



**DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**BEITRÄGE ZUR STRUKTURFORSCHUNG**

**HEFT 182 · 1999**

**Lorenz Blume (Universität Gh Kassel), Klaus-Peter Gaulke (DIW)  
und Josef Rother (GEFAK)**

**Projektleitung: Rolf-Dieter Postlep (DIW)**

**Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung  
in Mecklenburg-Vorpommern**

**DUNCKER & HUMBLOT · BERLIN**

# DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

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

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

## VORSTAND

Präsident Prof. Dr. Lutz Hoffmann

## Kollegium der Abteilungsleiter

Dr. Kurt Hornschild · Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep · Wolfram Schrettli, Ph. D.

Dr. Bernhard Seidel · Dr. Hans-Joachim Ziesing

**Lorenz Blume (Universität Gh Kassel), Klaus-Peter Gaulke (DIW)  
und Josef Rother (GEFAK)**

**Projektleitung: Rolf-Dieter Postlep (DIW)**

**Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung  
in Mecklenburg-Vorpommern**



**DUNCKER & HUMBLLOT · BERLIN**

Die Deutsche Bibliothek — CIP-Einheitsaufnahme

**Blume, Lorenz:**

Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern / Lorenz Blume, Klaus-Peter Gaulke und Josef Rother.

Projektleitung: Rolf-Dieter Postlep. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. —

Berlin : Duncker und Humblot, 1999

(Beiträge zur Strukturforchung ; H. 182)

ISBN 3-428-09915-X

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

Schriftleitung: Dr. Hans-Joachim Ziesing

Alle Rechte vorbehalten

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin

Druck: Druckerei Conrad GmbH, Wachsmuthstr. 12, D-13467 Berlin

Printed in Germany

ISSN 0171-1407

ISBN 3-428-09915-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

# Inhaltsverzeichnis

<b>Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>5</b>
<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>6</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>7</b>
<b>1 Kurzfassung .....</b>	<b>9</b>
1.1 Ausgangssituation und Aufgabenstellung des Gutachtens .....	9
1.2 Untersuchungsergebnisse .....	9
1.3 Zusammenfassung und Bewertung.....	11
<b>2 Einleitung.....</b>	<b>12</b>
<b>3 Methodische und theoretische Grundlagen einer Analyse der ökonomischen Wirkungen der Städtebauförderung.....</b>	<b>15</b>
3.1 Operationalisierung von Ziel-Mittel-Beziehungen .....	15
3.2 Die ökonomischen Wirkungszusammenhänge im einzelnen .....	17
3.2.1 Der Bündelungseffekt der Städtebauförderung .....	17
3.2.2 Anstoßeffekte für private Investitionen.....	19
3.2.3 Effekt auf das Bauvolumen .....	22
3.2.4 Beschäftigungseffekte der Städtebauförderung.....	23
3.2.5 Verbesserung der Standortattraktivität.....	26
3.3 Zur Vergleichbarkeit der Ergebnisse mit anderen Bundesländern .....	28
<b>4 Ergebnisse der Befragung der Sanierungsgemeinden .....</b>	<b>31</b>
4.1 Beschreibung der untersuchten Sanierungsgebiete .....	31
4.2 Die Anstoßwirkungen im Überblick.....	34
4.3 Bündelungs- und Anstoßeffekte .....	36
4.3.1 Der Bündelungseffekt .....	36
4.3.2 Der Anstoßeffekt für private Investitionen .....	38
4.3.3 Exkurs: Weiterreichende räumliche Ausstrahlungseffekte .....	41
4.3.4 Der Anstoßeffekt für das Bauvolumen.....	42
4.4 Determinanten der Anstoßwirkungen.....	45
4.5 Beschäftigungseffekte .....	53
4.5.1 Empirische Erfordernisse und Möglichkeiten.....	53
4.5.2 Regionale Zuordnung und indirekte Effekte .....	53
4.5.3 Beschäftigungseffekte bei Bauleistungen.....	56
4.5.4 Beschäftigungseffekte bei Planungsdienstleistungen.....	58
4.5.5 Interpretation der Ergebnisse sowie quantitative und zeitliche Zuordnung .....	60

