



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Elektronische Begleitinformationen aller Programme

Die Städtebauförderung ist ein wichtiges Instrument einer integrierten Stadtentwicklung. Unter dem Dach der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen lassen sich unterschiedliche Einzelmaßnahmen integrieren. Schon immer zählten dazu auch Einzelmaßnahmen mit einem Bezug zum Stadtgrün. Welche Bedeutung das Thema Grün in der Stadt in der Städtebauförderung hat, ließ sich empirisch bisher nur schwer ausmachen. Das lag unter anderem an der bisher nicht erfolgten Auswertung der Volltextinformationen, die die Kommunen über die Länder an den Bund übermitteln. In diesem Heft beleuchtet die Autorin das Themenfeld Stadtgrün in der Städtebauförderung daher über eine textanalytische Auswertung der elektronischen Begleitinformationen. Die wichtigsten Ergebnisse:

- **In allen Programmen der Städtebauförderung beziehen sich zahlreiche Ziele auf städtisches Grün.**
- **Im Fokus stehen vor allem die Qualifizierung bestehender Grün- und Freiflächen, neue Grün- und Freiflächen und die Vernetzung von Grünflächen.**
- **Die Vernetzung von Grün- und Freiflächen spielt eine besonders große Rolle im jüngsten Programm Zukunft Stadtgrün. Das lässt sich auch aus den Förderschwerpunkten des Programms ableiten.**
- **Auch in der neuen Programmstruktur der Städtebauförderung ab 2020 sind die Ziele und die Maßnahmen für das Stadtgrün in der Städtebauförderung als Querschnittsthemen fest verankert.**

Stadtgrün in der Städtebauförderung

Autorin

Carola Beckers

Vorwort



© Schafgans DGPh

Liebe Leserinnen und Leser,

in ihrer fast fünfzigjährigen Geschichte ist die Städtebauförderung immer wieder an neue Herausforderungen angepasst worden. Bund und Länder haben mit dem Neuzuschnitt der Städtebauförderung in diesem Jahr die Programmstruktur stark vereinfacht und die Bedeutung des Themas Stadtgrüns nochmals gestärkt. Für alle Programme sind Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung den Klimawandel grundlegend für eine Förderung. Dazu gehören auch Maßnahmen im Bereich urbanen Grüns. Urbanes Grün ist besonders in der Corona-Pandemie von besonderem Wert. Nicht jeder Haushalt verfügt über einen Balkon oder Garten. In fußläufiger Entfernung eine attraktive Grünfläche nutzen zu können – natürlich unter Einhaltung der Abstandsregelungen – trägt zum persönlichen und familiären Wohlbefinden bei und reduziert Stress. Stadtgrün hat somit nicht nur eine wichtige Bedeutung für das Stadtklima, gedacht sei auch an langanhaltende Hitzeperioden, sondern auch eine wichtige soziale Ausgleichsfunktion in der Stadtgesellschaft.

Schon das 2015 vom damaligen Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit vorgelegte Grünbuch „Stadtgrün – Für eine lebenswerte Zukunft“ hob die vielfältigen Funktionen grüner Infrastruktur für die Städte hervor. Darauf baute das Weißbuch Stadtgrün (2017) auf. Aus Sicht des Bundes benennt es Handlungsfelder und Maßnahmen, die Grün- und Freiräume sichern und entwickeln helfen. Das 2017 gestartete Programm Zukunft Stadtgrün spiegelt die weiter wachsende Bedeutung des Themas für die Stadtentwicklungspolitik des Bundes wider.

Die vorliegende Auswertung zeigt, dass grünbezogene Maßnahmen seit jeher eine wichtige Rolle in der Städtebauförderung und insbesondere bei der Umsetzung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen spielen. Grundlage der Analyse sind die elektronischen Begleitinformationen der Kommunen, die das BBSR über die Länder erhält.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

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

Einführung

Die Städtebauförderung, ein Förderprogramm des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat (BMI), unterstützt die Kommunen dabei, städtebauliche und soziale Missstände abzubauen und Funktionsstörungen zu überwinden. Die Gesamtmaßnahmen der Städtebauförderung sind komplex angelegt. Sie umfassen in der Regel ein ganzes Bündel unterschiedlich ausgerichteter Einzelmaßnahmen. Je nach Aufgabe vor Ort unterscheiden sich die Gesamtmaßnahmen in ihrer Konzeption. Übergeordnetes Ziel der Fördermaßnahmen sind bessere Lebensverhältnisse im Quartier. Demnach ist die Städtebauförderung gemeinwohlorientiert. Gemäß § 164b BauGB lassen sich die Finanzmittel der Städtebauförderung in folgenden Fällen einsetzen:

1. Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren in ihrer städtebaulichen Funktion: Besonders zu berücksichtigen sind dabei der Wohnungsbau, die Belange des Denkmalschutzes und die Denkmalpflege.
2. Wiedernutzung von Flächen, insbesondere der in Innenstädten brachliegenden Industrie-, Konversions- oder Eisenbahnflächen und zum Bau von Wohn- und Arbeitsstätten sowie Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen: Zu berücksichtigen sind ihre funktional sinnvolle Zuordnung (Nutzungsmischung) sowie umweltschonende, kosten- und flächensparende Bauweisen.

