

BBSR-Forschungsprojekt

# Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaketes im Vergleich zur Städtebauförderung

im Forschungsprogramm

Begleitforschung zum Investitionspakt zur energetischen Sanierung der sozialen Infrastruktur der Kommunen

## Abschlussbericht

Mai 2011



**BERGISCHE  
UNIVERSITÄT  
WUPPERTAL**



**Auftragnehmer:**

Bergische Universität Wuppertal  
Ökonomie des Planens und Bauens  
Prof. Dr. Guido Spars  
Roland Busch  
Michael Heinze  
Anja Müller

Haspeler Str. 27  
42285 Wuppertal

**Unterauftragnehmer:**

DIW econ GmbH  
Dr. Ferdinand Pavel  
Dr. Anselm Mattes

Mohrenstrasse 58  
10117 Berlin



# Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	2
Tabellenverzeichnis.....	2
Abkürzungsverzeichnis.....	3
<b>1 Zusammenfassung .....</b>	<b>4</b>
<b>2 Einleitung .....</b>	<b>9</b>
2.1 Anlass und Ziel des Projektes .....	9
2.2 Methodik des Projektes .....	10
2.2.1 Forschungsansatz .....	10
2.2.2 EDV-Tool zur Abschätzung der Wachstums- und Beschäftigungseffekte .....	11
2.2.3 Methodik zur Abschätzung der Effekte auf das Steueraufkommen und die Sozialversicherungen .....	12
<b>3 Vorbereitung und Durchführung der Empirie.....</b>	<b>13</b>
3.1 Auswahl der Fallstudien zur Städtebauförderung .....	13
3.2 Auswahl der Fallstudien zum Investitionspakt .....	16
3.3 Methodik zur Erhebung der Bündelungs- und Anstoßeffekte .....	18
3.3.1 Datenerhebung.....	19
3.3.2 Zeitliche und räumliche Abgrenzung der Effekte .....	20
3.3.3 Validität der Daten zu den Bündelungs- und Anstoßeffekten .....	21
3.3.4 Einzelaspekte der Datenerhebung .....	22
3.4 Methodik der Berechnung der Anstoß- und Bündelungseffekte .....	23
<b>4 Bündelungs- und Anstoßeffekte .....</b>	<b>25</b>
4.1 Bündelungs- und Anstoßeffekte der Städtebauförderung.....	25
4.2 Programmspezifische Ergebnisse .....	29
4.2.1 Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen .....	29
4.2.2 Städtebaulicher Denkmalschutz.....	30
4.2.3 Soziale Stadt .....	32
4.2.4 Stadtumbau Ost.....	34
4.2.5 Stadtumbau West.....	35
4.2.6 Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (nachrichtlich).....	37
4.3 Bündelungs- und Anstoßeffekte des Investitionspaktes.....	38
<b>5 Volkswirtschaftliche Effekte .....</b>	<b>41</b>
5.1 Struktur des von den Förderprogrammen ausgelösten Nachfrageimpulses .....	41
5.2 Wirkungen der Städtebauförderung in den untersuchten Maßnahmen.....	44
5.3 Vergleich der Programme der Städtebauförderung hinsichtl. volkswirtschaftlicher Effekte.....	47
5.3.1 Wirkungen der Städtebauförderung auf die Bruttowertschöpfung.....	47
5.3.2 Wirkungen der Städtebauförderung auf die Anzahl der Erwerbstätigen .....	49
5.3.3 Wirkungen der Städtebauförderung auf die Sozialversicherungen .....	49
5.3.4 Wirkungen der Städtebauförderung auf das Steueraufkommen.....	51

5.4	Volkswirtschaftliche Effekte des Investitionspakts.....	52
5.5	Programmübergreifende Erkenntnisse zu den volkswirtschaftlichen Effekten .....	54
<b>6</b>	<b>Fazit und Ausblick .....</b>	<b>55</b>
	<b>Quellenverzeichnis.....</b>	<b>58</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ablauf und Vorgehensweise im Projekt .....	11
Abbildung 2: Karte der Fallstudien zur Städtebauförderung .....	16
Abbildung 3: Lage der Fallstudien zum Investitionspakt .....	18
Abbildung 4: Darstellung des Erhebungsprozesses .....	19
Abbildung 5: Prozentuale Verteilung der Mittelherkunft nach Programmen .....	27
Abbildung 6: Ergebnis der Sensitivitätsanalyse.....	43

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Verteilung der Fallstudien auf die Programme .....	13
Tabelle 2: Auswahl der Fallstudien zur Städtebauförderung.....	15
Tabelle 3: Auswahl der Fallstudien zum Investitionspakt.....	17
Tabelle 4: Effekte der Bundes- und Ländermittel der Städtebauförderung (Übersicht) .....	25
Tabelle 5: Bündelungs- und Anstoßeffekte von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen.....	30
Tabelle 6: Bündelungs- und Anstoßeffekte des Städtebaulichen Denkmalschutzes.....	31
Tabelle 7: Bündelungs- und Anstoßeffekte der Sozialen Stadt .....	33
Tabelle 8: Bündelungs- und Anstoßeffekte im Stadtumbau Ost.....	34
Tabelle 9: Bündelungs- und Anstoßeffekte im Stadtumbau West .....	36
Tabelle 10: Bündelungs- und Anstoßeffekte der Aktiven Stadt- und Ortsteilzentren (nachrichtlich)...	38
Tabelle 11: Bündelungs- und Anstoßeffekte des Investitionspaktes.....	39
Tabelle 12: Struktur des von den Förderprogrammen ausgelösten Nachfrageimpulses .....	42
Tabelle 13: Wirkungen der Städtebauförderung auf die Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit in Mio. Euro je Programm bezogen auf die 50 Fallstudien.....	45
Tabelle 14: Wirkungen der Städtebauförderung auf Steuereinnahmen und Sozialversicherungsaufkommen in Mio. Euro je Programm .....	46
Tabelle 15: Wirkungen der Städtebauförderung auf die Bruttowertschöpfung.....	48
Tabelle 16: Wirkung der Städtebauförderung auf die Beschäftigung .....	49
Tabelle 17: Wirkungen der Städtebauförderung auf die Sozialversicherungen .....	50
Tabelle 18: Wirkungen der Städtebauförderung auf das Steueraufkommen.....	51
Tabelle 19: Wirkungen des Investitionspaktes auf die Bruttowertschöpfung, Beschäftigung und Aufkommen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen .....	53

## Abkürzungsverzeichnis

BIWAQ	Bildung, Wirtschaft und Arbeit im Quartier
BKI	Baukosteninformationszentrum
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
B. & S.U.	Beratungs- und Service-Gesellschaft Umwelt mbH
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
FAG	Finanzausgleichgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
IfS	Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH
KuQ	Kompetenz und Qualifikation für junge Menschen in sozialen Brennpunkten
LOS	Lokales Kapital für soziale Zwecke
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
WZ	Klassifikation der Wirtschaftszweige

# 1 Zusammenfassung

## Zielsetzung

Das Ziel dieses Forschungsprojektes war es, die ökonomischen Wirkungen der Städtebauförderung des Bundes und der Länder sowie des Investitionspaktes zur energetischen Sanierung von Schulen, Kindergärten, Sportstätten und sonstiger sozialer Infrastruktur in den Kommunen zu ermitteln. Im Fokus standen dabei die ökonomischen Effekte, die in der unmittelbaren Umsetzungsphase städtebaulicher Maßnahmen und des Investitionspaktes entstehen.

Zentrale Erkenntnis des Forschungsprojektes ist, dass die Städtebauförderung beachtliche volkswirtschaftliche Effekte, die über das originäre Ziel der integrierten baulichen, ökonomischen und sozialen Erneuerung hinausgehen, erzielt. In der Gesamtschau über alle 75 untersuchten Fallstudien zeigt sich, dass sich der integrierte, gebietsbezogene Ansatz der Städtebauförderung mit einer Konzentration der öffentlichen Mittel bewährt hat. Der Investitionspakt mit seiner projektbezogenen Förderung weist demgegenüber geringere Effekte auf, besitzt jedoch auch einen kürzeren Förderzeitraum und andere Zielrichtungen.

Positive Effekte, die aus der Verbesserung der städtebaulichen Entwicklung oder der sozialen Lage in einer mittel- und langfristigen Perspektive resultieren, bleiben aus methodischen Gründen in dieser Studie unberücksichtigt. Diese dürften in vielen Fällen noch bedeutsamer sein als die hier ermittelten ökonomischen Effekte in der unmittelbaren Umsetzungsphase.

## Methodik

Die Methodik des Projektes basiert auf älteren Studien des DIW, die zwei grundsätzliche Effekte der in Gebieten der Städtebauförderung verausgabten Mittel unterscheiden. Dies ist zum einen der

- Bündelungseffekt, mit dem der Erfolg der Bündelung weiterer öffentlicher Mittel (so auch der kommunale Anteil der Städtebauförderung) mithilfe der Städtebauförderung des Bundes und der jeweiligen Länder sowie der Mittel des Investitionspaktes gemessen wird.
- Ein zweiter Effekt ist der sogenannte Anstoßeffekt: Dieser beschreibt die Höhe, der mit der Städtebauförderung und den Mitteln des Investitionspaktes in Zusammenhang stehenden privaten Investitionen innerhalb und außerhalb der betrachteten Gebiete.

Um Aussagen zu diesen Effekten tätigen zu können, wurden im Rahmen dieses Projektes 50 Fallstudien von Maßnahmen der Städtebauförderung und 25 Maßnahmen des Investitionspaktes untersucht. Erstmals wurden in diesem Projekt die Bündelungs- und Anstoßeffekte differenziert nach sechs Programmen der Städtebauförderung abgeschätzt. Dies stellt eine bedeutende Weiterentwicklung der Methodik dar, da die bisher durchgeführten Studien nur auf Städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen basierten und die programmatische Weiterentwicklung der Städtebauförderung bisher nicht betrachteten.

Eine weitere Aufgabe des Projektes bestand darin, auf Grundlage der Bündelungs- und Anstoßeffekte der Städtebauförderung ihren Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung in Deutschland abzuschätzen. Dabei beschritt dieses Forschungsprojekt insofern methodisches Neuland, da über eine Differenzierung des ausgelösten Nachfrageimpulses je Programm (Input-Output-Tabelle) erstmalig Aussagen zur unterschiedlichen volkswirtschaftlichen Wirkung von sechs Programmen der Städtebauförderung und des Investitionspaktes vorgenommen wurden. Des Weiteren wurden die mit der Städtebauförderung generierten Bruttowertschöpfung und Beschäftigung in Zusammenhang stehenden Steuereinnahmen und die Einnahmen der Sozialversicherungssysteme abgeschätzt.

Die originären Ziele der Städtebauförderung bzw. ihrer einzelnen Programme wurden bisher im Rahmen einzelner Studien und Umfragen (z.B. BBSR 2004 für Soziale Stadt, BMVBS 2008 für Stadtumbau Ost, laufendes Forschungsprojekt zur Evaluierung des Bund-Länder-Programms Städtebaulicher Denkmalschutz) teilweise untersucht. Die Folgeeffekte einer verbesserten städtebaulichen Entwicklung oder Maßnahmen zur Qualifizierung und Verbesserung der sozialen, bildungsmäßigen und sozialen Lage vor Ort bleiben in dieser Studie aus methodischen Gründen ebenfalls außen vor. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist daher zu berücksichtigen, dass die hier ermittelten ökonomischen Effekte zwar einen wichtigen Effekt der Städtebauförderung beschreiben, aber nicht den primären und alleinigen Maßstab für ihre Beurteilung bilden können. Dafür ist das Zielbündel der Städtebauförderung zu komplex und bedarf entsprechend der ausdifferenzierten Programmstruktur spezifischer Indikatoren, um z.B. die städtebaulichen Aspekte und die damit verbundenen langfristigen ökonomischen Wirkungen abzubilden.

Die Auswahl der Fallstudien für die Städtebauförderung orientierte sich an verschiedenen Kriterien: eine proportionale Verteilung der Fallbeispiele auf die Bundesländer entsprechend dem Bevölkerungsproporz, eine Berücksichtigung der Programme nach Anzahl der durchgeführten Maßnahmen, eine Berücksichtigung verschiedener Stadtgrößen, die Vermeidung der Überlagerung von mehreren Städtebauförderprogrammen in einem Gebiet sowie möglichst weitgehend abgeschlossene Fallbeispiele. Im Auswahlprozess konnten nicht alle Kriterien gleichwertig berücksichtigt werden. So führte beispielsweise das Kriterium der Überlagerungsfreiheit mehrerer Städtebauförderprogramme zu einer Konzentration von Beispielen im Freistaat Sachsen. Vor allem dort konnten Fallbeispiele für den Städtebaulichen Denkmalschutz identifiziert werden, die nicht mit anderen Programmen der Städtebauförderung überlagert sind.

Die Auswahl der Fallstudien für den Städtebaulichen Denkmalschutz ist zudem auf ostdeutsche Fallstudien beschränkt, da die Einführung des Städtebaulichen Denkmalschutzes in den westdeutschen Bundesländern erst im Jahr 2009 erfolgte und somit angenommen wurde, die dortigen Effekte seien noch nicht ausreichend ausgeprägt. Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass beim Programm Stadtumbau Ost aufgrund der gewünschten Überlagerungsfreiheit der Programmgebiete mit anderen Programmen vorrangig Gebiete analysiert wurden, die einen Fokus auf den Rückbau legen. Hierdurch werden Aufwertungsquartiere, die meist eine Überlagerung mit Sanierungsgebieten aufweisen, außer Acht gelassen; gerade bei diesen sind jedoch höhere Anstoß- und Bündelungseffekte zu erwarten. Für den Investitionspakt wurden ebenfalls die räumliche Verteilung sowie das gleichmäßige Vorkommen aller Arten sozialer Infrastruktur berücksichtigt.

Die empirische Analyse der Fallstudien basiert auf einem Methodenmix: vorwiegend beruhen die Angaben auf Fragebögen, die dankenswerterweise von den zuständigen Stellen in den jeweiligen Kommunen oder von Sanierungsträgern ausgefüllt wurden. Zudem wurde auf schriftliche Materialien wie Abschlussberichte oder Kosten- und Finanzierungsübersichten zurückgegriffen. Ergänzt wurde die Dokumenten- und Literaturanalyse durch Experteninterviews, um die getätigten Investitionen und deren Volumen vollständig zu erfassen und Angaben aus Sekundärquellen validieren zu können. In Ausnahmefällen wurden eigene Schätzungen durch die Bearbeiter des Projektes für einzelne Investitionsobjekte vorgenommen. Somit ist die Belastbarkeit der Angaben zu den Bündelungseffekten als sehr hoch einzuschätzen, etwas niedriger ist sie für die Anstoßeffekte aufgrund eines höheren Anteils an geschätzten Investitionen.

Zur Erhebung der weiteren volkswirtschaftlichen Effekte wurden die städtebaulichen Maßnahmen und die geförderten Maßnahmen im Rahmen des Investitionspaktes als ökonomischer Nachfrageimpuls interpretiert, der wiederum zu Wertschöpfung und Beschäftigung führt. Zur Ermittlung der Brutowertschöpfung und Beschäftigung wurde für die einzelnen Programme der Städtebauförderung und des Investitionspaktes ein Verteilungsschlüssel der Gesamtinvestitionen auf die verschiedenen Produktionsbereiche anhand der Wirtschaftszweigklassifikation festgelegt. Dieser Verteilungsschlüs-

sel dient als Grundlage zur programmspezifischen Berechnung der Effekte auf die Bruttowertschöpfung und die Beschäftigung mit Hilfe einer aktuellen Input-Output-Tabelle.

### **Methodische Hinweise**

Die aus forschungsökonomischen Gründen notwendige Beschränkung auf 50 Fallstudien der Städtebauförderung legt es nahe, die Ergebnisse für einzelne Programme mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren. Dies hängt neben der Fallzahl auch wesentlich mit der Laufzeit der ausgewählten Maßnahmen zusammen. So stellen die Ergebnisse für das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren aufgrund dessen kurzer Laufzeit in der Regel nur erste und vorläufige Zwischenergebnisse dar. Auch wenn diese bereits recht hoch ausfallen und die positiven Wirkungen des Programms nachhaltig unterstreichen, wird dieses Programm, auch aus Gründen der Vergleichbarkeit mit bereits länger laufenden Städtebauförderprogrammen, im Folgenden nur nachrichtlich aufgeführt. Das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ war zu Beginn des Forschungsprojektes noch nicht etabliert und wurde somit nicht in die empirische Untersuchung aufgenommen. **Die ausgewiesenen Durchschnittswerte für die Städtebauförderung insgesamt sind somit ohne die Programme Aktive Stadt- und Ortsteilzentren und Kleinere Städte und Gemeinden ermittelt worden.**

Die folgenden Ergebnisse basieren auf den (bereits in früheren Studien) eingeführten Annahmen, dass die ausgereichten Mittel der Städtebauförderung von Bund und Ländern in den jeweiligen Gebieten

- den wesentlichen Anlass für den Einsatz weiterer Fördermittel und
- diese gebündelten öffentlichen Mittel insgesamt den wesentlichen Anstoß für die gemessenen privaten Investitionen geben.

Diese Annahmen sind vor dem Hintergrund der in den Programmen angelegten Gesamtgebietsstrategien zur Überwindung von Marktunvollkommenheiten und Investitionsblockaden als realistisch einzuschätzen. Auch die qualitative Fallstudienanalyse bietet in den meisten untersuchten Fällen überzeugende Argumente für diese Einschätzung. Wenn auch nicht in allen Einzelfällen eine strenge Kausalität zwischen Städtebauförderung und privaten Investitionen in den Gebieten nachgewiesen werden kann, bieten der gewählte Untersuchungsansatz und seine Ergebnisse doch ausreichende Anzeichen dafür, dass es mit der Städtebauförderung und den politischen Ansätzen in den jeweiligen Gebieten gelingt,

- durch die öffentliche Hand eine sinnvolle Fokussierung auf ineinandergreifende Problembereiche mit gebündelten Mitteln vorzunehmen und daraus folgend
- einen privaten Investitionsprozess anzustoßen, der nachteilige Standortfaktoren verbessern und brachliegende Nutzungspotenziale in den Gebieten stärker ausschöpfen hilft.

Vor dem Hintergrund der limitierten Ressourcen stellt die angewandte Methodik eine angemessene Erhebungsmethode dar. Die im Folgenden wiedergegebenen Werte beziehen sich auf die gewichteten Effekte, um eine Vergleichbarkeit mit früheren Studien des DIW und anderen Untersuchungen herzustellen.

### **Sehr positive ökonomische Effekte der Städtebauförderung**

Die Ergebnisse der Fallstudien dokumentieren eine eindrucksvolle wirtschaftliche Bilanz bezüglich der Bündelungs- und Anstoßeffekte in den untersuchten Gebieten. Ausgehend von der Städtebauförderung von Bund und Ländern lässt sich aus der Erhebung der 50 Fallbeispiele ableiten, dass über alle Programme der Städtebauförderung (d.h. ohne Aktive Stadt- und Ortsteilzentren) hinweg ein



gewichteter Bündelungseffekt von 2,6 und ein gewichteter Anstoßeffekt von 4,5 ermittelt werden kann.

Unter der Annahme, dass die Städtebauförderung von Bund und Ländern den Einsatz der übrigen öffentlichen Mittel nach sich zieht, werden **bei einer Förderung von Bund und Land von einem Euro durchschnittlich 7,10 Euro aus öffentlicher und privater Hand (darunter auch der kommunale Eigenanteil für Städtebauförderungsmaßnahmen) in einem Fördergebiet investiert**. Der Effekt eines Euro an allen gebündelten öffentlichen Mitteln, d.h. sowohl der Städtebauförderung als auch anderer Quellen, beträgt das 1,7fache an privaten Investitionen.

Diese Ergebnisse bestätigen die zentralen Erkenntnisse aus früheren Studien des DIW (1996), die sich bis dato jedoch nur auf Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen bezogen hatten. Dort lagen der gewichtete Bündelungseffekt auf alle öffentlichen Mittel bei 3,2 und der gewichtete Anstoßeffekt auf die privaten Investitionen bei 5,8. Das Verhältnis aller öffentlichen Mittel zu den privaten Investitionen innerhalb und außerhalb des Gebietes lag bei 2,2. Auch in der aktuellen Studie weist dieses Programm der Städtebauförderung mit die höchsten Anstoß- und Bündelungseffekte auf.

### **Programmspezifische Tendenzaussagen**

Aufgrund der jeweiligen Programmlogik und der spezifischen Ausgestaltung der Maßnahmen vor Ort, die die lokalen Erfordernisse und Bedingungen widerspiegeln, kommt es erwartungsgemäß zu einer gewissen Streuung der beobachteten Bündelungs- und Anstoßeffekte. Zwar fällt diese zwischen einzelnen Maßnahmen zum Teil recht beträchtlich aus. Gleichwohl sind die Unterschiede zwischen den Programmen sehr viel geringer: So schwanken diese nur um minus 2,6 bzw. plus 2,5 um das gewichtete arithmetische Mittel des Gesamtmultiplikators von 7,1.

Ein überdurchschnittlicher Bündelungseffekt ergab sich für die Programme Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und Soziale Stadt. Dies unterstreicht den Erfolg der Programme, die ausdrücklich auf einen integrierten und gebündelten Einsatz öffentlicher Mittel in den Programmgebieten abzielen. Ein weit überdurchschnittlicher Anstoßeffekt wurde für die Stadtumbau-Programme (Ost und West) ermittelt. Dieser Befund belegt die positive Signalwirkung der Städtebauförderung, die mit ihren Investitionen in die technische und soziale Infrastruktur erhebliche privatwirtschaftliche Investitionen nach sich zieht. Es ist aber nicht Ziel führend, die differenzierten Ergebnisse hinsichtlich eines Wettbewerbs der verschiedenen Programme der Städtebauförderung zu interpretieren, da die spezifischen Programmzielsetzungen an unterschiedlichen Bedarfen vor Ort ansetzen.

Die Effekte der Städtebauförderung auf die Bruttowertschöpfung, das Steueraufkommen und die Sozialversicherungen sind ebenso sehr positiv. So resultiert aus einer Million Euro Fördermitteln von Bund und Land je nach Programm und unter Berücksichtigung der Bündelungs- und Anstoßeffekte eine Bruttowertschöpfung zwischen ca. 5 Mio. und 11,8 Mio. Euro (direkte, indirekte und induzierte Effekte). Parallel dazu werden durch eine Mio. Euro Fördermittel von Bund und Land je nach Programm zwischen knapp 100 und 217 Erwerbstätige für ein Jahr beschäftigt.

Bezogen auf die Sozialversicherungen entstehen auf der Grundlage der oben ermittelten Werte je eingesetzter Million Euro Bund- und Länderförderung ein Aufkommen für die Sozialversicherungen zwischen knapp einer Mio. Euro und 2,2 Mio. Euro je nach Programm. Die Steuereinnahmen belaufen sich je Million Euro an investierten Städtebaufördermitteln von Bund und Ländern zwischen 877.000 Euro und 2 Mio. Euro. Hierbei entfällt jeweils etwas mehr als die Hälfte des Aufkommens auf die Lohnsteuer, ca. 7-8% auf die Körperschaftsteuer und der Rest von über 40% auf die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer.

Diese damit verbundenen Wachstums- und Beschäftigungseffekte sind in der Summe beeindruckend und bieten eine solide Grundlage für positive Argumente zur Weiterentwicklung der Städtebauförde-

rung. Dies gilt umso mehr, da sich die ermittelten Effekte nur auf die unmittelbare Umsetzungsphase der Städtebauförderung beziehen und längerfristige positive Folgen aus der städtebaulichen Entwicklung der Gebiete, gesamtstädtische Wirkungen oder der Qualifizierung von Erwerbsfähigen im Kontext der Sozialen Stadt nicht einbeziehen.

### **Positive Effekte des Investitionspakts**

Die Ergebnisse zum Investitionspakt zur energetischen Sanierung sind vor dem Hintergrund der besonderen Programmatik des Programms ebenfalls positiv. Durch einen Euro Förderung von Bund und Land werden im Rahmen des Investitionspaktes durchschnittlich 1,60 Euro in die soziale Infrastruktur investiert. Da vorwiegend Gebäude gefördert werden, die sich mehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand befinden, treten Anstoßeffekte nur in sehr geringem Maße (z.B. durch das Engagement Freier Träger) auf. Dabei ist auch die erst kurze Umsetzungsphase des Investitionspaktes zu bedenken: weitere Folgeinvestitionen in den folgenden Jahren sind aufgrund des Modellcharakters der energetischen Sanierungen nicht auszuschließen.

Im Gegensatz zu den Programmen der Städtebauförderung erfolgt die Förderung im Rahmen des Investitionspaktes ausschließlich für Maßnahmen zur energetischen Sanierung und ist auf einen Zeitraum von zwei Jahren begrenzt. Beim Investitionspakt wird somit eine Projektförderung gegenüber einer langfristigen Gebietskulisse wie bei der Städtebauförderung vorgezogen, was sich in den ermittelten Effekten deutlich niederschlägt. Beim Investitionspakt wird durch eine Mio. Euro an Fördermitteln von Bund und Land eine Bruttowertschöpfung von 1,9 Mio. Euro ausgelöst und 36 Erwerbstätige werden für ein Jahr beschäftigt.

