



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 Schrettl, 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**



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

Tabellenverzeichnis	5
Abbildungsverzeichnis	6
Abkürzungsverzeichnis	7
1 Kurzfassung	9
1.1 Ausgangssituation und Aufgabenstellung des Gutachtens	9
1.2 Untersuchungsergebnisse	9
1.3 Zusammenfassung und Bewertung	11
2 Einleitung	12
3 Methodische und theoretische Grundlagen einer Analyse der ökonomischen Wirkungen der Städtebauförderung	15
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
4 Ergebnisse der Befragung der Sanierungsgemeinden	31
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

5 Vertiefende Untersuchung zehn ausgewählter Gemeinden.....	64
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
Literaturverzeichnis	81
Anhang A: Übersicht über die untersuchten Sanierungsgebiete	83
Anhang B: Faktoren- und Regressionsanalyse	87
Anhang C: Fragebögen	90

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 ²)
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 Untersuchungsergebnisse¹

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

¹ 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 bestimmbare 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.