

Beyer, Colin:

Umsetzung der JESSICA-Fonds in Manchester und Den Haag

urn:nbn:de:0156-4219040



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 60 bis 84

Aus:

Nischwitz, Guido; Andreas, Verena (Hrsg.):
Stadtentwicklungsfonds. Ein neues Instrument zur Unterstützung nachhaltiger Stadtentwicklung?

Hannover 2019

Arbeitsberichte der ARL 26

Colin Beyer

UMSETZUNG DER JESSICA-FONDS IN MANCHESTER UND DEN HAAG

Gliederung

- 1 Ein Vergleich zur Umsetzung von JESSICA-Stadtentwicklungsfonds
- 2 FRED und ED in Den Haag
 - 2.1 Politisch-administrative Einbettung
 - 2.2 Wirtschaftliche Chancen und Vorbehalte
 - 2.3 Akteure und Governance-Strukturen
 - 2.4 Zwischenfazit
- 3 The North West Evergreen Fund in Manchester
 - 3.1 Politisch-administrative Einbettung
 - 3.2 Wirtschaftliche Chancen und Vorbehalte
 - 3.3 Akteure und Governance-Strukturen
 - 3.4 Zwischenfazit
- 4 Ausprägungen von JESSICA-Stadtentwicklungsfonds
 - 4.1 Politisch-administrative Einbettung
 - 4.2 Wirtschaftliche Chancen und Vorbehalte
 - 4.3 Akteure und Governance-Strukturen
 - 4.4 Fazit
- Literatur

Kurzfassung

Das Instrument des Stadtentwicklungsfonds trifft in den europäischen Staaten auf sehr unterschiedliche wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie auf lokaler Ebene auf unterschiedliche Akteurskonstellationen. Im Vergleich der Stadtentwicklungsfonds in Manchester und Den Haag kann gezeigt werden, dass diese Rahmenbedingungen nicht nur entscheidend für die Implementierung eines Stadtentwicklungsfonds sind, sondern auch Einfluss auf die Zielsetzung und Ausgestaltung des Fonds innerhalb der JESSICA-Regularien nehmen. Während der Stadtentwicklungsfonds in Den Haag als ein langfristiges revolvinges Instrument zur Finanzierung von Projekten konkreter Themenbereiche gesehen wird, dient der Stadtentwicklungsfonds in Manchester in erster Linie als Mittel zum Zweck, um europäische EFRE-Mittel für Stadt und Region nutzbar zu machen. In Den Haag verbindet sich die Zielsetzung mit einer schlanken Governance-Struktur und einem relativ geringen Fondsvolumen, in Manchester mit einem hohen Personal- und Abstimmungsaufwand bei einem relativ hohen Fondsvolumen.

Schlüsselwörter

Stadtentwicklungsfonds – Governance – Stadtentwicklung – Förderung – Europäische Union – Manchester – Den Haag

Implementation of JESSICA funds in Manchester and The Hague

Abstract

The underlying conditions of urban development funds, such as economic or political status and constellations of actors, differ widely amongst the European states and on a local level. A comparison of the urban development funds used in the cities of Manchester and The Hague shows that these circumstances play a key role in their implementation and, within the framework of the JESSICA regulations, also influence the objectives and design of the funds. In The Hague urban development funds are considered a long-term revolving instrument aimed at financing projects in a particular field. In contrast, in Manchester the purpose of the funds is to make European EFRE subsidies available for the city and its region. Moreover, in The Hague goals are to be reached with lean governance structures and a relatively low fund volume, in contrast to high personnel and coordination costs along with a rather high fund volume in Manchester.

Keywords

Urban Development Funds – governance – urban development – grants – European Union – Manchester – The Hague

1 Ein Vergleich zur Umsetzung von JESSICA-Stadtentwicklungsfonds

Städtische Entwicklung bedarf eines dauerhaft hohen Investitionsniveaus. Nach dem Aufgabenverständnis des Gewährleistungsstaats ist es Aufgabe der öffentlichen Hand, die Voraussetzungen für eine solche Entwicklung zu schaffen. Dies geschieht derzeit vor allem durch Zuschüsse und eigene Investitionen in Infrastruktur und Umfeldgestaltung. Beides ist in Zeiten knapper öffentlicher (v.a. kommunaler) Kassen nur noch schwer zu gewährleisten. Ein Finanzierungsinstrument wie das der Stadtentwicklungsfonds kann hier ergänzend wirken, indem es die begrenzten öffentlichen Mittel einsetzt, um private Investitionen zu realisieren, die einen positiven Effekt auf die Stadtentwicklung im Sinne integrierter Stadtentwicklungskonzepte haben und andernfalls eventuell nicht umgesetzt würden. Dies betrifft andere europäische Länder noch deutlich stärker als Deutschland.

Durch die Einbindung unterschiedlicher politischer Ebenen (EU, in D: im Wesentlichen Bundesland, Kommune) und unterschiedlicher staatlicher und nichtstaatlicher Akteure (Begünstigte, Fondsmanager, Kapitalgeber) sowie die durch die offene Gestaltung möglicher Themenfelder passen sich Stadtentwicklungsfonds geradezu idealtypisch in das Instrumentarium integrierter Stadtentwicklungspolitik ein. In der Idee der Stadtentwicklungsfonds spiegeln sich sowohl eine neue Perspektive auf Stadtentwicklung (Governance-Perspektive) als auch ein neues Staats- und Aufgabenverständnis in der Stadtentwicklung (Gewährleistungsstaat) wider. Dabei liegt dem vorliegenden Beitrag im Wesentlichen die Governance-Definition von Mayntz zugrunde. Demnach umfasst Governance das „Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der

institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zum hoheitlichen Handeln staatlicher Akteure“ (Mayntz 2004: 66).

In der Praxis zeigt sich aber, dass die Umsetzung dieser Idee, die Einführung dieses neuen Instruments der Stadtentwicklung, auf Probleme stößt. Insbesondere in Deutschland haben Stadtentwicklungsfonds bisher keinen durchschlagenden Erfolg und erfahren weder eine flächendeckende noch eine regelmäßige Anwendung. In anderen Staaten konnten dagegen – zumindest vereinzelt – erfolgreich Stadtentwicklungsfonds etabliert werden. Europaweite Vergleichsstudien stammen zumeist aus der Anfangszeit der JESSICA-Initiative (vgl. BBSR/BBR 2009; Kreuz/Nadler 2010) bzw. geben einzig Auskunft über den Stand der Implementierung in den europäischen Mitgliedstaaten, ohne Erklärungen für unterschiedliche Entwicklungen zu geben (vgl. CSI Europe 2012).

Im Rahmen der Masterarbeit des Autors mit dem Titel „Stadtentwicklungsfonds im europäischen Vergleich – Analyse eines neuen Instruments der Stadtentwicklung“ wurden zwischen Oktober und Dezember 2014 sechs leitfadengestützte Expertengespräche – teilweise als Gruppeninterviews – mit neun vor Ort entscheidenden Personen geführt. Hierzu zählten die Verwaltungsmitglieder der Kommunen, die entscheidenden Personen der Managing Authorities, die Fondsmanager der Stadtentwicklungsfonds und in Manchester ein Projektleiter eines Immobilienunternehmens, welches mithilfe des Stadtentwicklungsfonds ein Projekt realisierte.¹ Für den vorliegenden Beitrag werden die Ergebnisse der Masterarbeit zu den Stadtentwicklungsfonds in Manchester und Den Haag anhand von drei Thesen strukturiert und die Stadtentwicklungsfonds miteinander verglichen.

These 1: Die erfolgreiche Implementierung eines Stadtentwicklungsfonds ist abhängig von der politisch-administrativen Einbettung.

Die Implementierung der Stadtentwicklungsfonds nach dem Modell der JESSICA-Initiative erfolgt durch die Verwaltungsbehörden (Managing Authorities) der jeweiligen Mitgliedsländer. Diese können innerhalb der jeweiligen Staatssysteme jedoch mit einer sehr unterschiedlichen Fülle von politischer Macht ausgestattet sein. Eine machtpolitisch starke Managing Authority kann in der Lage sein, ein solches Instrument durchzusetzen oder zu verhindern. Eine weniger bedeutende Managing Authority ist dagegen auf die Initiative weiterer Akteure angewiesen. Es stellen sich also folgende Fragen:

- > Was sind die zentralen politischen Rahmenbedingungen für die Implementierung von Stadtentwicklungsfonds?
- > Vor welchen politischen Herausforderungen stehen Akteure, die sich für eine Implementierung von Stadtentwicklungsfonds einsetzen wollen?

¹ Die Interviews wurden auf vertraulicher Basis geführt, sodass mit Ausnahme der autorisierten Zitate keine Namen der Personen genannt werden. In den Verweisen zu wörtlichen und sinngemäßen Zitaten aus den Interviews werden entsprechende Chiffren verwendet (G1 bis G6).

These 2: Die wirtschaftliche Ausgangslage des Anwendungsgebiets und die dortigen Erfahrungen mit Finanzierungsinstrumenten sind entscheidend dafür, ob Chancen oder Risiken eines Stadtentwicklungsfonds in den Vordergrund gestellt werden. Dies entscheidet mit über die erfolgreiche Implementierung.

Spätestens seit der europäischen Finanzkrise 2008 und der anschließenden Wirtschaftskrise in einigen europäischen Staaten ist deutlich geworden, dass es sich bei der Europäischen Union keineswegs um einen Raum mit einheitlichen wirtschaftlichen Voraussetzungen handelt. Ein Finanzierungsinstrument wie ein Stadtentwicklungsfonds trifft also je nach Mitgliedsstaat auf sehr unterschiedliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Traditionen. Unterschiedliche Rahmenbedingungen können auf der einen Seite ein solches Instrument mehr oder weniger notwendig machen. Auf der anderen Seite können Traditionen zu einer vorherrschenden positiven oder skeptischen Einstellung gegenüber neuartigen Finanzierungsinstrumenten führen. Das führt zu den Fragen:

- > Welche wirtschaftlichen und stadtpolitischen Chancen werden durch eine mögliche Einführung eines Stadtentwicklungsfonds gesehen?
- > Welche Vorbehalte beherrschen das Meinungsbild bei den beteiligten Akteuren gegenüber einem neuen Finanzierungsinstrument wie den Stadtentwicklungsfonds?
- > Welchen Einfluss hat das Meinungsbild der unterschiedlichen beteiligten Akteure auf die Implementierung von Stadtentwicklungsfonds?