### **Fazit**

Trotz der Vielzahl methodischer Herausforderungen konnte das Forschungsprojekt belastbare Ergebnisse zu den Anstoß- und Bündelungseffekten der Städtebauförderung und des Investitionspaktes liefern. Die daraus ermittelten Effekte für Wachstum und Beschäftigung sowie für die Sozialversicherungssysteme und das Steueraufkommen sind ebenfalls positiv. Auch wenn diese ökonomischen Effekte nicht den alleinigen Maßstab für eine Beurteilung der Förderprogramme bilden können, bieten sie eine überzeugende Grundlage für die Weiterentwicklung der Städtebauförderung. Dies gilt umso mehr, da die ermittelten Effekte nur aus der Umsetzung städtebaulicher Maßnahmen resultieren und bspw. die längerfristigen positiven Wirkungen aus der verbesserten städtebaulichen Entwicklung oder sozialen Lage der Gebiete nicht berücksichtigen.

Zentrale Erkenntnis des Forschungsprojektes ist, dass die Städtebauförderung beachtliche ökonomische Effekte erzielt, die über das originäre Ziel der städtebaulichen und sozialraumorientierten Erneuerung hinausgehen. Auch belegen die Ergebnisse, dass der integrierte und gebietsbezogene Ansatz der Städtebauförderung gegenüber einer spezifischen Projektförderung erheblich größere Wirkungen erzielt.

## 2 Einleitung

Seit 40 Jahren ist die Städtebauförderung in Deutschland ein etabliertes Instrument um städtebauliche Missstände in deutschen Städten zu beheben. Sie verfolgt dabei ein Bündel an Zielvorstellungen, die je nach Programm variieren und auf die lokalen Bedürfnisse reagieren. Während dieser Zeit erfuhr die Städtebauförderung eine zunehmende Differenzierung hinsichtlich der Problemlagen vor Ort und richtete ihre Lösungsansätze (Programme) danach aus.

Neben den „klassischen“ Programmen Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und Städtebaulicher Denkmalschutz reagieren Programme wie die Soziale Stadt und der Stadtumbau auf gesellschaftliche Umformungsprozesse und tragen zu der Bewältigung von demografischen Herausforderungen und zum gesellschaftlichen Zusammenhalt bei. Mit dem Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren wird auf Problematiken in Einzelhandelslagen und die Stärkung der Innenstädte und der Innenentwicklung insgesamt eingegangen sowie mit dem Programm Kleinere Städte und Gemeinden auf drohende Funktionsverluste vor allem im Bereich der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum reagiert. Mit dem Investitionspakt zur energetischen Sanierung der sozialen Infrastruktur wurde das Problem der Anpassung an den Klimawandel mit einer konjunkturpolitischen Komponente verknüpft. Der Zielerreichungsgrad von primären, programmspezifischen Zielvorstellungen wurde in diversen Evaluationen eruiert.

Im Rahmen dieses Forschungsprojektes wurde das Hauptaugenmerk auf die ökonomischen Effekte der Städtebauförderung und des Investitionspaktes gelegt. Innovativ gegenüber vorhergehenden Untersuchungen zu den ökonomischen Effekten des DIW (1996, 1999) und des RWI (2004) ist zum einen eine programmspezifische Analyse der Bündelungs- und Anstoßeffekte, zum anderen eine Erweiterung der Auswertung bezüglich der Wirkungen auf volkswirtschaftliche Effekte, das Wachstum (die Bruttowertschöpfung) und die Beschäftigung (Arbeitsplätze). Ergänzend wurden auch deren Wirkungen auf das Steueraufkommen und die Sozialversicherungen errechnet.

Im Endbericht werden hierzu zunächst in Kapitel 2.1 das Ziel und die methodische Herangehensweise (Kap. 2.2) des Forschungsprojektes dargelegt.

In Kapitel 3 wird die Durchführung der empirischen Erhebung vorgestellt. Eingeleitet wird dieses Kapitel mit der Darstellung der Auswahlkriterien für die Fallstudien und des Auswahlprozesses. An die empirische Erhebung sind einige methodische Herausforderungen geknüpft, die sich im Laufe der Bearbeitung gezeigt haben und die im Kapitel 3.3 erörtert werden. Hierzu zählen die räumliche und zeitliche Abgrenzung bei der Wirkungsanalyse der Fördermaßnahmen sowie insbesondere das Problem der Überlagerung von Förderkulissen und -gebieten in den östlichen Bundesländern.

Anschließend (Kap. 4) werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchung der Anstoß- und Bündelungseffekte – zunächst bezogen auf die Städtebauförderung, anschließend auf den Investitionspakt – vorgestellt. Folgend werden in Kapitel 5 die Berechnungen zu den Wachstums- und Beschäftigungseffekten, die Wirkungen auf das Steueraufkommen und die Sozialversicherungen für die Städtebauförderung und den Investitionspakt dargelegt und interpretiert. Die Fallstudien werden in einem separaten Anhang dargestellt.

### 2.1 Anlass und Ziel des Projektes

Mit dem Investitionspakt zur energetischen Sanierung von sozialer Infrastruktur in den Kommunen verfolgt der Bund gleichzeitig stadtentwicklungs-, umwelt- und konjunkturpolitische Ziele. Die öffentliche Hand gibt allein in diesem Programm Mittel von bis zu 1,5 Mrd. Euro aus, von denen der Bund 500 Mio. Euro übernimmt. Der restliche Betrag wird von den Ländern und den Kommunen beigesteuert.

Gemäß Artikel 104b, Abs. 3 Grundgesetz stellt sich die Frage der Wirksamkeit dieses Programms, insbesondere in Bezug auf den konjunkturpolitischen Erfolg einer Stabilisierung der deutschen Wirtschaft.

Auch für die Bund-Länder-Programme der Städtebauförderung ergibt sich gemäß der gleichen gesetzlichen Grundlage die Frage nach der Wirksamkeit des Einsatzes öffentlicher Mittel und dies nicht nur bezogen auf die Erfolge im Rahmen der Stadtentwicklungspolitik in den einzelnen Kommunen, sondern ebenfalls in ihrer gesamtwirtschaftlichen bzw. regionalökonomischen Bedeutung.

Zur Abschätzungen der Wirkungen, insbesondere der sogenannten „Anstoß- und Bündelungseffekte“ der Städtebauförderung existieren bereits einige Vorarbeiten (DIW 1996, 1999, 2004; RWI 1997, 2004). Unter Anstoßeffekten werden jene Wirkungen der Städtebauförderung verstanden, die sich auf die privaten Investitionen, die in Zusammenhang mit der Förderung stehen, beziehen. Die Bündelungseffekte umfassen solche öffentlichen Investitionen, die über die Städtebauförderung hinaus innerhalb (oder auch außerhalb) des Fördergebietes im Zusammenhang mit der Förderung getätigt wurden.

Die genannten Vorarbeiten bedürfen zum einen einer aktuellen Überprüfung. Zum anderen betrachten sie zwar zum Teil auch die Städtebauförderung differenziert nach einzelnen Programmen, doch hat sich die Förderlandschaft in den letzten Jahren stark verändert, was sich in einer differenzierten Untersuchung aller Programme unter dem Dach der Städtebauförderung widerspiegeln sollte.

Ziel des Forschungsprojektes ist es somit, die Anstoß- und Bündelungseffekte der Städtebauförderung zu überprüfen und erstmalig differenziert nach sechs Programmen zu ermitteln<sup>1</sup>. Hieraus sollen dann differenziert nach den Programmen die Wachstums- und Beschäftigungseffekte abgeschätzt werden. Des Weiteren sollen die Anstoß- und Bündelungseffekte und die daraus abzuleitenden Wachstums- und Beschäftigungseffekte für die Maßnahmen des Investitionspaktes geschätzt und eingeordnet werden.

Die Wirkungen der Städtebauförderung bestehen aber nicht nur in der Auslösung von Wachstums- und Beschäftigungseffekten, sondern mit dem Auftreten dieser Effekte sind wiederum Rückflüsse in die öffentlichen Kassen und zu den Sozialversicherungen verbunden. In einem weiteren Arbeitsschritt werden daher die Effekte der Städtebauförderung und des Investitionspaktes für die öffentlichen Haushalte in Form von Steuereinnahmen sowie deren Wirkungen auf die Sozialversicherungen analysiert und bewertet.

## **2.2 Methodik des Projektes**

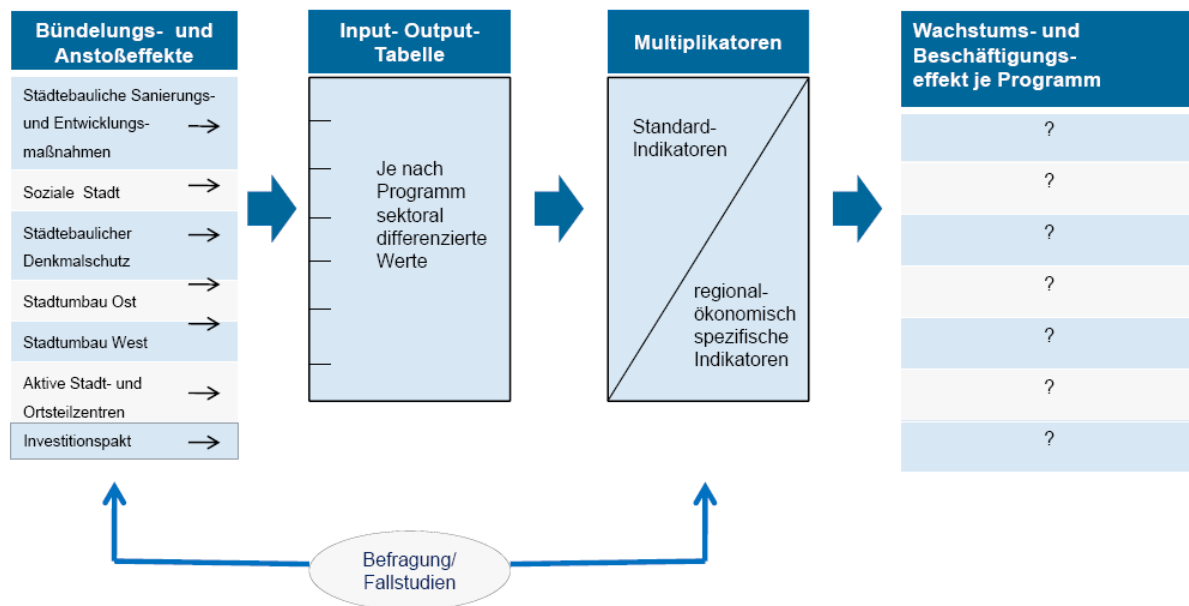
### **2.2.1 Forschungsansatz**

Der empirische Teil des Forschungsprojektes ermittelt exemplarisch mithilfe von 50 Fallstudien die Bündelungs- und Anstoßeffekte innerhalb der verschiedenen Programmteile der Städtebauförderung. Danach werden diese Anstoß- und Bündelungseffekte mithilfe der aktuellen Input-Output-Tabelle für Deutschland sowie durch die Verwendung von Multiplikatoren verrechnet und in die eigentlichen Wachstums- und Beschäftigungseffekte je Programm überführt. Nach der gleichen Vorgehensweise werden mit Hilfe weiterer 25 Fallstudien die Wachstums- und Beschäftigungseffekte des Investitionspaktes ermittelt. Nachfolgende Grafik stellt die Vorgehensweise in einer Übersicht dar:

---

<sup>1</sup> Das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ wurde erst während der Laufzeit des Forschungsprojektes eingerichtet, weshalb es in dieser Studie nicht berücksichtigt wird.

Abbildung 1: Ablauf und Vorgehensweise im Projekt



Quelle: eigene Darstellung

Die Abschätzung der Wachstums- und Beschäftigungswirkungen für die Städtebauförderung und den Investitionspakt erfolgte mit Hilfe eines EDV-Tools, welches vom DIW econ entwickelt wurde. Ergänzend wurden die Effekte der Städtebauförderung für die Sozialversicherungen und das Steueraufkommen gemessen.

## 2.2.2 EDV-Tool zur Abschätzung der Wachstums- und Beschäftigungseffekte

Das EDV-Tool ist auf Basis von Microsoft Excel, einer marktgängigen, mit Microsoft Windows kompatiblen Softwareplattform, entwickelt worden. Ausgangspunkt der Berechnung der Wachstums- und Beschäftigungswirkungen sind die von dem Investitionspakt und der Städtebauförderung ausgehenden Anstoß- und Bündelungseffekte, die durch die Fallstudien ermittelt wurden.

Diese Anstoß- und Bündelungseffekte gehen als exogener Parameterinput in das Tool ein. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass durch die Spezifikation der Parametereingabe auch alternative Rechnungen – mit und ohne Komplementärförderungen oder alternative Haushaltsansätze – angestellt werden können. In dem EDV-Tool können durch einzugebende Parameter für ein bestimmtes Investitionsvolumen im Rahmen des Investitionspaktes oder der Städtebauförderung die durch Anstoß- und Bündelungseffekte ausgelösten zusätzlichen öffentlichen und privaten Investitionen berechnet und aufaddiert werden. Diese Investitionssummen lassen sich ferner nach relevanten Komponenten (bspw. Bau- und Nicht-Bauinvestitionen) unterteilen. Auf Basis des so berechneten gesamten Investitionsvolumens wird dann die Wirkung auf den Produktionswert und die Bruttowertschöpfung sowie auf die Anzahl der Erwerbstätigen abgeschätzt. Dabei wird zwischen direkten, indirekten und induzierten Effekten unterschieden:

- Direkte Effekte umfassen die Bruttowertschöpfung und Anzahl an Erwerbstätigen, die durch die Investitionsausgaben im Rahmen der Städtebauförderung und des Investitionspaktes unmittelbar ausgelöst werden.
- Indirekte Effekte ergeben sich über den Vorleistungsbezug von in Deutschland hergestellten Gütern und Dienstleistungen, der durch die unmittelbaren Investitionsausgaben angeregt wird. Durch die Verflechtung der Wirtschaftszweige ergeben sich damit Effekte auf die Bruttowertschöpfung und Beschäftigung in allen Produktionsbereichen.

- Induzierte Effekte entstehen durch die Verausgabung der von den direkten und indirekten Effekten herrührenden zusätzlichen Einkommen in Deutschland, die wiederum neue Bruttowertschöpfung und Beschäftigung anregt.

### **2.2.3 Methodik zur Abschätzung der Effekte auf das Steueraufkommen und die Sozialversicherungen**

Die Städtebauförderung und der Investitionspakt wirken nicht nur auf die Wertschöpfung und die Beschäftigung, sondern auch auf das Aufkommen an Steuern und Sozialabgaben. Im EDV-Tool wird das Aufkommen der Lohnsteuer, der Körperschaftsteuer und der Mehrwertsteuer sowie der Sozialversicherungsbeiträge abgeschätzt.

Für die Abschätzung des Aufkommens an Sozialversicherungsbeiträgen wird zunächst für alle Wirtschaftszweige das durchschnittliche Sozialversicherungsbeitragsaufkommen pro Erwerbstätigem berechnet. Dieses wird anschließend mit dem durch die städtebaulichen Maßnahmen angeregten Beschäftigungseffekt in den jeweiligen Wirtschaftszweigen multipliziert. Die Abschätzung des Lohnsteueraufkommens erfolgt ähnlich dem Verfahren bei den Sozialabgaben: Für jeden Wirtschaftszweig wird das durchschnittliche Lohnsteueraufkommen pro Erwerbstätigem berechnet und mit der Anzahl der von der jeweiligen städtebaulichen Maßnahme angestoßenen Beschäftigungsverhältnisse multipliziert. Für die Berechnung des Körperschaftsteueraufkommens wird auf eine tief gegliederte Verteilung des Steueraufkommens nach einzelnen Wirtschaftszweigen zurückgegriffen, die vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt wird (Statistisches Bundesamt 2009). Dabei wird in der jeweiligen Branche das durchschnittliche Verhältnis zwischen Körperschaftsteueraufkommen und Bruttowertschöpfung verwendet, um die Höhe des Körperschaftsteueraufkommens abzuschätzen.

Analog zur Berechnung des Aufkommens der anderen Steuern wird die Höhe des Mehrwertsteueraufkommens über das durchschnittliche Mehrwertsteueraufkommen pro Euro angeregter Wertschöpfung ermittelt.

### 3 Vorbereitung und Durchführung der Empirie

#### 3.1 Auswahl der Fallstudien zur Städtebauförderung

Als empirischer Baustein des Projektes werden 50 Maßnahmen der Städtebauförderung sowie 25 Maßnahmen des Investitionspaktes hinsichtlich ihrer Anstoß- und Bündelungseffekten untersucht.

Die Auswahl der untersuchten Maßnahmen der Städtebauförderung erfolgte nach folgenden Kriterien:

- Der Anteil der Maßnahmen in den einzelnen Programmen der Städtebauförderung an der Gesamtzahl aller laufenden Städtebauförderungsmaßnahmen wurde als Orientierung für die Verteilung der Fallstudiengebiete auf die einzelnen Programme genutzt.
- Es wird als sinnvoll erachtet, dass eine Untergrenze von mindestens sechs Maßnahmen pro Programm notwendig ist, um einigermaßen tragfähige Aussagen machen zu können.
- Überdies erschien es nach Rücksprache mit dem Auftraggeber ratsam, das Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, dem die mit Abstand größte Zahl der Maßnahmen zuzurechnen ist, aufgrund seines geplanten Auslaufens nur unterproportional bei den Fallstudien zu berücksichtigen. In der Auswahl befinden sich ausschließlich Sanierungsmaßnahmen da die Entwicklungsmaßnahmen anteilmäßig in der Städtebauförderung eine nachgeordnete Rolle spielen.

Tabelle 1: Verteilung der Fallstudien auf die Programme

Programm	Städtebaul. Sanierungs- u. Entwicklungsmaßnahmen	Stadtumbau West	Stadtumbau Ost	Städtebaul. Denkmalschutz	Soziale Stadt	Aktive Stadt- und Ortsteilzentren	Gesamt
Anteil an Gesamtzahl der lauf. Maßnahmen (%)	41	8,6	17,5	8,6	16,7	7,1	100
Anzahl der Fallbeispielgebiete	12	7	9	7	9	6	50

Quelle: eigene Darstellung

- Die Anzahl der Fallbeispiele aus den einzelnen Bundesländern entspricht in etwa dem Anteil der Bevölkerung des jeweiligen Bundeslandes an der Gesamtbevölkerung. Zudem ist jedes Bundesland mindestens mit einer Maßnahme vertreten. Aufgrund der größeren Anzahl an Maßnahmen im Programm Stadtumbau Ost im Vergleich zum Programm Stadtumbau West und der Tatsache, dass das Programm Städtebaulicher Denkmalschutz lange Zeit nur in den östlichen Bundesländern geführt wurde, wurden die östlichen Bundesländer (zwangsläufig) überproportional bei der Verteilung der Fallstudiengebiete berücksichtigt.
- Um die Wirkungen der einzelnen Programme der Städtebauförderung isoliert erfassen zu können, war es notwendig, ausschließlich Programmgebiete zu analysieren, in denen nur ein Programm der Städtebauförderung zur Anwendung gekommen ist. Insbesondere in den östlichen Bundesländern, in denen die räumliche und zeitliche Überlagerung von z.B. Städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und Maßnahmen des Städtebaulichen Denkmalschutzes gängige und durch die Verwaltungsvereinbarungen gewünschte Praxis darstellt, war es sehr aufwändig, diese isolierten Gebiete zu identifizieren.
- Bei der Auswahl der Maßnahmen wurde darauf geachtet, dass es sich möglichst um typische Beispiele für das jeweilige Programm und nicht um „Ausreißer“ im inhaltlichen Sinne handelt.

Gleichzeitig zeigen die Fallbeispiele eine gewisse Vielfalt, die in der konkreten Ausgestaltung in den Fördergebieten vor Ort begründet ist.

- Außerdem wurde versucht, Fallstudiengebiete aus großen, mittelgroßen und kleinen Städten bzw. Gemeinden in einem ausgewogenen Verhältnis zu berücksichtigen.
- Es wurden – soweit es die Programmlaufzeiten zuließen – solche Maßnahmen aufgenommen, die bereits weitgehend abgeschlossen sind bzw. bereits eine hinreichend lange Laufzeit aufweisen. Unter abgeschlossenen Maßnahmen werden auch solche Maßnahmen gefasst, die bauseitig den Großteil der Einzelmaßnahmen abgeschlossen haben, d.h. ein Abschluss der Maßnahme im baurechtlichen Sinne (§§162 – 164 BauGB) muss nicht unbedingt vorliegen. Baurechtlich abgeschlossen sind 13 untersuchte Maßnahmen, 20 der untersuchten Maßnahmen sind bauseitig weitgehend abgeschlossen. Die verbleibenden Maßnahmen befinden sich in der Umsetzung. Bei diesen Maßnahmen wurden die bisherigen Investitionen erfasst. Bei einigen dieser Maßnahmen konnten zudem Schätzungen zu den noch zu erwartenden Investitionen mit aufgenommen werden.
- Die Auswahl erfolgte in enger Absprache mit den jeweils zuständigen Transferstellen und z.T. mit den Landesministerien, die mit der Umsetzung der Städtebauförderung betraut sind.
- Vorarbeiten zur Ermittlung der Anstoß- und Bündelungseffekte aus anderen Untersuchungen wurden dabei mit einbezogen. Die Auswahl der zu untersuchenden Beispiele orientierte sich daher auch
  - für das Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen an der Fallstudien-Auswahl des Projektes „Langzeitwirkung und Effektivierung der Städtebauförderung“,
  - für das Programm Stadtumbau-Ost- an der Fallstudien-Auswahl des Gutachtens „Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost“ sowie
  - für das Programm Soziale Stadt an den veröffentlichten Beispielen auf der Homepage der Transferstelle.

Wie bereits oben dargestellt, ist in den östlichen Ländern häufig eine Überlagerung von Gebieten des Städtebaulichen Denkmalschutzes mit Sanierungsmaßnahmen gegeben. Deshalb wurden hier die Fallbeispiele vorrangig im Freistaat Sachsen gewählt, da dort vereinzelt keine derartigen Überlagerungen auftreten. Zwar ist dadurch die beabsichtigte gleichmäßige Verteilung auf die Bundesländer nicht vollständig erfüllt, doch hatte das Kriterium der „Überlagerungsfreiheit“ von Programmen Vorrang, um die Bündelungs- und Anstoßeffekte nach Programmen isoliert erfassen zu können.



