

Peter Jakubowski

Wachsende Bedeutung der Europäischen Investitionsbank und der deutschen Förderbanken für eine nachhaltige Stadtentwicklung

1 Einleitung

Europa setzt zunehmend Akzente für die Städte: Spätestens mit der Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative URBAN hat die städtische Dimension der EU-Politik auch für die deutsche Stadtentwicklungspolitik eine wichtige Bedeutung erhalten.¹ Das bisherige Förder-volumen europäischer Initiativen und Programme zur Stadtentwicklung, aber auch der Anpassungsdruck durch die künftig deutlich absinkenden Fördermittel für die alten Mitgliedstaaten belegen die Bedeutung Europas für die Stadtentwicklungspolitik.

Die anstehende räumliche Umstrukturierung der Strukturfondsförderung in der EU ist sicherlich ein wichtiger Grund dafür, dass von der EU-Kommission der innovative Einsatz von Strukturfondsmitteln auch im Bereich der Stadtentwicklung forciert wird. Die Initiativen JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas), JASPERS (Joint Assistance to Support Projects in European Regions) und JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) sind nur ein Ausdruck dieser Bemühungen.

Neben der Entwicklung neuer kreditorientierter Förderinstrumente zielen diese Initiativen auch darauf ab, Funktionsfähigkeit und Akteurskreis im europäischen Kapitalmarkt für Stadtentwicklungsinvestitionen zu erhöhen bzw. zu erweitern. Durch Integration der bislang eher im Hintergrund agierenden Banken und internationalen Finanzinstitutionen verspricht man sich eine deutliche Effizienzsteigerung der Förderpolitik und eine zusätzliche Investitionsdynamik für die Städte.²

Unter britischer EU-Ratspräsidentschaft 2005 haben die europäischen Städtebauminister mit den Beschlüssen von Bristol die Europäische Investitionsbank (EIB-Gruppe) als zu stärkenden Partner für eine europäische Stadtpolitik hervorgehoben. In Bristol wurde eine mitgliedstaatliche Expertengruppe eingesetzt, um die

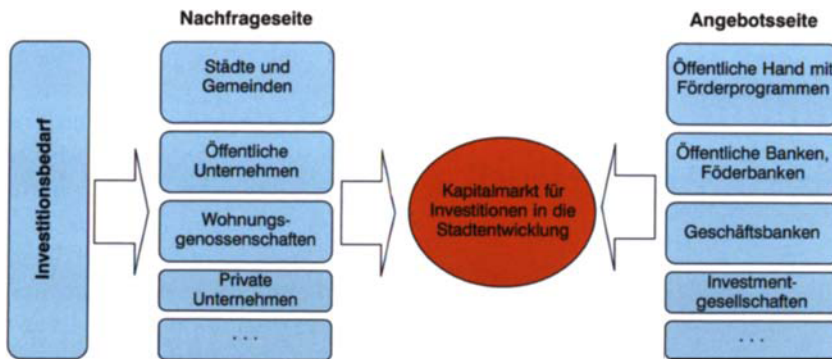
Rolle der EIB für die Stadtentwicklungspolitik genauer zu analysieren. Ihre Empfehlungen sind von der deutschen Ratspräsidentschaft aufgenommen und auf dem informellen Treffen der EU-Städtebauminister in Leipzig begrüßt und unterstrichen worden.³

Im Folgenden werden vor dem Hintergrund der Arbeiten dieser Expertengruppe die EIB und die deutschen Förderbanken als neue aktive Teilnehmer und Kooperationspartner für die Stadtentwicklungspolitik eingeführt.

2 Kapitalmärkte für eine nachhaltige Stadtentwicklung

Das komplexe Geflecht aus europäischer und nationaler Förderung der Stadtentwicklung und die zugleich vielfältigen privatwirtschaftlich finanzierten Investitionen führen dazu, dass europäische Kapitalmärkte für Investitionen in eine nachhaltige Stadtentwicklung vergleichsweise wenig entwickelt und transparent sind. Dies wiederum führt dazu, dass viele Kapital-Nachfrager nur einen sehr eingeschränkten Einblick in die angebotenen Finanzierungsmöglichkeiten haben und zudem das Angebot hinter den heutigen Möglichkeiten zurückbleibt. Die jüngst erstellte Studie im Auftrag der EIB-Expertengruppe hat diese Kapitalmarktsegmente in Großbritannien, Deutschland, Finnland, Italien und Ungarn untersucht und kommt zu dem Ergebnis, dass allein in Großbritannien ein gut entwickelter Kapitalmarkt existiert, der unterschiedliche Instrumente des Financial Engineering (Mezzanin-Finanzierung, ausgeprägte PPP-Kultur, revolvingende Fonds) für eine nachhaltige Stadtentwicklung zur Verfügung stellt.⁴

Abbildung 1
Schema Kapitalmarkt für Stadtentwicklung



Quelle: ECOTEC Research and Consulting: Financing investment in sustainable cities and communities in Europe – the role of the EIB. Studie im Auftrag der Expert Working Group on EIB Loan Finance for Building Sustainable Cities and Communities. – Brüssel 2007

Skizziert man die Grundzusammenhänge der Finanzierung von Stadtentwicklungsinvestitionen wie in Abbildung 1, ergeben sich mit dem Investitionsbedarf, der Nachfrage- und der Angebotsseite drei Elemente, die auf funktionsfähigen Märkten optimal zum Ausgleich geführt werden sollen.

