6.8.2014 (NRW.URBAN)	76

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Ex-ante assessment completeness checklist (Article 37 (2)) gemäß Leitfaden Vol. I, Seite 109.....	18
Abbildung 2:	Ex-ante assessment completeness checklist (Article 37 (2)) gemäß Leitfaden Vol. I, Seite 110 Teil 1	18
Abbildung 3:	Ex-ante assessment completeness checklist (Article 37 (2)) gemäß Leitfaden Vol. I, Seite 110 Teil 2	19
Abbildung 4:	Institutionelle Umsetzung der JESSICA Fonds in Europa (August 2014)	57
Abbildung 5:	Organisationsmodell und Akteure im Stadtentwicklungsfonds NRW	64

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Erhebungsumfang und Rücklaufquoten der Primärdatenerhebung	24
Tabelle 2: Finanzierungsvolumen der Stadtentwicklungsprojekte in NRW	37
Tabelle 3: Quantitativer Mehrwert einer Zinssubventionierung im SEF von 1- %-Punkt	41
Tabelle 4: Quantitativer Mehrwert einer Zinssubventionierung im SEF von 3- %-Punkten	42
Tabelle 5: Bestimmung des Barwertes einer Zinssubvention von 1 %-Punkt	47
Tabelle 6: Projektfinanzierungen der JESSICA Fonds in Europa bis 1 Jan. 2013 (vgl. Nadler: Strategies of JESSICA-type Funds in Europe (Working Paper 4 EIBURS TU Dortmund Uni-versity Series), Dortmund, Luxembourg 2014, S. 44).....	58
Tabelle 7: Ergebnisindikator der Investitionspriorität 9 (b)	67
Tabelle 8: Outputindikatoren der Investitionspriorität 9 (b).....	67
Tabelle 9: Ergebnisindikator der Investitionspriorität 6 (e).....	68
Tabelle 10: Outputindikatoren der Investitionspriorität 6 (e)	68

1 Der Stadtentwicklungsfonds im Operationellen Programm 2014-2020 NRW

1.1 Relevante Investitionsprioritäten und vorgesehene Maßnahmen

1.1.1 Inhaltliche Einordnung

Die Städte und Regionen des Landes NRW sind durch die Gleichzeitigkeit sehr unterschiedlicher Entwicklungen geprägt: Starkem Wachstum auf der einen Seite steht Stagnation und Schrumpfung auf der anderen Seite gegenüber. Dadurch kommt es an vielen Stellen zu einem Versagen und Verwerfungen am Markt für Stadtentwicklungsprojekte. In den wachsenden Städten ist dieses Versagen u.a. dadurch gekennzeichnet, dass es zur Verdrängung einkommensschwächerer Bevölkerungsgruppen aufgrund der Zielgruppenausrichtung privater Entwicklungsträger kommt. In den stagnierenden und schrumpfenden Städten sind die privaten Investoren unsicher und skeptisch, ob die notwendigen Renditen vor dem Hintergrund stagnierender und zurückgehender Bevölkerungszahlen auch erreicht werden können. Dies erfordert das Eingreifen des Staates, um die Schwächen der unterschiedlichen Märkte mit dem *Stadtentwicklungsfonds* zu mildern.

Der mögliche Stadtentwicklungsfonds NRW ist Teil der *Prioritätsachse 4 im Operationellen Programm des Landes NRW*, welche sich inhaltlich der *nachhaltigen Stadt- und Quartiersentwicklung sowie Prävention* im Sinne einer „Mischachse“ widmet und 20 % des geplanten Programmvolumens umfasst. Hintergrund ist hierbei, dass in vielen Städten in NRW der Strukturwandel (Ende des Bergbaus, Konversion) ausgeprägte Spuren hinterlassen hat. Die Folge sind Quartiere, in denen sich soziale Probleme mit schlechten Bildungs- und Zukunftschancen, einem negativen Wohnumfeld und einer schwachen lokalen Wirtschaft verbinden. Hinzu kommen Brachen und Leerstände, ein Mangel an Grün- und Erholungsflächen und generell schlechte Umweltbedingungen, die sich negativ auf die Wohnbevölkerung auswirken. Zur Umsetzung einer integrierten und nachhaltigen Stadt- und Quartiersentwicklung ist der kombinierte Einsatz von Maßnahmen zur Integration und Armutsbekämpfung, zur wirtschaftlichen Belebung,

zur Sanierung und Neunutzung von Industriebrachen und Konversionsflächen sowie Maßnahmen im Bereich Umwelt und Ökologie erforderlich. Hierfür sollen *drei Investitionsprioritäten (IP) aus den beiden thematischen Zielen 6 und 9* eingesetzt werden (*9 (b), 6 (e), 6 (d)*). Der geplante Stadtentwicklungsfonds NRW ist dabei nur für die beiden spezifischen Ziele 9 (b) und 6 (e) vorgesehen, weshalb nur die dort genannten Maßnahmen und Zielgruppen (zunächst) relevant sind. Für die IP 6 (d) „Erhaltung und Wiederherstellung der Biodiversität und des Bodens und Förderung von Ökosystemdienstleistungen, einschl. über NATURA 2000, und grüne Infrastruktur“ ist kein Einsatz dieses revolvierenden Finanzinstrumentes vorgesehen.

1.1.2 Unterstützung der Sanierung sowie der wirtschaftlichen und sozialen Belebung benachteiligter Gemeinden (IP 9 (b))

Mit der Investitionspriorität 9 (b) „*Unterstützung der Sanierung sowie der wirtschaftlichen und sozialen Belebung benachteiligter Gemeinden in städtischen und ländlichen Gebieten*“ und dem Spezifischen Ziel „*Verbesserung der Integration benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen in Arbeit, Bildung und in die Gemeinschaft*“ soll der Ausgrenzung bestimmter Gruppen und dem Niedergang von Quartieren und Städten gegengesteuert werden. Im Vordergrund steht hierbei der Gedanke der sozialen Prävention. Gefördert werden sollen ausschließlich Maßnahmen, die aus einem integrierten Handlungskonzept abgeleitet worden sind. Bevorzugt werden Maßnahmen gefördert, die einen Modell- und Vorbildcharakter aufweisen. Folgende Maßnahmen sollen insbesondere unterstützt werden:

1. Früh ansetzende Hilfen für Kinder, Jugendliche und Familien

Gefördert werden können bedarfsgerechte und qualifizierte Bildungs- und Betreuungsangebote. Nach dem Prinzip „früh handeln, gezielt fördern und ganzheitlich unterstützen“ sollen Angebote aus- und aufgebaut werden, mit denen Kinder und Jugendliche sowie ihre Familien in Stadtteilen mit hohen Belastungsfaktoren besser erreicht werden. Dabei kann es sich z. B. um den modellhaften Aus- und Aufbau (investive Maßnahmen und ergänzende Maßnahmen) von Gemeinbedarfseinrichtungen wie Familienzentren in sozial benachteiligten Stadtteilen ebenso handeln wie um die Bündelung

von Beratungsdiensten im Kontext von Präventions- und Integrationsmaßnahmen in einem schulnahen oder in Schulen angesiedelten Beratungszentrum (Campusmodell). Primäre Zielgruppe der Maßnahmen sind die Bewohnerinnen und Bewohner der benachteiligten Gebiete, die lokale Wirtschaft und lokale Akteure. Der primäre Zuwendungsempfänger sind Kommunen und kommunale Eigenbetriebe, öffentliche Einrichtungen sowie Verbände und Vereine.

2. Verbesserung des öffentlichen Raums/Wohnumfelds

Gefördert werden können Maßnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Raums und des Wohnumfelds mit dem Ziel, dem Gebiet neue Attraktivität zu verleihen und eine bessere Durchmischung mit Menschen verschiedener Herkunft, Altersstrukturen und sozialer Lage zu erreichen. Gedacht ist z. B. an die Umgestaltung von Straßenzügen, Grünräumen und Plätzen, die Schaffung altersgerechter Versorgungsstrukturen, Leerständen und Mindernutzungen entgegen zu wirken sowie die Schaffung bzw. Erneuerung von Freizeit- und Erholungsmöglichkeiten im Quartier. Darüber hinaus wird die Entwicklung nachhaltiger, klima- und demographiefester und altersgerechter Quartiere (z.B. auch durch Maßnahmen zur Lärminderung und zur Reduzierung der Luftverschmutzung) unterstützt. Primäre Zielgruppe der Maßnahmen sind die Bewohnerinnen und Bewohner der benachteiligten Gebiete, die lokale Wirtschaft und lokale Akteure. Der primäre Zuwendungsempfänger sind Kommunen und kommunale Eigenbetriebe, öffentliche Einrichtungen sowie Verbände und Vereine.

3. Belebung der örtlichen Wirtschaft

Gefördert werden können Maßnahmen zur Belebung der örtlichen Wirtschaft z. B. durch gezielte Informations- und Beratungsangebote für lokale KMU, die Förderung von Dienstleistungen im Quartier, sowie die Unterstützung von Kreativquartieren. Primäre Zielgruppe der Maßnahmen ist die lokale Wirtschaft (insbes. KMU und Freiberufler). Die primären Zuwendungsempfänger sind neben Kommunen und kommunalen Eigenbetrieben, Wirtschaftsförderungseinrichtungen, öffentliche Einrichtungen und Kammern und Vereinen auch private Unternehmen direkt (insbes. lokale KMU, Freiberufler).

Aus der Gutachterperspektive erscheinen alle drei Maßnahmen sehr geeignet zur nachhaltigen Quartiersentwicklung. Im Hinblick auf das Potential zur Rückzahlung von im Rahmen revolvingender Finanzierungsinstrumente ausgegebener Kredite handelt es sich bei den vorgestellten Maßnahmentypen um überwiegend nicht-investive Maßnahmen und Dienstleistungen, welche aber mit Investivmaßnahmen (z.B. der Entwicklung einer Brachfläche und/oder einer Schlüsselimmobilie) zu einem Portfolio bzw. einer Gesamtmaßnahme zusammengefasst werden können. Aufgrund der insgesamt schwachen, nicht marktkonformen Projektrentabilität könnten diese durch z.B. Stadtentwicklungskredite gefördert und finanziert werden.

1.1.3 Maßnahmen zur Verbesserung des städtischen Umfelds, zur Wiederbelebung von Stadtzentren, zur Sanierung und Dekontaminierung von Industriebrachen (einschließlich Umwandlungsgebieten), zur Verringerung der Luftverschmutzung und zur Förderung von Lärminderungsmaßnahmen (IP 6 (e))

Mit der Investitionspriorität (IP) 6 (e) des OP sollen *Maßnahmen zur Verbesserung des städtischen Umfelds, zur Wiederbelebung von Stadtzentren, zur Sanierung und Dekontaminierung von Industriebrachen (einschließlich Umwandlungsgebieten), zur Verringerung der Luftverschmutzung und zur Förderung von Lärminderungsmaßnahmen*“ zur Umsetzung des spezifischen Ziels „Entwicklung und Aufbereitung kommunaler Brach- und Konversionsflächen zu stadtentwicklungspolitischen bzw. ökologischen Zwecken“ gefördert werden.

Um Hemmnisse für eine nachhaltige Stadtentwicklung, die aus früheren industriellen bzw. militärischen Nutzungen stammen, abzubauen, ist das Ziel die Nutzbarmachung von Brachen und leerstehenden Gebäuden, insbesondere solchen mit baukulturellem Wert, in Quartieren, Städten und Stadt-Umlandverbänden. Angestrebt werden neue innovative Nutzungen für wirtschaftliche Zwecke, für neue Dienstleistungen, Freizeit und Erholung sowie für grüne Infrastrukturen. Gefördert werden können die Entwicklung und Erstellung und Umsetzung innovativer Nutzungskonzepte (z.B. Studien, Gutachten) und Sanierungs- bzw. Aufbereitungsmaßnahmen. Gefördert werden können auch die für die Durchführung der Maßnahmen erforderlichen vorlaufenden Gefähr-

dungsabschätzungen und Sanierungsuntersuchungen sowie Rückbaukonzepte. Primäre Zielgruppe der Maßnahmen sind die Bewohnerinnen und Bewohner der benachteiligten Städte und Quartiere, die lokale Wirtschaft und lokale Akteure. Der primäre Zuwendungsempfänger sind Kommunen und kommunale Eigenbetriebe, öffentliche Einrichtungen sowie Entwicklungsgesellschaften.

Aus der Gutachterperspektive erscheinen gerade diese Investitionspriorität sowie die exemplarisch vorgestellten Maßnahmen der Brachflächen- und Quartiersentwicklung sehr geeignet für den künftigen Stadtentwicklungsfonds. Denn hierbei handelt es sich regelmäßig um Maßnahmen, die eine direkte Verbindung zu klassischen Investitionsprojekten aufweisen, welche das Potential zur Rückzahlung von im Rahmen revolvingender Finanzierungsinstrumente ausgegebener Kredite (mit günstigen Finanzierungsbedingungen) aufweisen.

1.2 Relevante räumliche Dimension und Projektidentifikation

Die für den potentiellen Stadtentwicklungsfonds relevante *räumliche Dimension* sind vorrangig (städtische) *Quartiere bzw. Stadtumlandgebiete*. Entsprechend der Definition des BBSR¹ sind Stadtumlandgebiete definiert als Zentrum, Ergänzungsgebiet zum Zentrum oder als engerer Verflechtungsraum im Sinne der großstadtregionalen Zuordnung. In begründeten Ausnahmefällen können Projekte in weiteren Gebieten gefördert werden, wenn die Projekte einen funktionalen Bezug zum Fördergebiet aufweisen.

Die Auswahl der zu fördernden Maßnahmen und Projekte soll im Rahmen von Projektaufufen erfolgen. Geplant ist insbesondere ein gemeinsamer Aufruf des EFRE, ESF und ELER mit dem Ziel, die jeweils spezifischen Möglichkeiten dieser Fonds für die integrierte Stadtentwicklung zu nutzen. So liegt es nahe, die Themen Integration, soziale Prävention und Armutsbekämpfung abgestimmt mit allen Fonds anzugehen.

Uneingeschränkte Voraussetzung für alle hier relevanten Projekte und Maßnahmen ist

¹ Vgl. BBSR: Neue Stadtquartiere. Bestand und städtebauliche Bedeutung, Bonn, 2012.

eine Einbettung im Rahmen kommunaler integrierter Handlungskonzepte (oder bestehender Gebiete der Städtebauförderung wie Sanierungsgebiete, Stadtumbaugebiete, Quartiere der sozialen Stadt o.ä.). Diese müssen insbesondere Ausführungen zur wirtschaftlichen, sozialen, demographischen und ökologischen und klimatischen Situation enthalten. Sie müssen eine quantitative und qualitative Bestandsanalyse, eine daraus abgeleitete integrierte Handlungsstrategie mit einer Schwerpunktsetzung auf präventive oder ökologische Maßnahmen, klar definierte Ziele (angestrebte Veränderung vom Ist-Zustand zum Ziel-Zustand), aus den Zielen abgeleitete Maßnahmen und Handlungsprioritäten, eine Finanzplanung und geeignete Umsetzungsstrukturen enthalten. Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft an der Erarbeitung und Umsetzung der Konzepte muss dargestellt werden.

Aus Gutachtersicht kann diese Kernanforderung durch das künftige Management des Stadtentwicklungsfonds überprüft werden, wenn man von vornherein hierauf im Rahmen einer Förderrichtlinie bzw. einer Beschreibung der Finanzierungsbedingungen (insbes. im Internet) hinweist. Eine Besonderheit ergibt sich hierbei aus den potentiellen zu fördernden Maßnahmen und Projekten (vgl. Kap. 1.1): Denn als Zielgruppe sind nicht nur die klassischen kommunalen Entwicklungsträger („Zielgruppe 1“) sondern auch private Entwicklungsträger („Zielgruppe 2“) vor allem in Verbindung mit der lokalen Wirtschaft für den Stadtentwicklungsfonds vorgesehen. Dies wird im weiteren Verlauf der ex-ante Bewertung vor allem bei der Analyse des Marktes für Stadtentwicklungsprojekte in NRW berücksichtigt.

2 Aufgabenstellung zur ex-ante Bewertung des Stadtentwicklungsfonds NRW

2.1 Geforderte Leistungen des MBWSV des Landes NRW in 2013

Vor dem Hintergrund der Aufnahme des Stadtentwicklungsfonds in das Operationelle Programm des Landes NRW für die Förderperiode 2014-2020 wurde von Seiten des zuständigen Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr (MBWSV) zum 7.7.2013 unter dem Aktenzeichen I.5 – 3318.3 - 28/13 eine ex-ante Bewertung des künftigen revolvingierenden Finanzierungsinstrumentes ausgeschrieben. Zielsetzung war und ist es, die Eignung des Stadtentwicklungsfonds, die Marktlage und die Kompatibilität mit der vorhandenen Förderlandschaft und den EU-Regularien zu überprüfen und ggf. Vorschläge für die Adaption, Ausgestaltung und Umsetzung zu erarbeiten. Insbesondere sollte erfolgen:

1. Überprüfung der Erforderlichkeit des Eingreifens der öffentlichen Hand

Es soll aufgezeigt werden, in welchen Teilbereichen die Ergebnisse des Marktes nicht den Zielen einer nachhaltigen Stadtentwicklung und der Strategie Europa 2020 entsprechen und somit ein Eingreifen der öffentlichen Hand erforderlich ist. Ferner soll aufgezeigt werden, inwieweit der Fonds einen Beitrag zur Mobilisierung privaten Kapitals für die Stadtentwicklung und damit zu einer insgesamt sparsamen Mittelverwendung leisten kann.

2. Benennung konkreter Einsatzfelder des Stadtentwicklungsfonds

In Abhängigkeit von der (parallel erfolgten) Ausgestaltung des Operationellen Programms NRW sollen der Bedarf konkreter Einsatzfelder eines Stadtentwicklungsfonds sowie typische Projektbeispiele samt relevanter Akteure und Nachfrager bei solchen Projekten identifiziert werden.

3. Abgleich mit dem bestehenden Förderangebot

Darüber hinaus soll untersucht werden, welche Förderinstrumente und Finanzierungsangebote in NRW zur Erreichung der Ziele der integrierten Stadtentwicklung bereits

bestehen oder geplant sind und inwieweit eine Ergänzung des Instrumentariums durch einen Stadtentwicklungsfonds erforderlich und möglich ist. Dabei ist speziell zu prüfen, inwieweit der Stadtentwicklungsfonds zusammen mit den anderen Instrumenten sowie den im Rahmen des in Vorbereitung befindlichen Operationellen Programms geplanten Maßnahmen ein kohärentes Ganzes bilden würde.

4. *Darstellung der Umsetzungsanforderungen*

Es sind die Umsetzungsanforderungen zu identifizieren und Vorschläge für die Ausgestaltung des Stadtentwicklungsfonds in Absprache mit dem Ministerium und dem künftigen Fondsmanagement zu diskutieren. Weiterhin sind die Notwendigkeit und die erforderlichen Schritte für eine mögliche Notifizierung zu untersuchen.

2.2 Erweiterung des bestehenden Europäischen Rechtsrahmens für revolvingierende Finanzierungsinstrumente der Strukturfonds

Der Rechtsrahmen revolvingierender Finanzinstrumente speziell für die nachhaltige Stadtentwicklung ist zweigeteilt einzuschätzen: Zum einen bestehen weitestgehend die in der letzten Förderperiode bereits aufgestellten Vorgaben der relevanten Richtlinien und Verordnungen (insbes. EG Nr. 1083/2006 sowie Nr. 1828/2006). Hierzu finden sich nicht nur umfangreiche Gutachten und Stellungnahmen für Deutschland insgesamt² sondern auch die Empfehlungen der Working Groups sowie des Koordinationsausschusses der Strukturfonds (COCOF: Guidance Notes on Financial Engineering).