Auf Grundlage dieser Kriterien wurden folgende Fallbeispiele ausgewählt:

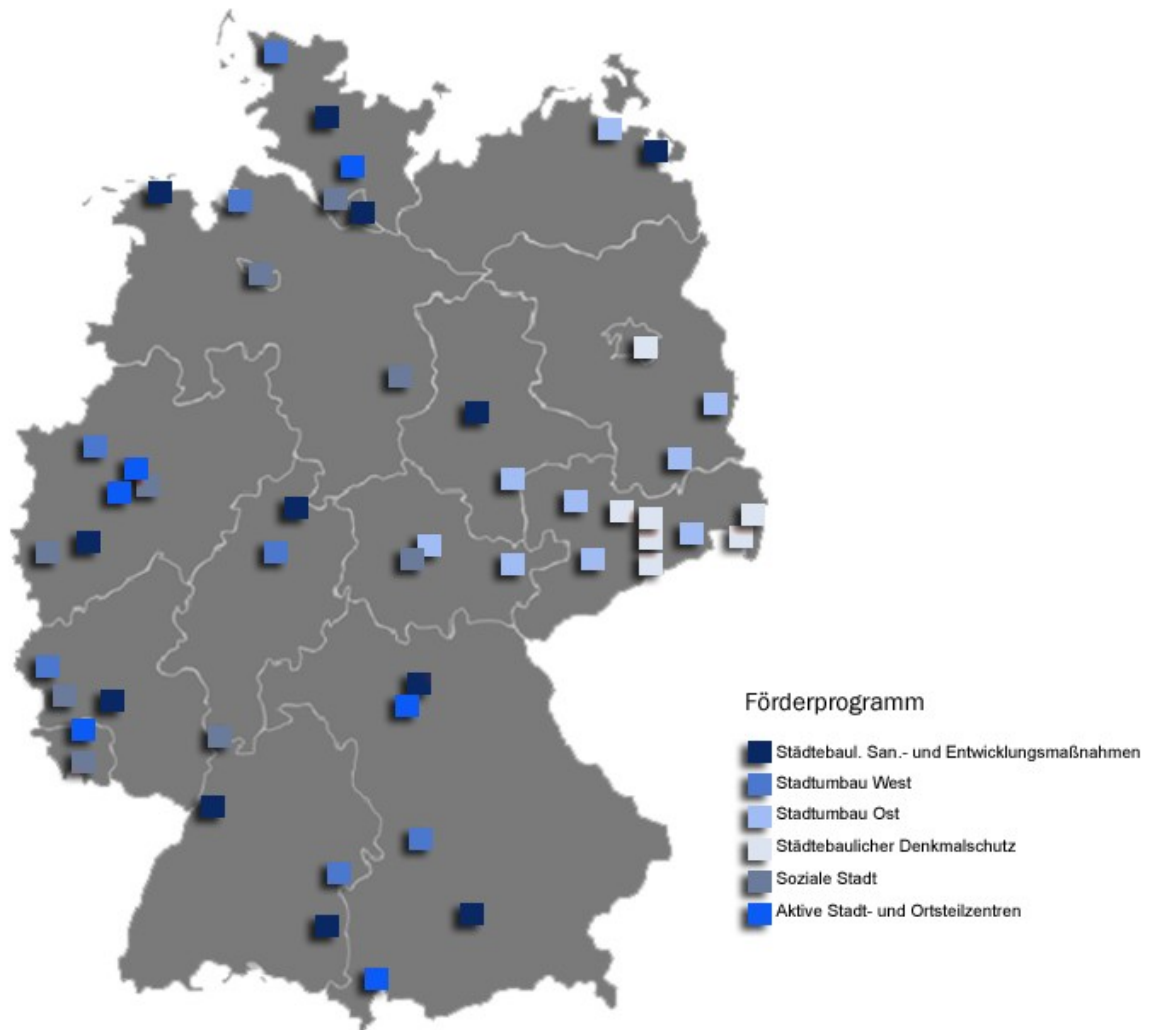
Tabelle 2: Auswahl der Fallstudien zur Städtebauförderung

Bundesland	Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme	Stadtumbau West	Stadtumbau Ost	Städtebaulicher Denkmalschutz	Soziale Stadt	Aktive Stadt- und Ortsteilzentren
BW	<b>Biberach</b> (Altstadt), <b>Karlsruhe</b> (Südstadt)	<b>Ulm</b> (Magirus II)			<b>Mannheim</b> (Jungbusch)	
BY	<b>München</b> (Haidhausen) <b>Bamberg</b> (Mußstr./Krankenhs.)	<b>Asbach-Bäumenheim</b> (Neue Mitte)				<b>Kempten</b> (Mühlbachquartier) <b>Bamberg</b> (Sand)
BE				<b>Berlin</b> (Friedrichshagen)		
BB			<b>Senftenberg</b> (SüdWest) <b>Guben</b> (Wohnkomplex IV)			
HB		<b>Bremerhaven</b> (Grünhöfe)			<b>Bremen</b> (Blockdiek)	
HH	<b>Ottensen</b> (Spritzenplatz)				<b>Altona</b> (Lurup)	
HE	<b>Kassel</b> (Hasenhecke)	<b>Schwalm-Eder-West</b> (Stadt Borken)				
MV	<b>Bansin</b> (Ortskern)		<b>Greifswald</b> (Ostseeviertel)			
NI	<b>Esens</b> (Altstadt)				<b>Braunschweig</b> (westl. Ringgebiet)	
NW	<b>Köln</b> (Severinsviertel)	<b>Dorsten</b> (Wulfen Barkenberg)			<b>Dortmund</b> (Clarenberg) <b>Eschweiler</b> (Eschweiler-Ost)	<b>Dortmund</b> (Kampstraße) <b>Witten</b> (Innenstadt)
RP	<b>Idar-Oberstein</b> (Oberstein 1a)	<b>Bitburg</b> (Ecke Römermauer)			<b>Trier</b> (Beutelweg)	
SL					<b>Saarbrücken</b> (Brebach)	<b>Wadern</b> (Innenstadt)
SN			<b>Chemnitz</b> (Gablenzsiedlung) <b>Wurzen</b> (Stadtteil 2) <b>Neustadt</b> (Gorki-Engels-Heine)	<b>Dippoldiswalde</b> <b>Eibau</b> <b>Dresden</b> (Innere Neustadt) <b>Geising</b> <b>Herrnhut</b> <b>Lommatzsch</b>		
ST	<b>Schönebeck</b> (Bad Salzelmen)		<b>Halle</b> (Südstadt)			
SH	<b>Nortorf</b> (Innenstadt)	<b>Flensburg</b> (Fruehlund Süd)				<b>Norderstedt</b> (Schmuggelstieg)
TH			<b>Gera</b> (Lusan) <b>Erfurt</b> (Moskauer Platz)		<b>Erfurt</b> (Magdeburger Allee)	

Quelle: eigene Darstellung

Die nachfolgende Karte zeigt die Verteilung der Fallstudien der Städtebauförderung auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland:

Abbildung 2: Karte der Fallstudien zur Städtebauförderung



Quelle: eigene Darstellung

### 3.2 Auswahl der Fallstudien zum Investitionspakt

Die Auswahl der Fallstudien zum Investitionspakt orientierte sich zum einen an der proportionalen Verteilung über die Bundesländer entsprechend deren Einwohnerzahl. Zum anderen sollten verschiedene Formen der geförderten sozialen Infrastruktur berücksichtigt werden. Desweiteren sollten die Maßnahmen abgeschlossen sein bzw. wurde eine möglichst weite Umsetzung bei der Auswahl angestrebt.

Für die Auswahl wurde auch die Evaluation zu den energieeinsparenden Effekten der Transferstelle (B.&S.U. mbH und IfS) zurückgegriffen. Folgende Fallstudien zum Investitionspakt wurden untersucht:

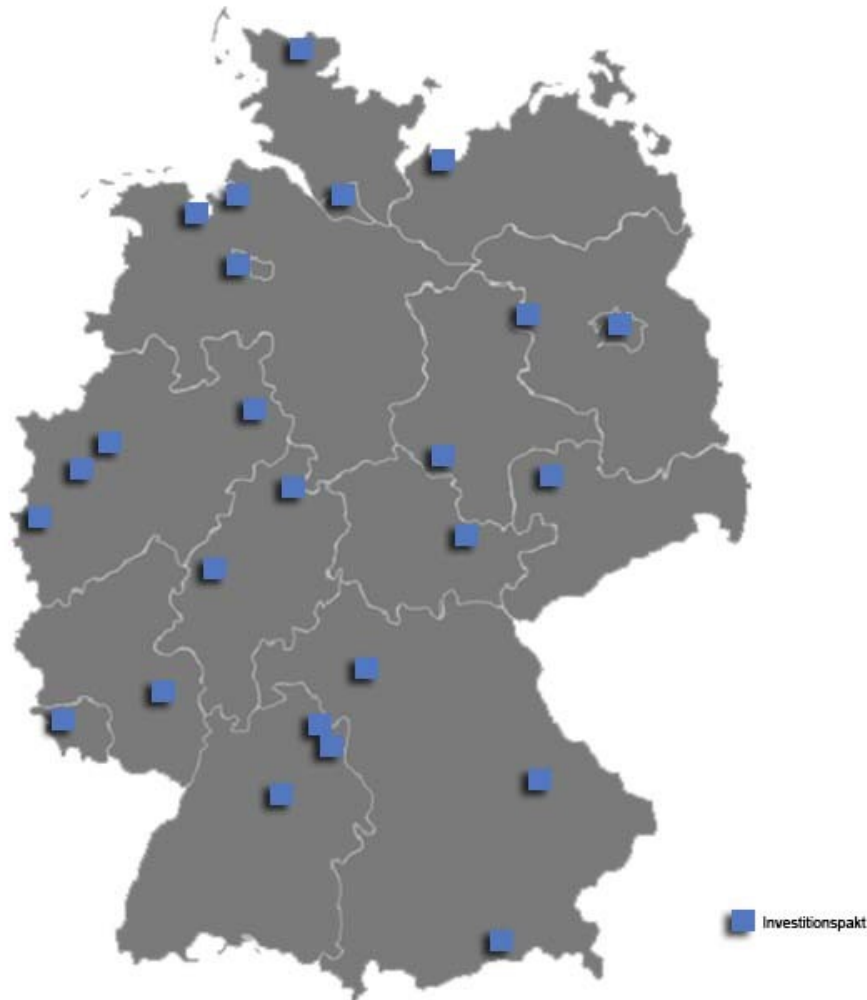
Tabelle 3: Auswahl der Fallstudien zum Investitionspakt

BL	Maßnahme	Kommune	Gebäudetyp
BW	Stadtbibliothek	Weikersheim	Sonstiges
BW	Markthalle	Blaufelden	Sonstiges
BW	Stadthalle Schillerhöhe	Marbach am Neckar	Sonstiges
BY	Grundschule Sommerach	Verwaltungsgemeinde Volkach	Schule
BY	Turnhalle der Grundschule Pettenreuth	Bernhardswald	Turnhalle
BY	Justus- von-Liebig-Schule	Markt Bruckmühl	Schule
BE	Kindertagesstätte Sonnenhügel	Berlin	Kindertagesstätte
BB	Kindertagesstätte Premnitz	Premnitz	Kindertagesstätte
HB	Fritz-Reuter-Schule	Bremerhaven	Schule
HH	Kindertagesstätte Edelbüttelstraße	Hamburg	Kindertagesstätte
HE	Jugendburg Sensenstein Haus 5, Nieste	Landkreis Kassel	Sonstiges
HE	Tagungs- und Versammlungsgebäude Marburg	Landkreis Marburg-Biedenkopf	Sonstiges
MV	Kindergarten Flax und Krümel	Neukloster	Kindertagesstätte
NI	Jugend- und Altenzentrum	Bockhorn	Sonstiges
NI	Schulturnhalle Stickgras	Delmenhorst	Turnhalle
NW	Gymnasium Baesweiler	Baesweiler	Schule
NW	Gustav-Stresemann-Realschule	Duisburg	Schule
NW	Alexander-Zeiss-Grundschule	Schieder-Schwalenberg	Schule
NW	Förderschule Turfstraße 17	Gelsenkirchen	Schule
RP	Nordpfalzgymnasium	Kirchheimbolanden	Schule
SL	Haus der Jugend	Merzig	Sonstiges
SN	Friedrich-Tschanter-Mittelschule	Eilenburg	Schule
ST	Servicehaus Helbra	Helbra	Sonstiges
SH	Waldschule	Flensburg	Schule
TH	Kindertagesstätte Gelmeroda	Weimar	Kindertagesstätte

Quelle: eigene Darstellung

Die räumliche Verteilung der Fallstudien gibt die folgende Karte wieder:

Abbildung 3: Lage der Fallstudien zum Investitionspakt



Quelle: eigene Darstellung

### 3.3 Methodik zur Erhebung der Bündelungs- und Anstoßeffekte

Die Ermittlung entspricht weitestgehend der Methodik früherer Studien des DIW zur Ermittlung der Anstoßeffekte. So hat das DIW bereits in seinem Gutachten aus dem Jahr 1996 die Terminologie der Bündelungs- und Anstoßeffekte eingeführt und in einem späteren Gutachten (2004) erneut darauf hingewiesen, dass nicht nur davon ausgegangen wird, „dass die Ausweisung eines Sanierungsgebiets zu einer räumlichen Bündelung öffentlicher Investitionen führt“ (Bündelungseffekt), sondern auch, dass „mit den Koeffizienten zu den Anstoßwirkungen auf private Investitionen und das Bauvolumen (...) die Vorstellung einer kausalen Beziehung verbunden (ist), wenn auch unter methodischen Einschränkungen“ (DIW 2004). Die wesentlichen Argumente hierfür sind die Überwindung von Gefangenendilemmata in (problematischen) Quartieren sowie das Anheben der Investitionen über eine vorhandene „Rentabilitätsschwelle“ mithilfe der Förderung.

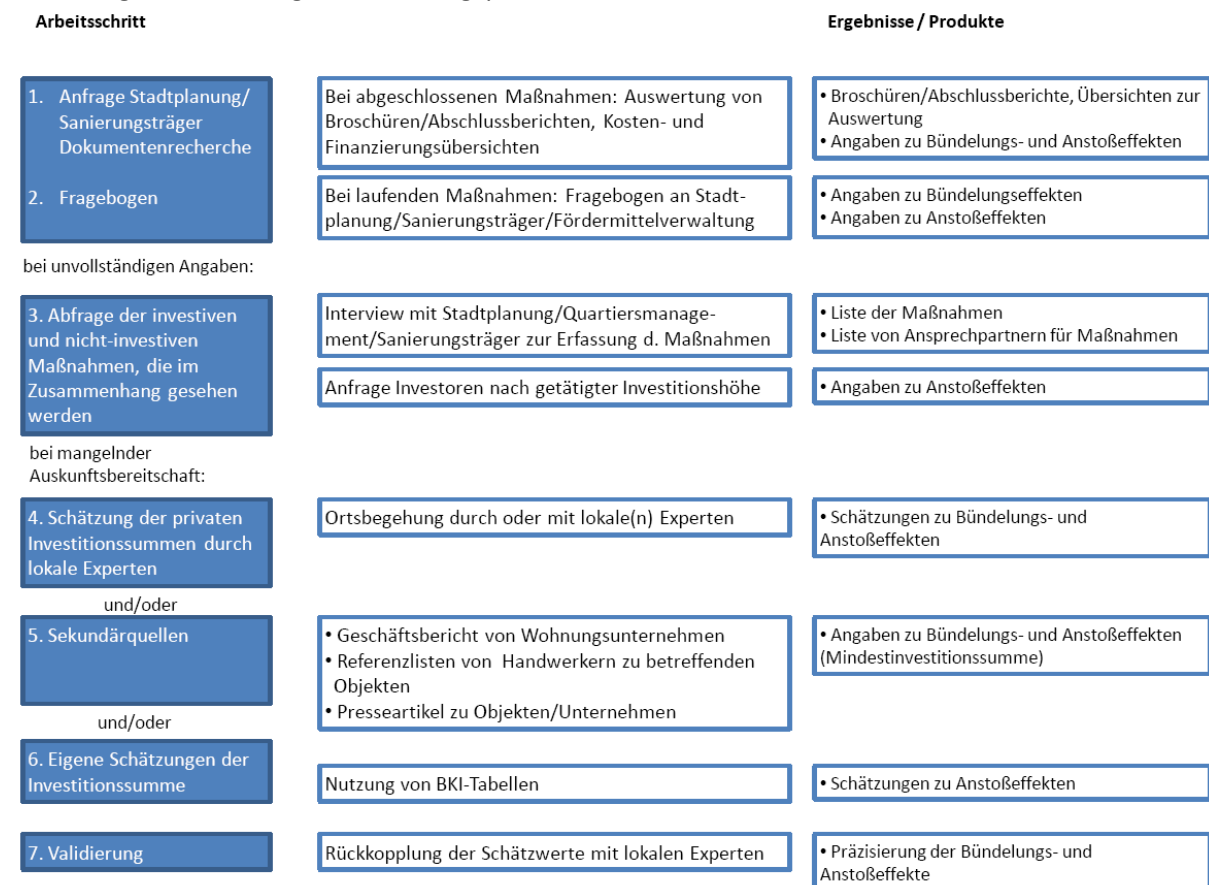
Die Erfassung der Bündelungs- und Anstoßeffekte der Städtebauförderung beruht auf einer mehrstufigen Methodik, die nachfolgend detailliert erläutert wird. Weiterhin werden der Prozess der Datenerhebung, die zeitliche und räumliche Abgrenzung der Effekte sowie einige grundsätzliche Aussagen zur Validität der erhobenen Daten dargestellt. Im Laufe des Rechercheprozesses haben sich bezogen

auf die sechs untersuchten Programme weitere Einzelaspekte ergeben, die Konsequenzen für die Ermittlung der Anstoß- und Bündelungseffekte haben. Diese Einzelaspekte werden in einem separaten Kapitel vorgestellt.

### 3.3.1 Datenerhebung

Die Erhebung der Daten zu den Bündelungs- und Anstoßeffekten erfolgte entsprechend dem nachstehenden Schaubild. Abhängig von den Fallstudien wurden bis zu sieben Arbeitsschritte ausgeführt, um zu aussagekräftigen und hinreichend belastbaren Daten zu gelangen.

Abbildung 4: Darstellung des Erhebungsprozesses



Quelle: eigene Darstellung

Zunächst wurden in den Programmgebieten die zuständigen kommunalen Ansprechpartner und/oder Sanierungsträger zu schriftlichen Unterlagen (Abschlussberichte, Kosten- und Finanzierungsübersichten etc.) angefragt. Diese Unterlagen wurden angefordert und hinsichtlich der Anstoß- und Bündelungseffekte ausgewertet. Lagen diese schriftlichen Unterlagen nicht vor oder waren nicht aussagekräftig, wurde ein Fragebogen (siehe Anhang) an die Verantwortlichen vor Ort versendet. Mithilfe dieses Fragebogens wurden sowohl allgemeine Informationen zur geförderten Gesamtmaßnahme als auch zu den Anstoß- und Bündelungseffekten abgefragt.

Insbesondere bei den Anstoßeffekten konnten bei einigen Beispielen keine ausreichenden Angaben gemacht werden, so dass Schätzungen von lokalen Experten (z.B. kommunale Verwaltung, private Investoren, Sanierungsträger) auf der Basis von konkreten Investitionsprojekten gemacht wurden. Im Falle fehlender Schätzer vor Ort, wurden – ebenfalls auf der Basis von konkreten Investitionsprojekten

ten – eigene Schätzungen anhand von BKI-Baukostentabellen<sup>2</sup> angestellt. Diese Angaben wurden durch Sekundärquellen zu relevanten Investitionen (z.B. Geschäftsberichte von Wohnungsunternehmen) ergänzt. Insbesondere die Schätzungen zu den Anstoßeffekten wurden dann z.T. mit lokalen Experten rückgekoppelt und dadurch validiert.

### 3.3.2 Zeitliche und räumliche Abgrenzung der Effekte

Die wesentlichen methodischen Herausforderungen der empirischen Fallstudienanalyse lagen in der konkreten Ermittlung der Anstoßeffekte, die durch die verschiedenen Programme der Städtebauförderung und durch den Investitionspakt auf privater Seite evoziert wurden.

Aus pragmatischen Gründen wurden diejenigen Investitionen abgefragt, die innerhalb der jeweiligen Gebietskulisse liegen bzw. ca. einen Baublock (ca. 500 Meter) um das Gebiet herum getätigt wurden und die innerhalb der Programmlaufzeit zzgl. zweier weiterer Jahre anfielen. Bei den Wirkungen außerhalb von Maßnahmenbereichen bzw. Gebietskulissen wurde jedoch immer auch nach einem funktionalen Zusammenhang mit der Fördermaßnahme insgesamt gefragt.

Um Mitnahmeeffekte bei der Förderungswirkung nicht mit zu erfassen, wurden die zu befragenden Experten vor Ort explizit nach ihrer Einschätzung von Investitionsvorhaben im Zusammenhang mit der Städtebauförderung ohne Mitnahmeeffekte befragt, hierbei ist jedoch nicht gänzlich auszuschließen, dass die Akteure/Experten vor Ort diese Einschätzungen aufgrund ihrer subjektiven Wahrnehmung nicht differenzieren konnten.

Falls keine dezidierten Angaben zu den angestoßenen Investitionen durch die befragten Experten gemacht wurden, stützt sich die Erhebung auf zugängliche (amtliche) Daten (Baugenehmigungen, § 144-Genehmigungen, Förderanträge etc.) bzw. Statistiken zum Maßnahmenenerfolg, um hieraus die Investitionssummen plausibel ableiten zu können. Da in diesen Statistiken i.d.R. keine qualifizierten Aussagen zur Kausalität und somit zu Mitnahmeeffekten enthalten sind, können in derartigen Fällen nur die in dieser Form ermittelten Werte übernommen werden. Die Ansetzung eines pauschalen Abschlages zur Erfassung der Mitnahmeeffekte entspricht keiner seriösen methodischen Herangehensweise, da es keine allgemeingültigen empirischen Erkenntnisse über verallgemeinerbare Größenordnungen von Mitnahmeeffekten im Rahmen unterschiedlicher Städtebauförderungsprogramme gibt.

„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: 4).

Diese Wirkungsweise der Förderung lässt sich so oder ähnlich auch auf die anderen fünf Teilprogramme der Städtebauförderung übertragen. Insbesondere die Abwendung der Unrentierlichkeit von Maßnahmen lässt sich regelmäßig in Gebieten des Städtebaulichen Denkmalschutzes, der Sozialen Stadt und auch des Stadtumbaus nachweisen.

---

<sup>2</sup> Das Baukosteninformationszentrum Deutscher Architektenkammern (BKI) führt eine Datenbank die ca. 1.600 Projekte zu Neubauten, Altbauten, energiesparendem Bauen und Freianlagen umfasst. Diese bilden die Grundlage für das Fachinformationsprogramm (BKI-Tabellen), welches zur Ermittlung von Baukosten herangezogen werden kann.

### **3.3.3 Validität der Daten zu den Bündelungs- und Anstoßeffekten**

In die Untersuchung der Bündelungs- und Anstoßeffekte wurden bundesweit 50 Fallstudien einbezogen. Aufgrund der hohen Grundgesamtheit aller Maßnahmen der Städtebauförderung, die im Laufe der vergangenen Jahrzehnte durchgeführt wurden, kann wegen der vergleichsweise kleinen Stichprobe nicht von einer repräsentativen Studie im strengen empirischen Sinne gesprochen werden. Dies ist umso bedeutsamer, da für die Bemessung der Bündelungs- und Anstoßeffekte für die einzelnen Programme noch geringere Fallzahlen vorliegen. Die hier gezeigten Ergebnisse sind dadurch in ihrer Aussagekraft beschränkt und daher mit Vorsicht zu interpretieren. Vor dem Hintergrund der limitierten zeitlichen und finanziellen Ressourcen des Forschungsprojektes stellt diese Herangehensweise allerdings die bestmögliche Methode dar, um hinreichend belastbare Angaben zu den Bündelungs- und Anstoßeffekten zu erlangen.

Zudem ist die Belastbarkeit der Daten zu den Bündelungs- und Anstoßeffekten der Städtebauförderung differenziert einzuschätzen. Grundsätzlich sind die Angaben zu den Bündelungseffekten sehr belastbar. Bündelungseffekte beruhen auf dem Einsatz öffentlicher Mittel, deren Verwendung i.d.R. nachgewiesen werden muss und daher transparent ist. Dem gegenüber sind die Anstoßeffekte weniger transparent, da hier kein Nachweis geführt werden muss, es sei denn, die privaten Investitionen sind in Kombination mit ausgereichten öffentlichen Mitteln getätigt worden (z.B. bei Fassadenprogrammen oder Modernisierungs- und Instandsetzungsvereinbarungen).

Beruhend die Angaben zu den Bündelungs- und Anstoßeffekten auf Abschlussberichten von Sanierungsträgern und/oder Kommunen zu den Maßnahmen, ist grundsätzlich von einer hohen Belastbarkeit der Daten auszugehen, da diese Angaben aus der unmittelbaren Kenntnis der Investitionen vor Ort stammen. Gleiches gilt für Angaben, die direkt aus den Interviews mit und schriftlichen Quellen von Investoren oder Experten vor Ort stammen, also z.B. von den Kommunen, Wohnungsbauunternehmen, privaten Einzeleigentümern oder Unternehmen.

Die Belastbarkeit der Daten nimmt ab, wenn Dritte Investitionen schätzen, wie dies z.B. bei den Anstoßeffekten außerhalb der förmlich festgelegten Programmgebiete der Fall ist. Dies führt auch dazu, dass z.T. gar keine quantitativen Angaben gemacht wurden, obwohl Anstoßeffekte außerhalb der Programmgebiete durchaus wahrscheinlich sind (z.B. Köln Severinsviertel). Ebenso ist zu bedenken, dass bei bereits länger abgeschlossenen Maßnahmen die ehemals damit betrauten Mitarbeiter nicht immer anzutreffen sind und die Qualität der Auskünfte heutiger Gesprächspartner individuell, je nach Kenntnisstand, differiert.

Etwas weniger belastbar sind die Angaben zu den Anstoßeffekten auch dann, wenn sie auf eigenen Schätzungen auf der Basis von BKI-Tabellen beruhen. Eine weitere Unsicherheit ist zudem die Schätzung von Investitionen, die noch nicht abgeschlossen sind bzw. erst für die Zukunft erwartet werden. Dieser Aspekt taucht vor allem bei den Maßnahmen in den Programmen Aktive Stadt- und Ortsteilzentren und Stadtumbau West auf. Alle Schätzwerte sind daher als Näherungswerte zu verstehen und liefern – wie der Name schon sagt – eine Annäherung an die tatsächlich getätigten Investitionen.

Das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren wird aufgrund seiner kurzen Laufzeit nicht in die Berechnung der Effekte für die Städtebauförderung aufgenommen, da noch keine belastbaren Ergebnisse zu den Bündelungs- und Anstoßeffekten erhoben werden können. Diese werden bei der Ergebnisdarstellung allerdings nachrichtlich aufgeführt.

Die im Rahmen dieser Studie ermittelten Anstoß- und Bündelungseffekte sind demzufolge nicht vollständig und von abschließender Genauigkeit. Dennoch liefern sie eine weitestgehende Annäherung an die Wirklichkeit, was sich auch dadurch bestätigt, dass die Ergebnisse dieser Studie, die Ergebnisse vorangegangener Arbeiten (vgl. DIW 1996, 2004) weitestgehend bestätigen. Vor allem lässt sich aus methodischer Perspektive behaupten, dass für den gewählten Ressourcenrahmen des Projektes eine hohe Ergebnisqualität erreicht werden konnte.

