



DIW Berlin

Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung

Stellungnahme

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Bauen,
Wohnen und Verkehr des Landtages NRW
am 27. September 2011**

Städtebauförderung

Prof. Dr. Martin Gornig
Berlin, 20. September 2011

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Vorgehensweise.....	3
2. Bündelungs- und Anstoßeffekte der Städtebauförderung.....	4
3. Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf.....	7
4. Ausgewählte Einzelfragen.....	9
5. Zitierte Studien.....	11

1. Vorgehensweise

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) hat seit Mitte der 1990er Jahre eine Reihe von Untersuchungen zu den ökonomischen Wirkungen und zum Investitionsbedarf der Städtebauförderung durchgeführt bzw. war an solchen Untersuchungen beteiligt. Die Forschungsarbeiten wurden in der Regel durch das für die Städtebauförderung zuständige Bundesministerium gefördert.

Im Mittelpunkt der ökonomischen Wirkungsanalysen steht die Ermittlung der sogenannten Bündelungs- und Anstoßeffekte. Unter Bündelungseffekten versteht man dabei die durch die Städtebauförderung erzielte Bindung weiteren öffentlichen Mitteln (z.B. kommunale Investitionen, Wohnungsbauförderung) in den Sanierungsgebieten. Die Anstoßeffekte beziehen sich auf die durch die öffentlichen Mittel induzierten privaten Investitionen im Umfeld der Sanierungsmaßnahmen. Einbezogen werden zudem Überlegungen zu eher allgemeinen Verdrängungs- bzw. Multiplikatorwirkungen.

Ziel der Studien zur Abschätzung des städtebaulichen Investitions- und Förderbedarfs ist es, zunächst einen Überblick zum Sanierungsbedarf in den deutschen Städten zu gewinnen. Darüber hinaus ist auf dieser Basis auch eine konkrete Abschätzung des Förderbedarfs im Rahmen der gemeinschaftlichen Städtebauförderung vorgesehen. Aufgabe des DIW Berlin war es hier vor allem, die Plausibilität der Bedarfsschätzungen anhand ökonomischer Indikatoren zu bewerten.

Im Folgenden sollen zum einen die methodischen Grundzüge und Kernaussagen der Studien zur Städtebauförderung, an denen das DIW Berlin maßgeblich beteiligt war, vorgestellt werden. Zum anderen wird auf einzelne Punkte des Fragenkatalogs gesondert eingegangen.

2. Bündelungs- und Anstoßeffekte der Städtebauförderung

Die Analyse von ökonomischen Wirkungen der Städtebauförderung leitet sich unmittelbar aus der Zielsetzung des Gesetzgebers ab, im Zuge städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen auch die Wirtschaftsstruktur im Umfeld der Sanierungsmaßnahmen zu verbessern. Um den Wirkungszusammenhang zwischen Städtebauförderung und Wirtschaftsentwicklung zu operationalisieren, werden 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).

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 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und des Denkmalschutzes im Sanierungsgebiet konzentriert. Dieser räumlich konzentrierte Einsatz öffentlicher Mittel wird als Bündelungseffekt der Städtebauförderung bezeichnet. Dabei wird jedoch keine unmittelbare Kausalität angenommen. Vielmehr bleibt offen, welche der öffentlichen Mittel auch ohne Städtebauförderung in ein Quartier geflossen wären (DIW 1996).

Mit den Anstoßwirkungen der Städtebauförderung auf private Investitionen 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 (DIW 2004).

Die Quantifizierung der Bündelungs- und Anstoßeffekte erfolgt über Umfragen bei den durchführenden Gemeinden. Die Ergebnisse aus den 1990er Jahren für Westdeutschland (DIW 1996) und Ostdeutschland (DIW 1999) basieren auf schriftlichen Befragungen der Verwaltungen in den geförderten Städten. Sehr viel aktuellere Ergebnisse liefern allerdings 50 Fallstudien zu den Bündelungs- und Anstoßeffekten der Städtebauförderung, die von der Bergischen Universität Wuppertal durchgeführt wurden (BUW/DIWecon 2011).

Die Analysen der Bergischen Universität Wuppertal weisen dabei insgesamt für Deutschland auf hohe Bündelungs- und Anstoßeffekte hin. Ein Euro Städtebauförderung von Bund und Land führt im Durchschnitt zu einer Bündelung öffentlicher Mittel von 2,6 Euro. Die öffentlichen Mittel wiederum stoßen private Investitionen an, die bezogen auf die Städtebauförderung von Bund und Land 4,5 Euro betragen. Die Bündelungs- und Anstoßeffekte betragen in der Summe also gut das 7-fache der eingesetzten Bundes- und Landesmittel.

Die Fallstudien der Bergischen Universität Wuppertal ermöglichen auch erstmals eine Differenzierung der Bündelungs- und Anstoßeffekte nach Programmbereichen. Unterdurchschnittlich schnitt dabei das Programm Städtebaulicher Denkmalschutz ab. Die Bündelungs- und Anstoßeffekte betragen in der Summe aber auch hier rund das 5-fache der eingesetzten Bundes- und Landesmittel. Den höchsten Multiplikator

von fast dem 10-fachen erzielte das Programm Stadtbau West. Die anderen Programme lagen jeweils knapp über dem Durchschnittswert.

