



DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

BEITRÄGE ZUR STRUKTURFORSCHUNG

HEFT 164 · 1996

Vera Lessat

unter Mitarbeit von Klaus-Peter Gaulke und Josef Rother

**Expertise über die Anstoßwirkungen
öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung**

DUNCKER & HUMBLOT · BERLIN

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

gegründet 1925 als INSTITUT FÜR KONJUNKTURFORSCHUNG von Prof. Dr. Ernst Wagemann

Königin-Luise-Straße 5 · D-14195 Berlin (Dahlem)

VORSTAND

Präsident Prof. Dr. Lutz Hoffmann

Sir Leon Brittan · Dr. Johannes Ludewig · Dr. Norbert Meisner · Wolfgang Roth · Dr. Ludolf-Georg von Wartenberg

Kollegium der Abteilungsleiter*

Dr. Heiner Flassbeck · Dr. Fritz Franzmeyer · Dr. Kurt Hornschild · Prof. Dr. Wolfgang Kirner · Prof. Dr. Eckhard Kutter
Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep · Dr. Wolfram Schrettl · Dr. Bernhard Seidel · Dr. Hans-Joachim Ziesing

KURATORIUM

Vorsitzender: Dr. Alexander von Tippelskirch

Stellvertretender Vorsitzender: Dr. Thomas Hertz

Mitglieder

Der Bundespräsident

Bundesrepublik Deutschland

Bundesministerium der Finanzen

Bundesministerium für Wirtschaft

Bundesministerium für Verkehr

Bundesministerium für Post und Telekommunikation

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie

Land Berlin

Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur

Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe

Senatsverwaltung für Justiz

Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen

Freistaat Bayern, vertreten durch das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie

Freie und Hansestadt Hamburg, vertreten durch die Behörde für Wirtschaft

Land Baden-Württemberg, vertreten durch das Wirtschaftsministerium

Land Brandenburg, vertreten durch das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie

Land Niedersachsen, vertreten durch das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie

Deutsche Bundesbank

Deutsche Bahn AG

Deutsche Post AG

Deutsche Postbank AG

Deutsche Telekom AG

Bundesanstalt für Arbeit

Wirtschaftsvereinigung Bergbau

Christlich-Demokratische Union Deutschlands

Sozialdemokratische Partei Deutschlands

Freie Demokratische Partei

Deutscher Gewerkschaftsbund

Industriegewerkschaft Metall

Bankgesellschaft Berlin AG

Berlin Hyp Berliner Hypotheken- und Pfandbriefbank AG

IKB Deutsche Industriebank AG

Berliner Kraft- und Licht (Bewag)-Aktiengesellschaft

Vereinigung der Freunde des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung

Persönliche Mitglieder

Dr. Günter Braun

Dr. Dieter Hiss

Dr. Karl-Heinz Narjes

* Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Vera Lessat

unter Mitarbeit von Klaus-Peter Gaulke und Josef Rother

**Expertise über die Anstoßwirkungen
öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung**



DUNCKER & HUMBLLOT · BERLIN

Die Deutsche Bibliothek — CIP-Einheitsaufnahme

Lessat, Vera:
Expertise über die Anstosswirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung / Vera Lessat. Unter Mitw. von Klaus-Peter Gaulke und Josef Rother. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. [Im Auftr. des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau]. — Berlin : Duncker und Humblot, 1996
(Beiträge zur Strukturforchung ; H. 164)
ISBN 3-428-08902-2
NE: GT

Verzeichnis der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Wissenschaftliche Bearbeitung:

Vera Lessat
unter Mitarbeit von
Klaus-Peter Gaulke (DIW) und
Josef Rother (GEFAK)

Statistik:

Jacqueline Sawallisch

Textverarbeitung:

Sybille Kremser

**Diese Veröffentlichung entstand im Auftrag
des Bundesministeriums
für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.**

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 8 97 89-0 — Telefax (0 30) 8 97 89 200
Schriftleitung: Prof. Dr. Wolfgang Kirner

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin
Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin
Printed in Germany

ISSN 0171-1407

ISBN 3-428-08902-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Inhaltsverzeichnis