### 3.3.4 Einzelaspekte der Datenerhebung

Nachfolgend werden einige Erläuterungen zum Umgang mit den erfassten Investitionen der Fallstudien gegeben. Diese betreffen insbesondere die Zuordnung dieser Investitionen als Bündelungs- oder Anstoßeffekt:

- Im Zusammenhang mit den Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen wurden in einigen Fallstudien Ausgleichsbeträge und Zinseinnahmen als kommunale Einnahmen erfasst. Da diese Einnahmen wieder in die jeweiligen Sanierungsmaßnahmen geflossen sind, wurden sie als Bündelungseffekt gewertet, der durch die Kommune erzeugt wurde.
- Gleiches gilt für Grundstückserlöse, die im Zusammenhang mit Sanierungsmaßnahmen erwirtschaftet wurden. Auch diese sind zurück in die Sanierungsmaßnahmen geflossen und werden als Bündelungseffekt gewertet.
- Maßnahmen des Investitionspaktes, die in den Fallstudiengebieten erfasst wurden, sind in vollem Umfang als Bündelungseffekt in die Bewertung eingegangen.
- Für die Erfassung der Bündelungseffekte wurde bei den Stadtstaaten eine weitere Festlegung getroffen: Da der kommunale Anteil und Landesanteil der Städtebauförderung zusammengefasst wird und nicht getrennt erhoben werden kann, entfällt der Bündelungseffekt, der durch die Mobilisierung des kommunalen Eigenanteils entsteht.
- Die Finanzierung des öffentlichen und privaten Wohnungsbaus sowie dessen Modernisierung beruht i.d.R. auf einer Darlehens- bzw. Kreditfinanzierung. Darlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau, die in diesem Zusammenhang an private Eigentümer ausgereicht wurden, werden als Anstoßeffekt gewertet. Die Mittel der Wohnungsbauförderung werden ebenfalls als privater Anstoßeffekt gewertet, wenn es sich um Darlehen handelt. Als Bündelungseffekt werden die Mittel der Wohnungsbauförderung gewertet, wenn es sich um verlorene Zuschüsse handelt, diese also nicht zurückgezahlt werden müssen und mit entsprechenden Auflagen (z.B. Belegungsbindung) verbunden sind.
- Die Investitionen kommunaler Tochterunternehmen (z.B. Stadtwerke, kommunale Wohnungsunternehmen) werden als Anstoßeffekt gewertet, da diese i.d.R. als GmbH geführt werden und der Rechtsform nach privatwirtschaftlich organisiert sind.
- Eigenleistungen von Einzeleigentümern („Muskelhypothek“) werden nicht als Anstoßeffekt gewertet, da kein volkswirtschaftlicher Effekt im Sinne von Bruttowertschöpfung oder Arbeitsplätzen entsteht.

In der Stichprobe von 50 Fallstudien sind insbesondere in den jüngeren Programmteilen der Städtebauförderung (Stadtumbau West, Aktive Stadt- und Ortsteilzentren) Beispiele enthalten, die gerade erst begonnen wurden bzw. noch nicht abgeschlossen sind. Hinsichtlich der zu erwartenden zukünftigen Investitionen wurde die Festlegung getroffen, dass alle öffentlichen und privaten Investitionen aufgenommen wurden, die finanziell unterlegt sind, d.h. die Investition muss sehr wahrscheinlich sein. Bei öffentlichen Investitionen sollten z.B. Zuwendungsbescheide vorliegen, bei privaten Investitionen musste durch die Interviews oder andere Recherchen glaubhaft nachgewiesen werden, dass die Investitionen zukünftig erfolgen werden.



### 3.4 Methodik der Berechnung der Anstoß- und Bündelungseffekte

Die Berechnung der Bündelungs- und Anstoßeffekte der Städtebauförderung erfolgte auf der Grundlage der ermittelten Daten aus den 50 Fallstudien; analog erfolgte für den Investitionspakt zur energetischen Sanierung sozialer Infrastruktur die Berechnung auf der Grundlage von 25 Fallstudien. Zur Nachvollziehbarkeit der Berechnung werden nun die einzelnen Schritte und damit verbundenen Überlegungen vorgestellt.

In einem ersten Schritt wurden die Bündelungs- und Anstoßeffekte für die einzelnen Teilprogramme ermittelt, indem die Summen der in den untersuchten Maßnahmen eines Teilprogramms verausgabten Städtebauförderungsmittel sowie der öffentlichen und privaten Investitionen gemäß der unten dargestellten Berechnungsmethoden in Bezug zueinander gesetzt wurden. Die auf diesem Wege ermittelten Durchschnittswerte in Form von gewichteten Multiplikatoren wurden in einem weiteren Schritt auch für die Städtebauförderung insgesamt, also als Durchschnittswert für alle untersuchten Fallbeispiele (ohne die Fallbeispiele Aktive Stadt- und Ortsteilzentren) berechnet. Diese Berechnungsmethode entspricht der Vorgehensweise des DIW in den vorangegangenen Untersuchungen.

Für die aktuellen Ergebnisse wurden die gewichteten Mittelwerte der einzelnen Programme als auch der Städtebauförderung insgesamt berechnet: Die Summen der verausgabten Fördermittel, der weiteren öffentlichen Investitionen sowie der privaten Investitionen wurden über alle betreffenden Maßnahmen gebildet. Daraus wurden die vier Quotienten (Bündelungseffekt, Anstoßeffekt usw.) berechnet. Der Vorteil einer gewichteten Berechnung nach den Investitionssummen liegt in der Vergleichbarkeit der Ergebnisse mit früheren Studien.

Alternativ könnte eine Berechnung von ungewichteten Mittelwerten für die Teilprogramme vorgenommen werden, indem ausgehend von Einzelquotienten für jede Maßnahme anschließend das arithmetische Mittel aus diesen gebildet würde. Hierbei fallen die Effekte einer Maßnahme unabhängig von ihrer finanziellen Größenordnung ins Gewicht: Effekte solcher Maßnahmen, die wenige Fördermittel erhalten, würden dann bei der Ermittlung eines Mittelwertes stärker berücksichtigt und nicht wie bei der Verwendung eines gewichteten Verfahrens durch große Maßnahmen in ihrer Bedeutung geschmälert werden. Nach Abwägung der Vor- und Nachteile der beiden Vorgehensweisen viel die Entscheidung zugunsten der gewichteten Quotienten, um eine Vergleichbarkeit der Untersuchungsergebnisse mit denen vorangegangener Arbeiten zu gewährleisten.

Bei der Berechnung wird von den Städtebaufördermitteln von Bund und Land als „Ursache“ ausgegangen. Der kommunale Mitleistungsanteil bei der Städtebauförderung wird zu den weiteren, gebündelten öffentlichen Investitionen gerechnet. In Anlehnung an die Studien des DIW (1996, 2004) werden vier Quotienten gebildet. Dafür werden bei den ersten drei Quotienten die Städtebaufördermittel von Bund und Ländern in den Nenner gesetzt, um sie zu verschiedenen Werten in Relation zu setzen, wie im Folgenden dargestellt:

Bei der Berechnung des Bündelungseffekts werden gemäß der unten stehenden Formel alle öffentlichen Investitionen (inklusive der Städtebaufördermittel) in Relation zu den Städtebaufördermitteln von Bund und Land gesetzt.

$$\text{Bündelungseffekt} = \frac{\text{Städtebaufördermittel (Bund + Land)} + \text{kommunaler Anteil} + \text{weitere öffentliche Investitionen}}{\text{Städtebaufördermittel Bund + Land}}$$

Bei der Berechnung des Anstoßeffektes aufgrund der Bund-Länder-Förderung werden die im Zusammenhang mit der Förderung stehenden privaten Investitionen in Relation zu den Städtebaufördermitteln des Bundes und des Landes gesetzt. Hierbei werden sowohl die Investitionen innerhalb als auch außerhalb des Gebietes gemeinsam betrachtet.

$$\text{Anstoßeffekt} = \frac{\text{Private Investitionen}}{\text{Städtebaufördermittel Bund + Land}}$$

Zudem wird ein Gesamteffekt aus Bündelungs- und Anstoßeffekt als sogenannter Multiplikator ermittelt, bei dem die Effekte der Städtebaufördermittel des Bundes und des Landes auf die gesamten öffentlichen und privaten Investitionen betrachtet werden.

$$\text{Multiplikator (Bündelungseffekt und Anstoßeffekt)} = \frac{\text{Städtebaufördermittel (Bund + Land)} + \text{komm. Anteil} + \text{weitere öff. Investitionen} + \text{private Investitionen}}{\text{Städtebaufördermittel Bund + Land}}$$

Als vierter Quotient wird schließlich der Anstoßeffekt aufgrund aller öffentlichen Mittel als das Verhältnis von den privaten Investitionen zu allen eingesetzten öffentlichen Mitteln betrachtet:

$$\text{Anstoßeffekt} = \frac{\text{Private Investitionen}}{\text{Städtebaufördermittel (Bund + Land)} + \text{komm. Anteil} + \text{weitere öff. Investitionen}}$$

Die Ergebnisse der Berechnungen werden im folgenden Kapitel erläutert.

## 4 Bündelungs- und Anstoßeffekte

Die in diesem Zwischenbericht präsentierten Ergebnisse des Forschungsprojektes umfassen bis dato die Ermittlung der Anstoß- und Bündelungseffekte von 50 Maßnahmen der Städtebauförderung, die Abschätzung der Wachstums- und Beschäftigungseffekte auf der Grundlage der Anstoß- und Bündelungseffekte sowie Ergebnisse zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Städtebauförderung auf die Sozialversicherungen bzw. das Steueraufkommen.

### 4.1 Bündelungs- und Anstoßeffekte der Städtebauförderung

Als Ergebnis dieser Forschungsarbeit wurden erstmals die Anstoß- und Bündelungseffekte der Städtebauförderung differenziert nach den sechs einzelnen Förderprogrammen ermittelt. Die Anstoß- und Bündelungseffekte umfassen die im Zusammenhang mit der Förderung stehenden öffentlichen und privaten Mittel innerhalb bzw. außerhalb des Gebietes.

Folgende Tabelle stellt die Effekte von Bundes- und Landesmitteln für die Städtebauförderung insgesamt sowie für die einzelnen Programme zusammen:

Tabelle 4: Effekte der Bundes- und Ländermittel der Städtebauförderung (Übersicht)

Programm	Bündelungs- und Anstoßeffekt der Städtebaufördermittel des Bundes und der Länder auf alle öffentlichen und privaten Mittel	Bündelungseffekt der Städtebaufördermittel des Bundes und der Länder auf alle öffentlichen Mittel	Anstoßeffekt der Städtebaufördermittel auf private Investitionen (innerhalb und außerhalb)	Anstoßeffekt aller öffentlichen Mittel auf private Investitionen (innerhalb und außerhalb)
<b>Städtebauförderung insg. gewichtet</b> (ohne Aktive Stadt- und Ortsteilzentren)	<b>7,1</b>	<b>2,6</b>	<b>4,5</b>	<b>1,7</b>
Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	7,8	3,3	4,5	1,4
Städtebaulicher Denkmalschutz	4,5	1,2	3,3	2,8
Soziale Stadt	7,5	2,8	4,7	1,7
Stadtumbau Ost	7,9	2,2	5,7	2,6
Stadtumbau West	9,8	2,2	7,6	3,5

Quelle: eigene Darstellung

Den hier dargestellten Bündelungs- und Anstoßeffekten liegen die gewichteten Werte zugrunde. Der Anstoß- und Bündelungseffekt für das Gesamtprogramm in Höhe von 7,1 bedeutet, dass ein Euro Städtebauförderung von Bund und Land durchschnittlich im Zusammenhang mit Investitionen von über sieben Euro in den betrachteten Gebieten steht. Bei dieser Interpretation geht man davon aus,

dass durch die Städtebaufördermittel des Bundes und Länder, die übrigen öffentlichen Mittel im Gebiet gebündelt werden konnten und alle zusammen dann den Impuls für die privaten Investitionen in den Gebieten gegeben haben.

Allein für den Bündelungseffekt wird der Wert 2,6 ermittelt, was bedeutet, dass ein Euro von Bund und Land 1,6 Euro an zusätzlichen öffentlichen Mitteln in einem Fördergebiet nach sich ziehen, d.h. insgesamt 2,60 Euro an öffentlichen Mitteln in einem Gebiet gebündelt werden. Hinsichtlich der privaten Investitionen stehen in dieser Sichtweise einem Euro von Bund und Land private Mittel in Höhe von ca. viereinhalb Euro gegenüber (Anstoßeffekt).

Der vierte Quotient zeigt das Verhältnis aus allen eingesetzten öffentlichen Mitteln zu den privaten Investitionen in den Gebieten. Ein Wert von 1,7 bedeutet, dass einem Euro gebündelter öffentlicher Mittel – Effekte innerhalb und außerhalb des Gebietes zusammengenommen – das 1,7fache an privaten Investitionen gegenüber stehen.

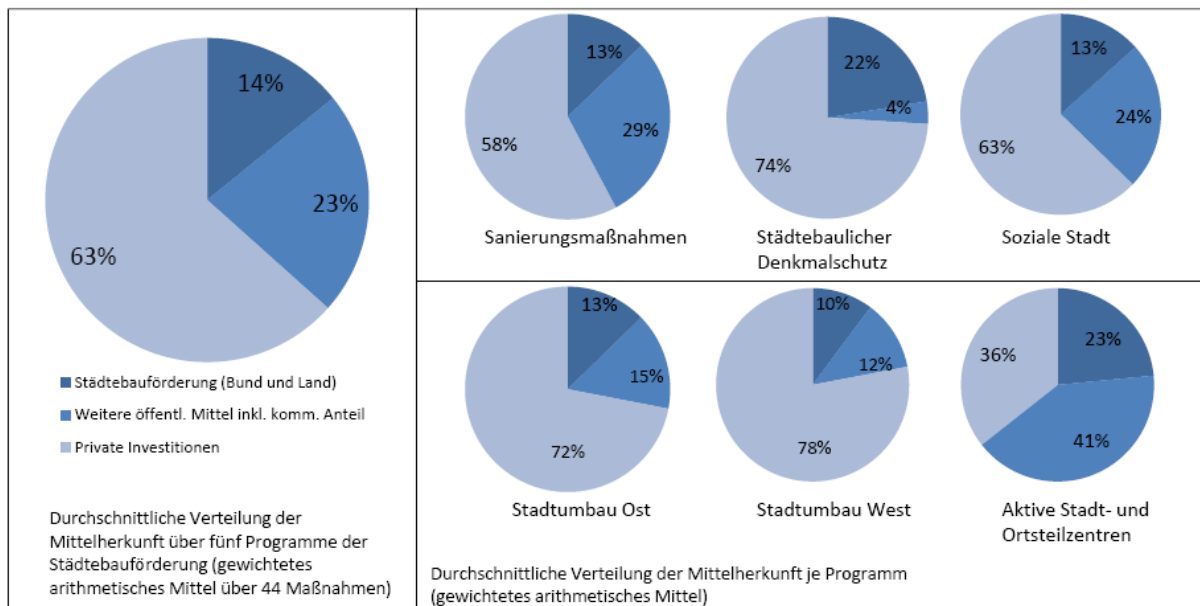
Die ermittelte Höhe der Effekte von Bundes- und Landesmitteln über das Gesamtprogramm der Städtebauförderung betrachtet entsprechen weitgehend den Ergebnissen vorangegangener Studien des DIW (1996), welche sich jedoch ausschließlich auf westdeutsche Sanierungsmaßnahmen bezogen. Dort lagen der Bündelungseffekt der Städtebaufördermittel des Bund und der Länder auf alle öffentlichen Mittel bei 3,2 und der Anstoßeffekt der Städtebaufördermittel des Bund und der Länder auf die privaten Investitionen bei 5,8. Das Verhältnis aller öffentlichen zu den privaten Investitionen innerhalb und außerhalb des Gebietes lag bei 2,2.

Entsprechend der spezifischen städtebaulichen Bedarfe und förderpolitischen Anreize variieren die Effekte zwischen den einzelnen Programmen, wobei bei der Interpretation die jeweils geringe Zahl der Fallstudien zu berücksichtigen ist. Den höchsten Multiplikator (Bündelungs- und Anstoßeffekt zusammen) in Höhe von 9,8 weist das Programm Stadtumbau West auf, was in einem hohen Anteil privater Mittel begründet liegt. Ebenfalls über dem Durchschnitt des Gesamtmultiplikators liegen die Programme Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (7,8), Soziale Stadt (7,5) und Stadtumbau Ost (7,9).

Das Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen weist mit 3,3 den höchsten Bündelungseffekt unter den Programmen auf. Leicht über dem Durchschnitt liegt auch das Programm Soziale Stadt. Der niedrigste Bündelungseffekt ist mit 1,2 beim Städtebaulichen Denkmalschutz zu finden.

Die Anstoßeffekte der Programme reichen von 3,3 bis 7,6. Bedingt durch die unterschiedliche Ausrichtung der Programme und damit einhergehende Möglichkeiten zur Einbindung privater Akteure streut erwartungsgemäß auch das Verhältnis von öffentlichen zu privaten Mitteln. Die höchste Relation von 3,5 weist hierbei das Programm Stadtumbau West auf. Am geringsten ist dieser Effekt beim Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, was jedoch auf die kurze Laufzeit des Programmes zurückzuführen ist und dessen Vergleichbarkeit mit den anderen Städtebauförderprogrammen stark einschränkt.

Abbildung 5: Prozentuale Verteilung der Mittelherkunft nach Programmen



Quelle: eigene Darstellung

Die Abbildung 5 verdeutlicht die durchschnittlichen Anteile der Mittelherkunft auf andere Art und Weise. Über alle Programme betrachtet wurden die durch die Städtebaufördermittel gebündelten und angestoßenen Investitionen in den Gesamtmaßnahmen zu 14% aus Städtebaufördermitteln des Bundes und der Länder finanziert, ein knappes Viertel wird durch weitere öffentliche Mittel finanziert. Die privaten Mittel nehmen über die Hälfte der Investitionen ein. Der hohe Anteil an privaten Investitionen an den Gesamtinvestitionen einschließlich der Fördermittel setzt sich in den Programmen fort.

Ein überdurchschnittlicher Anteil an weiteren öffentlichen Mitteln ist bei den Programmen Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und Soziale Stadt zu verzeichnen. Bei den privaten Investitionen liegen alle Programme bis auf die Soziale Stadt über dem Durchschnitt. Das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren weicht von der prozentualen Verteilung ab.

### Arten und Herkunft der Bündelungseffekte

Die öffentlichen Mittel, die den Bündelungseffekt bewirken, entspringen diversen öffentlichen Quellen (Kommune, Bezirk, Land, Bund, EU) und besitzen unterschiedliche thematische Orientierungen.

Der Ausrichtung der Städtebauförderung als Finanzhilfe (laut Grundgesetz) geschuldet, leisten die Kommunen mit dem kommunalen Miteleistungsanteil einen hohen Beitrag an den weiteren öffentlichen Mitteln neben den Städtebaufördermitteln von Bund und Land. Zudem kommen kommunale Wohnumfeldprogramme, Fassadenprogramme und die Finanzierung von weiteren städtebaulichen Einzelmaßnahmen neben der Städtebauförderung oder die Übernahme nicht förderfähiger Kosten für öffentliche Maßnahmen durch die Kommune vor.

Auch auf bezirklicher oder Landesebene werden vielfältige thematisch angrenzende Förderprogramme genutzt, wie Wohnungsbauförderprogramme in verschiedenen Ausgestaltungen, Landessanierungsprogramme, Landesmittel der Denkmalpflege, Mittel nach Finanzausgleichsgesetzen, ein Landesprogramm zum „Wohnen in Nachbarschaften“ in Bremen, ein Initiativprogramm für Spielplätze in Thüringen oder auch gesonderte Mittel für Schulsanierungen. Zudem wird auch in sozial-integrative Bereiche investiert, z.B. kommen im Rahmen des Programms Soziale Stadt Mittel von LOS (Lokales Kapital für Soziale Zwecke), BIWAQ (Bildung, Arbeit und Wirtschaft im Quartier) und Xenos

(gefördert durch den Europäischen Sozialfonds) zum Einsatz oder anderweitige Arbeitsmarktprojekte (z.B. Bundesprogramm 'KuQ – Kompetenz und Qualifikation für junge Menschen in sozialen Brennpunkten') werden durchgeführt.

Des Weiteren werden weitere Bundesmittel vereinzelt im Rahmen der Förderung durch die KfW für Gebäudesanierungen in Form von Darlehen ausgereicht oder Mittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz oder des Investitionsprogramms „Nationale UNESCO-Welterbestätten“ genutzt. In einzelnen Fällen kommt es zu einer Bündelung mit Mitteln des Investitionspakts zur energetischen Sanierung sozialer Infrastruktur. Von europäischer Ebene werden neben dem ESF insbesondere Mittel aus dem EFRE in Städtebaufördergebieten je nach der landesseitigen Ausgestaltung der Operationellen Programme verwandt. Hierbei ist z.T. auch der teilweise Ersatz des kommunalen Anteils zur Städtebauförderung aus europäischen Mitteln möglich. Öffentliche Förderprogramme beruhen häufig auf einer Kofinanzierung verschiedener öffentlicher Mittelgeber. Die 50 Fallstudien verdeutlichen, dass eine Kombination der Städtebauförderung mit verschiedensten öffentlichen Mitteln erfolgt und dabei alle föderalen Ebenen einschließlich der EU eine Rolle spielen.

Die privaten Investitionen, die für die Berechnung des Anstoßeffectes erhoben wurden, sind von verschiedenen Akteuren vorgenommen worden. Die Auswertung der 50 Fallstudien weist darauf hin, dass die Zielsetzung der einzelnen Städtebauförderprogramme die jeweilige Investitionsbereitschaft Privater zu beeinflussen scheint. In Programmen, die eine direkte Förderung von Privaten über Modernisierungs- und Instandsetzungsvereinbarungen innerhalb eines Fördergebietes vorsehen, sind diese auch besonders aktiv. In den Stadtumbau-Programmen und bei der Sozialen Stadt investieren häufig institutionalisierte Akteure (Wohnungsunternehmen und -genossenschaften) in ihren Bestand und das Quartier. Daneben haben sich auch private Investoren von außerhalb des Gebietes für den Neubau oder Umbau von Gebäuden (z.B. von Wohnungs- und Geschäftshäusern) finanziell engagiert. In einigen Städtebaufördergebieten haben auch Stiftungen, Stadtwerke, Kirchen, private Träger von sozialen Einrichtungen, künstlerische Fördervereine oder Einzelhändler private Investitionen vorgenommen.

Während der empirischen Untersuchung im Sommer 2010 stellte sich heraus, dass im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren erst wenige Maßnahmen umgesetzt wurden, weshalb die Effekte erst in geringem Umfang vorhanden sind bzw. die Schätzungen für weitere öffentliche und private Investitionen noch recht vage sind. Aufgrund dessen werden die Maßnahmen des Programms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren nicht zur Berechnung des Gesamtmultiplikators der Städtebauförderung herangezogen und die Ergebnisse zu den programmspezifischen Aussagen nur nachrichtlich angegeben.

## 4.2 Programmspezifische Ergebnisse

Für sechs Programme der Städtebauförderung wurden die Bündelungs- und Anstoßeffekte ermittelt. Die folgenden Tendenzaussagen sind vor dem Hintergrund der geringen Fallzahl je Programm (sechs bis zwölf Maßnahmen) zu interpretieren. Trotz der gering erscheinenden Fallzahl, geben die folgenden Werte aber erstmalig einen differenzierten Einblick in die Bündelungs- und Anstoßeffekte einzelner Programme und verdeutlichen, dass alle Programme positive Effekte bezüglich der Bündelungs- und Anstoßeffekte aufweisen.

### 4.2.1 Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen

Die Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen zielt als Ursprung der Städtebauförderung auf die Behebung städtebaulicher Missstände. Zur Erreichung dieses Ziels wurde eine Vielzahl von Handlungsfeldern entwickelt und Maßnahmen in kleinen Städten und Gemeinden bis hin zu dicht besiedelten Großstadtquartieren durchgeführt.

Die untersuchten Fallbeispiele greifen das umfangreiche Aufgabenspektrum der Stadterneuerung auf, welches durch das Programm abgedeckt wird, allerdings wurden aufgrund der anteilmäßig geringen Präsenz keine Entwicklungsmaßnahmen untersucht. Von den zwölf Fallbeispielen liegen zehn in den westdeutschen Bundesländern. Diese Konzentration ist der Tatsache geschuldet, dass in den ostdeutschen Bundesländern bisher kaum abgerechnete Maßnahmen vorliegen. Bei der Auswahl wurde ebenso berücksichtigt, dass auch kleinere Städte und Gemeinden untersucht werden sowie verschiedene Bundesländer vertreten sind, um die föderale Vielfalt der finanziellen Ausgestaltung darzustellen. Die positiven Befunde zu den Anstoß- und Bündelungseffekten verdeutlichen, dass die Zielsetzung eines räumlich konzentrierten Ansatzes der baulichen Erneuerung spürbare Erfolge erzielt.