Grundannahme dieses einfachen Schemas ist, dass transparente und möglichst entwickelte Kapitalmärkte eine wichtige Basis dafür sind, dauerhaft Investitionen in eine nachhaltige Stadtentwicklung zu sichern, und eine wichtige Ergänzung zu staatlichen Zuschussprogrammen darstellen.

Empirisch sind Marktfunktionstests nur schwer zu unterfüttern.⁵ Das Hauptproblem bei einer notwendigen Quantifizierung dieser drei o.g. Markt-Komponenten besteht in dem hohen Anteil externer Effekte (nicht durch betriebswirtschaftlich orientierte Markttransaktionen erreichbare Nutzenkomponenten), die mit Investitionen in die Stadtentwicklung verbunden sind, sowie der eng verwandten Problematik, Investitionsbedarfe objektiv nicht abschätzen zu können.⁶

Der Bedarf resultiert in der Regel aus

- wirtschaftsstrukturell oder im Zuge des demographischen Wandels erforderlichen Anpassungsinvestitionen,
- dem Alter und baulichen Zustand des städtischen Kapitalstocks (Immobilienbestände, öffentliche Infrastruktur und öffentliche Räume u. a. m.) und
- den aus gesellschaftlichen und politischen Zielen und Programmen entstehenden Modernisierungspräferenzen.

Die Abschätzung von Investitionslücken und somit auch der Funktionsfähigkeit vorliegender Marktstrukturen hängt also in besonderer Weise von politischen und gesellschaftlichen Prioritäten ab. Das aber bedeu-

tet, dass sich über die Funktionsfähigkeit von Kapitalmärkten zur Finanzierung der Stadtentwicklung keine Aussagen in dem Sinne machen lassen, dass sich eine höhere oder geringere Funktionsfähigkeit in messbaren Investitionslücken ausdrücken lässt. Sinnvoll erscheinen hingegen Vergleichsmarktbetrachtungen, die zum einen Potenziale zur Steigerung der Markteffizienz aus internationalen Vergleichen gleicher Marktsegmente ableiten und zum anderen mögliche Verfahrens- und Produktdefizite abschätzen. Hierzu wird analysiert, inwieweit marktgängige Instrumente und Verfahren aus anderen Nachfragebereichen

der Kapitalmärkte im Segment Stadtentwicklung eingesetzt werden.

Geht man zur Nachfrageseite über, ist zu beachten, dass sich ein Bedarf nicht automatisch in marktrelevante Nachfrage übersetzen lässt. Um Bedarf in Nachfrage zu transformieren, müssen die Akteure auf der Nachfrageseite in der Lage sein, erfolgreiche Projekt-Finanzierungen zu entwickeln; dies gilt unabhängig davon, ob es sich um private, öffentliche oder gemischte Finanzierungen handelt. Auf der Nachfrageseite sind Städte und Gemeinden naturgemäß die dominierenden Akteure. Öffentliche und gemischtwirtschaftliche Unternehmen und Entwicklungsgesellschaften gewinnen an Bedeutung, ohne in Deutschland bislang gängige Finanzierungsstrukturen spürbar zu beeinflussen.

Schlägt man die Brücke zur Angebotsseite, zeigt sich, dass in Deutschland eine enge, durch öffentliche Aktionsmuster bestimmte Verzahnung zwischen Angebot und Nachfrage besteht: Das Finanzierungsangebot ist durch staatliche Förderprogramme (Städtebauförderung und andere im weiteren Sinne städtebauliche Programme) durch Zahlungen von Zuschüssen geprägt. Hinzu kommen zinssubventionierte Kreditprogramme, die von den auch öffentlichen Förderbanken auf Initiative der zuständigen Ministerien ausgelegt werden, sich aber i. d. R. an Personen oder Unternehmen wenden. Eine direkte Einbindung privater Geschäftsbanken in Stadtentwicklungsinvestitionen ist nur sehr zurückhaltend zu erkennen, was nicht zuletzt an der bislang wenig ausgeprägten PPP-Praxis in Deutschland liegt. Die historisch gewachsenen Besonderheiten des dreigliedrigen deutschen Bankensystems spiegeln sich auch auf der Angebotsseite des Kapitalmarkts für Stadtentwicklungsinvestitionen wider. In Bereichen politischer Schwerpunktsetzungen haben die Förderbanken des Bundes und der Länder eine wichtige Bedeutung, während im kommunalen Standardgeschäft

die Sparkassen die größte Bedeutung haben. Dabei nehmen die Förderbanken ihrem gesetzlichen Auftrag folgend eine ordnungspolitische Ergänzungsfunktion wahr⁷, indem sie sich z. B. intensiv um die Finanzierung des Mittelstands und von Existenzgründern bemühen und die jeweiligen Förderangebote an sich ändernde Rahmenbedingungen anpassen.