<b>5 Vertiefende Untersuchung zehn ausgewählter Gemeinden.....</b>	<b>64</b>
5.1 Ziel und Gegenstand der vertiefenden Untersuchung .....	64
5.2 Methodischer Aufbau und Ablauf der Untersuchung.....	64
5.3 Zentrale Ergebnisse der vertiefenden Untersuchung.....	65
5.3.1 Vorbemerkungen zur Interpretation der Daten.....	65
5.3.2 Zur Struktur der befragten Betriebe .....	66
5.3.3 Einfluß der Stadtsanierung auf einzelne Standortbedingungen.....	70
5.3.4 Bedeutung der Stadtsanierung für das individuelle Standortverhalten .....	73
5.3.5 Einflüsse des Sanierungsprozesses auf Umsatz und Beschäftigung .....	76
5.4 Fazit der vertiefenden Untersuchung und Ausblick .....	78
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>81</b>
<b>Anhang A: Übersicht über die untersuchten Sanierungsgebiete .....</b>	<b>83</b>
<b>Anhang B: Faktoren- und Regressionsanalyse .....</b>	<b>87</b>
<b>Anhang C: Fragebögen .....</b>	<b>90</b>

## Tabellenverzeichnis

1	Anstoß- und Bündelungseffekt der Städtebauförderungsmittel des Bundes und der Länder (A-Programm ohne Gemeindeanteile) in Westdeutschland .....	29
2	Lage und Art der untersuchten Sanierungsgebiete .....	31
3	Größe und Siedlungsdichte der untersuchten Sanierungsgebiete.....	33
4	Höhe des Mitteleinsatzes in den Sanierungsgebieten und -gemeinden .....	34
5	Anstoßwirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern nach zeitlichem und räumlichem Bezug.....	35
6	Struktur der Städtebauförderungsmittel in Mecklenburg-Vorpommern .....	37
7	Struktur aller in den Sanierungsgebieten eingesetzten öffentlichen Mittel .....	39
8	Bezug der Investoren zum Sanierungsgebiet.....	40
9	Öffentliche Finanzierung der förderungsfähigen Kosten bis Ende 1996 .....	43
10	Struktur der nicht durch das Städtebauförderungsprogramm geförderten Bauleistungen und der geförderten privaten Bauleistungen.....	44
11	Überblick über die untersuchten Determinanten .....	46
12	Korrelationen.....	49
13	Relative Einkommenseffekte.....	55
14	Zahl der Beschäftigten pro eine Million DM baugewerblichen Umsatzes in Mecklenburg-Vorpommern .....	57
15	Erwerbstätige pro eine Million DM Bauleistungen im Jahre 1996 .....	57
16	Anzahl der Erwerbstätigen, die benötigt werden, um eine Million DM Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen zu erstellen .....	58
17	Erwerbstätige pro eine Million DM Planungsdienstleistungen 1996 .....	59
18	Beschäftigungseffekte der Städtebauförderung durch angestoßene Bauleistungen in Sanierungsgebieten in Mecklenburg-Vorpommern im Jahre 1996 (Hochrechnung auf Basis von 85 untersuchten Sanierungsgebieten).....	61

# Abbildungsverzeichnis

1	Kurz- und langfristige Wirkungen der Städtebauförderung .....	16
2	Bündelungseffekt der Städtebauförderung .....	18
3	Bündelungs- und Anstoßeffekt der Städtebauförderung .....	19
4	Determinanten der privaten Investitionstätigkeit.....	20
5	Anstoßeffekt der Städtebauförderung .....	21
6	Anstoßeffekt aller öffentlichen Mittel .....	21
7	Bauvolumen, Sanierungskosten und andere Investitionen .....	23
8	Effekt auf das Bauvolumen .....	23
9	Direkter Beschäftigungseffekt.....	24
10	Vorleistungseffekt .....	24
11	Schematische Darstellung der direkten und indirekten Beschäftigungseffekte.....	27
12	Mecklenburg-Vorpommern: Untersuchte Sanierungsgemeinden .....	32
13	Weiterreichende räumliche Wirkungen der Städtebauförderung .....	42
14	Streuungsdiagramm zweier Variablen.....	47
15	Einkommenseffekt.....	56
16	Branchengliederung der befragten Betriebe .....	67
17	Betriebsgrößen- und Beschäftigungsstruktur der befragten Betriebe.....	68
18	Betriebsform der befragten Betriebe .....	69
19	Alter und „Standorttreue“ der befragten Betriebe .....	70
20	Bedeutung der Stadtsanierung für die Standortattraktivität.....	71
21	Kausale Beziehungen zwischen Stadtsanierung und Standortfaktoren .....	71
22	Einfluß der Stadtsanierung auf die Standortfaktoren (bisherige Veränderung) .....	72
23	Hat die Stadtsanierung die Standortfaktoren positiv/negativ verändert? .....	72
24	Bedeutung der Stadtsanierung für das Standortverhalten.....	73
25	Gründe für die Standortwahl - Neugründungen .....	74
26	Gründe für die Standortwahl - Verlagerungen .....	75
27	Herkunft der verlagerten Betriebe .....	75
28	Effekte der Stadtsanierung auf den Umsatz .....	77
29	Effekte der Stadtsanierung auf die Beschäftigung .....	77
30	Einfluß der Stadtsanierung auf die Standortfaktoren (erwartete Veränderung) .....	79

