



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Seit 1971 besteht die Städtebauförderung als Bund-Länder-Programm zur Behebung städtebaulicher Missstände und Funktionsverluste. Insgesamt ist der Handlungsbereich der Städtebauförderung thematisch breit angelegt und umfasst stadtentwicklungspolitische, soziale, wirtschaftliche, kulturelle und ökologische Ziele. Vor dem Hintergrund dieser multidimensionalen Zielgestaltung untersucht der vorliegende Beitrag, wie die unterschiedlichen Ziele in der Praxis gewichtet sind. Welche Ziele greifen die Programmkommunen in regelmäßigen Befragungen auf? Die Ergebnisse der Analyse lassen sich wie folgt zusammenfassen

- **Ein Kennzeichen der Städtebauförderung als „lernendes Programm“ ist die Aufnahme neuer Ziele und Themen.**
- **Die Kommunen gewichten die Ziele städtebaulicher Maßnahmen im gesamten Untersuchungszeitraum relativ stabil.**
- **Die wichtigsten Ziele aus Sicht der Kommunen liegen in den Bereichen Wohnen, Innenentwicklung, Wirtschaft und Mobilität.**
- **In ihren Zielbeschreibungen verbinden Kommunen Handlungsfelder im Sinne einer integrierten Stadtentwicklung.**

Ziele der Städtebauförderung

Autorin

Madeline Kaupert

Vorwort



Liebe Leserin, lieber Leser,

die Städtebauförderung ist ein Grundpfeiler der Stadtentwicklung in Deutschland. Seit 1971 wurden mit ihr bereits über 8.800 städtebauliche Gesamtmaßnahmen umgesetzt. Inzwischen liegen die Bundesmittel für alle Programme bei jährlich 790 Millionen Euro.

In dieser Legislaturperiode wird die Städtebauförderung weiterentwickelt – darauf haben sich die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag verständigt. Danach sollen die Programme flexibler gestaltet und verwaltungstechnisch vereinfacht werden. Inhaltlich gestärkt werden sollen strukturschwache Regionen, die Zusammenarbeit interkommunaler Kooperationen, Stadt-Umland-Partnerschaften sowie die Entwicklung von Stadt- und Ortskernen.

Die Städtebauförderung hat sich seit ihrem Start den Herausforderungen der Kommunen entsprechend ständig weiterentwickelt. Das BBSR begleitet den Prozess mit einer Vielzahl an Forschungsprojekten. Seit 2010 führt das BBSR eine Datenbank zur Städtebauförderung. Sie besteht aus Förderdaten, Begleitinformationen sowie Monitoring und dient der Evaluierung der Programme. Die Kommunen beschreiben für die Datenbank unter anderem die Ziele und Maßnahmen, die sie mithilfe der Städtebauförderung verfolgen. Für die Programmbegleitung sind die Beschreibungen der Kommunen eine wichtige Informationsquelle und ein „direkter Draht“ zur Umsetzung vor Ort.

Die aktuelle Auswertung unserer Datenbank beschäftigt sich mit den Zielen, welche die Kommunen mit der Städtebauförderung verfolgen. So zeigt sich beispielsweise, dass Ziele im Bereich Wohnen in der Mehrheit der Kommunen sehr prominent vertreten sind. Dazu zählen die Qualifizierung und Schaffung von neuem Wohnraum, aber auch der Umgang mit Leerstand und Rückbau.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Eltges', written in a cursive style.

Dr. Markus Eltges
Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung

Ziele in den Programmen der Städtebauförderung

Die von den Kommunen genannten Ziele beziehen sich vor allem auf die Themenbereiche Wohnen, Innenentwicklung, Wirtschaft und Mobilität. Von 2011 bis 2017 werden alle Themen mit der Ausnahme von Wohnen häufiger genannt als zuvor.

Die Eckdaten zu allen Maßnahmen in den Programmen der Städtebauförderung werden seit 2010 erhoben. Die entsprechenden elektronischen Begleitinformationen enthalten auch eine Frage nach den Zielen der Gesamtmaßnahme im Durchführungszeitraum, die Kommunen in einem Freitextfeld angeben können. Diese qualitativen Angaben wertet dieser Beitrag erstmalig explorativ aus.

Die Analyse der von den Kommunen genannten Ziele beruht auf der „Wörterbuch-Methode“ (vgl. Grimmer und Steward 2013 und Infokasten). Sie erlaubt es, textliche Informationen quantitativ zu untersuchen. Der Interpretation der Ergebnisse liegt die Vermutung zugrunde, dass die Kommunen in den Zielbeschreibungen aus ihrer Sicht besonders relevante Themen aufgreifen. Es ist aber möglich, dass Themen unerwähnt bleiben, obwohl die Kommunen sie durchaus bearbeiten. Daher lässt die Analyse keine Aussage darüber zu, zu welchen Anteilen konkrete Projekte gefördert werden. Gleichzeitig lassen sich die beschriebenen Ziele nicht immer klar von den genannten Maßnahmen abgrenzen. Demnach ließe sich die Verbesserung des Wohnumfelds als Ziel beschreiben und die Umgestaltung eines Parks als

entsprechende Maßnahme. Oder die Umgestaltung eines Parks wird als Ziel benannt, während die Bepflanzung oder Neuanlegung eines Weges die konkrete Maßnahme ist. Außerdem bedingt der breite Handlungsbereich der Städtebauförderung, dass hier nur einige Ziele selektiv wiedergegeben werden können. Somit sind alle Ergebnisse als „Wasserstandsmessung“ und nicht als genaues Abbild städtebaulicher Projekte zu verstehen.