Fasst man die beschriebenen Marktelemente zusammen, zeigt sich für die Stadtentwicklung eine ausgeprägte öffentliche Struktur, in der öffentliche Nachfrager auf öffentliche Anbieter mit speziell entwickelten Programmen treffen. Hinzu kommen Kreditprogramme öffentlicher Banken, die sich an Unternehmen oder Einzelpersonen richten. Das bedeutet, dass gegenwärtig ein Großteil der Potenziale für die Finanzierung von Stadtentwicklung in Deutschland nicht ausgeschöpft wird, die mit privaten Akteuren auf der Nachfrage- und Angebotsseite und den Finanzinnovationen in anderen Kapitalmarksegmenten u. U. erzielbar wären. Es ist davon auszugehen, dass durch die Akteurs- und Marktstruktur in Deutschland beachtliche Potenziale zur Steigerung der Fördereffektivität oder auch der Steigerung der städtischen Investitionen vorliegen.

Mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) und den deutschen Förderbanken werden im Folgenden zentrale Akteure vorgestellt, die wichtige Beiträge zur Modernisierung dieser Marktstruktur in Deutschland leisten können.

3 Die EIB als Partner für die Stadtentwicklung

Die EIB und ihr Engagement in der Stadtentwicklung

Die Europäische Investitionsbank unterstützt die politischen Zielsetzungen der EU mit langfristigen Darlehen für wirtschaftlich tragfähige Investitionsprojekte. Eigentümer der Bank sind die Mitgliedstaaten der EU, die Finanzminister bestimmen die allgemeine Geschäftspolitik. Durch ihre Finanzierungsstruktur sowie ihr Kreditportfolio verfügt sie über ein AAA-Kredit-Rating, was ihr die Möglichkeit verschafft, sich auf den internationalen Kapitalmärkten zinsgünstig zu refinanzieren.

Auf dem European Council von Amsterdam im Jahr 1997 wurde die EIB offiziell gebeten, sich für die Stadtentwicklung zu engagieren. Die Bank hat auf die Entwicklung der städtischen Dimension als europäisches Politikfeld und auf die Öffnung der Strukturfondsförderung für Stadterneuerungsprojekte reagiert und ihr Konzept zur Finanzierung städtischer Investitionsvorhaben im Laufe der Jahre pragmatisch weiterentwickelt. So hat sie eine Reihe flexibler Produkte und Verfahren eingeführt, um Städte und Gemeinden bei der Umsetzung ihrer Entwicklungsstrategien und Investitionsprogramme zu unterstützen.⁸

Tabelle 1 gibt einen detaillierten Überblick über unterzeichnete EIB-Kredite im Bereich der Stadtentwicklung zwischen 2000 und 2006.

Tabelle 1
EIB-Kredite im Bereich „Stadtentwicklung“ in den EU-27-Ländern

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Mittelwert (2000–2006)
EIB-Kredite an EU 27	Mio. €							
Stadterneuerung	2 124	1 106	2 147	2 530	3 122	1 478	1 095	1 943
Städtischer Verkehr	2 110	2 006	3 106	3 593	3 027	4 494	1 663	2 857
Städtische Infrastruktur (Gesamtanleihen)	2 965	2 885	3 590	2 124	3 052	3 064	2 115	2 828
Stadtentwicklung (Städtebau) gesamt	7 199	5 997	8 847	8 247	9 201	9 036	4 788	7 616
EIB Kredite gesamt	33 269	33 669	36 785	38 678	39 434	43 255	41 069	38 023
	%							
Verhältnis Stadterneuerung/ Stadtentwicklung (Städtebau) gesamt	29,50	18,45	24,27	30,68	33,93	16,36%	22,86	25,15
Verhältnis städtischer Verkehr/ Stadtentwicklung (Städtebau) gesamt	29,31	33,45	35,11	43,57	32,90	49,74	34,74	36,97
Verhältnis städtische Infrastruktur (Gesamtanleihen)/Stadtentwicklung (Städtebau) gesamt	41,19	48,10	40,62	25,75	33,17	33,91	44,17	38,13
Verhältnis Stadtentwicklung (Städte- bau) gesamt/EIB Kredite gesamt	21,64	17,81	24,05	21,32	23,33	20,89%	11,66	20,10

Quelle: EIB-Website; Quelle für Bevölkerung und BIP: EUROSTAT; BIP für 2006 geschätzt; Einwohnerstand 1. Januar 2006

Quelle: ECOTEC Research and Consulting: Financing Investment in Sustainable Cities and Communities in Europe – the Role of the EIB. Studie im Auftrag der Expert Working Group on EIB Loan Finance for Building Sustainable Cities and Communities. – Brüssel 2007

Die überwiegende Zahl der mitfinanzierten Projekte wurde von Projektträgern des öffentlichen Sektors durchgeführt. Jedoch engagiert sich auch der private Sektor zunehmend in diesem Bereich, zum Beispiel im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften (PPP).⁹

Für die Jahre 2000 bis 2007 weist die EIB die in Tabelle 2 aufgeführten Darlehen im Bereich „Städtischer Infrastruktur“ in Deutschland aus. Insgesamt wurden hier 24 Darlehen mit einem Gesamtvolumen von rd. 1,7 Mrd. € unterzeichnet.