In der Studie von BUW und DIWecon wurde auch nach Hinweisen gesucht, die Aufschluss auf Verdrängungs- und Multiplikatorwirkungen der Städtebauförderung geben. Konkrete Quantifizierungen konnten im Einzelfall allerdings nicht gewonnen werden. In den ökonomischen Analysen wurden nur allgemeine programmunspezifische Verdrängungs- und Multiplikatorwirkungen berücksichtigt. In der Summe ergaben die Modellrechnungen eine leicht positive Bilanz der Multiplikatorwirkungen gegenüber den Sicker- und Verdrängungseffekten. Der Nettomultiplikator wurde auf 1,2 geschätzt.

3. Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf

Eine umfassende Abschätzung des künftigen städtebaulichen Investitions- und Förderbedarfs wurde 2008 von einem Konsortium unter Führung der Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen und Beteiligung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik und der Brandenburgischen Technischen Universität vorgelegt (GEFRA/DIW/IfS/BTU 2008). Die Abschätzungen erfolgen in einem mehrstufigen Analysekonzept. Die wesentliche Datengrundlage wurde in einer repräsentativen Kommunalbefragung geschaffen.

Die Hochrechnungen der Befragungsergebnisse ergaben dabei einen kumulierten städtebaulichen Investitionsbedarf für den Zeitraum 2007 bis 2013 von insgesamt 64 Mrd. Euro. In den laufenden Fördergebieten beläuft sich das geschätzte Kostenvolumen auf 41,3 Mrd. Euro. Es entfällt ungefähr zu gleichen Teilen auf die alten und die neuen Länder. Das Kostenvolumen in den künftigen Fördergebieten der Städte und Gemeinden erreicht nach der Schätzung einen Wert von 22,7 Mrd. Euro. Drei Viertel davon entstehen in künftigen Fördergebieten der westdeutschen Kommunen, nur ein Viertel in solchen der ostdeutschen Kommunen.

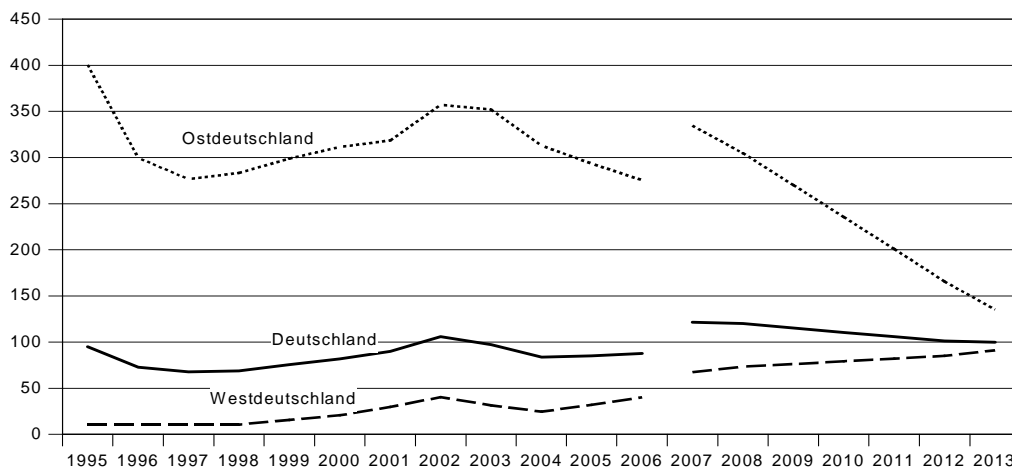
Die Aufgabe des DIW Berlin in dieser Studie war es vor allem die Plausibilität der Bedarfsschätzungen aus den Befragungen anhand ökonomischer Indikatoren im Zeitverlauf zu bewerten. Zu diesen Kennziffern zählen:

- Anteile der geförderten Städtebaumaßnahmen an den Bauaktivitäten insgesamt,
- Relationen der Maßnahmen der Städtebauförderung je Einwohner,
- Anteile der Städtebauförderung an den Ausgaben der Gebietskörperschaften.

Die Einordnung der Befragungsergebnisse in ein System von ökonomischen und demographischen Rahmendaten weist dabei auf eine hohe Plausibilität des geschätzten städtebaulichen Investitionsbedarfs in der Städtebauförderung insgesamt hin. Die Modellrechnungen unterstützen insbesondere auch die starke Konvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland. In Ostdeutschland sinkt drastisch der Betrag, der für die durch die Städtebauförderung induzierten Maßnahmen ausgegeben wird. In Westdeutschland hingegen nimmt dieser Betrag spürbar zu (Abbildung). Aller-

dings wird nach diesen Modellrechnungen auch im Jahr 2013 der errechnete städtebauliche Investitionsbedarf je Einwohner in Ostdeutschland um rund 50% höher sein als der im Durchschnitt der westdeutschen Länder.