Das Ziel der Städtebauförderung ist eine nachhaltige Stadtentwicklung in wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Bereichen. Mit ihr sollen die Kommunen Funktionsverluste sowie städtebauliche und soziale Missstände bewältigen. Damit ist der Handlungsbereich der Städtebauförderung breit angelegt. In den letzten zwanzig Jahren hat sich die Städtebauförderung in verschiedene Programme aufgegliedert. Aktuell gibt es sechs Programmbereiche:

- seit 1999: Soziale Stadt zur Reduzierung sozialräumlicher Spaltung
- seit 2002 (bzw. seit 2004 in Westdeutschland): Stadtbau zur Anpassung an den demo-

Datengrundlage

Grundlage der Auswertung ist die Gesamtzahl der vorliegenden Begleitinformationen (Stand Oktober 2018: 5.390), die auf Grundlage der Verwaltungsvereinbarung von den Kommunen an den Bund übermittelt werden. Eine Begleitinformation füllt eine Kommune in unregelmäßigen Abständen bei der Zuweisung neuer Finanzmittel aus. Durch diese Vorgehensweise kommt es einerseits zu einer stärkeren Gewichtung der länger am Programm beteiligten Kommunen, andererseits sind jährliche Schwankungen vorsichtig zu interpretieren, weil ihnen jeweils andere Daten zugrunde liegen. Insgesamt enthalten 3.413 Begleitinformationen eine Beschreibung von Zielen. Damit liegt die Ausfüllquote bei 63,3 %. Sie variiert allerdings sowohl über den Zeitverlauf als auch über die verschiedenen Programme. In der ersten Erfassung 2010 wurde mit knapp 30 % die niedrigste Ausfüllquote erreicht, danach lag sie stets zwischen 60 und 80 %. Das Programm Stadtbau erreicht mit rund 60 % die niedrigste Ausfüllquote, für das Programm Zukunft Stadtgrün wurden die Ziele hingegen sogar in allen Begleitinformationen ausgefüllt. Die mittlere Textlänge der Zielbeschreibungen liegt bei 100 Wörtern. Allerdings variiert der Umfang der Angaben stark, was die Qualität der Analyseergebnisse beeinflusst.

grafischen und wirtschaftlichen Wandel

- seit 2008: Aktive Stadt- und Ortsteilzentren zur Entwicklung von zentralen Versorgungsbereichen
- seit 1991 (bzw. seit 2009 in Westdeutschland): Städtebaulicher Denkmalschutz zum Erhalt historischer Bausubstanz
- seit 2010: Kleinere Städte und Gemeinden zum Erhalt von Daseinsvorsorgeinfrastruktur
- seit 2017: Zukunft Stadtgrün zur Schaffung und Qualifizierung von Grünanlagen

Die Programme zeigen: Wie andere Politikbereiche auch, greift die Städtebauförderung als „lernendes Programm“ neue Themen auf. Da die Umsetzung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen im Durchschnitt elf Jahre dauert, ist aber zu erwarten, dass sich Themen auf der Implementationsebene schrittweise und zeitverzögert wandeln.

Inhaltliche Anpassungsmöglichkeiten jenseits der Programmstrukturen bietet die Verwaltungsvereinbarung, die Bund und Länder jährlich beschließen und fortschreiben. 2007 enthielt sie erstmalig das Ziel der Barrierefreiheit sowie die Möglichkeit der Qualifizierung von Spielplätzen, Sportstätten und Grünanlagen. Die Möglichkeit zur Bürgerbeteiligung wurde in den vergangenen Jahren sukzessive ausgeweitet. 2002 erwähnten Bund und Länder in der Vereinbarung zum ersten Mal die Beteiligung der Wohnungseigentümer an Stadtentwicklungskonzepten, zwei Jahre später eröffneten sie im Programm Stadtbau die Möglichkeit, Bundesfinanzhilfen zur Bürgerbeteiligung in Vorbereitung von Maßnahmen zu verwenden. Seit 2008 schließlich gibt es für alle Programme das Instrument der Verfügungsfonds, das eine breit angelegte Beteiligung der Öffentlichkeit ermöglichen soll.

Die Wörterbuch-Methode

Methode. Dabei wurden insgesamt zwölf verschiedene Ziele der Städtebauförderung über eine Stichwortliste definiert. Jedem Thema wurden durchschnittlich 27 Begriffe (darunter auch Kombinationen aus zwei Wörtern) zugeteilt. Beispielsweise gehören zum Thema „Umwelt und Klima“ 21 verschiedene Begriffe von „Emission“ bis „Starkregen“. Dabei erlauben „Wildcard-Notationen“ (Begriffe und Wortstämme mit Ergänzung eines Sterns: *), dass beispielsweise auch Ausdrücke im Plural oder im Genitiv erfasst werden. Anschließend wurde über eine automatische Suche gezählt, wie viele Kommunen ein Thema in ihren Zielbeschreibungen nennen.

Neben den jährlich fortgeschriebenen Verwaltungsvereinbarungen bestimmen die Förderrichtlinien der Länder und vor allem auch die Programmkommunen selbst, welche Ziele sie verfolgen. Daher ist die zentrale Frage dieses Beitrags, welche Ziele die Programmkommunen der Städtebauförderung aufgreifen. Welche Themen sind für die Kommunen besonders wichtig? Und welche Unterschiede lassen sich im Zeitverlauf und zwischen den Programmen erkennen?

Zielentwicklung im Zeitverlauf

Seit 2010 werden die geförderten Kommunen regelmäßig befragt. Dieser Beitrag bildet allerdings erst die Befragungen seit 2011 ab, da die Ausfüllquote in der ersten Runde im Jahr 2010 nicht zufriedenstellend war. Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Zielentwicklung im Zeitverlauf. Sie zeigt, dass die Ziele wie vermutet in ihrer Wertung (mit einzelnen Ausreißern) relativ stabil bleiben.

Über den gesamten Zeitraum nennen die Kommunen das Thema Wohnen am häufigsten (vgl. Abb. 1). Darunter fallen alle Maßnahmen, die die Wohnsituation verbessern sollen. Es geht also darum, Wohnraum zu schaffen und das Wohnumfeld zu qualifizieren. Die Bedeutung des Themas ist leicht rückläufig, was jedoch hauptsächlich auf den Zeitraum von 2012 bis 2013 zurückzuführen ist. Seit 2014 nimmt die Zahl der Nennungen wieder langsam zu – im Jahr 2017

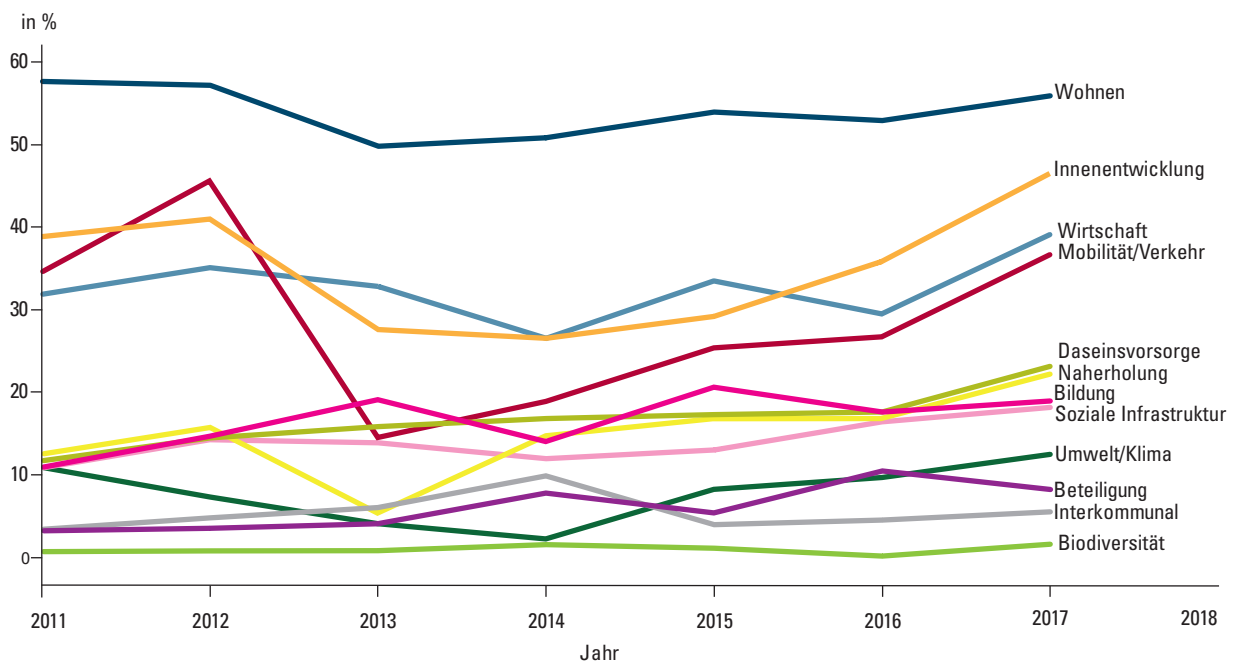
ist das Wohnen in rund 56 % der Zielbeschreibungen der Kommunen ein Thema.

Den deutlichsten Anstieg erfährt das Thema Innenentwicklung, das 2017 mit 46 % an zweiter Stelle rangiert. Das liegt sicherlich auch daran, dass Innenentwicklung ein Querschnittsthema ist. Dafür spricht auch, dass sie am häufigsten gemeinsam mit anderen Themen genannt wird (vgl. Abb. 2). Ein Beispiel dafür ist die Sanierung von Wohngebäuden im innerstädtischen Bereich.

Der Themenbereich Wirtschaft fasst alle Erwähnungen von Industrie, Gewerbe und Handel sowie Überlegungen zur Standortqualität zusammen. Das Thema wird über dem gesamten Zeitraum relativ stabil benannt, im Mittel von etwa einem Drittel der Kommunen. Gegen Ende des Beobachtungszeitraums zeigt sich ein Anstieg auf 39 %. Damit ist Wirtschaft in der Gesamtbetrachtung das Thema, das die Kommunen am dritthäufigsten nennen. Mit im Mittel 33 % liegt Mobilität/Verkehr auf einem ähnlichen Niveau. Hierunter fallen alle Mobilitätsformen, also motorisierter Individualverkehr, ÖPNV und Nahmobilität. Im Gegensatz zum Thema Wirtschaft lassen sich hier deutliche Schwankungen feststellen. Nach einem starken Beginn in den Jahren 2011 und 2012 ist die Mobilität im Jahr 2013 nur noch für 14 % der Kommunen ein Thema. In den Folgejahren steigt die Zahl der Nennungen wieder und erreicht das ursprüngliche Niveau.

Abbildung 1

Entwicklung der Ziele von 2011–2017



Quelle: eigene Berechnung auf Basis der elektronischen Begleitinformationen 2017, n=3.413

Einen kontinuierlichen Anstieg erfährt das Thema Daseinsvorsorge, von knapp 11 % im Jahr 2011 auf 23 % im Jahr 2017. Dabei wurde das Thema in der Analyse abstrakt definiert: Alle Erwähnungen von „Daseinsvorsorge“, „gemeinbedarfs“ und „*versorgung“ fließen mit ein. Nicht berücksichtigt wird, wenn die Kommunen konkrete Infrastruktureinrichtungen der Daseinsvorsorge wie Kindertagesstätten und Schulen nennen. Diese sind einerseits der Kategorie soziale Infrastruktur, andererseits der Kategorie Bildung zugeordnet.

Zur sozialen Infrastruktur zählen neben Kindertagesstätten besondere soziale Einrichtungen wie zum Beispiel Nachbarschaftscafés und Gemeindezentren. Im gesamten Beobachtungszeitraum schwankt die Häufigkeit der Nennung dieser Kategorie zwischen 10 und 15 %. Dabei scheint die Bedeutung dieses Bereichs überraschend gering: Soziale Infrastruktur gilt als ein Hauptziel des Programms Soziale Stadt – und

das ist mit insgesamt 738 Mio. Euro Finanzhilfen des Bundes im Untersuchungszeitraum eines der am besten ausgestatteten Programme der Städtebauförderung.

Das Thema Naherholung nennen die Kommunen hingegen etwas häufiger als die soziale Infrastruktur. Während der Wert zwischen 2012 und 2013 von 15 auf 5 % einbricht, steigt er in den Folgejahren kontinuierlich an, auf bis zu 22 % im Jahr 2017. Das Thema Naherholung gewinnt demnach nicht erst mit dem Aufkommen des Programms Zukunft Stadtgrün an Bedeutung. Es ist schon länger ein Ziel der Städtebauförderung, Parks oder Gärten zu schaffen und zu qualifizieren.

Bildung – darunter fallen alle Formen der Schulbildung, aber auch Erwachsenenbildung und öffentliche Bibliotheken – nennen im Mittel 17 % der Programmkommunen. Auch wenn sich über den Beobachtungszeitraum Schwankungen zeigen, liegt das Thema immer zwischen 10 und 20 %.

Selten genannte Ziele

Zu den am wenigsten genannten Themen gehören Umwelt und Klima (2017: 12 %), Interkommunale Maßnahmen (2017: 5 %) und Biodiversität (2017: 1 %). Das liegt daran, dass diese Ziele die Schwerpunkte der jüngsten Programme der Städtebauförderung sind (Interkommunale Maßnahmen im Programm Kleinere Städte und Gemeinden; Umwelt/Klima sowie Biodiversität im Programm Zukunft Stadtgrün). Sie verfügen zudem über die geringsten finanziellen Mittel. Der Verpflichtungsrahmen des Bundes im Jahr 2017 betrug für das Programm Kleinere Städte und Gemeinden 70 Mio. Euro und für Zukunft Stadtgrün 50 Mio. Euro.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit nennen über den Erfassungszeitraum hinweg immer mehr Kommunen – für 2017 liegt der Wert bei 8 %. Dass Beteiligung nicht thematisiert wird, heißt aber nicht, dass sie nicht stattfindet. Im Gegenteil ist es sogar

Fördervoraussetzung in den Programmen, ein integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger zu erstellen. Daten des elektronischen Monitoring zeigen, dass im Berichtsjahr 2016 durchschnittlich 4,5 Beteiligungs- und Informationsveranstaltungen pro Gesamtmaßnahme stattfanden. In Programmgebieten der Sozialen Stadt waren es sogar mehr als acht Veranstaltungen. In Übereinstimmung mit diesen Ergebnissen zeigen die Daten der vorliegenden Analyse, dass Kommunen, die Beteiligung in ihre Zielbeschreibungen aufnehmen, außerdem häufiger die Ziele Wirtschaft, Bildung und soziale Infrastruktur nennen. Dies entspricht dem Programmprofil der Sozialen Stadt. Daher liegt die Interpretation nahe, dass Kommunen Bürgerbeteiligung als selbstverständlichen Teil der Programmumsetzung nicht gesondert erwähnen. Wird dagegen Beteiligung eine außerordentlich hohe Bedeutung beigemessen oder werden besondere Beteiligungsformate gewählt, führen die Kommunen dies auch eher in den Zielbeschreibungen aus.

Multidimensionale Zielgestaltung

Der Vergleich der Ausgangswerte für alle genannten Ziele mit den aktuellen Werten zeigt, dass mit der Ausnahme von Wohnen im Jahr 2017 alle Themen häufiger genannt werden als noch 2011. Das liegt auch daran, dass die Kommunen mehr als ein Ziel in ihren Beschreibungen nennen können. Offenbar nutzen sie diese Möglichkeit zunehmend. Die Fokussierung mehrerer Ziele entspricht einerseits der Herangehensweise einer integrierten Stadtentwicklungspolitik und der komplexen Anlage von städtebaulichen Gesamtmaßnahmen. Andererseits entspricht sie der Tatsache, dass im Baugesetzbuch keine Fokussierung der Städtebauförderung auf ausgewählte Fördergegenstände erfolgt.

Abbildung 2

Ziele	Innenentwicklung	Zielbeziehungen		
		Wirtschaft	Wohnen	Mobilität
Daseinsvorsorge	24,1	26,3	21,8	24,8
Innenentwicklung		56,6	47,3	57,1
Kooperation	5,5	4,9	3,1	4,1
Wohnen	65,8	74,4		70,3
Mobilität	47,4	49,1	42,0	
Naherholung	23,2	23,3	22,6	27,6
Biodiversität	1,4	1,2	1,0	1,3
Umwelt/Klima	12,3	16,2	14,0	16,5
Wirtschaft	49,4		46,7	51,7
Beteiligung	5,6	10,7	7,7	7,7
Soz. Infrastruktur	14,2	18,9	18,6	19,8
Bildung	16,5	21,7	18,0	19,0

Quelle: eigene Berechnung auf Basis der elektronischen Begleitinformationen 2017, n=3.413

Die meistgenannten Ziele – Innenentwicklung, Wohnen, Mobilität und Wirtschaft – sind zudem auch diejenigen, die häufig gemeinsam genannt werden. Kommunen, die Innenentwicklung als Ziel beschreiben, nennen zu fast 66 % auch das Thema Wohnen, zu 47 % auch das Thema Mobilität und zu 49 % auch das Thema Wirtschaft. Die anderen erfassten Themen nennen sie wesentlich seltener zusammen (vgl. Abb. 2). Das zeigt, dass sich die vier meistgenannten Themen als inhaltliches Cluster begreifen lassen.

Subkategorien

Differenziert man die Themen weiter aus, lässt sich ein Eindruck von den umgesetzten Maßnahmen gewinnen. Welche konkreten Projekte stehen beispielsweise hinter der Erwähnung des Schlagworts „Wohnen“? Um diese Frage zu beantworten, wurde der Bereich von zehn Wörtern um einen Treffer (zum Beispiel „Wohnen“) betrachtet. Aufgrund der zahlreichen möglichen Maßnahmen (und der sprachlichen Möglichkeiten, diese zu beschreiben) ließen sich

allerdings im Mittel 20 % aller Dokumente keiner Subkategorie zuordnen. Außerdem sind die Subkategorien nicht disjunkt, auch hier kann eine Zielbeschreibung wieder mehrere Kategorien enthalten.

Der Themenkomplex Wohnen lässt sich zunächst danach differenzieren, zu welchem Bereich die Maßnahmen gehören. In je 23 % der Fälle werden Ziele explizit im Wohnumfeld oder wohnraumbezogen verortet, 9 % beziehen sich auf beide Bereiche. Außerdem lassen sich insgesamt fast 27 % dem Innenbereich zuordnen.

Neben den genannten Bereichen ist die größte inhaltliche Subkategorie im Feld Wohnen die Qualifizierung von Wohnraum, also die Modernisierung oder Sanierung von Wohngebäuden (vgl. Abb. 3). Maßnahmen zur barrierefreien Gestaltung von Wohngebäuden oder des Wohnumfeldes wurden außerdem separat erfasst (6 %). In 10 % der Beschreibungen wollen die Kommunen neuen Wohnraum schaffen, indem sie beispielsweise neue Baugebiete ausweisen oder vorhandene Baulücken schließen. Sozialwohnungen beziehungs-

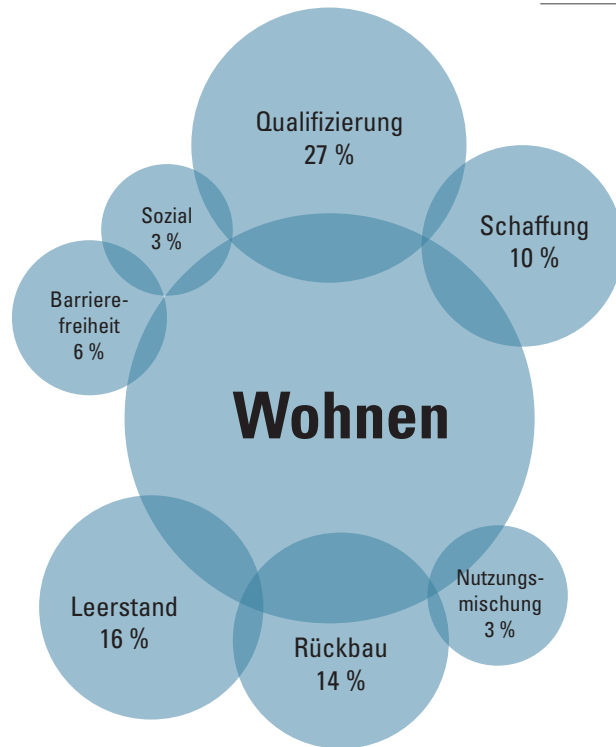
weise preisgünstigen Wohnraum nennen explizit 3 %. Die Relevanz dieses Ziels wird hier allerdings wahrscheinlich stark unterschätzt. Eine Kommunalbefragung zeigt, dass bezahlbarer Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen mit zu den wichtigsten Zielen gehört. 63 % der befragten Kommunen maßen diesem Ziel eine hohe Bedeutung bei (Difu 2014: 17).

Den Zielen im Bereich der Wohnraumschaffung gegenüber steht der Rückbau von Wohngebäuden oder -einheiten (14 %). Der Umfang der Rückbaumaßnahmen variiert dabei stark. Die meisten Kommunen geben an, nur wenige Wohneinheiten zurückzubauen. Es gibt aber auch Fälle, in denen mehrere Hundert Wohnungen abgerissen werden. Für diejenigen Kommunen, die Rückbaumaßnahmen durchführen, ist das Thema Nutzungsmischung insgesamt etwas wichtiger als für Kommunen, die Wohnraum schaffen oder qualifizieren. Dieser Befund lässt sich über die Größe und Bevölkerungsentwicklung der Kommunen erklären. Bei Ersteren handelt es sich um kleine und schrumpfende Gemeinden. Wie andere Analysen zeigen, ist Mischnutzung für diesen Typus besonders relevant, um einen Nutzungsmangel zu verhindern (BBSR 2015: 11). Eng verbunden mit Rückbaumaßnahmen ist auch das Thema Leerstand. Insgesamt gilt in 16 % der Zielbeschreibungen Leerstand als Problem, nur knapp 7 % nennen das Thema aber im direkten Zusammenhang mit Rückbau. Daraus lässt sich schließen, dass ein Großteil der leerstehenden Gebäude nicht zurückgebaut, sondern neuen Nutzungen zugeführt werden soll.

Abbildung 4 zeigt, wie häufig die Kommunen die Subkategorien zum Thema Innenentwicklung nennen. Der Zusammenhang von Innenentwicklung und Wohnen ist besonders hoch (37 %). Er wird hier deshalb noch einmal in die Analyse aufgenommen, damit sich möglichst viele Begleitinformationen einer Kategorie

Abbildung 3

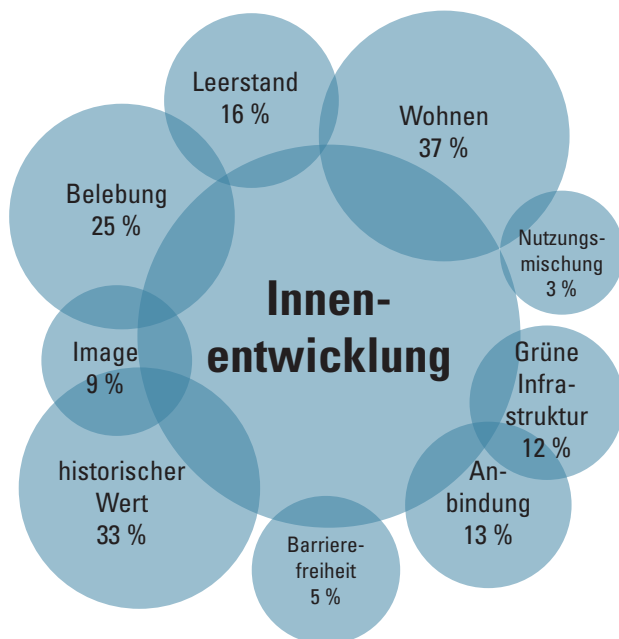
Subkategorien Wohnen



Quelle: eigene Berechnung auf Basis der elektronischen Begleitinformationen 2017, n=1.906; Der Zusammenhang der Kategorien wurde über eine Korrelationsanalyse ermittelt, die Anordnung der Kreise stellt die gemeinsame oder getrennte Erwähnung der Subkategorien dar

Abbildung 4

Subkategorien Innenentwicklung



Quelle: eigene Berechnung auf Basis der elektronischen Begleitinformationen 2017, n=1.303

zuordnen lassen und nicht „ohne Treffer“ bleiben.

Explizites Ziel der Innenentwicklung ist die Belebung von zentralen Bereichen. Das benennen auch 25 % der Zielbeschreibungen. Eng mit einer belebten Innenstadt verbunden ist das Stadtimage (9 %). Dahinter steht die Idee, dass die Innenstadt als Aushängeschild und Identifikationsbild der ganzen Gemeinde wirkt. Dies gilt vor allem für touristisch bedeutende Städte und Gemeinden (BBSR 2015: 33). Außerdem zeigt die Analyse, dass die Kommunen die historische Bedeutung der Innenstadt in Zusammenhang mit dem Stadtimage bringen ($R^2=0.1$, $p < 0,01$). Insgesamt ist die Hervorhebung des historischen Werts von Innenbereichen (zum Beispiel denkmalgeschützte Gebäude oder Fachwerk) die zweitgrößte Subkategorie. Dem Ziel der Belebung, aber auch einem positiven Stadtimage, stehen leerstehende Gebäude oder Geschäfte entgegen (ca. 16 %).

Zur Belebung zentraler Bereiche trägt häufig auch eine gute Erreichbarkeit (13 %) zum Beispiel durch neue Wegeverbindungen bei. Außerdem wird in 12 % der Zielbeschreibungen Innenentwicklung direkt mit grüner Infrastruktur verbunden. Dazu zählen die Schaffung und Qualifizierung von innerstädtischen Parks oder Gärten, aber auch die Wegeverbindungen zwischen Innenbereichen und grüner Infrastruktur.

Thematisieren Zielbeschreibungen wirtschaftliche Aspekte, so geht es in fast einem Drittel der Fälle explizit um den Innenbereich (vgl. Abb. 5). Daher ist es wenig überraschend, dass die Kommunen in diesen Zielbeschreibungen auch etwas häufiger Dienstleistungen, Gastronomie und Einzelhandel nennen. Hierbei handelt es sich um typische innerstädtische Wirtschaftsfaktoren. Der Einzelhandel ist mit 45 % der meistgenannte Typus.

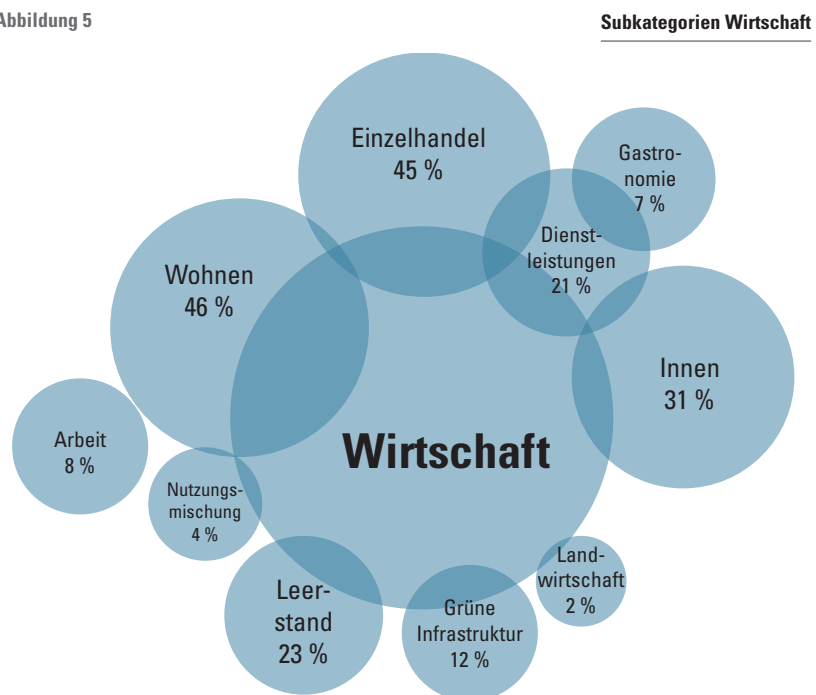
Zwar nennen nur 4 % der Zielbeschreibungen Nutzungsmischung als explizites Ziel. 46 % allerdings betonen im Zusammenhang mit dem Thema Wirtschaft auch das Wohnen. Zwischen diesen Kategorien besteht also vermutlich ein inhaltlicher Zusammenhang. Tatsächlich zeigt die Analyse, dass die Kommunen Wohnen und Nutzungsmischung, ebenso wie Wohnen und Einzelhandel, etwas häufiger gemeinsam nennen. Der Zusammenhang ist allerdings nicht sehr stark (für beide Zusammenhänge ist $R^2=0.1$, $p < 0,01$).

Um Arbeitsplätze oder Arbeitsbedingungen machen sich Kommunen in 8 % ihrer Zielbeschreibungen Gedanken. Sie tun dies tendenziell eher im Zusammenhang mit Wohnen, zum Beispiel in der Formulierung: „Die Stadt will ein attraktiver Standort mit guten Wohn- und Arbeitsbedingungen sein [...]“. Leerstehende Geschäfte oder Gewerbe (23 %) stehen diesen Zielen entgegen. Neben

der Reaktivierung von Leerständen nutzen manche Kommunen auch die Möglichkeit, aus Gewerbebrachen grüne Infrastruktur zu schaffen. Insgesamt nennen Kommunen grüne Infrastruktur in 12 % ihrer Zielbeschreibungen im Zusammenhang mit Wirtschaft.

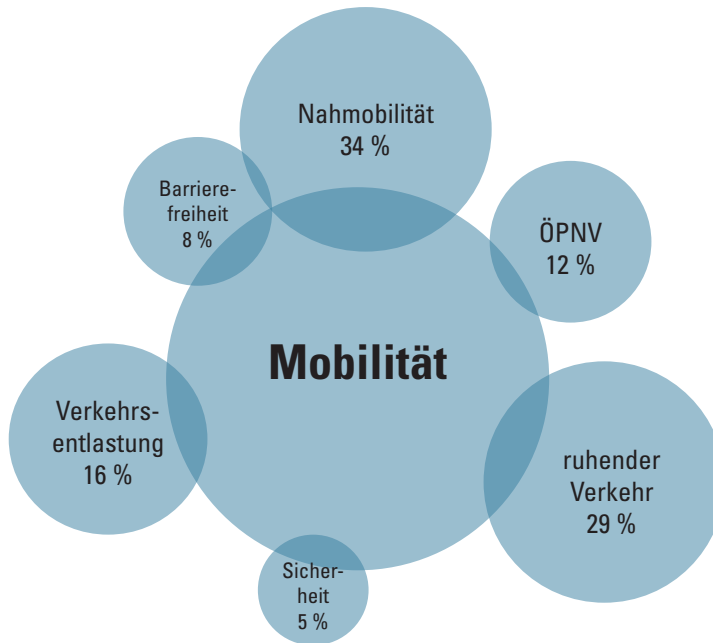
Das Thema Mobilität lässt sich durch die Subkategorien am wenigsten abbilden (vgl. Abb. 6). Während die anderen hier erfassten Themen weniger als 20 % nicht erfasste Texte aufweisen, wurden bei Mobilität knapp 30 % aller Texte nicht kategorisiert. Dies ist vor allem auf unspezifische Zielbeschreibungen (zum Beispiel „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse“) zurückzuführen, die keiner klaren Kategorie zugeordnet werden können. Die erfassten Subkategorien weisen aufgrund ihrer begrifflichen Trennschärfe aber zumindest einen hohen Anteil korrekt klassifizierter Fälle auf.

Abbildung 5



Quelle: eigene Berechnung auf Basis der elektronischen Begleitinformationen 2017, n=1.195

Abbildung 6

Subkategorien Mobilität

Quelle: eigene Berechnung auf Basis der elektronischen Begleitinformationen 2017, n=1.136

Nahmobilität (Fuß- und Radverkehr) hat mit rund einem Drittel Nennungen den größten Anteil am Thema Mobilität. Zwischen Nahmobilität und Barrierefreiheit (insgesamt 8 %) besteht ein schwacher positiver Zusammenhang, während die Kommunen alle anderen Subkategorien unabhängig voneinander nennen.

Mit ruhendem Verkehr beschäftigen sich 29 % der Zielbeschreibungen. Konkrete Maßnahmen in diesem Bereich sind zum Beispiel der Neubau von Parkplätzen oder die Umstrukturierung einer unübersichtlichen Parkplatzsituation. Die Kategorie Verkehrs-entlastung, oft durch Umleitung von Durchgangsverkehr, nennen die Kommunen in 16 % der Fälle. Es folgen Ziele in den Bereichen Öffentlicher Personennahverkehr (12 %) und Verkehrssicherheit (5 %).

Programmprofile

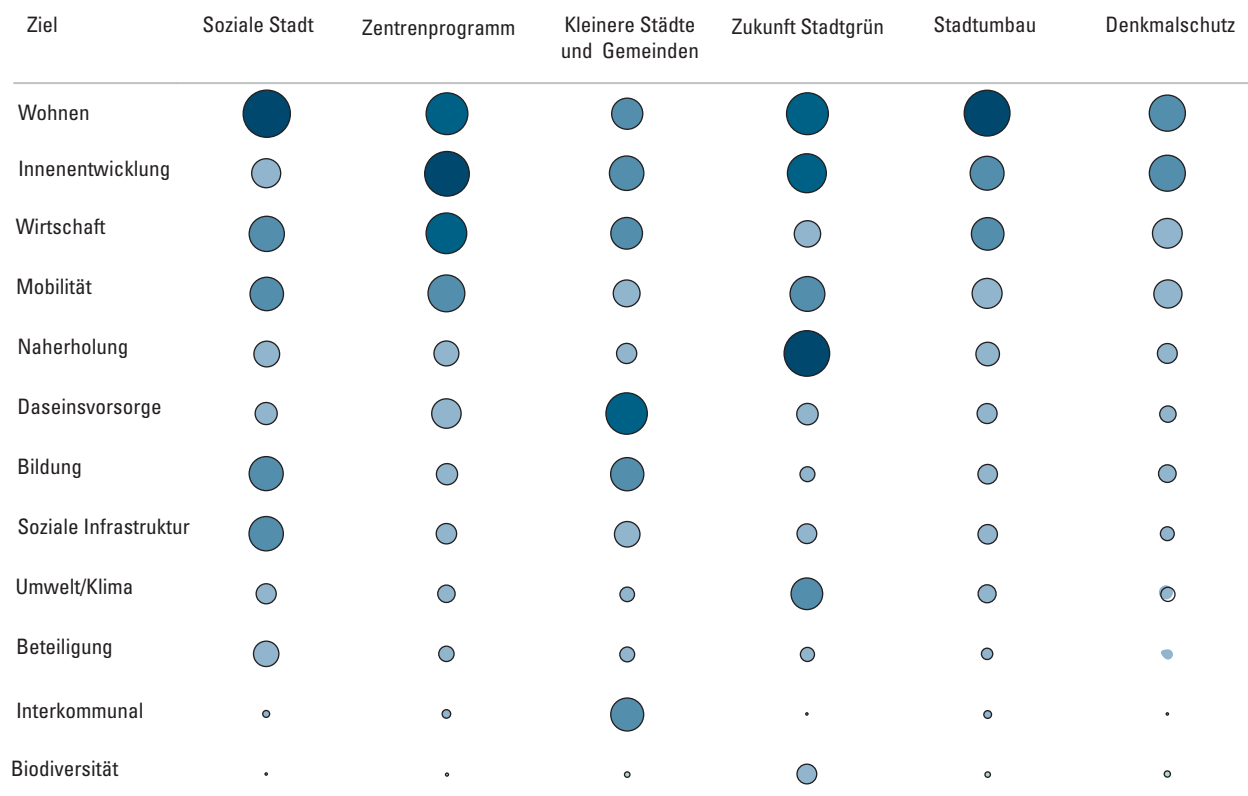
Die Programme der Städtebauförderung haben unterschiedliche Themenschwerpunkte. Die Kommunen greifen die meisten Ziele aber programmübergreifend auf.

Die bisherige Auswertung bezieht sich auf alle Programme der Städtebauförderung. Die Programme beeinflussen so aufgrund verschiedener Laufzeiten und Anzahl geförderter Kommunen, wie die Ziele in der Gesamtauswertung gewichtet werden. Abbildung 7 zeigt, wo die Schwerpunkte in den einzelnen Programmen liegen. Mit Ausnahme von interkommunalen Maßnahmen und Biodiversität kommen alle betrachteten Themen in allen Programmen der Städtebauförderung vor. Allerdings zeigen sich in den Schwerpunkten Unterschiede (vgl. Göttsche-Stellmann und Wagener 2017). Im Programm Soziale Stadt sind Wohnen (69 %), Bildung (36 %) und soziale Infrastruktur (36 %) überdurchschnittlich wichtig. Das Zentrenpro-

gramm bleibt seinem Namen treu: In über 60 % der Zielbeschreibungen platzieren die Kommunen das Thema Innenentwicklung. Sie nennen aber auch Wirtschaft (51 %), Mobilität (42 %) und Daseinsvorsorge (26 %) überdurchschnittlich häufig. Beim Programm Kleinere Städte und Gemeinden geht es passend zum Profil vor allem um Daseinsvorsorge (53 %) und Interkommunale Maßnahmen (33 %). Bildung ist mit einem Wert von 34 % ebenfalls wichtig. Unterdurchschnittlich nennen die Kommunen hier hingegen das Thema Wohnen. Im Programm Zukunft Stadtgrün zeigt sich das deutliche Profil: Hier stehen die Ziele Naherholung (64 %), Umwelt (31 %) und Biodiversität (12 %) im Vordergrund.