Seit 1971 dient das Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen dazu, Gebiete aufzuwerten oder umzugestalten, in denen städtebauliche Missstände vorliegen. Diese Missstände liegen nach § 136 Absatz 2 BauGB vor, wenn

- das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht, oder
- das Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben erheblich beeinträchtigt ist, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen.

Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen haben in der Praxis verschiedene inhaltliche und räumliche Schwerpunkte. Sanierungsmaßnahmen werden sehr häufig in folgenden Gebietstypen eingesetzt:

- Erneuerung historischer Altstädte
- Erneuerung von Dorf- und Kleinstadtkernen
- Erneuerung von Altbaugebieten (typischerweise gründerzeitliche Stadterweiterungen oder Mischgebiete)

Daneben werden in weiteren Gebietstypen Sanierungsmaßnahmen durchgeführt, etwa bei der Nachbesserung von Großwohnsiedlungen oder bei der Konversion von aufgegebenen Militär- und Industriestandorten. Die Auswahl der untersuchten Fallstudien greift diese Vielfalt auf und deckt damit weitgehend das breite Spektrum bundesdeutscher Sanierungspraxis ab. Analysiert wurden dem entsprechend sowohl große innerstädtische Sanierungsmaßnahmen wie das Kölner Severinsviertel oder München Haidhausen als auch Kleinstädte wie Esens, Nortorf und historische Altstädte wie Biberach a.d. Riß. Die Laufzeiten der Sanierungsmaßnahmen variieren sehr stark. Während die Sanierungsmaßnahme in Esens bereits 1965 eingeleitet wurde und 1998 abgeschlossen

wurde, konnte z.B. die Sanierungsmaßnahme Kassel Hasenhecke bereits nach 12 Jahren beendet werden. Bis auf wenige Ausnahmen (z.B. Nortorf, Bansin) sind die untersuchten Maßnahmen bauseitig abgeschlossen (wenn auch nicht immer vollständig abgerechnet).

Mit der Heterogenität der Maßnahmen geht einher, dass eine Vielzahl von Akteuren von den Sanierungsmaßnahmen profitieren bzw. diese durch eigene Investitionen mit unterstützen. Hierzu zählen zu aller erst die privaten Einzeleigentümer aber auch institutionelle Wohnungseigentümer, kommunale Tochtergesellschaften wie Stadtwerke, Unternehmen, Einzelhändler usw.

Tabelle 5: Bündelungs- und Anstoßeffekte von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen

Bündelungs- und Anstoßeffekt der Städtebauförderungsmittel des Bundes und der Länder auf alle öffentlichen und privaten Mittel	Bündelungseffekt der Städtebauförderungsmittel des Bundes und der Länder auf alle öffentlichen Mittel	Anstoßeffekt der Städtebauförderungsmittel auf private Investitionen (innerhalb und außerhalb)	Anstoßeffekt aller öffentlichen Mittel auf private Investitionen (innerhalb und außerhalb)
<b>7,8</b>	<b>3,3</b>	<b>4,5</b>	<b>1,4</b>

Die Tabelle zeigt, dass das Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen erhebliche Anstoß- und Bündelungseffekte auf weitere öffentliche und private Investitionen erzielen. Der Bündelungs- und Anstoßeffekt der Städtebauförderungsmittel auf alle öffentlichen und privaten Mittel beträgt 7,8 und liegt damit über dem Durchschnittswert aller Programme der Städtebauförderung (7,1). Die Spannweite der ermittelten Ergebnisse der Untersuchung spiegelt auch die Vielfalt der betrachteten Maßnahmen wieder. Vergleichsweise niedrige Multiplikatoren werden in den Kleinstädten Nortorf (3,7) und Esens (4,7) erzielt. Sehr hohe Anstoß- und Bündelungseffekte werden dagegen in Kassel Hasenhecke (20,8) und Bansin (26,9) ermittelt. Ein klares Muster, in welchen räumlichen (Kleinstadt, Großstadt) oder sachlichen Zusammenhängen sehr hohe oder niedrige Multiplikatoren erzielt werden, lässt sich aber nicht erkennen. Für diese Auswertung ist die Fallzahl zu gering.

Der Bündelungseffekt der Städtebauförderungsmittel liegt bei 3,3 und damit über dem Durchschnitt aller Programme (2,6). Typische Bündelungseffekte werden z.B. mit den Programmen der Wohnungsbauförderung erzielt. Aber auch landesspezifische Programme z.B. zum Lärm- und Denkmalschutz oder zur Energieeinsparung werden in den Sanierungsgebieten eingesetzt und mit Haushaltsmitteln der Kommunen gekoppelt.

Die Betrachtung des Anstoßes auf die privaten Investitionen zeigt einen durchschnittlich hohen Multiplikator (Gesamt 4,5). Dieser Befund zeigt, dass sowohl institutionelle Investoren (z.B. Wohnungsunternehmen, Einzelhandel) als auch Einzeleigentümer zu erheblichen weiteren Investitionen im Sanierungsgebiet angereizt werden, wenn die öffentliche Hand durch investive Maßnahmen in die technische und soziale Infrastruktur in Vorleistung geht und direkte Zuschüsse an Eigentümer vergeben werden.

Alles in allem weist das Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen einen überdurchschnittlich hohen Bündelungs- und Anstoßeffekt auf, was die Wirksamkeit dieses Programms deutlich unterstreicht.

#### 4.2.2 Städtebaulicher Denkmalschutz

Die Erhaltung und Instandsetzung des baulichen historischen Erbes ist von beträchtlicher Bedeutung. Daher besteht auch ein übergreifendes Interesse, die Kommunen durch Finanzhilfen in diesem Ziel zu unterstützen. Bei der Beurteilung der Effekte des Städtebaulichen Denkmalschutzes ist daher zu be-



achten, dass die Fördersätze mit je 40% von Bund und Land in den ostdeutschen Kommunen generell über den Fördersätzen anderer Programme liegen, wodurch der kommunale Anteil geringer gegenüber anderen Programmen ausfällt und insgesamt die Bündelungseffekte geschmälert werden.

Für das Programm Städtebaulicher Denkmalschutz wurden sieben Maßnahmen empirisch untersucht. Aufgrund der kurzen Laufzeit des Programms in den westdeutschen Bundesländern (seit 2009) ist die Auswahl auf Maßnahmen auf die ostdeutschen Länder begrenzt. Hieraus resultieren lange Förderzeiträume – (meist) seit Anfang der 1990er Jahre, d.h. die Effekte hatten ausreichend Zeit sich zu entfalten.

Das Programm Städtebaulicher Denkmalschutz wurde 1991 in den ostdeutschen Bundesländern eingeführt, mit der Zielsetzung historische Stadt- und Ortskerne zu erhalten und lebenswert zu gestalten. Die Fallstudiengebiete liegen ausschließlich in ostdeutschen Kommunen, da westdeutsche Städte erst seit dem Jahr 2009 an dem Programm teilnehmen können. Die untersuchten Fördergebiete wurden größtenteils zu Beginn der 1990er Jahre in das Programm aufgenommen (Ausnahme Eibau erst 2005), hiervon ist erst eine Gesamtmaßnahme (Berlin Friedrichshagen) abgeschlossen.

Unter den untersuchten Programmgebieten des Städtebaulichen Denkmalschutzes befinden sich vorrangig historische Ortskerne von Kleinstädten (Eibau, Dippoldiswalde, Lommatzsch, Geising, Herrnhut). Bei den Ausnahmen handelt es sich um die Innere Neustadt in Dresden, die eine gemischte Struktur aus barocken, gründerzeitlichen und sozialistischen Bebauungen aufweist sowie den Stadtteil Friedrichshagen in Treptow-Köpenick in Berlin, eine alte Siedlungskolonie aus der Mitte des 18. Jahrhunderts mit gründerzeitlichen Erweiterungen.

Die Eigentümer von Gebäuden innerhalb eines Erhaltungsgebietes mit zu DDR-Zeiten häufig strukturell vernachlässigter historischer Bausubstanz wurden einerseits durch Maßnahmen im öffentlichen Raum ermutigt eigene Investitionen an ihren Objekten vorzunehmen, andererseits wurden sie auch direkt bei ihren Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen gefördert.

Der ermittelte Anstoßeffekt der Städtebauförderungsmittel auf private Investitionen ist, obwohl er unter dem Durchschnitt aller Maßnahmen liegt trotzdem sehr positiv. Im Programm Städtebaulicher Denkmalschutz werden im privaten Bereich vorrangig Einzeleigentümer bei Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen direkt gefördert, so dass diese zu Investitionen an ihren Objekten animiert werden. Weitere private Investitionen sind durch Kirchengemeinden zu verzeichnen, da auch Kirchenbauten im städtebaulichen Zusammenhang Fördergegenstand des Programms sind.

Tabelle 6: Bündelungs- und Anstoßeffekte des Städtebaulichen Denkmalschutzes

Bündelungs- und Anstoßeffekt der Städtebauförderungsmittel des Bundes und der Länder auf alle öffentlichen und privaten Mittel	Bündelungseffekt der Städtebauförderungsmittel des Bundes und der Länder auf alle öffentlichen Mittel	Anstoßeffekt der Städtebauförderungsmittel auf private Investitionen (innerhalb und außerhalb)	Anstoßeffekt aller öffentlichen Mittel auf private Investitionen (innerhalb und außerhalb)
<b>4,5</b>	<b>1,2</b>	<b>3,3</b>	<b>2,8</b>

Der gesamte Anstoß- und Bündelungseffekt liegt mit einem Wert von 4,5 weit unter dem Durchschnitt aller Maßnahmen über fünf Programme. Der Bündelungseffekt des Programms liegt mit 1,2 unter der Hälfte des Wertes der für alle Programme ermittelt wurde (2,6) und stellt im Vergleich zu den Einzelwerten der anderen Programme den niedrigsten Wert dar.

Bündelungen mit anderen öffentlichen Mitteln traten in geringem Umfang mit einem Landesaneierungsprogramm und einer Landesbauförderung für Modernisierung bzw. Instandhaltung auf. In ei-

nem der untersuchten Fördergebiete wurden in sehr geringem Maße Mittel des Stadtumbau Ost neben dem Städtebaulichen Denkmalschutz, der dort vorrangig betrieben wird, verausgabt. Zudem wurden öffentliche Einzelmaßnahmen (z.B. Gemeinbedarfseinrichtungen) nur zum Teil gefördert, so dass die Kommunen weitere Mittel – über ihren Eigenanteil hinaus – investierten.

Über dem Durchschnitt befindet sich der Anstoßeffect (2,8) aller öffentlichen Mittel auf die privaten Investitionen.

#### **4.2.3 Soziale Stadt**

Der ökonomische Strukturwandel sowie demographische und soziale Veränderungen führen in vielen Städten zur Herausbildung benachteiligter Stadtteile. Diese sind meist durch komplexe Problemlagen im Städtebau, in ihrer infrastrukturellen Ausstattung, in der Sozialstruktur sowie ihrer lokalen Ökonomie geprägt. Daneben sind Probleme in der Integration und im nachbarschaftlichen Zusammenleben sowie in der Außenwahrnehmung der Stadtteile charakteristisch. Das Programm Soziale Stadt wurde 1999 eingerichtet und reagiert auf die komplexen Problemlagen mit einem integrierten Ansatz der umfassenden Quartiersentwicklung (vgl. Bundestransferstelle Soziale Stadt 2011). Dieser integrierte Ansatz zeigt sich einerseits in der Zusammenführung verschiedener Politik- und Handlungsfelder und andererseits in der räumlichen Konzentration und Bündelung der öffentlichen Hilfen zur Umsetzung der spezifischen Projektziele.

Die analysierten Fallbeispiele für die Untersuchung greifen die Vielfalt der Problemlagen auf und decken damit weitgehend das lokale Aufgabenspektrum des Förderprogramms ab. Von den neun Fallbeispielen liegen acht in Westdeutschland. Diese Konzentration ist dem Umstand geschuldet, dass in Ostdeutschland die Soziale Stadt häufig mit anderen Programmen der Städtebauförderung kombiniert wird, so dass keine getrennte Erfassung der Anstoß- und Bündelungseffekte möglich ist. Da noch nicht alle Maßnahmen abgeschlossen sind, sind die vergleichsweise hohen Bündelungs- und Anstoßeffecte positiv zu werten.

Die Finanzhilfen der Städtebauförderung im Programm Soziale Stadt werden dem entsprechend für Investitionen in städtebauliche Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von Gebieten eingesetzt, die auf Grund der Konzentration städtebaulicher und sozio-ökonomischer Problemlagen der Bewohner erheblich benachteiligt sind. Die Stadtteile werden auf der Basis einer integrierten Handlungskonzeptes umfassend erneuert. Im Zuge der Programmumsetzung sind u.a. folgende Maßnahmen förderfähig:

- Verbesserung der Wohnverhältnisse, des Wohnumfeldes und des öffentlichen Raumes,
- Verbesserung der sozialen Infrastruktur, des Freiflächen- und Spielflächenangebots,
- Umnutzung von Flächen und leer stehenden Gebäuden für soziale und kulturelle Zwecke,
- Stadtteilmanagement und Unterstützung bewohnergetragener Projekte,
- Strukturen zur Stärkung der lokalen Ökonomie,
- Verbesserung des Angebots an bedarfsgerechten Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten,
- Integration von Migrantinnen und Migranten,
- Stadtteilkultur (vgl. BMVBS 2010).

Die Auswahl der analysierten Fördervorhaben berücksichtigt verschiedene Ausgangssituationen und Problemgebiete. Entsprechend der Förderpraxis wurden nahezu ausschließlich Stadtteile in Großstädten untersucht. Dem entsprechend finden sich in der Stichprobe vor allem große innerstädtische Programmgebiete wie Braunschweig Westliches Ringgebiet oder Hamburg Altona Lurup. Mit Eschweiler Ost ist aber auch ein Beispiel einer Mittelstadt vertreten. Typische Stadtteile mit entsprechender Akteurskonstellation sind die Großwohnsiedlungen (Bremen Blockdiek, Dortmund Hörde

Clarenberg, Hamburg Altona Lurup), gründerzeitliche Stadterweiterungen (Erfurt Magdeburger Allee, Braunschweig), aber auch eine (Teil-)Konversionsfläche in Saarbrücken Brebach.

Die Laufzeiten der Fördervorhaben variieren leicht zwischen fünf (Eschweiler Ost) und elf Jahren (Bremen Blockdiek). Von den neun untersuchten Maßnahmen sind vier weitgehend abgeschlossen (Dortmund Hörde Clarenberg, Eschweiler Ost, Hamburg Altona Lurup, Bremen Blockdiek) bzw. befinden sich in der „Nachsorge“. Die anderen Maßnahmen ruhen derzeit (z.B. Erfurt Magdeburger Allee) oder laufen noch weiter (z.B. Braunschweig Westliches Ringgebiet).

Tabelle 7: Bündelungs- und Anstoßeffekte der Sozialen Stadt

Bündelungs- und Anstoßeffekt der Städtebauförderungsmittel des Bundes und der Länder auf alle öffentlichen und privaten Mittel	Bündelungseffekt der Städtebauförderungsmittel des Bundes und der Länder auf alle öffentlichen Mittel	Anstoßeffekt der Städtebauförderungsmittel auf private Investitionen (innerhalb und außerhalb)	Anstoßeffekt aller öffentlichen Mittel auf private Investitionen (innerhalb und außerhalb)
<b>7,5</b>	<b>2,8</b>	<b>4,7</b>	<b>1,7</b>

Die Tabelle verdeutlicht, dass die Soziale Stadt beachtliche Anstoß- und Bündelungseffekte auf weitere öffentliche und private Investitionen auslöst. Der Bündelungs- und Anstoßeffekt dieses Programms auf alle öffentlichen und privaten Mittel beträgt 7,5 und liegt damit gering über dem Durchschnittswert aller Programme der Städtebauförderung (7,1). Die Spannweite der ermittelten Multiplikatoren unterstreicht die Heterogenität der betrachteten Fördervorhaben. Niedrige Multiplikatoren werden in Bremen Blockdiek (2,3) und Eschweiler Ost (3,1) erzielt. Dem gegenüber wurden sehr hohe Anstoß- und Bündelungseffekte in Saarbrücken Brebach (17,1) und Mannheim (15,5) ermittelt.

Der Bündelungseffekt der Städtebauförderungsmittel liegt bei 2,8 und damit ebenfalls gering über dem Durchschnitt aller Programme (2,6). Typische Bündelungseffekte werden z.B. mit Arbeits- und Beschäftigungsmaßnahmen der Arbeitsagentur, mit dem Programm Lokales Kapital für soziale Zwecke (ESF / BMFSFJ) oder dem ESF-Bundesprogramm Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ) erzielt. Ferner werden landeseigene Förderprogramme mit ähnlicher Programmatik wie z.B. das Bremer Förderprogramm „Wohnen in Nachbarschaften“ mit der Sozialen Stadt gekoppelt. Der vergleichsweise hohe Bündelungseffekt verdeutlicht auch, dass die Kopplung der Sozialen Stadt mit anderen Förderprogrammen in der Idee dieses Programms angelegt durchaus erwünscht ist, um so eine höhere Effektivität vor Ort zu erzielen.

Während demnach der Bündelungseffekt erwartungsgemäß hoch ausfällt, sind die hohen Anstoßeffekte auf die privaten Investitionen eher überraschend. Der Multiplikator liegt mit 4,7 über dem Durchschnittswert aller Programme (4,5). Vor dem Hintergrund der besonderen sozio-ökonomischen Problemlagen in den Gebieten der Sozialen Stadt und den damit anzunehmenden Investitionshemmnissen der privaten Eigentümer, ist dieser Wert daher positiv hervorzuheben. Begründet wird dieser Wert vor allem durch die hohen Investitionen öffentlicher und privater Wohnungsunternehmen. Aber auch private Einzeleigentümer und z.B. Kirchen konnten durch die Maßnahmen im öffentlichen Raum oder die gezielte Förderung von Leuchtturmprojekten zu weiteren Investitionen angestoßen werden.

Da ein Teil der Maßnahmen noch nicht abgeschlossen ist und damit nicht alle Investitionen erfasst werden konnten, dürften die tatsächlichen Anstoß- und Bündelungseffekte in dem Programm Soziale Stadt sogar etwas höher liegen.

Zusammenfassend weisen die untersuchten Fördervorhaben im Programm Soziale Stadt einen überdurchschnittlich hohen Bündelungs- und Anstoßeffekt auf. Die anzunehmenden hohen Bündelungs-

effekte werden in dieser Untersuchung bestätigt, die Anstoßeffekte des Programms liegen über den Erwartungen und unterstreichen den Anreizeffekt auf die private Investitionstätigkeit. Darüber hinaus trägt das Programm erheblich zur Qualifizierung von Erwerbsfähigen bei. Diese Stärkung des Humankapitals mit den damit verbundenen eher langfristigen positiven Effekten für die Volkswirtschaft können in Rahmen dieser Studie nicht gemessen werden. Dennoch spielen sie für die Bewertung dieses Programms eine bedeutende Rolle.

#### 4.2.4 Stadtumbau Ost

Das Programm Stadtumbau Ost unterstützt die Städte und die Wohnungswirtschaft bei der Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels. Vor dem Hintergrund dieser Ausrichtung des Programms und insbesondere der Rückbaumaßnahmen, sind die ermittelten Bündelungs- und Anstoßeffekte als sehr positiv zu beurteilen. Die speziellen Fördersätze für Rückbaumaßnahmen, bei denen die Kommune keinen Eigenanteil zu erbringen hat, spiegeln sich in den Effekten wider. Bei den untersuchten neun Fallstudien handelt es sich fast ausschließlich um vom Rückbau betroffene Gebiete, da die Aufwertungsgebiete häufig eine Überlagerung mit anderen Programmen der Städtebauförderung aufweisen.

Das Programm Stadtumbau Ost zielt seit 2002 auf die Anpassung eines Wohnungsüberangebotes und die Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen in Gebieten mit erheblichen Funktionsverlusten. Das Programm Stadtumbau Ost weist eine Besonderheit in der Förderstruktur auf: Der Rückbau von Wohngebäuden kann allein aus Bundes- und Landesmitteln gefördert werden, so dass weder die Kommune noch Eigentümer oder Wohnungsunternehmen einen finanziellen Anteil tragen. Zudem werden die Regelungen zur Altschuldenhilfe angewandt.

Die untersuchten Fallbeispiele (bis auf die Gablenzsiedlung in Chemnitz) werden weiterhin im Programm gefördert. Die Angaben zu den Effekten stellen somit nur einen Zwischenstand dar.

Tabelle 8: Bündelungs- und Anstoßeffekte im Stadtumbau Ost

Bündelungs- und Anstoßeffekt der Städtebauförderungsmittel des Bundes und der Länder auf alle öffentlichen und privaten Mittel	Bündelungseffekt der Städtebauförderungsmittel des Bundes und der Länder auf alle öffentlichen Mittel	Anstoßeffekt der Städtebauförderungsmittel auf private Investitionen (innerhalb und außerhalb)	Anstoßeffekt aller öffentlichen Mittel auf private Investitionen (innerhalb und außerhalb)
<b>7,9</b>	<b>2,2</b>	<b>5,7</b>	<b>2,6</b>

Der gemeinsame Anstoß- und Bündelungseffekt liegt über dem Durchschnittswert über alle Programme (7,9 zu 7,1). Der Bündelungseffekt (2,2) liegt gering unter dem Durchschnitt von 2,6. Dies ist eventuell mit dem fehlenden kommunalen Anteil an der Städtebauförderung bei den Rückbaumaßnahmen zu begründen. Der Anstoßeffekt der Städtebauförderungsmittel des Bundes und des Landes liegt über dem Durchschnittswert von 4,5. Das Verhältnis von allen öffentlichen Investitionen zu den privaten Investitionen ist im Vergleich zum ermittelten Durchschnittswert erhöht.

Beim Programm Stadtumbau Ost konnten vielfältige Arten der Bündelung mit weiteren öffentlichen Mitteln insbesondere der Wohnungspolitik aufgenommen werden. In manchen Gebieten wurde im Vorhinein eine Bund-Länder-Förderung zur ‚Städtebaulichen Weiterentwicklung großer Neubaugebiete‘ durchgeführt. Neben der Kombination mit dem Landesprogramm zur Wohnumfeldverbesserung in Thüringen, mit Fördermitteln zur Schaffung eines barrierefreien und generationsge-

rechten Zugangs zu Mietwohnungen (Aufzugsrichtlinie in Brandenburg), wurden vereinzelt Mittel des Konjunkturpaketes II oder der Schulsanierung parallel zur Stadtumbauförderung eingesetzt. Zudem wurden Darlehen aus öffentlichen Quellen (z.B. über die Kreditanstalt für Wiederaufbau bzw. Landesbanken) im Bereich der Modernisierung und Instandsetzung von Mietwohnungen (in Thüringen und Brandenburg) vergeben.

In der Untersuchung wurden vorwiegend Stadtumbaugebiete mit industriell errichteten Bauten aus DDR-Zeiten (Gera-Lusan, Erfurt Moskauer Platz, Senftenberg SüdWest, Guben WK IV, Neustadt Neubaugebiet Gorki-Engels-Heine, Greifswald Ostseeviertel-Parkseite, z.T. Halle Südstadt) betrachtet. Dies ist dem methodischen Ansatz der möglichst isolierten Betrachtung der Förderprogramme geschuldet. Aufgrund ihrer baulichen Struktur finden hier heute vornehmlich Rückbaumaßnahmen statt. Ausnahmen bilden die Fallbeispiele in Wurzen und Chemnitz.

Bei der Recherche ergaben sich für die innerstädtischen Stadtumbaugebiete häufig Überlagerungen zu anderen Bund-Länder-Förderprogrammen, so dass diese nicht für die Untersuchung ausgewählt werden konnten. Insbesondere in diesen Gebieten findet häufig der Programmteil der Aufwertung statt. Der Stadtteil 2 in Wurzen ist sehr heterogen und umfasst sowohl gründerzeitliche Bebauung als auch randstädtische Plattenbaugebiete. Die Gartenstadt Gablenzsiedlung in Chemnitz wurde als Fallbeispiel ausgewählt, da es sich um eine bereits abgeschlossene Gesamtmaßnahme handelt, obwohl sie nicht den typischen Siedlungsstrukturtypen des Stadtumbaus entspricht.

Mit der Untersuchung der industriell errichteten Gebiete geht ein Fokus auf den Programmteil Rückbau des Stadtumbau Ost-Programms einher. Die Eigentümerstruktur in den industriell errichteten Wohngebieten ist häufig von wenigen Wohnungsunternehmen bzw. -genossenschaften geprägt. Sie tätigten hauptsächlich die privaten Investitionen in den Gebieten. Allerdings investierten diese z.T. bereits in den 1990er Jahren häufig in ihren Wohnungsbestand, wodurch bereits vor Beginn des Bund-Länder-Programms mancherorts ein hoher Sanierungsstand erreicht werden konnte. So ist bei der Einschätzung der ermittelten Anstoßeffekte im Zusammenhang mit der Förderung zu bedenken, dass im Vorhinein getätigte Investitionen – z.T. in Erwartung einer Förderung – nicht erfasst wurden.