## Abkürzungsverzeichnis

Abb.	=	Abbildung
abs.	=	absolut
A-Programm	=	Bund-Länder-Programm
BauGB	=	Baugesetzbuch
DIW	=	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
DDR	=	Deutsche Demokratische Republik
D-Programm	=	Programm städtebaulicher Denkmalschutz
ex-ante	=	im vorhinein
ex-post	=	im nachhinein
F-Wert	=	Wert der Prüfgröße des Signifikanztests für den in der Regression spezifizierten Zusammenhang
GdW	=	Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V.
GEFAK	=	Gesellschaft für angewandte Kommunalforschung mbH, Marburg
Gem.	=	Gemeinde
GmbH	=	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ha	=	Hektar (10.000 m <sup>2</sup> )
KfW	=	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KWIS	=	Kommunales Wirtschafts-Informations-System
L-Programm	=	Städtebauförderungsprogramm des Landes
M-Programm	=	Modellstadtprogramm
n	=	Absolute Anzahl der untersuchten Fälle
RWI	=	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen
StBauFG	=	Städtebauförderungsgesetz vom 1.8.1971
StBauFR	=	Städtebauförderungsrichtlinien in Mecklenburg-Vorpommern
Tab.	=	Tabelle
t-Wert	=	Wert der Prüfgröße des Signifikanztests für die einzelnen Regressionskoeffizienten
VGR	=	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
%	=	Prozent
>	=	größer als



# 1 Kurzfassung

## 1.1 Ausgangssituation und Aufgabenstellung des Gutachtens

Nach der Wiedervereinigung 1990 wurde das Instrumentarium der Städtebauförderung auf die neuen Bundesländer ausgeweitet. In einem kurzen Zeitraum erfolgte hier ein vergleichsweise hoher Einsatz an Städtebauförderungsmitteln.

Aufgabenstellung des vorliegenden Gutachtens ist eine Überprüfung der ökonomischen Wirkungen der Städtebauförderung in Ostdeutschland am Beispiel des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Im wesentlichen werden dazu die Wirkungszusammenhänge zwischen Mittelleinsatz und ökonomisch relevanten Zielgrößen (Bündelung öffentlicher Investitionen, Anstoß privater Investitionen, Effekte auf das Bauvolumen und die Beschäftigung, Verbesserung der Standortattraktivität) untersucht.

## 1.2 Untersuchungsergebnisse<sup>1</sup>

Der *Bündelungseffekt der Städtebauförderung* - also die Initiierung weiterer öffentlicher Investitionen durch die Bereitstellung von Städtebauförderungsmitteln - hat in Mecklenburg-Vorpommern einen anderen Charakter als in den alten Bundesländern vor 1991. Die städtebaulichen Maßnahmen werden in Mecklenburg-Vorpommern nicht nur aus dem Bund-Länder-Programm (A-Programm), sondern auch aus Sonderprogrammen des Bundes und des Landes (Städtebaulicher Denkmalschutz, Modellstädte) und den reinen Landesprogrammen gefördert. Der Anteil des Bund-Länder-Programms am Gesamtvolumen der Städtebauförderung ist deutlich geringer als in den alten Bundesländern, insgesamt ist die Bedeutung von Städtebauförderungsmitteln des Bundes und des Landes jedoch höher. 1 DM aus Städtebauförderungsmitteln des Bund-Länder-Programms bündelt sich mit 4,4 (4,6) DM weiteren öffentlichen Mitteln innerhalb der Sanierungsgebiete. Bei allen Städtebauförderungsmitteln des Bundes und des Landes zusammen sind es 0,9 (1,0) DM. Der Vergleichswert für den Bündelungseffekt einer DM Städtebauförderungsmittel des Bundes und der Länder im Rahmen des Bund-Länder-Programms liegt in Westdeutschland bei 2,2 DM.

Aufgrund der hohen Konzentration von Städtebauförderungsmitteln in einem vergleichsweise kurzen Zeitraum ist der *Anstoßeffekt der Städtebauförderung für private Investitionen* bis 1996 mit einem Wert von 4,7 (6,9) DM privater Investitionen pro 1 DM Städtebauförderungsmittel noch geringer als in Westdeutschland, hier: 5,8 DM. Der Anstoßkoeffizient für private Investitionen durch alle im Sanierungsgebiet konzentrierten öffentlichen Mittel liegt dagegen mit 2,2 (3,0) DM pro 1 DM öffentlicher Mittel schon über dem westdeutschen Koeffizienten von 1,8 DM.