1	Kurzfassung	5
1.1	Themenstellung und Untersuchungsansatz	5
1.2	Untersuchungsergebnisse	6
2	Einleitung: Aufgaben der Städtebauförderung	15
3	Darstellung des Forschungsvorhabens und des Untersuchungsansatzes	19
3.1	Ziel des Forschungsvorhabens	19
3.1.1	Anstoßeffekte der Städtebauförderung	19
3.1.2	Probleme bei der Erfassung der Anstoßeffekte	22
3.1.3	Multiplikatoreffekte	25
3.2	Untersuchungsansatz	26
4	Auswertung der Befragung	31
4.1	Beschreibung der ausgewerteten Sanierungsgebiete	31
4.2	Öffentliche Finanzierung der Sanierungsmaßnahmen	37
4.3	Öffentliche Kosten der Sanierungsmaßnahmen	42
4.4	Private Investitionen in den Sanierungsgebieten	47
4.5	Öffentliche Mittel und private Investitionen	53
4.6	Anstoß- und Bündelungseffekt der Städtebauförderung	61
4.7	Beschäftigungspolitische Wirkung der Städtebauförderung	67
4.8	Fazit	73
5	Fallbeispiele	77
5.1	Sanierung Hannover Linden-Süd	78
5.1.1	Sanierungsstrategie und -ziele	79
5.1.2	Öffentliche Finanzierung der Sanierungsmaßnahme	80
5.1.3	Anstoßwirkungen auf private Investitionen	81
5.1.4	Sanierungserfolg	82
5.2	Sanierung der Altstadt in Rottweil (Baden-Württemberg)	83
5.2.1	Sanierungsziele und räumliche Ausdehnung	83
5.2.2	Öffentliche Finanzierung der Sanierungsmaßnahme	84
5.2.3	Anstoßwirkung auf private Investitionen	85
5.2.4	Sanierungserfolg	86
	Literaturverzeichnis	89

Anhang: Fragebogen

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle

1	Öffentliche Finanzierung der Sanierung	40
2	Öffentliche Mittel in den Sanierungsgebieten	41
3	Art der Sanierungsgebiete und öffentliche Mittel in den Gebieten	41
4	Art des Sanierungsgebietes und öffentliche Kosten	46
5	Art des Sanierungsgebietes und Kosten der öffentlichen Baumaßnahmen .	46
6	Wohnort der Investoren und Höhe der privaten Baumaßnahmen	51
7	Bezug der Investoren zum Gebiet und Höhe der privaten Baumaßnahmen	51
8	Art des Sanierungsgebietes und private Baumaßnahmen	52
9	Fördermittel des Bundes und private Baumaßnahmen	54
10	Art des Sanierungsgebietes, öffentliche Mittel und private Investitionen .	54
11	Art des Sanierungsgebietes und öffentliche und private Mittel je Hektar und je Hektar und Jahr	55
12	Lage des Sanierungsgebietes und öffentliche und private Mittel je Hektar und je Hektar und Jahr	57
13	Wichtiger städtebaulicher Mißstand, öffentliche Mittel und private Investitionen	58
14	Art des Sanierungsgebietes und Ausstrahleffekte der Sanierung	60
15	Wirkung öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung - ungewichtete Durchschnitte	63
16	Wirkung öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung - gewichtete Durchschnitte	65
17	Herkunft der Bauleistungen	70
18	Beschäftigungsveränderung im Sanierungsgebiet	71
19	Gründe der Beschäftigungsänderung	71

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung

1	Lage des Sanierungsgebietes	31
2	Art des Sanierungsgebietes	32
3	Die wichtigsten städtebaulichen Mißstände	34
4	Beginn der Maßnahmen	35
5	Dauer der Sanierungsmaßnahmen	35
6	Größe des Sanierungsgebietes	36
7	Öffentliche Finanzierung der Maßnahmen	39
8	Kostenarten der Sanierungsmaßnahmen	44
9	Kosten der Baumaßnahmen	45
10	Wohnort der Investoren	48
11	Bezug der Investoren zum Sanierungsgebiet	49
12	Erfolg der Maßnahme	72