Während diese Rechtsgrundlagen bereits in der ex-ante Evaluationsstudie zum JESSICA Fonds für das Land NRW erfasst und integriert wurden³, gilt dies nicht für die zwischenzeitlich grundlegend reformierte EU-Rahmengesetzgebung für revolvingierende Finanzierungsinstrumente. Diese wurden in veränderter Form als „VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES mit gemeinsa-

² Vgl. DLA Piper: Verwendung von EFRE-Mitteln im Rahmen von JESSICA-Fonds (samt Anhang), Brüssel 2012.

³ Vgl. Nadler: JESSICA-Initiative Nordrhein-Westfalen, Evaluation Study, Brüssel 2010 (in deutscher und englischer Sprache).

men Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates“ (Gemeinsamer Strategischer Rahmen, GSR, VERORDNUNG (EU) Nr. 1303/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES) am 17. Dezember 2013 vorgestellt. Daneben ist die zeitgleich vorgestellte VERORDNUNG (EU) Nr. 1301/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und mit besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Ziels „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 zu berücksichtigen. Parallel hierzu wurden Ende 2013/Anfang 2014 durch die Kommission Rechtsakte (delegated acts und implementing acts: Ergänzungen der Artikel 32, 33, 34, 35, 36 und 40) vorgeschlagen, die ebenfalls bei der Ausgestaltung des künftigen Stadtentwicklungsfonds zu beachten sind.

Im Mittelpunkt stehen hierbei die im Kapitel IV der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 geschaffenen (modifizierten) Regelungen zu revolvingierenden Finanzierungsinstrumenten im Rahmen der Strukturfonds. Sie schlagen sich in den Artikeln 37-46 nieder, welche für alle Typen revolvingierender Finanzinstrumente Relevanz haben. Für das vorliegende Gutachten steht hierbei Art. 37 Absatz II im Mittelpunkt, in dem die Inhalte zur ex-ante Bewertung revolvingierender Finanzinstrumente definiert werden. Eine sich darauf beziehende Ex-ante-Bewertung umfasst demnach:

a) eine *Analyse der Marktschwächen, suboptimalen Investitionssituationen und Investitionsanforderungen für Politikbereiche und thematische Ziele oder Investitionsprioritäten*, die im Hinblick auf einen Beitrag zur Erreichung der durch eine Priorität festgelegten spezifischen Ziele behandelt und mit den Finanzinstrumenten unterstützt werden sollen. Diese Analyse ist nach bewährten verfügbaren Verfahrensweisen durchzu-

führen;

b) eine *Bewertung des Mehrwerts der Finanzinstrumente*, für die eine Unterstützung durch die ESI-Fonds in Betracht gezogen wird, der Kohärenz mit anderen Arten öffentlicher Interventionen, die den gleichen Markt betreffen, der etwaigen Auswirkungen von staatlichen Beihilfen, der Verhältnismäßigkeit der geplanten Intervention und geplanten Maßnahmen, um Marktverzerrungen auf ein Mindestmaß zu beschränken;

c) eine *Schätzung der zusätzlichen öffentlichen und privaten Mittel, die durch das Finanzinstrument bis hinunter auf die Ebene des Endbegünstigten eventuell aufzubringen sind (erwartete Hebelwirkung)*, gegebenenfalls einschließlich einer Einschätzung des Bedarfs und Umfangs der vorrangigen Vergütung, um entsprechende zusätzliche Mittel seitens privater Investoren zu mobilisieren, und/oder eine Beschreibung der Mechanismen – beispielsweise eines wettbewerbsfähigen oder hinreichend unabhängigen Bewertungsprozesses –, die zur Feststellung des Bedarfs und des Umfangs dieser vorrangigen Vergütung verwendet werden sollen;

d) eine *Bewertung der Erfahrungen*, die mit ähnlichen Instrumenten und Ex-ante-Bewertungen, die die Mitgliedstaaten in der Vergangenheit durchgeführt haben, gesammelt wurden, und der daraus für die Zukunft zu ziehenden Lehren;

e) die *vorgeschlagene Investitionsstrategie*, einschließlich einer Prüfung der Optionen für die Einsatzregelung im Sinne von Artikel 38, der anzubietenden Finanzprodukte, der anvisierten Endbegünstigten und gegebenenfalls der geplanten Kombination mit Zuschüssen;

f) eine *Spezifizierung der erwarteten Ergebnisse* und der Art und Weise wie das betreffende Finanzinstrument zum Erreichen der spezifischen Ziele und Ergebnisse der einschlägigen Priorität beitragen soll, einschließlich von Indikatoren für diesen Beitrag;

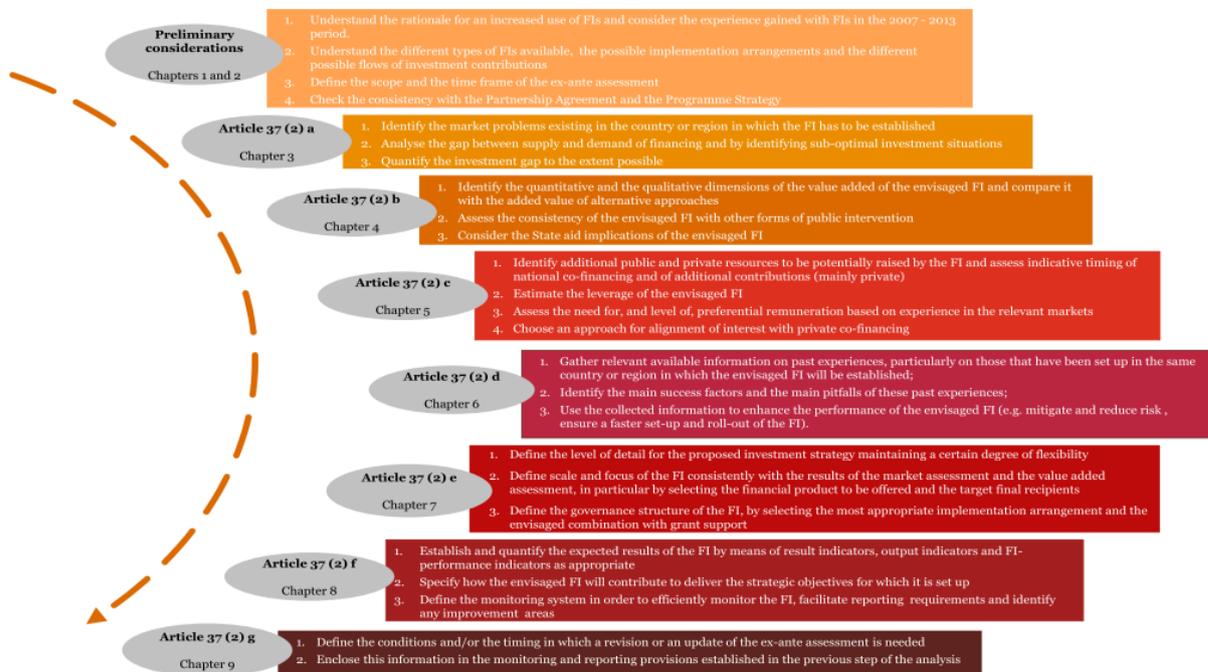
g) Bestimmungen, die gegebenenfalls eine *Überprüfung und Aktualisierung der Ex-ante-Bewertung während des Einsatzes eines Finanzinstruments* ermöglichen, dessen

Einsatz auf einer solchen Bewertung beruht, wenn die Verwaltungsbehörde während der Einsatzphase zu dem Schluss gelangt, dass die Ex-ante-Bewertung nicht mehr den Marktbedingungen zum Zeitpunkt des Einsatzes entspricht.

Da die unter Kapitel 2.1 vorgestellte Leistungsbeschreibungen des Landes NRW zum Stadtentwicklungsfonds bereits im September 2013 und damit vor der Verabschiedung der Verordnung Nr. 1303/2013 und der VERORDNUNG Nr. 1301/2013 ausgeschrieben wurden, ergeben sich unterschiedliche Inhalte, worauf noch einzugehen sein wird.

2.3 Leitfäden der DG-Regio und EIB zur ex-ante Bewertung von Finanzinstrumenten 2014-2020

Auf der Basis des in Kapitel 2.2 vorgestellten rechtlichen Rahmens wurden zwischen März und Juni 2014 von der EIB und DG Regio insgesamt fünf Leitfäden für die Methodik der ex-ante Bewertung vorgestellt und publiziert.⁴ Basis für die gesamte ex-ante Bewertung ist dabei der methodische Rahmen, wie er im Band I auf der Basis von Art. 37 Absatz in den folgenden Themengebieten niedergelegt wurde:



⁴ Vgl. EIB/DG Regio: Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period, Brussels/Luxembourg 2014 (Vol. I-V).

Abbildung 1: *Ex-ante assessment completeness checklist (Article 37 (2)) gemäß Leitfaden Vol. I, Seite 109*

Die Kapitel 1 und 2 des Leitfadens wurden bereits in diesem Gutachten behandelt. Für die sieben inhaltlich noch folgenden Themengebiete wurde von Seiten der beauftragten Berater (PWC) die nachstehende Checkliste abgeleitet, welche indes in zweierlei Hinsicht zu diskutieren ist: Zum einen handelt es sich nur um einen „Vorschlag“ bzw. eine Empfehlung, welche die Verwaltungsbehörden der jeweiligen Mitgliedsstaaten nicht umsetzen müssen. Dies erkennt man sehr gut an der letzten Spalte der Checklis- tentabellen:

<i>Have you considered?</i>		
Key checklist points	CPR Reference	(Yes/No)
Identification of market problems existing in the country or region in which the FI is to be established.	Art. 37 (2) (a)	<input type="checkbox"/>
Analysis of the gap between supply and demand of financing and the identification of suboptimal investment situation.	Art. 37 (2) (a)	<input type="checkbox"/>
Quantification of the investment (to the extent possible).	Art. 37 (2) (a)	<input type="checkbox"/>
Identification of the quantitative and qualitative dimensions of the value added of the envisaged FI.	Art. 37 (2) (b)	<input type="checkbox"/>
Comparison to the added value of alternative approaches.	Art. 37 (2) (b)	<input type="checkbox"/>
Consistency of the envisaged FI with other forms of public intervention.	Art. 37 (2) (b)	<input type="checkbox"/>
State aid implications of the envisaged FI.	Art. 37 (2) (b)	<input type="checkbox"/>
Identification of additional public and private resources to be potentially raised by the envisaged FI and assessment of indicative timing of national co-financing and of additionality contributions (mainly private).	Art. 37 (2) (c)	<input type="checkbox"/>
Estimation of the leverage of the envisaged FI.	Art. 37 (2) (c)	<input type="checkbox"/>
Assessment of the need for, and level of, preferential remuneration based on experience in relevant markets.	Art. 37 (2) (c)	<input type="checkbox"/>
Collation of relevant available information on past experiences, particularly those that have been set up in the same country or region as the envisaged FI.	Art. 37 (2) (d)	<input type="checkbox"/>
Identification of main success factors and/or pitfalls of these past experiences.	Art. 37 (2) (d)	<input type="checkbox"/>
Using the collected information to enhance the performance of the envisaged FI (e.g. risk mitigation).	Art. 37 (2) (d)	<input type="checkbox"/>

Abbildung 2: *Ex-ante assessment completeness checklist (Article 37 (2)) gemäß Leitfaden Vol. I, Seite 110 Teil 1*

Definition of the level of detail for the proposed investment strategy (maintaining a certain degree of flexibility).	Art. 37 (2) (e)	<input type="checkbox"/>
Definition of the scale and focus of the FI in line with the results of the market assessments and value added assessment.	Art. 37 (2) (e)	<input type="checkbox"/>
Selection of the financial product to be offered and the target final recipients.	Art. 37 (2) (e)	<input type="checkbox"/>
Definition of the governance structure of the FI.	Art. 37 (2) (e)	<input type="checkbox"/>
Selection of the most appropriate implementation arrangement and the envisaged combination of grant support.	Art. 37 (2) (e)	<input type="checkbox"/>
Set up and quantification of the expected results of the envisaged FI by means of output indicators, result indicators and FI-performance indicators as appropriate.	Art. 37 (2) (f)	<input type="checkbox"/>
Specification of how the envisaged FI will contribute to deliver the desired strategic objectives.	Art. 37 (2) (f)	<input type="checkbox"/>
Definition of the monitoring system in order to efficiently monitor the FI, facilitate reporting requirements and identify any improvement areas.	Art. 37 (2) (f)	<input type="checkbox"/>
Definition of the conditions and/or the timing in which a revision or an update of the ex-ante assessment is needed.	Art. 37 (2) (g)	<input type="checkbox"/>
Ensure that this flexibility, and trigger points, is reflected in the monitoring and reporting provisions.	Art. 37 (2) (g)	<input type="checkbox"/>
The ex-ante assessment is submitted to the monitoring committee for information purposes and in accordance with Fund-specific rules.	Art. 37 (3)	<input type="checkbox"/>
Publication of summary findings and conclusion of the ex-ante assessment within three months of their date of finalisation.	Art. 37 (3)	<input type="checkbox"/>

Abbildung 3: Ex-ante assessment completeness checklist (Article 37 (2)) gemäß Leitfaden Vol. I, Seite 110 Teil 2

Zum zweiten ist zu beachten, dass der allgemeine Rahmen für die ex-ante Bewertung produktspezifisch ergänzt bzw. modifiziert wurde. Erst Ende Mai 2014 wurde dazu als letzter Teil des gesamten Leitfadens eine Empfehlung für das Produkt der Stadtentwicklungsfonds abgeleitet und veröffentlicht.⁵

Grundsätzlich werden beide Leitfäden sowie die Ausschreibung des Landesministeriums und der Landesverwaltungsbehörde der folgenden ex-ante Bewertung zugrunde gelegt. Aufgrund der entstandenen zeitlichen Diskrepanzen in der Verabschiedung der rechtlichen Rahmen und Leitfäden (i.V.z. vorgenommenen Ausschreibung) wurden indes in Absprache mit dem Ministerium und der Verwaltungsbehörde an einigen Stel-

⁵ Vgl. EIB/DG Regio: Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period: Financial instruments for urban and territorial development, Brussels/Luxembourg 2014 (Vol. V).

len Modifikationen vorgenommen. Trotzdem wurde indes die genaue Kapitelzuordnung gemäß der allgemeinen Checkliste (vgl. Abbildung 1: chapter number) auch in den folgenden Kapiteln dieser ex-ante Bewertung eingehalten. Auf diese Weise sollte ein einfacher Abgleich der kapitelidentischen Inhalte der Leitfäden zur Bewertung des Stadtentwicklungsfonds NRW allen interessierten Akteuren möglich sein.

3 Marktanalyse der Stadtentwicklungsprojekte am Investitionsstandort NRW (Art. 37 IIa)

Aufgrund der umfangreichen Vorarbeiten, die NRW.URBAN zusammen mit Prof. Nadler im Rahmen der Evaluationsstudie wie auch der ExWoSt-Forschungsbetreuung in der vorhergehenden Förderperiode für den Stadtentwicklungsfonds NRW gesammelt hat, sowie der Vorgaben aus dem neuen OP des Landes NRW (vgl. Kap. 1), wurden für den Stadtentwicklungsfonds *zwei Zielgruppen* als potentielle Finanzierungsnehmer bzw. Kapitalnachfrager festgestellt. Diese sollen im weiteren Verlauf differenziert vorgestellt und untersucht werden. Es handelt sich einerseits um *kommunale Entwicklungsträger* und andererseits um *private Entwicklungsträger*. Beide Zielgruppen können relevante Finanzierungsnachfrager bei der Umsetzung von Stadtentwicklungsprojekten sein. Grundsätzlich sollen diese Stadtentwicklungsprojekte insgesamt zumindest eine schwache Rentierlichkeit, die auch eine Folge verschiedener (investiver und nicht-investiver) Teilmaßnahmen sein kann, zur Sicherstellung der Rückzahlungsfähigkeit aufweisen, und Teil einer integrativen Stadtentwicklungsplanung sein, um auch die geforderten externen Nutzeneffekte und Wirkungen auf lokaler Ebene erzeugen zu können.

3.1 Analyse der kommunalen und privaten Entwicklungsträger als Finanzierungsnachfrager

3.1.1 Design und Befragungsansatz der Nachfrager am Investitionsstandort NRW

Am Investitionsstandort NRW wurden als Träger für Stadtentwicklungsprojekte zwei mögliche Zielgruppen identifiziert: *Kommunale (Stadt-)Entwicklungsträger (Zielgruppe 1)* könnten im Direktgeschäft des potentiellen Fondsmanagers, der NRW.BANK, ohne Einschaltung von Hausbanken unterstützt werden. Neben den Kommunen selbst kommen vor allem die folgenden Gesellschaftstypen in Frage:

- Kommunale Wohnungsbaugesellschaften
- Gesellschaften für Stadtentwicklung und Stadterneuerung

- Treuhand- und Sanierungsträgergesellschaften (als kommunale Eigengesellschaft oder auch als Dienstleister)
- Kommunale Entwicklungsgesellschaften
- Landentwicklungsgesellschaft NRW.URBAN
- Wirtschaftsförderungsgesellschaften mit Eigenentwicklungsgeschäft
- Trägergesellschaften für soziale Infrastrukturen

Private (Stadt-)Entwicklungsträger (Zielgruppe 2) könnten unter Einschaltung von Hausbanken durch den Stadtentwicklungsfonds unterstützt werden. Hierfür kommen insbes. die folgenden Unternehmenstypen in Frage:

- Kleine und mittlere regional tätige Projektentwickler im Hochbau und in der Infrastrukturentwicklung (inkl. Bauland- und Quartiersentwickler/Bürger AG)
- Immobilien- und Standortgemeinschaften und –genossenschaften (inkl. kleine Bau- oder Quartiersgenossenschaften)
- PPP-Gesellschaften im Städtebau (z.B. Projektgesellschaften der Kommunen mit privaten Partnern)
- Private (Bürger-) Stiftungen im Bereich der Stadtentwicklung (ggf. aber auch dauerhafte Partner und Kapitalgeber für den Stadtentwicklungsfonds NRW)
- Genossenschaften

Bislang liegen für diese Träger von Stadtentwicklungsprojekte *keine nutzbaren Statistiken* vor, die im Wege der Sekundärdatenanalyse hätten ausgewertet werden können. Aus diesem Grund wurde – konform zum vorgeschlagenen Vorgehen der Leitfäden I und V der DG Regio und der EIB (vgl. Kap. 2.3) – eine *eigenständige Primärerhebung* durch Prof. Nadler vorgenommen.

Dazu wurden *die beiden o.a. Zielgruppen* durch eine *geschlossene, systematische und online-basierte Befragung* im Februar 2014 angesprochen.⁶ Aufgrund des begrenzten

⁶ Die ausführliche Dokumentation der Nachfrageranalyse und der Befragungsergebnisse findet sich

Zeitfensters erfolgte eine parallele Ansprache beider Zielgruppen.

Die vorstehende erste Zielgruppe (*Kommunale (Stadt-) Entwicklungsträger*) konnte für die Befragung sehr gut identifiziert werden, wobei sich bereits in den ersten Informationsrunden ein „Ausscheiden“ bestimmter Adressaten offenbarte: So zeigte sich z.B., dass die Kreise (angesprochen über die Landräte) keinerlei eigenverantwortliche Stadtentwicklungsprojekte realisieren.