Die *weiterreichenden räumlichen Ausstrahlungseffekte der Städtebauförderung* in an das Sanierungsgebiet angrenzende Stadtteile bzw. auf das gesamte Stadt- oder Dorfgebiet erhöhen die ökonomische Wirkung der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern erheblich. Die entsprechenden Anstoßkoeffizienten öffentlicher Mittel für private Investitionen liegen

---

<sup>1</sup> In Klammern stehen die geschätzten Koeffizienten bis zum Jahr 2000, vor der Klammer die ex-post-Koeffizienten bis Ende 1996.

hier deutlich über vergleichbaren Koeffizienten in den alten Bundesländern, 3,1 (3,9) DM im Vergleich zu 2,2 DM an privaten Investitionen je 1 DM an im Sanierungsgebiet verausgabten öffentlichen Mitteln.

Der *Anstoßeffekt der Städtebauförderung für das private und öffentliche Bauvolumen* ist mit 6,1 (9,0) DM pro 1 DM Städtebauförderungsmittel noch geringer als in Westdeutschland, hier 7,9 DM, was vor allem an der Kürze des Beobachtungszeitraums und dem Stand der Sanierungsmaßnahmen in Mecklenburg-Vorpommern liegt. Die Vorbereitungs-, Planungs- und nichtbaulichen Ordnungsmaßnahmen haben noch ein stärkeres Gewicht in Relation zu den Bauleistungen. In Zukunft wird das Verhältnis von baulichen zu nicht-baulichen Maßnahmen entsprechend der bisher schon bekannten Kosten- und Finanzierungsverhältnisse der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern wohl einen höheren Wert als in Westdeutschland erreichen.

Die *Wirkungen der Städtebauförderung auf die Beschäftigung* können in der Weise abgeschätzt werden, daß in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 1996 allein durch in den Sanierungsgebieten angestoßene Bauleistungen etwa 30.000 Arbeitsplätze erhalten oder geschaffen wurden. Der direkte Beschäftigungseffekt - also im wesentlichen die Beschäftigung in den Sanierungsgebieten selbst - betrug etwa 15.200, der Vorleistungseffekt gut 10.100 und der Einkommenseffekt rund 4.700. Hinzu kommen jährlich nicht bestimmbar Arbeitsplätze bei Planungsdienstleistungen, die von 1991 bis 1996 zusammen einem Arbeitsplatzvolumen von 1.200 Frau-/Mann-Jahren entsprechen. Etwa 200 Beschäftigte gab es zusätzlich bei den Sanierungsträgern. Ein Achtel aller Arbeitsplätze im Baugewerbe kann 1996 als durch die Städtebauförderung induzierte Beschäftigung gelten. Zum Vergleich mit Westdeutschland sind leicht höhere Beschäftigungseffekte in Mecklenburg-Vorpommern pro 1 Millionen DM Bauvolumen auf höhere Produktivitäten in Westdeutschland zurückzuführen. Eindeutig höhere Beschäftigungseffekte ergeben sich jedoch aus den zu erwartenden höheren Anstoßeffekten auf das Bauvolumen bis zum Ende der Maßnahmen.

Wie an zehn vertiefend untersuchten Städten belegt, trägt die Städtebauförderung in erheblichem Maße zur *Steigerung der Standortattraktivität* der Städte Mecklenburg-Vorpommerns bei. Gut drei Viertel der dazu befragten Betriebe schreiben der Stadtsanierung eine hohe bzw. sehr hohe Bedeutung zu. Die Städtebauförderung entfaltet eine sehr günstige Wirkung auf für das unternehmerische Standortverhalten entscheidende Standortbedingungen, vor allem auf die Attraktivität des Umfeldes und die Qualität der Bausubstanz. Die Stadtsanierung konnte rund ein Drittel aller befragten Betriebe in ihrem Standort- bzw. Investitionsverhalten positiv beeinflussen. Fast jeder sechste Betrieb wäre ohne die Stadtsanierung nicht an seinem jetzigen Standort.

*Regionale Unterschiede* in der ökonomischen Wirkung der Städtebauförderung auf die private Investitionstätigkeit hängen in Mecklenburg-Vorpommern zu großen Teilen von der Höhe des Mitteleinsatzes, der Agglomerationsdichte der Sanierungsgemeinde, der wirtschaftlichen Prosperität der Sanierungsgemeinde, der Größe des Sanierungsgebiets und dem Bezug der Investoren zum Sanierungsgebiet ab.