Für eine Finanzierungsbeteiligung der EIB kommt eine breite Palette von Investitionsvorhaben in Betracht, sofern ihre wirtschaftliche Tragfähigkeit und ökologische Nachhaltigkeit gegeben ist. Unter der Voraussetzung, dass die Investitionsvorhaben zu einer nachhaltigen städtischen Entwicklung beitragen, kommen als Darlehensnehmer sowohl private Unternehmen als auch öffentliche Einrichtungen in Frage. In der Praxis zählen zu den Darlehensnehmern der EIB üblicherweise Gebietskörperschaften, Versorgungsunternehmen, Entwicklungsagenturen und spezialisierte zwischengeschaltete Bankinstitute.¹⁰

Die EIB-Gruppe bietet sowohl herkömmliche mittel- und langfristige Finanzierungen als auch Eigenkapitalfinanzierungen an. Je nach Bedarf des Kunden und Umfang des Projekts kann die EIB Einzel- oder Globaldarlehen gewähren. Einzeldarlehen werden für Investitionen mit Kosten von mehr als 5 Mio. € eingeräumt, wobei die Mittel der EIB normalerweise höchstens 50 % der Anlageinvestitionen des jeweiligen Projekts decken. Die Deckung der verbleibenden 50 % und des Betriebskapitalbedarfs erfolgt aus anderen Quellen. Wenngleich kein absoluter Mindestbetrag festgelegt ist, vergibt die EIB im Allgemeinen keine Einzeldarlehen von weniger als 5 Mio. €. Darunter liegende Finanzierungsbeiträge erfolgen in Form von Globaldarlehen, die unter Einschaltung von Partnerbanken gewährt werden. Bei Globaldarlehen handelt es sich praktisch um Kreditlinien, die die EIB europaweit oder auf Landes- bzw. regionaler Ebene tätigen Banken und Finanzierungseinrichtungen einräumt.

Projekt	Kreditvolumen in €	Unterzeichnungsdatum
Messe Hamburg	199 000 000	15.12.2006
Hafencity Hamburg	50 000 000	18.01.2006
Industriepark Leipzig Nord	52 000 000	14.06.2005
Bremen Schulen und Stadtanierung	5 000 000	01.12.2004
Ziel-2-Programm Schleswig-Holstein	17 500 000	13.09.2004
Infrastruktur Brandenburg	202 113 384	26.04.2004
Stadtentwicklung Erfurt-Bruhl	12 500 000	13.02.2004
Kulturerbe & Tourismus MVP	200 000 000	07.01.2004
Soziale Stadterneuerung Sachsen	100 000 000	30.12.2003
Hafencity Hamburg	10 000 000	02.12.2003
Bremen Schulen und Stadtanierung	10 000 000	26.11.2003
Kulturerbe & Tourismus MVP	100 000 000	22.10.2003
Industriepark Leipzig Nord	10 000 000	15.10.2003
Infrastruktur Brandenburg	44 690 740	02.09.2003
Hafencity Hamburg	15 000 000	13.12.2002
Soziale Stadterneuerung Sachsen	50 000 000	29.11.2002
Infrastruktur Brandenburg	102 459 016	08.08.2002
Soziale Stadterneuerung Berlin	100 000 000	07.05.2002
Niedersachsen Soziale Stadt	75 000 000	06.05.2002
Mannheim Infrastruktur	3 920 000	02.05.2002
Leipzig Infrastruktur	45 000 000	08.04.2002
Leipzig Infrastruktur	40 000 000	08.04.2002
Urban Renewal Potsdamer Platz Berlin	250 000 000	05.07.2000
Stuttgart Infrastruktur	12 782 297	28.03.2000
Summe	1 706 965 437	

Tabelle 2
EIB-Globaldarlehen im Bereich städtische Infrastruktur in Deutschland – 2000 bis 2007

Quelle: EIB-Website (www.eib.org/projects/loans/sectors/list.asp?listing=-1&submitted=12&page=&lc=12&Region=-1&Country=71&SignatureStart=2000&SignatureEnd=2007; 9.2.07)

Mehrwert der EIB für die Stadtentwicklung

Im Rahmen der Arbeiten der mitgliedstaatlichen Expertengruppe zur „Rolle der Europäischen Investitionsbank in der Stadtentwicklung“ wurden aus Perspektive der Mitgliedstaaten die nachfolgend aufgeführten Vorteile der EIB gegenüber anderen Akteuren herausgearbeitet. Von großer Bedeutung ist dabei, dass sich die Bank mit ihren Produkten jeweils in den sehr spezifischen nationalen Kapitalmärkten behaupten und ihre Vorteilhaftigkeit unter Beweis stellen muss.

