

Anhang 1

Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Expertengruppe über die Kreditfinanzierung der Entwicklung von nachhaltigen Städten und Gemeinden durch die Europäische Investitionsbank (EIB)

Leipzig – 24. und 25. Mai 2007

Abschnitt 1 Schlussfolgerungen

Die EU-Mitgliedstaaten (MS), die Europäische Kommission (KOM) und die Europäische Investitionsbank (EIB) haben das gemeinsame Ziel, den Übergang in eine wissensbasierte Wirtschaft zu unterstützen, den territorialen und sozialen Zusammenhalt sowie den Umweltschutz voranzubringen und nachhaltige Gemeinden zu fördern. Um diese Ziele in der Zukunft zu erreichen, den Herausforderungen der Globalisierung gerecht zu werden und die Ziele von Lissabon zu erfüllen, müssen Städte zu Orten werden, die Unternehmertum und Investitionen unterstützen, Wachstum und Arbeitsplätze schaffen, attraktive Lebensbedingungen bieten und den sozialen Zusammenhalt für ihre Bürger stärken. Dies bedeutet, dass die Städte erhebliche Investitionen in den Ausbau ihrer wirtschaftlichen, sozialen und technischen Infrastruktur tätigen und nach Möglichkeiten suchen müssen, um Mittel für diese Investitionen einzuwerben. Die Mitteilung der Kommission (GD Regio) über die Kohäsionspolitik und die Städte (KOM/2006-385) betont, wie wichtig es ist, stadtentwicklungspolitische Maßnahmen und Ziele in breit angelegte strukturelle Förderprogramme und raumentwicklungspolitische Maßnahmen einzubinden.

Obwohl ein erheblicher Investitionsbedarf besteht und beträchtliche Mittel über Kapitalmärkte und Finanzinstitutionen zur Verfügung gestellt werden, bestehen nach allgemeiner Auffassung Investitionslücken im Bereich der Städte. Dies wird unter anderem auf das Versäumnis zurückgeführt, den Investitionsbedarf in eine konkrete Nachfrage (bankfähige Projekte und Vorschläge) umzuwandeln sowie ein konkretes Angebot, in Form von frei verfügbaren Finanzleistungen und -instrumenten für die nachhaltige Stadtentwicklung zu schaffen. Diese Schwierigkeiten machen sich ganz besonders in den neuen Mitgliedstaaten und in den Beitrittsländern bemerkbar; diese können jedoch mit Hilfen aus den EU Strukturfonds sowie mit Unterstützung durch den Erfahrungsaustausch mit EU Institutionen und anderen Mitgliedstaaten rechnen.

Die EIB ist eine politisch orientierte Bank und der für die Kreditvergabe zuständige Arm der EU. Ihr Ziel ist nicht, größtmögliche Gewinne zu erzielen, sondern eher, den Erfolg von politischen Maßnahmen der EU unter Anwendung von gesunden Bankgrundsätzen zu optimieren. Sie ermöglicht die Beschaffung von umfangreichen Geldmitteln für die EU Mitgliedstaaten und dies zu attraktiven Konditionen. Weitere Ziele sind die Unterstützung der Finanzierung von politischen Schwerpunkten und die Verbreitung von Best Practices. Ihr Kapitalvermögen ist erheblich und, nach dem Umfang ihres Kreditvolumens, stellt sie die größte internationale Finanzinstitution (IFI) der Welt dar.

Die Rolle der EIB hat an Bedeutung zugenommen, seit ihr Mandat im Bereich der Stadtentwicklung, und insbesondere im sozialen Wohnungsbau, auf dem Amsterdamer Gipfel im Jahre 1997 gestärkt wurde. Nach zehn Jahren erscheint nun ein guter Zeitpunkt gekommen, um sich einen Überblick über bisherige Fortschritte zu verschaffen. Dies ist besonders wichtig angesichts der großen Veränderungen, die innerhalb der letzten zehn Jahre stattgefunden haben:

- Die Einführung des Euro und die fortschreitende Integration des EU-weiten Bankensystems;
- Die Erweiterung der EU von 15 auf 27 Mitgliedstaaten und die anschließende Neuverteilung der Fördermittel aus den EU Strukturfonds auf das erweiterte EU-Territorium; und
- Neue wirtschaftliche, ökologische und soziale Herausforderungen, aus denen die Städte als Hauptakteure der globalen Wissenswirtschaft und als Zentren der dynamischen Bevölkerungsentwicklung in einer erweiterten EU hervorgingen.