These 3: Die Ansprüche und das Verhalten einzelner Akteure innerhalb der Governance-Strukturen entscheiden darüber, ob ein Stadtentwicklungsfonds als integriertes Instrument der Stadtentwicklung angesehen werden kann.

Während es bei den ersten beiden Thesen vor allem um die Einführung von Stadtentwicklungsfonds geht, bleibt für die bereits eingerichteten Stadtentwicklungsfonds die Frage offen:

- > Werden die implementierten Stadtentwicklungsfonds ihrem Anspruch als Instrument integrierter Stadtentwicklung gerecht?

Hierfür muss ein Blick auf die Governance-Struktur der eingerichteten Stadtentwicklungsfonds geworfen werden. Die Formulierungen der JESSICA-Initiative und der EFRE-Förderkonditionen lassen den umsetzenden Institutionen gewisse Freiräume bei der Ausgestaltung der Governance eines Stadtentwicklungsfonds. Dies betrifft sowohl die Einbindung unterschiedlicher politischer Ebenen und nichtstaatlicher Akteure als auch die Festlegung von Investitionsstrategien. Die zunächst zu beantwortenden Fragen lauten also:

- > Welche Steuerungsformen sind in der Governance-Struktur des Stadtentwicklungsfonds angelegt?

- > Mit welchen Themen werden Stadtentwicklungsfonds belegt? Welche Projekte werden finanziert?

2 FRED und ED in Den Haag

Den Haag ist mit ca. 500.000 Einwohnern die drittgrößte Stadt der Niederlande und Sitz des niederländischen Parlaments, der Regierung und des niederländischen Königs. Über diese nationale Bedeutung hinaus ist Den Haag weltweit durch den Sitz des Internationalen Gerichtshofs bekannt. Die ansässigen nationalen und internationalen Institutionen führen zu einer starken Konzentration auf den Dienstleistungssektor. Stadträumlich wird dies in der Silhouette der Stadt sichtbar, die seit den 1990er Jahren durch das neue Stadtzentrum westlich des Hauptbahnhofs geprägt wird. Dort entstehen aufgrund der hohen Nachfrage immer neue Bürohochhäuser.

Seit 2013 bestehen in Den Haag zwei thematisch ausgerichtete Stadtentwicklungsfonds (Gemeente Den Haag 2012):

- > FRED (Fonds Ruimten en Economie Den Haag): Fonds für öffentlichen Raum und Wirtschaft mit einem Fokus auf der Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen mit einem Fondsvolumen von 4,8 Mio. €
- > ED (Energiefonds Den Haag): Fonds für Energieeffizienz mit Fokus auf Gewerbe- und Industriegebäude mit einem Fondsvolumen von 4 Mio. €

Als Dachkonstruktion besteht ein thematisch offener Holding-Fonds, der das Kapital für die beiden Stadtentwicklungsfonds zur Verfügung stellt. Alle drei Fonds wurden im Rahmen der JESSICA-Initiative implementiert.

2.1 Politisch-administrative Einbettung

Die aufgrund ihrer dichten Besiedlung als Randstad (dt.: Randstadt) bezeichnete Region im Westen der Niederlande bildet auf europäischer Ebene die NUTS 1 Region West-Niederlande. Sie beinhaltet neben den vier größten Städten der Niederlande (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht) die vier Provinzen Nord-Holland, Süd-Holland, Flevoland und Utrecht. Auf dieser statistischen Ebene ist die Verwaltung der Mittel aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) angesiedelt. Da es in den Niederlanden auf dieser Ebene jedoch keine administrativen Institutionen gibt, wurde die Verwaltung der EFRE-Mittel der Stadt Rotterdam aufgetragen. Gemeinsam mit den anderen drei großen Städten und den Provinzen der Region wurde das EFRE-Programm „Kansen voor West“ (dt.: Chancen für den Westen) ins Leben gerufen. Die darin zusammengeschlossenen Stadt- und Provinzregierungen bezeichnen sich selbst als G4P4 (4 Gemeenten, 4 Provincies). „Kansen voor West“ bezeichnet also den Namen des operationellen Programms für die jeweilige EFRE-Förderperiode, welches gemeinsam von den beteiligten Städten und Regionen beschlossen wird (G4P4 2006).

Die Umsetzung des Programms obliegt jedoch nicht der Stadt Rotterdam als formal zuständige Verwaltungsbehörde (in den Niederlanden unter der englischen Bezeichnung Managing Authority), sondern den einzelnen Städten. Dieses Prinzip, von dem jedoch nur die größten Städte betroffen sind, wird vor Ort als Sub-Delegation bezeichnet. Die Stadt Den Haag ist somit für die Umsetzung des EFRE-Programms selbst zuständig und kann über die ihr zugeteilten Mittel selbstständig entscheiden (Abbildung 1). Innerhalb der Stadt Den Haag ist die Verwaltung der EFRE-Mittel direkt der Stadtregierung² unterstellt und nicht an ein bestimmtes Amt geknüpft (vgl. Interview G1).

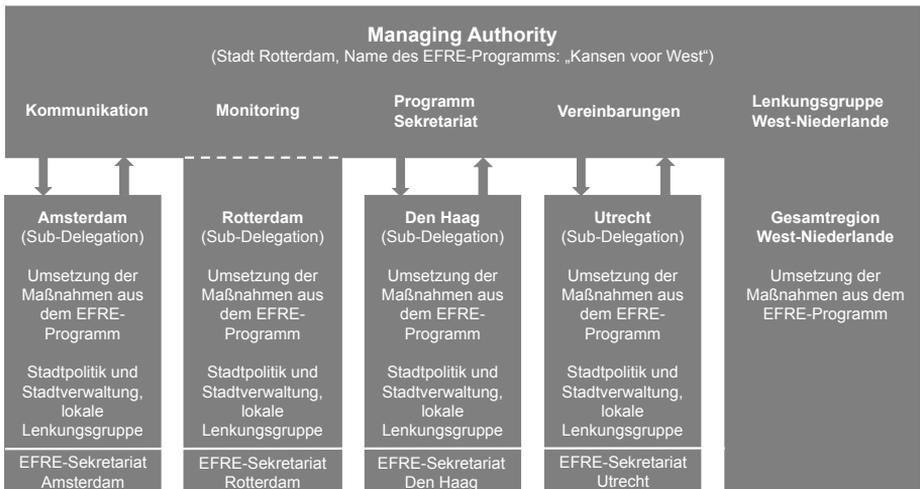


Abb. 1: Politisch-administrative Einbettung der Gemeinde Den Haag in das EFRE-Programm „Kansen voor West“ / Quelle: eigene Darstellung, nach G4P4 2006: 51

Die Den Haager Stadtentwicklungsfonds haben eine zweistufige Struktur mit einem thematisch offenen Holding-Fonds und zwei darunter angesiedelten thematisch orientierten Stadtentwicklungsfonds. Mit Bezug auf die Verknüpfung unterschiedlicher politischer Handlungsfelder kann diese Struktur durchaus als integriert bezeichnet werden. Zwar schließen die einzelnen Stadtentwicklungsfonds (FRED und ED) bestimmte Stadtentwicklungsprojekte thematisch aus, durch Neugründungen von Fonds kann das Instrument aber genau da eingesetzt werden, wo sich Handlungsbedarf ergibt. Tut sich ein neues integriertes Handlungsfeld auf und wird dort eine Finanzierungslücke festgestellt, kann innerhalb weniger Monate ein neues Finanzierungsinstrument eingerichtet werden, wie es aktuell beispielsweise für die energetische Sanierung von Wohnungen angedacht ist.

2 Die Stadtregierung setzt sich aus dem Bürgermeister und anderen gewählten Mitgliedern des Stadtrats zusammen, die jeweils einen Arbeitsbereich der Verwaltung zugeordnet haben (ähnlich dem Verwaltungsvorstand oder der Dezernentenkonferenz in deutschen Städten).

Sind auch die einzelnen Fonds thematisch fokussiert, so können doch die offene und vor Ort gestaltbare Struktur sowie die flexible Handhabung dieses Instruments als Beitrag zu einer integrierten Stadtentwicklungsförderung angesehen werden.

2.2 Wirtschaftliche Chancen und Vorbehalte

Mit dem Start des JESSICA-Programms der Europäischen Kommission wurde auch in den Niederlanden eine Machbarkeitsstudie zur Implementierung von Stadtentwicklungsfonds durchgeführt, die zunächst zu einem negativen Ergebnis kam. Mit der Finanzkrise 2008 veränderten sich jedoch zwei wesentliche Rahmenbedingungen, welche die Finanzierungsmöglichkeiten für Stadtentwicklungsprojekte in Den Haag deutlich veränderten:

- 1 Die finanziellen Spielräume der niederländischen Gemeinden wurden insbesondere mit Blick auf den Bereich Stadtentwicklung deutlich knapper. Besonders die Finanzierung von Stadtentwicklungsaufgaben ist in den Niederlanden in besonderem Maße von Einnahmen aus städtischen Grundstücksverkäufen abhängig. In Den Haag und anderen niederländischen Städten waren diese vor der Finanzkrise so hoch, dass weitreichende Zuschüsse gezahlt werden konnten. Als Folge der Finanzkrise destabilisierte sich der städtische Grundstücksmarkt, und die städtischen Einnahmen aus dieser Quelle brachen zusammen. Auf städtische Unterstützung angewiesene Projekte konnten teilweise nicht mehr realisiert werden. Die anhaltende Nachfrage nach Kapital für Stadtentwicklungsprojekte führte dazu, dass der politische Wille geweckt wurde, neue Wege zur Unterstützung von Investitionen einzuschlagen. Stadtentwicklungsfonds wurden hier als Möglichkeit gesehen, das verbleibende Geld mit einem größtmöglichen Effekt einzusetzen, da vorhandenes Kapital durch die revolvierende Art des Fonds mehrfach eingesetzt werden kann (vgl. Interviews G1 und G2).
- 2 Auch das Angebot von Banken zur Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten wurde im Zuge der Finanzkrise geringer. Die Banken zogen sich aufgrund fallender Grundstückspreise aus riskanter gewordenen Immobilieninvestitionen zurück und wurden in ihrer gesamten Geschäftsausrichtung risikoaverser (vgl. Interviews G1 und G2).