Eine Beeinflussung der Bündelungs- und Anstoßeffekte von unterschiedlichen Zielsetzungen des Programms ist nicht auszuschließen. Die Strategien für den Stadtumbau sind meist gesamtstädtisch ausgelegt – wie es auch mit den Stadtentwicklungskonzepten als Voraussetzung für die Fördermittelerlangung gefordert wird. Im Gegensatz dazu fokussieren z.B. Sanierungsmaßnahmen auf die Entwicklung eines Gebietes und verfolgen nicht zugleich gesamtstädtische Zielsetzungen. Es könnte spekuliert werden, dass der Rückbau in den Plattenbaugebieten weitere gesamtstädtische Effekte (darunter auch private Investitionen) bewirkt. Diese konnten in den Fallbeispielen nicht erfasst werden, da die Herstellung eines Zusammenhangs aufgrund der Komplexität der Wirkungsweisen nicht möglich ist.

#### **4.2.5 Stadtumbau West**

Das Programm Stadtumbau West gehört seit dem Jahr 2004 zu den Regelprogrammen der Städtebauförderung. Inzwischen wurden knapp 400 Städte und Gemeinden in das Förderprogramm aufgenommen. Aufgrund der Tatsache, dass das Programm Stadtumbau West erst seit sechs Jahren existiert, gestaltete sich die Auswahl baurechtlich abgeschlossener Maßnahmen als schwierig. Es wurde jedoch versucht, Maßnahmen zu untersuchen, die bauseitig weitgehend abgeschlossen sind. Trotzdem ist eine Bewertung der Anstoß- und Bündelungseffekte zum jetzigen Zeitpunkt nur eingeschränkt möglich. Es ist davon auszugehen, dass in der Abschlussphase und darüber hinaus insbesondere weitere private Investitionen zu beobachten sein werden, die zum jetzigen Zeitpunkt nicht mit einbezogen werden konnten.

Zielsetzung des Programms Stadtumbau West ist es, den durch demographische und wirtschaftliche Veränderungen in den Regionen Westdeutschlands hervorgerufenen städtebaulichen und stadtpla-

nerischen Herausforderungen zu begegnen. Kommunen sollen bei der Bewältigung der Folgen des Strukturwandels und des demographischen Wandels unterstützt werden, wobei die Handlungsschwerpunkte der Stadtumbauaktivitäten im Bereich der

- Anpassung von Wirtschaftsstandorten,
- Revitalisierung von Brachflächen,
- Aufwertung der Innenstädte und
- Anpassung von Wohnstandorten

liegen.

Die Bedeutung der einzelnen Handlungsschwerpunkte ist in den ausgewählten Beispielmaßnahmen sehr unterschiedlich. Während in Ulm (Magirus II) und Bitburg (Römermauer/Görenweg) die Revitalisierung von Brachflächen zusammen mit der Anpassung von Wirtschaftsstandorten im Vordergrund steht, ist in Asbach-Bäumenheim (Neue Mitte) das Thema Brachflächenreaktivierung stark mit dem Thema Stärkung des Ortskerns verbunden. Die Aufwertung der Innenstadt ist zudem in Borken wichtigster Handlungsschwerpunkt. In Flensburg (Früerlund-Süd), Bremerhaven (Grünhöfe) und Dorsten (Wulfen Bargteheide) steht dagegen die Anpassung von Wohnstandorten im Fokus der Maßnahmen.

Bezüglich der Projektlaufzeit ist festzustellen, dass ein Großteil der untersuchten Maßnahmen kurz vor dem Abschluss steht, lediglich bei zwei Fallbeispielen (Asbach-Bäumenheim, Flensburg Früerlund-Süd) ist noch von größeren Investitionen in der Zukunft auszugehen. Trotz des meist noch nicht erfolgten Projektabschlusses zeichnen sich die untersuchten Stadtumbau West-Maßnahmen im Vergleich mit den Maßnahmen aus den anderen Programmen der Städtebauförderung dadurch aus, dass sie im Durchschnitt höhere öffentliche und private Investitionen ausgelöst haben.

Tabelle 9: Bündelungs- und Anstoßeffekte im Stadtumbau West

Bündelungs- und Anstoßeffekt der Städtebauförderungsmittel des Bundes und der Länder auf alle öffentlichen und privaten Mittel	Bündelungseffekt der Städtebauförderungsmittel des Bundes und der Länder auf alle öffentlichen Mittel	Anstoßeffekt der Städtebauförderungsmittel auf private Investitionen (innerhalb und außerhalb)	Anstoßeffekt aller öffentlichen Mittel auf private Investitionen (innerhalb und außerhalb)
<b>9,8</b>	<b>2,2</b>	<b>7,6</b>	<b>3,5</b>

Allerdings sind zwischen den einzelnen untersuchten Fallbeispielen große Unterschiede festzustellen. Der gemessene Gesamtmultiplikator der Anstoß- und Bündelungseffekte schwankt zwischen den Werten 1,5 (Borken) und 31,7 (Ulm).

Auffällig ist vor allem der Umfang der privaten Investitionen, die durch die Stadtumbau West-Fördermittel angestoßen wurden. Der ermittelte Anstoß-Multiplikator in Höhe von 7,6 liegt weit über dem durchschnittlichen Wert aller Städtebauförderungsprogramme. Auch bezüglich des Anstoßeffektes aller öffentlichen Mittel auf die Privatinvestitionen belegt das Programm Stadtumbau West den Spitzenplatz. Die ermittelten sehr hohen Anstoßeffekte bestimmter Maßnahmen zeigen, dass vor allem die Stadtumbau West-Handlungsschwerpunkte Brachflächenrevitalisierung und Anpassung von Wohnstandorten unter günstigen Voraussetzungen sehr gut zur Aktivierung von privatem Kapital geeignet sind. Am Beispiel Magirus II in Ulm wird deutlich, dass auf brachliegenden Flächen durch die öffentlich geförderte Grundstücksfreilegung sehr effektiv Investitionsbarrieren beseitigt und dadurch insbesondere in Wachstumsregionen große Entwicklungspotenziale freigelegt werden können. Das Beispiel Flensburg Früerlund-Süd wiederum zeigt, in welchem Umfang durch Aufwertungs- und

Rückbauförderung Privatinvestitionen angestoßen werden können, wenn ein kooperationsberechtigtes Wohnungsunternehmen als Partner bereitsteht.

Im Gegensatz zu den überdurchschnittlichen Anstoßeffekten sind die beobachteten Bündelungseffekte von Stadtumbau West-Maßnahmen dagegen unterdurchschnittlich. Zu einem großen Teil handelt es sich bei den sonstigen öffentlichen Mitteln, die in den Programmgebieten verausgabt wurden, um zusätzliche Mittel der Stadt, die über den kommunalen Anteil an der Städtebauförderung hinausgehen. Daneben wurden in den untersuchten Programmgebieten mehrfach GVFG- und LFAG-Mittel parallel zur Städtebauförderung eingesetzt. Im untersuchten Bitburger Fördergebiet kamen zudem in geringem Umfang EU-Fördermittel (EFRE, FAG) zum Einsatz.

Zusammenfassend hat die Untersuchung gezeigt, dass das Programm Stadtumbau West sehr große Potenziale zum Anstoß privater Investitionen bietet. Die beobachteten starken Unterschiede zwischen den untersuchten Fallbeispielen hinsichtlich der Anstoß- und Bündelungseffekte verdeutlichen aber auch, wie stark die Effekte von der konkreten Situation vor Ort abhängen.

#### **4.2.6 Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (nachrichtlich)**

Das im Jahr 2008 gestartete Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren ist das zweitjüngste der Programme der Städtebauförderung. Aufgrund des späten Beginns des Programms sind die meisten Maßnahmen zurzeit in der Konzeptfindungsphase, konkrete Investitionen haben häufig noch nicht stattgefunden. Daher spiegeln die Ergebnisse nur einen vorläufigen Zwischenstand wider. Es ist davon auszugehen, dass ein großer Teil der Privatinvestitionen erst nach Fertigstellung der öffentlichen Maßnahmen getätigt wird. Die für das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren ermittelten Anstoß- und Bündelungseffekte sind deshalb nur sehr eingeschränkt mit den Ergebnissen der anderen Programme der Städtebauförderung vergleichbar und werden deshalb nur nachrichtlich wiedergegeben.

Stärker als andere Programme ist das Programm auf einen bestimmten, funktional eng abgegrenzten Gebietstyp ausgerichtet: Der neue Förderschwerpunkt wurde eingerichtet, um die zentralen Versorgungsbereiche der Städte bei dem durch den Struktur- und Funktionswandel ausgelösten Transformationsprozess zu unterstützen und so die Stadt- und Ortsteilzentren zu stärken. Zu den zentralen Handlungsfeldern des Programms zählen

- die Aufwertung des öffentlichen Raumes (Straßen, Wege, Plätze),
- die Instandsetzung und Modernisierung von das Stadtbild prägenden Gebäuden (auch energetische Erneuerung),
- die Durchführung von Bau- und Ordnungsmaßnahmen für die Wiedernutzung von Grundstücken mit leerstehenden, fehl- oder mindergenutzten Gebäuden oder Brachen einschließlich vertretbarer Zwischennutzung und
- die Förderung des Citymanagements, Beteiligung von Nutzungsberechtigten sowie Immobilien- und Standortgemeinschaften (BMVBS 2008).

Bei der Auswahl der Fallbeispiele wurde versucht, Stadt- und Ortsteilzentren sowohl von Großstädten (Dortmund) als auch von mittleren (Bamberg, Witten, Kempten) und kleinen Städten (Wadern) mit einzubeziehen. Außerdem wurden nicht nur Haupt- und Nebenlagen im Stadtzentrum sondern auch Orts- bzw. Stadtteilzentren (Norderstedt-Schmuggelstieg) untersucht.

Tabelle 4 zeigt, dass die ermittelten Anstoßeffekte bezogen auf die Städtebauförderungsmittel und auch auf alle öffentlichen Mittel deutlich unter dem Durchschnitt aller Programme liegen.

Tabelle 10: Bündelungs- und Anstoßeffekte der Aktiven Stadt- und Ortsteilzentren (nachrichtlich)

Bündelungs- und Anstoßeffekt der Städtebauförderungsmittel des Bundes und der Länder auf alle öffentlichen und privaten Mittel	Bündelungseffekt der Städtebauförderungsmittel des Bundes und der Länder auf alle öffentlichen Mittel	Anstoßeffekt der Städtebauförderungsmittel auf private Investitionen (innerhalb und außerhalb)	Anstoßeffekt aller öffentlichen Mittel auf private Investitionen (innerhalb und außerhalb)
<b>4,3</b>	<b>2,7</b>	<b>1,5</b>	<b>0,6</b>

Auf der anderen Seite verdeutlicht die Untersuchung des Zwischenstandes bereits, dass insbesondere die in den Programmzielen vorgesehene direkte Einbeziehung von privaten Interessen- und Standortgemeinschaften sich positiv auf die Höhe der zu erwartenden Anstoßeffekte auswirkt. Schon in der ersten Umsetzungsphase sind Investitionen derartiger Institutionen in mehreren Untersuchungsgebieten (Dortmund, Bamberg, Norderstedt) feststellbar. Private Mittel von Interessen- und Standortgemeinschaften fließen vor allem in die Aufwertung des öffentlichen Raumes, zudem haben aber auch Investitionen in die Modernisierung von Bestandsgebäuden bereits stattgefunden. Prognosen zur Höhe der bis zum Abschluss der Maßnahme getätigten Privatinvestitionen in einigen der untersuchten Beispiele zeigen, dass noch von einer deutlichen Steigerung des Anstoß-Multiplikators auszugehen ist.

Die durchschnittlichen Bündelungseffekte der untersuchten Maßnahmen des Programms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren sind im Vergleich zu den Effekten der anderen Programme überdurchschnittlich – der entsprechende Multiplikator liegt bei 2,7. Weitere öffentliche Investitionen über die Städtebauförderung hinaus sind vor allem in Form zusätzlicher kommunaler Mittel sowie GVFG-Mittel zur Aufwertung des öffentlichen Raumes getätigt worden.

Zum jetzigen Stand machen die weiteren öffentlichen Mittel mit 40% den größten Anteil an den im Fördergebiet verausgabten Gesamtinvestitionen aus. In keinem anderen Programm ist ein höherer Anteil festzustellen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass bis zum Abschluss der Maßnahmen die Summe der getätigten Privatinvestitionen noch in größerem Maße ansteigen wird und damit deren Anteil zu Ungunsten des Anteils der öffentlichen Mittel ansteigen wird.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der ermittelte Gesamtmultiplikator der Anstoß- und Bündelungseffekte für das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren unter dem Durchschnitt der meisten anderen Programme liegt und insbesondere die Anstoßwirkungen bisher eher gering sind. Da bisher jedoch nur laufende und noch lange nicht abgeschlossene Maßnahmen untersucht werden können, ist davon auszugehen, dass die Anstoßeffekte beim Abschluss der Maßnahmen höher ausfallen werden. Noch ist es also zu früh, sich ein Urteil über die Anstoß- und Bündelungseffekte dieses Programms zu bilden. Die derzeit vorliegenden Zwischenergebnisse lassen jedoch höhere Effekte erwarten und zeigen, dass dieses Programm auch unter ökonomischen Effekten eine hohe Bedeutung erlangen kann.

### 4.3 Bündelungs- und Anstoßeffekte des Investitionspaktes

Der Investitionspakt fördert die energetische Sanierung von Gebäuden wie Schulen, Kindergärten, Sportstätten und sonstiger sozialer Infrastruktur (wie Begegnungs- und Mehrzweckeinrichtungen, Bibliotheken etc.). Förderfähig sind Gebäude, die vor 1990 errichtet und bisher nicht saniert wurden bzw. Gebäude jüngeren Baudatums, welche die Kennwerte der Energieeinsparverordnung um 30% überschreiten. Darüber hinaus ist die Feststellung der Standortsicherung mittels eines langfristigen Entwicklungskonzeptes (z.B. durch ein städtebauliches Entwicklungskonzept oder sektorales Entwick-



lungskonzept) nachzuweisen. Ebenso können Gebäude privater, kirchlicher und gemeinnütziger Träger mit Hilfe des Investitionspaktes saniert werden, sofern sie für kommunale Zwecke genutzt werden. Weitere Voraussetzungen für die Förderung sind, dass entweder das Gebäude in einem Gebiet der Städtebauförderung liegt und/oder die Kommune sich in einer schwierigen Haushaltslage befindet (vgl. BMVBS 2009, S. 5). Folgende Ziele bündelt der Investitionspakt:

- „Klimaschutz durch Energieeinsparung und CO<sub>2</sub>-Minderung,
- Verstetigung der Baukonjunktur durch Förderung des örtlichen Mittelstandes,
- Sozial Investieren insbesondere in Schulen, Kindergärten, Turnhallen und Jugendeinrichtungen,
- Abbau des Investitionsstaus in Gemeinden mit Haushaltsnotlage bzw. angespannter Haushaltslage,
- Beitrag zur frühzeitigen Vermittlung von Wissen an Kinder und Jugendliche über Energieeinsparung und Klimaschutz“ (BMVBS 2009, S. 3).

Vor diesem Hintergrund wurden 25 Fallbeispiele aus der gesamten Bundesrepublik hinsichtlich ihrer Anstoß- und Bündelungseffekte untersucht, die alle Formen der förderfähigen sozialen Infrastruktur repräsentieren. Es handelt sich um zehn Schulen, fünf Kindertagesstätten, zwei Turnhallen und acht sonstige Gebäudetypen wie Bibliotheken, Tagungsgebäude, Jugendhäuser oder Stadthallen. Das Investitionsvolumen reicht dabei von knapp 13 Mio. Euro (Nordpfalzgymnasium Kirchheimbolanden) bis hin zu kleinen Maßnahmen z.B. der Jugendburg Sensenstein, Gemeinde Nieste (Landkreis Kassel), für die knapp 230.000 Euro verausgabt wurden.

Die Analyse der Maßnahmen des Investitionspaktes zeigt, dass die Anzahl der Akteure, die sich an der Sanierung beteiligen, eher begrenzt ist. Der wesentliche Anstoß erfolgt über die Bundes- und Landesmittel, die von den Kommunen kofinanziert werden. Weitere öffentliche Mittel werden z.B. über Trägerorganisationen (z.B. bei Kindertagesstätten) oder andere öffentliche Institutionen wie z.B. Schulbehörden bereitgestellt. Private (Folge-)Investitionen werden durch die Maßnahmen des Investitionspaktes kaum angestoßen und erfolgen allenfalls durch Freie Träger/Vereine, die als Träger der sozialen Infrastruktur auftreten.

Tabelle 11: Bündelungs- und Anstoßeffekte des Investitionspaktes

Bündelungs- und Anstoßeffekt des Investitionspaktes auf alle öffentlichen und privaten Mittel	Bündelungseffekt des Investitionspaktes auf alle öffentlichen Mittel	Anstoßeffekt des Investitionspaktes auf private Investitionen (innerhalb und außerhalb)	Anstoßeffekt aller öffentlichen Mittel auf private Investitionen (innerhalb und außerhalb)
<b>1,6</b>	<b>1,6</b>	<b>0,01</b>	<b>0,01</b>

Der Investitionspakt erzielt einen Bündelungs- und Anstoßeffekt auf alle öffentlichen und privaten Mittel von 1,6. Dieser Wert fällt im Vergleich zu den Anstoß- und Bündelungseffekten der Programme der Städtebauförderung erheblich geringer aus. Allerdings ist der zeitliche, inhaltliche und räumliche Fokus des Investitionspaktes enger, so dass der direkte Vergleich mit den auf eine umfangreiche bauliche, ökonomische und soziale Erneuerung abzielenden Programmen der Städtebauförderung nicht gerechtfertigt ist. Die Tabelle zeigt, dass der Investitionspakt fast ausschließlich Bündelungseffekte auf weitere öffentliche Mittel erzielt. Dieser liegt ebenfalls bei 1,6.

Die Spannweite der ermittelten Ergebnisse der Untersuchung ist vergleichsweise gering. Niedrige Multiplikatoren wurden in den Städten Bremerhaven (1,0) und Premnitz in Brandenburg (1,2) erzielt. Höhere Anstoß- und Bündelungseffekte wurden für eine Maßnahme im Landkreis Marburg-Biedenkopf (4,2) und Berlin (4,1) ermittelt. Die Art der sozialen Infrastruktur (Kindertagesstätte,

Schule etc.), die im Zuge des Investitionspaktes saniert wurde, scheint die Höhe des Anstoß- und Bündelungseffektes nicht zu beeinflussen.

Ein Anstoßeffekt auf private Investitionen konnte lediglich in zwei Beispielen (Berlin, Pankow; Weimar) nachgewiesen werden. Dem entsprechend liegt der Anstoßeffekt lediglich bei 0,01. Ein positiver Effekt auf öffentliche oder private Investitionen im angrenzenden Quartier konnte zum jetzigen Stadium dieser Maßnahmen nicht ermittelt werden, ist aber für die Zukunft nicht auszuschließen.

## 5 Volkswirtschaftliche Effekte

Ziel des Forschungsprojektes ist es, neben der Ermittlung der reinen Multiplikatoren von Investitionen der verausgabten Städtebaufördermittel, mithilfe eines volkswirtschaftlichen Modells die Wachstums- und Beschäftigungseffekte dieses Bund-Länder-Programmes für die Bundesrepublik Deutschland zu ermitteln. Insbesondere in Zeiten der konjunkturpolitischen Maßnahmen des Bundes auf der einen und der Haushaltskonsolidierung auf der anderen Seite erscheint es geboten, die genaueren konjunkturellen und beschäftigungspolitischen Wirkungen dieses Politikfeldes zu analysieren und hieraus Rückschlüsse für die Fortführung und Programmierung dieses Politikfeldes zu ziehen. Dieses Forschungsprojekt beschreitet bei der Ermittlung der Wachstums- und Beschäftigungseffekte der Städtebauförderung insofern methodisches Neuland, als es ihm gelingt, über eine Differenzierung des ausgelösten Nachfrageimpulses je Programm erstmalig Aussagen zur unterschiedlichen volkswirtschaftlichen Wirkung der verschiedenen Städtebauförderprogramme vorzunehmen.

### 5.1 Struktur des von den Förderprogrammen ausgelösten Nachfrageimpulses

Die Struktur des von den jeweiligen Förderprogrammen ausgelösten Nachfrageimpulses wurde hierfür programm- und branchenbezogen mit Blick auf die praktische Umsetzung der Städtebauförderung mit Experten der Städtebauförderung (Vertreter der Transferstellen der Städtebauförderung einschl. Investitionspakt, Vertreter des Länderministeriums Nordrhein-Westfalen, Vertreter eines Sanierungsträgers) intensiv diskutiert.

Insgesamt sind acht Kategorien von Wirtschaftszweigen (nach der WZ 2003) gebildet worden, die durch die Städtebauförderung begünstigt werden. Die acht betroffenen Einzelkategorien der WZ sind:

- die Vorbereitenden Baustellenarbeiten und der Hoch- und Tiefbau,
- die Bauinstallation und sonstige Bauarbeiten,
- der Landschaftsbau,
- der Groß- und Einzelhandel,
- das Grundstücks- und Wohnungswesen,
- die Architektur und Ingenieurbüros sowie sonstige Dienstleistungen,
- die allgemeine öffentliche Verwaltung
- sowie das Sozialwesen.

Die Struktur des Nachfrageimpulses verteilt sich – differenziert nach Programmen – wie folgt auf die benannten Einzelkategorien der Wirtschaftszweige:

Tabelle 12: Struktur des von den Förderprogrammen ausgelösten Nachfrageimpulses

	Vorbereitende Baustellenarbeiten, Hoch- und Tiefbau	Bauinstallation und sonstige Bauarbeiten	Landschaftsbau	<b>Bau gesamt</b> (Zwischensumme)	Groß- und Einzelhandel	Grundstücks- und Wohnungswesen	Architektur- und Ingenieurbüros, Sonst. Private Dienstleistungen	Allgemeine öffentliche Verwaltung	Sozialwesen	<b>Insgesamt</b>
Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	30	17	5	<b>52</b>	5	5	25	13	0	<b>100</b>
Städtebaulicher Denkmalschutz	32	15	6	<b>53</b>	5	2	28	12	0	<b>100</b>
Soziale Stadt	20	10	5	<b>35</b>	5	2	28	15	15	<b>100</b>
Stadtumbau West	30	12	5	<b>47</b>	5	10	23	10	5	<b>100</b>
Stadtumbau Ost	40	15	5	<b>60</b>	5	2	23	10	0	<b>100</b>
Aktive Stadt- und Ortsteilzentren	28	17	5	<b>50</b>	5	2	33	10	0	<b>100</b>
Investitionspakt	40	40	0	<b>80</b>	5	2	8	5	0	<b>100</b>

Quelle: eigene Darstellung

Zwischen 35% (Soziale Stadt) und 80 % (Investitionspakt) aller privaten und öffentlichen Ausgaben fließen in den Baubereich, der sich aus den vorbereitenden Baustellenarbeiten, Hoch- und Tiefbau, Bauinstallation und Ausbaugewerbe und dem Landschaftsbau zusammensetzt.

Weiterhin bedeutend ist der Nachfrageimpuls für die Architektur- und Ingenieurbüros sowie die sonstigen Dienstleistungen. In diesen Wirtschaftszweigen kommen zwischen 23% und 33 % des Nachfrageimpulses zum Tragen. Lediglich beim Investitionspakt liegt hier nach Expertenmeinung ein deutlich niedriger Nachfrageimpuls von 8% vor.

Einheitlich wird der Nachfrageimpuls für die Kategorie Groß- und Einzelhandel (jeweils 5%) geschätzt. Vergleichsweise nachrangig ist die Nachfrage in der Kategorie Grundstücks- und Wohnungswesen. Hier liegt der Nachfrageimpuls zwischen 2% und 5%. Das Programm Stadtumbau West stellt hierbei mit einem Wert von 10% eine Ausnahme dar.

Die Programme Stadtumbau West und Soziale Stadt lösen darüber hinaus einen Nachfrageimpuls im Bereich des Sozialwesens aus. Davon profitieren u.a. öffentliche und freie Träger der sozialen Arbeit. Etwa 10% (z.B. Aktive Zentren) bis 15 % (Soziale Stadt) der Ausgaben fließen in den Bereich der öffentlichen Verwaltung. Hier stellt der Investitionspakt mit einem Wert von lediglich 5% eine Besonderheit dar.