Angesichts der veränderten Bedingungen und der neuen Herausforderungen war es daher verständlich, dass sich die Arbeitsgruppe von Experten aus den interessierten Mitgliedstaaten unter dem Vorsitz Großbritanniens vom Ministertreffen im Dezember 2005 in Bristol bis zum Ministertreffen im Mai 2007 in Leipzig mit der derzeitigen und möglichen zukünftigen Rolle der Kreditfinanzierung und anderer Beiträge der Europäischen Investitionsbank zur Unterstützung der Entwicklung nachhaltiger Städte befasste. Die Expertengruppe untersuchte außerdem, was die EIB, zusammen mit anderen internationalen Finanzinstitutionen (einschließlich der Entwicklungsbank des Europarates), den Mitgliedstaaten und der Kommission tun sollte, um das Potenzial von kreditfinanzierten Stadtentwicklungsprogrammen und -projekten auszuschöpfen, insbesondere das Potenzial der neuen EU-Initiative JESSICA.

Zunächst kam die Expertengruppe zu dem Schluss, dass die Kreditfinanzierung und andere Bankleistungen wichtige Instrumente für Stadtentwicklungsprogramme und -projekte sind.

Die verfügbaren Zuschüsse reichen nicht aus, um den Investitionsbedarf zu decken.

Die Gruppe ist der Meinung, dass die Kreditfinanzierung und andere Bankleistungen sogar eine noch wichtigere Rolle spielen könnten, wenn es darum geht, die Investitionslücke in den Städten der EU zu schließen. Kreditfinanzierung und andere Bankleistungen können eine Reihe von Vorteilen gegenüber öffentlichen Zuschüssen haben:

- Die gründliche Bewertung der langfristigen Tragfähigkeit eines Programms oder Projekts, im Zusammenhang mit einem umsichtigen, langfristig angelegten Management, das sicherstellt, dass angemessene Einnahmen erzielt werden, kann einen wertvollen Beitrag zur Qualität und Nachhaltigkeit von Stadtentwicklungsprojekten leisten.
- Durch die Kreditfinanzierung wird Projekten eine langfristige Kontrolle von außen auferlegt, die zu einer stärkeren Steuerung, einem besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis sowie besseren Erfolgsprognosen führen kann.
- Innovative Kreditfinanzierung kann außerdem die Funktion haben, zu demonstrieren, dass mit Investitionen in die Stadtentwicklung gute Erträge erzielt werden können, indem sie die Erschließung von neuen Märkten oder Investitionsnischen fördert und dazu ermutigt, bewährte Projekte auch jenseits nationaler Grenzen aufzugreifen.
- Die Anforderungen für die Kreditfinanzierung unterscheiden sich von denen für die Gewährung von Zuschüssen oder Kapitalbeteiligungen für Städte. Sie setzt dauerhafte Einnahmen voraus, mit denen Kredite bedient werden können, sowie eine transparente und somit äußerst disziplinierte Vorgehensweise, was die erfolgreiche Durchführung und Effizienz des Projekts anbelangt.

Die Expertengruppe stellte fest, dass die besondere Rolle der EIB in der Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten in den verschiedenen Mitgliedstaaten durch zwei Schlüsselfaktoren bestimmt wird, nämlich durch die politische Orientierung der EIB und den spezifischen einzelstaatlichen Rahmen, innerhalb dessen die EIB tätig wird. Ob ein Kredit

der EIB in einem Mitgliedstaat eine sinnvolle Option darstellt, hängt von den Chancen ab, die die Märkte (z.B. über PPPs) bieten, und davon, ob andere finanzielle Quellen verfügbar sind, wie z.B. Zuschüsse; außerdem spielt die relative Attraktivität anderer Formen der Kreditfinanzierung und Bankleistungen eine Rolle. In Ländern mit eigenen staatlichen Banken oder großen Privatbanken, kann der komparative Zinsvorteil von EIB-Krediten weniger günstig ausfallen. Auch in diesen Ländern treten jedoch staatliche und private Finanzinstitutionen oft als Vermittler von Krediten der EIB oder als Kofinanzierer auf und ermöglichen oder fördern somit die Kreditvergabe durch die EIB.