Beide Effekte führten dazu, dass sich in den Niederlanden eine Finanzierungslücke für Stadtentwicklungsprojekte auftat, die es bis dahin nicht gegeben hatte (Abbildung 2). Dies wurde durch eine zweite Machbarkeitsstudie im Rahmen der JESSICA-Initiative bestätigt und bildet das Investitionsziel der Stadtentwicklungsfonds in Den Haag (van Ginkel/Holt/Koppert 2010: 26 f.).

Doch auch nach der Finanzkrise ist der wirtschaftliche Handlungsbedarf für einen Stadtentwicklungsfonds eng gefasst. Aber genau darin sehen die Akteure vor Ort den Vorteil dieses Instruments zumindest in dem Fall, in dem es die Möglichkeit gibt, Stadtentwicklungsfonds auf lokaler Ebene genau für diese spezifischen Finanzie-

run gslücken zu konzipieren. Hier wirkt also die politisch-administrative Einbettung der Stadtentwicklungsfonds dahingehend, dass wirtschaftliche Chancen erkannt und durch das Instrument auch ausgenutzt werden können.

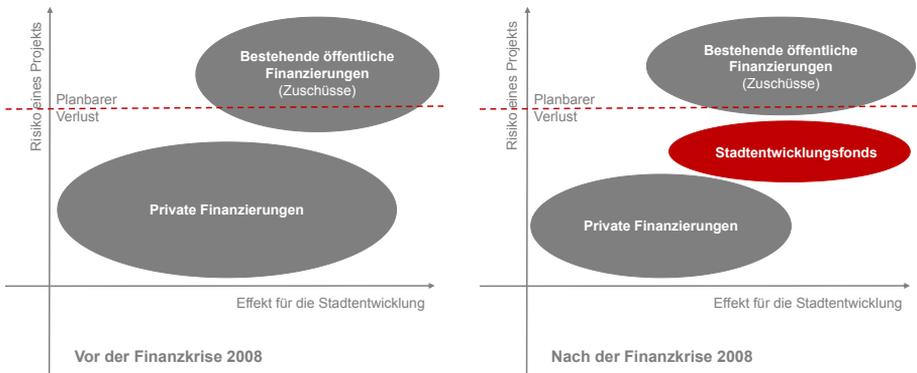


Abb. 2: Veränderte Rahmenbedingungen für die Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten in Den Haag nach der Finanzkrise / Quelle: eigene Darstellung, verändert nach Europäische Kommission/EIB (2013)

Auch das im Vergleich zu anderen städtischen Ausgaben geringe Fondsvolumen von 8,8 Mio. € ist laut Aussage der handelnden Personen vor Ort ein Grund für die erfolgreiche Etablierung dieser Governance-Struktur (vgl. Interview G1). Es gibt innerhalb der entwickelten Struktur nur wenige Personen, die ihren Einfluss geltend machen könnten und auf diese Weise Prozesse behindern könnten. Nach wie vor würde es zwar in der Politik Stimmen geben, die nach wie vor die Zuschussförderung als Hauptinstrument der Stadtentwicklungspolitik sehen würden, aber auch in der Politik würde es eine Mehrheit geben, welche bereits darauf drängen würde, mehr Geld insbesondere für den Fonds für Energieeffizienz (ED) bereitzustellen.

Insgesamt wurde in den Gesprächen mit den bei der Implementierung beteiligten Akteuren deutlich, dass auch über ihre Aufgabenbereiche hinaus die Chancen dieses neuen Instruments höher gewichtet werden als die bestehenden Vorbehalte. Treiber für den Einstellungswandel waren die veränderten wirtschaftlichen Voraussetzungen nach dem Einsetzen der Finanzkrise 2008 (vgl. Interviews G1 und G2).

2.3 Akteure und Governance-Strukturen

Den Haag nimmt innerhalb der EFRE-Förderstrukturen eine andere Position ein, als dies beispielsweise in der stärker föderal geprägten Struktur der Bundesrepublik für die Städte in Deutschland der Fall ist, wo die Bundesländer die zentrale Rolle bei der Ausarbeitung der operationellen Programme einnehmen.

Zeitgleich mit dem Fonds in Den Haag wurde auch in Rotterdam ein JESSICA-Stadtentwicklungsfonds ins Leben gerufen. In diesem Zusammenhang wurde deutlich, dass die beiden Städte auf Augenhöhe kooperieren konnten, obwohl die Stadt Rotterdam formell als zuständige Managing Authority fungiert. Diese Rolle wird von der Gemeinde Rotterdam jedoch nicht als eine politische Position verstanden, sondern als eine rein formale und juristische. Weder drängte die Managing Authority in Rotterdam die Akteure in Den Haag zur Einführung eines Stadtentwicklungsfonds, noch behinderte sie deren Bestrebungen. Vielmehr kooperierten die beiden Verwaltungen bei der Erarbeitung in der Phase der Implementierung der Stadtentwicklungsfonds und konnten auf diese Weise gewisse Vorteile aus der Zusammenarbeit ziehen (z. B. die Klärung von Rechtsfragen), wodurch am Ende auch Kosten gespart wurden. In der Entscheidung zur Einführung eines Fonds und in der Umsetzungsphase spielt die Managing Authority aus Rotterdam jedoch keine Rolle (vgl. Interview G1 und G2).

Entscheidender öffentlicher Akteur in der Governance der Stadtentwicklungsfonds ist dementsprechend die Stadt Den Haag in der Rolle der Programme Authority. Sie gründete den Holding-Fonds als Stiftung und finanzierte 50 % der Kapitaleinlage aus dem kommunalen Haushalt. Die restlichen 50 % werden im Rahmen des EFRE-Programms durch die Europäische Investitionsbank (EIB) bereitgestellt. Zwar wurden in Den Haag Versuche unternommen, auch private Kapitalgeber als Gesellschafter in den Holding-Fonds oder einen der beiden Stadtentwicklungsfonds einzubeziehen, dies scheiterte jedoch an den Mitwirkungsansprüchen der potenziellen Investoren. Bei diesen handelte es sich vornehmlich um Unternehmen, die zugleich von den Investitionen des Fonds profitieren und deshalb über die Verwendung des Fondskapitals (im Rahmen der Investitionsstrategie oder einer Fondsaufsicht) mitentscheiden wollten. Der Wunsch sei es zwar, langfristig privates Kapital einzubinden, welches keine projektbezogenen Investitionsabsichten mit dem Fonds verfolgt, dies habe aber zunächst nicht die oberste Priorität (vgl. Interview G1 und G2).

Die Investitionsstrategie der beiden Stadtentwicklungsfonds FRED und ED orientiert sich an dem städtischen integrierten Handlungskonzept und wurde durch den Stadtrat beschlossen (Gemeente Den Haag 2012). Darüber hinaus wählte die Stadt Den Haag den Fondsmanager aus, der in einer öffentlichen Ausschreibung ermittelt wurde und gemeinsam mit dem Holding-Fonds die beiden Stadtentwicklungsfonds gründete.

Die Suche nach einem geeigneten Fondsmanager gestaltete sich dabei als Herausforderung. Für viele Banken sei die Gesamtsumme von 8,8 Mio. € im Vergleich zu dem hohen erforderlichen Aufwand, der für die Einarbeitung in ein solch neues und noch nicht erprobtes Instrument notwendig sei, zu gering gewesen. Auf der anderen Seite wurde dieses Hemmnis infolge der Finanzkrise durchaus gesenkt. Die Banken hätten durchaus ein Interesse daran gehabt, ihr Kerngeschäft abseits der Hochrisikogeschäfte zu stärken, und da könnten Stadtentwicklungsfonds ein interessantes Betätigungsfeld sein. Für die Bank, die schlussendlich das Fondsmanagement übernahm (Stimuleringfonds Volkshuisvesting, SVn), spielte zudem auch die langjährige Erfahrung in der Zusammenarbeit mit Städten und Gemeinden bei der Entscheidung eine wichtige Rolle, sich als Fondsmanager zu engagieren (vgl. Interview G1 und G2).

Der Fondsmanager entscheidet in der Governance-Struktur der Den Haager Stadtentwicklungsfonds (Abbildung 3) über die Finanzierung von Projekten. Diese können sich direkt an den Fondsmanager wenden, werden in der Praxis jedoch meist über Personen in der Stadtverwaltung vermittelt. Der Fondsmanager ist in seiner Entscheidung weder durch die Stadt als Auftraggeber noch durch das beratende Gremium (Advisory Board) gebunden. Das Advisory Board (bestehend aus Mitgliedern der Stadtregierung) berät den Fondsmanager zwar bei der Auswahl der Projekte, ein Veto oder einen Anspruch auf Finanzierung eines Projekts hat es aber nicht. Die Einhaltung der Investitionsstrategie ist eine der eigenverantwortlichen Kernaufgaben des Fondsmanagers. Damit verbindet sich auch die Aufgabe, im Gesamtportfolio eine (schwache) positive Rendite zu erwirtschaften. Um diese positive Rendite mit einer gewissen Sicherheit zu erreichen, ist es ihm möglich, riskante und weniger riskante Projekte zu mischen und so unterschiedlich geartete Stadtentwicklungsprojekte zu unterstützen. Darin wird von den befragten Akteuren auch der Vorteil gegenüber einer klassischen Zuschussförderung gesehen. Durch ein Instrument wie einen Stadtentwicklungsfonds könnten rentierliche, schwachrentierliche und teilrentierliche Projekte nebeneinander gefördert werden und sich gegenseitig tragen. Dennoch gebe es auch für ihn Projekte, die er nicht in sein Portfolio aufnehmen könne, weil sie zu riskant seien oder der Antragsteller nicht vertrauenswürdig sei.