### Ergebnisse der Sensitivitätsanalyse

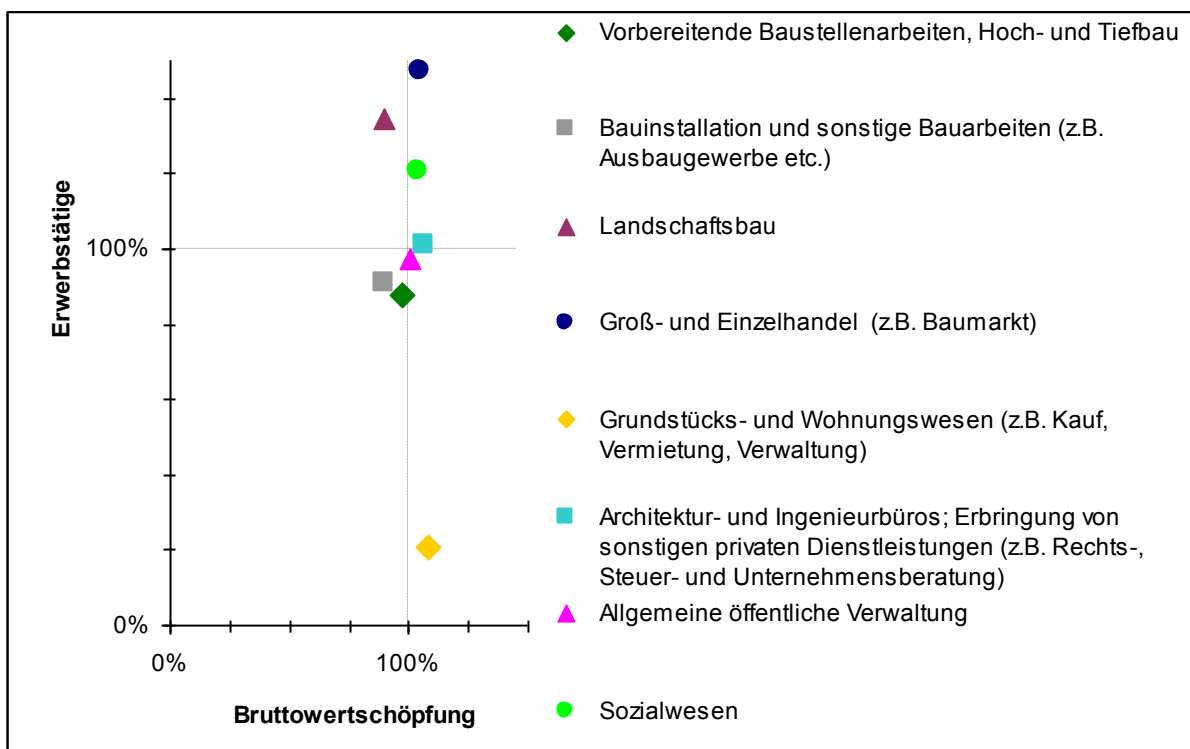
Um zu bewerten, wie kritisch die in Tabelle 12 dargelegte Struktur der Nachfrageimpulse hinsichtlich ihrer Wirkung auf Bruttowertschöpfung und Beschäftigung ist, werden in diesem Abschnitt die Ergebnisse einer Sensitivitätsanalyse diskutiert. In einem Szenario, das den schlechtesten Fall abbildet, wird unterstellt, dass die ermittelte Aufteilung der Investitionen auf die Produktionsbereiche falsch sei und stattdessen die gesamten Investitionen nur in einem bestimmten Produktionsbereich (beispielsweise Landschaftsbau oder Grundstücks- und Wohnungswesen) stattfinden. Hierbei wird für jeden Produktionsbereich separat ermittelt, welche Veränderungen sich für die Bruttowertschöpfung und die Zahl der Erwerbstätigen ergeben, wenn 100% der Gesamtinvestitionen in den jeweiligen

Produktionsbereich fließen würden. Beispielsweise wird errechnet, welche Effekte sich ergeben, wenn die gesamten städtebaulichen Investitionen ausschließlich in den Bereich „Vorbereitende Bauarbeiten, Hoch- und Tiefbau“ fließen würden, anstatt – dem Aufteilungsschlüssel in Tabelle 12 folgend – zu gewissen Anteilen in alle genannten Produktionsbereiche.

Anschließend werden die Effekte der (ausschließlichen) Investitionen in die genannten Produktionsbereiche miteinander verglichen. Wenn die durch die einzelnen Produktionsbereiche ausgelösten Wirkungen auf Bruttowertschöpfung und Beschäftigung stark voneinander abweichen, würden sich Ungenauigkeiten in der Ermittlung der Struktur des Nachfrageimpulses entsprechend deutlich auf die Ergebnisse der Modellanalyse auswirken.

Abbildung 6 fasst die Ergebnisse der Sensitivitätsanalyse zusammen. Die gestrichelten Linien bei den 100%-Achsen in der Abbildung sind als Mittelwerte der Effekte der Investitionen in die verschiedenen acht betrachteten Produktionsbereiche auf die Bruttowertschöpfung bzw. die Beschäftigung definiert. Im Einzelnen liegt beispielsweise der Produktionsbereich Architektur- und Ingenieurbüros bei der Bruttowertschöpfung gut 6 % über dem Mittelwert und der Produktionsbereich Bauinstallationen bei -10% unter dem Mittelwert. Dies bedeutet, dass der errechnete Wert für Bruttowertschöpfung tendenziell zu niedrig wäre, wenn der Anteil des Produktionsbereiches Bauinstallationen an allen Investitionen zu hoch eingeschätzt würde.

Abbildung 6: Ergebnis der Sensitivitätsanalyse



Anm.: 100% entsprechen dem arithmetischen Mittel der Investitionseffekte auf die Bruttowertschöpfung bzw. die Beschäftigung über alle 8 betrachteten Produktionsbereiche.

Quelle: Berechnungen der DIW econ

Aus der Abbildung wird ersichtlich, dass sich die Wirkung der betrachteten Produktionsbereiche auf die Bruttowertschöpfung nur vergleichsweise gering innerhalb eines Intervalls von  $\pm 10\%$  um den Mittelwert unterscheidet. Somit folgt, dass mögliche Ungenauigkeiten in der in Tabelle 11 dargelegten Struktur der Nachfrageimpulse keine starken Auswirkungen auf die durch den Nachfrageimpuls ausgelöste Bruttowertschöpfung haben.

Bei Betrachtung der Erwerbstätigen lassen sich über alle Produktionsbereiche hinweg relativ starke Abweichungen vom Mittelwert erkennen. Allerdings ist zu beachten, dass die größten Abweichungen für Bereiche wie Grundstücks- und Wohnungswesen oder Groß- und Einzelhandel ermittelt werden, denen in allen Programmen nur ein vergleichsweise kleiner Anteil zukommt. Sofern man davon ausgeht, dass die drei Sektoren (a) Hoch- und Tiefbau, (b) Bauinstallationen bzw. Ausbaugewerbe sowie (c) Architektur- und Ingenieurbüros und private Dienstleistungen, denen in Tabelle 12 der deutlich größte Anteil zugemessen wird, auch tatsächlich innerhalb der einzelnen Programme den größten Kostenanteil ausmachen, so sind die Abweichungen hinsichtlich der Beschäftigungswirkung in diesen Produktionsbereichen von Bedeutung. Wie aus Abbildung 6 ersichtlich ist, unterscheiden sich die von diesen drei Produktionsbereichen ausgelösten Beschäftigungseffekte ebenfalls nur innerhalb einer Bandbreite von  $\pm 10\%$  um den Mittelwert.

Zusammenfassend lässt sich aus der Sensitivitätsanalyse folgern, dass sich der Einfluss möglicher Ungenauigkeiten bei der Schätzung der Struktur des Nachfrageimpulses auf die insgesamt berechneten Effekte für Bruttowertschöpfung und Beschäftigung innerhalb eines vergleichsweise geringen und daher akzeptablen Intervalls bewegt.

## **5.2 Wirkungen der Städtebauförderung in den untersuchten Maßnahmen**

Die Wirkung der Städtebauförderung auf Bruttowertschöpfung und Beschäftigung sowie das Aufkommen aus Steuern und den Beiträgen zur Sozialversicherung wurden auf Basis einer Input-Output- und Multiplikatoranalyse berechnet. Dabei wird zwischen den folgenden drei Effekten unterschieden:

- Direkte Effekte werden unmittelbar durch die städtebaulichen Investitionsmaßnahmen erzeugt; z.B. Beschäftigte auf Baustellen in einem städtebaulichen Sanierungsgebiet.
- Indirekte Effekte werden durch die Herstellung von Vorleistungen aus verschiedenen Produktionsbereichen ausgelöst, zum Beispiel Wertschöpfung in Betrieben, die Vorleistungen für Baumaßnahmen liefern.
- Induzierte Effekte entstehen durch Verausgabung der durch die direkten und indirekten Effekte generierten Einkommen.

Bei der Berechnung dieser Effekte für die untersuchten Fallstudien wird berücksichtigt, dass die öffentlichen Investitionen im Rahmen der Städtebauförderung durch die ermittelten Anstoß- und Bündelungseffekte weiter erhöht werden, so dass der Umfang der Gesamtinvestitionen das Volumen der anfänglich getätigten Bundes- und Landesinvestitionen übersteigt. Die Investitionen aus Bundes- und Landesmitteln in den 50 Fallstudien und die daraus resultierenden Gesamtinvestitionen und Auswirkungen auf Bruttowertschöpfung und Beschäftigung sind in Tabelle 13 dargestellt. Da im Rahmen jedes Programms eine unterschiedliche Anzahl von Fallbeispielen untersucht wurde, wurden zusätzlich die entsprechenden Werte für eine (hypothetische) durchschnittliche Maßnahme je Programm aufgeführt. Dies ermöglicht den Vergleich der verschiedenen Programme.

Tabelle 13: Wirkungen der Städtebauförderung auf die Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit in Mio. Euro je Programm bezogen auf die 50 Fallstudien

Programme/ Durchschnitt je Maßnahme	Investitionen aus Bundes- und Landesmit- teln (Mio. Euro)	Investitionen inkl. Bünde- lungs- und An- stoßeffekten (Mio. Euro)	Bruttowertschöpfung		Beschäftigung (Anzahl der Erwerbstäti- gen)
			Insgesamt (Mio. Euro)	Davon Bauwirt- schaft (Mio. Euro)	
Städtebauliche Sanierungs- und Entwick- lungsmaß- nahmen	229	1.788	2.140	373	40.714
<i>Durchschnitt</i>	19	149	178	31	3.393
Städtebaulicher Denkmalschutz	106	474	568	98	11.072
<i>Durchschnitt</i>	15	68	81	14	1.582
Stadtumbau Ost	30	235	281	56	5.482
<i>Durchschnitt</i>	3	26	31	6	609
Stadtumbau West	22	217	261	41	4.820
<i>Durchschnitt</i>	3	31	37	6	689
Soziale Stadt	39	291	352	39	6.940
<i>Durchschnitt</i>	4	32	39	4	771
Aktive Stadt- und Ortsteil- zentren	11	47	56	9	1.083
<i>Durchschnitt</i>	2	8	9	2	180
<i>Σ Gesamt</i>	437	3.052	3.659	616	70.111

Quelle: Berechnungen der DIW econ

Tabelle 13 zeigt, dass die angestoßene Bruttowertschöpfung in allen Maßnahmen die getätigten Investitionen deutlich übersteigt. So ist es bei den untersuchten Maßnahmen im Rahmen des Programms Stadtumbau West gelungen, mit 22 Millionen Euro an investierten Bundes- und Landesmitteln und 217 Millionen Euro an Gesamtinvestitionen 261 Millionen Euro an Bruttowertschöpfung anzuregen, also den Wert der Bundes- und Landesinvestition zu vervielfachen. In der Summe über alle Programme wurden mit Hilfe der in den untersuchten Maßnahmen investierten 3,1 Milliarden Euro an Investitionen knapp 3,7 Milliarden Euro an Bruttowertschöpfung angestoßen. Hiervon entfielen rund 616 Millionen Euro auf die Bauwirtschaft.

Die in den Fallbeispielen untersuchten Maßnahmen hatten auch erhebliche Auswirkungen auf die Beschäftigung. Insgesamt waren mehr als 70.000 Erwerbstätige von den Aktivitäten im Zuge der untersuchten Maßnahmen der Städtebauförderung abhängig.

Bei den Fallbeispielen schwanken die durchschnittlich verausgabten Fördervolumina von Bund und Land je Maßnahme erheblich. Während die Maßnahmen der Programme Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme bzw. Städtebaulicher Denkmalschutz im Durchschnitt einen sehr großen Umfang (19 bzw. 15 Mio. €) aufweisen, bewegen sich die durchschnittlichen Maßnahmen der anderen vier Programme im unteren Bereich bei zwei bis vier Mio. € von Bund und Land pro Maßnahme.

Hinsichtlich der durchschnittlichen Wachstums- und Beschäftigungseffekte pro Maßnahme weist das Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den untersuchten Fallbeispielen sowohl bei der Bruttowertschöpfung mit durchschnittlich 178 Mio. € pro Maßnahme als auch bei der Beschäftigung mit knapp 3400 Beschäftigten pro Maßnahme die höchsten Werte auf. Die Maßnahmen der anderen Programme sind mit weniger als der Hälfte dieser Effekte deutlich kleiner.

Tabelle 14: Wirkungen der Städtebauförderung auf Steuereinnahmen und Sozialversicherungsaufkommen in Mio. Euro je Programm

Programme/ Durchschnitt je Maßnahme	Investitionen aus Bundes- und Landesmitteln (Mio. Euro)	Investitionen inkl. Bündelungs- und Anstoßeffekten (Mio. Euro)	Aufkommen aus der...			Aufkommen an Sozialver- sicherungsbei- trägen: (Mio. Euro)
			...Lohn- steuer (Mio. Euro)	...Körper- schaft- steuer (Mio. Euro)	...Mehrwert- steuer gesamt / Bund / Länder / Ge- meinden (Mio. Euro)	
Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungs- maßnahmen	229	1.788	186	14	171/92/76/3	419
<i>Durchschnitt</i>	19	149	16	1	14/8/6/<1	35
Städtebaulicher Denkmalschutz	106	474	50	4	45/24/20/1	113
<i>Durchschnitt</i>	15	68	7	1	6/3/3/<1	16
Stadtumbau Ost	30	235	25	2	22/12/9/<1	56
<i>Durchschnitt</i>	3	26	3	<1	2/1/1/<1	6
Stadtumbau West	22	217	22	2	21/11/9/<1	49
<i>Durchschnitt</i>	3	31	3	<1	3/2/1/<1	7
Soziale Stadt	39	291	32	2	28/15/12/<1	72
<i>Durchschnitt</i>	4	32	4	<1	3/2/1/<1	8
Aktive Stadt- und Ortsteilzen- tren	11	47	5	<1	5/2/2/<1	11
<i>Durchschnitt</i>	2	8	1	<1	1/<1/<1/<1	2
<b>Σ Gesamt</b>	437	3.052	321	24	292/157/129/6	720

Quelle: Berechnungen der DIW econ



Parallel zu den Ergebnissen bezüglich der Bruttowertschöpfung und der Beschäftigung zeigt Tabelle 14, dass die untersuchten städtebaulichen Maßnahmen auch beachtliche Auswirkungen auf das Aufkommen aus Lohnsteuer, Körperschaftsteuer und Mehrwertsteuer sowie Sozialversicherungsbeiträgen hatten.

Die Bruttowertschöpfung, die durch die städtebaulichen Maßnahmen angeregt wird, stellt gleichzeitig auch Einkommen dar, das teilweise verkonsumiert wird. Dabei entstehen Mehrwertsteuereinnahmen. So lassen sich fast 300 Millionen Euro an Einnahmen aus der Mehrwertsteuer auf diese Maßnahmen zurückführen. Der Großteil dieses Aufkommens entsteht dabei durch Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, die ein hohes Investitionsvolumen aufweisen und dementsprechend hohe Bruttowertschöpfungseffekte haben. Tabelle 14 stellt auch dar, wie sich das Mehrwertsteueraufkommen auf die Gebietskörperschaften verteilt. Dabei wird von dem ab dem Jahr 2009 gültigen, effektiven Verteilungsschlüssel von 53,37% für den Bund, 44,63% für die Länder und 2,0% für die Gemeinden ausgegangen.

Das entsprechende Aufkommen der Lohnsteuer betrug 321 Millionen Euro. Die Lohnsteuer in der Angrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (inklusive der veranlagten Einkommensteuer) liegt dabei etwas über dem Aufkommen der Mehrwertsteuer. Bei der Höhe des Lohnsteueraufkommens wird ein enger Zusammenhang mit der Höhe des Beschäftigungseffektes deutlich.

Das von den untersuchten städtebaulichen Maßnahmen angestoßene Aufkommen aus der Körperschaftsteuer betrug dagegen lediglich 24 Millionen Euro. Auch hier entsteht der Großteil dieses Aufkommens durch das Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, bei denen hohe Investitionsvolumen zu beobachten sind. Im Rahmen der Maßnahmen Stadttumbau Ost, Stadttumbau West, Soziale Stadt und Aktive Stadt- und Ortsteilzentren erzeugt das durchschnittliche Programm ein Körperschaftsteueraufkommen von weniger als einer Million Euro. Dies liegt vor allem an den relativ niedrigen Investitionsvolumina pro Maßnahme in diesen Programmen.

Das Aufkommen für die Sozialversicherungssysteme betrug 720 Millionen Euro. Hier ist ebenso wie bei der Lohnsteuer ein enger Zusammenhang mit dem Beschäftigungseffekt zu beobachten und genauso gilt erwartungsgemäß, dass durch die Maßnahmen, bei denen hohe Investitionsvolumina zu beobachten sind, ein hohes Aufkommen an Sozialversicherungsbeiträgen angestoßen wird.

### **5.3 Vergleich der Programme der Städtebauförderung hinsichtlich volkswirtschaftlicher Effekte**

Im Folgenden werden die verschiedenen Städtebauförderprogramme hinsichtlich ihrer Wirkungen miteinander verglichen. Da sich deren Fördervolumen teilweise deutlich unterscheidet, wird hierzu die Wirkung der einzelnen Programme berechnet, die durch öffentliche Investitionen (von Bund und Ländern, ohne kommunale Mittel) in Höhe von einer Million Euro ausgelöst werden. Wie bereits beschrieben, erhöhen sich die öffentlichen Investitionen im Rahmen der einzelnen Programme durch spezifische Anstoß- und Bündelungseffekte zu dem jeweiligen Gesamtimpuls, welcher dann die einzelnen volkswirtschaftlichen Wirkungen auslöst.

#### **5.3.1 Wirkungen der Städtebauförderung auf die Bruttowertschöpfung**

Tabelle 15 vergleicht die Wirkung der verschiedenen Programme der Städtebauförderung auf die Bruttowertschöpfung in Deutschland. Dabei wird von einer Anfangsinvestition von einer Million Euro von Bund und Land ausgegangen und neben der Summe der angestoßenen Wertschöpfung auch die verschiedenen Teileffekte und der Anteil der Bauwirtschaft ausgewiesen.

Es zeigt sich, dass sich die gesamte angestoßene Bruttowertschöpfung zwischen den einzelnen städtebaulichen Programmen voneinander unterscheidet: Während bei dem Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren eine Bruttowertschöpfung von rund 5 Millionen Euro je Million Euro öffentlicher Investitionsmittel (von Bund und Land) zu erwarten ist, liegt dieser Wert beim Stadtumbau West mit 11,8 Millionen Euro wesentlich höher.

Tabelle 15: Wirkungen der Städtebauförderung auf die Bruttowertschöpfung, je Mio. Euro öffentlicher Investitionen (Bund und Länder, ohne Kommunen)

	Eine Million Euro an städtebaulichen Investitionen von Bund und Ländern führen unter Berücksichtigung der Bündelungs- und Anstoßeffekte zu einer...					
	...Bruttowertschöpfung Direkt (Euro)		...Bruttowertschöpfung Indirekt (Euro)		...Brutto- wert- schöpfung: induziert (Euro)	...Brutto- wert- schöpfung: gesamt (Euro)
		Davon Anteil der Bauwirt- schaft		Davon Anteil der Bauwirt- schaft		
Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	4.092.967	36,9%	2.642.739	4,5%	2.602.833	<b>9.338.540</b>
Städtebaulicher Denkmalschutz	2.316.271	37,3%	1.568.004	4,3%	1.509.732	<b>5.394.007</b>
Stadtumbau Ost	3.924.889	44,8%	2.864.079	4,8%	2.662.378	<b>9.451.347</b>
Stadtumbau West	5.341.345	31,3%	3.199.171	4,9%	3.252.830	<b>11.793.346</b>
Soziale Stadt	4.283.304	21,5%	2.285.155	3,9%	2.514.658	<b>9.083.117</b>
Aktive Stadt- und Ortsteilzentren	2.196.901	35,5%	1.441.407	4,0%	1.393.988	<b>5.032.297</b>

Quelle: Berechnungen der DIW econ

Des Weiteren setzt sich die angeregte Bruttowertschöpfung je nach Programm aus ihren drei Komponenten (direkte, indirekte und induzierte Wertschöpfung, siehe Abschnitt 2.2.2) unterschiedlich zusammen. Abhängig vom Programm liegt die direkte Bruttowertschöpfung der sechs Programme zwischen 42% und 47%. Die indirekte Wertschöpfung hingegen liegt zwischen 25% und 30% und ist entsprechend dort höher, wo der Anteil der direkten Bruttowertschöpfung niedriger ausfällt. Die Größe des induzierten Effektes ist jedoch für alle Programme annähernd identisch und bewegt sich bei rund 28% der gesamten Bruttowertschöpfung. Letzteres ist nicht überraschend, da sich die Unterschiede in erster Linie durch (lediglich geringfügige) Differenzen bei den Sparquoten der Haushalte in den verschiedenen Bundesländern erklären lassen.

Neben der Höhe unterscheidet sich auch die Branchenstruktur der erzeugten Bruttowertschöpfung zwischen den jeweiligen städtebaulichen Programmen. Im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost werden rund 45% der direkten Bruttowertschöpfung in der Bauwirtschaft erzeugt. Bei dem Programm Soziale Stadt hingegen ist der Anteil der Bauwirtschaft an der direkten Bruttowertschöpfung mit 22% deutlich geringer. Für die restlichen Programme befindet sich der Wert dazwischen. Der Anteil der Bauwirtschaft an der indirekt erzeugten Wertschöpfung ist bei allen Programmen relativ gering. Es zeigt sich also, dass die ursprünglich zum Großteil auf die Bauwirtschaft wirkenden öko-

nomischen Impulse über die Vorleistungsverflechtungen auf die gesamte deutsche Wirtschaft wirken.

### 5.3.2 Wirkungen der Städtebauförderung auf die Anzahl der Erwerbstätigen

Neben den Wirkungen der Städtebauförderung auf die Bruttowertschöpfung wurden auch die Wirkungen auf die Anzahl der Erwerbstätigen untersucht. Tabelle 16 stellt in einer verglichen Ansicht die Wirkungen der verschiedenen Städtebauförderungsmaßnahmen auf die Erwerbstätigkeit dar. Die Tabelle gibt dabei zusätzlich an, wie sich der Gesamteffekt auf die verschiedenen Teileffekte aufgliedert und welcher Anteil der Erwerbstätigen in der Bauwirtschaft arbeitet.

Tabelle 16: Wirkung der Städtebauförderung auf die Beschäftigung, je Million Euro staatlicher Investitionen (Bund und Länder, ohne Kommunen)

	Eine Million Euro an städtebaulichen Investitionen von Bund und Ländern führen unter Berücksichtigung der Bündelungs- und Anstoßeffekte zu einer...					
	...Beschäftigung: Direkt		...Beschäftigung: indirekt		...Beschäftigung: induziert	...Beschäftigung: gesamt
		davon Anteil der Bauwirtschaft		davon Anteil der Bauwirtschaft		
Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	94	40,3%	41	6,9%	43	178
Städtebaulicher Denkmalschutz	56	39,0%	24	6,6%	25	105
Stadtumbau Ost	95	46,6%	44	7,5%	45	184
Stadtumbau West	116	36,5%	50	7,6%	52	217
Soziale Stadt	103	22,4%	37	5,7%	39	179
Aktive Stadt- und Ortsteilzentren	52	37,4%	23	6,1%	23	98

Quelle: Berechnungen der DIW econ

Je eingesetzter öffentlicher Million Euro an Städtebauförderung von Bund und Ländern sind zwischen 98 und 217 Erwerbstätige von den verschiedenen Maßnahmen abhängig, wobei etwas mehr als die Hälfte davon auf direkte Beschäftigungseffekte zurückzuführen ist. In dieser Hinsicht hat das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren den geringsten Beschäftigungseffekt (52 Erwerbstätige) und der Stadtumbau West mit 116 direkt Beschäftigten den größten.

Analog zur Bruttowertschöpfung wird die Mehrzahl der Beschäftigungsverhältnisse im Bereich der Nicht-Bauwirtschaft geschaffen. Der Anteil der auf die Bauwirtschaft bezogenen Arbeitsplätze liegt bei direkten Beschäftigten zwischen 37% (Stadtumbau West) und 47% (Stadtumbau Ost). Das Programm Soziale Stadt stellt in dieser Hinsicht mit nur 22% eine Ausnahme dar. Bezüglich des indirekten Beschäftigungseffekts liegt der Anteil der Bauwirtschaft in allen Programmen bei unter 8%.

