ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Blume, Lorenz; Geppert, Kurt; Gornig, Martin

Research Report

Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung: Kurzexpertise im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

DIW Berlin: Politikberatung kompakt, No. 2

Provided in Cooperation with:
German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Blume, Lorenz; Geppert, Kurt; Gornig, Martin (2004) : Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung: Kurzexpertise im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, DIW Berlin: Politikberatung kompakt, No. 2, ISBN 3-9809852-1-0, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-201109233251

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/129132

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DIW Berlin

Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung

DIW Berlin: Politikberatung kompakt

2

Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung

Lorenz Blume
Kurt Geppert
Martin Gornig

Kurzexpertise

im Auftrag des Bundesamtes
für Bauwesen und Raumordnung

Berlin, 16. September 2004

ISBN 3-9809852-1-0

DIW Berlin

DIW Berlin: Politikberatung kompakt 2

Lorenz Blume*

Kurt Geppert**

Martin Gornig**

Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung

Kurzexpertise im Auftrag des

Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

Berlin, 16. September 2004

* Universität Kassel, blume@wirtschaft.uni-kassel.de

** DIW Berlin, Abteilung Innovation, Industrie, Dienstleistung, kgeppert@diw.de, mgornig@diw.de

IMPRESSUM

© DIW Berlin, 2004

DIW Berlin
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Königin-Luise-Str. 5
14195 Berlin
Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
www.diw.de

ISBN 3-9809852-1-0
ISSN 1614-6921

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
des DIW Berlin ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung 1

2 Zu den methodischen Schwierigkeiten bei der Erfassung der ökonomischen Wirkungen der Städtebauförderung 3

3 Veränderte Rahmenbedingungen und mögliche Auswirkungen auf die Höhe des Bündelungseffekts der Städtebauförderung 7

4 Veränderte Rahmenbedingungen und mögliche Auswirkungen auf die Höhe des Anstoßeffekts der Städtebauförderung 12

5 Müssen die Kernaussagen der Expertise von 1995 vor dem Hintergrund neuer Forschungsergebnisse neu bewertet werden? 17

6 Zusammenfassung 19

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1 Anstoß- und Bündelungseffekt der Städtebauförderung in Westdeutschland 1

Tabelle 2 Anstoß- und Bündelungseffekt der Städtebauförderung in Ostdeutschland 13

Tabelle 3 Auswirkungen veränderter Rahmenbedingungen und neuer Forschungsergebnisse auf die Ergebnisse der Expertise des DIW Berlin aus dem Jahr 1995 zu den ökonomischen Wirkungen der Städtebauförderung 20

Tabelle 4 Anstoß- und Bündelungseffekt der Städtebauförderung in Gesamtdeutschland 21

1 Einleitung

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) wurde im Jahr 1995 vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau beauftragt, den Zusammenhang zwischen dem Einsatz von Mitteln des Bund-Länder-Programms Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und ökonomisch relevanten Zielgrößen (Bündelung öffentlicher Investitionen, Anstoß privater Investitionen, Effekte für das Bauvolumen und die Beschäftigung) zu untersuchen. Das DIW Berlin ermittelte damals, dass mit 1 DM Fördermittel aus dem Bund-Länder-Programm etwa 2 DM an weiteren öffentlichen Mitteln (z.B. kommunale Investitionen, Wohnungsbauförderung) in das Sanierungsgebiet fließen (Bündelungseffekt) und diese öffentlichen Mittel zusammengenommen private Investitionen von fast 6 DM je 1 DM Fördermittel anstoßen (Anstoßeffekt). Das Bauvolumen, das durch diese privaten und öffentlichen Investitionen ausgelöst wird, betrug in einer Gesamtbetrachtung der 47 untersuchten westdeutschen Sanierungsmaßnahmen das Achtfache der in den Sanierungsgebieten investierten Städtebauförderungsmittel (Tab. 1).

Tabelle 1
Anstoß- und Bündelungseffekt der Städtebauförderung in Westdeutschland

Bündelungseffekt der Städtebauförderungsmittel des	Anstoßeffekt der Städtebauförderungsmittel auf …		Anstoßeffekt aller öffentlichen Mittel auf private Investitionen …	
Bundes und der Länder auf alle öffentlichen Mittel	… private Investitionen	… öffentliches und privates Bauvolumen	… innerhalb des Sanierungsgebiets	… inner- und außerhalb des Sanierungsgebiets
3,2	**5,8**	**7,9**	**1,8**	**2,2**

Quelle: V. Lessat unter Mitarbeit von K.-P. Gaulke und J. Rother: Expertise über die Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung (Beiträge zur Strukturforschung, Heft 164), Berlin 1996.

Die vollständige Fassung des Gutachtens findet sich in den Beiträgen zur Strukturforschung des DIW Berlin, Heft 164 (Lessat, Vera: Expertise über die Anstoßwirkun-

gen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung, unter Mitarbeit von Klaus-Peter Gaulke und Josef Rother, Berlin 1996).

Die Frage, die in dieser Stellungnahme erörtert werden soll, ist, ob die Kernaussagen dieser Expertise, die ja nun schon fast zehn Jahre zurückliegt, immer noch Gültigkeit haben und wenn nicht, welche Veränderungen sich hier ergeben haben könnten. Die Gutachter stützen sich dabei auf Plausibilitätsüberlegungen und die Ergebnisse anderer empirischer Studien. Eine Neuberechnung der Koeffizienten ist im Rahmen dieser Stellungnahme nicht vorgesehen.

Veränderungen im Hinblick auf die Ergebnisse der Expertise des DIW Berlin zur Städtebauförderung aus dem Jahr 1995 könnten sich grundlegend auf folgenden Gebieten eingestellt haben:

1) Bei der Höhe des **Bündelungseffekts**, also dem Quotienten aus allen in den Sanierungsgebieten zum Einsatz gekommenen öffentlichen Mitteln und den Mitteln der Städtebauförderung.

2) Bei der Höhe des **Anstoßeffekts** auf private Investitionen und das Bauvolumen, also dem Quotienten aus den im Zuge der Sanierungsmaßnahme ausgelösten privaten Investitionen bzw. dem Bauvolumen und den Mitteln der Städtebauförderung.

3) Bei der **Bewertung der Ergebnisse** durch neue Hinweise aus der Forschung, dass sich z.B. Kausalitäten verändert haben, das Problem der Mitnahmeeffekte an Gewicht gewonnen hat oder methodische Probleme bei der Berechnung der Koeffizienten in anderem Licht erscheinen.

Alle drei Bereiche sollen in dieser Stellungnahme diskutiert werden (Abschnitte 3, 4 und 5). Zunächst folgt jedoch ein Abschnitt, der noch einmal den methodischen Ansatz der Expertise des DIW Berlin aus dem Jahr 1995 beleuchtet (Abschnitt 2). Die Stellungnahme schließt mit einem Fazit aus den einzelnen Erörterungen (Abschnitt 6).

2 Zu den methodischen Schwierigkeiten bei der Erfassung der ökonomischen Wirkungen der Städtebauförderung

Der grundlegende Ansatz der Expertise des DIW Berlin aus dem Jahr 1995 war der einer Ziel-Mittel-Analyse des Zusammenhangs zwischen dem Einsatz von Städtebauförderungsmitteln und der Zielsetzung des Gesetzgebers, im Zuge städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen auch die Wirtschaftsstruktur im Umfeld der Sanierungsmaßnahmen zu verbessern (§ 136 Abs. 4 BauGB). Um diesen Wirkungszusammenhang zu operationalisieren, wurden fünf Koeffizienten ermittelt, die einen Mitteleinsatz (z.B. Euro an Städtebauförderungsmitteln) in Beziehung setzen zu Größen, von denen unter Verwendung entsprechender Theorien angenommen werden kann, dass sie strategische Faktoren auf dem Weg zur Verbesserung der lokalen Wirtschaftsstruktur sind (z.B. Euro an getätigten privaten Investitionen). Die Bildung von Quotienten erschien hier angebracht, um den Effekt von Preisveränderungen in den monetären Größen abzumildern.

Zunächst wurde unterstellt, dass die Ausweisung eines Sanierungsgebiets zu einer räumlichen Bündelung öffentlicher Investitionen führt. Neben Mitteln der Städtebauförderung aus dem Bund-Länder-Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen werden beispielsweise Mittel des sozialen Wohnungsbaus, des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und des Denkmalschutzes im Sanierungsgebiet konzentriert. Dieser räumlich konzentrierte Einsatz öffentlicher Mittel wird in der Studie des DIW Berlin von 1995 als Bündelungseffekt der Städtebauförderung bezeichnet und mit einem ersten Quotienten nachgewiesen, der alle im Sanierungsgebiet eingesetzten öffentlichen Mittel (einschließlich der Städtebauförderungsmittel) ins Verhältnis setzt zu den im Sanierungsgebiet eingesetzten Mitteln aus dem Bund-Länder-Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Dabei wird jedoch ausdrücklich betont, dass mit diesem Koeffizienten keine Kausalität intendiert werden soll, da vollkommen offen ist, welche der öffentlichen Mittel auch ohne Städtebauförderung in das Quartier geflossen wären und die zeitliche Abfolge der Investitionen z.T. sogar gegenläufige Kausalitäten nahe legt.

Mit den weiteren vier Koeffizienten zu den Anstoßwirkungen auf private Investitionen und das Bauvolumen ist dagegen die Vorstellung einer kausalen Beziehung verbunden, wenn auch unter methodischen Einschränkungen. Die Argumente hierfür in aller Kürze: Handelt es sich bei dem Sanierungsgebiet um ein Quartier, in dem der Markt von sich aus nicht mehr für eine Behebung von städtebaulichen Substanz- und Funktionsschwächen sorgt, kann der Einsatz von öffentlichen Investitionen dazu führen, private Investitionen über ihre Rentabilitätsschwelle zu heben. Genau wie der Verfall eines Quartiers in der Regel durch ein ‚Gefangenendilemma' gekennzeichnet ist, bei dem erst Einzelne ihre Investitionen zurückhalten, weil sie von den positiven externen Effekten der Investitionen ihrer Nachbarn profitieren, ohne dass sie selbst investieren müssen, und schließlich keiner mehr investiert, können öffentliche Investitionen helfen, ein Quartier so aufzuwerten, dass Investitionswillige wieder investieren, weil sie nicht mehr von negativen Nachbarschaftseffekten zurückgehalten werden. Auch wenn das allgemeine Niveau privater Investitionstätigkeit natürlich von einer Vielzahl von Faktoren wie den Zinsen, den allgemeinen ökonomischen Erwartungen und der persönlichen Investitionsneigung abhängt, gibt es doch gute Gründe anzunehmen, dass die Frage nach dem „Wo" einer Investition wesentlich durch die Qualität der lokalen Standortbedingungen bestimmt wird. Die Aufwertung eines Quartiers durch öffentliche Investitionen ist folglich nicht nur Initial für private Investitionen im Zuge der unmittelbaren Sanierungsphase, sondern auch für die Zunahme privater (u.a. gewerblicher) Investitionen auf Grund einer erhöhten Standortattraktivität des Viertels. Ausgehend von dieser Wirkungskette wird in der Expertise des DIW Berlin aus dem Jahr 1995 versucht, zu ermitteln, wie viele private Investitionen seit Beginn der Sanierungsmaßnahme innerhalb und in unmittelbarer Nähe des Sanierungsgebiets getätigt wurden. Die genannte Investitionssumme bildet auch die Grundlage, um weitere spezifische Koeffizienten zu den Anstoßwirkungen der Städtebauförderung zu berechnen.

In dem zweiten Quotienten wird die Investitionssumme den im Sanierungsgebiet verausgabten Mitteln des Bund-Länder-Programms Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (Anstoßeffekt der Städtebauförderung) gegenübergestellt, in dem dritten Quotienten allen im Sanierungsgebiet verausgabten öffentlichen Mitteln (Anstoßeffekt aller öffentlichen Mittel). Der dritte Koeffizient ist dabei wesentlich

aussagekräftiger, da davon auszugehen ist, dass die Gesamtheit der im Sanierungsgebiet gebündelten öffentlichen Mittel für die Aufwertung des Sanierungsgebiets ursächlich ist und nicht allein die Städtebauförderung des Bundes und der Länder. Aus diesem Grund wird mit den im Sanierungsgebiet investierten öffentlichen Mitteln im Nenner auch noch ein vierter Quotient gebildet, der nicht nur die im Sanierungsgebiet getätigten privaten Investitionen im Zähler enthält, sondern zusätzlich noch die in unmittelbarem Bezug zur Sanierungsmaßnahme stehenden privaten Investitionen außerhalb des Sanierungsgebiets (Anstoßeffekt aller öffentlichen Mittel in- und außerhalb des Sanierungsgebiets).

Ein fünfter und letzter Quotient gibt an, in welcher Relation die Städtebauförderungsmittel des Bundes und der Länder zur Gesamtsumme an privaten und öffentlichen Bauinvestitionen stehen (Anstoßeffekt auf das Bauvolumen). Denn nicht alle ausgelösten privaten Investitionen und alle verausgabten öffentlichen Mittel sind natürlich zugleich Bauinvestitionen. Es gibt auch nichtinvestive öffentliche Sanierungskosten (z.B. Planungsleistungen) und private nichtbauwirksame (z.B. gewerbliche) Investitionen.

Einschränkungen bei der Interpretation dieser fünf Koeffizienten ergeben sich in mehrerer Hinsicht:

1) In der Untersuchung des Jahres 1995 wurde eine großangelegte schriftliche Befragung bei über 200 Städte und Gemeinden mit abgeschlossenen oder ausfinanzierten Sanierungsmaßnahmen (Entwicklungsmaßnahmen waren von vornherein nicht Gegenstand der Untersuchung) durchgeführt. Allerdings schickten „nur“ 47 Städte und Gemeindeverwaltungen auswertbare Angaben mit den Informationen, die zur Berechnung der genannten Koeffizienten notwendig waren, zurück. Die Rücklaufquote war mit rund 25 Prozent für solche Typen von Befragungen an sich recht hoch. Es lagen aber nach damaligen Einschätzungen Hinweise vor, dass diese 47 untersuchten Sanierungsmaßnahmen keinen repräsentativen Querschnitt über alle Städtebauförderungsmaßnahmen darstellen.

2) Die Qualität der in den Fragebögen erhobenen Informationen z.B. zu den privaten Investitionssummen ist nicht immer die beste. Die Sorgfalt und Lückenlosigkeit bei der Recherche nach den zum Zeitpunkt der Befragung z.T. schon lange zurückliegenden öffentlichen und privaten Investitionssummen hing stark vom Engagement der jeweiligen Bearbeiter der Fragebögen ab.

3) Die Interpretation der Koeffizienten zu den Anstoßeffekten wird dann problematisch, wenn ein mehr als marginaler Teil der privaten Investitionen auch ohne die Aufwertung des Sanierungsgebiets getätigt worden wäre, es sich also um reine Mitnahmeeffekte handelt. Gleiches gilt, wenn Verdrängungseffekte im Sinne der räumlichen Umlenkung einer Investition, die sonst an einem anderen Ort getätigt worden wäre, vorliegen. Die möglicherweise resultierende Überschätzung der Anstoßwirkungen relativiert sich allerdings wiederum dadurch, dass ein Teil der ausgelösten Investitionen (insbesondere der gewerblichen Investitionen) von den Bearbeitern der Fragebögen nachträglich nicht mehr ermittelt werden konnte. Dadurch, dass in der Expertise nur ausfinanzierte und abgerechnete Maßnahmen in Westdeutschland untersucht wurden, berücksichtigen die 1995 berechneten Koeffizienten keine Veränderungen in den Rahmenbedingungen der Städtebauförderung, die in den 90er Jahren stattgefunden haben (etwa die Konzentration der Fördermittel in Ostdeutschland).

Die Erörterung des letztgenannten Punktes steht im Mittelpunkt dieser Stellungnahme. Im fünften Abschnitt, in dem es um die Bewertung der Koeffizienten im Licht neuer Forschungsergebnisse geht, werden aber auch noch einmal die erstgenannten drei Punkte zur Repräsentativität der Ergebnisse, der Validität der Ergebnisse und den Mitnahmeeffekten aufgegriffen.

Grundsätzlich ist noch anzumerken, dass alle fünf Koeffizienten in der Expertise des DIW Berlin aus dem Jahr 1995 sowohl als gewichtete wie auch als ungewichtete Quotienten berechnet wurden. Die folgende Diskussion beschränkt sich jedoch auf die auch in Tabelle 1 ausgewiesenen gewichteten Quotienten, da solche Quotienten

bei denen Zähler und Nenner jeweils über alle Sanierungsgebiete aufsummiert und erst dann dividiert werden, weniger sensitiv auf untypische „Ausreißer“ reagieren und die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen besser widerspiegeln als gebietsbezogene ungewichtete Quotienten.

3 Veränderte Rahmenbedingungen und mögliche Auswirkungen auf die Höhe des Bündelungseffekts der Städtebauförderung

Veränderungen in der Höhe des in der Expertise des DIW Berlin ausgewiesenen Bündelungseffekts der Städtebauförderung können grundsätzlich aus folgenden Prozessen der letzten 10-15 Jahre resultieren:

1) Institutionelle Veränderungen im Instrumentarium der Städtebauförderung, insbesondere durch die Umorientierung der Mittel in die ostdeutschen Bundesländer.

2) Veränderungen in den öffentlichen Finanzen insgesamt, insbesondere durch die zunehmende Finanzknappheit der Kommunen.

Bei der Erörterung dieser Prozesse ist zu beachten, dass, selbst wenn sich in diesen Bereichen Veränderungen im Hinblick auf die Rahmenbedingungen der Städtebauförderung ergeben haben, zugleich auch die Frage nach der Relevanz dieser Veränderungen für die Höhe der Koeffizienten gestellt wird. Immerhin umfasst die Studie aus dem Jahr 1995 in ihrer Grundgesamtheit abgerechnete und ausfinanzierte Sanierungsmaßnahmen seit 1971. Die Veränderungen in den 90er Jahren müssten also sehr gewichtig gewesen sein, um die Höhe der Koeffizienten über den ganzen Zeitraum von 1971 bis heute tatsächlich merklich beeinflussen zu können.

Für den ersten der beiden genannten Prozesse gilt dies allerdings ohne Zweifel. Immerhin fast die Hälfte aller Finanzhilfen des Bundes, die seit 1971 im Rahmen der Städtebauförderung verausgabt wurden, sind in die neuen Bundesländer geflossen. In den alten Ländern wurden seit 1971 ca. 4,5 Milliarden Euro Bundesmittel der Städ-

tebauförderung verausgabt, in den neuen Ländern seit 1990 schon mehr als 4 Milliarden Euro. Die Untersuchung von 1995 enthielt jedoch noch keine einzige ostdeutsche Maßnahme. Unter der Annahme, dass sich die ökonomischen Wirkungen der Städtebauförderung in Ostdeutschland substantiell von denen der Städtebauförderung in Westdeutschland unterscheiden, müssten die Koeffizienten aus der Studie von 1995 also erheblich angepasst werden. Betrachtet man die kumulierten Fördersummen, sind in beide Regionen ungefähr die gleiche Mittel geflossen. Die gesamtdeutschen Wirkungen der Städtebauförderung bestimmen sich also je zur Hälfte aus den west- und den ostdeutschen Effekten.

Das DIW Berlin hatte zusammen mit der Universität Kassel und der Gesellschaft für angewandte Kommunalforschung (GEFAK) im Jahr 1998 die Gelegenheit, die ökonomischen Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern zu untersuchen. Die vollständige Fassung des Gutachtens findet sich in den Beiträgen zur Strukturforschung des DIW Berlin, Heft 182 (Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern. Lorenz Blume, Klaus-Peter Gaulke und Josef Rother. Projektleitung: Rolf-Dieter Postlep. Berlin 1999).

Auf dieser Basis sind wir in der Lage, die Konsequenzen dieser sehr grundlegenden Veränderung der Rahmenbedingungen der Städtebauförderung auch quantitativ etwas zu erhellen. Gegenstand dieses Forschungsprojekts im Auftrag einer Arbeitsgemeinschaft der im Städtebauförderungsprogramm geförderten Städte und Gemeinden des Landes Mecklenburg-Vorpommern war es, die ökonomischen Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern mit dem gleichen methodischen Ansatz wie in der Expertise für Westdeutschland abzuschätzen. Es wurde also ein ähnlicher Fragebogen verschickt und zwar an alle 91 Gemeinden mit Sanierungsgebieten, die in den Jahren 1991 bis 1997 mehr als 6 Millionen DM Städtebauförderungsmittel erhalten hatten. 82 dieser Gemeinden lieferten auswertbare Angaben mit den Informationen, die zur Berechnung der fünf im vorangegangen Abschnitt erläuterten Koeffizienten notwendig waren. Der wesentliche Unterschied zur Expertise aus dem Jahr 1995 bestand allerdings darin, dass keine dieser 82 Maßnahmen abgeschlossen oder ausfinanziert war. Um diesen Unterschied in der zeitlichen Perspektive auszugleichen, wurden die Sanierungsgemeinden gebeten, neben ex-post-Angaben zu den öffentlichen und privaten Investitionen auch ex-ante Schätzungen

auf Grundlage der Kosten- und Finanzierungspläne bis zum Ende der Maßnahme vorzunehmen. Dies schaffte natürlich neue Unsicherheiten bei der Datenerhebung, allerdings wurden diese z.T. dadurch ausgeglichen, dass die Akzeptanz der Befragung und damit das Engagement der Bearbeiter der Fragebögen durch die enge Zusammenarbeit mit den Städten und Gemeinden sehr viel höher war als bei der westdeutschen Befragung aus dem Jahr 1995.

Der Bündelungseffekt der Städtebauförderung hat in Mecklenburg-Vorpommern einen anderen Charakter als in den alten Bundesländern. Das Bund-Länder-Programm hat zwar einen geringeren Stellenwert, insgesamt ist die Bedeutung aller Städtebauförderungsmittel des Bundes und der Länder jedoch höher. 1 Euro an Städtebauförderung aus dem Bund-Länder-Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen bündelt sich bis zum Ende der untersuchten Sanierungsmaßnahmen schätzungsweise mit 5,6 Euro an weiteren öffentlichen Mitteln. Addiert man alle Städtebauförderungsmittel des Bundes und der Länder auf (also auch die Programme Städtebauliche Modellvorhaben, Städtebaulicher Denkmalschutz, Städtebauliche Planungsleistungen usw.), so bündeln sich diese Mittel „nur“ noch mit etwa der gleichen Summe aus anderen öffentlichen Quellen (z.B. Mitteln des sozialen Wohnungsbaus, der kommunalen Aufbauförderung oder Mitteln im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur’).

Durch die in Ostdeutschland deutlich höhere Zahl zusätzlicher Programme der Städtebauförderung verändert sich die Höhe des Koeffizienten für den Bündelungseffekt erheblich. Der Quotient verdoppelt sich fast, wenn nur das klassische Bund-Länder-Programm im Nenner erscheint, und er verringert sich um rund ein Drittel, wenn der Nenner alle Städtebaufördermittel des Bundes und der Länder enthält (Tabelle 2). Im Folgenden wird nur die letztgenannte Bezugsgröße betrachtet, da dieser Koeffizient sehr viel deutlicher macht, was in der Städtebauförderung in Ostdeutschland substantiell anders ist als in Westdeutschland. Mit einem ähnlich hohen Einsatz zentralstaatlicher Mittel der Städtebauförderung (in unterschiedlichen Programmen) wie in Westdeutschland wurde in Ostdeutschland in einem sehr kurzen Zeitraum versucht, die gravierenden städtebaulichen Substanz- und Funktionsschwächen zu beheben. Durch die in Ostdeutschland deutlich höhere Zahl zusätzlicher Programme der Städtebauförderung verändert sich die Höhe des Koeffizienten für den Bündelungseffekt

erheblich. Der Quotient verdoppelt sich fast, wenn nur das klassische Bund-Länder-Programm im Nenner erscheint, und er verringert sich um rund ein Drittel, wenn der Nenner alle Städtebaufördermittel des Bundes und der Länder enthält (Tabelle 2). Im Folgenden wird nur die letztgenannte Bezugsgröße betrachtet, da dieser Koeffizient sehr viel deutlicher macht, was in der Städtebauförderung in Ostdeutschland substantiell anders ist als in Westdeutschland. Mit einem ähnlich hohen Einsatz zentralstaatlicher Mittel der Städtebauförderung (in unterschiedlichen Programmen) wie in Westdeutschland wurde in Ostdeutschland in einem sehr kurzen Zeitraum versucht, die gravierenden städtebaulichen Substanz- und Funktionsschwächen zu beheben.

Um die Auswirkungen der Umorientierung der Mittel in die ostdeutschen Bundesländer auf den Bündelungseffekt der Städtebauförderung abschätzen zu können, bleibt noch zu klären, in wie weit die hier für das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern dargestellten Ergebnisse als repräsentativ für die neuen Bundesländer insgesamt gelten können. Die Studie aus dem Jahr 1998 benennt zwar einige Unterschiede zwischen Mecklenburg-Vorpommern und den anderen vier neuen Bundesländern (die durchschnittliche Fläche der Sanierungsgebiete ist kleiner, der Anteil der historischen Altstädte höher usw.). Dennoch kann die Situation in allen fünf neuen Ländern als so ähnlich eingeschätzt werden, dass die Forschungsergebnisse aus Mecklenburg-Vorpommern als Anhaltspunkt für den Unterschied der Förderwirkungen zwischen Westdeutschland und Ostdeutschland insgesamt verwendet werden können.

Da die qualitativen und quantitativen Veränderungen des Bündelungseffekts für den Teil der Städtebauförderungsmittel, die seit 1991 nach Ostdeutschland geflossen sind, durch die in Mecklenburg-Vorpommern ermittelten Koeffizienten also hinreichend bekannt sind, kann sich die zweite am Anfang des Abschnitts gestellte Frage nach möglichen Veränderungen in den öffentlichen Finanzen nur noch auf die alten Bundesländer beziehen. Die Frage, die es in diesem Abschnitt abschließend zu klären gilt, ist also, ob es zusätzlich zu den aus der Wiedervereinigung resultierenden Veränderungen des Bündelungseffekts der Städtebauförderung auch noch merkliche Veränderungen in den alten Bundesländern gegeben hat.

Im Wesentlichen ist hier an die Auswirkungen der zunehmenden Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte zu denken, die ja kein spezifisch ostdeutsches Problem darstellt. Immerhin hat die verschlechterte Finanzlage der Gebietskörperschaften und

insbesondere der Kommunen auch in den alten Ländern dazu geführt, dass die staatlichen Investitionen in den 90er Jahren um über 20 Prozent reduziert wurden. Da in der Expertise des DIW Berlin aus dem Jahr 1995 festgestellt wurde, dass die Sanierungsgemeinden neben ihren vorgeschriebenen Eigenanteilen auch noch eine bedeutende Summe zusätzlicher (freiwilliger) Investitionen im Zuge von Städtebauförderungsmaßnahmen tätigen, spricht einiges dafür, diesen allgemeinen Rückgang der öffentlichen Investitionen von etwa 20 Prozent als Anhaltspunkt für einen möglichen Rückgang der im Zuge von Sanierungsmaßnahmen verausgabten zusätzlichen öffentlichen Mittel zu verwenden.

Ein möglicher Einwand gegen solch ein Vorgehen könnte sein, dass die westdeutschen Kommunen nur die Anzahl ihrer Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen reduziert haben, die Intensität der Maßnahmen im Sinne ihrer Finanzierung mit zusätzlichen öffentlichen Mitteln aber aufrecht erhalten haben. Unter diesen Bedingungen wäre dann allerdings davon auszugehen, dass es sich bei der Bündelung der öffentlichen Investitionen im Sanierungsgebiet um einen nahezu hundertprozentigen Verdrängungseffekt investiver Ausgaben in anderen Bereichen handelt, da ja die allgemeine Budgetknappheit zu einer durchschnittlichen Reduktion der öffentlichen Investitionen in genannter Höhe geführt hat.

Egal ob hier eine gesamt- oder einzelwirtschaftliche Perspektive eingenommen wird, die Auswirkungen dieser fiskalischen Veränderungen auf die Höhe des Koeffizienten zur Berechnung des Bündelungseffekts sind wahrscheinlich alles in allem wenig gravierend. Über den gesamten Zeitraum seit 1971 betrachtet, fällt eine Reduktion der in den Sanierungsgebieten verausgabten zusätzlichen öffentlichen Mittel am aktuellen Rand von 20 Prozent kaum ins Gewicht. Da im Koeffizienten für den Bündelungseffekt neben diesen (freiwilligen) zusätzlichen öffentlichen Investitionen auch noch die mit festen Eigenanteilen vorgeschriebenen investiven Ausgaben im Rahmen der Städtebau- und anderer Förderprogramme erfasst werden, ist in den 90er Jahren für die alten Bundesländer allenfalls mit einer Reduktion des Bündelungseffekts in einer Größenordnung von 0,1 bis 0,3 zu rechnen. Wird der Bündelungseffekt über den Gesamtzeitraum 1971 bis heute ermittelt, ist diese Veränderung, die ja im Übrigen in der ersten Hälfte der 90er Jahre deutlich weniger ausgeprägt war als in der zweiten Hälfte der 90er Jahre, zu vernachlässigen. Für die alten Bundesländer kann der in

Tabelle 1 ausgewiesene Koeffizient für den Bündelungseffekt der Städtebauförderung, unter Beachtung der in Abschnitt 2 erläuterten methodischen Schwierigkeiten bei der Berechnung des Koeffizienten, weiterhin unterstellt werden, allerdings unter dem Hinweis auf die begründete Hypothese, dass sich der Bündelungseffekt der Städtebauförderung im Zuge der zunehmenden Investitionsschwäche nicht nur des ost- sondern auch des westdeutschen Fiskus am aktuellen Rand zunehmend verringert.

4 Veränderte Rahmenbedingungen und mögliche Auswirkungen auf die Höhe des Anstoßeffekts der Städtebauförderung

Veränderungen in der Höhe der in der Expertise des DIW Berlin von 1995 ausgewiesenen Anstoßeffekte der Städtebauförderung können grundsätzlich aus folgenden Prozessen der letzten 10-15 Jahre resultieren:

1) Institutionelle Veränderungen im Instrumentarium der Städtebauförderung, insbesondere durch die Umorientierung der Mittel in die ostdeutschen Bundesländer,

2) Strukturelle Veränderungen in der Städtebauförderung, die sich aus einem Wandel in den städtebaulichen Leitbildern ergeben (z.B. durch die Hinwendung zum Leitbild der nachhaltigen Stadtentwicklung).

Die Argumentation zur erstgenannten Veränderung in den Rahmenbedingungen der Städtebauförderung in den 90er Jahren, verläuft größtenteils analog zu den Ausführungen im vorangegangen Abschnitt. Die Umorientierung der Mittel der Städtebauförderung in den Osten Deutschlands hat aller Wahrscheinlichkeit nach zu substantiellen Veränderungen in der Höhe der in Tabelle 1 ausgewiesenen Koeffizienten geführt. Mit den aus dem Gutachten des DIW Berlin des Jahres 1998 für Mecklenburg-Vorpommern bekannten Ex-Ante-Koeffizienten bis zum Ende der Sanierungsmaßnahmen können die Anstoßwirkungen der Städtebauförderung für Ostdeutsch-

land insgesamt hinreichend approximiert werden. Tabelle 2 fasst die Koeffizienten für Ostdeutschland, wie sie in der Studie des DIW Berlin aus dem Jahr 1998 für Mecklenburg-Vorpommern geschätzt wurden, zusammen.

Tabelle 2
Anstoß- und Bündelungseffekt der Städtebauförderung in Ostdeutschland

Bündelungseffekt der Städtebauförderungsmittel des	Anstoßeffekt der Städtebau- förderungsmittel auf …		Anstoßeffekt aller öffentlichen Mittel auf private Investitionen …	
Bundes und der Länder auf alle öffentlichen Mittel	… private Investitionen	… öffentliches und privates Bauvolumen	… innerhalb des Sanierungsgebiets	… inner– und außerhalb des Sanierungsgebiets
2,0	**6,9**	**9,0**	**3,0**	**3,9**

Quelle: L. Blume, K.-P. Gaulke und J. Rother: Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern (Beiträge zur Strukturforschung, Heft 182), Berlin 1999.

Da seit Bestehen der Städtebauförderung fast die Hälfte aller Mittel in die fünf neuen Länder geflossen ist, bietet es sich an, ein arithmetisches Mittel aus den bekannten west- und ostdeutschen Koeffizienten zu bilden, um die gesamtdeutschen Wirkungen der Städtebauförderung seit 1971 abzuschätzen (s.u.).

Aufgrund der hohen Konzentration von Städtebauförderungsmitteln in einem vergleichsweise kurzen Zeitraum (vgl. die Ausführungen zum Bündelungseffekt) war der Anstoßeffekt der Städtebauförderung für private Investitionen zum Zeitpunkt der Durchführung der Befragung im Jahr 1997 mit einem Wert von 4,7 DM privater Investitionen pro 1 DM Städtebauförderungsmittel noch geringer als in Westdeutschland (vgl. Tabelle 1). Der Anstoßkoeffizient für private Investitionen durch alle im Sanierungsgebiet konzentrierten öffentlichen Mittel lag dagegen auch schon im Jahr 1997 mit 2,3 DM pro 1 DM öffentlicher Mittel über dem westdeutschen Koeffizienten von 1,8 DM. Auf Grundlage der Kosten- und Finanzierungspläne für die gesamte Sanierungsmaßnahme und einer Abschätzung der privaten Investitionspläne auf der

Grundlage laufender und angekündigter Investitionen sowie der Fortschreibung von Ex-Post-Größen wurde ermittelt, dass diese Anstoßkoeffizienten zum Ende der Sanierungsmaßnahmen noch einmal deutlich ansteigen werden. Die Erklärung für diesen Anstieg privater Investitionen liegt auf der Hand: Die positiven externen Effekte der Städtebauförderung brauchen Zeit, um sich zu entfalten, ein günstiges privates Investitionsklima entsteht erst nach und nach. Risikoaverse Investoren warten solange ab, bis die Investitionsrenditen durch die städtebauliche Aufwertung des Sanierungsgebiets gesichert scheinen. Nur die in der Regel kleinere Anzahl risikofreudiger Investoren wird schon in der Anfangsphase – beflügelt durch hohe Renditeerwartungen – Neuinvestitionen im Rahmen der Sanierungsmaßnahme tätigen. Für ausfinanzierte und abgeschlossene Sanierungsmaßnahmen, d.h. analog zu den in Tabelle 1 für Westdeutschland ausgewiesenen Koeffizienten, wird der Anstoßeffekt der Städtebauförderungsmittel von Bund und Ländern in Mecklenburg-Vorpommern voraussichtlich einen Wert von 6,9, der Anstoßeffekt aller öffentlichen Mittel einen Wert von 3,0 erreichen. Der inhaltlich besonders aussagekräftige Anstoßeffekt aller öffentlichen Mittel auf private Investitionen ist also in Ostdeutschland wahrscheinlich um gut ein Drittel höher als in Westdeutschland.

Die Erklärung für diesen nicht unerheblichen Unterschied zwischen West- und Ostdeutschland könnte (neben der im Durchschnitt erheblich größeren Fläche der Sanierungsgebiete) darin begründet liegen, dass die positiven Ausstrahlungseffekte des Einsatzes öffentlicher Mittel in den ostdeutschen Sanierungsgebieten auf Grund des prekäreren Zustands der städtebaulichen Substanz entsprechend höher ausfallen. Diese These wird insbesondere dadurch erhärtet, dass die weiterreichenden räumlichen Ausstrahlungseffekte der Städtebauförderung auf die anliegenden Stadtviertel in Mecklenburg-Vopommern noch einmal deutlich höher ausfallen. Auch dies ist aller Wahrscheinlichkeit nach Resultat eines weitaus höheren Erneuerungsbedarfs als in Westdeutschland. Während in Westdeutschland vor allem die punktuelle Behebung städtebaulicher Missstände im Mittelpunkt der Städtebauförderung steht, wirkt die Städtebauförderung in Ostdeutschland sehr viel breitflächiger. Ein zentrales Sanierungsgebiet strahlt stärker in die umliegenden Stadtteile aus, da die Unterschiede in der städtebaulichen Substanz zwischen Sanierungs- und Nichtsanierungsgebieten nach erfolgreicher Sanierung sehr viel größer sind. Die Anreizwirkung, auch in den

umliegenden Stadtteilen etwas für die Verbesserung des Stadtbildes zu tun, ist entsprechend höher. Weniger relevant dürften dagegen die in Ostdeutschland günstigeren steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten für Baumaßnahmen sein, da das Gros der baulichen Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen in den Sanierungsgebieten nicht von diesen Vergünstigen betroffen war.

Bis zum Ende der Sanierungsmaßnahmen ist auch der Anstoßeffekt der Städtebauförderung auf das private und öffentliche Bauvolumen mit 9,0 DM (bzw. Euro) pro 1 DM (bzw. Euro) Städtebauförderungsmittel deutlich höher als in Westdeutschland. Das zum Zeitpunkt der Erhebung im Jahre 1997 auf Grund des Stands der Sanierungsmaßnahmen deutlich höhere Gewicht der Vorbereitungs-, Planungs- und nichtbaulichen Ordnungsmaßnahmen in Relation zu den Bauleistungen wird sich gegen Ende der Maßnahmen an das Verhältnis von baulichen zu nicht-baulichen Maßnahmen in Westdeutschland angleichen oder dieses sogar übersteigen. Dass sich die geförderten privaten Baumaßnahmen im Gegensatz zu den nicht geförderten privaten Baumaßnahmen fast vollständig aus Modernisierungsmaßnahmen zusammensetzen, zeigt eine Priorität der öffentlichen Förderung in Mecklenburg-Vorpommern ganz im Sinne des städtebaulichen Leitbilds der erhaltenden Erneuerung.

In den anderen neuen Bundesländern ist möglicherweise davon auszugehen, dass dieses Leitbild nicht in gleicher Konsequenz verfolgt wurde. Eine Übertragung der Koeffizienten aus Mecklenburg-Vorpommern auf Gesamtostdeutschland führt in diesem Fall allerdings nicht zu einer Über-, sondern eher zu einer Unterschätzung der Anstoßwirkungen für Gesamtostdeutschland, da eine Konzentration der Städtebauförderung in den historischen Altstadtkernen in der Regel zu leicht niedrigeren Anstoßwirkungen auf private (Bau-)investitionen führt.

Unter Verweis auf die Studie zu den ökonomischen Wirkungen der Städtebauförderung konnte also auch in diesem Abschnitt gezeigt werden, dass sich die gesamtdeutschen Koeffizienten durch die Umorientierung der Mittel in die ostdeutschen Bundesländer nicht unerheblich verändert haben. Ähnlich wie bei der Erörterung zum Bündelungseffekt bleibt die Frage zu klären, ob sich neben diesen Veränderungen durch die Wiedervereinigung auch in den alten Bundesländern relevante Veränderungen im Hinblick auf die Anstoßwirkungen der Städtebauförderung ergeben haben.

Denkbar wären hier vor allem Schwerpunktverschiebungen im Instrumentarium der Städtebauförderung, die sich aus einem Wandel städtebaulicher Leitbilder ergeben haben. Schon von den 70er zu den 80er Jahren haben nicht unerhebliche Veränderungen in der Städtebauförderung stattgefunden. Während in den 70er Jahren noch vielfach Flächensanierungen mit einem hohen Anteil von Neubauten durchgeführt wurden, waren die 80er Jahre geprägt von einem Wandel des städtebaulichen Leitbilds hin zu Modernisierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen (Leitbild der erhaltenden Erneuerung). Es wurden vermehrt kleinere Sanierungsgebiete ausgewiesen, die Mittel wurden häufiger in den historischen Altstadtkernen konzentriert. Die 90er Jahre waren zwar weiterhin grundlegend von diesem Paradigma der nachhaltigen Stadtentwicklung bestimmt, in einigen Regionen kam es jedoch zu Schwerpunktverschiebungen einerseits hin zu „Wachstumsgemeinden“ und andererseits zu (sozialen) Problemstadtteilen außerhalb der historischen Altstadtkerne (vgl. hierzu Informationen zur Raumentwicklung Heft 9/10, 2001).

Wie sich diese Veränderungen in den 90er Jahren auf die Höhe der Koeffizienten zu den Anstoßwirkungen auswirken, kann leider auf Grund fehlender Angaben zu Art und Umfang dieser Schwerpunktverschiebungen in dieser Stellungnahme nicht befriedigend beantwortet werden. Um diese neuen Qualitäten der Städtebauförderung in ihren ökonomischen Wirkungen zu messen, wäre eine Neuauflage einer Befragung wie in der Studie von 1995 nötig. Aus der Expertise des DIW Berlin aus dem Jahr 1995 ist zwar bekannt, dass die Anstoßeffekte der Städtebauförderung in Neben- oder Stadtteilzentren etwas höher sind als in den Hauptzentren. Die Expertise des DIW Berlin aus dem Jahr 1998 belegt zumindest für Mecklenburg-Vorpommern, dass die Anstoßeffekte in prosperierenden Gemeinden tendenziell höher sind als in strukturschwachen Kommunen. In beiden Fällen fehlen für quantitativ abgesicherte Aussagen jedoch aktuelle Daten zu den Sanierungsmaßnahmen der 1990er Jahre. Allenfalls berechtigen diese Plausibilitätsüberlegungen zu der qualitativen Aussage, dass sich die Anstoßwirkungen in den alten Bundesländern in den letzten 10-15 Jahren wohl eher erhöht als verringert haben. Hier gilt aber auch, dass diese Veränderungen möglicherweise so geringfügig sind, dass sie über den gesamten Zeitraum von 1971 bis heute kaum ins Gewicht fallen. Als Fazit dieses Abschnitts lässt sich festhalten, dass die Veränderungen in den Anstoßwirkungen der Städtebauförderung

ähnlich wie beim Bündelungseffekt im Wesentlichen von der Konzentration der Fördermittel im Osten Deutschlands bestimmt werden und die Wirkungskoeffizienten in den alten Bundesländern wohl nur unwesentlich von den 1995 veröffentlichten Zahlen abweichen.

5 Müssen die Kernaussagen der Expertise von 1995 vor dem Hintergrund neuer Forschungsergebnisse neu bewertet werden?

Abschnitt 2 endet mit einer Aufzählung von vier methodischen Kritikpunkten, die mit Blick auf die Ergebnisse der Studie des DIW Berlin aus dem Jahr 1995 formuliert werden können. Der vierte Punkt, die Frage nach der Gültigkeit der Aussagen knapp zehn Jahre nach Veröffentlichung der Studie, wurde in den vorangegangenen zwei Abschnitten ausführlich diskutiert. Aber auch zu den andern aufgeworfenen Schwierigkeiten, der Repräsentativität, der Validität und der Frage der Mitnahmeeffekte, lassen sich neuere Erkenntnisse anführen, insbesondere wiederum basierend auf den Forschungsergebnissen der Studie des DIW Berlin zu den ökonomischen Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern aus dem Jahr 1998.

Der methodische Ansatz der Studie des DIW Berlin zu den Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung wurde damals von einigen Seiten kritisiert. Kritikpunkte waren im Wesentlichen die drei ersten am Ende des Abschnitts 2 genannten Probleme. Nun, knapp zehn Jahre nach dem Erscheinen der Studie, kann gefragt werden, wie sich die Ergebnisse des DIW Berlin seitdem im wissenschaftlichen Diskurs „gehalten“ haben. Als erstes ist festzustellen, dass bis heute kein anderer, „besserer“ methodischer Ansatz entwickelt wurde, um das Instrumentarium der Städtebauförderung in seinen ökonomischen Wirkungen zu evaluieren. Andere empirische Studien wie die des RWI zu den „Auswirkungen staatlich geförderter Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung auf die gesamtwirtschaftliche Produktion, die Beschäftigung und die öffentlichen Finanzen“ aus dem Jahr 1997 und die „Wirkungsanalyse zum Bund-Länder-Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den neuen Ländern“ der Forschungsgruppe Stadt und Dorf sind in ihren Ansätzen eher komplementär als konkurrierend.

Was die begrenzte Repräsentativität der Befragung aus dem Jahr 1995 mit Antworten von nur 47 Sanierungsgemeinden angeht, kann festgehalten werden, dass die Ergebnisse vor dem Hintergrund der Studie des DIW Berlin für Mecklenburg-Vorpommern aus dem Jahr 1998, die sich immerhin auf eine Quasi-Vollerhebung stützen konnte, in einem sehr plausiblen Licht erscheinen. Dort, wo sich Unterschiede in den Ergebnissen zeigen, hätte man diese auch auf Grund theoretischer Überlegungen vermutet. Gleiches gilt auch für die Validität der Angaben in den Fragebögen. Aus den Erfahrungen mit der von der Datenqualität her gesehen sehr zufriedenstellenden Erhebung in Mecklenburg-Vorpommern ließen sich keine Hinweise gewinnen, die auf eine systematisches Datenproblem in den Antworten auf die westdeutsche Befragung aus dem Jahr 1995 schließen lassen.

Auf Grundlage der Befragung aus dem Jahr 1998 lassen sich erste Hinweise auch zur Bedeutung der Kausalitätenprobleme bei der Bildung der fünf Koeffizienten, dem zentralen Kritikpunkt der mangelnden Berücksichtigung der Mitnahmeeffekte, ableiten. Im Rahmen der Untersuchung für Mecklenburg-Vorpommern wurde nämlich zusätzlich eine Befragung von Unternehmen in zehn ausgewählten Sanierungsgebieten durchgeführt. 466 Betriebe beteiligten sich an der Befragung, eine repräsentative Stichprobe von rund zehn Prozent der Grundgesamtheit. Die Unternehmen wurden u.a. gefragt, ob geplante Investitionen durch die Stadtsanierung günstiger durchgeführt werden konnten oder ob die Stadtsanierung zu höheren Investitionen – als eigentlich geplant – motiviert hat (bzw. ob die Stadtsanierung gar die Standortentscheidung des Unternehmens selbst beeinflusst hat).

Die Ergebnisse dieser Befragung belegen, dass selbst im Bereich der gewerblichen Investitionen, die ja in der Höhe der Koeffizienten ohnehin nur unzureichend berücksichtigt werden, die „Mitnahmeeffekte“ der Städtebauförderung deutlich unter ihren positiven Anreizwirkungen liegen. Nur jedes fünfte Unternehmen, das von der Stadtsanierung profitiert hat (in der Summe immerhin rund ein Drittel aller Unternehmen), gab an, dass im Rahmen der Stadtsanierung ohnehin geplante Investitionen günstiger durchgeführt werden konnten. Überträgt man dieses Ergebnis aus dem Bereich der gewerblichen Investitionen auf alle privaten Investitionen im Sanierungsgebiet und nimmt weiterhin an, dass mit den Koeffizienten zu den Anstoßwirkungen der Städtebauförderung nur ein Bruchteil der im Sanierungsgebiet angestoßenen ge-

werblichen Investitionen erfasst werden, so wird deutlich, dass die ermittelten Koeffizienten die tatsächlichen Anstoßwirkungen der Städtebauförderung auf private Investitionen wohl eher unter- als überschätzen. Zusammengefasst lässt sich also festhalten, dass die wenigen Forschungsergebnisse der letzten zehn Jahre zu den ökonomischen Wirkungen der Städtebauförderung keinen Anlass dazu geben, die Kernaussagen der Expertise des DIW Berlin von 1995 aus methodischen Gründen grundlegend zu revidieren.

6 Zusammenfassung

In dieser Stellungnahme wurde erörtert, ob sich die in der Expertise des DIW Berlin aus dem Jahr 1995 berechneten Koeffizienten zur Höhe des Bündelungseffekts und zu den Anstoßwirkungen der Städtebauförderung auf private Investitionen und das Bauvolumen (Tabelle 1) in den letzten zehn Jahren aufgrund der Verschiebungen in der Förderausrichtung und den Förderbedingungen wesentlich verändert haben. Darüber hinaus wurde diskutiert, ob diese Koeffizienten im Licht neuer Forschungsergebnisse aus methodischen Gründen anders interpretiert werden müssen. Tabelle 3 fasst die Kernaussagen dieser drei Abschnitte zusammen.

Es zeigt sich, dass die Höhe der Koeffizienten zu den ökonomischen Wirkungen der Städtebauförderung im Wesentlichen durch die Konzentration der Fördermittel in die ostdeutschen Bundesländer beeinflusst wird. Fast die Hälfte aller Städtebauförderungsmittel des Bundes, die seit 1971 insgesamt verausgabt wurden, sind in dem vergleichsweise kurzen Zeitraum seit der Wiedervereinigung in die fünf neuen Länder geflossen. In der Expertise des DIW Berlin aus dem Jahr 1995 war jedoch noch keine einzige Sanierungsmaßnahme aus den ostdeutschen Bundesländern Gegenstand der Untersuchung.

Die erheblichen Veränderungen durch die massive Umlenkung der Fördermittel in ostdeutsche Kommunen, die durch städtebauliche Substanz- und Funktionsschwächen in einem bis dato so nicht bekannten Maß gekennzeichnet waren, überlagern die Auswirkungen anderer Veränderungen in den alten Bundesländern – etwa durch die zunehmende Finanzknappheit der Kommunen oder den Wandel städtebaulicher Leitbilder. Letztgenannte Veränderungen wirken nur am aktuellen Rand und sind, obwohl sie sich nicht genau quantifizieren lassen, aller Wahrscheinlichkeit nach so

geringfügig, dass sie die Höhe der im Jahre 1995 für den Gesamtzeitraum seit 1971 für die alten Bundesländer berechneten Koeffizienten nur unmerklich beeinflussen.

Tabelle 3
Auswirkungen veränderter Rahmenbedingungen und neuer Forschungsergebnisse auf die Ergebnisse der Expertise des DIW Berlin aus dem Jahr 1995 zu den ökonomischen Wirkungen der Städtebauförderung

Auswirkungen …	… durch die Konzentration der Fördermittel in Ostdeutschland	… durch Veränderungen in den alten Bundesländern
… auf die Höhe des Koeffizienten zum Bündelungseffekt der Städtebauförderung	Der Bündelungseffekt ist in Ostdeutschland deutlich geringer als in Westdeutschland, der gesamtdeutsche Effekt wird kleiner	Die Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte verringert den Bündelungseffekt, allerdings nur marginal
… auf die Höhe der Koeffizienten zu den Anstoßwirkungen der Städtebauförderung	Die Anstoßwirkungen sind in Ostdeutschland deutlich höher als in Westdeutschland, der gesamt-deutsche Effekte wird größer	Schwerpunktverschiebungen in der Städtebauförderung vergrößern die Anstoßwirkungen, allerdings wohl nur unwesentlich
… auf die Interpretation und Bewertung der Koeffizienten	Weder für die neuen noch für die alten Bundesländer ergibt sich die Notwendigkeit, den methodischen Ansatz des DIW Berlin und die Interpretation der Koeffizienten grundlegend zu revidieren	

Quelle: Eigene Darstellung.

Will man Koeffizienten für die gesamtdeutschen Bündelungs- und Anstoßeffekte der Städtebauförderung für den Zeitraum seit 1971 angeben ohne diese durch eine Neuauflage der Erhebungen für Gesamtdeutschland neu zu berechnen, bietet sich als

Näherungslösung der Mittelwert aus den Koeffizienten der beiden Studien für 1995 in Westdeutschland und 1998 in Mecklenburg-Vorpommern an (Tabelle 4). Einerseits dürften die Ergebnisse aus Mecklenburg-Vorpommern repräsentativ für Ostdeutschland insgesamt sein. Andererseits sind in kumulativer Betrachtung nach West- und Ostdeutschland etwa die gleichen Fördersummen geflossen.

Tabelle 4
Anstoß- und Bündelungseffekt der Städtebauförderung in Gesamtdeutschland

Bündelungseffekt der Städtebauförderungsmittel des	Anstoßeffekt der Städtebau- förderungsmittel auf …		Anstoßeffekt aller öffentlichen Mittel auf private Investitionen …	
Bundes und der Länder auf alle öffentlichen Mittel	… private Investitionen	… öffentliches und privates Bauvolumen	… innerhalb des Sanierungsgebiets	… inner – und außerhalb des Sanierungsgebiets
2,6	**6,4**	**8,5**	**2,4**	**3,1**

Quelle: Eigene Darstellung.

Es zeigt sich, dass der gesamtdeutsche Bündelungseffekt der Städtebauförderung auf Grund der hohen Konzentration von Städtebaufördermitteln des Bundes und der Länder in Ostdeutschland in einem sehr kurzen Zeitraum, wohl heute deutlich unter dem 1995 für die alten Bundesländer berechneten Koeffizienten liegt und dass die Anstoßwirkungen auf Grund der höheren Anreizwirkungen in den wesentlich sanierungsbedürftigeren Quartieren in Ostdeutschland deutlich über den 1995 für die alten Bundesländer berechneten Koeffizienten liegt. Legt man die Werte in Tabelle 4 zu Grunde, so bündelt sich ein Euro Städtebauförderung des Bundes und der Länder schätzungsweise mit 1,60 Euro an weiteren öffentlichen Mitteln in den Sanierungsgebieten und diese öffentlichen Mittel zusammengenommen stoßen private Investitionen von 6,40 Euro je Euro an Städtebauförderung an. Das Bauvolumen, das durch diese privaten und öffentlichen Investitionen ausgelöst wird, beträgt dann deutlich

mehr als das Achtfache der in den Sanierungsgebieten investierten Städtebauförderungsmittel.

Es muss hier allerdings noch einmal betont werden, dass die genannten Koeffizienten natürlich nur grobe Nährungswerte darstellen. Die in Tabelle 4 aus einer einfachen Mittelwertberechnung der Ergebnisse der Studie für die alten Bundesländer aus dem Jahr 1995 und der Studie für Mecklenburg-Vorpommern aus dem Jahr 1998 nachgewiesenen Koeffizienten können und sollen lediglich veranschaulichen, in welche Richtung sich die Ausprägung der Koeffizienten aller Wahrscheinlichkeit nach verschoben hat.