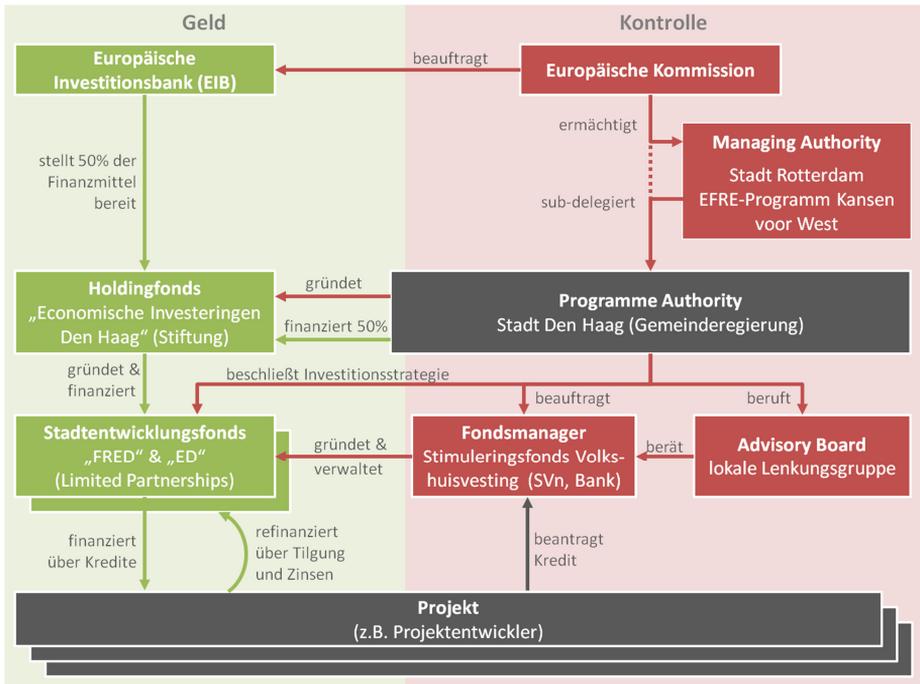


Abb. 3: Governance-Struktur der Stadtentwicklungsfonds in Den Haag / Quelle: eigene Darstellung

In Abbildung 3 ist die Governance-Struktur der beiden Stadtentwicklungsfonds in Den Haag dargestellt. Innerhalb der Struktur ist der Einfluss zwischen den Akteuren klar verteilt. Die Entscheidung über die Einführung eines Stadtentwicklungsfonds hat die Managing Authority in Rotterdam der Stadt Den Haag übertragen. Letztere gibt über die Investitionsstrategie die thematische Ausrichtung der Fonds vor. Die letztliche Entscheidung über eine Investition liegt jedoch allein beim privaten Fondsmanager. Mit dieser Arbeitsteilung stimmt die Governance der beiden Stadtentwicklungsfonds mit den Überlegungen der JESSICA-Initiative überein und entspricht den dort formulierten Anforderungen an ein integriertes Förderinstrument für Stadtentwicklungsaufgaben.

2.4 Zwischenfazit

Die Stadtentwicklungsfonds in Den Haag gelten innerhalb der JESSICA-Initiative als Best-Practice-Beispiel. Anhand der drei Forschungsthesen konnte gezeigt werden, dass die Konstruktion der Stadtentwicklungsfonds durch spezifische politisch-administrative und wirtschaftliche Rahmenbedingungen begünstigt wurde.

- > These 1: Die Tatsache, dass die Stadt Den Haag selbstständig für die Verwaltung der EFRE-Mittel zuständig ist, ermöglichte es, Stadtentwicklungsfonds zu entwickeln, die passgenau auf die lokalen Herausforderungen abgestimmt sind. Die Konstruktion über einen thematisch offenen Holding-Fonds ermöglicht es, bei Bedarf neue Fonds aufzusetzen und so das Instrument Stadtentwicklungsfonds in unterschiedlichen politischen Handlungsfeldern integriert einsetzen zu können.
- > These 2: Die europäische Finanzkrise 2008 führte in den Niederlanden zu einer verschlechterten Kapitalversorgung von Stadtentwicklungsprojekten. Dadurch ergab sich für Stadtentwicklungsfonds eine Lücke zur Finanzierung von Projekten, die zuvor von öffentlichen oder privaten Finanzierungsangeboten abgedeckt war. Die Chance, diese Lücke durch Stadtentwicklungsfonds zumindest teilweise schließen zu können, wurde in Den Haag erkannt. Durch das geringe Kapitalvolumen der Fonds konnten bestehende Vorbehalte gegen die Verwendung von Fördermitteln als Fonds (anstatt als Zuschüsse) überwunden werden.
- > These 3: Die Governance-Struktur der Stadtentwicklungsfonds hält sich weitestgehend an die Konzeption der JESSICA-Initiative und berücksichtigt dementsprechend auch die Integration privater Akteure in der Steuerung des Instruments. Hier ist die Position des Fondsmanagers herauszuheben, welcher eigenständig über die Finanzierung der Projekte entscheidet. Es ist jedoch auch in Den Haag bisher nicht gelungen, private Investoren als Anleger der Stadtentwicklungsfonds zu gewinnen.

3 The North West Evergreen Fund in Manchester

Die Stadtregion Greater Manchester bildet mit ca. 2,5 Mio. Einwohnern nach London die zweitgrößte Agglomeration in England und dem Vereinigten Königreich. Sie ist zugleich eine eigene Verwaltungseinheit, der 10 Kommunen angehören.

Seit Anfang des 19. Jahrhundert war Manchester stark durch industrielle Produktion geprägt. Auch nach Jahrzehnten des Strukturwandels spiegelt sich diese Geschichte noch heute im Stadtbild und in der Stadtgesellschaft wider. Die Überführung der ehemals industriell genutzten Gebäude und Flächen in Arbeitsstätten für neue Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor ist weiterhin die größte Herausforderung für die Stadtentwicklung.

Seit 2011 existiert für Manchester ein Stadtentwicklungsfonds mit dem Namen „The North West Evergreen Fund“ (in der Folge kurz: Evergreen Fund), der über die Stadt hinaus regional tätig ist. Sein Aufgabenbereich umfasst entsprechend den lokalen Herausforderungen die Finanzierung von Gewerbe- und Infrastrukturprojekten zur Förderung der lokalen Wirtschaft (Manchester City Council/Greater Manchester Pension Fund/CB Richard Ellis 2010, vgl. Interview G5).

3.1 Politisch-administrative Einbettung

Anders als in den dezentral organisierten Niederlanden, in denen die Gemeinden mit umfangreichen Entscheidungsfunktionen ausgestattet sind, sind die politisch-administrativen Rahmenbedingungen im Vereinigten Königreich durch einen stark ausgeprägten Zentralismus gekennzeichnet. Dies betrifft auch das Politikfeld der Stadtentwicklung und Stadtplanung (vgl. Newman/Thornley 1996: 42 ff.).

Die Zuständigkeit für die Verteilung der Mittel aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) hat sich in England im Jahr 2011 grundsätzlich verändert. Zuvor waren Regionale Entwicklungsagenturen (engl. Development Agencies) für die Aufstellung regionaler operationeller Programme zuständig. Dies betraf auch die Förderperiode 2007 – 2013, in welcher der Evergreen Fund eingerichtet wurde. Das Gebiet, für das die staatliche Entwicklungsagentur NWDA (North West Development Agency) zuständig war, umfasste neben Greater Manchester (Kommunalverband der Stadt Manchester und neun weiterer Städte und Gemeinden) auch die Stadt Liverpool samt ihrem Umland (Merseyside) und die ländlich geprägte Region Cumbria. Die NWDA war bis 2011 für diese Region als Managing Authority zuständig. Für die Implementierung eines Stadtentwicklungsfonds kam unter diesen Umständen in erster Linie die regionale Ebene infrage. Diese regionale Ebene umfasste den Handlungsraum der ehemaligen NWDA mit Ausnahme der Region Merseyside, inklusive der Stadt Liverpool (Manchester City Council/Greater Manchester Pension Fund/CB Richard Ellis 2010, vgl. Interview G5).

Im Jahr 2011 wurden die regionalen Entwicklungsagenturen aufgelöst und in eine der Londoner Zentralregierung unterstellte Behörde überführt, das Department for Communities and Local Government (DCLG). Seit 2011 hat sie auch die Rolle als Managing Authority für den Evergreen Fund im Nordwesten Englands übernommen, der noch Teil des Förderprogramms der NWDA ist. Für die neue Förderperiode 2014 – 2020 hat das DGCL das operationelle EFRE-Programm für ganz England formuliert (DGLC 2014).

Die politisch-administrative Einbettung der Stadt Manchester zur Einrichtung eines Stadtentwicklungsfonds kann also keinesfalls als ideal bezeichnet werden. Es waren weitreichende Kompromisse mit der Managing Authority notwendig (z. B. die regionale Ausrichtung), um dieses Instrument überhaupt für die Stadt verfügbar zu machen. Die etablierte Governance-Struktur repräsentiert insofern auch den Versuch, allen beteiligten öffentlichen Akteuren gerecht zu werden und gleichzeitig einen zielgerichteten Einsatz auf lokaler Ebene zu ermöglichen.

3.2 Wirtschaftliche Chancen und Vorbehalte

Bereits mit der EFRE-Förderperiode 2007 – 2013 wurden JESSICA-Stadtentwicklungsfonds in das operationelle Programm der damaligen Managing Authority (NWDA) aufgenommen. Der Grund hierfür sei vor allem die Aussicht darauf gewesen, dass sich die eingesetzten Fördergelder durch dieses Instrument „recyclen“ lassen und nach einmaligem revolvierendem Einsatz nicht mehr an die Regularien der EU gebunden seien. Damals war jedoch noch nicht klar, ob es tatsächlich eine Finanzierungslücke für Stadtentwicklungsprojekte gibt, die ein solches Finanzierungsinstrument füllen könnte. Dies änderte sich jedoch mit der europäischen Finanzkrise 2008 (vgl. Interview G5 und G6). In ganz Großbritannien änderten sich infolge der Finanzkrise die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Der Nordwesten Englands gehörte dabei jedoch, vor allem mit Blick auf die Immobilienmärkte, zu den am stärksten betroffenen Regionen (Parkinson/Ball/Blake et al. 2009: 76). In Manchester zogen sich die Banken aus der Immobilienfinanzierung zurück, obwohl weiterhin Bedarf nach Investitionen bestand.