Daher kann die EIB folgende Funktionen erfüllen:

- **Hauptfinanzier**, der den Zusammenschluss von Finanzkonsortien für größere Vorhaben anstößt und diese leitet
- **Kofinanzier**, der Kredite für derartige Großprojekte vergibt
- **Wholesale Bank**, indem die EIB einer (öffentlichen oder privaten) Finanzinstitution Kredit gewährt und diese ihrerseits Stadtentwicklungsprogramme oder -Projekte mit Krediten finanziert.
- **Fachliche Beratungsinstanz**

In allen genannten Fällen kann die EIB einen Beitrag zur Finanzierungsstruktur von Projekten leisten. Zusätzlich zu diesen vier Modellen kann die EIB auch als **Intermediär** für eine anderweitige Finanzierung tätig werden (wie es z.B. für JESSICA Beteiligungsfonds vorgeschlagen wurde). Die EIB möchte nicht in Wettbewerb mit anderen Finanzinstitutionen treten; ihre gesamten Finanzierungsaktivitäten sollen dazu dienen, Kredite von anderen Finanzinstitutionen zu ergänzen und nicht mit diesen zu konkurrieren.

Je nach einzelstaatlichem Hintergrund, nimmt die EIB verschiedene Funktionen wahr. Der Mehrwert der EIB in der Finanzierung von Stadtentwicklungsmaßnahmen kann daher bestehen aus:

- Attraktiven Zinssätzen, auch z.B. wenn die EIB als Wholesale-Finanzierer über örtliche, nationale, öffentliche und private Finanzintermediäre tätig wird.
- Verfügbarkeit von umfangreichen Kapitalvolumina.
- Der ‚längerfristige Ansatz‘ ermöglicht es der EIB, die Tilgungsfristen zu verlängern.
- Die EU-weite Förderung von Innovation und Best Practices.
- Fachliche Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Erarbeitung von bankfähigen Stadtentwicklungsprojekten.
- Die Rolle der EIB als Initiator bei der Gewinnung anderer Geldgeber.
- Die Risiko-Bepreisung der EIB, die unter Umständen unter vergleichbaren Finanzierungsmöglichkeiten liegt, insbesondere im Falle von moderaten Risiken.

Der vergleichbare Vorteil von Krediten der EIB an EU-15 Staaten hat in der letzten Zeit allein in Bezug auf den Zinssatz abgenommen, da die Zinssätze in der EU insgesamt gesunken sind. Im Gegensatz dazu sind EIB Kredite an öffentliche Körperschaften in den neuen Mitgliedstaaten besonders attraktiv, denn die EIB macht keine Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, obwohl die Kapitalmärkte nach wie vor für manche neue Mitgliedstaaten eine Prämie für das Länderrisiko berechnen. Außerdem hilft die EIB den Kreditnehmern durch ihre fachkundigen Evaluierungen bei der Entwicklung tragfähiger Projektstrukturen.

Auf der Grundlage von Stadtentwicklungsplänen berücksichtigen diese Evaluierungen nicht nur die direkten monetären Einkünfte und Kosten, sondern auch die indirekten monetären und nicht-monetären Kosten und Gewinne, einschließlich der Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt und den sozialen Zusammenhalt. So wird durch diese Bewertung von Investitionen im Bereich der Stadtentwicklung sichergestellt, dass durch die Kreditvergabe soziale, ökologische und andere Entwicklungsziele bestmöglich gefördert werden. Die EIB kann so in den Mitgliedstaaten auf vielfache Art und Weise Mehrwert schaffen.