1 Kurzfassung

1.1 Themenstellung und Untersuchungsansatz

Ziel dieses Gutachtens ist die Quantifizierung der Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel auf private Investitionen bei Sanierungsmaßnahmen, die nach dem StBauFG durchgeführt wurden, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen wurden nicht berücksichtigt. Der Mittelausatz der Städtebauförderung bewirkt in den Sanierungsgebieten in erster Linie eine Aufwertung der lokalen Standortbedingungen durch Infrastrukturmaßnahmen u.a. Die Zuschußförderung der privaten Investitionen ist im Rahmen der Städtebauförderung von eher sekundärer Bedeutung. Private Investitionen in Wohn- und Gewerberäume werden jedoch nicht nur durch öffentliche Fördermittel beeinflusst. Wesentlich ist der Realzins; daneben spielen allgemeine ökonomische Erwartungen, steuerliche Begünstigungen und lokale Standortbedingungen für das private Investitionsverhalten in Sanierungsgebieten eine wichtige Rolle.

Die Erfassung der isolierten Wirkung der direkten staatlichen Förderungen, insbesondere der Städtebauförderung, auf das private und kommunale Investitionsgeschehen in Sanierungsgebieten ist eine schwer zu lösende Aufgabe. Im Mittelpunkt dieser Studie steht aus diesem Grund nur der empirische Befund über die zusammen mit den öffentlichen Mitteln eingesetzten privaten Investitionen. Dies bezeichnen wir im folgenden als Anstoßeffect. Kausalitäts- oder Mitnahmeeffekte werden nur am Rande anhand von Plausibilitätsargumenten einbezogen.

Für die Erhebung der empirischen Daten wurde eine schriftliche Umfrage bei den kommunalen Sanierungsstellen von solchen Gemeinden, die bereits abgerechnete bzw. ausfinanzierte Sanierungsmaßnahmen durchgeführt haben, als sinnvollste Methode angesehen. Bei diesem Vorgehen blieb es Aufgabe der einzelnen Verwaltungen anzugeben, welche öffentlichen Mittel eingesetzt wurden, und abzuschätzen, in welchem Umfang in den Sanierungsgebieten private Investitionen durchgeführt wurden. Grundsätzlich wurden alle privaten Investitionen, die nach der Festlegung der Sanierungssatzung in den Gebieten durchgeführt wurden, in die Berechnung des Anstoßeffectes miteinbezogen.

Konkret wurde im Frühsommer 1995 über 200 Städten und Gemeinden mit abgeschlossenen oder ausfinanzierten Städtebaufördermaßnahmen in der alten Bundesrepublik ein Fragebogen zugeschickt. Davon erhielten wir für 47 abgerechnete oder ausfinanzierte Städtebaufördermaßnahmen auswertbare Angaben über die Höhe des öffentlichen Mittel-

einsatzes und den im Zusammenhang mit der Sanierung durchgeführten privaten Investitionen zurück. Diese 47 untersuchten Sanierungsmaßnahmen stellen sicherlich keinen repräsentativen Querschnitt über alle Städtebauförderungsmaßnahmen dar, auch wenn bei den angeschriebenen Gemeinden keine systematische Auswahl, abgesehen von dem Kriterium "abgeschlossene Maßnahmen", getroffen wurde.

Da es den kommunalen Sanierungsstellen teilweise nicht möglich war, im nachhinein gebietsbezogen den Einsatz der verschiedenen Fördermittel festzustellen, geben die Angaben nur mit Einschränkungen den tatsächlichen Mittelfluß in den Sanierungsgebieten wieder. Das Problem der Vergleichbarkeit nominaler Wertangaben über einen langen Zeitraum kommt bei der Interpretation der angegebenen DM-Beträge hinzu. Deshalb sollten die konkreten Angaben über die Mittelvolumina mit der gebotenen Vorsicht interpretiert werden. Aussagefähiger sind Relationen, wie beispielsweise das Verhältnis der privaten Investitionen zu den öffentlichen Mitteln. Entsprechend werden die zentralen Ergebnisse dieser Untersuchung in Form von Quotienten dargestellt.