Die vorstehende zweite Zielgruppe (*Private (Stadt-) Entwicklungsträger*) war und ist wesentlich schwieriger zu identifizieren, da die Tätigkeiten und Geschäftsfelder der Entwickler und Trägergesellschaften (insbes. bei kleineren Unternehmen) oftmals im Internet und/oder Geschäftsberichten unklar im Sinne von Stadtentwicklungsprojekten abgegrenzt werden. Auch hier zeigte sich in den späteren Informationsrunden ein „Ausscheiden“ bestimmter Adressaten: Die gesetzlichen und freiwilligen Immobilienstandortgemeinschaften und Quartiersgesellschaften sehen sich z.B. selbst nicht in der integrierten Stadtentwicklung tätig, realisieren investive Entwicklungsprojekte überwiegend nur in den eigenen Immobilien (zum eigenen Vorteil) und nutzen (im Sinne von öffentlichen Kapital) wenn überhaupt nur Zuschüsse. Das Interesse an rückzahlbaren Finanzierungsangeboten aus dem Stadtentwicklungsfonds war insofern nicht gegeben, weshalb diese aus der Befragung herausgenommen wurden.

Nach der Verifizierung möglicher (genauer) Zielgruppenakteure wurde der ursprüngliche Akteurskreis von 639 auf 465 Akteure reduziert, da die o.a. Gruppen keine möglichen Nachfrager von Finanzierungsprodukten des Stadtentwicklungsfonds NRW sein können. Diese 465 Akteure wurden demzufolge im März 2014 nochmals an die Teilnahme zur Marktbefragung schriftlich erinnert. Hierdurch konnte insgesamt eine vergleichsweise hohe Antwortquote trotz des umfangreichen Fragebogens (vgl. Anhang 1) erreicht werden, wie die folgende Übersicht zeigt:

im ersten Anhang zum Gutachten.

	Alle	Zielgruppe 1 ("Kommune")	Zielgruppe 2 ("Private")
1. Stufe Vollerhebung	639	500	139
2. Stufe Ausscheiden nicht zielkonformer Akteure	465	380	85
Antwortende Akteure	141	121	20
Rücklaufquote	30,3%	31,8%	23,5%

Tabelle 1: Erhebungsumfang und Rücklaufquoten der Primärdatenerhebung

3.1.2 Bedeutung und Umfang von Stadtentwicklungsprojekten

Aus der Befragung konnte der Markt für Stadtentwicklungsprojekte in NRW eindeutig und erstmalig nach Umfang, Typen und Schwerpunkten charakterisiert werden.

Zum einen wurden in ca. 70 % der beteiligten Kommunen und Unternehmen in der Vergangenheit Stadtentwicklungsprojekte in eigenem Risiko realisiert. Dabei offenbart die Befragung, dass die Mehrheit der Akteure ca. *0,5-1,0 Projekte pro Jahr* realisiert. Denn abgefragt wurde die Gesamtanzahl der Projekte der letzten 10 Jahre. Die Mehrheit der Akteure realisieren bis zu 10 Projekte über 10 Jahre. Die Auswertung zeigt aber auch, dass einige Akteure (ca. 30 %) auch mehr als 1-2 Projekte pro Jahr realisieren (in der Summe 6-20 Projekte). 7 % der Teilnehmer haben sogar mehr als 20 Projekte in den vergangenen 10 Jahren in eigenem Risiko realisiert. Dies belegt einen *ausreichend großen Gesamtmarkt der Stadtentwicklungsprojekte am Investitionsstandort NRW*.

Dies gilt umso mehr als trotz der angesprochenen schwierigen Finanzsituation die *aktuelle Nachfrage nach (neuen) Stadtentwicklungsprojekten* in den NRW-Kommunen und Unternehmen überwiegend *als wachsend* eingestuft wird: Die Daten belegen, dass nur 16 % der Befragten von einem aktuell schrumpfenden Projektmarkt ausgehen. Ca. 48 % der Akteure erwarten einen wachsenden Markt für Stadtentwicklungsprojekte, was ein erhebliches Marktpotential für die nächsten Jahre erwarten lässt. Denn der Charakter der Stadtentwicklungsprojekte ist typischerweise durch eine mehrjährige Planungs- und Realisierungsphase gekennzeichnet, wodurch auch *in den nächsten zehn Jahren* ein ausreichend großer Projektmarkt am Investitionsstandort NRW abzu-

leiten ist. Demzufolge ist das Marktpotential am Standort NRW *auch für die mögliche Gesamtlaufzeit* des Stadtentwicklungsfonds NRW ausreichend.

Hierbei zeigt sich zudem eine interessante Verteilung, welchen Typen von Stadtentwicklungsprojekten die Marktteilnehmer aktuell die höchste Bedeutung einräumen. Auf einer Skala von 1 (geringste Bedeutung und Stellenwert) bis 5 (höchste Bedeutung und Stellenwert) kommt dabei dem Bau öffentlicher Immobilien („Verwaltungsbau“ inkl. aller Formen öffentlicher Immobilien wie Rathäuser, Schulen, Veranstaltungshallen) mit deutlichem Abstand die geringste Bedeutung und der *technischen Infrastrukturentwicklung* (z.B. Entwicklung von Verkehrssystemen, Breitbandversorgung und Netze der Ver- und Entsorgung) die höchste Bedeutung zu. Der aufgrund der inhaltlichen OP-Vorgaben (vgl. Kap. 1) im Mittelpunkt stehenden *Entwicklung „bestehender“ städtischer Quartiere und Brachflächen* wird ebenfalls von 55 % der Befragten eine hohe oder sehr hohe Bedeutung (Rang 4/5) als künftigen Stadtentwicklungsprojektypus eingeräumt.

Zusammenfassend kann insofern bereits an dieser Stelle konstatiert werden, dass ein *ausreichend großer, diversifizierter und langfristig vorhandener Gesamtmarkt der für das neue OP relevanten Stadtentwicklungsprojekte* auf Ebene der Bestandsquartiere am Investitionsstandort NRW existiert.

3.2 Analyse alternativer Finanz- und Förderangebote am Investitionsstandort NRW

3.2.1 Untersuchungsansatz und Vorgehensweise zur Bestandserfassung

Parallel zur Befragung erfolgte eine Analyse der bestehenden Förderangebote und Förderprogramme in NRW, um die mögliche Finanzierungslücke weiter zu verifizieren.⁷

Die in der „Mischachse“ 4 aufgeführten Maßnahmen der nachhaltigen Stadt- und

⁷ Die ausführliche Dokumentation der Angebotsanalyse findet sich im zweiten Anhang zum Gutachten.

Quartiersentwicklung / Prävention wurden im ersten Schritt mit den bestehenden Förderangeboten abgeglichen. Dazu erfolgte eine Bestandserfassung der zuschussbasierten Förderangebote aus Bundes-, Landes- und EU-Förderung, sowie der gängigen Finanzierungsangebote der Stadt- und Quartiersentwicklung bei der NRW.BANK und anderen Förderbanken. Die Auswahl erfolgte anhand praktischer Anwendungserfahrungen mit unterschiedlichen Förderprogrammen sowie einer Internetrecherche. Die vielfältigen Einsatzmöglichkeiten im Rahmen einer integrierten und nachhaltigen Stadt- und Quartiersentwicklung wurden dabei im Anhang in zehn Themenfelder gegliedert, um einen besseren Überblick und Auswertungsansatz über die Förderangebote und die jeweiligen Antragsberechtigten zu erhalten.

Auf dieser Grundlage wurde analysiert, ob die im jeweiligen thematischen Handlungsansatz wichtigen Akteure Zugang zu den bestehenden Förderangeboten haben, oder ob und wenn ja welche Lücken bei der Finanzierung nachhaltiger Stadtentwicklungsprojekte vorliegen. Ergänzend wurde geprüft, ob die bestehenden Finanzierungsangebote Projekten in ganz NRW zur Verfügung stehen oder räumliche Disparitäten vorliegen.

3.2.2 Konkurrierende Alternativangebote für die vorgesehenen Zielgruppen eines Stadtentwicklungsfonds

Die heutige Städtebaupolitik fasst unterschiedliche Teilmaßnahmen zusammen, die der Verbesserung eines räumlich festgelegten und funktional zusammenhängenden Quartiers dienen. Aufbauend auf einer Analyse der Stärken und Schwächen werden in einem integrierten Handlungskonzept die Strategie, die Maßnahmen sowie der Zeit- und Kostenrahmen beschrieben, mit deren Umsetzung man die Defizite im ausgewiesenen Gebiet beseitigen möchte. Da sich Defizite in Stadtquartieren nicht allein durch bauliche Investitionen (z.B. Sanierung des Wohnungsbestands oder des Wohnumfelds) beheben lassen, ist also ein Bündel an flankierenden sozialen, ökonomischen und ökologischen Maßnahmen festzulegen. Aufgrund dieser unterschiedlichen thematischen Ansätze werden bei der Umsetzung integrierter Handlungskonzepte idealerweise verschiedene Finanzierungsquellen von öffentlicher und privater Hand beansprucht.

Die nachstehenden Betrachtungen geben einen zusammenfassenden Überblick über

die wesentlichen Förderangebote, die derzeit am Markt angeboten werden und in Maßnahmen der integrierten Stadtentwicklung eingesetzt werden können. Dabei werden die geförderten Maßnahmen thematisch in zehn Schwerpunkte unterteilt. In beiliegender Fördermatrix werden die Produkte, Förderart, Anbieter, Antragsberechtigte sowie der Nutzungszweck der eingesetzten Mittel dargestellt (vgl. Anlage 2a). Eine ausführliche Beschreibung der Förderangebote liegt mit (vgl. Anlage 2b) bei.

Städtebaufördermittel werden als Zuschuss zur Deckung dauerhaft unrentierlicher, förderfähiger Maßnahmen an Gemeinden und Gemeindeverbände gewährt. Diese können die Gelder in besonderen Fällen an Dritte weiterleiten. Die gewährten Zuwendungen sind in Abhängigkeit von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune in unterschiedlicher Höhe durch Eigenmittel zu ergänzen. Damit stehen sie zwar einer wichtigen Zielgruppe des SEF NRW zur Verfügung, aber nicht allen Zielgruppen. Stadtentwicklungsfonds in anderen Bundesländern (Brandenburg als Beispiel) haben die Mittel aus dem SEF ausdrücklich auch an die Bewilligung an Kommunen gebunden. Dieser Weg sollte in NRW nicht gegangen werden, sondern vielmehr sollten die privaten und genossenschaftlichen Investoren und die kommunalen Gesellschaften ausdrücklich als Zielgruppe gewählt werden. Damit kann eine Konkurrenz vermieden werden und die Mittel des SEF NRW werden so zu einer wichtigen Ergänzung der Städtebauförderung.

Während sich das Angebot der Städtebauförderung an Kommunen richtet, stehen gewerblichen Unternehmen und gemeinnützigen sowie Forschungs- und Bildungseinrichtungen für integrierte Stadtentwicklungsmaßnahmen mit dem Produkt „*NRW.BANK.Infrastruktur*“ zinsgünstige Darlehen zur Verfügung. Finanziert werden Investitionen in alle öffentlichen und sozialen Infrastrukturen wie z.B. Städtebaumaßnahmen einschließlich des Erwerbs von Grundstücken und Gebäuden, Verkehrsinfrastruktur, Umweltschutz, Schulen, Hochschulen, Infrastrukturen des ländlichen Raums. Daneben bieten die NRW.BANK und die KfW Kommunen und teilweise deren öffentlichen Unternehmen weitere Darlehensprodukte unterteilt nach den jeweiligen Investitionsprioritäten in die öffentliche Infrastruktur an.

Mit dem Produkt „*NRW.BANK.Infrastrukturfinanzierung*“ werden Kredite für den Ausbau und Erhalt der Infrastruktur angeboten. Hierunter fallen Umweltschutz-, Energie- und Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen sowie soziale Infrastruktur und Bildung. Daneben können der Kauf von Anteilen an Versorgungsbetrieben und von Netzen / Produktionskapazitäten im Rahmen der Rekommunalisierung im Energiebereich, damit in Verbindung stehenden Betriebsmitteln im Rahmen von Unternehmens- oder Projektfinanzierungen finanziert werden. Neben klassischen zinsgünstigen Darlehen sind auch Forfaitierungen, Schuldscheindarlehen, Avalkredite und Betriebsmittelkredite möglich.

Die KfW vergibt mit dem Angebot „*IKK – Investitionskredit Kommunen*“ neben Darlehen für kommunale und soziale Infrastrukturen auch Kredite für wohnungswirtschaftliche Maßnahmen. Im Rahmen des Produkts „*IKU – Investitionskredit Kommunale und Soziale Unternehmen*“ werden Investitionen kommunaler Unternehmen und gemeinnütziger Organisationen im Bereich der kommunalen und sozialen Infrastruktur durch die Vergabe von zinsgünstigen Darlehen unterstützt. Finanziert werden beispielsweise Investitionen in die allgemeine Verwaltung, die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die Wissenschaft, Technik und Kulturpflege sowie die Stadt- und Dorfentwicklung. Darüber hinaus werden auch Krankenhäuser, Altenpflegeeinrichtungen und betreutes Wohnen mitfinanziert. Im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge, kann der Erwerb von Beteiligungen durch Unternehmen mit mehrheitlich kommunalem Hintergrund mitfinanziert werden.

Das Land Nordrhein-Westfalen fördert den Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur und der Tourismusinfrastruktur mit der Erschließung und Wiederherrichtung von Industrie- oder Gewerbeflächen, dem Ausbau von Verkehrsverbindungen oder von Energie- und Versorgungsleitungen landesweit mit Zuschüssen im Rahmen des „*regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm*“ (*RWP Infrastruktur*). Im nicht-investiven Bereich werden beispielsweise Planungs- und Beratungsleistungen sowie die Erstellung von Machbarkeitsstudien, Maßnahmen zur Vermarktung sowie Tourismusmarketingaktivitäten und die Erstellung integrierter regionaler Entwicklungskonzepte ge-

fördert.

Darüber hinaus gewährt das Land auf der Basis eines von Land und Bund aufgestellten Koordinierungsrahmens Zuwendungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „*Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur*“ (GRW) für besonders strukturschwache Kommunen / Regionen“. Das GRW-Programm fördert ebenso wie das RWP-Programm wirtschaftsnahe Infrastrukturvorhaben zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und zur regionalpolitischen Flankierung von Strukturproblemen mit unterschiedlich hohen Fördersätzen. Außerhalb der ausgewiesenen Fördergebiete dürfen GRW-Mittel nicht eingesetzt werden.

Fördernehmer von RWP- und GRW-Mitteln sind Kommunen und Kommunalverbände, öffentliche Einrichtungen und Unternehmen, Forschungs- und Bildungseinrichtungen sowie juristische und natürliche Personen, die nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind. Auch hier ist wieder festzustellen, dass es zwar Förderangebote gibt, diese sich aber an eine von mehreren Zielgruppen des Stadtentwicklungsfonds NRW richten. Daher ist auch bei Projekten mit einem stärkeren Bezug zur wirtschaftlichen und sozialen Erneuerung in den Städten darauf zu achten, dass es nicht zu einer Doppelförderung kommt.

Das Themenfeld *Kultur- und Kreativwirtschaft* zeigt aufgrund der Interdisziplinarität der beteiligten Akteure nicht nur positive Entwicklungen in den Bereichen Kunst, Kultur und Wirtschaft, sondern auch in der Stadt-, Standort- und Immobilienentwicklung und hat dadurch einen wichtigen Einfluss auf Stadtquartiere. Ergänzend zur Unternehmensförderung durch den NRW.BANK.Kreativwirtschaftsfonds sowie Zuschüssen der EFRE Förderung im Cluster Creative.NRW können Mittel aus dem Stadtentwicklungsfonds sinnvoll für baulich-investive rentierliche Maßnahmen eingesetzt werden.

Bau- und kulturhistorisch wertvolle Gebäude bzw. Gebiete wie historische Stadtkerne, Straßen und Plätze können mit den *Angeboten der Denkmalförderung* in ihrer Bausubstanz bzw. in ihrer strukturellen Einheit erhalten werden. Neben dem Erhalt des städtebaulichen Erbes gilt es auch Lösungen umzusetzen, die den Anforderungen an

die energetische Sanierung gemäß EnEV und der Barrierefreiheit gerecht werden. Zwecks Einsparungen im Landeshaushalt hat das Land NRW im Sommer 2013 die Denkmalförderung weitestgehend von einer zuschussbasierten Förderung auf zinsgünstige Darlehen umgestellt. Die gewährten Darlehen können für den Großteil des Gesamtumbaus eingesetzt werden, während bei der zuvor geltenden Förderung nur einzelne Gewerke bezuschusst werden konnten. Damit ist für Projekte mit Denkmälern innerhalb des Stadtentwicklungsfonds NRW zu prüfen, ob und wenn ja in welchem Umfang alternativ Finanzierungsmittel aus der Denkmalförderung eingesetzt werden können.

3.2.3 Zusammenfassende Bewertung

Die bestehenden Förderangebote decken *alle wichtigen Themenschwerpunkte der „Mischachse“ 4 des OP NRW* bereits ab.

Die Auswertung zeigt, dass die Zielgruppe der Kommunen bereits jetzt auf ein breit gefächertes Zuschuss- und Darlehensangebot in integrierten Stadtentwicklungsmaßnahmen zugreifen kann. Dies gilt nicht in gleicher Form für die zweite Zielgruppe des möglichen Stadtentwicklungsfonds NRW, die privaten Entwicklungsträger. Diese können mit Ausnahme der Wohnraumförderung, welche sich an öffentliche und private Unternehmen, Genossenschaften und Privatpersonen richtet, nur vereinzelt und abhängig vom Themenschwerpunkt von den angebotenen Produkten profitieren.

Zielgruppen des künftigen Stadtentwicklungsfonds sollten *daher vorrangig die rechtlich unselbständigen Eigenbetriebe, öffentliche Unternehmen, Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft und private Investoren* sein. So könnten neben den Kommunen neue Akteure für die integrierte Stadtentwicklung unterstützt werden und zwar mit einem System, das bekannt ist (Bankendarlehen) und gute Konditionen bietet. Gleichzeitig könnte auf diese Weise in verstärktem Maße privates Kapital für die integrierte Stadtentwicklung in NRW über den künftigen Fonds mobilisiert werden.

Die räumliche Analyse hat darüber hinaus gezeigt, dass für unrentierliche Projekte ausreichend zuschussbasierte Förderangebote bestehen, sofern sie in ausgewiesenen Gebietskulissen liegen. Aufgrund der Einsparnotwendigkeiten des Landes können jedoch nicht alle beantragten Projekte bewilligt werden. In diesen Gesamtprojekten kann es Teilmaßnahmen geben, die als schwach rentierliche Maßnahmen aus dem Stadtentwicklungsfonds gefördert werden könnten. Mittel aus dem Stadtentwicklungsfonds können auch *außerhalb der ausgewiesenen Gebietskulissen vor allem der Städtebauförderung* eingesetzt werden. Voraussetzung ist die Einbettung in ein integriertes Handlungskonzept.

Besonderes Augenmerk ist dabei darauf zu richten, dass bisher die Förderung Maßnahmen in Quartieren finanziert, die bereits eine *Kumulation erheblicher Problemla-*

gen und –indikatoren aufweisen (hohe Arbeitslosigkeit, Migrantenquote etc.). Unter dem Leitgedanken der Prävention, der das politische Handeln bestimmen soll, können Mittel des SEF vor allem in solchen Quartieren zum Einsatz kommen, in denen vor einem Absinken bereits eine Stabilisierung der Situation erreicht werden kann. Denn gerade in diesen Quartieren kann es gering rentierliche Projekte geben (Beispiel: Krefeld Südstadt mit dem Samtweberquartier).