Die EIB

- bietet attraktive Zinssätze, auch im Bereich der Globaldarlehen, die durch lokale oder nationale Banken oder Intermediäre an den Endkunden vergeben werden,
- kann große Kreditvolumina zur Verfügung stellen,
- trägt zur europaweiten Verbreitung innovativer Ansätze und Best-Practice-Beispiele im Bereich „Finanzierung von Stadtentwicklung“ bei,
- nimmt eine wichtige Rolle bei der technischen Unterstützung der Mitgliedstaaten zur Entwicklung neuer kreditorientierter Instrumente zur Förderung der Stadtentwicklung ein,
- fungiert über ihre Reputation häufig als Türöffner für die Einbindung weiterer Kapitalgeber für Stadtentwicklungsprojekte,
- trägt im Zuge langer Kreditlaufzeiten und tilgungsfreier Perioden zur Finanzierung langfristig rentabler Projekte bei und stützt so eine nachhaltige Stadtentwicklung,
- weist komparative Vorteile im Rahmen ihrer Risikobepreisung aus, was sie insbesondere im Bereich moderater Risiken zu einem wichtigen Finanzierungspartner für die Stadtentwicklung macht.

Die komparativen Vorteile von EIB-Krediten gegenüber konkurrierenden Angeboten der Kapitalmärkte sind in den Staaten der EU-15 in den letzten Jahren aufgrund des insgesamt niedrigen Zinsniveaus zurückgegangen. Im Gegensatz dazu sind die Kredite der EIB an öffentliche Kreditnehmer in den neuen EU-Mitgliedstaaten besonders interessant geworden, weil die EIB anders als andere Banken keine spezifischen Länderrisiken in ihrer Preispolitik berücksichtigt, sondern Länderrisiken mit einem Durchschnittspreis belegt. Zusätzlich werden gerade in den neuen Mitgliedstaaten Kreditnehmer bei der Projektentwicklung und -strukturierung durch die Experten der EIB unterstützt. Ein äußerst wichtiger Zusatznutzen der EIB-Finanzierung von Projekten der Stadtentwicklung ist, dass die EIB in diesem Segment nur Projekte finanziert, die in Stadtentwicklungskonzepten eingebettet sind. Das heißt: Die EIB bewertet

Projekte nicht ausschließlich aufgrund der monetären Rückflüsse, sondern berücksichtigt außerdem externe Effekte in Form von Umweltauswirkungen und Belangen der sozialen Kohäsion. Bei der Projektprüfung wird versucht, wirtschaftliche, ökologische und soziale Nutzelemente in die Finanzierungsentscheidung einfließen zu lassen. Berücksichtigt man diese Vorteile der EIB, ist sie durchaus in der Lage, Investitionen in eine nachhaltige Stadtentwicklung in den Mitgliedstaaten substanziell zu unterstützen.

Aus den Analysen der Expertengruppe geht hervor, dass die Rolle der EIB gegenwärtig häufig insbesondere aus Sicht der Akteure im Stadtentwicklungskontext unklar ist. Allein das von der EIB für Deutschland bereitgestellte Kreditvolumen belegt ihre Funktion als relevanter Finanzierer. Zugleich zeigen Akteursbefragungen in Projekten, die von der EIB finanziert wurden, dass selbst hier keine Klarheit über Einfluss, Rolle oder den Mehrwert des EIB-Engagements besteht. Diese Erfahrung wurde in den europäischen Fallstudien ausführlich belegt.

4 Förderbanken – potenzielle Partner für die Stadtentwicklung

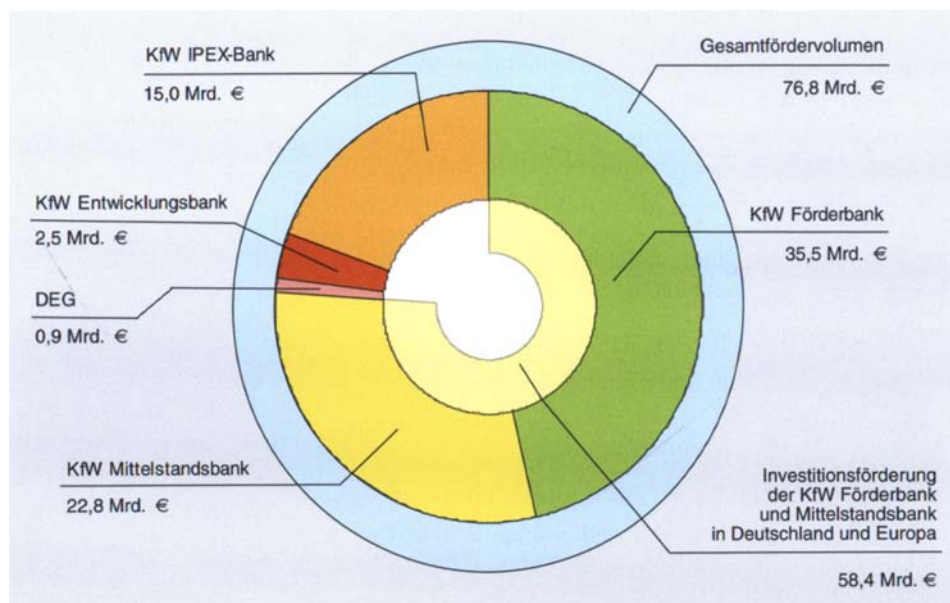
Kommunales Engagement der Förderbanken

Die Förderbanken spielen im Bereich der kommunalen Finanzierung, aber auch im Bereich der politisch motivierten Akzente für die Stadtentwicklung eine wichtige Rolle. Neben ihrer traditionellen Aufgabe als Finanzierer der Kommunen nehmen sie eine zunehmend wichtigere Stellung bei der Effizienzsteigerung und Modernisierung von Förderinstrumenten in Deutschland ein.

Die *KfW-Bankengruppe* ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts und wird zu 80 % vom Bund und zu 20 % von den Ländern getragen. Mit ihren langfristigen, zinsgünstigen Krediten fördert sie zum Beispiel den Mittelstand und Existenzgründer. Außerdem stimuliert sie Innovationen und den Beteiligungskapitalmarkt, entwickelt und vermarktet Bankinstrumente zur Verbesserung des Umweltschutzes und ist ein wichtiger Finanzpartner beim Ausbau und der Modernisierung der kommunalen Infrastruktur. Sie ist nicht nur im Inland in der Investitionsfinanzierung aktiv, sondern auch in der Export- und Projektfinanzierung, der Förderung der Entwicklungsländer sowie in Beratung und anderen Dienstleistungen. Die KfW soll wettbewerbsneutral zum Nutzen auf Banken- als auch auf Kundenseite agieren. Den größten Teil ihrer Förderkredite refinanziert sie über den Kapitalmarkt, was ihr durch ihr AAA-Rating ähnlich günstig wie der EIB möglich ist.

Abbildung 2
Die Fördertätigkeit der KfW Bankengruppe 2006

Quelle: KfW Banken-Gruppe, Konzernkennzahlen (www.kfw.de/DE_Home/Die_Bank/KennzahlenderGeschftsttigkeit/KrediteZus.jsp)



Mit einer Bilanzsumme von rund 360 Mrd. € (2006) ist sie eine der zehn größten Banken in Deutschland.

Das Gesamtfördervolumen der KfW-Bankengruppe betrug 2006 76,8 Mrd. €. Die Verteilung auf die Einzelbereiche der Gruppe zeigt Abbildung 2.

Ein wichtiges Produkt im Stadtentwicklungskontext ist der Kommunalkredit (Direktkredit), der folgende Merkmale aufweist:

- langfristige und zinsgünstige Finanzierungsmöglichkeit
- einheitlicher Zins für alle Kommunen und Vorhaben aller Größenordnungen
- Inanspruchnahme eines Rahmenkredits¹¹
- sichere Kalkulation durch langfristige Zinsfestschreibung
- einfache Antragstellung, kurze Bearbeitungszeiten.

Beim ebenfalls für die Stadtentwicklung relevanten Programm „Kommunal Investieren“ werden Darlehen über das Hausbankverfahren von der KfW an die Endkunden durchgeleitet. Das Programm stellt folgende Aspekte in den Mittelpunkt:¹²

- offen für alle privatrechtlichen Unternehmen mit mehrheitlich kommunalem Gesellschafterhintergrund
- langfristige und zinsgünstige Finanzierungsmöglichkeit
- Darlehenslaufzeit von bis zu 30 Jahren, max. fünf tilgungsfreie Anlaufjahre möglich
- sichere Kalkulation durch langfristige Zinsfestschreibung.

Neben dem unveränderten KfW-Wohneigentumsprogramm und dem KfW-CO₂-Gebäudesanierungsprogramm wurden 2006 drei neue Programme angeboten:

Wohnraum Modernisieren

Aus diesem Programm vergibt die KfW Förderbank Darlehen zur Finanzierung von Klimaschutzrelevanten Maßnahmen (ÖKO-PLUS) und allgemeinen Modernisierungsmaßnahmen (STANDARD) in allen bestehenden Wohngebäuden. Finanziert werden bis zu 100 % der förderfähigen Kosten. Der Zinssatz richtet sich nach dem Anteil für STANDARD- bzw. ÖKO-PLUS-Maßnahmen an dem Kredit aus diesem Programm. Je höher der Kreditanteil für ÖKO-PLUS-Maßnahmen, umso günstiger der Zins. Für umfassende Klimaschutzmaßnahmen („Maßnahmenpakete“) an Gebäuden, die vor 1979 errichtet wurden, steht das aus Bundesmitteln verbilligte KfW-CO₂-Gebäudesanierungsprogramm auch weiterhin zur Verfügung.

Solarstrom Erzeugen

Für die Finanzierung von kleineren Photovoltaik-Investitionen bietet die KfW Förderbank ein separates, einfach konzipiertes Programm an. Der Kredithöchstbetrag liegt bei 50 000 EUR. Es steht mit Ausnahme von Kommunen allen Antragstellern offen. Anlagen mit einem Kreditbedarf von über 50 000 EUR, die gewerblich betrieben werden, werden im ERP-Umwelt- und Energiesparprogramm und KfW-Umwelt-Programm mitfinanziert.

Ökologisch Bauen

In diesem Programm werden energetisch hochwertige Neubauten gefördert. Die Passivhäuser sowie KfW-Energiesparhäuser 40 und 60, die bisher im KfW-CO₂-Gebäudesanierungsprogramm bzw. im KfW-Programm zur CO₂-Mindererung mitfinanziert wurden, werden bei unveränderten Bestimmungen zusammengefasst.

Zusätzlich zur KfW verfügen alle Bundesländer über eigene Förderbanken,¹³ mit denen sie ihre jeweiligen landespolitischen Förderziele unterstützen. Da die Länder zu 20 % an der KfW-Bankengruppe beteiligt sind, werden neben eigenen Länder-Programmen und Darlehensvarianten in der Regel auch die KfW-Produkte angeboten. Im Bereich der Förderpolitik der Länder übernehmen die Förderbanken insbesondere im Bereich der Europäischen Strukturfondsförderung zentrale Funktionen. In vielen Ländern fungieren sie als zuständige Verwaltungsbehörde für EFRE-Mittel der operationellen Programme.

Mehrwert der Förderbanken für die Stadtentwicklung

Deutlich stärker als die EIB agieren Förderbanken häufig als verlängerter Arm politischer Rahmensetzungen in Bund und Ländern. Die deutschen Förderbanken bieten im Kreditbereich ähnlich gute Konditionen an wie die EIB, was Zinssätze, tilgungsfreie Zeiten und Kreditlaufzeiten angeht. Weil die Förderbanken häufig zinssubventionierte Kredite im Rahmen staatlicher Förderprogramme anbieten, ergeben sich vielfach in bestimmten Investitionsbereichen deutlich günstigere Bedingungen als bei der EIB, die nicht auf Zinssubventionen zurückgreifen kann.

Die lange Erfahrung der Förderbanken in der Kommunalfinanzierung macht sie zu einem hoch kompetenten und verlässlichen Partner für die Kommunen, hier zeichnen sich insbesondere die Förderbanken der Länder durch eine noch größere Nähe zur kommunalen Landschaft aus. Auf dieser Basis sind die Förderbanken Ansprechpartner für neue Ansätze und Wege zur Finanzierung kommunaler oder städtebaulicher Aufgaben. Diese geborene Nähe macht sie auch zum ersten Ansprechpartner bei der möglichen Umsetzung von Fondstrukturen, wie sie mit den angesprochenen Initiativen JESSICA und JEREMIE der Europäischen Kommission angestrebt werden.

Ähnlich wie die EIB richten sich die Förderbanken in Deutschland gegenwärtig darauf ein, aus der traditionellen Kommunalförderung und den dortigen Erfahrungen kommend, sich verstärkt in der weit komplexeren Finanzierung von Projekten und Programmen der Stadtentwicklung zu engagieren. Diese Initiative stellt nur ein Beispiel dafür da, wie die Förderbanken ihre Kompetenzen in die Fach- und Förderpolitiken einbringen können.

5 Fazit

In Zeiten knapper werdender Fördermittel und aufgrund der Erkenntnis, dass Förderung auf Darlehensbasis einen wichtigen Beitrag auch zur ökonomischen Nachhaltigkeit städtischer Projekte und Maßnahmen leistet, beginnt in Deutschland eine Diskussion um kapitalmarktorientierte neue Förderinstrumente auch für die Stadtentwicklung. Um in Europa und besonders in Deutschland noch ungenutzte Potenziale für eine effizientere Förderung, aber auch zur Erhöhung städtischer Investitionen zu erreichen, sollten internationale Finanzinstitutionen wie die EIB, aber auch die Förderbanken bei der Finanzierung stadtentwicklungspolitischer Maßnahmen, Projekte und Programme künftig einen Bedeutungszuwachs erfahren.

Gegenwärtig bestimmt eine funktionale Trennung die Aufgabenwahrnehmung in der öffentlichen Verwaltung auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene. Während Finanzierungs- und Fördermittelfragen bei den Wirtschafts- und Finanzressorts angesiedelt sind, liegen Umsetzungs- und Qualitätsaspekte der Stadtentwicklung in der Zuständigkeit der Fachressorts. Diese Aufgabentrennung – so die Ergebnisse der mitgliedstaatlichen Expertengruppe zur „Rolle der EIB in der Stadtentwicklung“ – lässt weitreichende Potenziale ungenutzt und sollte daher möglichst überwunden werden. Hierzu müssen Kommunikationswege aufgebaut werden, die es erlauben, neue Instrumente mit den fachlichen Ansprüchen der Finanzexperten und den Anforderungen der Stadtentwickler zu verknüpfen. Für die Stadtentwicklung wächst die Notwendigkeit, sich intensiv mit Finanzierungsmöglichkeiten zu befassen, weil sie hierüber ihre Handlungsfähigkeit erhalten und ausbauen kann.

In Deutschland sind gegenwärtig die Förderbanken sehr engagiert, wie z.B. das Gemeinschaftspapier der KfW-Expertengruppe „Stadtentwicklung“¹⁴ und das intensive Engagement der Förderbanken im JESSICA-Kontext verdeutlichen. Im europäischen Kontext werden nicht zuletzt die Leipzig-Charta sowie die Empfehlungen des Informellen Ministertreffens in Leipzig entsprechende Akzente für weitere produktive Kooperationen setzen.

Anmerkungen

- (1)
Vgl. hierzu im Detail Eltges, M.: Städte und Europäische Strukturpolitik. Raumforsch. u. Raumordnung 63 (2005) H. 2, S. 134–141
- (2)
Vgl. hierzu auch die Rede von Kommissarin Hübner „Making scarce resources work harder“ am 24. 11. 2005 in Brüssel. Conference on Financing Growth and Cohesion on the Enlarged EU (www.europa.eu.int/comm/regional_policy/events/ifi/documentation.cfm?deploy=0)
- (3)
Vgl. hierzu auch die Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt
- (4)
Vgl. ECOTEC Research and Consulting: Financing investment in sustainable cities and communities in Europe – the role of the EIB. Studie im Auftrag der Expert Working Group on EIB Loan Finance for Building Sustainable Cities and Communities. – Brüssel 2007
- (5)
Vgl. hierzu u. a. Herdzina, K.: Wettbewerbspolitik. – 3. Aufl., Stuttgart 1991, insbesondere Kap. 2 und Borchert, M.; Grosseckttler, H.: Preis und Wettbewerbstheorie. – Stuttgart u. a. 1985, insbesondere Kap. 3
- (6)
Eine Studie zum kommunalen Investitionsbedarf haben Reidenbach, M. et al. für Deutschland vorgelegt: Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland. Eine Schätzung für die Jahre 2000 bis 2009. – Berlin 2002. = Difu-Beiträge zur Stadtforschung, 35
- (7)
Weil die Kreditmärkte – so die allgemeine Einschätzung in Deutschland und Europa – in Teilbereichen unter Marktversagen leiden und somit einige als wichtig angesehene Finanzdienstleistungen für den Mittelstand sowie Klein- und Kleinstunternehmen, aber auch für Investitionen in die Stadtentwicklung in rein marktlichen Prozessen nicht im gewünschten Maße angeboten werden, wurden u. a. die Förderbanken des Bundes und der Länder aufgebaut bzw. es wurde an ihnen festgehalten. Vgl. z. B. Winkler, A.: Förderbanken als Instrument zur Verbesserung der Finanzierungssituation kleiner und mittlerer Unternehmen in den Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas. Anmerkungen aus einer deutschen Finanzsystementwicklungsperspektive. Würzburg Economic Paper No. 99–2 (1999). Durchaus kritisch hierzu vgl.: Bundesverband Deutscher Banken: Perspektiven des Bankgewerbes in Deutschland. Welche Strukturmerkmale werden den Anforderungen am besten gerecht? – Berlin 2004
- (8)
Vgl. EIB: Darlehen für eine nachhaltige Stadterneuerung. – Luxemburg 2005
- (8)
Vgl. EIB, Hauptabteilung Evaluierung der Operationen; Alario, J.; Post, C.; Castellarnau, P.: Evaluierungsbericht Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten in der EU durch die EIB. – Luxemburg 2003
- (10)
Vgl. EIB (2005): Darlehen für eine nachhaltige Stadterneuerung.
- (11)
In der Direktkreditvariante besteht für kommunale Gebietskörperschaften auch die Möglichkeit, einen Rahmenkredit zur Mitfinanzierung der im Vermögenshaushalt des jeweiligen Haushaltsjahres veranschlagten Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen in Anspruch zu nehmen. Die Höhe des Rahmenkredits beträgt 50 % der im Haushaltsplan für das jeweilige Jahr vorgesehenen Neukreditaufnahme (ohne Umschuldungen und Kassenkredite).
- (12)
Ähnlich strukturiert ist das Programm „Sozial Investieren“, das sich an gemeinnützige Organisationsformen richtet, die in die soziale Infrastruktur investieren.
- (13)
Vgl. für einen detaillierten Überblick zu den Förderbanken in Deutschland: Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands: VÖB-Strukturpapier. Struktur der Förderbanken auf Bundes- und Länderebene. – Berlin 2005
- (14)
Vgl. hierzu den KfW-Bericht „Aktuelle und künftige Herausforderungen für die Stadtentwicklung in Deutschland“ von 2006 (www.kfw.de/DE/Home/Research/Sonderthem68/PDF-Dokumente/Abschlussbericht_Expertenkreis_Nov_2006.pdf)

Dr. Peter Jakubowski
Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn
E-Mail: Peter.Jakubowski@bbr.bund.de