Trotz dieser Einschränkungen sind die Ergebnisse dieser Untersuchung unseres Erachtens jedoch so 'stabil', daß sie hinreichend gesicherte Aussagen über den empirischen Zusammenhang von eingesetzten öffentlichen Mitteln und privaten Investitionen im Rahmen der Städtebauförderung zulassen.

Bei der gesamtwirtschaftlichen Beurteilung des Förderinstruments ist die Frage nach den Beschäftigungswirkungen der Städtebauförderung von zentraler Bedeutung. Es war jedoch nicht Aufgabe dieser Expertise, Aussagen über diesen Zusammenhang empirisch abzuleiten. Hierzu können lediglich grobe Abschätzungen auf der Basis anderer Untersuchungen über die Beziehung zwischen Bauvolumen und Beschäftigung zu Rate gezogen werden.

1.2 Untersuchungsergebnisse

Charakterisierung der untersuchten Sanierungsgebiete

Die 47 erfaßten und ausgewerteten Maßnahmen beziehen sich vornehmlich auf solche Gebiete in den Hauptzentren der Städte und Gemeinden, die überwiegend als historische Stadtkerne und/oder gemischte Gebiete mit Funktionsschwächen bezeichnet werden. Ungefähr zwei Drittel der in der Untersuchung berücksichtigten Maßnahmen wurden länger als

10 Jahre durchgeführt, und die Sanierungsgebiete sind zwischen 5 und 20 Hektar groß. Bei den städtebaulichen Mißständen, die ausschlaggebend für die Durchführung der Maßnahmen waren, überwiegen die Mißstände in Hinblick auf die bauliche Beschaffenheit von Gebäuden, Wohnungen und Arbeitsstätten. Daneben sind die Mißstände beim fließenden und ruhenden Verkehr und im Hinblick auf die wirtschaftliche Situation die wichtigsten Gründe für die Durchführung der Sanierung.

Öffentliche Finanzierung und Kosten der Sanierungsmaßnahmen

Die öffentliche Finanzierung der Sanierungsmaßnahmen erfolgt in der Regel durch eine Bündelung von Gemeindemitteln mit verschiedenen Fördermitteln des Bundes und der Länder und durch sanierungsbedingte Einnahmen. Die Städtebaufördermittel aus dem Bund-Länder-Programm stellen nur einen Teil der gesamten öffentlichen Finanzierung der Sanierungsmaßnahmen dar. Bei den 47 untersuchten Gemeinden fällt der hohe Betrag auf, den die Gemeinden aus eigenen Mitteln in die Sanierungsgebiete investieren. Fast ein Drittel der gesamten öffentlichen Finanzierung der Sanierungsmaßnahmen erfolgt direkt durch die Gemeinden. Die Fördermittel aus dem Bund-Länder-Programm der Städtebauförderung stellen weitere 31 vH der gesamten öffentlichen Mittel dar. Die sonstigen Einnahmen und andere Fördermittel, wie z.B. Mittel des Sozialen Wohnungsbaus oder der Denkmalspflege, ergeben zusammen ebenfalls ein gutes Drittel.

Aus diesen Angaben ist bereits erkennbar, daß die Städtebaufördermittel einen hohen gebietsbezogenen *Bündelungseffekt* auf die insgesamt eingesetzten öffentlichen Mittel haben, und zwar vor allem auf den konzentrierten Einsatz der Gemeindemittel in den Sanierungsgebieten, aber auch auf den Einsatz anderer Fördermittel des Bundes und der Länder.

Die Städtebaufördermittel des Bundes und der Länder sind für die Kosten der Vorbereitung der Sanierung, der Ordnungsmaßnahmen, des Grundstückserwerbs, der Modernisierungs-, Instandsetzungs- und Neubaumaßnahmen und der Errichtung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen - soweit für den Erfolg der Sanierung erforderlich - sowie sonstiger Sanierungskosten zu verwenden. Auch die zusätzlichen Gemeindemittel und die sonstigen öffentlichen Fördermittel verteilen sich auf diese Kostenkategorien.

Über die Hälfte der gesamten öffentlichen Sanierungskosten sind im Bereich der Baumaßnahmen angefallen. Bei den Baumaßnahmen entfällt wiederum fast ein Drittel der