Die Expertengruppe kam außerdem zu dem Schluss, dass die Kreditfinanzierung durch die EIB auf vier geographischen Ebenen viel bewirken kann:

- **Auf Stadtquartiersebene:** in benachteiligten Stadtquartieren, die langfristige Investitionen aus öffentlichen oder privaten Quellen anziehen müssen, als Teil des städtebaulichen Erneuerungsprozesses, und dort, wo auf brachliegenden Flächen investiert werden muss, um diese einer zeitgemäßen sozialen, wirtschaftlichen und umweltorientierten Nutzung zuzuführen.
- **Auf Ebene der Gemeinde, der Stadt oder des Großstadtgebiets:** durch Initiativen, in denen die langfristigen Wachstumsraten der Region durch Verbesserungen der städtischen und großstädtischen Infrastruktur und der Grundlage der Städte im Bereich Wissenschaft/Know-How positiv beeinflusst werden können.
- **Auf regionaler Ebene:** wo sich spezielle wirtschaftliche und soziale Probleme in Stadtgebieten häufen und Kredite insbesondere als Finanzierungsquellen für strukturpolitische Maßnahmen erforderlich sind.
- **Auf überregionaler Ebene:** wo lokale Projekte zusammengefasst werden können, um so ein Portfolio von Anlagen anzubieten, die es ermöglichen, ein umfangreiches Paket kombinierter Leistungen zur Finanzierung von außen einzuwerben (oder ein Konsortium ähnlicher Projekte an verschiedenen Standorten).

In benachteiligten Stadtquartieren, die im allgemeinen ein ungünstiges Risikoprofil für Investitionen aufweisen und in denen daher Mittel für Investitionen nicht ohne weiteres verfügbar sind, kann die EIB unter Umständen einen hohen finanziellen Mehrwert schaffen, da nachhaltige Investitionsmärkte in diesen Gebieten selten sind. Die JESSICA Initiative hat das Potenzial, hier ein wichtiger Katalysator zu werden. Die Expertengruppe ist der Auffassung, dass dies die EIB darin unterstützen würde, eine ihrer in Artikel 267 des EG-Vertrages festgelegten Aufgaben zu erfüllen, nämlich zu der Entwicklung von rückständigen Gebieten einschließlich benachteiligter Stadtquartiere beizutragen und Finanzierungsinstrumente in Verbindung mit der Unterstützung aus den EU Strukturfonds zur Verfügung zu stellen.

Die JESSICA Initiative – zur Umwandlung von Zuschüssen aus den operationellen Programmen in Kredite und risikomindernde Instrumente wie Bürgschaften, Risikokapital, Mezzaninekapital usw. auf der Grundlage von Stadtentwicklungsfonds – könnte ein wichtiges Instrument sein, um die Finanzierungsaktivitäten der EIB und anderer öffentlicher und privater Stellen zu ergänzen und die Bandbreite der Finanzierungsmöglichkeiten für Stadtentwicklungsprojekte zu erweitern. Außerdem ist die Expertengruppe der Meinung, dass Stadtentwicklungsfonds in Gebieten, die keine Unterstützung aus den Strukturfonds erhalten, auch aus rein nationalen Mitteln finanziert werden könnten.

Die Expertengruppe stellt abschließend fest, dass es eine Vielzahl von Rollen gibt, die von verschiedenen Akteuren übernommen werden müssen, um die Rolle der EIB im Bereich der Stadtentwicklung weiter zu entwickeln. Das heißt, alle Akteure müssen sich anpassen, um das Potenzial der EIB zur Unterstützung der nachhaltigen Stadtentwicklung in Europa zu optimieren.

Abschnitt 2 Empfehlungen

Auf der Grundlage der vorangehenden Schlussfolgerungen spricht die Expertengruppe die folgenden Empfehlungen aus, um das Finanzierungsangebot zu verbessern und den Mehrwert der EIB im Bereich der Stadtentwicklung zu erhöhen:

1. Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten eine stärkere private Finanzierung der Stadtentwicklung fördern, um zusätzliche Finanzmittel zu mobilisieren und die Effizienz in diesem Sektor zu erhöhen. Dies würde es der EIB und anderen Kapitalgebern ermöglichen, innerhalb des breiten Spektrums der Investitionsmärkte im Bereich der Stadtentwicklung in der EU eine aktivere Rolle zu übernehmen.
2. Interessierte Mitgliedstaaten, die EIB und die Kommission sollten eine Arbeitsgruppe bilden, deren Aufgabe darin besteht, die Initiative Jessica weiter zu entwickeln, zu ihrer Umsetzung beizutragen und nationale Stadtentwicklungsfonds zu erörtern.
3. Die Mitgliedstaaten sollten die Einführung von integrierten Stadtentwicklungsplänen, dem Bristol Accord und der Leipzig Charta entsprechend, unterstützen und könnten prüfen, wie gut ihre jeweiligen öffentlichen Finanzierungssysteme die Stärkung des Elements der Kreditfinanzierung als Teil breiter angelegter Bemühungen zur Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung ermöglichen. Die Mitgliedstaaten sollten außerdem örtliche und regionale Behörden dazu ermutigen, die Qualität und Schlüssigkeit der entwickelten Konzepte zu verbessern und die Gründung von PPPs im Bereich der Stadtentwicklung zu fördern. Zu diesem Zweck wäre ein Vergleich von bewährten Verfahrensweisen in den verschiedenen Mitgliedstaaten sinnvoll.
4. Die Mitgliedstaaten und die kommunalen und regionalen Behörden sollten besonderes Augenmerk auf die Möglichkeiten richten, eine Reserve an hochwertigen und bankfähigen Projekten im Bereich der Stadtentwicklung, einschließlich integrierter Stadtentwicklungspläne, zu schaffen. Angesichts eines solchen Potenzials sollte versucht werden, eine starke und gleich bleibende Nachfrage nach Kreditfinanzierung und anderen Bankleistungen im Bereich der Stadtentwicklung zu generieren. Die EIB sollte die Mitgliedstaaten in diesem Prozess unterstützen, indem sie mehr Stadtentwicklungsprojekte „bankfähig“ und für die Kreditfinanzierung und andere Bankleistungen interessant macht, die als Ergänzung für Zuschüsse, Kapitalbeteiligungen oder andere Investitionsquellen dienen können.
5. Die Kommission sollte den Einsatz der EU Strukturfonds zur Unterstützung und Stärkung der Kreditfinanzierung fördern. Insbesondere sollte das Potenzial der JESSICA Initiative voll ausgeschöpft werden, um dieses Konzept zügig weiter zu entwickeln.
6. In Zukunft sollte die EIB mehr Augenmerk auf die Qualität der Ergebnisse von Stadtentwicklungsprojekten richten und weniger auf den Umfang des Kredits. Dies kann dazu beitragen, Zielsetzungen der EU und der EIB zu erreichen, indem mehr Stadtentwicklungsprogramme finanziert werden, durch die oft auf Grund ihrer vielschichtigen Beschaffenheit wirtschaftliche, soziale und ökologische Ziele erreicht werden können.
7. Die EIB könnte ihre Rolle in der Finanzierung von nachhaltigen Stadtentwicklungsprogrammen und -projekten in den Städten der EU weiter ausbauen, indem sie die Förderfähigkeit auf Investitionen in den sozialen Zusammenhalt ausweitet; größere Risiken einget und Innovationen fördert. Außerdem sollte sie verstärkt für diejenigen ihrer Dienstleistungen werben, von denen sich herausstellte, dass sie bei den Trägern von Stadtentwicklungsprojekten nicht ausreichend bekannt waren.
8. Die EIB sollte weiterhin den Schwerpunkt auf die Schaffung von finanziellem Mehrwert, einschließlich der Übernahme von Risiken, legen, indem sie innovative Finanzdienstleistungen – wie Bürgschaften, Mezzanine-Finanzierung und ähnliche Leistungen - entwickelt, die speziell auf die Investitionsbedürfnisse und Risikoprofile

im Bereich der Stadtentwicklung zugeschnitten sind. Ein Hauptziel dieser Aktivitäten sollte die Förderung von Investitionen in benachteiligten Stadtquartieren sein. Die EIB sollte insbesondere mehr Gebrauch von der „Structured Finance Facility“ , einem Finanzierungsangebot für Investitionen mit höheren Risiken, bei der Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten machen.

9. Die EIB sollte Leitlinien veröffentlichen, um ihre Kriterien für die Finanzierung von Projekten transparenter und bewusster zu machen und eine bessere integrierte Stadtentwicklungsplanung zu unterstützen. Am wichtigsten im Bereich der Stadtentwicklung wären Informationen über die Förderfähigkeit von Investitionen sowie die vorgeschriebenen Inhalte der integrierten Stadtentwicklungspläne, die von der EIB verlangt werden.
10. Die EIB könnte außerdem (unter Nutzung des Potenzials der Initiativen JESSICA und JASPERS) eine Schlüsselrolle als fachliche Beratungsinstanz einnehmen und dazu beitragen, die Kompetenz der Mitgliedstaaten, der Intermediäre auf örtlicher und regionaler Ebene, einschließlich der städtischen und großstädtischen Behörden, auszubauen; weiterhin könnte sie aktiv mit den Mitgliedstaaten darauf hinarbeiten, dass ein langfristiger und hochwertiger Bestand von Potenziellen Projekten geschaffen wird, die von Krediten und anderen Finanzierungsformen profitieren könnten. Das gilt insbesondere in den Mitgliedstaaten, in denen noch nicht ausreichende Kreditfinanzierungsmöglichkeiten bestehen.
11. Die EIB sollte in größerem Maße den Mitgliedstaaten ihre reichen Erfahrungen bei der Bewertung von Projekten zur Verfügung stellen, die im Bereich der Stadtentwicklung von Vorteil sind. Die Mitgliedstaaten können die verfügbaren Kredite und ergänzenden risikomindernden Instrumente nur nutzen, wenn sie in die Lage versetzt werden, Projekte zu entwickeln, die zur Kreditfinanzierung geeignet sind. Aus diesem Grund sollten innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten Best Practices für die Planung und Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten verbreitet werden - eine Aufgabe, die eventuell im Rahmen der Stadtentwicklungsfonds wahrgenommen werden könnte. Die EIB sollte darin bestärkt werden, regelmäßige Marketingkampagnen und Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, um ein besseres Verständnis ihrer Rolle zu vermitteln. Eine Möglichkeit wäre die Durchführung von Informationsveranstaltungen („road shows“).
12. Die EIB sollte Untersuchungen anstellen über Trends hinsichtlich des Volumens der von ihr gewährten Kredite für Stadtentwicklungsprogramme und -projekte. Die EIB sollte außerdem die Auszahlung ihrer Kredite dokumentieren und die Gründe für die Nichtauszahlung oder Stornierung von Krediten untersuchen.
13. Die Funktionsweise der Initiative JESSICA im Bereich der Finanzierung von Stadtentwicklungsmaßnahmen, einschließlich der Rolle der EIB, sollte zügig geklärt werden. Insbesondere die folgenden Punkte bedürfen der Klärung:
 - i. Die Rolle, die die Initiative JESSICA in den verschiedenen Mitgliedstaaten beim Aufbau von Finanzmärkten im Bereich der Stadtentwicklung und bei der Deckung des Investitionsbedarfs spielen könnte.
 - ii. Wie kann man auf den Erfahrungen aufbauen, die mit bereits bestehenden Stadtentwicklungsfonds oder ähnlichen Fonds gemacht wurden?
 - iii. Präzisierung der Projekte, die für eine Finanzierung im Rahmen der JESSICA Initiative in Frage kommen.
 - iv. Rolle und Management der vorgeschlagenen Beteiligungsfonds („holding funds“).

- v. Mittel zur Erreichung von Ergebnissen im sozialen, ökologischen und baulichen Bereich.
 - vi. In welchem Ausmaß kann JESSICA dazu beitragen, den Herausforderungen im Bereich der Wohnungsbestandsinvestitionen insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten zu begegnen?
 - vii. Umfang und Dimension der zu entwickelnden Finanzierungsinstrumente.
 - viii. Die mögliche Rolle von internationalen Finanzinstitutionen und anderen öffentlichen und privaten Banken.
 - ix. Die langfristigen Anforderungen zur Erreichung der zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Initiative Jessica erforderlichen Flexibilität.
14. Die Europäische Kommission und die Europäische Investitionsbank sollten beim nächsten informellen Treffen der für Stadtentwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister, spätestens jedoch bis 2008, zu den (oben dargelegten) Empfehlungen der Expertengruppe Stellung nehmen.