3. Städtebauliche Maßnahmen zur Behebung sozialer Missstände

Die Präambel zur Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung nennt weitere übergeordnete Ziele der Städtebauförderung. Dazu zählen unter anderem Maßnahmen des Klimaschutzes und der -anpassung, Barrierefreiheit, Baukultur und Geschlechtergerechtigkeit. Damit unterstützt die Verwaltungsvereinbarung die breit angelegte Zielorientierung der Städtebauförderung. Seit 2015 stellt sie die Bedeutung von Grün- und Freiflächen für den Umwelt-, Klima- und Ressourcenschutz, die biologische Vielfalt, die Gesundheit und den sozialen Zusammenhalt explizit heraus. Grün in der Stadt ist insofern ein Querschnittsthema, das alle Programme der Städtebauförderung berücksichtigt.

Ebenfalls im Jahr 2015 erschien das Grünbuch „Stadtgrün – Für eine lebenswerte Zukunft“, das den aktuellen Wissensstand zu den vielfältigen Funktionen grüner Infrastruktur für städtische Räume wiedergibt. Basierend auf diesen Erkenntnissen entstand 2017 das Weißbuch „Stadtgrün“. Es enthält Handlungsfelder und konkrete Maßnahmen des Bundes für die Sicherung und Qualifizierung von Grün- und Freiräumen und die Unterstützung von Kommunen. Das 2017 gestartete Programm Zukunft Stadtgrün ging aus dem Weißbuchprozess hervor. Die Finanzmittel des Bundes für dieses Programm dienen dazu, Maßnahmen für eine bessere urbane grüne

Infrastruktur gezielt zu fördern. Maßnahmen wie die Anlage, Sanierung sowie Qualifizierung und Vernetzung öffentlich zugänglicher Grün- und Freiflächen fördert das Programm ebenso wie Maßnahmen an Gebäuden und öffentlicher Infrastruktur des Quartiers im Rahmen von quartiersbezogenen Stadtgrünmaßnahmen. Die Ziele des Programms sind in der Verwaltungsvereinbarung sehr offen formuliert (z. B. mehr Umweltgerechtigkeit, Naturerfahrung, Umweltbildung). Sie lassen den Kommunen viele Handlungsspielräume.

Im Zuge der Weiterentwicklung der Städtebauförderung erfolgte 2020 eine Revision der Programmstruktur. Nachdem zuletzt sechs Schwerpunkte die Städtebauförderung bildeten, wurde nun eine Konzentration auf drei Programme vorgenommen. Zukunft Stadtgrün wird nicht mehr als eigenständiges Programm fortgeführt. Stattdessen sind wichtige Ziele des Programms als Querschnittsthemen angelegt und in den drei neuen Programmen förderfähig.

Seit 2015 gelten Maßnahmen an Grün- und Freiflächen laut Verwaltungsvereinbarung aller Programme als förderfähig. Vor diesem Hintergrund stellen sich die folgenden Fragen: Welche Förderschwerpunkte mit Bezug zu Stadtgrün weisen die einzelnen Programme der Städtebauförderung auf? Wo liegen die Besonderheiten des neuen Programms Zukunft Stadtgrün?

Datengrundlage und methodisches Vorgehen

Mit der Textanalyse lassen sich bisher nicht genutzte Informationen erschließen.

Um die genannten Fragen zu beantworten, hat die Autorin die elektronischen Begleitinformationen (eBis) von acht Programmen der Städtebauförderung zum Thema Grün in der Stadt ausgewertet. Die elektronischen Begleitinformationen erstellen die Kommunen, die jeweiligen Länder geben sie frei. Sie enthalten zum Beispiel Aussagen über die innerstädtische Lage der zu fördernden Maßnahme, den Gebietstyp und die Problemlagen im Fördergebiet. Zudem machen sie textliche Angaben zu den Zielen der Gesamtmaßnahme, die dieser Auswertung als Datengrundlage dienen. Jede an der Städtebauförderung teilnehmende Kommune füllt die elektronischen Begleitinformationen bei der Beantragung von Fördermitteln aus. Dabei beschreibt sie das Ziel der Gesamtmaßnahme nur im ersten Programmjahr, also bei Aufnahme in die Bund-Länder-Städtebauförderung, da es stets gleichbleibt. Lediglich bei wesentlichen Änderungen erfolgt eine Anpassung. Die zum Erreichen des Ziels durchgeführten Einzelmaßnahmen können sich jedoch jährlich ändern. Sie werden bei den Monitorings (jährlich) gesondert erfasst. Aus städtebaulichen Einzelmaßnahmen lässt sich zudem häufig nicht auf das Gesamtziel schließen. Daher eignet sich für langfristige Auswertungen das Textfeld „Ziele der Gesamtmaßnahme im voraussichtlichen Durchführungszeitraum“ besser als das Feld „Einzelmaßnahmen“.

Der Anteil der eBis, in denen die Kommunen dieses Textfeld tatsächlich ausgefüllt haben, schwankt allerdings je nach Jahr und Programm stark. In insgesamt 2.899 der 4.977 Begleitinformationen der acht Programme füllten die Kommunen das Textfeld „Ziel“ aus. Blieb das Feld leer, handelte es sich um eine Fortführungsmaßnahme. Das Ziel

der Gesamtmaßnahme führte die jeweilige Kommune dann also bereits im ersten Programmjahr auf, in den folgenden Jahren nicht mehr – da es sich nicht änderte. 2010, im ersten Erhebungsjahr der elektronischen Begleitinformationen, gaben rund 70 % der Kommunen keine Ziele an. Die Ziele dieser Fortführungsmaßnahmen finden sich in früheren Begleitinformationen. Sie liegen zurzeit nur in Papierform und noch nicht elektronisch vor und lassen sich deshalb nicht in die Auswertungen einbeziehen. Demnach blieben bei einem Start der Gesamtmaßnahme ab 2010 keine Informationen unberücksichtigt, wenn das Feld der Zielbeschreibung leer blieb.

Die folgende Aufstellung gibt einen Überblick über die ausgewerteten Förderprogramme, die Anzahl der berücksichtigten eBis und den Anteil der eBis mit ausgefüllter Zielbeschreibung:

- Denkmalschutz Ost (DO): 182 von 317 (57,4 %)
- Soziale Stadt (SoS): 533 von 838 (63,6 %)
- Stadtumbau Ost (SO): 531 von 1.148 (46,3 %)
- Stadtumbau West (SW): 468 von 687 (68,1 %)
- Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (ASO): 483 von 745 (64,8 %)
- Denkmalschutz West (DW): 200 von 308 (64,9 %)
- Kleinere Städte und Gemeinden (KSG): 371 von 491 (75,6 %)
- Zukunft Stadtgrün (ZS): 137 von 137 (100 %)

Die empirischen Auswertungen erfolgten in Wesentlichen im Jahr 2018 und bezogen sich auf den damaligen Stand. Die Autorin wertete die Daten mit der Software MAXQDA aus, ein auf die qualitative Daten- und Textanalyse ausgerichtetes Programm. Wie bei jeder Textanalyse hängen die Ergebnisse stark von den normativen Entscheidungen des Forschers und dem von ihm gewählten Wording ab. Darum ist eine genaue Dokumentation des Vorgehens wichtig, damit es auch für Außenstehende nachvollziehbar ist. Für die Auswertung wurde jedes formulierte Ziel einer der folgenden Gruppen zugeordnet:

- **Qualifizierung bestehender Grün- und Freiflächen:** Aktivierung, Aufwertung, Erhalt, Sicherung, Neugestaltung, Neuordnung oder Zonierung von Grün- und Freiflächen

- **Schaffung neuer Grün- und Freiflächen:** Erweiterung bestehender Grün- und Freiflächen, Schließen von Lücken im Grünverbund, Aktivierung von Flächen, Schaffung von „grünen Trittsteinen“, Renaturierung und Rekultivierung von Flächen oder Abriss von Gebäuden mit entsprechender Nachnutzung der Freifläche. Die Revitalisierung von Brachflächen zählte die Autorin nur bei genauerer Erläuterung zur Schaffung neuer Grün- und Freiflächen, da diese Maßnahme auch vielfältige andere Bau- und Gestaltungsmaßnahmen einschließen kann.
- **Vernetzung von Grün- und Freiflächen:** Schaffung von „grünen Trittsteinen“, Herstellung von Grünachsen, Vernetzung bestehender Grünflächen, Anlegen

von grünen Wegeverbindungen oder Fuß- und Radwegen zwischen Grünflächen oder Grün- und Siedlungsflächen

- **Grün am Wasser:** Gestaltung oder Renaturierung von Fluss- und Seeufern sowie Bachläufen und Auen oder Grünflächen mit integrierten Wasserspielplätzen
- **Begrünung:** Einzelbepflanzungen an Dächern, Straßen, Innenhöfen oder Fassaden
- **Grün- und Freiflächen (allgemein):** Ziele gehören dieser Gruppe an, wenn sie zwar eindeutig städtisches Grün enthielten, aber nicht konkret formuliert wurden. Das gilt zum Beispiel für das Ziel „Spielplatz“ ohne die Erläuterung, ob dieser schon besteht.

Codieren mit MAXQDA

Die Zielbeschreibungen der Maßnahmen durchsuchte die Autorin mit MAXQDA nach bestimmten Schlagwörtern (Codes), die mit Stadtgrün in Verbindung stehen. Sie arbeitete zunächst mit der erweiterten lexikalischen Suche. Diese ermöglicht es dem Anwender, ein bestimmtes Schlagwort zu suchen – das auch nur Bestandteil eines Wortes sein kann – und gleichzeitig andere Wörter von der Suche auszuschließen. So lässt sich beispielsweise nach dem Wort „Park“ suchen und das Wort „Parkplatz“ ausschließen. Im Anschluss wurden die Dokumente in Gesamtheit erneut überflogen, um zuvor entgangene Ziele nachzucodieren.

Auf diese Weise entstanden neun Obercodes: Grün, Freifläche, Umwelt, Park, Naherholung, Wasser, Garten, Landschaft und Biodiversität. Der Obercode Umwelt enthielt aus Gründen der Übersichtlichkeit die Subcodes Umwelt, Ökologie, Klima, Natur und Renaturierung. Der Code Wasser wurde im Anschluss an die lexikalische Suche häufig manuell bei der Nennung eines Flusses oder Baches vergeben. Aufgrund der zahlreichen Fluss- und Bachnamen war hier eine lexikalische Suche nicht möglich. Obwohl der Code Wasser intuitiv nicht zum Themenfeld Grün in der Stadt gehört, berücksichtigte ihn die Autorin für die Analyse. Das tat sie, weil sie in einer ersten Auswertung viele Maßnahmen im Bereich Grün am Wasser identifiziert hatte. Im Anschluss an die Schlagwortcodierung wurden alle codierten Stellen manuell in ein Codesystem mit Zielgruppen einsortiert. Mehrfachcodierungen ließen sich so ausschließen.

Ergebnisse der Auswertung

Stadtgrün ist ein wichtiges Handlungsfeld in allen Programmen der Städtebauförderung.

Förderschwerpunkte mit Bezug zu Grün

Abbildung 1 zeigt, in wieviel Prozent der eBis eines Programms Ziele mit Bezug zum Thema Grün in der Stadt vorkommen. Der Anteil bezieht sich auf die Anzahl der ausgefüllten eBis, nicht auf die Gesamtzahl. Die Bedeutung von Förderzielen mit Grünbezug in den Begleitinformationen differiert stark, vor allem zwischen Zukunft Stadtgrün und den übrigen Programmen. Dies war allerdings zu erwarten, da die übrigen Programme neben dem Querschnittsthema Grün noch andere und mehrere Förderschwerpunkte haben. Weniger als 20 % der eBis der Programme Kleinere Städte und Gemeinden und Denkmalschutz Ost nennen entsprechende Ziele. Städtisches Grün spielt vor allem in den Programmen Soziale Stadt (42 %) und Stadtumbau West (42 %) eine große Rolle. Und das obwohl die Verwaltungsvereinbarung erst seit 2015 explizit festhält, dass Kommunen die Mittel zur „Umsetzung von Grün- und Freiräumen“ einsetzen dürfen (Artikel 3 (1) VV 2017). Zuvor waren in beiden

Fällen bereits Maßnahmen „zur Verbesserung des Wohnumfeldes“ förderfähig (Artikel 4 (5) und Artikel 5 (2) VV 2014). Darunter können auch Grünmaßnahmen fallen. Das verdeutlicht, dass bei manchen Formulierungen schwierig abzugrenzen ist, ob sie sich auf Grün beziehen oder nicht. In dieser Auswertung wurden nur eindeutige Fälle codiert.

Interessanterweise lassen sich für das Programm Zukunft Stadtgrün „nur“ in 93 % der eBis Bezüge zu Grün feststellen (siehe Abb. 1). Es gibt zehn eBis, die keinen Code zu diesem Thema enthalten. Das muss nicht bedeuten, dass die jeweiligen Städte und Gemeinden kein Grün fördern – es geht lediglich aus ihren Zielformulierungen nicht hervor. Hinter den Formulierungen „Verbesserung der Aufenthaltsqualität/Gestaltung des öffentlichen Raumes“, „Stärkung der Ortsmitte“ oder „Steigerung der Nutzungsintensität von mindergenutzten Flächen“ könnten sich durchaus Grünmaßnahmen verbergen, auch wenn dies in der eBis nicht explizit so steht.

Abbildung 1

eBis mit Zielen zum Thema Grün in der Stadt nach Förderprogramm (absolut und in %)

	DO	SoS	SO	SW	ASO	DW	KSG	ZS
Gesamtanzahl eBis	317	838	1.148	687	745	308	491	137
Anzahl ausgefüllte eBis	182	533	531	468	483	200	371	137
eBis mit Zielen zu Grün in der Stadt	34	225	146	197	133	60	51	127
Anteil an ausgefüllten eBis	19 %	42 %	27 %	42 %	28 %	30 %	14 %	93 %
Qualifizierung von Grün- und Freiflächen	29	149	75	111	82	42	30	93
Schaffung neuer Grün- und Freiflächen	12	76	71	83	41	15	24	63
Vernetzung von Grün- und Freiflächen	3	25	10	41	26	11	5	56
Grün am Wasser	2	10	3	25	24	9	7	35
Begrünung (Dächer, Straßen, Innenhöfe)	3	15	18	23	9	4	4	14
Grün- und Freiflächen (allgemein)	1	23	6	10	9	2	1	6

Abkürzungen: DO = Denkmalschutz Ost, SoS = Soziale Stadt, SO = Stadtumbau Ost, SW = Stadtumbau West, ASO = Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, DW = Denkmalschutz West, KSG = Kleinere Städte und Gemeinden, ZS = Zukunft Stadtgrün

Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

Abbildung 2

Ziele zu Grün in der Stadt pro Förderprogramm (absolut und in %)

	DO		SoS		SO		SW		ASO		DW		KSG		ZS	
Gesamtanzahl der Ziele zu Grün in der Stadt	56	100 %	325	100 %	204	100 %	330	100 %	205	100 %	93	100 %	77	100 %	312	100 %
Qualifizierung von Grün- und Freiflächen	33	59 %	170	52 %	89	44 %	131	40 %	88	43 %	50	54 %	33	43 %	119	38 %
Schaffung neuer Grün- und Freiflächen	13	23 %	81	25 %	77	38 %	94	28 %	47	23 %	17	18 %	27	35 %	75	24 %
Vernetzung von Grün- und Freiflächen	4	7 %	25	8 %	10	5 %	43	13 %	26	13 %	11	12 %	5	6 %	62	20 %
Grün am Wasser	2	4 %	10	3 %	3	9 %	26	8 %	25	12 %	9	10 %	7	9 %	35	11 %
Begrünung (Dächer, Straßen, Innenhöfe)	3	5 %	15	5 %	18	9 %	26	8 %	10	5 %	4	4 %	4	5 %	15	5 %
Grün- und Freiflächen (allgemein)	1	2 %	24	7 %	7	3 %	10	3 %	9	4 %	2	2 %	1	1 %	6	2 %

Abkürzungen: DO = Denkmalschutz Ost, SoS = Soziale Stadt, SO = Stadtumbau Ost, SW = Stadtumbau West, ASO = Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, DW = Denkmalschutz West, KSG = Kleinere Städte und Gemeinden, ZS = Zukunft Stadtgrün

Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

Abbildung 2 zeigt, wie häufig die eBis eines Programms ein Ziel aus dem Themenfeld Grün in der Stadt jeweils nennen. Eine Begleitinformation kann auch mehrere Ziele nennen. Zusätzlich spezifiziert die Abbildung, welche zu Grün in der Stadt zählenden Ziele konkret in den eBis genannt wurden – absolut und relativ, also im Verhältnis zur Gesamtanzahl der Ziele mit Grünbezug eines Programms.

Aufgesplittet nach verschiedenen Gruppen, ist das Ziel „Grün- und Freiflächen“ zu vernachlässigen. Diese Rubrik umfasst nicht näher beschriebene Ziele, die sich nicht zuordnen ließen.

Das Ziel „Begrünung“ nennen die Kommunen in allen Programmen anteilmäßig ähnlich häufig. Hier geht es um Begrünungen von Dächern, Straßen, Innenhöfen und Fassaden. Der Anteil dieses Ziels an allen Zielen mit Grünbezug ist klein.

Das Ziel „Grün am Wasser“ hat im Programm Zukunft Stadtgrün mit 11 % einen leicht höheren Anteil als in den meisten anderen Förderprogrammen. Im Fokus stehen hier hauptsächlich die Gestaltung oder Renaturierung von Fluss- und Seeufern sowie

Bachläufen und Auen, aber auch Grünflächen mit integrierten Wasserspielplätzen. In den Programmen Denkmalschutz Ost und Soziale Stadt spielen Ziele dieser Art die geringste Rolle. Mit 12 % ist der Anteil im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren sogar noch höher als in Zukunft Stadtgrün. Die Analyse zeigt also, dass Maßnahmen zu Grün am Wasser kein Alleinstellungsmerkmal von Zukunft Stadtgrün sind. Dennoch hat das Programm in seinem ersten Programmjahr absolut bereits mehr entsprechende eBis vorzuweisen als jedes andere Programm mit wesentlich längerer Laufzeit. Das ist deshalb bedeutsam, da für Gestaltungen an Gewässern oft Akteure aus der Wasserwirtschaft eingebunden werden müssen. Diese haben teilweise ganz andere Vorgaben und Bedenken als Grünflächen- und Stadtplaner: Die Gestaltung eines Ufers kann aus touristischer und gestalterischer Sicht beispielsweise wünschenswert sein, aber gleichzeitig auch Retentionsflächen reduzieren und das Aufenthaltsrisiko für die Nutzer steigern.

Das Ziel „Qualifizierung von Grün- und Freiflächen“ ist im Programm Zukunft Stadtgrün mit 38 % relativ gesehen weniger bedeutend als in den

anderen Programmen. Besonders hoch sind die Anteile dieses Ziels in den Programmen Denkmalschutz Ost (59 %) und West (54 %). Zum Ziel gehören Maßnahmen wie die Sanierung, Aufwertung und Umgestaltung bestehender Grün- und Freiflächen, worunter auch Spielplätze fallen. Die Qualifizierung in Zukunft Stadtgrün kommt in 93 von 137 eBis vor (68 %, vgl. Abb. 1). In den anderen Programmen ist der Anteil niedriger. Immerhin rund jede vierte eBis in Denkmalschutz West (21 %), Stadtumbau West (24 %) und Soziale Stadt (28 %) enthält aber Ziele zur Qualifizierung von Grün. In den übrigen Programmen liegen die Werte bei 8 bis 17 %. In allen Programmen ist dies das am häufigsten genannte Ziel.

Der Anteil des Ziels „Schaffung neuer Grün- und Freiflächen“ an allen Zielen ist in Zukunft Stadtgrün deutlich niedriger als in den Programmen Stadtumbau Ost und Kleinere Städte und Gemeinden. Die weiteren Programme haben ähnliche oder etwas geringere Anteile. Die Verwaltungsvereinbarung weist zu Kleinere Städte und Gemeinden explizit auf die Förderfähigkeit von „Maßnahmen [...] zur Schaffung [...] von Grün- und Freiräumen“ hin (Artikel 8(3) VV 2017).

Das mag ein Grund dafür sein, dass das Ziel neue Grünflächen zu schaffen im Programm Kleinere Städte und Gemeinden mit einem Anteil von 35 % an allen Zielen relativ gesehen sehr wichtig ist. Das Programm Soziale Stadt weist ebenfalls eine Besonderheit auf: Von den 166 mit den Zielen Schaffung und Qualifizierung von Grünflächen verbundenen eBis beziehen sich 71 auf Spielplätze. Für Stadtumbau West, das Spielplätze am zweitmeisten nennt, liegt der Wert gerade einmal bei 23. Ein Grund dafür, dass das Ziel in den anderen Programmen relativ gesehen präsenter ist als in Zukunft Stadtgrün, ist möglicherweise die größere Vielfalt der Maßnahmen bei Zukunft Stadtgrün. Diese geht wiederum zumindest teilweise darauf zurück, dass die ergänzende Verwaltungsvereinbarung (ErgVV 2017) zu Zukunft Stadtgrün mehr förderfähige Ziele und Maßnahmen mit Grünbezug enthält.

Deutlich wird dies beim Ziel „**Vernetzung von Grün- und Freiflächen**“: Es umfasst die Herstellung von Grünachsen beziehungsweise die Vernetzung von vorhandenen Grünflächen sowie das Anlegen von grünen Wegeverbindungen oder Fuß- und Radwegen zwischen Grünflächen sowie Grün- und Siedlungsflächen. Das Ziel steht in Zukunft Stadtgrün mit 20 % anteilmäßig deutlich häufiger im Fokus als in allen anderen Programmen; die übrigen Programme erreichen 5 bis 13 %. Somit lässt sich ein eindeutiger Schwerpunkt von Zukunft Stadtgrün erkennen. In der entsprechenden Verwaltungsvereinbarung gibt es nur hierfür einen expliziten Hinweis auf die Förderfähigkeit von Vernetzung.

Ein weiterer Grund dafür ist gegebenenfalls, dass die Städtebauförderung ausschließlich zusammenhängende Gebiete fördern kann. Mehrere kleine Grünflächen sind erst durch die Verknüpfung zu einem zusammenhängenden Gebiet förderfähig.

Besonderheiten von Zukunft Stadtgrün

Seit 2015 steigt die Bedeutung von Grün- und Freiflächen unabhängig vom Förderprogramm. In den Verwaltungsvereinbarungen von 2015 bis 2017 findet sich zu jedem Programm der Hinweis, dass sich Fördermittel für die „Umsetzung von Grün- und Freiräumen sowie Maßnahmen der Barrierearmut bzw. -freiheit“ einsetzen lassen. Andere Bezüge zu Grünmaßnahmen finden sich in den Artikeln zu Stadtumbau Ost und Kleinere Städte und Gemeinden.

Für Stadtumbau Ost hält die Verwaltungsvereinbarung fest: „Mittel des Rückbaus von Wohngebäuden können eingesetzt werden für: Aufwendungen für eine einfache Herrichtung des Grundstücks zur Wiedernutzung, dazu zählt insbesondere die Begrünung“ (Artikel 6(2) VV 2017).

Für Kleinere Städte und Gemeinden heißt es: „Die Fördermittel können insbesondere eingesetzt werden für Investitionen zur Behebung städtebaulicher Missstände, insbesondere zur Anpassung der Infrastruktur aufgrund zurückgehender Bevölkerung und des Rückzugs öffentlicher und privater Anbieter bzw. Anbieterinnen, die in der überörtlichen bzw. inter-

kommunalen Abstimmung gemeinsam als dauerhaft erforderlich benannt sind. Dazu gehören auch Maßnahmen zur Innenentwicklung sowie zur Schaffung und Erhaltung von Grün- und Freiräumen bzw. zur Barrierearmut oder -freiheit von Gebäuden und Flächen“ (Artikel 8(3) VV 2017).

Folgende förderfähige Maßnahmen und Förderziele mit Umweltbezug nennt ausschließlich die ergänzende Verwaltungsvereinbarung zu Zukunft Stadtgrün (ErgVV 2017):

- Verbesserung der grünen Infrastruktur
- Sanierung bzw. Qualifizierung [von Grün- und Freiflächen]
- Vernetzung von Grün- und Freiflächen
- Verbesserung des Stadtklimas
- [Verbesserung der] Umweltgerechtigkeit
- Erhalt der biologischen Vielfalt
- [Erhalt der] Naturerfahrung
- Herstellung multifunktionaler Grün- und Freiflächen
- Bau- und Ordnungsmaßnahmen auf Grundstücken mit leerstehenden [...] Gebäuden und von Brachflächen einschließlich Nachnutzung bzw. Zwischennutzung durch Grün- und Freiflächen

Die eBis des Programms Zukunft Stadtgrün übernehmen von dieser

Aufstellung auffällig oft vier Förderziele: Vernetzung, grüne Infrastruktur, biologische Vielfalt, multifunktionale Grün- und Freiflächen. Bei den folgenden absoluten Zahlen ist zu bedenken, dass sie sich bei Zukunft Stadtgrün nur auf einen Jahrgang (2017) beziehen, während es bei den übrigen Programmen acht Jahrgänge (2010–2017) sind.

- **Vernetzung:** 62x Zukunft Stadtgrün, 4x Denkmalschutz Ost, 25x Soziale Stadt, 10x Stadtbau Ost, 43x Stadtbau West, 26x Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, 11x Denkmalschutz West, 5x Kleinere Städte und Gemeinden
- **Grüne Infrastruktur:** 11x Zukunft Stadtgrün, 1x Soziale Stadt, 2x Stadtbau West, 1x Aktive Stadt- und Ortsteilzentren
- **Biologische Vielfalt, Biodiversität:** 14x Zukunft Stadtgrün, 2x Stadtbau West
- **Multifunktionalität:** 10x Zukunft Stadtgrün, 6x Soziale Stadt, 9x Stadtbau Ost, 4x Stadtbau West, 16x Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, 6x Denkmalschutz West, 12x Kleinere Städte und Gemeinden
- **Multifunktionale Grün- und Freiflächen:** 10x Zukunft Stadtgrün, 2x Soziale Stadt, 2x Stadtbau Ost, 2x Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, 2x Denkmalschutz West, 1x Kleinere Städte und Gemeinden

Die übrigen in der ergänzenden Verwaltungsvereinbarung formulierten förderfähigen Maßnahmen und Ziele nennen die Kommunen ebenfalls häufig in ihren eBis von Zukunft Stadtgrün. Sie sind jedoch weniger dominant:

- **Umweltgerechtigkeit:** 5x Zukunft Stadtgrün, 2x Soziale Stadt
- **Umweltbildung, -erziehung, -pädagogik:** 7x Zukunft Stadtgrün, 1x Soziale Stadt, 2x Kleinere Städte und Gemeinden
- **Naturerfahrung, -erleben:** 6x Zukunft Stadtgrün, 1x Stadtbau Ost
- **Stadtklima:** 12x Zukunft Stadtgrün, 1x Denkmalschutz Ost, 4x Soziale Stadt, 5x Stadtbau Ost, 9x Stadtbau West