Plötzlich bestand eine Finanzierungslücke, die zuvor nicht gegeben war und die ein Stadtentwicklungsfonds zumindest teilweise schließen konnte. Die Finanzkrise trug dazu bei, die zunächst als sinnvoll erkannte, aber nicht weiter verfolgte Idee zur Etablierung von Stadtentwicklungsfonds in die Realisierung zu treiben. So wurde die Einführung dieses Instruments von der Politik als Reaktion auf die Finanzkrise genutzt. Dieser Umstand ermöglichte es den Befürwortern des Instruments, es gegenüber vorhandenen Vorbehalten bei der Managing Authority durchzusetzen. Die NWDA hatte vor der Finanzkrise Bedenken, das Instrument einzusetzen, da dies mit einem hohen organisatorischen Aufwand verbunden gewesen wäre und von europäischer Seite noch keine Rechtssicherheit gegeben war. Abgesehen von diesen förderrechtlichen Bedenken besteht in Großbritannien eine sehr aufgeschlossene Haltung gegenüber (auch öffentlich organisierten) Finanzinstrumenten wie einem Stadtentwicklungsfonds. Während in den Gesprächen mit den beteiligten Personen in den Niederlanden

immer wieder das Neuartige dieses Instruments betont wurde, klang etwas Ähnliches in den Interviews mit den Gesprächspartnern in Großbritannien nicht durch (vgl. Interview G4, G5 und G6).

Die größere Offenheit gegenüber Finanzinstrumenten und entsprechende Rahmenbedingungen durch die einsetzende Finanzkrise 2008 ermöglichten in Manchester die Einführung eines JESSICA-Fonds trotz der schwierigeren administrativen Bedingungen.

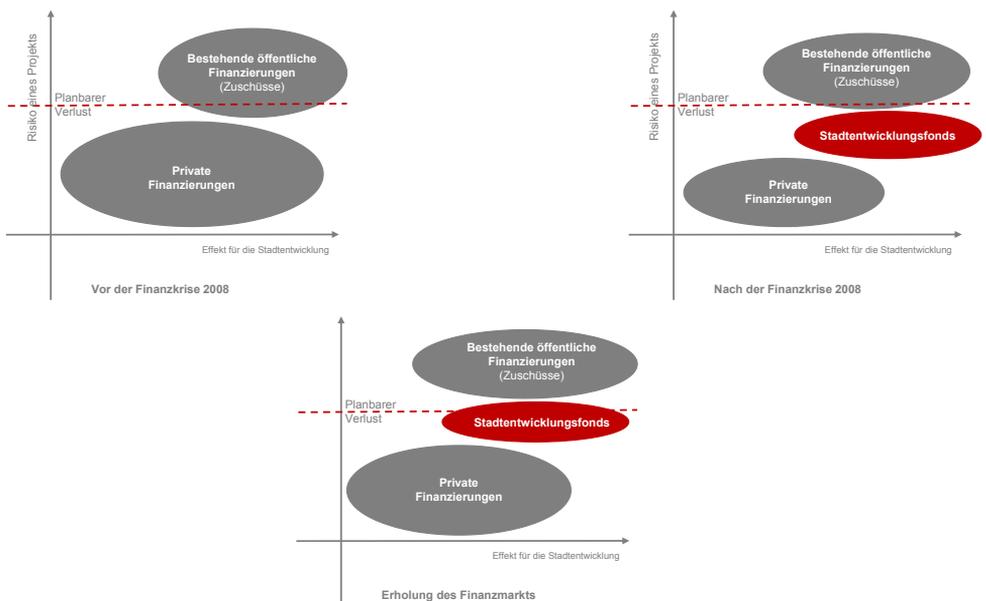


Abb. 4: Veränderte Rahmenbedingungen für die Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten in Manchester nach der Finanzkrise und deren Ende / Quelle: eigene Darstellung, verändert nach Europäische Kommission/EIB (2013)

Nach der Realisierung des Stadtentwicklungsfonds hat die relativ schnelle Erholung der Kapitalmärkte zu einer veränderten Einbettung des Fonds in die Finanzierungslandschaft für Stadtentwicklungsprojekte geführt. Die Geschäftsbanken übernehmen wieder die „normalen“ Finanzierungen und der Stadtentwicklungsfonds konzentriert sich auf die nun kleiner gewordene Finanzierungslücke mit risikoreicheren Investitionen. Dabei wird bewusst das Risiko eingegangen, Geld aus dem Fonds zu verlieren. Alle Beteiligten sehen darin aber nur bedingt ein Problem, vielmehr wird die Chance betont, im Vergleich zur Zuschussförderung einen Teil zurückzuerhalten (vgl. Interview G4, G5 und G6). In einer langfristigen Perspektive würde der Fonds auf diese Weise also sein revolvierendes Element verlieren bzw. mit neuem Kapital versorgt werden müssen. Dies sei derzeit jedoch noch nicht absehbar, da alle ausgegebenen Darlehen an den Fonds zurückgezahlt werden. Erst wenn die Rückzahlung erfolgt sei, könne

man von neuem überlegen, in welche Projekte man dieses Geld reinvestiere. Der Fonds sei dann nicht mehr an die restriktiven Vorgaben der EFRE-Regularien und des operationellen Programms gebunden (vgl. Interview G5 und G6). Neue Möglichkeiten stehen dem Fonds dann zur Verfügung.

Die Investmentstrategie des Fonds würde sich nach einem ersten Investitionsdurchlauf aufweiten und in der Folge ein weiteres Themenspektrum abdecken. Der erste Investitionsdurchlauf verfolgt somit in erster Linie das Ziel, die Geldmittel der EU von den damit verbundenen Restriktionen freizumachen. Die Beteiligten sehen die Nutzung des Evergreen Funds nicht primär in einem Vorteil für das zu finanzierende Projekt, sondern in der Möglichkeit, zu einem späteren Zeitpunkt erneut von den Geldmitteln zu profitieren (vgl. Interview G4, G5 und G6). Für einen lokal verankerten Investor, der auf den Stadtentwicklungsfonds zurückgreift, besteht der Vorteil nicht in der Finanzierung – diese würde in den untersuchten Fällen auch anderweitig zustande kommen. Die Nutzung des Evergreen Funds wird mehr als Unterstützung der Stadtverwaltung gesehen, damit diese die an den Fonds zurückgezahlten Mittel erneut und frei von Restriktionen in der Stadt investieren kann. Durch diese Reinvestition der Mittel innerhalb der Region Greater Manchester kann der lokale Investor hoffen, sowohl indirekt (durch eine Stärkung der lokalen Ökonomie) als auch direkt (durch die Vergabe von öffentlichen Bauprojekten oder Förderungen) zu profitieren (vgl. Interview G4).

Die Motivation der Projektentwickler und die Absichten der öffentlichen Akteure sind verständlich, allerdings mit Sicherheit nicht im Sinne der JESSICA-Initiative. Ganz offensichtlich steht nicht der revolvierende Einsatz der EFRE-Mittel im Mittelpunkt des Interesses, sondern die damit verbundene Umwandlung dieser Geldmittel in restriktionsfreies Investitionskapital.

Dies zeigt, dass der Stadtentwicklungsfonds in seiner jetzigen Form und unter den jetzigen Voraussetzungen nicht so flexibel angewendet werden kann, wie es die lokalen Bedürfnisse erfordern würden. Die Probleme resultieren zum einen aus den europäischen Restriktionen im Umgang mit EFRE-Mitteln und zum anderen aus der regionalen Ausrichtung und der administrativ-politischen Einbettung.

3.3 Akteure und Governance-Strukturen

Abbildung 5 stellt die Governance-Struktur des Evergreen Funds in einem Schaubild dar. Der Evergreen Stadtentwicklungsfonds ist als General Partnership Limited organisiert und ist die zentrale Instanz in der Governance-Struktur. Auf dieser Ebene befindet sich das Aufsichtsgremium (Advisory Board) des Fonds, das über die Finanzierung von Projekten aus dem Fondskapital entscheidet. Im Advisory Board sind jeweils über zwei Repräsentanten die öffentlichen Gebietskörperschaften Greater Manchester, Cheshire, Lancashire und Cumbria sowie die Fondsmanager vertreten. Gegründet wurde der Stadtentwicklungsfonds von einer Limited Partnership, einem Zusammenschluss von 17 kleineren Gebietskörperschaften, unter anderem der Stadt Manchester. Diese Limited Partnership hat jedoch lediglich eine juristische Aufgabe und ist nicht weiter in die Governance eingebunden (vgl. Interview G5).

Das Kapital für die Finanzierungen erhält der Evergreen Fund von einem Holding-Fonds (North West Urban Investment Fund), in dem die Europäische Investitionsbank und die britische Zentralregierung jeweils 50 Mio. £ an Kapital eingebracht haben (etwa 64 Mio. €, Stand 20.12.2014). Das Kapital der Zentralregierung besteht jedoch nicht aus einer Geldanlage, sondern aus Grundstückswerten, die dem Fondskapital angerechnet werden, jedoch nicht zur Finanzierung zur Verfügung stehen. Es dient zunächst nur dazu, die durch die EFRE-Regularien geforderte Mindestbeteiligung von 50 % durch einen weiteren Akteur zu garantieren. Diese Mindestbeteiligung wird auf Projektebene durch das Projekt selbst geleistet (z. B. vorhandene Grundstücke, Eigenkapital des Projektentwicklers, Bankkredite, andere öffentliche Finanzierungen). Der Gegenwert der eingebrachten Kapitalsumme fließt in der Folge aus dem Holding-Fonds zurück an die Britische Regierung (Manchester City Council/Greater Manchester Pension Fund/CB Richard Ellis 2010, vgl. Interview G5 und G6).

Auch wenn diese Konstruktion kompliziert erscheint zeigt sie doch einen hohen Grad der Integration unterschiedlicher politischer Ebenen. Sowohl nationale wie auch regionale und kommunale Akteure sind mit unterschiedlichen Aufgaben an der Governance beteiligt. Entscheidend sind jedoch die Vertreter der großräumigen Verwaltungseinheiten (Greater Manchester usw.) im Advisory Board des Fonds.