### 5.3.3 Wirkungen der Städtebauförderung auf die Sozialversicherungen

Im Rahmen der Analysen wurde auch das Aufkommen an Sozialversicherungsbeiträgen abgeschätzt, das durch die Städtebaufördermaßnahmen ausgelöst wird. Dieses wird anhand des durchschnittlichen Aufkommens pro Erwerbstätigem nach Wirtschaftszweigen und der Anzahl der von der Städtebauförderung abhängigen Beschäftigungsverhältnisse in den entsprechenden Wirtschaftszweigen

berechnet. Es ergibt sich ein durchschnittlicher Sozialversicherungsbeitragssatz von 38%. Tabelle 17 fasst die entsprechenden Ergebnisse zusammen.

Tabelle 17: Wirkungen der Städtebauförderung auf die Sozialversicherungen, je Million Euro staatlicher Investitionen (Bund und Länder, ohne Kommunen)

	Beschäftigungseffekte (gesamt, Personen)	Durchschnittliches Aufkommen Erwerbstätigem (in Euro)	Aufkommen für die Sozialversicherungen (in Euro)
Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	178	10.288	1.827.261
Städtebaulicher Denkmalschutz	105	10.200	1.072.666
Stadtumbau Ost	184	10.264	1.889.750
Stadtumbau West	217	10.250	2.228.988
Soziale Stadt	179	10.349	1.851.243
Aktive Stadt- und Ortsteilzentren	98	10.124	989.062

Quelle: Berechnungen der DIW econ

Das Aufkommen pro Beschäftigtem liegt bei allen städtebaulichen Maßnahmen bei etwas über 10.000 Euro. Dies bedeutet, dass die Wirkungen der sechs in diesem Bericht untersuchten Programme auf die Einnahmen der Sozialversicherungen in einem engen Zusammenhang mit den im vorherigen Abschnitt analysierten Beschäftigungseffekten stehen. Je mehr Erwerbstätige von einer geförderten städtebaulichen Maßnahme abhängen, desto mehr Sozialversicherungsbeiträge werden im Rahmen der Maßnahme erwirtschaftet.

Bei gleicher Investitionssumme generiert das Programm Stadtumbau West mit rund 2,23 Mio. Euro je eingesetzter Million Euro an Bundes- und Landesmitteln die höchsten Einnahmen für die Sozialkassen. Das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren weist mit knapp 1 Mio. Euro an Zuflüssen in die Sozialversicherungssysteme pro investierte Million Euro an Bundes- und Landesmitteln die niedrigsten Einnahmen aus.

Die Einnahmen für die Sozialkassen verteilen sich zu unterschiedlichen Proportionen auf die direkten, indirekten und induzierten Effekte. Ungefähr 50% der Einnahmen werden direkt von sozialversicherungspflichtigen Angestellten in den Branchen erwirtschaftet, die unmittelbar von den Investitionsausgaben profitieren. Lediglich beim Programm Soziale Stadt liegt dieser Anteil mit 55% darüber. Die restlichen Einnahmen werden zu etwa gleichen Teilen von den Beschäftigten der Zulieferbetriebe (indirekter Effekt) und von den Beschäftigten der Branchen, die von den angeregten Konsumausgaben profitieren (induzierter Effekt), erwirtschaftet. Der Anteil an Sozialbeiträgen, der durch Beschäftigungsverhältnisse in der Bauwirtschaft selbst geschaffen wird, liegt zwischen 17% (beim Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren) und 33% (beim Programm Stadtumbau West).

### 5.3.4 Wirkungen der Städtebauförderung auf das Steueraufkommen

Analog zum Aufkommen der Sozialversicherungsbeiträge wurden auch die Wirkungen der unterschiedlichen städtebaulichen Programme auf das Aufkommen verschiedener Steuerarten abgeschätzt. Dabei wurden die Wirkungen auf die Einnahmen aus der Lohnsteuer, der Körperschaftsteuer und der Mehrwertsteuer berechnet.

Tabelle 18: Wirkungen der Städtebauförderung auf das Steueraufkommen, je Million Euro staatliche Mittel (Bund und Länder, ohne Kommunen)

	Bruttowertschöpfung (gesamt, Euro)	Lohnsteuer (Euro)	Körperschaftsteuer (Euro)	Mehrwertsteuer (Euro)	Σ Steuereinnahmen (Euro)
Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	9.338.540	813.386	61.106	744.795	1.619.288
Städtebaulicher Denkmalschutz	5.394.007	477.486	36.646	430.199	944.331
Stadtumbau Ost	9.451.347	841.203	62.411	753.792	1.657.406
Stadtumbau West	11.793.346	992.211	73.978	940.578	2.006.768
Soziale Stadt	9.083.117	824.062	57.026	724.424	1.605.512
Aktive Stadt- und Ortsteilzentren	5.032.297	440.271	35.729	401.351	877.351

Quelle: Berechnungen der DIW econ

Die Maßnahmen der Förderprogramme generieren Bruttowertschöpfung, die einen positiven Effekt auf das Aufkommen aus Lohnsteuer, Körperschaftsteuer und Mehrwertsteuer hat. Die Ergebnisse der Modellrechnungen in Tabelle 18 zeigen, dass das Steueraufkommen umso höher ausfällt, je größer der Effekt auf die Bruttowertschöpfung pro eingesetzte Million Euro an öffentlichen Mitteln ist. Deswegen ist auch der Ertrag für die drei Steuerarten bei der Städtebauförderung im Rahmen des Programms Stadtumbau West mit 2,0 Millionen Euro am höchsten und bei den Aktiven Stadt- und Ortsteilzentren mit rund 0,9 Millionen Euro am geringsten.

Das Aufkommen aus der Lohnsteuer hängt sehr stark von dem Beschäftigungseffekt ab. Nahezu die Hälfte des Aufkommens wird unabhängig vom spezifischen Programm durch den direkten Beschäftigungseffekt erzeugt. Der indirekte und der induzierte Beschäftigungseffekt erzeugen hier jeweils etwa ein Viertel des Aufkommens. Der Anteil der Lohnsteuer, der durch den Beschäftigungseffekt in der Bauwirtschaft generiert wird, liegt für die meisten städtebaulichen Programme bei etwa 30%. Lediglich bei dem Programm Soziale Stadt beträgt dieser Anteil nur 17%.

Die Wirkungen der städtebaulichen Maßnahmen auf das Aufkommen der Mehrwertsteuer sind etwas geringer als bei der Lohnsteuer<sup>3</sup>, jedoch deutlich größer als bei der Körperschaftsteuer. Auch hier zeigt sich, dass bei den Programmen, in denen eine hohe Bruttowertschöpfung angeregt wird,

<sup>3</sup> Dies ist auch auf die Abgrenzung der Steuerarten in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zurückzuführen (vgl. Abschnitt 2.2.3).

auch ein hohes Steueraufkommen zu erwarten ist. Im Stadtumbau West wird dementsprechend mit fast einer Million Euro Mehrwertsteuereinnahmen ein deutlich höherer Betrag verbucht als bei den Aktiven Stadt- und Ortsteilzentren, bei dem nur etwa 400.000 Euro zu erwarten sind.

Das Aufkommen aus der Körperschaftsteuer liegt deutlich unter dem der Lohnsteuer und der Mehrwertsteuer, richtet sich aber ebenso nach der in den einzelnen Programmen erzeugten Wertschöpfung. Das Aufkommen liegt dabei zwischen ungefähr 36.000 Euro (beim Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren) und rund 74.000 Euro (beim Stadtumbau West).

#### **5.4 Volkswirtschaftliche Effekte des Investitionspakts**

Die volkswirtschaftlichen Effekte des Investitionspaktes zur energetischen Sanierung von Gebäuden der sozialen Infrastruktur wurden ebenfalls mit Hilfe des EDV-Tools berechnet. Das methodische Vorgehen entspricht dabei dem der Analyse der Städtebauförderung.

Da der Investitionspakt aber sowohl eine andere Zielrichtung als die Städtebauförderung hat als auch von der Implementierung her nicht vergleichbar ist, werden die Ergebnisse in einem eigenen Abschnitt dargestellt. Tabelle 19 fasst die volkswirtschaftlichen Effekte der 25 untersuchten Fallbeispiele des Investitionspaktes zusammen.

Tabelle 19: Wirkungen des Investitionspaktes auf die Bruttowertschöpfung, Beschäftigung und Aufkommen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen

	Summe über die untersuchten Fallbeispiele	Durchschnittliche Maßnahme des Investitionspakts	Investitionspakt: Investitionsvolumen von einer Million Euro
Investitionen aus Bundes- und Landesmitteln (Mio. Euro)	33	1,4	<b>1,0</b>
Investitionen inkl. Bündelungs- und Anstoßeffekten (Mio. Euro)	54	2,2	<b>1,6</b>
<b>Bruttowertschöpfung gesamt (Mio. Euro)</b>	<b>62</b>	<b>2,5</b>	<b>1,9</b>
darunter Bauwirtschaft	19	0,8	0,6
davon direkt	25	1,0	0,8
davon indirekt	20	0,8	0,6
davon induziert	17	0,7	0,5
<b>Beschäftigungseffekt gesamt (Anzahl Erwerbstätige)</b>	<b>1.208</b>	<b>48</b>	<b>36</b>
darunter Bauwirtschaft	470	19	14
davon direkt	608	24	18
davon indirekt	291	12	9
davon induziert	309	12	9
<b>Steueraufkommen gesamt (Mio. Euro)</b>	<b>11,0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>
davon Lohnsteuer	5,6	0,2	0,2
davon Mehrwertsteuer	5,0	0,2	0,1
davon Körperschaftsteuer	0,4	0,01	0,01
<b>Aufkommen Sozialversicherungsbeiträge (Mio. Euro)</b>	<b>12,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>

Quelle: Berechnungen der DIW econ

Die Ergebnisse der volkswirtschaftlichen Analyse zeigen, dass in den 25 untersuchten Fallbeispielen insgesamt 33 Millionen Euro von Bund und Ländern investiert wurden. Durch Bündelungs- und Anstoßeffekte wurde ein Gesamtinvestitionsvolumen in Höhe von 54 Mio. Euro erreicht, das zu einer Bruttowertschöpfung von 62 Millionen Euro führte. Ein knappes Drittel dieser Wertschöpfung wurde im Baubereich erwirtschaftet.

Die untersuchten Maßnahmen des Investitionspaktes führten zu einem Beschäftigungseffekt von insgesamt ca. 1.200 Erwerbstätigen, davon knapp 500 im Baubereich. Weiterhin wurde ein Steueraufkommen von etwa 11 Millionen Euro angestoßen, wovon die Lohnsteuer mit 5,6 und die Mehr-

wertsteuer mit etwa 5 Millionen Euro den größten Anteil ausmachten. Das Körperschaftsteueraufkommen lag mit 0,4 Millionen Euro deutlich niedriger.

In eine durchschnittliche Maßnahme des Investitionspaktes wurde ca. 1,4 Millionen Euro von Bund und Land investiert, was zu einem Gesamtinvestitionsvolumen in Höhe von 2,2 Millionen Euro und einer angestoßenen Bruttowertschöpfung von 2,5 Millionen Euro führt. Der resultierende Beschäftigungseffekt lässt sich mit etwa 48 Erwerbstätigen quantifizieren. Gleichzeitig führte eine durchschnittliche Maßnahme des Investitionspaktes zu einem Steueraufkommen von ca. 0,4 Millionen Euro und einen Sozialversicherungsbeitragsaufkommen von etwa 0,5 Millionen Euro.

## **5.5 Programmübergreifende Erkenntnisse zu den volkswirtschaftlichen Effekten**

Wie in den vorherigen Abschnitten zu erkennen war, fällt bei gleichem Einsatz an Bundes- und Ländermitteln die erzeugte Bruttowertschöpfung je nach Programm unterschiedlich aus. Während öffentliche Investitionen in Höhe von einer Million Euro durch Bund und Länder beim Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren rund 5,0 Millionen Euro auslösen, führt eine Investition in gleicher Höhe beim Stadtumbau West zu einer Bruttowertschöpfung von insgesamt fast 11,8 Millionen Euro. Der Unterschied zwischen diesen beiden Programmen entspricht also einem Faktor von 2,3. Dieser Unterschied in der Bruttowertschöpfung hat zur Folge, dass Erwerbstätigenzahl, Steueraufkommen und Sozialbeiträge beispielsweise bei dem Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren geringer ausfallen: Sie liegen bei 43 bis 45 Prozent der jeweiligen Ertragshöhe aus dem Programm Stadtumbau West.

Als Ursachen für die unterschiedlichen Effekte sind im Wesentlichen zwei Gründe aufzuführen:

1. Eine große Erklärungskraft haben die Unterschiede zwischen den Bündelungs- und Anstoßeffekten. Die Unterschiede in den Anstoß- und Bündelungseffekten sind insofern wichtig, als dass sie die Größe des durch das jeweilige Programm ausgelösten Gesamtimpulses und damit die Wirkung der eingesetzten Bundesmittel entscheidend beeinflussen. So weisen die drei Programme mit der höchsten Bruttowertschöpfung (Stadtumbau West, Stadtumbau Ost und Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen) auch die höchsten Gesamtinvestitionen (Bundes- und Ländermittel zuzüglich Bündelungs- und Anstoßeffekte) auf. Ursprung, Wirkung und Bedeutung dieser Anstoß- und Bündelungseffekte sind in Abschnitt 4 ausführlich dargestellt.
2. Eine weitere Ursache für die unterschiedlichen Wirkungen der einzelnen Maßnahmen liegt in der unterschiedlichen Branchenstruktur des ausgelösten Nachfrageimpulses. Diese Strukturunterschiede führen zu unterschiedlichen Vorleistungsanteilen sowie unterschiedlichen Vorleistungsverflechtungen. Die Erklärungskraft dieses Aspekts hält sich allerdings in Grenzen, da sich die Programme größtenteils auf Baumaßnahmen beziehen und sich somit in ihrer Vorleistungsstruktur prinzipiell ähneln.



## 6 Fazit und Ausblick

Die Ergebnisse des Forschungsprojektes belegen, dass die Programme der Städtebauförderung hohe positive volkswirtschaftliche Effekte entfalten. Es wird ein Vielfaches an weiteren öffentlichen und insbesondere privaten Mitteln in den Gebieten der Städtebauförderprogramme im Zusammenhang mit einer Gesamtmaßnahme ausgegeben.

Bei einer Förderung von Bund und Land von einem Euro im Rahmen der Städtebauförderung werden durchschnittlich 7,10 Euro aus öffentlicher und privater Hand in einem Fördergebiet investiert. Es wird ein Multiplikator von 7,1 ermittelt. Dieser Multiplikator setzt sich zusammen aus einem Bündelungseffekt in Höhe von 2,6 und einem Anstoßeffekt von 4,5. Die ermittelten Effekte liegen im Vergleich zu früheren Studien des DIW zwar etwas niedriger, allerdings waren die früheren Studien ausschließlich auf abgeschlossene, ausfinanzierte Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in westdeutschen Städten bezogen und bildeten somit nicht die gesamte Bandbreite der Programme der Städtebauförderung ab.

Erstmalig wurden in diesem Forschungsprojekt programmspezifische Wirkungen ermittelt. Trotz der jeweils geringen Fallzahl von sechs bis zwölf Fallstudien je Programm ergeben sich deutliche Anstoß- und Bündelungseffekte. Die Unterschiede zwischen den Programmen bezüglich des Multiplikators sind dabei relativ gering: So weichen drei Programme nur um bis zu 0,8 Punkte vom Gesamtmultiplikator von 7,1 ab; der Gesamtmultiplikator des Städtebaulichen Denkmalschutzes weicht – wahrscheinlich aufgrund der niedrigeren Fördersätze – um 2,6 nach unten ab. Positiv fällt der Gesamtmultiplikator des Stadtumbau West (9,8) auf.

Die Quellen der öffentlichen Mittel reichen von der lokalen bis zur europäischen Ebene und unterstreichen damit den integrierten Ansatz der Städtebauförderung. Die privaten Investitionen erfolgten durch private Einzeleigentümer, die (kommunale) Wohnungswirtschaft sowie Projektentwickler, Unternehmen oder Einzelhändler.

Ebenso fallen die Effekte der Städtebauförderung auf die Bruttowertschöpfung, das Steueraufkommen und die Sozialversicherungen sehr positiv aus. So resultiert aus einer Million Euro Fördermitteln von Bund und Land je nach Programm und unter Berücksichtigung der Bündelungs- und Anstoßeffekte eine Bruttowertschöpfung zwischen ca. 5 und 11,8 Mio. Euro. Parallel dazu werden durch eine Mio. Euro Fördermittel von Bund und Land je nach Programm zwischen knapp 100 und 217 Erwerbstätige für ein Jahr beschäftigt.

Somit erzielt die Städtebauförderung beachtliche volkswirtschaftliche Effekte, die über das originäre Ziel der integrierten baulichen, ökonomischen und sozialen Erneuerung hinausgehen. Mit anderen Worten: Die positiven ökonomischen Wirkungen sind ein willkommener Nebeneffekt der Förderung.

Die Ergebnisse zum Investitionspakt zur energetischen Sanierung der sozialen Infrastruktur sind in Anbetracht der differierenden Ausrichtung mit einem Multiplikator von 1,6 und vor dem Hintergrund der spezifischen Zielsetzung des Programms ebenfalls recht positiv. Im Gegensatz zu den Programmen der Städtebauförderung erfolgt die Förderung im Rahmen des Investitionspaktes ausschließlich für Maßnahmen zur energetischen Sanierung und ist auf einen Zeitraum von nur zwei Jahren begrenzt. Beim Investitionspakt wird somit eine Projektförderung gegenüber einer langfristigen Gebietskulisse wie bei der Städtebauförderung vorgezogen, was sich in der Höhe der ermittelten Effekte niederschlägt.

Durch einen Euro Förderung von Bund und Land werden im Rahmen des Investitionspaktes durchschnittlich 1,60 Euro in eine Maßnahme investiert. Da vorwiegend öffentliche Gebäude in einem kleinen räumlichen Bereich gefördert werden, die sich im Eigentum der öffentlichen Hand befinden, treten Anstoßeffekte nur in geringem Maße (z.B. durch ein Engagement freier Träger der Jugendhilfe) auf. Zudem ist die erst kurze Umsetzungsphase des Investitionspaktes bei der Interpretation der Er-

gebnisse zu beachten: weitere Folgeinvestitionen in den folgenden Jahren sind aufgrund des Modellcharakters der energetischen Sanierungen nicht auszuschließen.

Basierend auf den Ergebnissen der Studie kann auf beträchtliche volkswirtschaftliche Effekte für das Jahr 2011 geschlossen werden. Geht man davon aus, dass die Programme Aktive Stadt- und Ortsteilzentren und Kleinere Städte und Gemeinden in ihrer gesamtwirtschaftlichen Wirkung mindestens vergleichbar mit dem Durchschnitt der übrigen Programme sind, dann resultiert aus dem 2011er Mittelansatz von 455 Mio. Euro Bundesmitteln – ergänzt um entsprechende Landesmittel sowie die zusätzlich angeregten kommunalen und privaten Investitionen – eine Gesamtinvestitionssumme von 6,6 Mrd. Euro. Diese führen dann zu einer Bruttowertschöpfung in Höhe von ca. 7,9 Mrd. Euro. Parallel dazu werden durch diese Maßnahmen rund 152.000 Erwerbstätige für ein Jahr beschäftigt. Für die Sozialversicherung bedeutet dies ein Aufkommen von rund 1,6 Mrd. Euro. Die gesamten Steuereinnahmen betragen rund 1,4 Mrd. Euro.

Trotz der methodischen Herausforderungen konnte das Forschungsprojekt belastbare Ergebnisse zu den Anstoß- und Bündelungseffekten der Städtebauförderung und des Investitionspaktes liefern. Die daraus ermittelten Effekte für Wachstum und Beschäftigung sowie die Sozialversicherungssysteme und das Steueraufkommen sind ebenfalls positiv. Im Vergleich zum Investitionspakt zur energetischen Sanierung von Schulen, Kindertagesstätten und sonstiger sozialer Infrastruktur in den Kommunen zeigt sich, dass ein langfristiger, integrierter, gebietsbezogener Ansatz gegenüber einer (problem-)spezifischen Projektförderung größere Effekte erzielt.

### **Offene Forschungsfragen**

Im Rahmen des Forschungsprojekts konnten für verschiedene Programme der Städtebauförderung positive Anstoß- und Bündelungseffekte ermittelt werden. Damit ist es gelungen, erstmalig differenzierte Aussagen zur Mobilisierung von privatem und öffentlichem Kapital in den Gebieten der Städtebauförderung und zu den damit verbundenen volkswirtschaftlichen Effekten (Bruttowertschöpfung, Beschäftigung etc.) zu treffen. Allerdings bleiben zum Abschluss des Projektes einige Forschungsfragen offen bzw. haben sich aus der Analyse und Interpretation der Ergebnisse neu ergeben. Grundsätzlich zeigen die erhobenen Anstoß- und Bündelungseffekte (auch innerhalb einzelner Programme) eine gewisse Spannweite. Offen ist, welche spezifischen Faktoren die unterschiedliche Höhe der Anstoß- und Bündelungseffekte; einerseits zwischen den Maßnahmen, andererseits zwischen den Programmen beeinflussen. Das Forschungsprojekt liefert erste Hinweise auf mögliche Einflussfaktoren:

- spezifische Ausgangssituation in den Quartieren
- inhaltliche Ausrichtung der Programme
- finanzielle Ausgestaltung der Programme (Fördersätze von Bund und Land)
- Laufzeit des Programms in einem Gebiet
- lokales und regionales Investitionsklima
- gebietliches Management
- makroökonomische Faktoren

Die Ursachen für die verschiedenen Höhen der Anstoß- und Bündelungseffekte können sehr unterschiedlich gelagert sein. Es ist anzunehmen, dass die Anstoß- und Bündelungseffekte nicht auf monokausale Zusammenhänge zurückzuführen sind. Das Forschungsprojekt kann es jedoch nicht leisten, die Zusammenhänge und den Grad des Einflusses verschiedener Faktoren darzulegen. Spannende sich anschließende Forschungsfragen ergeben sich daher aus der Thematik der Relevanz der Einflussfaktoren.

Eine weitere Vertiefung des Themas kann sich aus der Untersuchung einer sogenannten Kontrollgruppe ergeben. Analysiert werden sollten Gebiete mit ähnlichen Problemlagen wie Städtebaufördergebiete hinsichtlich ihrer öffentlichen und privaten Investitionen. Aus einem Vergleich der Städtebaufördergebiete mit den Gebieten der Kontrollgruppe könnten genauere Aussagen zur Mobilisierung durch die öffentliche Förderung abgeleitet werden und insbesondere die Frage der strengen Kausalität neu bewertet werden.

Eine dritte Analyserichtung ermöglicht der Vergleich von Effekten in Gebieten, die nur in einem Förderprogramm der Städtebauförderung gefördert werden, mit Gebieten in denen eine Überlagerung von Städtebauförderprogrammen auftritt. Insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern ist eine Überlagerung häufig anzutreffen. Denkbar wäre eine Untersuchung der synergetischen Effekte und die Analyse, ob die Effekte pro eingesetzten Euro Förderung höher oder niedriger als bei einer singulären Förderung ausfallen.

Als vierter Aspekt kann die Frage aufgegriffen werden, inwieweit Quartiere durch die Städtebauförderung „entblockiert“ werden. Es wird angenommen, dass durch die Förderung endogene Potentiale aktiviert werden, so dass positive Entwicklungen für das Quartier hieraus entstehen. Erkenntnisse zu den komplexen Zusammenhängen und Wirkweisen wären aufschlussreich, um die Förderung gezielter ansetzen zu können. Wie werden die Akteure vor Ort konkret zu einem (finanziellem) Engagement aktiviert und übernehmen Verantwortung für ihr Quartier? Hierbei kann ein sozialraumorientierter Ansatz verwandt werden.

## Quellenverzeichnis

Altrock, Uwe; Spars, Guido; Pietschmann, Holger; Busch, Roland; Heinze, Michael et. al (2009): Langzeitwirkungen und Effektivierung der Städtebauförderung, BBSR-Forschungsprojekt, unveröffentlichter Endbericht, Kassel, Wuppertal.

BMVBS (2008a): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, Berlin.

BMVBS (2008b): Aktive Stadt und Ortsteilzentren – Merkblatt, Berlin.

BMVBS (2009): Verwaltungsvereinbarung Investitionspakt 2009, Berlin.

BMVBS (2010): Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2010, Berlin.

BBR (Hg.) (2004): Die soziale Stadt. Ergebnisse der Zwischenevaluierung. Bewertung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – die Soziale Stadt“ nach vier Jahren Programmlaufzeit. Studie erarbeitet durch IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Berlin

Bundestransferstelle Soziale Stadt (2011): Programm Soziale Stadt, Zugriff 23.03.2011, <http://www.sozialestadt.de/programm/>

DIW (1996): Expertise über die Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung. Gutachten des DIW im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Berlin, April 1996.

DIW (1999): Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern, Berlin.

DIW (2004): Kurzexpertise zu den Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung, Berlin.

DIW (2009) Wochenbericht Nr. 15-16/2009, S. 250.

RWI (1999): Auswirkungen staatlich geförderter Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung auf die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes NW, Essen.

RWI (2004): Auswirkungen staatlich geförderter Maßnahmen zur Stadtentwicklung und -erneuerung auf die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden, Essen

Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2011 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes und der Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen