



Wirkungen und Erfolge der Städtebauförderung

Die wissenschaftliche Begleitung von komplexen Förderprogrammen hat zum Ziel, Programmfortschritte zu verfolgen, Programmwirkungen zu analysieren und die Programmsteuerung zu unterstützen. Vor diesem Hintergrund lud das BBSR im September 2022 vier Experten zur Evaluation verschiedener Förderprogramme ein, um gemeinsam kritische Punkte der Erfassung von Zielen und Wirkungen der Städtebauförderung zu diskutieren. Ziel des Workshops war es, Wege für eine Weiterentwicklung des Monitorings der Städtebauförderung aufzuzeigen und die Methoden für zukünftige Programmevaluationen weiterzuentwickeln. Zentrale Empfehlungen der Experten waren:

- Wirkungsmodelle für die Städtebauförderungsprogramme entwickeln, auch wenn dies ein sehr aufwendiger Prozess sei
- Methodisch den Anschluss an aktuelle Standards der Evaluation suchen, wobei sowohl quantitative als auch qualitative Methoden zu beachten seien
- Orientierung an gängigen Evaluationsstandards
- Lernprozesse verstetigen und systematisch in einer Evaluierungsstrategie anlegen

Expertengespräch am 15. September 2022

von

Jürgen Götdecke-Stellmann
Madeline Kaupert
Dr. Judith Kaschowitz

Vorwort



Foto: Pictoremakers/Düsseldorf

Liebe Leserinnen und Leser,

die Städtebauförderung versteht sich als lernendes Programm. Vor diesem Hintergrund ist das Monitoring der Städtebauförderung im BBSR schrittweise ausgebaut worden. Ziel ist es, differenzierte Aussagen über die Umsetzung der Programme zu gewinnen und so verbesserte Grundlagen für Programmevaluierungen zu schaffen.

Gleichwohl gilt es, von Zeit zu Zeit den erreichten Stand zu reflektieren. Dazu hat das BBSR am 15. September 2022 zu einem Workshop eingeladen, um mit einschlägigen Experten das vorhandene Evaluierungssystem zu diskutieren und einzuschätzen.

Ziel der Veranstaltung war es, kritische Punkte der Erfassung von Wirkungen der Städtebauförderung aufzugreifen und so Wege für eine Weiterentwicklung des Monitorings der Städtebauförderung aufzuzeigen sowie das methodische Rüstzeug für zukünftige Programmevaluationen zu verbessern. Die Diskussion bestätigte die Herausforderungen bei der Wirkungsanalyse komplexer Programme wie der Städtebauförderung. Zudem wurden methodische Ansätze im Bereich der Evaluation aufgefächert und erörtert, inwieweit diese für Analysen der Städtebauförderung genutzt werden können.

Die gewonnenen Erkenntnisse helfen dem BBSR, das Monitoring und die Evaluation der Programme der Städtebauförderung weiterzuentwickeln.

Ich wünsche eine interessante Lektüre.

Dr. Peter Jakubowski
Leiter Abteilung Raum- und Stadtentwicklung im
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Evaluation der Städtebauförderung – Anlass und Ziel des Workshops

Wie lassen sich Evaluation und Monitoring der Städtebauförderung weiter verbessern? Das wollte das BBSR zusammen mit Experten bei einem Workshop herausfinden.

Die in den letzten Jahren ausgebauten Evaluierungsgrundlagen zur Städtebauförderung haben die Informationsbasis des Bundes über die Umsetzung der Städtebauförderungsprogramme erheblich verbessert. Die Evaluierung der Städtebauförderung fußt auf mehreren Modulen (s. Kapitel „Das Evaluationskonzept der Städtebauförderung“). Diese etablieren einen Methodenmix, der neben stichpunktartigen, umfassenden Evaluationen auch eine kontinuierliche Beobachtung und Begleitung der Städtebauförderung vorsieht.

Besondere Herausforderungen für die Evaluation der Städtebauförderung ergeben sich aus dem Gebietsbezug der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen, ihrer Umsetzungsdauer

von in der Regel 10 bis 15 Jahren und einer Vielzahl von Fördergegenständen. Die Frage nach den Wirkungen der Städtebauförderung rückt immer wieder in den Fokus fachlicher Debatten (s. Kapitel „Herausforderungen“).

Ziel des Workshops war es, kritische Punkte der Ziel- und Wirkungsanalyse der Städtebauförderung aufzugreifen und zu diskutieren, um Wege für eine Weiterentwicklung des Monitorings der Städtebauförderung aufzuzeigen und das methodische Rüstzeug für zukünftige Programmevaluationen zu verbessern. Dabei gilt es, die spezifische Funktion des Bundes im Zusammenspiel mit den anderen beteiligten föderalen Ebenen (Länder und Kommunen) zu berücksichtigen.

Tabelle 1

Programm des Workshops

Uhrzeit	Programm
10:00–10:15	Vorstellung des Monitorings der Städtebauförderung im BBSR (Jürgen Götdecke-Stellmann)
10:15–12:30	Vorstellung der Forschungsaktivitäten der Experten <ul style="list-style-type: none"> ■ Ludger Baba, empirica ag ■ Dr. Sven Harten, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ■ Prof. Dr. Gerhardt Untiedt, Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (GE-FRA) ■ Dr. Georg Worthmann, Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B) Ausblick auf den Nachmittag
12:30–13:30	Pause
13:30–16:00	Resümee Vormittag (BBSR) Diskussion des Papiers „Evaluation der Städtebauförderung: Stand und Ausblick“ <ul style="list-style-type: none"> ■ Jürgen Götdecke-Stellmann: Kann man die Städtebauförderung evaluieren? ■ Madeline Kaupert: Wirkungsmodelle in der Städtebauförderung ■ Diskussion weiterer Fragen
16:05	Schlussworte (Jürgen Götdecke-Stellmann)

Quelle: Eigene Darstellung

Grundlagen der Städtebauförderung

Seit 1971 existiert die Städtebauförderung als Bund-Länder-Programm zur Behebung städtebaulicher Missstände und Funktionsverluste. Die verfassungsmäßige Grundlage ist dabei Artikel 104b Grundgesetz (GG). Die Finanzhilfen sind nach § 7 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auszurichten. Eine Erfolgskontrolle soll zeigen, „ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war“ (VV BHO).

Bund und Länder schließen jährlich eine Verwaltungsvereinbarung (VV) ab, die Finanzvolumen, Fördervoraussetzungen und Fördertatbestände der Städtebauförderung regelt. Seit 2020 gliedert sich die Städtebauförderung in die drei Programmbereiche „Lebendige Zentren“, „Sozialer Zusammenhalt“ und „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“. Bund und Länder vereinbaren für jedes der Programme eine Programmstrategie, welche die Inhalte spezifiziert. Sie stellt jedoch keine Rechtsgrundlage dar, sondern ist eher eine Erklärung für ein gemeinsames Programmverständnis von Bund und Ländern.

Auf Ebene der Länder werden in der Regel Förderrichtlinien erlassen, die Grundlage für die Antragsstellung der Kommunen sind. Die Länder entscheiden dabei eigenständig über ihre Bewilligung. Oft setzen die Richtlinien innerhalb des Rahmens der Verwaltungsvereinbarung eigene Schwerpunkte.

Schließlich erfolgt die Umsetzung auf kommunaler Ebene als sogenannte städtebauliche Gesamtmaßnahme. Dabei wird innerhalb eines räumlich

abgegrenzten Fördergebiets ein idealerweise aufeinander abgestimmtes Bündel von Einzelmaßnahmen über einen Zeitraum von mehreren Jahren umgesetzt.

Das Evaluationskonzept der Städtebauförderung

Das 2012 zwischen Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden vereinbarte Evaluationskonzept umfasst fünf zum Teil ineinandergreifende Module:

Modul 1: Monitoring

Die Basis des Monitoring-Systems bilden die Eckdaten aus dem Bundesprogramm zu jeder städtebaulichen Gesamtmaßnahme. Es liegen außerdem elektronische Begleitinformationen (eBI) vor, die Indikatoren enthalten, unter anderem zum Fördergebiet, rechtlichen Festlegungen und Maßnahmenschwerpunkten. Die dritte Informationsgrundlage bildet seit 2014 das elektronische Monitoring (eMo), ein Indikatorenset aus Input-, Output- und Kontextindikatoren.

Im Rahmen des Monitorings findet keine vollständige Erfassung aller durchgeführten Einzelmaßnahmen statt, der Input wird nur auf Ebene der Gesamtmaßnahme erfasst. Die Kontextindikatoren zu den einzelnen Fördergebieten werden durch die oft mangelnde Verfügbarkeit kleinräumiger Indikatoren, die sich exakt auf das konkrete Fördergebiet beziehen, begrenzt. Um nicht vollständig auf diese Kontextindikatoren zu verzichten, werden Einschätzungen der Kommunen zu diesen Themenfeldern erhoben.

Modul 2: Selbstevaluierung

Selbstevaluierungen auf der kommunalen Ebene dienen der Reflektion vor Ort und bleiben in der konkreten Ausgestaltung den Kommunen

Abbildung 1 **Formale Grundlagen**



Quelle: eigene Darstellung

überlassen. Der Bund erhält keine Informationen darüber, ob und mit welchen Ergebnissen kommunale Selbstevaluierungen durchgeführt wurden.

Modul 3: Begleitforschung

Fallstudien

Seit 2020 werden je Programm insgesamt 16 Fallstudien als Langzeitstudien erstellt. Vorher erfolgte die Betrachtung im Querschnitt. Die Fallstudien werden in einem Rhythmus von jeweils zwei Jahren bereit und sollen über eine längere Laufzeit begleitet werden. Die qualitative und quantitative Datenerfassung erfolgt in einer programmübergreifenden und teilstandardisierten Form.

Die Fallstudien sind eine Grundlage für die externe Evaluation (Modul 4). Je Programm und Bundesland wird eine Fallstudie erhoben. Ergebnisse und Wirkungszusammenhänge können über die Fallstudien zwar aufgedeckt, aber nicht zwingend auf Programmebene verallgemeinert werden.

Statusberichte

In einem zweijährigen Rhythmus erscheinen für jedes Programm von den Bundestransferstellen erstellte Statusberichte, die die Ergebnisse der Programmbegleitung zusammenfassen. Die Statusberichte stellen Hemmnisse und Erfolgsfaktoren aus der Programmumsetzung und gute Praxiserfahrungen dar.

Bericht zur Städtebauförderung

Dieser Bericht wird ebenfalls in einem zweijährigen Rhythmus vom BBSR erstellt. Er gibt einen Überblick zur Programmumsetzung und vertieft ein oder zwei Schwerpunktthemen. Der erste Bericht¹ setzt seinen Schwerpunkt auf den Übergang der Programme von der alten, bis 2019 gültigen Programmstruktur in die neue Programmstruktur.

Bundestransferstelle administrative und fachliche Koordination

Aufgabe der 2020 neu eingerichteten „Bundestransferstelle administrative und fachliche Koordination“ ist es, das Wissen der drei Bundestransferstellen programmübergreifend aufzubereiten und mit den Ergebnissen aus anderen Forschungsprojekten in Bezug auf mögliche Weiterentwicklungen der Städtebauförderung zu bündeln.

Modul 4: Externe Zwischenevaluierungen

Die externen Zwischenevaluierungen auf Programmebene nutzen Daten und Ergebnisse der zuvor beschriebenen Module, insbesondere aus Modul 1 und Modul 3. Sie sollen dazu dienen, den Grad der Zielerreichung, die Programmumsetzung und die beobachteten Ergebnisse und Wirkungen einzuschätzen. Bislang (Stand: Ende 2022) wurden neun Zwischenevaluierungen in fünf Programmen der Städtebauförderung durchgeführt.

Modul 5: Querschnittsevaluierungen

Schließlich sieht der Evaluationsleitfaden programmübergreifende, handlungsfeldbezogene und thematische Querschnittsevaluierungen vor. Als solche lassen sich folgende Studien einordnen:

- Lessat (1996): Expertise über die Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung
- Blume/Geppert/Gornig (2004): Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung
- BMVBS (2008): Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2007 bis 2013 in Deutschland
- BMVBS (2011): Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaktes im Vergleich zur Städtebauförderung
- BBSR (2015): Regionale Reichweite der ökonomischen Effekte der Städtebauförderung

- BBSR (2021): Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2020–2030

Ein aktuell beauftragtes Projekt (Laufzeit 2021–2023) soll die bereits früher erhobenen ökonomischen Wirkungen der Städtebauförderung (Anstoß- und Bündelungswirkungen, regionale Reichweite) aktualisieren. Zudem werden erstmals Indikatoren mit Bezug zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel erhoben (Umfang klimarelevanter Investitionen und CO₂-Einsparung)².

Herausforderungen

Auf die Herausforderungen der Evaluation der Städtebauförderung wird im Folgenden eingegangen. Bereits in dem 2016 erschienenen IzR-Heft (1) „Evaluation der Städtebauförderung – Wirkung und Nebenwirkung“ wurden diese Probleme und Limitationen diskutiert.

Definition der Programmziele

Der Bund gibt relativ vage Ziele für die Städtebauförderung vor. Hintergrund ist die vertikale Politikverflechtung: Neben der Festlegung von Zielen auf der Bundesebene (VV, Programmstrategien), werden Ziele auf der Länderebene (Richtlinien) und der kommunalen Ebene (Integrierte Konzepte) formuliert. Konkrete Ziele für die Quartiersentwicklung können nur auf kommunaler Ebene festgelegt werden. Auf Bundesebene stellen weniger konkrete beziehungsweise weiche Ziele (z. B. „Aufenthaltsqualität“, „Belebung“, „Soziale Kohäsion“) jedoch eine Herausforderung für die Evalu-

1 <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2022/bbsr-online-44-2022.html>

2 Mehr Informationen zum Projekt unter: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/staedtebauforderung/Forschungsprogramme/Programmuebergreifend/Projekte/wirkungen-klimaschutz/01-start.html>

ation dar. Dazu werden in der Städtebauförderung immer wieder auch ästhetische Ziele wie „Baukultur“ oder „städtebauliche Qualität“ formuliert (vgl. IfS 2009: 219).

Wirkungsanalyse auf Bundesebene

Zunächst stellt sich die Frage nach Anspruch und Reichweite von Evaluationen in der Städtebauförderung. Unterschieden werden muss dabei zwischen Prozessevaluation („Programmlernen“) und Wirkungsevaluation. Zu berücksichtigen ist auch, auf welche der drei föderalen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) die Evaluation ausgerichtet ist und welche Erkenntnisse aus der Evaluation abgeleitet werden sollen.

Die Städtebauförderung versteht sich als „lernendes Programm“, worunter eine stetige Reflektion der unterschiedlichen Umsetzungsschritte im Zuge der Programmdurchführung zu verstehen ist. Neben der Reflektion der Verfahrensschritte sollen aber auch die Wirkungen der Städtebauförderungsprogramme erfasst und beurteilt werden. Dabei ergeben sich folgende Schwierigkeiten:

1. Integrierte Sichtweise: Verschiedene Handlungsfelder werden in einer städtebaulichen Gesamtmaßnahme kombiniert und wirken sektoral sowie zeitlich zusammen. So sollen beispielsweise Maßnahmen im Verkehr auch die Wohnqualität erhöhen oder die soziale Infrastruktur in Innenstädten soll Besucherinnen und Besucher für den Handel anziehen. Solche multidimensionalen Ursache-Wirkungs-Beziehungen ergeben sich aus der Programmentheorie, sind aber empirisch nur schwierig abbildbar.
2. Probleme bei der Datenverfügbarkeit: Evaluationen bedürfen guter quantitativer und qualitativer Datengrundlagen. Häufig sind Indikatoren auf kleinräumiger Ebene nicht verfügbar, da nur wenige Kommunen zum Beispiel über eigene Statistikstellen oder ein ausdifferenziertes Sozialraummonitoring verfügen. Mithilfe der Kontextindikatoren aus dem Städtebauförderungsmonitoring lässt sich zumindest beurteilen, ob die „richtigen“ Gebiete in ein Programm aufgenommen wurden.
3. Subjektivität der Befragten: Werden Befragungen zur Maßnahmenumsetzung in Evaluationen einbezogen, beruhen diese in der Regel auf Angaben von Personen, die als Akteure selbst in die Durchführung der Städtebauförderungsprogramme einbezogen sind und mit der Beantwortung der Fragen ein Eigeninteresse (positiv wie auch negativ) verfolgen. Allgemeine Bevölkerungsumfragen in den Fördergebieten werden deshalb als eine gute Möglichkeit zur Erweiterung der Datenlage gesehen, da bestimmte Gruppeninteressen nicht so stark hervortreten können. Das Sozioökonomische Panel (SOEP) bietet auf der Bundesebene die Möglichkeit, die Sichtweise der Bewohnerschaft in den Fördergebieten zu berücksichtigen. Auch wenn die Fallzahlen in jedem einzelnen Fördergebiet vergleichsweise gering sind, reicht dieser Ansatz auf Bundesebene für eine qualifizierte Einschätzung aus. Das BBSR hat deshalb in den letzten Jahren eine Aufstockungstichprobe des SOEP finanziert und damit die Datenlage in den Gebieten des Programms „Soziale Stadt“ (bis 2019) und „Sozialer Zusammenhalt“ (seit 2020) erheblich verbessert.
4. Aufwand und Ertrag: Für die Kommunen stellen Monitoring und Evaluierung eine zusätzliche Arbeitsbelastung dar. Zum einen sollte diese Belastung deshalb so gering wie möglich gehalten werden. Zum anderen sollte der Nutzen für die Kommunen durch eine Programmbegleitung und einen gezielten Wissenstransfer sichtbar werden, damit diese Instrumente der Programmbegleitung nicht nur als Belastung wahrgenommen werden.

Bei der Frage nach der Wirkung der Städtebauförderungsprogramme gilt es, verschiedene Aspekte zu berücksichtigen:

- Die zeitliche Dimension: Geht es um kurz-, mittel- oder langfristige Wirkungen?
- Die räumliche Dimension: Wo und wie zeigen sich die Wirkungen vom Fördergebiet bis zur Gesamtstadt?
- Die Betrachtungsebene: Wird eine städtebauliche Einzelmaßnahme oder die Gesamtmaßnahme betrachtet? Für welche föderale Ebene sind die Erkenntnisse aus einer Evaluation relevant?
- Den Evaluationstyp: Geht um die Verbesserung der Verfahrensabläufe (Prozessevaluation) oder die Beurteilung der erzielten Ergebnisse (Wirkungsevaluation)?

Die Experten – Arbeitsschwerpunkte und Evaluationserfahrungen

Das BBSR lud vier Experten mit Evaluationserfahrung ein. Der Austausch war bewusst fachübergreifend angelegt, die Experten kamen aus verschiedenen Themenbereichen: **Regionalforschung, Entwicklungszusammenarbeit, empirische Wirtschaftsforschung und Arbeitsmarktpolitik.**



Foto: empirica ag/Heidi Scherm

Ludger Baba ist Volkswirt und Vorstandsmitglied von empirica ag. Empirica ist seit 1990 als unabhängiges wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Forschungs- und Beratungsunternehmen tätig, dessen Schwerpunkte in den Bereichen Regionalforschung sowie Wohnungs- und Immobilienmarktanalysen liegen. Es berät sowohl private als auch öffentliche Auftraggeber.

Im Bereich der Städtebauförderung ist empirica seit längerem engagiert. Im Auftrag des Bundes führt das Unternehmen die Bundestransferstellen „Sozialer Zusammenhalt“ und „fachliche und administrative Koordinationsstelle Städtebauförderung“, deren Aufgabe es ist, das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) und das BBSR bei allen Fragen der Programmsteuerung und -umsetzung zu unterstützen. Sie begleiten die Programme fachlich und wirken als Bindeglied zwischen den verschiedenen Akteursgruppen. Aus ihrer Arbeit leiten sie Hinweise für die Weiterentwicklung und Qualifizierung des Programms ab und unterstützen den Wissens-, Informations- und Erfahrungstransfer zwischen allen Programmteilnehmern.

Neben dieser engen Einbindung in die Umsetzung der Städtebauförderungsprogramme auf Bundesebene kann empirica auch auf praktische Erfahrungen bei der Evaluation der Städtebauförderung auf Landesebene (Freistaat Sachsen) und kommunaler Ebene verweisen. Damit verfügt das Unternehmen über einen breiten Erfahrungshorizont hinsichtlich der Umsetzungsverfahren der Städtebauförderungsprogramme sowie über detaillierte Kenntnisse der Anwendung der Instrumentarien in der kommunalen Praxis.



Foto: DEval

Dr. Sven Harten ist stellvertretender Direktor des 2012 gegründeten Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) in Bonn, einer Ressortforschungseinrichtung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Er leitet dort das Kompetenzzentrum Methoden (KZM) und ist auf quantitative und qualitative Methoden der empirischen Sozialforschung und Evaluierung spezialisiert.

Das DEval orientiert seine Arbeit an internationalen Standards. Der Institutszweck ist drauf ausgerichtet,

die Wirksamkeit von Programmen der Entwicklungszusammenarbeit regelmäßig zu überprüfen und die Legitimität der Entwicklungszusammenarbeit zu steigern. Evaluierungen sind in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) seit geraumer Zeit etabliert und bilden einen festen Bestandteil der Projekte und politischen Planungsprozesse. Damit trägt das DEval zu einer verbesserten Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit bei und unterstützt nachhaltige Entwicklungsprozesse in den Partnerländern. Durch die Bereitstellung wissenschaftlich fundierten und praxisrelevanten Wissens fördert es Lernprozesse und sachorientierte Entscheidungen in Politik und Praxis.

Die Methoden für Evaluierungen und Metaevaluierungen entwickelt das DEval kontinuierlich wissenschaftlich weiter und nutzt dafür einen breit angelegten Methodenmix. Dabei steht der Nutzen der (weiter-) entwickelten Methoden für eigene Evaluierungen und für die (inter-) nationale Evaluierungsgemeinschaft im Vordergrund.



Foto: GEFRA

Prof. Dr. Gerhard Untiedt studierte Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Essen und Münster. Seit 1997 ist er Geschäftsführer der Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (GEFRA) und seit 2007 hat er eine Honorarprofessur für Empirische Wirtschaftsforschung an der TU Clausthal inne.

Der Schwerpunkt der GEFRA liegt auf regional- und strukturpolitischen Untersuchungen in Deutschland und der Europäischen Union (EU). Daneben werden mithilfe empirischer Modelle gesamtwirtschaftliche Aus-

wirkungen von politischen Interventionen für alle EU-Mitgliedsländer untersucht. Darüber hinaus entwickelt die GEFRA Prognosemodelle für Kommunen und für Unternehmen.

Die Arbeitsschwerpunkte von Untiedt liegen in der Entwicklung gesamtwirtschaftlicher Modelle zur Evaluation kurz- und langfristiger Wirkungen von Förderprogrammen für die Europäische Union, die Mitgliedsstaaten der EU, Deutschland und deutsche Regionen. Weitere Themenbereiche umfassen die mikroökonomische Evaluation von Maßnahmen, Kosten-Nutzen-Analysen zur Regional- und Strukturpolitik (insbesondere EFRE und GRW), Regionalökonomie und -politik, regionale Wachstums- und empirische Wirtschaftsforschung, insbesondere die Entwicklung von Prognosemodellen sowie die empirische Untersuchung regionaler Arbeitsmarktentwicklungen.

Untiedt hat Forschungs- und Beratungsprojekte, vor allem mit struktur-

politischem Bezug, für verschiedene Bundesministerien bearbeitet. Von 2004 bis 2016 war er Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien. Von 2013 bis 2017 gehörte er dem Beirat für Raumentwicklung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur an. Des Weiteren wirkte er wesentlich an der Entwicklung des gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen mit.

Dr. Georg Worthmann studierte Sozialwissenschaften in Wuppertal und promovierte an der Universität Duisburg in Politikwissenschaften. Seit 2011 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.) in Bottrop. Dort leitet er seit 2016 die Abteilung Monitoring und Evaluation.

Die G.I.B. ist eine landeseigene Gesellschaft, die die Landesregierung Nordrhein-Westfalens in Fragen der Beschäftigungsförderung, der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit



Foto: privat

sowie von Armut und sozialer Ausgrenzung unterstützt. Die G.I.B. begleitet unterschiedliche Akteure bei der Umsetzung arbeits- und sozialpolitischer Initiativen und Programme fachlich und unterstützt die Entwicklung innovativer Konzepte und Projekte. Ferner wirkt sie als „Scharnier“ zwischen verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Akteuren und dem Land – auch politikfeldübergreifend – und führt Analysen zur Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik in NRW durch. Hierzu entwickelte sie eigene Monitoringsysteme, die unterschiedliche

Datenquellen nutzen und zusammenführen.

Die Monitoringsysteme bilden die zentrale Grundlage für die Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Programme. Soweit erforderlich, werden zusätzlich quantitative oder qualitative Erhebungen durchgeführt, um die vorhandenen Datengrundlagen gezielt zu ergänzen. Eine wesentliche Funktion des Monitorings und der Evaluation besteht in der Unterstützung der Steuerung von Prozessen, Maßnahmen oder Programmen. Die Ergebnisse dienen insbesondere der Optimierung, Entscheidungsfindung oder Rechenschaftslegung.

Zentrale Aspekte der fachlichen Diskussion

Mit einem Wirkungsmodell als Grundlage können spezifische Fragestellungen der Städtebauförderung mit komplexer Methodik angegangen werden.

Aus der Diskussion mit den Experten ergaben sich Hinweise zu Wirkungsmodellen, Evaluierungsmethoden sowie der Weiterentwicklung des Monitorings und der Evaluation.

anderen Fachbereichen (vgl. Hummelbrunner et al. 2015, Kromrey 2007) existieren für die Städtebauförderungsprogramme Wirkungsmodelle allenfalls in Ansätzen. In der Veranstaltung stellte das BBSR den Prototyp eines Wirkungsmodells für die Städtebauförderung vor.

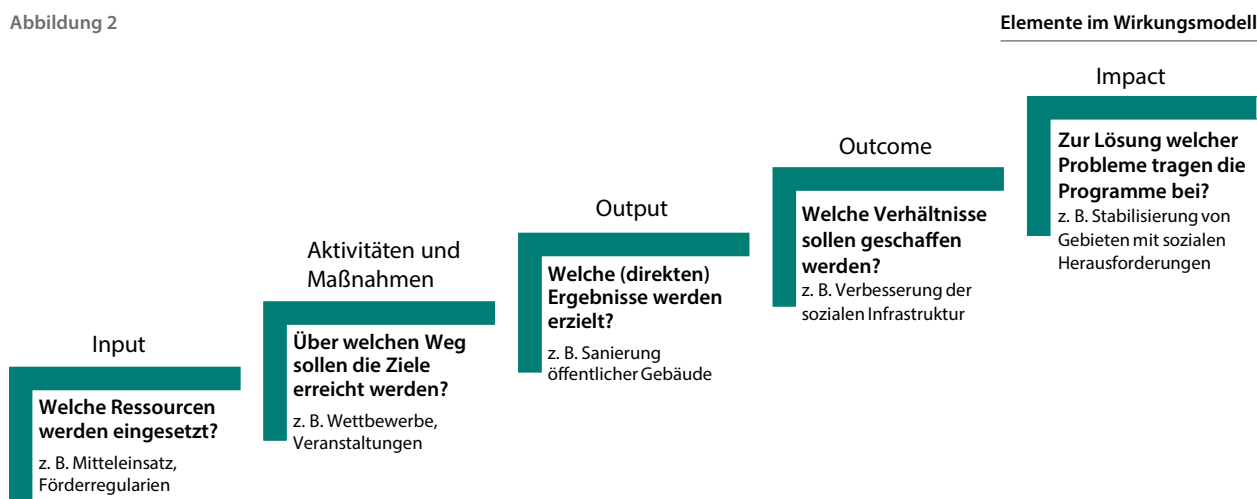
Wirkungsmodelle

Ein Evaluationsinstrument ist das Wirkungsmodell. Es bildet komplexe Zusammenhänge und Wirkungsketten theoretisch beziehungsweise als Idealannahme ab. Es stellt schematisch dar, welche Ziele auf welchem Weg mit einem Programm oder Projekt erreicht werden sollen. In abstrahierter Form strukturiert sich ein Wirkungsmodell in verschiedene, aufeinander aufbauende Teilelemente: Input (Ressourceneinsatz), Aktivitäten und Maßnahmen, Output, Outcome und schließlich Impact.

Einzelne Teilbereiche des Modells lassen sich bereits heute gut mit verfügbaren Daten der Städtebauförderung befüllen: Input, Aktivitäten/ Maßnahmen und Output. Bei der Beurteilung des Outcomes und des Impacts ließen sich teilweise Erkenntnisse aus vorliegenden Gutachten einbeziehen, es blieben aber Interpretationsspielräume offen, die eine fundierte Bewertung des Programmserfolgs erschweren. Insofern dient das Wirkungsmodell zunächst dazu, postulierte Wirkungszusammenhänge aus der Programmt heorie explizit darzustellen und die Perspektive und Ziele des Bundes für die Städtebauförderung herauszuarbeiten.

Wirkungsmodelle können daher ein sinnvolles Instrument sein, um die Wirkungslogik der Städtebauförderung zu verdeutlichen. Anders als in

Abbildung 2



Quelle: eigene Darstellung nach Brunold (2017)

Die Experten sehen ein Wirkungsmodell als sinnvolle Grundlage, Förderprogramme zu evaluieren, da es explizit darstellt, welche Ziele erreicht und welche Aufgaben mit den Investitionen gelöst werden sollen. Damit ist es eine wertvolle Ausgangsbasis, die nicht nur den Erfolg eines Programms bewerten, sondern auch Stellschrauben für seine Weiterentwicklung identifizieren kann.

Anhand des Prototyps lässt sich der Nutzen eines solchen Modells bereits erkennen. Aus Sicht der Experten sollte jedoch zunächst ein komplexes und umfassendes Wirkungsmodell entwickelt werden. Anschließend kann es zum Beispiel für die Kommunikation mit der (Fach-)Öffentlichkeit vereinfachend grafisch aufbereitet werden, indem es auf die wichtigsten Elemente oder relevante Teilaspekte reduziert wird.

Die Experten weisen darauf hin, dass die Entwicklung eines Wirkungsmodells mit einem hohen zeitlichen Aufwand verbunden ist, da alle relevanten Akteure daran beteiligt sein sollten. Im Fall der Städtebauförderung betrifft dies Bund, Länder und Kommunen. Das Ergebnis sollte von allen Beteiligten akzeptiert werden und ein gemeinsames Programmverständnis widerspiegeln. Dabei kann es lohnenswert sein, externe Unterstützung in den Prozess einzubinden.

Natürlich kann ein Wirkungsmodell nicht alle Herausforderungen bei der Evaluation der Städtebauförderung lösen. Aufgrund seines modellhaften und statischen Charakters blendet es gesellschaftliche Rahmenbedingungen aus und kann keine Veränderungen abbilden. Hierin liegt ein methodisches Problem, denn die Randbedingungen, unter denen die Umsetzung der Städtebauförderungsprogramme stattfinden, sind veränderlich und beeinflussen die Durchführung der Programme.

Zudem weisen die Experten darauf hin, dass eine Evaluation nie „die“ Städtebauförderung in ihrer ganzen Komplexität erfassen kann. Vielmehr müsse das Wirkungsmodell in Teilbausteine „zerlegt“ werden. Es müssten demnach nicht immer aufwändige Programmevaluationen durchgeführt werden, vielmehr sei die Evaluation von Teilelementen (einzelne Ziele oder Instrumente) sinnvoll.

Methodische Ansätze zur Evaluation komplexer Förderprogramme

Die Evaluationsforschung nutzt heute eine große Vielfalt quantitativer und qualitativer Methoden. Es hängt von der Ausgangsfrage ab, welche Methodik den erfolgversprechendsten Zugang bietet. Im Workshop wurden folgende Methoden genannt:

- Kontributionsanalyse
- Proof of Concept
- Evidence und Gap Maps
- Narrativer Ansatz zur Erfassung von implizitem Wissen
- Kontrafaktische Analysen
- Quasiexperimentelle Methoden, zum Beispiel Vergleichsgruppen oder statistische Zwillinge
- Erfolgsindikatoren, zusätzliche Berücksichtigung externer Effekte und nichtintendierter Wirkungen

Die bisherigen Programmevaluationen der Städtebauförderung waren in ihrer inhaltlichen Ausrichtung sehr breit angelegt, wodurch eine Ausrichtung auf spezifische Fragestellungen nur bedingt Gegenstand der Untersuchungen war. Die Evaluation von Teilelementen, zum Beispiel

einzelnen Instrumenten, erlaubt eine schlüssigere methodische Herangehensweise. In der Folge sind konkretere Ergebnisse zu erwarten, die für die Weiterentwicklung der Programme nützlich sind.

Metaevaluationen, das heißt die zusammenfassende Analyse vorhandener Evaluationen von Ländern und Kommunen, könnten – wie auch die Querauswertung vorliegender Fallstudien – ein weiteres Instrument sein, um relevante Informationen abzuleiten.

Strenggenommen sollten sich Evaluationen auf abgeschlossene Gesamtmaßnahmen oder Programme stützen, wenn die erzielten Wirkungen ganzheitlich betrachtet werden sollen. Aufgrund der langen Laufzeit, den daraus resultierenden Veränderungen der Rahmenbedingungen, unter denen die städtebauliche Gesamtmaßnahme durchgeführt wird, sowie den zeitlichen Unterschieden zwischen städtebaulicher Intervention und sichtbarer Wirkung ist dies in der Städtebauförderung jedoch nicht ohne weiteres umsetzbar. Bei prozessbezogenen Evaluationen stellt es ein geringeres Problem dar, da auch aus der laufenden Programmumsetzung Lernschritte abgeleitet werden können.

Die Empfehlung der Experten lautet, weiter in den Aufbau der eigenen Evaluierung- und Methodenexpertise zu investieren, um Vor- und Nachteile einzelner Konzepte besser nachvollziehen und bei der Vergabe von Evaluationen präzisere Vorgaben machen zu können. Vorstellbar ist zudem, eine Machbarkeitsstudie darüber zu beauftragen, welche Methoden im Bereich der Städtebauförderung angewandt werden können. Diesem Schritt müsste jedoch die Entwicklung zentraler „Lernfragen“ vorangehen, anhand derer die Auswahl der Methoden besser getroffen werden kann.

Weiterentwicklung von Monitoring und Evaluation

Klassischerweise setzt sich die Bewertung des Erfolges von Förderprogrammen aus den Bausteinen „Monitoring“ und „Evaluation“ zusammen. Während es beim Monitoring um die kontinuierliche Erfassung von Informationen geht, die zeitnah ausgewertet werden und zur Dokumentation des Projektfortschritts beitragen, sollte die Evaluation eines Förderprogramms einer anderen Logik folgen. Sie kann zum Beispiel dabei helfen, Wirkungen des Programms auf andere (gesellschaftliche) Bereiche zu betrachten (z. B.: Erreicht das Programm die Ziele und Personen, die es erreichen soll?) und auf Basis der Ergebnisse eine Weiterentwicklung der Programme vorzunehmen.

Ein funktionierendes Monitoring ist die Grundvoraussetzungen für

Programmevaluationen. Ziel muss aus Sicht der Experten sein, von allen geförderten Maßnahmen Informationen auch auf der Ebene der Einzelmaßnahmen zu erhalten. Eine verpflichtende Teilnahme zum Monitoring ist deswegen unabdingbar. Die Datenqualität der bereitgestellten Informationen könnte erhöht werden, wenn mit der Eingabe der Daten ein Mehrwert für diejenigen, die die Daten bereitstellen, geschaffen würde. Dieser bestünde beispielsweise darin, dass sich Kommunen nach der Dateneingabe mit den (durchschnittlichen) Werten aus dem Vorjahr vergleichen können.

Des Weiteren kann und muss die Evaluation eines komplexen Förderprogramms wie der Städtebauförderung Schwerpunkte in der Wirkungsanalyse setzen. Da es nie das Ziel sein kann, die Gesamtwirkung der Städtebauförderung oder eines

anderen vergleichbaren Programms zu analysieren, sind einzelne Aspekte auszuwählen und mit den passenden Methoden zu analysieren.

Damit ein solcher Ansatz gelingt, empfehlen die Experten, ein strategisches Evaluationskonzept zu entwickeln. Dies zeichnet sich dadurch aus, dass darin gemeinsam mit Stakeholdern (hier: Bund, Länder, Kommunen) Fragen entwickelt werden, die an das Programm gestellt werden und die im Rahmen einer Evaluation beantwortet werden sollen. Durch einen solchen Austausch und die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie kann zudem der Mehrwert von Evaluationen bei den verschiedenen Akteuren verdeutlicht und verankert werden. Langfristig könnte der Austausch dazu führen, dass auch Kommunen und Länder angeregt werden, für ihre Ebene Evaluationen durchzuführen. Dies wäre wünschenswert,

weil sich bestimmte Forschungsfragen nur auf kommunaler Ebene oder nur auf Landesebene stellen und im Ergebnis dazu beitragen, Teilbereiche der Städtebauförderung zu verbessern.

Vorteilhaft an der Entwicklung von Teilfragen ist aus Sicht der Experten auch, dass sich typische Herausforderungen der Wirkungsmessung „der“ Städtebauförderung, zum Beispiel zeitliches Auseinanderfallen von Maßnahme und Wirkung, unpräzise und sich wandelnde Zieldefinitionen, räumlicher Fokus der Förderung und Mobilität der Menschen aus Gebieten der Städtebauförderung heraus, eher adressieren lassen als bei einem Vorgehen, das auf eine umfassende Evaluation des ganzen Programms abzielt.

Folgende Schritte wären vorzunehmen, um eine gemeinsame Evaluierungsstrategie zu installieren:

- Aufstellen eines Evaluierungsplans mit genauen Aufgabenbeschreibungen und Zuständigkeiten
- Entwicklung von Lernfragen
- regelmäßiger Austausch in Beiräten mit verschiedenen Stakeholdern
- Etablierung einheitlicher Standards bei Evaluationen (z. B. Evaluierungskriterien der OECD)
- Relevanz: Tut die Maßnahme das Richtige?
- Kohärenz: Wie gut passt die Maßnahme?
- Wirksamkeit: Erreicht die Maßnahme ihre Ziele?
- Effizienz: Wie wirtschaftlich werden die Ressourcen genutzt?
- Wirkung: Welchen Unterschied macht die Maßnahme?

Nicht zuletzt sollte die Evaluation der Städtebauförderung auf validierten Kriterien basieren und diese konsequent umsetzen, um anschlussfähig zu bleiben. Die sechs Kriterien der OECD bieten hier eine Orientierung (vgl. OECD 2021). Gemeinsam mit zugehörigen Fragen verdeutlichen sie die Bedeutung des jeweiligen Kriteriums (vgl. Noltze und Harten 2021):

- Nachhaltigkeit: Sind die Wirkungen von Dauer?

Eine stärkere Anwendung dieser Kriterien auf die Evaluationen im Bereich der Städtebauförderung würde dazu beitragen, dass verschiedene – auch beauftragte – Evaluationen sich an diesen Standards orientieren und eine kohärentere inhaltliche Ausrichtung erfahren.

Fazit – Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Evaluationssystems zur Städtebauförderung

Der Austausch ergab wichtige Empfehlungen für die Evaluation der Städtebauförderung. Es konnten konkrete Ansatzpunkten identifiziert werden, um an der Aufgabenstellung Wirkungsevaluation weiter zu arbeiten.

Die Veranstaltung „Wirkungen und Erfolge der Städtebauförderung“ hat gezeigt, dass im Bereich des Monitorings und der Evaluation der Städtebauförderung in den letzten Jahren die richtigen Weichen gestellt wurden. Insbesondere beim Monitoring sehen die Experten das BBSR sehr gut aufgestellt. Angeregt wird, den Nutzen der Monitoring-Daten für die Bereitsteller der Daten stärker aufzuzeigen, um die Datenqualität weiter zu verbessern und die Vollständigkeit der Datenbasis sicherzustellen.

Im Bereich der Evaluation sehen sie Weiterentwicklungspotenziale. Die wichtigste Empfehlung lautet, nicht den Versuch zu unternehmen, „die“ Städtebauförderung in ihrer Gesamtheit zu evaluieren, sondern im Austausch mit allen involvierten Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) konkrete Lernfragen zu entwi-

ckeln, mit denen Teilbereiche der Städtebauförderung untersucht werden. Für ein gemeinsames Verständnis kann eine Evaluationsstrategie inklusive Wirkungsmodell entwickelt werden. In ein solches Modell fließen die gemeinsamen Vorstellung über die Funktion und den Nutzen der Städtebauförderung ein.

Ein weiterer wichtiger Rat lautete, die methodischen Entwicklungen im Bereich der Evaluation aufmerksam zu verfolgen, um bei Vergaben an externe Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer sicherzustellen, dass aktuelle qualitative und quantitative Verfahren Anwendung finden und dem Stand der Evaluationsforschung entsprechen. Zudem sollte auf die Anwendung übergeordneter Evaluationsstandards, wie sie beispielsweise von der OECD erarbeitet wurden, geachtet werden.

Literatur

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2015: Regionale Reichweite der ökonomischen Effekte der Städtebauförderung. Abschlussbericht.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2017: Zwischenevaluierung des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2021: Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2020–2030. BBSR-Online-Publikation 21/2021. Bonn.

Blume, L.; Geppert, K.; Gornig, M., 2004: Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung. DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin: Politikberatung Kompakt 2.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), 2008: Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2007 bis 2013 in Deutschland. Forschungen, Heft 132.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2011: Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaktes im Vergleich zur Städtebauförderung. BMVBS-Online-Nr. 13/2021. Berlin., Nr. 13/2021. Berlin.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2012: Evaluierung der Städtebauförderung: Leitfaden für Programmverantwortliche. Berlin, Bonn.

BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.), 2004: Die soziale Stadt - Ergebnisse der Zwischenevaluierung. Bewertung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt“ nach vier Jahren Programmlaufzeit. Berlin.

Brunold, H., 2017: Die Erarbeitung von «Wirkungsmodellen» und Indikatoren. Wesentliches in Kürze.

Göddecke-Stellmann, Jürgen, 2016: Expertengespräch Evaluierung der Städtebauförderung: Dokumentation. IzR – Informationen zur Raumentwicklung, 43. Jg. (1): 63–87.

Hummelbrunner, R.; Causemann, B.; Mutter, T.; Raab, M., 2015: Systemische Ansätze in der Evaluation. In: Wilhelm, J. L. (Hrsg.): Evaluation komplexer Systeme. Systemische Evaluationsansätze in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Potsdamer geographische Praxis, Bd. 10. Potsdam: 7–31.

IfS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, 2009: Entwicklung von Performanzindikatoren als Grundlage für die Evaluierung von Förderprogrammen in den finanzpolitisch relevanten Politikfeldern. Endbericht.

Kromrey, Helmut, 2007: Begleitforschung und Evaluation - fast das Gleiche, und doch etwas Anderes! In: Glaser, Michaela; Schuster, Silke (Hrsg.): Evaluation präventiver Praxis gegen Rechtsextremismus. Positionen, Konzepte und Erfahrungen. Halle: 113–135.

Noltze, M.; Harten, S., 2021: „Bessere Kriterien für bessere Evaluierungen? Die Reform der internationalen Evaluierungskriterien“. DEval Policy Brief 01/2021. Bonn.

OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2021: Applying Evaluation Criteria Thoughtfully. Paris.



Quelle: BBSR

Bericht zur Städtebauförderung 2021

BBSR-Online-Publikation 44/2022

Kostenfreier Download unter www.bbsr.bund.de

Mit der Neustrukturierung der Städtebauförderung im Jahr 2020 wurde auch ihre wissenschaftliche Begleitung im BBSR neu organisiert und im Referat RS 4 „Städtebauförderung, soziale Stadtentwicklung“ gebündelt. Zukünftig wird das BBSR mit seinem Bericht zur Städtebauförderung in einem Zweijahresrhythmus über die Entwicklung der Städtebauförderprogramme berichten. Der Bericht setzt seinen Schwerpunkt auf den Übergang der Programme von der alten in die neue Programmstruktur. Dabei weisen die Autorinnen und Autoren erste Profildaten in den neuen Programmen nach. Darüber hinaus nimmt der Bericht auch die zukünftigen Themen- und Aufgabenschwerpunkte der wissenschaftlichen Begleitung der Städtebauförderung im BBSR in den Blick.



Quelle: BBSR

Wie bewerten Bewohnerinnen und Bewohner ihr Wohngebiet?

BBSR-Analysen KOMPAKT 04/2023

Kostenfrei zu beziehen bei: rs4@bbr.bund.de

Ein wichtiges Ziel der Städtebauförderung ist es, Fördergebiete als Wohngebiet attraktiv zu gestalten. Das Heft beleuchtet das Thema Zufriedenheit mit dem Wohngebiet programmübergreifend. Umfrageergebnisse des Sozio-oekonomischen Panels in Kombination mit dem Städtebauförderungsmonitoring des BBSR zeigen, wie Menschen ihr Wohngebiet in Bezug auf verschiedene Faktoren wahrnehmen. Insgesamt schätzt ein Großteil der Bewohnerinnen und Bewohner das eigene Wohngebiet positiv ein. In den Daten zeigen sich aber Unterschiede zwischen Fördergebieten der Städtebauförderung und Gebieten außerhalb der Förderung. Personen, die ihr Wohngebiet eher gut oder sehr gut beurteilen, finden sich in Gebieten der Städtebauförderung seltener. Durch die Städtebauförderung können Kommunen zielgerichtet bauliche oder soziale Verbesserungen vornehmen, die zur Wohnzufriedenheit und zur Ortsbindung der Bewohnerinnen und Bewohner beitragen.

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Kontakt

Jürgen Göttsche-Stellmann
juergen.goeddecke@bbr.bund.de
Madeline Kaupert
madeline.kaupert@bbr.bund.de
Dr. Judith Kaschowitz
judith.kaschowitz@bbr.bund.de

Redaktion

Marius Gaßmann

Satz und Layout

Philipp Minten

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Bestellungen

publikationen.bbsr@bbr.bund.de
Stichwort: BBSR-Berichte KOMPAKT 01/2023

Die BBSR-Berichte KOMPAKT sind kostenfrei erhältlich und auf der Homepage des BBSR als Download abrufbar: www.bbsr.bund.de

ISSN 1867-0547 (Printversion)
ISBN 978-3-87994-583-2

Bonn, 2023

Newsletter „BBSR-Forschung-Online“

Der kostenlose Newsletter informiert monatlich über neue Veröffentlichungen, Internetbeiträge und Veranstaltungstermine des BBSR: www.bbsr.bund.de/BBSR/newsletter