Abbildung 7

Ziele: Alle Programme



Quelle: eigene Berechnung auf Basis der elektronischen Begleitinformationen 2017; N=3.413

Fazit

Die vielen von den Kommunen verfolgten Ziele zeigen, dass integriertes und ressortübergreifendes Handeln eine zentrale Anforderung an Stadtentwicklungspolitik ist.

Bei den von den Kommunen beschriebenen Zielen in den elektronischen Begleitinformationen handelt es sich um eine Datenquelle, deren Qualität auf mehreren Ebenen beeinflusst wird (Ausfüllquote, unregelmäßige Befragung, Umfang und Vollständigkeit der Beschreibung). Die Interpretation der Ergebnisse ist demnach nur eine tendenzielle Einschätzung der Relevanz städtebaulicher Ziele aus Sicht der berichtenden Kommunen.

Auf Basis der Datengrundlage lässt sich dennoch schlussfolgern, dass die wichtigsten Ziele der Städtebauförderung in den Bereichen Wohnen, Innenentwicklung, Wirtschaft und Mobilität liegen. Auch im Zeitverlauf sind diese Ziele in ihrer Rangfolge relativ stabil. Gleichzeitig lässt sich feststellen, dass die meisten Ziele immer häufiger genannt werden. Kommunen verfolgen demnach zunehmend Mehrfachziele. Dies passt zu der Beobachtung, dass städtebauliche Gesamtmaßnahmen komplex angelegt sind und die Ausdifferenzierung der Städtebauförderung in verschiedene Programme sogar zu weiteren Handlungsfeldern geführt hat.

Darüber hinaus zeigt die Aufschlüsselung der übergeordneten Ziele in Subthemen, wie vielfältig stadtentwicklungspolitische Maßnahmen sind. Im Bereich Wohnen bilden sich zwei thematische Cluster: Neubau und Qualifizierung von Wohnraum auf der einen, Leerstand und Rückbau auf der anderen Seite. Außerdem strahlt Wohnen stark in andere Bereiche aus und ist das meistgenannte Subthema

sowohl im Kontext von Innenentwicklung als auch im Kontext von Wirtschaft. Daneben dominiert in den Zielbeschreibungen der Kommunen der historische Wert von Innenstädten, sowie im Bereich Wirtschaft der Einzelhandel (der wiederum vorrangig in Innenstädten wichtig ist). Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass sich stadtentwicklungspolitische Themen nicht unabhängig voneinander denken lassen. In ihren Zielbeschreibungen verbinden Kommunen Handlungsfelder im Sinne einer integrierten Stadtentwicklung, wie sie die Leipzig Charta zur nachhaltigen Stadtentwicklung anvisiert. Die Analyse zeigt aber auch, dass eine klare Priorisierung der Themen vorgenommen wird.

Im Koalitionsvertrag haben Union und SPD vereinbart, die Städtebauförderung zu flexibilisieren, zu entbürokratisieren und weiterzuentwickeln. Wie genau diese Weiterentwicklung aussehen wird, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht genau abschätzen. Da sich fast alle untersuchten Themenbereiche in allen Programmen der Städtebauförderung abbilden, empfiehlt sich eine Vereinfachung der Programmstruktur. Die zahlreichen von den Kommunen verfolgten Ziele zeigen außerdem, dass integriertes beziehungsweise ressortübergreifendes Handeln eine zentrale Anforderung an Stadtentwicklungspolitik ist und weiter gefördert werden sollte. Schließlich sollte sich die Städtebauförderung ihre „Lernfähigkeit“ bewahren und offen sein für neue Herausforderungen, die sich in den Kommunen stellen.

Literatur

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2015: Die Innenstadt und ihre öffentlichen Räume. Erkenntnisse aus Klein- und Mittelstädten. Bonn: BBSR.

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.), 2007: LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt. Zugriff: <https://www.bmu.de/download/die-leipzig-charta/> [abgerufen am 13.12.2018].

Difu – Deutsches Institut für Urbanistik, 2014: Kommunale Wohnraumförderung in Deutschland. Auswertung einer Kommunalbefragung. Zugriff: <https://difu.de/publikationen/2014/kommunale-wohnraumfoerderung-in-deutschland.html> [abgerufen am 13.12.2018].

Göddecke-Stellmann, Jürgen; Wagener, Thorsten, 2017: Monitoring der Städtebauförderung im BBSR. Aufgabenschwerpunkte, städtebauliche

Kontexte und Programmprofile in der Städtebauförderung. BBSR Analysen Kompakt, 06/2017. Bonn: BBSR.

Grimmer, Justin; Steward, Brandon M., 2013: Text as data. The promise and pitfalls of automatic text analysis methods for political texts. Political Analysis 21(3): 267–297.

Herausgeber

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

Ansprechpartner

Madeline Kaupert
madeline.kaupert@bbr.bund.de

Redaktion

Daniel Regnery

Satz und Gestaltung

Marion Kickartz

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Bestellungen

gabriele.bohm@bbr.bund.de
Stichwort: BBSR-Analysen KOMPAKT 08/2019

Die BBSR-Analysen KOMPAKT erscheinen in unregelmäßiger Folge. Interessenten erhalten sie kostenlos.

ISSN 2193-5017 (Printversion)
ISBN 978-3-87994-152-0

Bonn, Juli 2019

Newsletter „BBSR-Forschung-Online“

Der kostenlose Newsletter informiert monatlich über neue Veröffentlichungen, Internetbeiträge und Veranstaltungstermine des BBSR.

www.bbsr.bund.de > BBSR > newsletter