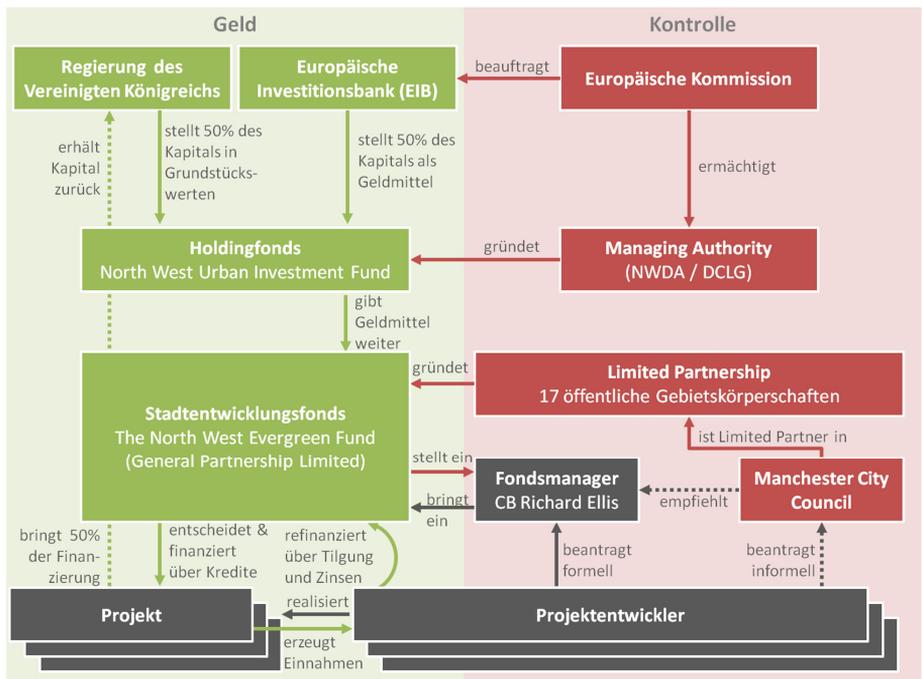


Abb. 5: Governance-Struktur der Stadtentwicklungsfonds in Manchester / Quelle: eigene Darstellung

Die damalige Managing Authority NWDA war maßgeblich an der Gründung des Holding-Fonds beteiligt. Dieser übernimmt die Funktion der Weiterreichung des Fondskapitals an den Evergreen Fund und einen weiteren Stadtentwicklungsfonds in der Nachbarregion Merseyside (Chrysalis Fund). Der Holding-Fonds ist im Gegensatz zu dem in Den Haag zunächst nicht thematisch offen, sondern an das operationelle Programm für die EFRE-Förderung gebunden. An diesem orientiert sich auch die Investitionsstrategie des Stadtentwicklungsfonds (Manchester City Council/Greater Manchester Pension Fund/CB Richard Ellis 2010).

Die Investitionsstrategie bietet die Handlungsgrundlage für den Fondsmanager, der von dem Stadtentwicklungsfonds eingestellt werden muss, um eine Bankenlizenz zu erhalten. Der Fondsmanager prüft die eingehenden Projektanträge und entscheidet, welche in das Aufsichtsgremium des Stadtentwicklungsfonds gelangen. Der private Fondsmanager hat insofern die Rolle eines Prüfers. Die endgültige Investitionsentscheidung treffen dagegen öffentliche Akteure und der Fondsmanager gemeinsam im Advisory Board (Manchester City Council/Greater Manchester Pension Fund/CB Richard Ellis 2010, vgl. Interview G5 und G6). Somit wurde, was die Autonomie des Fondsmanagers betrifft, für den Evergreen Fonds ein Mittelweg gewählt, der in den Beschreibungen der JESSICA-Initiative offengelassen wurde.

Um die Arbeit des Fonds zu optimieren, insbesondere den Antragsprozess zu beschleunigen und stadtentwicklungspolitisch gewollte Projekte zu unterstützen, wurde in der Verwaltung von Manchester parallel zum Fondsmanager ein Investment-Team aus ausgebildeten Unternehmensberatern und Finanzexperten zusammengestellt. Dieses Team unterstützt die Projektentwickler bei der Erstellung von Businessplänen und forciert neue Projekte für den Fonds. Das Team hat zwar formell keine Steuerungsaufgabe innerhalb der Fonds-Governance, trägt aber in der praktischen Arbeit einen Großteil zum Funktionieren des Evergreen Funds bei. Eine solche Verwaltungseinheit ist für die Stadt Manchester eine kostspielige Einrichtung und kann nur durch einen gewissen Umsatz an Fondsmitteln gerechtfertigt werden. So wird mit dem Investment Team noch ein weiterer kleiner Fonds betreut, außerdem sollen in der neuen EFRE-Förderperiode weitere 70 Mio. £ (ca. 90 Mio. €, Stand: 20.12.2014) in den Evergreen Fund fließen (vgl. Interview G5).

Die Fondsstruktur sieht es nicht vor, private Investoren an dem Kapitalstock des Holding-Fonds zu beteiligen. Stattdessen soll privates Kapital auf Projektebene zur Ko-Finanzierung bereitgestellt werden. Ursprünglich wurden hierzu Zusagen von der Barclays Bank in Höhe von 200 Mio. £ und zweier Pensionsfonds in Höhe von jeweils 50 Mio. £ eingeholt (Manchester City Council/Greater Manchester Pension Fund/CB Richard Ellis 2010: 41 f.). In der Praxis wird diese Ko-Finanzierung jedoch unabhängig auch von anderen Finanzinstituten getragen (vgl. Interview G4, G5 und G6).

In einigen Punkten wurden in der Governance des North West Evergreen Funds Akteure von unterschiedlichen administrativen Ebenen und aus dem privaten Sektor eingebunden. Die Steuerung der Fondsmittel wurde von den öffentlichen Akteuren jedoch nicht aus der Hand gegeben und es bestand auch nicht die Absicht, privates Kapital auf Fondsebene zu akquirieren. Beides wird von den JESSICA-Vorgaben nicht erzwungen, mindert allerdings den integrativen Ansatz der Initiative.

3.4 Zwischenfazit

Das Finanzierungsinstrument Stadtentwicklungsfonds wird in Manchester in großem Rahmen eingesetzt. Die Finanzkrise und Erfahrungen in Großbritannien mit revolvingierenden Finanzierungsinstrumenten ebneten hierfür den Weg. Die Analyse des Fallbeispiels auf Grundlage der drei Forschungsthese lässt folgende Aussagen zu:

- > These 1: Die JESSICA-Initiative stieß im Nordwesten Englands nicht auf die gleichen idealen Bedingungen, wie dies in Den Haag der Fall ist. Aufgrund der politisch-administrativen Einbettung der Stadt wurde aus dem Stadtentwicklungsfonds ein regionaler Fonds für Stadtentwicklungsprojekte.
- > These 2: Finanzinstrumente sind in der Stadtpolitik Großbritanniens keine Neuheit. Dementsprechend bestanden auch wenige Vorbehalte gegenüber dem Einsatz von EFRE-Mitteln in einem Stadtentwicklungsfonds. Die Finanzkrise eröffnete schließlich eine Finanzierungslücke für Stadtentwicklungsprojekte, für die sich der Stadtentwicklungsfonds als politische Antwort profilieren konnte. Es konnte auch gezeigt werden, dass die eigentlichen wirtschaftlichen Chancen eines JESSICA-Fonds in der Wiederverwendung des Fondskapitals ohne europäische Restriktionen liegen.
- > These 3: Die Governance-Struktur des Evergreen Funds ist nicht zuletzt wegen der politischen Ebene, auf dem die EFRE-Mittelverwaltung angesiedelt ist, nicht leicht überschaubar. Der Versuch, private Kapitalgeber auf Fondsebene einzubinden wurde deshalb auch erst gar nicht unternommen. Privates Kapital wird auf der Projektebene mit den Fondsmitteln kombiniert. Der Fondsmanager hat innerhalb der Governance eine wichtige, aber nicht die entscheidende Rolle. Diese bleibt im Evergreen Fund den öffentlichen Akteuren vorbehalten.

Die Umsetzung in Manchester folgt in einigen Punkten nicht den Idealvorstellungen der JESSICA-Initiative. Vielmehr wird vor Ort versucht, die Möglichkeiten der Initiative bestmöglich für die eigenen Herausforderungen auszunutzen. Dies zeigt auch das Aufgabenverständnis des Verbundprojekts europäischer Städte zum Thema Stadtentwicklungsfonds (CSI Europe 2012). Darin hat Manchester als „Lead Partner“ die Führungsposition eingenommen. Der Untertitel von CSI Europe lautet: „making financial instruments work for cities“ (ebd. 2012). Es geht also darum, dass Instrument passend für die Ansprüche der Städte zu gestalten und nicht für die Ansprüche der Europäischen Kommission.

4 Ausprägungen von JESSICA-Stadtentwicklungsfonds

In der Konzeption der JESSICA-Initiative passen sich Stadtentwicklungsfonds durch die Einbindung unterschiedlicher politischer Ebenen (EU, in D: im Wesentlichen Bundesland, Kommune) und unterschiedlicher staatlicher und nichtstaatlicher Akteure (Begünstigter, Fondsmanager, Kapitalgeber) sowie durch die offene Gestaltung möglicher Themenfelder geradezu idealtypisch in das Instrumentarium integrierter Stadtentwicklungspolitik ein. In dieser Idee spiegeln sich sowohl eine neue Perspek-

tive auf Stadtentwicklung (Governance-Perspektive) als auch ein neues Staats- und Aufgabenverständnis in der Stadtentwicklung (Gewährleistungsstaat) wider. In den Fallstudien wurde deutlich, an welchen Stellen diese Ansprüche in der praktischen Umsetzung eingelöst werden können und an welchen Stellen Schwierigkeiten auftreten bzw. an welchen bewusst von der Konzeption abgewichen wird.

4.1 Politisch-administrative Einbettung

In den Fallstudien konnte gezeigt werden, dass sich die politisch-administrative Einbettung der EFRE-Förderung und damit auch der JESSICA-Stadtentwicklungsfonds grundsätzlich unterscheiden.

Während in Deutschland die Umsetzung eines Stadtentwicklungsfonds von den Landesbehörden und -regierungen abhängig ist, entscheiden in den Niederlanden die Städte (v. a. Großstädte) über die Implementierung (vgl. 2.1). In Manchester wiederum war bis 2011 eine regionale Entwicklungsagentur als Managing Authority für die Aufnahme von Stadtentwicklungsfonds in das operationelle Programm der EFRE-Förderung zuständig (vgl. 3.1).

Ein großer Vorteil der möglichst lokalen Ansiedlung eines Stadtentwicklungsfonds ist, dass die Investmentstrategie passgenau auf die lokalen Rahmenbedingungen abgestimmt werden kann. In Manchester musste die Stadtverwaltung ausgehend von der regional verankerten Zuständigkeit eine regionale Lösung akzeptieren. Insofern musste hier ein Kompromiss zwischen lokalen und regionalen Interessen gefunden werden. Dies betrifft sowohl die inhaltliche Ausrichtung als auch die geschaffenen organisatorischen Strukturen und die daraus resultierende Governance-Konstellation. In Den Haag besitzt die Stadt selbst, übertragen von der Managing Authority in Rotterdam, die Verfügungshoheit über die EFRE-Mittel und ist somit frei in der Einrichtung eigener Stadtentwicklungsfonds. Hier können Fonds je nach Herausforderung jederzeit neu aufgelegt werden. Als Einschränkungen bleiben jedoch die Vorgaben der Europäischen Union zur Verwendung des EFRE. In Deutschland haben die Städte keinen entscheidenden Einfluss auf die Vergabe von EFRE-Mitteln. Dies geschieht durch die Länder und damit auf einer administrativen Ebene, die sich um die Gleichberechtigung mehrerer Städte bemühen muss. Die Einführung eines Instruments, das sich auf konkrete Herausforderungen in einer bestimmten Stadt beziehen, ist in Deutschland daher nur in den Stadtstaaten vorstellbar (vgl. Interview G3).

Stadtentwicklungsfonds können als integratives Instrument eingesetzt werden, das unterschiedliche politische Handlungsfelder (Verkehr, Umwelt, Soziales usw.) miteinander verknüpfen kann. In Den Haag wurde eine Struktur eingeführt, die es erlaubt, aus einem thematisch offenen Holding-Fonds heraus innerhalb kurzer Zeit neue thematisch abgegrenzte Stadtentwicklungsfonds zu gründen. Auf diese Weise kann das Instrument flexibel auf sich verändernde Herausforderungen oder Marktveränderungen reagieren (vgl. 2.4). In Manchester würden die beteiligten Personen die Mittel aus dem Fonds thematisch flexibler und damit auch integrierter verwenden, als dies der-

zeit aufgrund der Investmentstrategie möglich ist. Die fehlende horizontale Integration ist dort also Folge der nicht optimalen vertikalen Einbindung in den Prozess der Fonds-Implementierung (vgl. 3.1).

Das Beispiel aus Manchester zeigt aber auch, dass die politisch-administrative Einbindung nicht als Ausschlusskriterium zu werten ist. Trotz diesbezüglich suboptimaler Voraussetzungen gelang es dort, mit viel Engagement einen regional ausgerichteten JESSICA-Fonds als Instrument für die Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten zu nutzen. Eine wichtige Voraussetzung war die vorhandene Erfahrung mit revolvingierenden Finanzierungsinstrumenten, die in Großbritannien kaum Vorbehalten ausgesetzt sind (vgl. 3.4). Zusätzlich begünstigten die Finanzkrise 2008 und die daraus entstehenden Finanzierungslücken die Einführung von Stadtentwicklungsfonds, nicht zuletzt weil dies auch als tatkräftige politische Handlung dargestellt werden konnte.

4.2 Wirtschaftliche Chancen und Vorbehalte

Gerade in der Anfangszeit der Stadtentwicklungsfonds war es besonders in Westeuropa schwer, aus den theoretisch gegebenen wirtschaftlichen Chancen heraus eine befriedigende Umsetzungsdynamik zu entfalten. Dies hatte hauptsächlich zwei Gründe:

- 1 Das neue Instrument der Stadtentwicklungsfonds war zu Beginn rechtlich noch kaum abgesichert. Im Falle eines Verstoßes gegen europäisches Recht drohten den auszahlenden Behörden Rückzahlungsforderungen von der Europäischen Kommission. Hinzu kam, dass die Regularien der EU-Förderpolitik (und hier vor allem des EFRE-Programms) manche Investitionen mit möglichen finanziellen Rückflüssen ausschließen. So darf nach EFRE-Verordnung in vielen europäischen Staaten (darunter Deutschland, Großbritannien und Niederlande) kein Wohnungsbau gefördert werden (Art. 7 Abs. 2 Verordnung [EG] 1080/2006). Damit fallen Projekte, die handlungsfelderübergreifend Wohnungen und Gewerbeflächen entwickeln, zumindest insofern als Adressaten des Instruments raus, als dass nur der gewerbliche Teil eines solchen Instruments gefördert werden könnte. Im Sinne einer integrierten Stadtentwicklungspolitik bringt ein Instrument in dieser Ausformung keine Vorteile gegenüber bestehenden sektoral begrenzten Förderinstrumenten.
- 2 Das wirtschaftliche Handlungsfeld für Stadtentwicklungsfonds war vor Beginn der Finanzkrise in vielen europäischen Staaten kleiner als gedacht. Das heißt große Teile der Nachfrageseite konnten sich über die bestehenden Möglichkeiten der Kapital- und Fördermärkte mit Geld versorgen. In der Konsequenz wurden die wirtschaftlichen Chancen, die durch die Einführung eines Stadtentwicklungsfonds erzeugt werden, als nicht besonders hoch bewertet. Dies führte schließlich dazu, dass viele der im Rahmen der JESSICA-Initiative durchgeführten Machbarkeitsstudien keine Implementierung von Stadtentwicklungsfonds zur Folge hatten (EIB 2010). Dies konnte in allen drei Fallstudien bestätigt werden.

Beide Umstände haben sich seit dem Start der JESSICA-Initiative im Jahr 2006 zumindest teilweise verändert. Zwar besteht für einige EU-Mitgliedsstaaten auch weiterhin die Beschränkung, EFRE-Mittel nicht für Wohnungsneubau zu verwenden,³ andere Rechtsfragen wurden aber so weit beantwortet, dass inzwischen bei der Implementierung und dem Betrieb von JESSICA-Stadtentwicklungsfonds weitgehende Rechtssicherheit herrscht. Darüber hinaus versetzte die europäische Finanzkrise 2008 den Stadtentwicklungsfonds einen unverhofften Anstoß. In der Folge waren in einigen Ländern (z. B. Niederlande, Großbritannien) vor allem die Finanzierungsangebote für Stadtentwicklungsprojekte stark eingeschränkt. Banken zogen sich aus der Finanzierung von Immobilieninvestitionen zurück und parallel dazu wurden vielfach öffentliche Zuschüsse zurückgefahren. In der Konsequenz vergrößerte sich die Finanzierungslücke, in die Stadtentwicklungsfonds hineinstoßen konnten. Auf diese Weise eröffnete sich ein wirtschaftlicher Handlungsraum für die Realisierung und den Betrieb von Stadtentwicklungsfonds (vgl. Interview G2 und G6).

In den beiden untersuchten Fallstudien Den Haag und Manchester konnte gezeigt werden, dass dies der Anlass war, verstärkt über die Einführung eines Stadtentwicklungsfonds nachzudenken. Nach deren Implementierung konnten Stadtentwicklungsfonds dort einen Teil der entstandenen Lücken für die Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten schließen. Die Unterschiede in den wirtschaftlichen Voraussetzungen für einen Stadtentwicklungsfonds liefern die wichtigsten Gründe, weshalb sich die Einführung von Stadtentwicklungsfonds nicht in allen Mitgliedstaaten der EU (insbesondere in Deutschland) durchsetzen konnte. Erfahrungen mit spekulativen Finanzinstrumenten in der Stadtentwicklung wirken zusätzlich fördernd, während Vorbehalte gegen ein solches Instrument die Implementierung deutlich behindern können.

4.3 Akteure und Governance-Strukturen

Als schwierigster Aspekt bei der Integration privater Akteure erweist sich der Versuch, private Kapitalgeber als Gesellschafter für einen Stadtentwicklungsfonds zu gewinnen. Grund hierfür ist bisher die konzeptionell vorgesehene Trennung von Kapitaleintrag und Investitionsentscheidung, was vor allem solche potenziellen Investoren abhielt, die im selben Moment durch die Investition des Fonds profitieren möchten. Es ist in allen zwei Fallstudien bisher nicht gelungen, philanthropisch orientiertes oder in nachhaltigen Geldanlagen gesammeltes privates Kapital anzusprechen. Förderlich hierfür sind sicherlich eine klare und transparente Governance-Struktur sowie eindeutig formulierte Investitionsstrategien. Eine komplexe Fondsstruktur, wie sie in Manchester installiert wurde, dürfte hingegen weniger geeignet sein. Deswegen wird die geforderte private Beteiligung hier nicht auf der Fondsebene, sondern auf der Projektebene realisiert. Eine Governance-Struktur, wie sie in Den Haag etabliert wurde, hätte es dagegen einfacher, private Investoren anzusprechen. Dort hat die Integration privater Kapitalgeber jedoch nicht die oberste Priorität.

3 Laut Art. 7 Abs. 2 Verordnung (EG) 1080/2006 sind von dieser Regelung alle Mitgliedsstaaten ausgeschlossen, die am oder nach dem 01.05.2004 der Europäischen Union beigetreten sind.

Im Vergleich zur Fallstudie Manchester sind in Den Haag private Akteure weitreichender integriert. Grund hierfür ist vor allem die herausragende Rolle des privaten Fondsmanagers. Diesem wird in dem Fondsmodell die Entscheidung eingeräumt, ob eine Finanzierung durch den Fonds stattfindet oder nicht. Der Staat in Form der Stadtregierung und des Stadtrats gibt durch die Investmentstrategie die stadtentwicklungspolitischen Ziele vor, über die Mittelvergabe entscheidet aber ein privater Akteur.

Der Einfluss öffentlicher Akteure auf die finanzwirtschaftlichen Entscheidungen eines Stadtentwicklungsfonds ist dagegen kritisch zu betrachten. Hierzu sind Mitglieder von Stadtverwaltungen nicht ausgebildet, sie sind keine Finanzexperten. Dazu ein Zitat des für die Stadtentwicklungsfonds zuständigen Verwaltungsmitarbeiters aus Den Haag: „If we were good in that job then we would work in a bank and not in the city hall“ (Interview Ton Overmeire 2014).

In Manchester wurde diesem Problem anders begegnet. Auch hier wurde erkannt, dass bei einer Steuerung des Stadtentwicklungsfonds durch öffentliche Akteure die Expertise fehlt, um den Fonds dauerhaft wirtschaftlich zu betreiben. Aus diesem Grund wurde innerhalb der Stadtverwaltung von Manchester ein Investmentteam aus Finanzexperten zusammengestellt, das sich mit öffentlichen Investments der Stadt beschäftigt. Der Stadtentwicklungsfonds ist eines ihrer Aufgabengebiete. Ein solches Team ist jedoch kostspielig und kann nur durch ein entsprechend großes Budget eines Fonds gerechtfertigt werden. Dieses ist mit 100 Mio. £ in Manchester 14,5-mal so hoch wie das in Den Haag (Gemeente Den Haag 2012, vgl. Interview G5).

Die beiden Fallstudien zeigen zwei mögliche Varianten auf, in welcher Form die Realisierbarkeit von Stadtentwicklungsfonds und deren Governance von der Kapitalausstattung des Fonds abhängig sind. Ein Stadtentwicklungsfonds nach Machart des North West Evergreen Funds in Manchester benötigt eine gewisse Mindestgröße, um eine professionelle aber kostspielige Steuerung durch öffentliche Akteure zu rechtfertigen. Auch ein Fonds nach Den Haager Modell ist, zumindest unter den dortigen Verhältnissen, an eine bestimmte Größe gebunden. Hier scheint es eine Obergrenze zu geben, bis zu der die politischen Akteure bereit sind, öffentliche Gelder in die Hand eines privaten Akteurs zu legen.

4.4 Fazit

Stadtentwicklungsfonds sind ein Instrument der Stadtentwicklung, dessen Einsatzmöglichkeit und Umsetzung in hohem Maße von den nationalen, regionalen und lokalen Voraussetzungen abhängig ist. Mit Blick auf die JESSICA-Initiative der Europäischen Kommission betrifft dies sowohl die politisch-administrative Einbettung der Städte in die EFRE-Förderstruktur als auch die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung von Stadtentwicklungsprojekten. Dass diese sich im Lauf der Zeit verändern können, zeigten die Fallstudien in Den Haag und Manchester, in denen jeweils das Instrument der Stadtentwicklungsfonds als Konsequenz aus der Finanzkrise 2008 eingeführt wurde.

In Deutschland verhinderten gleich mehrere Faktoren die Einführung von Stadtentwicklungsfonds. Hier liegt erstens durch die Zuständigkeit der Länder für ein stadtbezogenes Instrument eine ungünstige politisch-administrative Zuteilung der Zuständigkeiten vor, zweitens haben die wirtschaftlichen Auswirkungen der Finanzkrise die Finanzierungsmöglichkeiten für Stadtentwicklungsprojekte nicht wesentlich eingeschränkt, und drittens bestanden zumindest in der Diskussion zwischen 2007 und 2009 erhebliche Vorbehalte gegen ein spekulatives Finanzinstrument in der Stadtentwicklungspolitik.

In den Fallstudien, in denen Stadtentwicklungsfonds eingerichtet wurden, konnte aufgezeigt werden, wie unterschiedlich auch innerhalb der EFRE-Förderregularien der JESSICA-Initiative Stadtentwicklungsfonds ausgebildet werden können. Ein wichtiger Aspekt bei der Erklärung dieser Unterschiede ist das Fördervolumen der Fonds. Dazu ein Zitat des für die Stadtentwicklungsfonds zuständigen Verwaltungsmitarbeiters aus Manchester:

„I think the one they have in The Hague wouldn't really address the problems that we have in Manchester. It wouldn't be able to address the specific needs that we have. But it does a great job for the economic circumstances of The Hague. So you need to design and scale the fund, I think, to the needs of the city” (Interview Marc Duncan 2014).

Das „Skalieren“ des Fonds wirkt sich insbesondere auf die Governance des Stadtentwicklungsfonds aus. Die starke Einbindung eines privaten Fondsmanagers in die Governance der Den Haager Stadtentwicklungsfonds ist nur deshalb möglich, weil deren Kapitalstock von 8,8 Mio. € kaum politische Aufmerksamkeit erzeugt. Politische Begehrlichkeiten, über das Geld in den Fonds zu entscheiden, treten bei dieser Geldsumme noch nicht auf (vgl. Interview G1 und G2). Anders in Manchester, wo das Fondskapital von 100 Mio. £ nicht in die Hände eines privaten Fondsmanagers gelegt wird (vgl. Interview G4 und G5).

Die Aktivierung von privatem Kapital für die Stadtentwicklung geschieht sowohl in Manchester als auch in Den Haag nur auf Projektebene. Private Investoren für die Anlage von Kapital in einen Stadtentwicklungsfonds zu gewinnen, ist in beiden Fällen bisher nicht gelungen bzw. ist auch nicht die oberste Priorität.

Auch europäische Förderregularien verhindern teilweise einen integrierten Einsatz von Stadtentwicklungsfonds. Ein großes Hindernis ist hier beispielsweise der Ausschluss von Wohnungsbau als Fördergegenstand. Da auch die Vergabe von Mitteln aus dem Stadtentwicklungsfonds an diese Regularien gebunden ist, sind viele Projekte der Stadtentwicklung bei JESSICA-Stadtentwicklungsfonds ausgeschlossen. Mischprojekte, die beispielsweise durch den Verkauf oder die Vermietung von Wohnungen und Gewerbeflächen refinanziert werden sollen, können nur für den gewerblichen Teil JESSICA-Mittel erhalten.

Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung** (Hrsg.) (2009): Stadtentwicklungsfonds in Europa. Ideen zur Umsetzung der JESSICA-Initiative. Bonn. = BBSR-Online-Publikation 2/2009.
- CSI Europe – City Sustainable Investment** (Hrsg.) (2012): Baseline Study.
http://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/CSI_Europe/outputs_media/URBACT_CSI_A4_booklet_WEB.pdf (16.08.2018).
- DGLC – Department for Communities and Local Government** (Hrsg.) (2014): European Regional Development Fund. Operational Programme 2014 – 2020.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/342297/ERDF_Operational_Programme.pdf (10.12.2014).
- EIB – Europäische Investitionsbank** (Hrsg.) (2010): JESSICA – UDF Typologies and Governance Structures in the context of JESSICA implementation. Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas.
http://www.eib.org/attachments/documents/jessica_horizontal_evaluation_study_udf_en.pdf (16.08.2018).
- Europäische Kommission; EIB – Europäische Investitionsbank** (Hrsg.) (2013): Financial Management in JESSICA Implementation. Designing Guarantee Products.
http://www.eib.org/attachments/documents/jessica_fg_final_report_en.pdf (16.08.2018).
- G4P4 – Gemeente Amsterdam; Gemeente Rotterdam; Gemeente Den Haag; Gemeente Utrecht; Provincie Noord Holland; Provincie Zuid Holland; Provincie Utrecht; Provincie Flevoland** (Hrsg.) (2006): Opportunities For West. Operational Programme West Netherlands. European Regional Development Fund 2007 – 2013.
http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2007-2013/interregional/operational-programme-west-netherlands (16.08.2018).
- Gemeente Den Haag** (Hrsg.) (2012): Investierungsstrategie en juridische constructie van het JESSICA-Initiatief ‘Energiefonds Den Haag’ (ED) en ‘Fonds Ruimte en Economie Den Haag’ (FRED).
<https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3358483/1/RIS250774%20investeringsstrategie%20en%20juridische%20constructie%20van%20JESSICA-initiatief> (16.08.2018).
- van Ginkel, J.; Holt, D.; Koppert, S.** (2010): JESSICA in the Netherlands. Evaluation Study. Feasibility of Sustainable financing of urban development.
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/2007/ijji/doc/pdf/jessica/22-jessica_netherlands_evaluation_study_final_report_en.pdf (16.08.2018).
- Kreuz, C.; Nadler, M.** (2010): JESSICA – UDF typologies and governance structures in the context of JESSICA implementation. Brüssel.
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/2007/ijji/doc/pdf/jessica/udf_typologies.pdf (16.08.2018)
- Manchester City Council; Greater Manchester Pension Fund; CB Richard Ellis** (2010): A proposal to the European Investment Bank to establish an Urban Development Fund in the North West of England. Manchester.
- Mayntz, Renate**, 2004: Governance im modernen Staat. In: Arthur Benz (Hrsg.): Governance-Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS, 65–76.
- Newman, P.; Thornley, A.** (1996): Urban Planning in Europe. International competition, national systems and planning projects. London.
- Parkinson, M.; Ball, M.; Blake, N.; Key, T.** (2009): The Credit Crunch and Regeneration: Impact and Implications. An independent report to the Department for Communities and Local Government. Wetherby.

Autor

*Colin Beyer (*1988) absolvierte Anfang 2015 seinen Master in Geographie an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Von 2010 bis 2013 arbeitete er parallel zu seinem Studium als studentischer Mitarbeiter in der Arbeitsgruppe Stadt- und Regionalforschung von Prof. Dr. Claus-C. Wiegandt am Geographischen Institut in einem DFG-Forschungsprojekt zum philanthropischen Engagement in der Stadtent-*

wicklung. Seit 2010 ist er (zunächst als studentischer Mitarbeiter, seit 2015 als wissenschaftlicher Mitarbeiter) bei Quaestio – Forschung und Beratung in Bonn tätig. Hier bearbeitet er zahlreiche Projekte in den Themenfeldern Stadtentwicklung, Wohnungsmärkte und Immobilienwirtschaft. Gemeinsam mit Bernhard Faller bearbeitete er zwischen 2013 und 2015 mit Quaestio die Machbarkeitsstudie für einen lokalen Stadtentwicklungsfonds im Auftrag der Stadt Leipzig. Als Teil des URBACT-Städtenetzwerks „CSI-Europe“ kam hierbei der Kontakt mit den Akteuren der Stadtentwicklungsfonds aus Den Haag und Manchester zustande. Aus den unterschiedlichen Erfahrungen mit Stadtentwicklungsfonds in den Städten ergab sich die Idee für seine Masterarbeit mit dem Titel „Stadtentwicklungsfonds im europäischen Vergleich – Analyse eines neuen Instruments der Stadtentwicklung“. Der vorliegende Beitrag bezieht sich auf die Ergebnisse dieser Arbeit.