3.3 Identifizierte Investitionslücken für ein künftiges Angebot revolvierender Finanzierungen im Bereich der Stadtentwicklung NRW

3.3.1 Art der Investitionslücke

3.3.1.1 Zur Relevanz von Finanzierungslücken

Im Rahmen der bereits vorgestellten Befragung sollten die Akteure auch ihre aktuelle Finanzierungssituation beschreiben und insbes. angeben, bei welchen Finanzierungsbausteinen aktuell die größten Probleme und Schwierigkeiten in der Beschaffung existieren: Auf einer Skala von 1 (geringste Schwierigkeiten) bis 5 (größte Schwierigkeiten) offenbart diese Befragung, dass *Kredite der Banken noch problemloser zu bekommen sind als Kredite von Förderbanken*.⁸ Hierbei muss beachtet werden, dass die historisch niedrigen Kreditzinsen in Deutschland sicherlich nicht dauerhaft in dieser Form bestehen bleiben und möglicherweise in einigen Jahren auch in der Kommunalfinanzierung deutlich höhere Zinssätze verlangt werden. Hierdurch können in Zukunft Kreditfinanzierungslücken entstehen, die aktuell indes aus den Befragungen nicht ab-

⁸ Eine Bestätigung erfährt diese Aussage durch eine parallel durchgeführte Befragung des Lehrstuhls Immobilienentwicklung der TU Dortmund von kommunal tätigen Finanzierungsinstituten im öffentlichen Sektor (Sparkassen, Förder- und Landesbanken). Hierbei wurde die grundsätzliche Finanzierungsbereitschaft bzgl. Projekten der Immobilienentwicklung (z.B. einzelne Büro-, Wohn- oder Einzelhandelsimmobilien) vs. der Stadtentwicklung (siehe o.a. Typen) abgefragt: Hier zeigte sich, dass die Finanzierungsbereitschaft zwar bei traditionellen Immobilienprojekten mit ca. 82 % der Teilnehmer derzeit höher als bei Stadtentwicklungsprojekten ist. Jedoch ist auch dieser Wert sehr positiv einzuschätzen: Knapp 60 % der Finanzierungsinstitute finanzieren auch diesen Entwicklungstypus. Die Werte gleichen sich deutlich weiter an, wenn die Landesbanken aus der Befragung herausgenommen werden, da diese traditionell den Sparkassen keine Konkurrenz machen und keine Stadtentwicklungsprojekte finanzieren.

leitbar sind.

Die größten Probleme ergeben sich hingegen für die befragten Kommunen in der *Aufbringung des kommunalen Eigenkapitals* für Stadtentwicklungsprojekte sowie in der Beschaffung von Investitionszuschüssen aus EU-Strukturfondsmitteln. Demnach messen den Finanzierungsproblemen im kommunalen Eigenkapitalbereich ca. 54 % der Akteure eine hohe oder sehr hohe Bedeutung zu. Demgegenüber liegt dieser Wert für privates Eigenkapital nur bei 30 %; sehr große Schwierigkeiten in der Eigenkapitalbeschaffung haben aktuell nur 6 % der privaten Akteure.

Da die Eigenkapitalknappheit im kommunalen Bereich durch einen Stadtentwicklungsfonds in der geplanten Form *nicht behebbar* ist, muss erwartet werden, dass aufgrund der Befragungsergebnisse derzeit keine Finanzierungslücke für die genannten Zielgruppen bzw. Träger von Stadtentwicklungsprojekten besteht. Dies gilt umso mehr als auch die Auswertung alternativer Finanzierungs- und Förderangebote in NRW in Kapitel 3.2 insbesondere für die Kommunen (Zielgruppe 1) zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt. Diese Hypothese wird durch die Befragung bestätigt, da *nur ca. 20 % bzw. 10% der befragten Kommunen und Unternehmen das mögliche Kreditangebot des Stadtentwicklungsfonds NRW aktuell für interessant* halten. Weitere 24 % der Entwicklungsträger haben zwar derzeit keine passenden Projekte, könnten aber in Zukunft ein Nachfragepotential entfalten.

Aufgrund fehlender Finanzierungen (Finanzierungslücke) für Stadtentwicklungsprojekte kann mithin zum aktuellen Zeitpunkt in NRW keine Investitionslücke festgehalten werden. Dies ist letztlich eine Folge der in der privaten Kreditwirtschaft wie auch in der öffentlich-rechtlichen Förderpraxis derzeit bestehenden weitreichenden Finanzierungsalternativen. Daneben ist zu berücksichtigen, dass ein Stadtentwicklungsfonds in NRW derzeit ein nicht bekanntes Instrument darstellt und es bei der Einführung des Stadtentwicklungsfonds NRW eine intensive Beratung möglicher Nutzer geben muss.

3.3.1.2 Zur Relevanz von Wirtschaftlichkeitslücken

Eine Investitionslücke könnte indes auch aufgrund der Tatsache resultieren, dass

überwiegend in den vorgeschlagenen Stadtentwicklungsprojekttypen *keine ausreichende (marktkonforme) Entwicklungsrentabilität*⁹ zu erwarten ist. Die o.a. Befragung bestätigt diese Hypothese: Denn nur 1,4 % der Träger von Stadtentwicklungsprojekten gibt an, dass es innerhalb ihrer Projekte überhaupt keine unrentierlichen Teilprojekte gibt. Dominierend ist mithin der Fall, der auch von Seiten der EU Kommission für revolvingierende Finanzinstrumente in den Vordergrund gestellt wurde: Durch Stadtentwicklungsfonds sollen *schwach rentierliche Gesamtprojekte sowie rentierliche Teilprojekte* von ansonsten unrentierlichen Gesamtprojekten finanziert werden. Diese Konstellation, die typisch ist für eine sog. „*Wirtschaftlichkeitslücke*“¹⁰, findet sich bei 22,6 % der Träger von Stadtentwicklungsprojekten in NRW. Verstärkt wird die Vermutung bzgl. der Wirtschaftlichkeitslücke, wenn die verbleibende Nachfragergruppe (66 %), die keine Angabe zur Wirtschaftlichkeit gemacht hat, näher untersucht wird.

Es liegen *nur in ca. 24 % der Kommunen / Unternehmen eigenständige Projektgesellschaften und Projektkreisläufe* vor, die eine weitergehende Analyse der Projektwirtschaftlichkeit überhaupt erst erlauben würden. Eine Teilaufspaltung in die beiden Zielgruppen zeigt, dass *nur 6 % der kommunalen Entwicklungsträger* die Voraussetzungen für eigenständiges Projektreporting bislang erfüllen. Demzufolge kann bei dieser Zielgruppe nicht überraschen, dass *Wirtschaftlichkeitsanalysen eher die Ausnahme und nicht die Regel* sind: *Nur in 6 % der Kommunen* werden die Rentabilität oder die

⁹ Entsprechend der Immobilienmarktrenditen privater Investoren und Entwickler, die in Deutschland über den Deutschen Immobilienindex (DIX) der IPD über alle Nutzungsarten seit Jahrzehnten bestimmt wird, wurde ein konservativer Risikoaufschlag für die Übernahme des Entwicklungsrisikos von 3-4 Prozentpunkten auf die Bestandsrentabilitäten als marktkonform unterstellt. In der Literatur wird die resultierende Entwicklungsrentabilität eher als eine Untergrenze angesehen. Höhere Entwicklungsrisiken (z.B. im kulturellen Bereich und/oder bei Betreiberlösungen) erfordern indes wesentlich höhere marktkonforme Rentabilitäten aufgrund des erwarteten Risikoaufschlags privater Investoren.

¹⁰ Verkürzt kann festgestellt werden, dass bei einer Wirtschaftlichkeitslücke die Erträge und Projekteinnahmen in keinem ausreichend hohen Verhältnis zu den erforderlichen Kosten inklusive der Finanzierungs- und Risikokosten stehen (vgl. hierzu Kreuz/Nadler: JESSICA – UDF Typologies and Governance Structures in the context of JESSICA implementation, Brüssel, Luxemburg, 2010, S. 23 ff.). Die dort aufgeführten Inhalte wurden in den Leitfaden Band V zur ex-ante Bewertung auf den Seiten 23 ff. in identischer Form übernommen.

Risiken der Stadtentwicklungsprojekte im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsanalyse untersucht. Dies bestätigt eindrücklich nochmals das nicht vorhandene Rechnungslegungssystem für Projekte. Ferner dürfte dies die „bankability“ der Projekte deutlich einschränken. Schließlich bestätigt dies Einschätzungen und Untersuchungen des Finanzministeriums NRW, die ebenfalls einen enormen „Nachholbedarf“ für Wirtschaftlichkeitsanalysen in investiven kommunalen Handlungsbereichen konstatieren und der derzeitigen kommunalen Praxis im investiven Bereich kritisch gegenüberstehen.¹¹

Diese Einschätzungen zur Relevanz von Investitionslücken als Folge von Wirtschaftlichkeitslücken insbesondere im kommunalen Bereich bzw. in der kommunalen Zielgruppe wurde bestätigt in den Projektbeiträgen, die in Ergänzung zum o.a. geschlossenen standardisierten Befragungsansatz im Rahmen eines *offenen Workshops* mit den Trägern von Stadtentwicklungsprojekten in NRW im Juni 2014 vorgestellt wurden.¹² Zielsetzung war es hier, mit interessierten Akteuren einerseits das Finanzierungsangebot aber auch konkrete Projekte, die in den nächsten Jahren relevant werden, zu diskutieren. Die Projektbeispiele z.B. aus Essen (Stiftung Zollverein und RAG Immobilien) oder auch aus Hamm (Stadt) und Duisburg (BEG) zeigen recht deutlich, dass zu Beginn der möglichen Stadtentwicklungsprojekte entweder die Wirtschaftlichkeit nicht ausreichend hoch ist (ggf. sogar negativ ist) oder – trotz einer plausiblen Wirtschaftlichkeit - die Risiken der Projektentwicklung im Zeitverlauf kaum im Hinblick auf die nachhaltige Wirtschaftlichkeit einschätzbar und bewertbar für die relevanten Akteure sind. Hierdurch werden mitunter Projekte, die für die jeweilige Stadtentwicklung aufgrund der externen Effekte von höchster Bedeutung sind, nicht oder nur in eingeschränkter Form (z.B. in Wuppertal oder in Duisburg) umgesetzt. Genau hieran soll der künftige Stadtentwicklungsfonds NRW anknüpfen, in dem er mit seinen Experten

¹¹ Vgl. hierzu die Ausführungen in den aktuell veröffentlichten Stellungnahmen und resultierenden Leitfäden des Finanzministeriums NRW zu den „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im kommunalen Hochbau“ (Januar 2014). Weitere Stellungnahmen in diesem Bereich finden sich auf der zugehörigen Website www.ppp.nrw.de.

¹² Das Protokoll zum Workshop wurde im Anhang 3 des vorliegenden Gutachtens ebenfalls angefügt.

auch Standards entwickelt und die Wirtschaftlichkeitsberechnungen im Hinblick auf Risiken analysiert und dadurch die Projektträger in die Lage versetzt, gegen zu steuern.

Eine weitere Bestätigung bzgl. der Wirtschaftlichkeitslücke zeigte sich schließlich auch in dem Gesprächskreis zur Finanzierung von Kreativquartieren, welcher im August 2014 ebenfalls als Ergänzung zum o.a. geschlossenen standardisierten Befragungsansatz realisiert wurde.¹³ Hier zeigte sich, dass zwar überwiegend in der Anfangsphase Zuschussbedarf für die Projekte der Kreativwirtschaft entsteht. Nach einer Stabilisierungsphase sind indes oftmals Schlüsselimmobilien im Kreativquartier zu entwickeln. Deren Akquisitions- und Sanierungsvolumen kann oftmals nicht durch die traditionellen Förderungen der Kreativwirtschaft abgebildet werden (= Finanzierungslücke). Darüber hinaus weisen die resultierenden Rückflüsse entweder zu niedrige Mieten oder zu hohe Entwicklungsrisiken auf (= Wirtschaftlichkeitslücke), so dass in vielen NRW-Kommunen wesentliche Investitionen unterbleiben. Auch diese Investitionslücke als Folge der Wirtschaftlichkeitslücke könnte künftig durch den Stadtentwicklungsfonds geschlossen werden.

Hierbei determinieren die konkreten Zinskonditionen des Stadtentwicklungsfonds NRW, inwieweit Wirtschaftlichkeitslücken vollumfänglich geschlossen werden können. Dies kann an dem nachstehenden fiktiven Stadtentwicklungsprojekt (Laufzeit 10 Jahre) verdeutlicht werden:

Jahr	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Stadtentwicklungsprojekt	-5000000,0	616645,8	616645,8	616645,8	616645,8	616645,8	616645,8	616645,8	616645,8	616645,8	616645,8
Interner Projektzins	4,0%										
Kapitalkosten (80% Kredit; 20% EK)	6,0% (ohne SEF)		3,6% (mit SEF-Kredit zu 2%)								

Das Entwicklungsprojekt weist eine interne Projektrentabilität von 4,0% auf, was zu einer ablehnenden Investitionsentscheidung angesichts von gewichteten Kapitalkosten von 6,0 % (Kredit im Umfang von 80% der Finanzierungssumme zu 5,0%; 20 % Ei-

¹³ Das Protokoll zum Gesprächskreis wurde im Anhang 4 des vorliegenden Gutachtens ebenfalls angefügt.

genkapitaleinsatz zu 10,0 %). Würde der Stadtentwicklungsfonds NRW nunmehr den gleichen Kredit zu 2,0 % anbieten, so würden die Kapitalkosten auf 3,6 % sinken und aufgrund der höheren Projektverzinsung die Investitionsentscheidung positiv ausfallen. Auf diese Weise wäre die Investitionslücke geschlossen.

3.3.2 Geschätzter Umfang der Investitionslücke

Ausgangspunkt zur Quantifizierung der möglichen Investitionslücke ist erneut die o.a. Befragung. Legt man zugrunde, dass von den insg. 396 Kommunen im Land NRW nur 42 (kleinere) Kommunen keinen Bedarf an Stadtentwicklungsprojekten geäußert haben (= 354) und überwiegend 0,5-1,0 Projekte pro Jahr realisiert werden (vgl. Ausführungen im Kapitel 3.1.2), dann resultiert zunächst ein theoretischer Gesamtmarkt von ca. 177 Stadtentwicklungsprojekten in ganz NRW pro Jahr. Dieselbe Befragung hat auch das durchschnittliche Finanzierungsvolumen der Stadtentwicklungsprojekte abgefragt, wie die folgende Tabelle verdeutlicht:

Finanzierungsvolumen				
	Häufigkeit	Prozent	Gültige Prozent	Kumulative Pro- zente
Gültig	49	34,8	34,8	34,8
< 1 Mio. Euro	30	21,3	21,3	56,0
> 20 Mio. Euro	3	2,1	2,1	58,2
1-5 Mio. Euro	34	24,1	24,1	82,3
11-20 Mio. Euro	7	5,0	5,0	87,2
6-10 Mio. Euro	18	12,8	12,8	100,0
Gesamtsumme	141	100,0	100,0	

Tabelle 2: Finanzierungsvolumen der Stadtentwicklungsprojekte in NRW

Unter Berücksichtigung der Häufigkeiten und der Bandbreiten aller angegebenen Volumenklassen kann hieraus ein durchschnittliches Finanzierungsvolumen von 2,56 Millionen Euro pro Stadtentwicklungsprojekt¹⁴ abgeleitet werden. Für die 177 Stadtentwicklungsprojekte kann damit insgesamt ein Finanzierungsvolumen von jährlich ca. 453 Mio. Euro abgeleitet werden. Soweit unterstellt wird, dass der Stadtentwick-

¹⁴ Dieser Wert resultiert aus dem folgenden Produkt:
 $0,213 \cdot (1-0) + 0,241 \cdot (5-1) + 0,05 \cdot (20-11) + 0,128 \cdot (10-6) + 0,021 \cdot (20-0)$

lungsfonds sich vorrangig an die *schwach rentierlichen* Einzel- und/oder Gesamtmaßnahmen wendet, so liegt die theoretisch finanzierbare Investitionslücke (Anteil aufgrund Wirtschaftlichkeitslücke: 22,6 % gemäß Kapitel 3.3.1.2) bei *jährlich ca. 102 Millionen Euro*.

Zusammenfassend kann daher aus Gutachtersicht festgehalten werden, dass ein *ausreichend großes Marktvolumen* im Bereich der schwach rentierlichen Stadtentwicklungsprojekte in NRW in jährlich dreistelliger Millionenhöhe vorhanden ist, welches durch das neue revolvingierende Finanzierungsinstrument der Landesregierung NRW zur Schließung der Investitionslücke aufgrund eingeschränkter Wirtschaftlichkeit bedient werden könnte. In Ergänzung dazu zeigt die Analyse alternativer Förder- und Finanzierungsangebote in NRW außerhalb des revolvingierenden Finanzierungsinstrumentes in der Stadtentwicklung, dass mit der Aufnahme weiterer Antragsteller in den SEF neue Märkte aus den öffentlichen Unternehmen, den privaten Unternehmen und privaten Investoren, sowie aus den Institutionen der Zivilgesellschaft (Stiftungen und Initiativen) erschlossen werden können.

Darüber hinaus werden regelmäßig mehr Anträge beispielsweise auf Mittel aus der Städtebauförderung gestellt¹⁵, als durch die zur Verfügung stehenden Mittel des Bundes, des Landes und der Kommunen finanziert werden können. Es sollte zur Routine werden, dass im Verfahren zur Aufstellung des Programms zur Städtebauförderung die gestellten Anträge darauf untersucht werden, ob sie oder Teile von ihnen über den SEF finanziert werden können. Hier sollte dann eine Beratung des SEF einsetzen.

Der SEF bietet weiterhin die Möglichkeit, auch mehr Projekte in die Stadtentwicklung zu integrieren, die bisher an ungünstigen Finanzierungsbedingungen oder einer Beurtei-

¹⁵ So konnten beispielsweise 2013 im Regierungsbezirk Münster 4 Projekte nur in die zweite Kategorie (keine Aussicht auf Förderung aus der Städtebauförderung) aufgenommen werden. Wenn man dies auf die weiteren 4 Regierungsbezirke und das Ruhrgebiet überträgt, so sind hier jährlich alleine ca. 20 Projekte, die auf eine Finanzierung durch den SEF überprüft werden könnten. Das Volumen kann vorsichtig unter dieser Voraussetzung mit ca. 10 bis 30 Mio. € pro Jahr abgeschätzt werden.

lung als „zu risikoreich“ durch die Banken (als Folge der Wirtschaftlichkeitslücke) scheitern.

4 Mehrwert der Produkte des Stadtentwicklungsfonds NRW (Art. 37 IIb)

4.1 Quantitativer Mehrwert der neu gewährten Subventionen

Zur Bestimmung des quantitativen Mehrwertes möglicher Subventionen, die in einem Stadtentwicklungsfonds gewährt werden, ist ein Vergleich zu relevanten Konkurrenzangeboten (vgl. Kapitel 3.2) im Hinblick auf die sog. *Intensität der Subvention* erforderlich. Hierfür kommt z.B. die Förderung integrierter Maßnahmenbündel im Bereich der Städtebauförderung in Frage. Typischerweise werden hierbei bis zu 80 % der unrentierlichen Investitionskosten als reine Zuschussförderung im Jahr der Verausgabung unter den in Kapitel 3.2 bzw. Anhang 2 genannten Voraussetzungen gewährt.

Vergleicht man nun den Subventionswert dieser Zuschussförderung mit einer möglichen Zinssubvention im Rahmen des Stadtentwicklungsfonds gemäß dem Leitfaden zur ex-ante Bewertung (Band I, Seite 51-54 sowie Appendix D), so ist der realisierte Mehrwert des Stadtentwicklungsfonds *abhängig vom Ausmaß der gewährten Zinssubvention*.

Soweit man einen Kredit von z.B. 5 Mio. Euro (Nennwert) mit zehnjähriger Kreditlaufzeit, annuitätischer (monatlicher) Tilgung sowie einer Finanzierungsquote von 50 % am Investitionsvolumen unterstellt, zeigt sich bei einer Zinssubvention von 1 % (2 % statt 3%) folgendes Bild:

Zins	2%										
Laufzeit	10										
Volumen	5000000										
Kapitaldienst monatlich	46.006,73										
Kapitaldienst jährlich	552.080,72										
Schuldenstand	5000000	4.543.752,09	4.078.295,12	3.603.443,19	3.119.006,69	2.624.792,15	2.120.602,20	1.606.235,51	1.081.486,65	546.146,08	0,00
Schuldenzinsen		95.832,82	86.623,75	77.228,80	67.644,22	57.866,18	47.890,78	37.714,03	27.331,87	16.740,15	5.934,65
Zins	3%										
Laufzeit	10										
Volumen	5000000										
Kapitaldienst monatlich	48.280,37										
Kapitaldienst jährlich	579.364,47										
Schuldenstand	5000000	4.564.682,29	4.116.123,98	3.653.922,34	3.177.662,40	2.686.916,55	2.181.244,20	1.660.191,34	1.123.290,16	570.058,61	0,00
Schuldenzinsen		144.046,76	130.806,16	117.162,83	103.104,52	88.618,62	73.692,12	58.311,61	42.463,29	26.132,92	9.305,86
Subvention		48.213,95	44.182,41	39.934,03	35.460,30	30.752,44	25.801,34	20.597,58	15.131,42	9.392,77	3.371,21
Nominalwert der Subvention	272.837,45										
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		0,98039216	0,96116878	0,94232233	0,92384543	0,90573081	0,88797138	0,87056018	0,85349037	0,83675527	0,8203483
		47268,5737	42466,7538	37630,7279	32759,8401	27853,4335	22910,8505	17931,4325	12914,52	7859,45213	2765,56683
Barwert der Subvention	252361,15										
maximales Finanzierungsvolumen	50%										
Gesamtinvestitionskosten	10000000										
Mehrwert der Subvention	39,63										

Tabelle 3: Quantitativer Mehrwert einer Zinssubventionierung im SEF von 1-%-Punkt

In diesem Fall würde ein *erheblicher Mehrwert von 39,63* resultieren, da das Ausmaß der gewährten Zinssubvention bezogen auf die zehn Jahre von sehr niedriger Intensität ist. Bereits eine Zinssubvention von 2 % (3 %) würde bei ansonsten gleichen Annahmen indes den Mehrwert auf 19,53 (12,84) reduzieren. Ein ähnlicher Effekt ergibt sich, wenn statt eines 50%igen Finanzierungsanteils eine Vollfinanzierung (100 %) erfolgt. Auch in diesem Fall reduziert sich der Mehrwert von 39,63 auf „nur“ noch 19,81, da auch in diesem Fall die Intensität der Subvention wesentlich höher ist als bei einer Teilfinanzierung.

Im Vergleich hierzu ist indes selbst bei einem 3-prozentigen Zinsvorteil und einer Vollfinanzierung der relevanten Investitionskosten durch den Stadtentwicklungsfonds NRW ein quantitativer Mehrwert z.B. im Vergleich zur Städtebauförderung gegeben. Denn die Intensität der Förderung liegt „nur“ bei 6,42 während die gewährte Städtebauförderung einen Faktor von 1,25 aufweist:

Zins	2%										
Laufzeit	10										
Volumen	5000000										
Kapitaldienst monatlich	46.006,73										
Kapitaldienst jährlich	552.080,72										
Schuldenstand	5000000	4.543.752,09	4.078.295,12	3.603.443,19	3.119.006,69	2.624.792,15	2.120.602,20	1.606.235,51	1.081.486,65	546.146,08	0,00
Schuldenzinsen		95.832,82	86.623,75	77.228,80	67.644,22	57.866,18	47.890,78	37.714,03	27.331,87	16.740,15	5.934,65
Zins	5%										
Laufzeit	10										
Volumen	5000000										
Kapitaldienst monatlich	53.032,76										
Kapitaldienst jährlich	636.393,09										
Schuldenstand	5000000	4.604.627,92	4.189.027,86	3.752.164,91	3.292.951,22	2.810.243,28	2.302.839,10	1.769.475,15	1.208.823,29	619.487,42	0,00
Schuldenzinsen		241.021,01	220.793,03	199.530,14	177.179,40	153.685,16	128.988,90	103.029,14	75.741,23	47.057,22	16.905,68
Subvention		145.188,20	134.169,28	122.301,34	109.535,18	95.818,98	81.098,13	65.315,11	48.409,36	30.317,07	10.971,03
Nominalwert der Subvention	843.123,68										
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		0,98039216	0,96116878	0,94232233	0,92384543	0,90573081	0,88797138	0,87056018	0,85349037	0,83675527	0,8203483
		142341,369	128959,324	115247,286	101193,579	86786,2012	72012,8158	56860,7381	41316,9255	25367,966	9000,06614
Barwert der Subvention	779086,27										
maximales Finanzierungsvolumen	100%										
Gesamtinvestitionskosten	5000000										
Mehrwert der Subvention	6,42										
Vergleich mit Städtebauförderung											
maximales Finanzierungsvolumen	80%										
Gesamtinvestitionskosten	5000000										
Zuschussförderung sofort/Barwert	4000000										
Mehrwert der Subvention	1,25										
Umkehrrechnung											
Zuschussförderung sofort/Barwert	779086,27										
resultierende Gesamtinvestitionen	973857,84										
Mehrwert der Subvention	1,25										

Tabelle 4: Quantitativer Mehrwert einer Zinssubventionierung im SEF von 3-%-Punkten

An dieser Einschätzung ändert sich nichts, wenn die z.B. durch das RWI bestimmten empirischen Folgeinvestitionen von Entwicklungsprojekten, die durch Städtebauförderungen unterstützt wurden¹⁶, integriert werden. Denn die dort genannten *Multiplikatoreffekte* (im Umfang von bis zu dem siebenfachen an Folgeinvestitionen) würden auch bei unterstützten Projekten durch den Stadtentwicklungsfonds realisiert werden. Aufgrund des bereits in der Mehrwertkalkulation erfassten revolvierenden Effektes dieser Förderung entstehen die Multiplikatoreffekte indes nicht nur einmalig, sondern *entsprechend des Kapitalrecyclings dauerhaft* (gemäß der Fondslaufzeit).

¹⁶ Vgl. RWI (2004): Gesamtwirtschaftliche und fiskalische Implikationen der Städtebauförderung, Essen 2004.

4.2 Qualitativer Mehrwert der neu gewährten Subventionen

Neben dem quantitativen Mehrwert könnte der neu zu schaffende Stadtentwicklungsfonds auch qualitative Mehrwerte schaffen, welche im Folgenden gesondert vorgestellt werden.

Vor dem Hintergrund einer künftigen Verlagerung von europäischen Förderungen auf die neuen EU-Mitgliedsstaaten bietet die dauerhafte Etablierung eines Stadtentwicklungsfonds NRW die Chance, einen *Ausgleich für Programmüberzeichnungen (Antragsvolumen vs. verfügbare Mittel)* aufzubauen. Denn durch den revolvingenden Ansatz stehen die Mittel nach der Darlehensrückzahlung für neue Stadtentwicklungsprojekte zur Verfügung. Die geplante Kofinanzierung durch die NRW.BANK bietet darüber hinaus die Chance, *trotz angespannter Haushaltslage und geplanten Schuldenbremsen* ein innovatives Finanzierungsinstrument für die Akteure der Stadtentwicklung NRW zu realisieren. In diesem Zusammenhang passt das Instrument auch sehr gut zur *Präventivstrategie des Landes*, die auf die *Mobilisierung von Privatkapital* ausgerichtet ist. Durch eine begrenzte Finanzierung des Stadtentwicklungsfonds (bzw. eine Forderung nach privatem Eigenkapitaleinsatz) könnte genau diese Mobilisierung in Stadtentwicklungsprojekten umgesetzt werden. Ein weiterer Vorteil erwächst dabei bezüglich der im Fonds „recyclten“ Mittel, da die Verwendung der einmal zurückgeflossenen Beträge nicht mehr den Vorgaben der EFRE-Verordnung unterliegt. Die Mittel müssen für die Dauer der Zweckbindung „nur“ im Einklang mit den spezifischen Zielen, die in einer Priorität festgelegt wurden, eingesetzt werden.

Darüber hinaus ist insgesamt von einer *gesteigerten Projektdisziplin* auszugehen. Die für einen Stadtentwicklungsfonds essentielle Institutionalisierung eines Projektreportings stellt sicher, dass für jedes potentielle Projekt zunächst eine Machbarkeitsanalyse durchgeführt wird, die eine Standort- und Marktanalyse, eine Risiko- und eine Wirtschaftlichkeitsanalyse umfasst, so dass bereits schon eine *ex-ante Nachhaltigkeitsprüfung der Projekte* stattfindet. Diese detaillierte Projektplanung eröffnet die Möglichkeit einer periodischen Soll-Ist-Analyse mit Fortschreiten des Projektes, die Abwei-

chungsursachen aufdecken und ggf. beseitigen kann. Durch eine systematische Fondssteuerung wird die Projekteffizienz gesteigert. Hierdurch könnten durch den Stadtentwicklungsfonds ein *Beitrag zur gesteigerten Disziplin kommunaler Haushalte* erreicht, und gerade diese Akteure, die bislang eher Zuschüsse z.B. aus Städtebauförderungen kennen, angeregt werden, sich mit neuen Fördermechanismen auseinander zu setzen.

Ein derartiges Monitoring kann idealerweise durch die Nutzung von privatem Know-how umgesetzt werden. Über die *Zusammenarbeit zwischen finanzwirtschaftlichem Fondsmanagement und städtebaulichem Beirat* wird der öffentlichen Hand dieses private Know-how, insbesondere in den Gebieten Projektentwicklung, Bau- und Finanzwirtschaft, Vertrieb und Marketing, zur Verfügung gestellt. Jedoch kann durch einen Stadtentwicklungsfonds nicht nur Know-how-Transfer aus dem privaten Sektor umgesetzt werden. Vielmehr kommt es zu einer Bündelung der Expertise von Stadt- und Regionalplanern mit Projektentwicklern, Investoren und Banken. Zudem wird das Spektrum förderfähiger Projekte erweitert. Denn im Unterschied zur klassischen Zuschussförderung, die auf unrentable Projekte (sog. C-Projekte) ausgerichtet ist, können und sollten schwach rentierliche B-Projekte bei den revolvingierenden Finanzierungsinstrumenten im Vordergrund stehen. Auf diese Weise wird mithin die *Bandbreite geförderter Stadtentwicklungsprojekte erweitert*.

Dies gilt auch im Hinblick auf die räumliche Komponente: Mittel aus dem Stadtentwicklungsfonds können auch außerhalb der ausgewiesenen Gebietskulissen traditioneller Zuschussförderungen eingesetzt werden. Voraussetzung ist jedoch die Einbettung in einem integrierten Handlungskonzept. Damit kann ein weiterer, bisherig durch die bestehenden Förderangebote nicht abgedeckter Teilmarkt identifiziert werden. Durch den gezielten frühzeitigen Einsatz in Stadtquartieren, die auf der Kippe zum Downgrading stehen, kann vermieden werden, dass ein Quartier so weit geschwächt wird, dass es als Programmgebiet in die Städtebauförderung aufgenommen werden muss, und dann nur noch mit Zuschussförderung aufgewertet werden kann. Auch auf diese Weise kann ein revolvingierendes Finanzinstrument wie der Stadtentwicklungsfonds NRW einen qualitativen Mehrwert schaffen.

4.3 Konsistenz zu bestehenden konkurrierenden Förderangeboten

Die untersuchten und in Kapitel 3.2.2 beschriebenen und in der Fördermatrix zusammengefassten Förderangebote (vgl. Anhang 2) schließen den Einsatz von Mitteln aus dem Stadtentwicklungsfonds nicht aus. Voraussetzung für die Kombination bestehender Angebote mit dem Stadtentwicklungsfonds ist, dass die finanzierten Teilmaßnahmen in einem eigenen wirtschaftlichen Projektkreislauf dargestellt werden. Selbstverständlich ist auszuschließen, dass es zu einer Doppelförderung kommt. Daher kann eine Finanzierung durch den SEF nur unter der o.g. Voraussetzung (eigene, nachgewiesene Finanzierung und Dokumentation) erfolgen. Damit kann sichergestellt werden, dass weitere staatliche Zuschüsse, Beihilfen und Subventionen ausgeschlossen werden.

Unrentable, zuschussbasierte Projekte sind ebenso wie klar rentierliche, marktkonforme Projekte nicht Zielgruppe des Fonds. Der Fokus liegt auf sog. B-Projekten, die schwach rentierbar sind, u.U. daher auch von den Banken als zu risikoreich bewertet werden und daher ohne die Angebote des Stadtentwicklungsfonds im Markt nicht realisiert werden können. Daher stellt der Stadtentwicklungsfonds eine sinnvolle Ergänzung zu den bestehenden Angeboten dar.

Daneben gibt es Maßnahmen, welche durch den SEF nicht unterstützt werden können, für die jedoch *alternative (nicht konkurrierende) Fördermöglichkeiten* existieren. Dazu gehören Maßnahmen im ländlichen Raum, die z.B. aus dem EU-Programm „Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes“ (ELER), dem KfW- Angebot „räumliche Strukturmaßnahmen“ oder dem Landesdarlehen „integrierte ländliche Entwicklung“ sowie dem Bundesdarlehen „Leben auf dem Land“ finanziert werden. Die Förderung von Maßnahmen im ländlichen Raum wird unter IP 9 (b) und 6 (e) ausgeschlossen.

Zur Umsetzung einer integrierten und nachhaltigen Stadt- und Quartiersentwicklung trägt auch die Neuschaffung bzw. energetische Sanierung von Wohnraum sowie die demographiefeste Umstrukturierung von Quartieren wesentlich bei. Die *Wohnraumförderung* stellt gemäß OP NRW keinen förderfähigen Tatbestand dar. Aus dem Stadt-

entwicklungsfonds können daher nur Umfeldmaßnahmen, jedoch nicht Maßnahmen im Wohnungsbestand gefördert werden. Allerdings sollte eine Kombination des SEF mit Mitteln der Wohnraumförderung innerhalb eines Quartiers möglich sein und die unterschiedlichen Ansätze sich so gegenseitig unterstützen.

Zu prüfen ist weiterhin, ob die *Nutzung anderer Fonds (z.B. für Gründer) mit den Mitteln des SEF kombiniert werden kann*. Denkbar ist dabei beispielsweise der Umbau eines Gebäudes zu einem Inkubator für Gründer (als Mieter), deren Geschäftsgründung dann durch Gründerkapital unterstützt wird.

4.4 Beihilfekonformität der gewährten Subventionen

Für den Stadtentwicklungsfonds NRW besteht einmal die Möglichkeit der Geltung und Nutzung der „*de-minimis*“-Regel, wenn *weniger als 200.000 Euro individuelle Subvention je Projektförderung bzw. Projektfinanzierung* resultiert. Aufgrund der kreditorientierten Mittelvergabe des künftigen Stadtentwicklungsfonds NRW ist hierbei nur der Zinsunterschied zu einer marktüblichen Verzinsung bezogen auf den Nennwert bzw. verbliebenen Restwert des aufgenommenen Kredites von Relevanz.

Soweit man erneut einen Kredit von z.B. 5 Mio. Euro (Nennwert) mit zehnjähriger Kreditlaufzeit, annuitätischer Tilgung sowie einer Finanzierungsquote von 50 % am Investitionsvolumen unterstellt, zeigt sich (in Fortführung zu den Analysen in Kapitel 4.1), dass bei einem Zinsvorteil von 1 % bereits der Nominal- und Barwert der Subvention höher ist als der o.a. Schwellenwert:

Zins	2%										
Laufzeit	10										
Volumen	5000000										
Kapitaldienst monatlich	46.006,73										
Kapitaldienst jährlich	552.080,72										
Schuldenstand	5000000	4.543.752,09	4.078.295,12	3.603.443,19	3.119.006,69	2.624.792,15	2.120.602,20	1.606.235,51	1.081.486,65	546.146,08	0,00
Schuldenzinsen		95.832,82	86.623,75	77.228,80	67.644,22	57.866,18	47.890,78	37.714,03	27.331,87	16.740,15	5.934,65
Zins	3%										
Laufzeit	10										
Volumen	5000000										
Kapitaldienst monatlich	48.280,37										
Kapitaldienst jährlich	579.364,47										
Schuldenstand	5000000	4.564.682,29	4.116.123,98	3.653.922,34	3.177.662,40	2.686.916,55	2.181.244,20	1.660.191,34	1.123.290,16	570.058,61	0,00
Schuldenzinsen		144.046,76	130.806,16	117.162,83	103.104,52	88.618,62	73.692,12	58.311,61	42.463,29	26.132,92	9.305,86
Subvention		48.213,95	44.182,41	39.934,03	35.460,30	30.752,44	25.801,34	20.597,58	15.131,42	9.392,77	3.371,21
Nominalwert der Subvention	272.837,45										
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		0,98039216	0,96116878	0,94232233	0,92384543	0,90573081	0,88797138	0,87056018	0,85349037	0,83675527	0,8203483
		47268,5737	42466,7538	37630,7279	32759,8401	27853,4335	22910,8505	17931,4325	12914,52	7859,45213	2765,56683
Barwert der Subvention	252361,15										

Tabelle 5: Bestimmung des Barwertes einer Zinssubvention von 1 % Punkt

Je höher die gewährte Zinssubvention umso stärker fällt die Überschreitung des Schwellenwertes aus. Bei 2 %-Zinssubvention liegt der Barwert bereits bei 512.079,01 Euro. Auf der anderen Seite bewirkt eine Reduktion auf z.B. ein Kreditvolumen von 1 Mio. Euro eine deutliche Entspannung, da der Barwert in diesem Fall nur noch bei 50.472,23 Euro liegt. Ein ähnlicher Effekt resultiert z.B. aus der Verlängerung der Kreditlaufzeit. Eine Erhöhung des Finanzierungsanteils des Fonds bewirkt indes wiederum einen starken Anstieg des Barwertes sowie eine Überschreitung des Schwellenwertes.

Vor diesem Hintergrund könnte die *Blockbefreiung, die seit dem 1. Juli 2014 für Stadtentwicklungsfonds* geschaffen wurde, für den künftigen Stadtentwicklungsfonds NRW genutzt werden. Sie sieht vor, dass regionale Stadtentwicklungsbeihilfen im Sinne des Artikels 107 Absatz 3 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der Anmeldepflicht nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV freigestellt sind, sofern die Stadtentwicklungsprojekte *über Stadtentwicklungsfonds in Fördergebieten durchgeführt, aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds kofinanziert werden und sie die Umsetzung einer „integrierten Strategie für nachhaltige Stadtentwicklung“ fördern.* Die *Gesamtinvestition in ein Stadtentwicklungsprojekt* im Rahmen einer Stadtentwicklungsbeihilfe darf *nicht mehr als 20 Mio. Euro* betragen, wobei die *beihilfefähigen Kosten die Gesamtkosten des Stadtentwicklungsprojekts sind und die Beihilfen des*

Stadtentwicklungsfonds *in Form von Beteiligungen, beteiligungsähnlichen Instrumenten, Krediten, Garantien oder einer Kombination* gewährt werden. Schließlich müssen die Stadtentwicklungsbeihilfen *zusätzliche Investitionen privater Investoren auf Ebene der Stadtentwicklungsfonds oder der Stadtentwicklungsprojekte* mobilisieren, so dass ein Gesamtbetrag von *mindestens 30 % der Gesamtfinanzierung* eines Stadtentwicklungsprojekts gesichert ist. Private und öffentliche Investoren können dabei für die Durchführung des Stadtentwicklungsprojekts *Geld- oder Sachbeiträge* oder beides leisten.

Aus Gutachtersicht erscheinen die o.a. Vorgaben für Stadtentwicklungsprojekte im künftigen Stadtentwicklungsfonds NRW nach derzeitigem Planungsstand erfüllbar, weshalb diese Blockbefreiung genutzt werden könnte.

Dies gilt umso mehr, wenn sowohl die künftigen *Stadtentwicklungsfondsmanager als auch die künftigen privaten Investoren im Rahmen einer offenen, transparenten und diskriminierungsfreien Ausschreibung* im Einklang mit dem geltenden Unionsrecht und nationalen Recht von der Verwaltungsbehörde ausgewählt werden. Weiter sind im künftigen Fondsmodell *keine asymmetrischen Verlustverteilungen, Garantien geplant* und der Fonds soll *nach wirtschaftlichen Grundsätzen professionell verwaltet werden*. Diese Voraussetzung gilt als erfüllt, wenn die Manager des Stadtentwicklungsfonds als *gute Kaufleute* handeln, *bewährte Verfahren* anwenden, *der Aufsicht der Regulierungsbehörden* unterliegen, eine marktübliche Vergütung (einschließlich leistungsabhängiger Bestandteile) erhalten, einen Teil des Investitionsrisikos tragen und eine *Investmentstrategie sowie Kriterien und einen Zeitplan* für die Investitionen in Stadtentwicklungsprojekte vorab festlegen.

Vor dem Hintergrund der geplanten Governance-Struktur (vgl. die folgenden Ausführungen im Kapitel 7) sind aus Gutachtersicht auch die o.a. Aspekte in dem künftigen Stadtentwicklungsfonds *ohnehin geplant und vorgesehen*. Hierauf wird in den weiteren Kapiteln der Studie noch detailliert einzugehen sein.

Zusammenfassend erscheinen daher *die o.a. Vorgaben für die Gruppenfreistellung von*

Stadtentwicklungsprojekten und Stadtentwicklungsfonds in NRW erfüllbar. Alternativ kommt auch die Anwendung der de-minimis-Regel in Betracht. Dann ist der Subventionswert allerdings auf 200.000 Euro beschränkt. In beiden Fällen kann auf eine Notifizierung, die vom Fondsmanagement und Ministerium auch nicht angestrebt wird, verzichtet werden.

4.5 Relevanz standardisierter Finanzierungsinstrumente

Aufgrund des bislang fehlenden Standardproduktes im Bereich der Stadtentwicklungsfonds, aber auch aufgrund der Erforderlichkeit einer individuellen Produktgestaltung wird in NRW *kein standardisiertes Finanzierungsinstrument* („off the shelf“-Lösung) genutzt werden.

5 Kapitalmobilisierung im Stadtentwicklungsfonds NRW (Art. 37 IIc)

5.1 Identifizierte Kapitalressourcen auf Fondsebene

In revolvingenden Finanzinstrumenten können grundsätzlich zwei Kapitalressourcen auf der Fondsebene neben dem Einsatz der Strukturfondsmittel eingesetzt werden:

- *Sachkapital* = Grundstücke.

Hiervon soll in NRW abgesehen werden. Insofern resultieren hieraus keine zusätzlichen Kapitalressourcen.

- Geldkapital = Kofinanzierungen durch private und/oder öffentliche Fondsakteure

Vorgesehen ist ausschließlich der ergänzende Kapitaleinsatz der NRW.BANK, die als öffentliche Förderbank auf der Fondsebene eigenes Kapital in Höhe von 25 Millionen Euro einsetzen wird. Weiteres vor allem privates Geldkapital ist aufgrund der bisherigen Planungen nicht für den Einsatz auf der Fondsebene geplant.

5.2 Resultierender Leverage bezogen auf den Strukturfonds-Mitteleinsatz

Aufgrund der ausschließlichen Kapitalbeiträge der NRW.BANK in gleicher Höhe zum Strukturfonds-Mitteleinsatz ergibt sich unter vorgesehener Ausblendung der Kapitalressourcen auf der Ebene der finalen Finanzierungsnehmer *ein unmittelbarer Leverage von 1,0* (= 25/25 Mio. Euro).

Soweit man ergänzend auch die Mitteleinsätze der endgültigen Kreditnehmer auf der Projektebene berücksichtigt, so zeigt sich bei einem angenommenen Finanzierungsanteil des Fonds von 50% eine Erhöhung des mittelbaren Leverages: Denn auf diese Weise würden auf der Projektebene weitere 50 Millionen Euro mindestens (erstmaliger Durchlauf der Mittel) investiert. In diesem Fall resultiert ein *mittelbarer Leverage*

des Fonds von 3,0 (= $(25+50)/25$ Mio. Euro). In Abhängigkeit von den tatsächlichen Rückflüssen aus den gewährten Fondsfinanzierungen sowie der tatsächlichen Fondslaufzeit kann aufgrund des revolving Charakters der gewährten Förderung dauerhaft ein höherer Leverage erzeugt werden. Dies kann indes erst ex post (nach vollzogenen Fondsfinanzierungen) tatsächlich verifiziert werden.

5.3 Relevanz bevorzugter Vergütungsmodelle zur Mobilisierung privater Kapitalressourcen

Aufgrund des Fehlens privater Kapitalressourcen auf Fondsebene werden keine Modelle zur bevorzugten Vergütung privater Kapitalgeber (non pari passu) im SEF NRW genutzt und angewendet.

6 Erfahrungen mit revolvierenden Fonds aus der Vergangenheit (Art. 37 II d)

6.1 Gesammelte Erfahrungen in NRW

In NRW wurden in der Stadt- und Regionalentwicklung bislang *keine revolvierenden Finanzierungsinstrumente* angewandt. Erkenntnisse konnten indes bereits in der vergangenen Förderperiode gewonnen werden durch die:

- Ex-ante Evaluation im Rahmen von JESSICA zum SEF NRW;
- Teilnahme am ExWoSt-Forschungsprogramm auf Bundesebene, woraus wichtige Erkenntnisse der anderen Bundesländer (insbes. in Brandenburg und Thüringen) gesammelt werden konnten;
- Forschung des Gutachters Prof. Nadler auf EU-Ebene (EIBURS Programm 2010-2014: Urban Development Funds in Europe: Opportunities, Structures, Operations), woraus wesentliche Erkenntnisse im Bereich der Fonds zur Stadterneuerung („urban regeneration“) resultieren.

6.1.1 Erkenntnisse aus der JESSICA-Evaluation des Landes NRW

Zwischen 2008 und 2010 wurden in Verbindung mit der EIB und DG Regio im Wege einer (ex-ante) Evaluation eines möglichen JESSICA-Fonds wesentliche Grundlagen für den künftigen Stadtentwicklungsfonds der neuen Förderperiode erarbeitet.¹⁷

So erfolgte eine intensive Beschäftigung mit möglichen zu fördernden Stadtentwicklungsprojekten, die es erlaubte, passende Finanzierungsprodukte des Fonds zu entwickeln. Eben jene Finanzierungsprodukte sind Teil der Investitionsstrategie des Fonds und werden im Kapitel 7 vorgestellt.

Desweiteren zeigte die damalige intensive Evaluation verschiedener Governance-

¹⁷ Vgl. Nadler: JESSICA-Initiative Nordrhein-Westfalen, EVALUATION STUDY, Brussels, Luxembourg, 2010.

Modelle durch Abwägung der resultierenden (Implementierungs-)Kosten versus möglicher Nutzeneffekte die Vorziehungswürdigkeit eines Darlehensfonds, der als Sondervermögen innerhalb einer bestehenden Finanzinstitution eingerichtet wird. Wesentlich aufwändiger und langwieriger umsetzbar ist dagegen die Gründung einer eigenen Gesellschaft. Der jetzt innerhalb der Arbeitsgruppe gewählte Weg, den Stadtentwicklungsfonds NRW als Darlehensfonds innerhalb der NRW.BANK zu initialisieren, ist insofern nur folgerichtig. Denn er basierte auf den Erkenntnissen der JESSICA-Evaluation.

Bereits damals wurde im Rahmen der JESSICA-Evaluation die erforderliche Übernahme von (weitreichenden) Finanzierungsrisiken als ein Kernmerkmal von Stadtentwicklungsfonds angesehen, da nur so nichtkommerzielle („B“-) Projekte eine reale Finanzierungschance erhalten.

Schließlich wurde bereits damals von Gutachterseite die Gefahr identifiziert, dass nicht schnell genug und in ausreichendem Volumen tragfähige kommunale Projekte identifiziert werden können. Angesichts der kommunalen Verschuldungssituation wurde bereits damals erkannt, dass es nicht nur in NRW für viele Städte schwierig ist, überhaupt komplementäre Eigenmittel bereitzustellen. Genau dieser Aspekt hat sich im Bereich der Marktuntersuchung bestätigt. Insofern kommt den künftigen Projektbeurteilungen und -einschätzungen des Fondsmanagers eine sehr wesentliche Rolle für den Erfolg des Stadtentwicklungsfonds NRW zu. Hierbei sollten alle Wege genutzt werden, möglichst rasch einen Überblick über die anstehenden Projekte zu erhalten. In der Stadtentwicklung erfahrene Unternehmen, wie z.B. Sanierungs- und Entwicklungsträger oder Beratungsunternehmen, können hier einen aktiven Beitrag im Marketing für den Fonds sowie in der Projektsuche leisten.

6.1.2 Erfahrungswerte aus dem nationalen Pilotprojekt zum Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)

In Deutschland richtete das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) in Zusammenarbeit mit dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) Mitte

2008 (bis 2011) ein Forschungsfeld des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) zum Thema „Stadtentwicklungsfonds in Deutschland“ ein. In dessen Rahmen wurden fünf Modellvorhaben bei ihrem Vorbereitungs- und Umsetzungsprozess begleitet sowie deren Ergebnisse wissenschaftlich ausgewertet und in einem Bericht zusammengefasst. Das Land Nordrhein-Westfalen war eines der fünf Modellvorhaben.

Bei der Betrachtung der ExWoSt-Modellvorhaben wird deutlich, dass alle Konzeptionen von Stadtentwicklungsfonds (auf der Landesebene) zunächst die alleinige Vergabe von Darlehen an kommunale Entwicklungsträger in der Konzeption vorsahen. Als einziges der fünf Modellvorhaben gründete das Land Brandenburg auch tatsächlich einen Stadtentwicklungsfonds. Er wurde durch EFRE-Mittel und die dazugehörige Kofinanzierung (Darlehen der Landesförderbank) gespeist und bei der Landesförderbank eingerichtet. Aufgrund der Fokussierung auf kommunale Projekte sowie der Konkurrenz zu anderen, im Nachgang der Wirtschaftskrise eingerichteten Förderprogrammen, hat der Fonds bis zum 1.1.2013 (nach vier Jahren „Geschäftigkeit“) noch kein Projekt finanziert. Die Länder Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz verfolgten damals ähnlich gestaltete Ansätze, deren Umsetzung aber aufgrund von Problemen mit der Kapitalbereitstellung in der fortgeschrittenen Förderperiode nicht erfolgt ist. Einzig und allein die Kreditanstalt für Wiederaufbau konzipierte einen eigenkapitalvergebenden Stadtentwicklungsfonds, der gleichzeitig auch die einzelnen Stadtentwicklungsfonds der Länder unterstützen sollte. Die fehlende Gewissheit bezüglich der Kapitalquellen des KfW-Stadtentwicklungsfonds behinderte die Umsetzung, welche bis heute nicht erfolgt ist. Im Quervergleich der Modellvorhaben fällt auf, dass keines der Modellvorhaben private Finanzierungspartner auf der Fondsebene mit einbezieht.

Aufgrund der lediglich in einem Modellvorhaben erfolgten institutionellen Umsetzung eines Stadtentwicklungsfonds in Deutschland konnte damals wie heute die Analyse des durch den Einsatz der neuen Finanzierungsinstrumente tatsächlich realisierten Mehrwerts nur begrenzt ausfallen. Denn die fehlende operative Geschäftstätigkeit beim Stadtentwicklungsfonds Brandenburg erlaubt keine Rückschlüsse über mögliche Effekte aus der Finanzierung konkreter Stadtentwicklungsprojekte in diesem Bundes-

land. Vor dem Hintergrund der “schleppenden“ Umsetzung wurde bereits damals die eindeutige Festlegung des Finanzvolumens des Stadtentwicklungsfonds und die direkte Benennung und Sicherung der Kapitalquellen beim Fondsstart empfohlen, um Planungs- und Entwicklungssicherheit zu gewährleisten. Bei der öffentlichen Hand, insbesondere bei den zuständigen Ministerien, sollte Akzeptanz dafür geschaffen werden, dass privates Kapital für Ziele der integrierten Stadtentwicklung nur dann gewonnen werden kann, wenn Kompetenzen abgegeben werden – gleichermaßen müssen ihnen auch die Chancen deutlich aufgezeigt werden, die die öffentliche Hand bei der Projektsteuerung bis zum Ende der Entwicklung geboten bekommt. Diesbezüglich sollte besonders darauf geachtet werden, dass das spezifische Know-how der einzelnen Akteure am Entwicklungsprozess von Stadtentwicklungsfonds an der richtigen Stelle eingesetzt wird. Das bedeutet auch, dass Finanzierungsentscheidungen allein durch das Fondsmanagement getroffen werden (und nicht durch die Ministerien, die die Mittel für den Fonds bereitstellen). Die Beaufsichtigung wie auch die Begleitung des Fondsmanagements muss indes durch die Kapitalgeber und damit vorrangig durch die öffentlichen Akteure auf der Landesebene erfolgen. Hierfür bieten sich grundsätzlich institutionelle Kooperationsformen wie etwa Investitionsbeiräte aber auch Aufsichtsräte (in Abhängigkeit von der Governance-Struktur des Fonds) an. Sie müssen ergänzt werden durch regelmäßige Berichtspflichten, wie sie im privaten Kapitalanlagebereich seit vielen Jahrzehnten bereits existieren. Sie können durch den Einsatz externer, neutraler Projektgutachter zur Unterstützung sowohl des Fondsmanagements als auch der Aufsichtsorgane gerade im Bereich der integrierten Stadtentwicklung sinnvoll erweitert werden. Ihnen könnte auch die Aufgabe zukommen, die Idee revolvingender Finanzinstrumente in die Stadtentwicklungen Deutschlands zu transferieren, denn letztendlich hängt der Erfolg von Stadtentwicklungsfonds von der tatsächlichen Nachfrage an den kommunalen Märkten ab. An dieser Stelle müsste von öffentlicher Seite aus eine aktive Bewusstseinsbildung bei den Projektträgern vor Ort unterstützt werden, da die Förderung durch einen Stadtentwicklungsfonds sich nur ansatzweise mit der bekannten Zuschussförderung vergleichen lässt und dementsprechend in der Initiierungsphase viele Fragen aufwirft.

Auch wenn diese Empfehlungen in den damaligen Modellvorhaben nicht mehr umgesetzt werden konnten, zeigt die aktuelle Entwicklung in Nordrhein Westfalen eine nahezu deckungsgleiche Umsetzung (nur zeitverzögert um ca. vier Jahre). In dem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die o.a. Empfehlungen in Folgefonds ab 2011/2012 (außerhalb der ehemaligen Modellvorhaben) namentlich in Hessen, Sachsen und Thüringen umgesetzt wurden. Allerdings gilt auch hier, dass bis zum 1.1.2013 (nach 1-2 Jahren „Geschäftigkeit“) noch kein Projekt finanziert wurde.

6.1.3 Erfahrung aus dem EU-Forschungsprojekt zur Umsetzung der Stadtentwicklungsfonds

Im Rahmen des EU-Forschungsprojektes zu der Implementierung von Stadtentwicklungsfonds (Urban Development Funds in Europe: Opportunities, Structures, Operations) wurden zahlreiche Präsentationen, Analysen und Studien verfasst.¹⁸

Eine für den künftigen Stadtentwicklungsfonds NRW indes wesentliche Erkenntnis ist die Diskrepanz zwischen der institutionellen und der operationellen Umsetzung revolutionierender Finanzierungsinstrumente im Bereich der Stadtentwicklung. Einerseits wurden in fast allen europäischen Staaten in der letzten und in der neuen Förderperiode Fonds etabliert:

¹⁸ Vgl. die Projektwebsite: <http://www.immo.tu-dortmund.de/cms/EIBURS/en/home/index.html>.



Abbildung 4: Institutionelle Umsetzung der JESSICA Fonds in Europa (August 2014)

Andererseits zeigen die eigenen Studien¹⁹ die bislang eher „schleppende“ Projektfinanzierung von Stadtentwicklungsfondstypen, die sich auf den Bereich der Stadterneuerung („urban regeneration“) thematisch konzentriert haben. Hier zeigen die Auswertungen sehr deutlich, dass die Mehrheit der Stadterneuerungsfonds bis Anfang 2013 keine Projektfinanzierungen vergeben hat.

¹⁹ Vgl. die kommende Publikation: Nadler: Strategies of JESSICA-type Funds in Europe (Working Paper 4 EIBURS TU Dortmund University Series), Dortmund, Luxembourg 2014.

		prototype					Total
		Holding	energy efficiency	environment	smart city	urban regeneration/brownfield	
projects_	0	11	4	0	2	27	44
financedf	1	0	1	0	0	0	1
	2	0	0	0	0	2	2
	3	1	0	1	0	2	4
	4	2	0	0	0	0	2
	6	0	0	0	0	1	1
	8	1	0	0	0	1	2
	9	1	0	0	0	0	1
	18	0	1	0	0	0	1
	37	0	1	0	0	0	1
	42	0	1	0	0	0	1
	494	0	1	0	0	0	1
	512	1	2	0	0	0	3
	591	1	0	0	0	0	1
Total		18	11	1	2	33	65

Table 6: Projektfinanzierungen der JESSICA Fonds in Europa bis 1 Jan. 2013 (vgl. Nadler: Strategies of JESSICA-type Funds in Europe (Working Paper 4 EIBURS TU Dortmund University Series), Dortmund, Luxembourg 2014, S. 44)

Auch wenn sich im Laufe des Jahres 2013 sicherlich einige Projektfinanzierungen im Sinne von Auszahlungen konkretisiert haben werden, zeigt dies nachdrücklich, warum eine ex-ante Bewertung vor allem des bestehenden Angebots- und Nachfragerahmens im jeweiligen Mitgliedsstaat enorm wichtig für die zweckmäßige Ausgestaltung eines Stadtentwicklungsfonds ist. Denn alle o.a. Fonds haben zwar oftmals JESSICA-Evaluationen, aber gerade keine ex-ante Marktabschätzung vorgenommen, was sich oftmals als fehlerhaft in der ex-post Analyse dargestellt hat. Genau dies wurde indes mit der vorliegenden ex-ante Bewertung, in der Marktbefragungen, Workshops sowie sehr umfangreiche Angebotsanalysen integriert worden sind, für den Stadtentwicklungsfonds NRW umgesetzt.

6.2 Abgeleitete Gestaltungsparameter und Strategien im künftigen revol- vierenden Finanzinstrument

Auf die o.a. Erfahrungswerte verweisen auch die DG Regio und die EIB im Rahmen des Leitfadens V zu den revolvierenden Finanzinstrumenten in der Stadtentwicklung. Auch diese Institutionen weisen auf die möglichen Gefahren hin, die z.B. in der verzö-

gerten institutionellen Implementierung, in den langsamen Auszahlungen von Finanzierungen oder in der ungenauen Zielgruppenabgrenzung liegen.

Folgerichtig sollten Stadtentwicklungsfonds eine *klare Investitionsstrategie* mit eindeutigen Finanzprodukten und Zielgruppen aufweisen. Gleichzeitig sollten gerade die Richtlinien und Vorgaben für Stadtentwicklungsfonds vor dem Hintergrund der gesammelten Erfahrungen eine *größtmögliche Flexibilität für das operative Fondsmanagement* erlauben. Zu restriktive räumliche und/oder thematische Projektvorgaben schränken einen möglichen späteren Empfängerkreis möglicherweise ein. Schließlich sollten allen Akteuren *genau ihre Rollen und Aufgaben im Umsetzungsprozess* bewusst und klar sein, damit es in der Umsetzung nicht zu Konflikten im Fondsmanagement kommt. Eine technische Hilfestellung durch Berater (zur Erreichung nachhaltiger und machbarer Stadtentwicklungsprojekte) trägt entscheidend zur Verbesserung der Qualität der Projektpipeline bei. Diese technische Beratung kann auf der Ebene der integrierten Planung von Stadt-/Quartiersentwicklungsprojekten und/oder auf der Ebene der Wirtschaftlichkeits- und Machbarkeitsanalysen (für kommunale Entwicklungsprojekte) ansetzen. Sie kann dabei hausintern (z.B. durch Beratungszentren der NRW.BANK) oder extern durch geeignete Gutachter und Berater realisiert werden.

Die ausgeführten Aspekte werden von der DG Regio und der EIB als kritische Erfolgsfaktoren in der Umsetzung von Stadtentwicklungsfonds angesehen.²⁰ Sie sollen *im künftigen Stadtentwicklungsfonds NRW uneingeschränkt* auch in dieser Form umgesetzt werden, so dass auf diese Weise alle gesammelten Erfahrungen aus der Vergangenheit zur Vermeidung von Produktfehlern in der Zukunft aufgegriffen werden.

²⁰ Vgl. EIB/DG Regio: Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period, Brussels/Luxembourg 2014, Vol. V, S. 43 ff.

7 Vorgeschlagene Investitionsstrategie (Art. 37 IIe)

7.1 Fokus des künftigen Finanzierungsinstrumentes

Der Stadtentwicklungsfonds soll als neues Instrument zur Förderung von Projekten der integrierten Stadtentwicklung eingeführt werden. Die Vergabe sowie die weiteren Aufgaben im Fondsmanagement sollen zentral durch die NRW.BANK erfolgen, worauf im folgenden Kapitel 7.2 eingegangen wird. Hinsichtlich der genutzten Kapitalressourcen kann auf die Ausführungen im Kapitel 5 verwiesen werden.

Durch den künftigen Stadtentwicklungsfonds NRW sollen (städte-)bauliche Investitionen in integrierten (noch nicht begonnenen) Stadt- und Quartiersentwicklungen gefördert und finanziert werden. Hinsichtlich der inhaltlichen und räumlichen Dimension der geförderten Projekte kann auf die Ausführungen im Kapitel 1 dieser Stellungnahme verwiesen werden. Der Fokus liegt hierbei auf der *Förderung von Gesamtmaßnahmen (Projektorientierung)* in einem Quartier. Gefördert werden können alle Investitionen von Maßnahmen, die einem von einer kommunalen Vertretungskörperschaft (z.B. Rat) beschlossenen *integrierten städtischen Handlungskonzept* entsprechen (Kernanforderung vor allem für private Antragssteller). Die Konzepte und Maßnahmen müssen geeignet sein, einen *wesentlichen Beitrag* zur „Nachhaltigen Stadt- und Quartiersentwicklung/Prävention“ des Operationellen Programms EFRE NRW 2014-2020 zu liefern. Neben *investiven sind nicht-investive Maßnahmen förderbar*, wenn diese untergeordnet sind und in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Investitionsvorhaben stehen. Zu den förderfähigen Maßnahmen insbesondere:

- Grunderwerb (bis zu 20% der Gesamtkosten)
- Freilegung von Grundstücken
- Herstellung/Änderung von Erschließungsmaßnahmen
- Errichtung oder Änderung von Gebäuden für gewerbliche, soziale, verwaltungsmäßige und kulturelle Zwecke

- Nicht-investive Maßnahmen, sofern diese in unmittelbarem Zusammenhang mit der Gesamtmaßnahme stehen (z.B. die Einstellung eines Quartiersmanagers)
- Investitionen in Maßnahmen der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Infrastruktur
- Ausgeschlossen ist die Förderung rein wohnungswirtschaftlicher Maßnahmen (es ist aber eine Kombination mit anderen Förderprogrammen möglich).

7.2 Umfang des künftigen Finanzierungsinstrumentes

Innerhalb der im vorhergehenden Kapitel vorgestellten Maßnahmen kann der künftige Fonds *bis zu 100% der Investitionskosten* (mindestens 200.000 €, maximal 5 Mio. € pro Projekt) über *Annuitäten-, Raten- oder endfällige Darlehen mit flexiblen Tilgungsstrukturen und Tilgungsfreijahren* finanzieren.

Die Kreditlaufzeiten *liegen bei 3 bis 15 Jahren*. Sie können flexibel an den Bedürfnissen des Einzelprojekts ausgerichtet werden. Die Zinsbindung beträgt i.d.R. 10 Jahre, bei Bedarf auch länger, bei kürzerer Laufzeit des Darlehens entsprechend der Laufzeit. Grundsätzlich ist das Darlehen im Rahmen der Möglichkeiten des Antragstellers banküblich zu besichern. Die genauen Zinskonditionen sind abhängig vom risikogerechten Zinssystem und damit von der entsprechenden Risikoklasse des Kreditnehmers. Die Bandbreite liegt derzeit aufgrund der niedrigen Refinanzierungskosten zwischen 0,75-5,00%.

7.3 Um die Finanzierung risikoreicherer Projekte für die Hausbanken attraktiver zu machen, soll das klassische Darlehen mit einer Risikoübernahme in Form von Haftungsfreistellungen *versehen* werden können. Strategie des künftigen Finanzierungsinstrumentes

Hauptzielsetzung des künftigen Stadtentwicklungsfonds ist damit eine *Ergänzung der bestehenden Förder- und Finanzierungsprogramme durch flexible Strukturen* (Risikoübernahme, Tilgungsstruktur, Projektphasen, Laufzeiten) und einfaches Handling. Während der Einsatz anderer Finanzierungsangebote auf bestimmte Maßnahmen und

Projektphasen beschränkt wird, sollen Mittel des Stadtentwicklungsfonds *in allen Projektphasen* eingesetzt werden. Mithin könnten entsprechend der Typologie der EIB²¹ alle „*urban assets*“ *im Lebenszyklus* (von der Erschließung/Landentwicklung bis hin zur Bestandsentwicklung von Gebäuden) grundsätzlich finanziert werden, soweit die weiteren o.a. Voraussetzungen erfüllt sind.

Gerade im Bereich der Finanzierung für die Projektvorlaufphase konnte bislang kein anderes Förderinstrument identifiziert werden, weshalb die Fondsangebote speziell hieran ansetzen könnten. Gerade großflächige Projekte, wie das Entwickeln alter Industriebrachen benötigen eine lange Vorfinanzierung der prognostizierten Erlöse (Wirtschaftlichkeitslücke). Eine konkrete Projektplanung liegt oftmals aufgrund langer Abstimmungsprozesse erst nach einigen Jahren vor. Diese Detailplanung ist aber oftmals die Voraussetzung für den Einsatz bestehender Förderangebote. Gerade diese hoch risikoreichen Flächenentwicklungsprojekte erhalten aufgrund der Ratingsysteme der privaten Finanzwirtschaft oftmals ablehnende Finanzierungsentscheidungen. Entweder werden Beleihungen vorhandener Immobilien gefordert, oder Bürgschaften, am besten der Stadt / öffentlichen Hand, oder es gibt einen Risikoaufschlag von 3 %-Punkten auf den sonst üblichen Marktzins. Gerade für diese Land- und Flächenentwicklungsprojekte könnte der Stadtentwicklungsfonds NRW eine neue Finanzierungsalternative darstellen. Damit stellt das Angebot zinsgünstiger Darlehen auch bei dem aktuellen Zinsniveau ein sinnvolles Angebot dar. Dabei stehen jedoch mehr die Fragen der Risikobeurteilung und das Ratingsystem als die Zinsen im Vordergrund.

Das Einsatzgebiet des künftigen Stadtentwicklungsfonds fokussiert sich mithin vor allem auf *schwach rentierliche, risikoreichere Projekte in den sog. B-Lagen* mit städtebaulicher Bedeutung. Sofern die Kreditinstitute für derartige Projekte überhaupt ihre Produkte anbieten, führt dies in der Regel zu deutlich schlechteren Zinskonditionen, die oft sinnvolle Projekte unmöglich machen oder zu einem Zuschussbedarf führen

²¹ Vgl. Kreuz/Nadler: JESSICA Horizontal Evaluation Study on UDF Typologies and Governance Structures in the context of JESSICA implementation, Brussels/Luxembourg, 2010, S. 26 ff.

können. Damit diese Projekte nicht scheitern, können hier zinsvergünstigte Angebote des Stadtentwicklungsfonds greifen. Zwar sind derzeit die Zinsen am Markt auf einem Tiefpunkt. Wenn in Zukunft die Zinsen wieder steigen, kann die Frage eines günstigeren Zinssatzes (aus einem künftigen SEF NRW) ein entscheidender Hebel für die Umsetzung stadtentwicklungspolitisch wichtiger Projekte sein. Daneben variiert bereits heute das Zinsniveau in Abhängigkeit der Risiken und der Lage des Projekts. Ziel des Stadtentwicklungsfonds ist es mithin, städtebaulich bedeutsame Projekte, deren Realisierung aufgrund geringer Renditen und / oder zu hoher Risiken scheitern würde, mit zinsgünstigen Darlehen über die Rentabilitätsschwelle zu verhelfen bzw. ihnen durch eine teilweise Übernahme des Risikos in Form einer teilweisen Haftungsfreistellung der Hausbank überhaupt eine adäquate Finanzierungsmöglichkeit zu bieten. Damit leistet er einen aktiven Beitrag zur Schließung der Investitionslücke.

Ein weiteres Einsatzfeld für den Stadtentwicklungsfonds könnte bei Stadtentwicklungsprojekten entstehen, an denen heute Banken und Sparkassen beteiligt sind. Aufgrund geänderter Bankenregelungen dürfen Hausbanken künftig kein zinsgünstiges Kapital für Projekte bereitstellen, an denen Sie beteiligt sind. Dies könnte erneut der künftige Stadtentwicklungsfonds in NRW leisten.

7.4 Geplante Governance-Struktur

In Nordrhein-Westfalen ist für das künftige revolvingierende Finanzierungsinstrument in der Stadtentwicklung ein sog. „Direktmodell“ mit einem öffentlich-rechtlichen bestehenden Finanzinstitut („public regional actor“) ohne (vorherige) Einrichtung eines Holdingfonds geplant. Nach der erfolgten politischen Grundsatzentscheidung ist dazu eine Finanzierungsvereinbarung zwischen dem Finanzinstitut und der Verwaltungsbehörde abzuschließen, wobei hierfür Mustervereinbarungen der NRW.BANK wie auch der DG Regio genutzt werden könnten.

Begründet ist dies durch eine Begrenzung der resultierenden Verwaltungsaufwendungen, die bei einem Modell mit Holdingfonds sicherlich höher sind. Desweiteren ver-

fügt der künftige Fondsmanager (die NRW.BANK), welcher auch die Kofinanzierung bereitstellt, bereits über umfangreiche Erfahrungswerte mit anderen revolvingenden Finanzinstrumenten (z.B. im Bereich Risikokapital und Mikrobanking). Schließlich gewährleistet dieses Modell eine gewünschte enge Verbindung zu alternativen Finanzierungs- und Förderprodukten (vgl. die Ausführungen der vorangegangenen Kapitel), da diese oftmals über die NRW.BANK abgerufen oder bereitgestellt werden. Insofern erscheint ein derartiges Governance-Modell für die gegebenen Voraussetzungen sinnvoll und effizient.

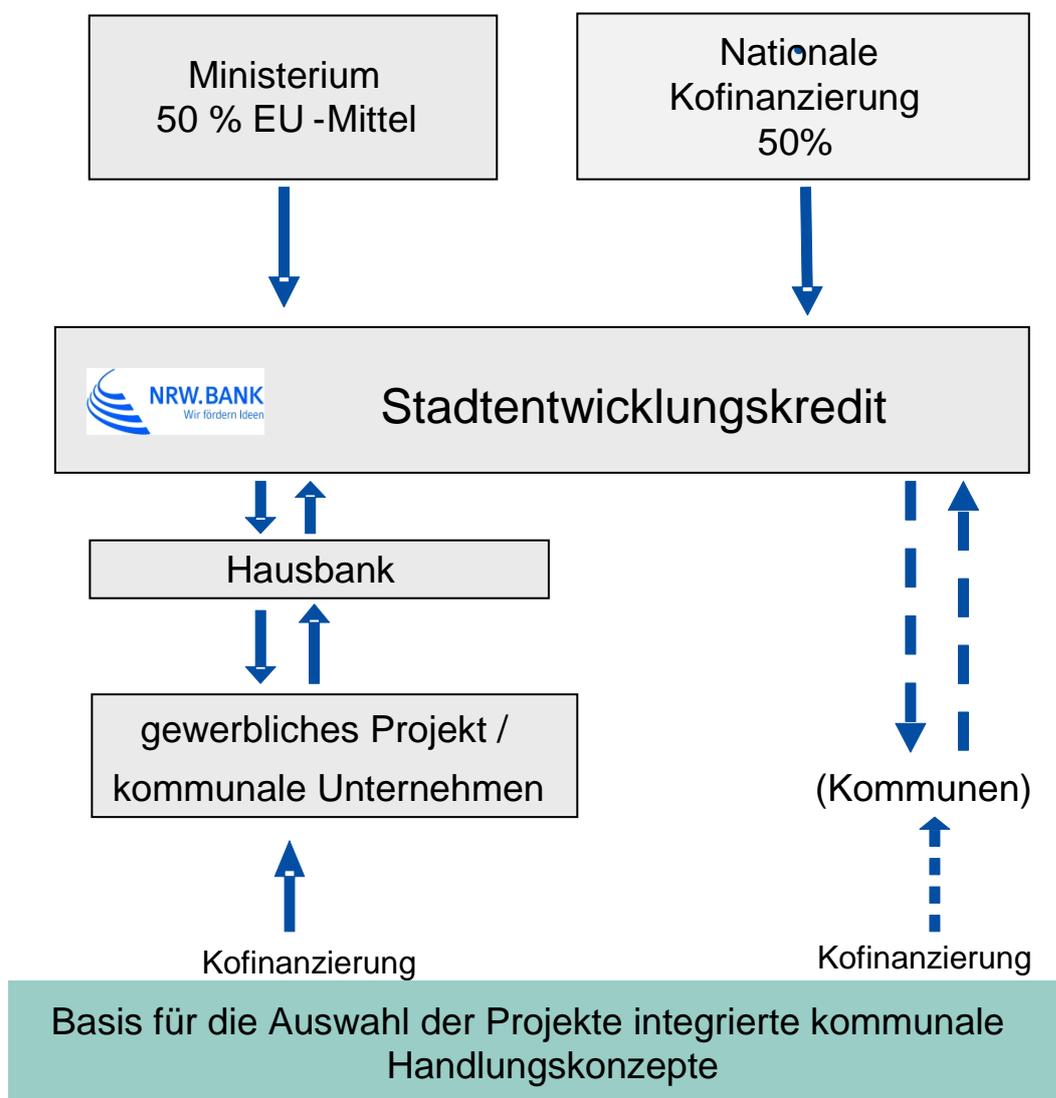


Abbildung 5: Organisationsmodell und Akteure im Stadtentwicklungsfonds NRW
Für die Zielgruppe des Stadtentwicklungsfonds NRW wird eine – aus anderen Förder-

programmen bewährte – Ablauf- und Prozessstruktur genutzt: Potentielle Endkreditnehmer sollen vorrangig durch die Hausbank betreut werden. Insofern erfolgt die Antragstellung über die Hausbank („Hausbankverfahren“). Die Hausbank wird dann die Voraussetzungen und die Besicherungsgrundlagen prüfen, da diese gegenüber der NRW.BANK im Falle einer Kreditgewährung im Obligo ist. Im Falle der vorgesehenen teilweisen Haftungsfreistellung (2. Produkt des SEF NRW) gilt dies nicht, da in diesem Fall das Risiko anteilig beim revolvingenden Finanzierungsinstrument, also beim Stadtentwicklungsfonds, liegt.

Vorteilhaft ist an diesem Modell, dass die *bestehenden (aufsichtsrechtlich vorgegebenen) Entscheidungs-, Kontroll- und Reportingprozesse* in der NRW.BANK genutzt werden können. Diese Beauftragung eines unter öffentlicher Aufsicht bereits existierenden Finanzinstituts mit seinen individuellen Prozess- und Verfahrensabläufen („sog. „*tailor-made approach*“) ist gemäß dem Delegated Act (Article 38 (5)) bzw. dem Leitfaden zur ex-ante-Bewertung als „option b“ zulässig.²²

Neben der kreditwirtschaftlichen Prüfung durch das Fondsmanagement der NRW.BANK bzw. der Hausbank werden die eingereichten Projekte fachlich-inhaltlich (Angemessenheit der Kosten, Beurteilung der Marktlage u.a.) durch einen Gutachter geprüft.

In der ExWoSt-Untersuchung zum Stadtentwicklungsfonds ging man in NRW davon aus, dass ein Förderausschuss unter Einbindung des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr eingerichtet werden soll, der auf Basis der vorliegenden kreditwirtschaftlichen und gutachterlichen städtebaulichen Prüfung sein Votum zur Förderwürdigkeit der eingereichten Projekte abgibt. Durch die Beteiligung des Ministeriums sollten neben der Koordination der verschiedenen Programme Synergien zwischen den verschiedenen Prüf- und Bewilligungsinstanzen erreicht werden. Aufgrund des derzeit vorgesehenen Aufrufverfahrens wird dies durch Besetzung der Intermag

²² Vgl. EIB/DG Regio: Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period: General methodology covering all thematic objectives, Vol. I, S. 93 ff.

u.a. mit Vertretern des MBWSV erreicht.

Auf Basis der Empfehlung dieser Prüfinstanzen wird das unabhängige Fondsmanagement seine Kreditentscheidungen treffen.

Öffentliche wie private Akteure schreckt der hohe, bürokratische Verwaltungsaufwand bei der Beantragung, Mittelverwaltung und Nachweispflicht von EU-Geldern ab. Bei der Etablierung des Stadtentwicklungsfonds ist deswegen ein zeitlicher Vorlauf mit entsprechenden Informationskampagnen nicht nur für die potentiellen Nachfrager, sondern auch für die beteiligten Hausbanken einzuplanen, um deutlich zu machen, dass es beim Stadtentwicklungsfonds NRW nur zu beschränkten Nachweispflichten kommt (vgl. das folgende Kapitel 9). Möglicherweise könnte ein „*Treuhandmodell*“ die Einführung des Stadtentwicklungsfonds NRW unterstützen. Die Aufgabe eines Treuhänders wäre, die Antragsteller zu beraten, mit den beleihenden Banken Gespräche „auf Augenhöhe“ zu führen, den Dialog mit den Förderstellen der Städtebauförderung und der anderen Förderprogramme zu führen, die Mittel auf Treuhandkonten der einzelnen Projekte zu verwalten, ein technisch-wirtschaftliches Projektcontrolling durchzuführen und die Träger bei allen sonstigen Maßnahmen zu unterstützen. Hierdurch könnte es möglich sein, dass zur Durchführung der Projekte vor allem durch Institutionen der Zivilgesellschaft (Stiftungen, Initiativen, Vereine, Genossenschaften) keine neuen Organisationen gegründet werden müssen, sondern dass sie sich eines Treuhänders bedienen können.

7.5 Erwartete Kombination mit bestehenden Zuschussförderprogrammen

Bereits in den Kapiteln 3.2. und 3.3. ist auf die Möglichkeiten und Begrenzungen anderer Förderprogramme hingewiesen worden. Es ist deutlich herausgearbeitet worden, dass sich diese Förderprogramme überwiegend an die Kommunen als Antragsteller und Bewilligungsempfänger richten und es sich zudem überwiegend um Zuschüsse und Darlehen, nicht um Mezzaninekapital handelt. Daher ist grundsätzlich davon auszugehen, dass natürlich zunächst die Projekte darauf geprüft werden, ob sie förderfähig nach diesen Programmen sind. Erst dann kommen die Finanzierungsinstrumente des Stadtentwicklungsfonds NRW zum Tragen.

8 Erwartete Beiträge zur Erreichung der OP-Ziele 2014-2020 NRW (Art. 37 II f)

8.1 Relevante Indikatoren

Gemäß den Ausführungen im Kapitel 1 sind zwei thematische Schwerpunkte für den Stadtentwicklungsfonds NRW relevant.

Zum ersten ist dies die Investitionspriorität 9 (b) „Unterstützung der Sanierung sowie der wirtschaftlichen und sozialen Belebung benachteiligter Gemeinden in städtischen und ländlichen Gebieten“. Als spezifisches Ziel wird hier die Verbesserung der Integration benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen in Arbeit, Bildung und in die Gemeinschaft angestrebt. Hierfür wird im OP NRW der nachstehende *programmspezifische Ergebnisindikator* gewählt:

ID	Indikator	Einheit	Basiswert	Basisjahr	Zielwert (2023)	Datenquelle	Häufigkeit der Berichterstattung
1	SGBII-Quote der unter 15-Jährigen (Armutspotenzial der Kinder) in den geförderten Gebieten	Anteil (Personen)	23,8	2012	23,0	Statistische Ämter der Städte	Projektbeginn/-abschluss

Tabelle 7: Ergebnisindikator der Investitionspriorität 9 (b)

Zur Verminderung der SGBII-Quote werden in der Investitionspriorität 9 (b) die nachstehenden Outputziele über Indikatoren definiert:

ID	Indikator	Einheit	Fonds	Zielwert (2023)	Datenquelle	Häufigkeit der Berichterstattung
1	Kapazität der unterstützten Kinderbetreuungs- und Bildungseinrichtungen	Personen	EFRE	126.000	Projektträger	Projektbeginn/-abschluss
2	Zahl der Personen, die in Gebieten mit integrierten Stadtentwicklungsstrategien leben	Personen	EFRE	600.000	Projektträger, Statistische Ämter der Städte	Projektbeginn/-abschluss
3	Anzahl der integrierten Handlungskonzepte mit geförderten Projekten	Anzahl	EFRE	20	Projektträger	Projektbeginn/-abschluss

Tabelle 8: Outputindikatoren der Investitionspriorität 9 (b)

Zum zweiten ist dies die Investitionspriorität 6 (e) „Maßnahmen zur Verbesserung des städtischen Umfelds, zur Wiederbelebung von Stadtzentren, zur Sanierung und Dekontaminierung von Industriebrachen (einschließlich Umwandlungsgebieten), zur Verringerung der Luftverschmutzung und zur Förderung von Lärminderungsmaßnahmen“. Als spezifisches Ziel wird hier die Reduktion des Siedlungsflächenverbrauchs durch Brachflächenentwicklung angestrebt. Hierfür wird im OP NRW der nachstehende *programmspezifische Ergebnisindikator* gewählt:

ID	Indikator	Einheit	Basiswert	Basisjahr	Zielwert (2023)	Datenquelle	Häufigkeit der Berichterstattung
1	Durchschnittliche tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen in NRW	Ha/Tag	15	2009	5	UGRdL LANUV	/ jährlich

Tabelle 9: Ergebnisindikator der Investitionspriorität 6 (e)

Zur Verminderung des Flächenverbrauchs wird in der Investitionspriorität 6 (e) das nachstehende Outputziel über Indikatoren definiert:

ID	Indikator	Einheit	Fonds	Zielwert (2023)	Datenquelle	Häufigkeit der Berichterstattung
1	Gesamtfläche des sanierten Geländes (Gemeinsamer Indikator EU)	Ha	EFRE	80	Projektträger	Projektbeginn/-abschluss

Tabelle 10: Outputindikatoren der Investitionspriorität 6 (e)

Zur Erreichung der o.a. Ergebnisse werden in der gesamten Prioritätsachse 4 bis zum Jahre 2018 ca. 46,297 Mio. Euro und bis 2023 insgesamt 232,652 Mio. Euro durch die Verwaltungsbehörde eingesetzt.

8.2 Beitrag des Finanzierungsinstrumentes zu den OP-Indikatoren

Entsprechend der vorangegangenen Kapitel kann der Stadtentwicklungsfonds NRW im ersten Durchlauf bei einem durchschnittlichen Finanzierungsbetrag von 1,5 bis 2 Mio. Euro im Mittel (keine Finanzierung unterhalb 1 Mio. Euro, keine Finanzierung oberhalb 5 Mio. Euro) ca. 25 bis 30 Projekte fördern. Grundlage der Abschätzung ist der klare Quartiersbezug, die Festlegung eines Gebietes der Städtebauförderung bzw.

die Lage innerhalb eines Gebietes mit einem integrierten Handlungskonzept (IHK). Statistiken über die Größe der Gebiete existieren nicht, aber es ist damit zu rechnen, dass im Umfeld von 10 Gehminuten (= 500 m) im Mittel 2.000 Menschen leben, im weiteren Umfeld 10.000 Menschen. Dies würde bedeuten, dass ca. 50.000 bis 60.000 Menschen direkt betroffen sind ($N_p \times 2\ 000 = \text{Summe Direkt}$). Dies wäre ein möglicher Beitrag zum Outputindikator 2 der IP 9 (b).

Voraussetzung für die Bewilligung wird die Erarbeitung bzw. die Vorlage eines IHK sein bzw. die Lage in einem durch Ratsbeschluss festgesetzten und anerkannten Gebiet der Städtebauförderung (Sanierungsgebiet, Entwicklungsgebiet, Soziale Stadt, Stadtbau West o.ä.). Für die Abschätzung des Indikators wird von einer Verteilung 25 % IHK : 75 % Fördergebiet des Städtebaus ausgegangen, so dass mit 6 bis 10 Projekten in Gebieten mit IHKs bzw. davon mit ca. 3 bis 5 eigens dafür erarbeiteten IHKs gerechnet werden kann. Dies wäre ein möglicher Beitrag zum Outputindikator 3 der IP 9 (b).

Unterstellt man, dass es sich bei einem Teil der finanzierten Projekte um den Neubau von Gebäuden auf sanierten Grundstücken oder die Sanierung bestehender Gebäude handeln wird, dann kann bei einem Anteil von z.B. 20 % eine sanierte Fläche von 100.000 qm abgeleitet werden²³. Dies wäre ein möglicher Beitrag zum Outputindikator der IP 6 (e).

Über die genannten Beiträge zu den Outputzielen könnte der Stadtentwicklungsfonds NRW mithin einen Beitrag zu den angestrebten Ergebniszielen und –indikatoren leisten.

²³ 20% von 50 Mio. € = 10 Mio.€ : 50,-Euro/qm = 200 000 qm (= 20 ha) : 2 = 100 000 qm sanierte Fläche.

8.3 Geplantes Monitoring und Reportingsystem in NRW

Die Fragen des Reporting- und Steuerungssystems werden im Rahmen dieser ex-ante Bewertung in Absprache mit dem Auftraggeber und der Arbeitsgruppe nicht weiter untersucht, da die Verwaltungsbehörde und das künftige Fondsmanagement sich noch nicht darauf geeinigt haben, wie das künftige Reporting der Projektträger zum Fonds und das Reporting vom Fonds zur Verwaltungsbehörde ausgestaltet sein soll.

Bereits an dieser Stelle kann aber bereits festgehalten werden, dass die Zielgruppe (1) der kommunalen Entwicklungsträger zwar ein Interesse und einen Finanzierungsbedarf an Entwicklungsprojekten über den Stadtentwicklungsfonds NRW hat. Allerdings müssen die Voraussetzungen in den Kommunen im Hinblick auf die für die Einschätzung der Projektfinanzierung erforderlichen Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsanalysen auf der Projektebene als sehr kritisch angesehen werden. Ein regelmäßiges Projektreporting, wie es die EU Kommission für die revolvingenden Finanzinstrumente (an die Fondsmanager) fordert und propagiert, wird in der kommunalen Zielgruppe angesichts der aktuellen Entwicklungspraxis sehr kritisch bewertet. Deshalb wird in der Einführungsphase des Stadtentwicklungsfonds NRW ein *erheblicher Beratungs- und Informationsbedarf auf kommunaler Seite* in der zielkonformen Projektaufbereitung (ex-ante und on-going zur Projektentwicklung) bestehen. Die o.a. Probleme finden sich weder in der Wirtschaftlichkeits- noch in der externen Wirkungsanalyse bei den privaten Entwicklungsträger, die demzufolge problemlos die möglichen Reportingstandards der EU erfüllen könnten. Während dies für die Analyse von Projektrentabilitäten und –risiken zu erwarten war, überrascht die Tatsache der umfangreichen Wirkungsanalysen. Diese werden zudem oftmals mit sinnvollen Kennziffern und Methoden umgesetzt, was in dieser Form ebenfalls nicht zu erwarten war. Denn dies realisieren die privaten Unternehmen oftmals freiwillig. Damit erscheinen zum jetzigen Zeitpunkt (ex-ante) insbesondere für die zweite Zielgruppe des möglichen SEF NRW, die privaten (Stadt-)Entwicklungsträger, die Voraussetzungen für eine Nutzung der Finanzprodukte des Fonds problemlos umsetzbar.

9 Vorgehen zur Überprüfung und Projektsteuerung im Falle von ex-post Zielabweichungen (Art. 37 IIg)

Grundsätzlich sind gemäß Artikel 37 IIg *zwei Situationen*, die zu Fehlentwicklungen bei revolvingierenden Finanzinstrumenten führen können, zu unterscheiden.

Zum einen könnte sich eine abweichende Einschätzung *zwischen dem Zeitpunkt der ex-ante Bewertung und der tatsächlichen Markteinführung* des revolvingierenden Finanzierungsinstrumentes ergeben. Abweichungen werden immer dann relevant, wenn eine große zeitliche Diskrepanz zwischen der ex-ante Bewertung und dem Fondsstart zu erwarten ist. In diesem Fall müssten durch den Auftraggeber neue Marktentwicklungen in die ex-ante Bewertung aufgenommen werden. Im Falle des Stadtentwicklungsfonds NRW erscheint dieser Fall indes wenig relevant, da ein Marktstart dieses revolvingierenden Finanzierungsinstrumentes durch den künftigen Fondsmanager bereits Anfang 2015 geplant ist.

Zum anderen könnte sich eine abweichende Einschätzung *zwischen dem Zeitpunkt der ex-ante Bewertung und der tatsächlichen Marktaktivität* des revolvingierenden Finanzierungsinstrumentes ergeben. So ist es grds. denkbar, dass sich nach der Umsetzung des Finanzierungsinstrumentes fehlerhafte Entwicklungen zeigen. Denkbar ist, dass sich eine schlechte Zielerreichung bei den Indikatoren (vgl. Kap. 8) ergibt, ein nicht adäquates Finanzierungsvolumen (z.B. zu klein oder zu groß) resultiert, Projekte unerwartet hohe, marktkonforme Renditen erwirtschaften oder Risiken in der Projektfinanzierung falsch eingeschätzt und/oder kalkuliert werden (zu hohe Verluste/wenige Rückzahlungen). Hier kann ein effizientes, transparentes Reporting von den Endkreditnehmern zum Fondsmanager, aber auch vom Fondsmanager zur Verwaltungsbehörde ein wirksames Instrument zur Projektsteuerung und zu einer laufenden („on-going“) Evaluation des revolvingierenden Finanzierungsinstrumentes sein.

Die Verständigung mit der Verwaltungsbehörde und der NRW.BANK als Fondsmanager zur Frage des Monitoring und Reporting ist notwendig, wird aber mit Sicherheit noch Zeit in Anspruch nehmen. Zusätzlich scheint eine Harmonisierung mit den Rege-

lungen für die anderen geplanten EU-Finanzierungsfonds im Rahmen der Strukturfonds notwendig zu sein. Da die entsprechenden ex-ante Bewertungen zeitlich gegenüber der ex-ante Bewertung des Stadtentwicklungsfonds deutlich zurückhängen, ist auch insofern mit einem erheblichen Zeitbedarf zu rechnen. Vor diesem Hintergrund werden die weiteren Fragen des Reporting- und Steuerungssystems und der späteren Evaluationen bzw. Nachsteuerungsprozesse im Rahmen dieser ex-ante Bewertung in Absprache mit dem Auftraggeber und der Arbeitsgruppe nicht weiter untersucht.

10 Zusammenfassung (Executive Summary)

Zielsetzung der ex-ante Bewertung war eine Überprüfung des geplanten Stadtentwicklungsfonds NRW vor allem im Hinblick auf den Bedarf nach dem neuen Finanzierungsinstrument sowie der Kompatibilität mit der vorhandenen Förderlandschaft und den EU-Regularien. Weiter sollten Vorschläge für die Ausgestaltung und Umsetzung erarbeitet werden. Als wesentliche Ergebnisse sind gemäß § 37 (2) der Verordnung (EU) 1303/2013 festzuhalten:

- a) Die Analyse des Marktes für Stadtentwicklungsprojekte hat gezeigt, dass eine Investitionslücke von jährlich ca. 100 Mio. Euro besteht. Zwar gibt es ausreichende Finanzierungsangebote. Stadtentwicklungsprojekte weisen jedoch oft keine ausreichende Rentabilität auf oder sie finden aufgrund hoher Risiken keine adäquate Finanzierung, sodass Investitionen unterbleiben. Diese Projekte können durch die Angebote des Stadtentwicklungsfonds über die Wirtschaftlichkeitsschwelle gehoben werden. Ferner können rentierliche Teilmaßnahmen von (insgesamt unrentierlichen) Stadtentwicklungsprojekten durch den Fonds gefördert werden und dadurch das Städtebauförderungsprogramm entlastet werden. Zielgruppen des Stadtentwicklungsfonds sollten vorrangig rechtlich unselbständige Eigenbetriebe, öffentliche Unternehmen, Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft und private Investoren sein, da die Kommunen bereits auf ein breit gefächertes Zuschuss- und Darlehensangebot für Stadtentwicklungsmaßnahmen zurückgreifen können.
- b) Der geplante Stadtentwicklungsfonds weist einen erheblichen quantitativen und qualitativen Mehrwert auf. Dabei ist der quantitative Mehrwert erheblich höher als bei der Zuschussförderung, da wegen des geringen Subventionswerts der Zinsverbilligung mit begrenztem Mitteleinsatz u.U. große Projekte angeschoben werden können. In qualitativer Hinsicht schlagen die Möglichkeit, zurückgeflossene Mittel erneut auszureichen, die Möglichkeit der Risikoübernahme, die Mobilisierung von Privatkapital und privatem Know how für Stadtentwick-

lungsprojekte und eine gesteigerte Projektdisziplin durch die detaillierte ex-ante Projektplanung positiv zu Buche. Der Stadtentwicklungsfonds zielt auf schwach rentierliche Projekte, die von anderen Angeboten nicht erreicht werden und stellt daher eine sinnvolle Ergänzung der bestehenden Angebote dar. Eine Kombination mit anderen Förderangeboten ist jedoch möglich, wenn die vom Stadtentwicklungsfonds finanzierten (Teil-)Maßnahmen einen eigenen wirtschaftlichen Projektkreislauf aufweisen. Eine Doppelförderung ist bei der Überprüfung der Antragsvoraussetzungen auszuschließen. Hinsichtlich des Beihilferegimes kann auf eine Notifizierung verzichtet werden, wenn die de-minimis-Regelung oder die Blockbefreiung genutzt wird,

- c) Die Kofinanzierung des Stadtentwicklungsfonds soll aus Mitteln der NRW.BANK erfolgen. Damit ergibt sich unter Ausblendung des Kapitaleinsatzes der finalen Finanzierungsnehmer ein Leverage von 1. Berücksichtigt man auch die Mitteleinsätze der endgültigen Kreditnehmer und die Wiederverwendung zurückgeflossener Mittel, so steigt der Leverage auf ein Mehrfaches. Private Mittel sollen in Nordrhein-Westfalen nach jetzigem Stand auf der Fondsebene nicht eingesetzt werden, sodass keine Modelle zur bevorzugten Vergütung privater Kapitalgeber angewandt werden.
- d) Gesammelte Erkenntnisse aus der im Zeitraum 2008 bis 2010 durchgeführten ex-ante Evaluierung eines seinerzeit in NRW geplanten Jessica-Fonds, aus der Teilnahme am parallelen ExWoSt-Forschungsprogramm zum Thema Stadtentwicklungsfonds, aus einem einschlägigen EU-Forschungsprojekt des Gutachters sowie aus dem Leitfaden V der DG Regio und der EIB wurden bei der Fondskonstruktion berücksichtigt. Zwar zeigen die Erfahrungen aus anderen Ländern, dass Finanzierungen aus Stadtentwicklungsfonds bisher eher schleppend abfließen. Die klare Investitionsstrategie des Fonds mit seinen günstigen Konditionen, der vorgesehenen Flexibilität und dem Einbau haftungserleichternder Elemente begünstigen einen Erfolg des künftigen Fonds. Allerdings ist eine intensive Information und Beratung der (potentiellen) Antragsteller erforder-

derlich, um die gesetzten Ziele zu erreichen.

- e) Als Investitionsstrategie ist vorgesehen, investive und ergänzend nicht investive Maßnahmen, die Teil eines von der Kommune beschlossenen Integrierten Handlungsprogramms sind, durch das Ausreichen zinsgünstiger und flexibler Darlehen, ggf. mit haftungserleichternden Elementen, zu fördern. Die genauen Konditionen sind von der Risikoklasse des Kreditnehmers abhängig. Das Fondsmanagement soll von der NRW.BANK übernommen werden, die bereits über umfangreiche Erfahrungen mit Finanzierungsprodukten und EU-Finanzinstrumenten verfügt. Die Antragstellung erfolgt über die Hausbank. Dieses vorgesehene Governance-Modell ist aus Gutachtersicht sinnvoll und effizient.
- f) Der Stadtentwicklungsfonds kann einen erheblichen Beitrag zu den Output- und Ergebniszielen des OP EFRE NRW leisten. Um dies abzusichern, ist ein effektives Monitoring- und Reportingsystem erforderlich. Dieses ist noch in der Erarbeitung und war daher nicht Gegenstand der ex-ante Bewertung.
- g) Um Fehlentwicklungen aufzudecken und zu korrigieren, sind ein transparentes Reporting von den Endkreditnehmern zum Fondsmanagement und vom Fondsmanagement zur Verwaltungsbehörde sowie eine regelmäßige Überprüfung der Fondsergebnisse vorzusehen. Details sind noch von der Verwaltungsbehörde und NRW.BANK in Abstimmung mit dem MBWSV zu regeln.

Insgesamt wird daher durch die Gutachter die Implementierung des Stadtentwicklungsfonds NRW empfohlen.

11	Anhang
11.1	Ex-ante Marktuntersuchung für den Stadtentwicklungsfonds NRW: Ergebnisse der Befragung 2014 (Prof. Nadler)
11.2	a Fördermatrix b Überblick über die Förder- und Finanzierungsangebote am Investitionsstandort NRW 2014 (NRW.URBAN)
11.3	Protokoll zum Workshop Stadtentwicklungsfonds NRW am 26.06.2014 inklusive Dokumentation der Projektbeispiele (NRW.URBAN)
11.4	Präsentation zum Stadtentwicklungskredit am 26.06.2014 (NRW.BANK)
11.5	Protokoll zur Gesprächsrunde Kreativwirtschaft am 6.8.2014 (NRW.URBAN)

Alle Anhänge werden als gesonderter Anhang dem Gutachten beigelegt.