Abbildung
Investitionsvolumen städtebaulicher Maßnahmen in Euro pro Kopf



DIW Berlin 2007

Der notwendige Förderbedarf an Bundesmitteln im Zeitraum 2007 bis 2013 würde sich nach solchen Bedarfs- und Modellrechnungen in den alten Ländern auf 2,8 Mrd. Euro und in den neuen Ländern auf 2,0 Mrd. Euro belaufen. Die im Jahr 2013 notwendigen Fördermittel des Bundes lägen mit über 0,6 Mrd. Euro immer noch um gut ein Siebtel über dem Niveau des Jahres 2006.

4. Ausgewählte Einzelfragen

6. Welche ökonomischen Effekte sind durch das Programm „Soziale Stadt“ ausgelöst worden und inwiefern sind sie für den Staat rentierlich?

Ein Euro Städtebauförderung von Bund und Land im Programm Soziale Stadt führt im Durchschnitt zu einer Bündelung öffentlicher Mittel von 2,8 Euro. Die öffentlichen Mittel in diesem Programm wiederum stoßen private Investitionen an, die bezogen auf die Städtebauförderung von Bund und Land 4,7 Euro betragen. Die Bündelungs- und Anstoßeffekte betragen in der Summe also gut das 7½-fache der eingesetzten Bundes- und Landesmittel. Die Werte liegen leicht über dem Durchschnitt aller Programme der Städtebauförderung (BWU/DIWecon 2011).

Die Ausgaben von Bund und Land für das Programm Soziale Stadt führen bundesweit zu einem erhöhten Steuer- und Sozialversicherungsaufkommen. Durch die Bündelungs-, Anstoß- und Multiplikatoreffekte liegen die Werte höher als die ursprünglichen staatlichen Städtebauförderungsmittel. Bei den Steuereinnahmen beträgt der Faktor 1,6 bei den Sozialversicherungsbeiträgen 1,8. In beiden Fällen liegen die Werte etwas über dem Durchschnitt der Programme (BWU/DIWecon 2011).

8. Inwiefern ist die Bündelung von Ressourcen in den Fördergebieten gelungen?

Neben Mitteln der Städtebauförderung aus dem Bund-Länder-Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sind in die Fördergebiete nachweislich erhebliche öffentliche Ressourcen beispielsweise aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und dem Denkmalschutz geflossen. Dabei bleibt aber offen, welche der öffentlichen Mittel auch ohne Städtebauförderung in ein Quartier geflossen wären (DIW 2004).

9. Wie ist das Verhältnis von investiven und nicht-investiven Mitteln?

Die ökonomische Abgrenzung zwischen investiven und nicht-investiven Mitteln verschiebt sich in der wissenschaftlichen Diskussion und statistischen Zuordnung immer mehr. Investitionen sind aus theoretischer Sicht Ausgaben, die in Hinblick auf künftige Erträge getätigt werden. Aus diesem Blickwinkel sind wohl nahezu alle Ausgaben der Städtebauförderung Investitionen. So werden in den meisten neueren Studien Ausgaben für die berufliche Integration als Zuwächse des intangiblen Kapitals verbucht.

15. Welchen städtebaulichen Investitions- und Förderbedarf sehen sie künftig in den benachteiligten Stadtquartieren Nordrhein-Westfalens?

Befragungsergebnisse und Modellrechnungen zum städtebaulichen Investitions- und Förderbedarf bis zum Jahr 2013 zeigen eine starke Konvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland. In Ostdeutschland sinkt drastisch der Betrag, der für die durch die Städtebauförderung induzierten Maßnahmen ausgegeben wird. In Westdeutschland hingegen nimmt der Investitions- und Förderbedarf spürbar zu. Da dies insbesondere auch für verdichtete Regionen gilt, liegt es nahe, dass von einem weiter steigenden Förderbedarf gerade auch in benachteiligten Stadtquartieren Nordrhein-Westfalens auszugehen ist (GEFRA/DIW/IfS/BTU 2008).

5. Zitierte Studien

BWU/DIWecon 2011:

Spars, Guido, Roland Busch, Michael Heinze, Anja Müller, Ferdinand Pavel und Anselm Mattes: Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaketes im Vergleich zur Städtebauförderung. Abschlussbericht, Mai 2011, Wuppertal/Berlin.

DIW 1996:

Lessat, Vera unter Mitarbeit von Klaus-Peter Gaulke, Josef Rother: Expertise über die Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung. DIW-Beiträge zur Strukturforschung, 164, Berlin: Duncker & Humblot.

DIW 1999:

Postlep, Rolf-Dieter, Lorenz Blume, Klaus-Peter Gaulke, Josef Rother: Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern. DIW-Beiträge zur Strukturforschung, 182, Berlin: Duncker & Humblot.

DIW 2004:

Blume, Lorenz, Kurt Geppert, Martin Gornig: Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 2, Berlin: DIW Berlin.

GEFRA/DIW/IfS/BTU 2008

Alecke, Björn, Gerhardt Untiedt, Martin Gornig, Wolfgang Jaedicke, Matthias Kosiol, und Jörg Walther: Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2007 bis 2013 in Deutschland. BMVBS-Forschungen, Heft 132, Bonn.