Exkurs: Stadtklima in der Städtebauförderung

Der Begriff Stadtklima, den die ergänzende Verwaltungsvereinbarung zu Zukunft Stadtgrün als mögliches Förderziel nennt, kommt in den eBis dieses Programms auch am häufigsten vor. Hingegen spielen Klimaschutz und Klimaanpassung in den Programmen Stadtbau Ost (18x) und West (19x) sowie Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (16x) absolut betrachtet eine größere Rolle als in Zukunft Stadtgrün (8x), obwohl die Verwaltungsvereinbarung diese Begriffe jeweils nicht explizit als Programmziele nennt. Einen Einfluss auf die häufige Nennung klimarelevanter

Begriffe könnte die Präambel der Verwaltungsvereinbarung haben. Sie hält seit 2015 fest: „Die Stadtquartiere sollen unter Berücksichtigung des Klimaschutzes und der Klimaänderung an die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger angepasst werden“ (Präambel III. VV 2017). Relativ betrachtet spielen klimarelevante Themen in Zukunft Stadtgrün eine größere Rolle als in den anderen Programmen: 16,8 % der eBis von Zukunft Stadtgrün nennen entsprechende Ziele. Stadtbau West hat mit 7,7 % der eBis den höchsten Anteil unter den übrigen Förderprogrammen.

Exkurs: Der Wirtschaftszweig Tourismus in der Städtebauförderung

Bei der Durchsicht der eBis von Zukunft Stadtgrün kam die Vermutung auf, Fördergelder des Programms könnten häufiger als in anderen Programmen in die touristische Aufwertung der Kommunen fließen. Um diese Hypothese zu untersuchen, wurden die eBis aller Programme nach einer Auswahl von Schlagwörtern aus dem Bereich Touristik untersucht: Besucher, Gartenschau, Gäste, Kur, Schlosspark, Schlossgarten, Tourist. Diese Wörter konnten auch nur Bestandteil eines gefundenen Wortes sein, wie bei „Besucherführung“, „Kurpark“, „touristisch“. Natürlich ist diese Liste nicht vollständig, doch sie gibt einen guten ersten Überblick über die Thematik.

Alle Programme weisen Begriffe aus dem Themenfeld Touristik auf, die

Programme Aktive Stadt- und Ortsteilzentren und Stadtumbau West absolut jedoch besonders viele. Anteilig kommen die Begriffe in Zukunft Stadtgrün nur leicht häufiger vor als in den übrigen Förderprogrammen – nämlich in 17,5 % der ausgefüllten eBis. 13,5 % der eBis in den Programmen Denkmalschutz West und Kleinere Städte und Gemeinden enthalten

mindestens einen der touristischen Begriffe. Der Begriff Tourist kommt bei Zukunft Stadtgrün nur sehr selten vor, nämlich fünfmal in allen eBis. Im Programm Stadtumbau West kommt dieser Begriff zehnmals häufiger vor. Die Programme Denkmalschutz Ost, Soziale Stadt und Stadtumbau Ost weisen deutlich weniger Nennungen auf als die übrigen Programme. Aus

diesen Betrachtungen lässt sich schließen, dass der Bereich Tourismus nicht nur im Programm Zukunft Stadtgrün eine Rolle spielt, sondern auch in den Programmen Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, Denkmalschutz West, Stadtumbau West sowie Kleinere Städte und Gemeinden.

Abbildung 3 Häufigkeiten ausgewählter Begriffe aus dem Themenfeld Klima nach Förderprogramm

	DO	SoS	SO	SW	ASO	DW	KSG	ZS
Klimaanpassung	0	1	3	11	5	1	0	2
klimafreundlich, -gerecht, -schonend, -verträglich	0	1	4	10	1	0	0	1
Klimaschutz (-ziele, -konzepte, -maßnahmen)	2	8	15	8	11	1	7	7
Klimawandel	0	1	1	7	0	0	0	3
Stadtklima	1	4	5	9	0	0	0	12
Klima insgesamt	3	17	37	60	20	2	8	34
in eBis (absolut)	3	17	20	36	16	2	6	23
in eBis (prozentual)	1,6 %	3,2 %	3,8 %	7,7 %	3,3 %	1,0 %	1,6 %	16,8 %

Abkürzungen: DO = Denkmalschutz Ost, SoS = Soziale Stadt, SO = Stadtumbau Ost, SW = Stadtumbau West, ASO = Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, DW = Denkmalschutz West, KSG = Kleinere Städte und Gemeinden, ZS = Zukunft Stadtgrün
Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

Abbildung 4 Häufigkeiten ausgewählter Begriffe aus dem Themenfeld Touristik nach Förderprogramm

	DO	SoS	SO	SW	ASO	DW	KSG	ZS
Besucher	2	2	1	10	23	8	9	8
Gartenschau	0	1	2	7	2	2	0	5
Gäste	3	0	1	5	7	2	5	4
Kur	3	11	11	12	23	1	8	9
Schlosspark, -garten	2	2	1	0	7	1	2	11
Tourist	7	11	5	51	42	22	40	5
Touristik insgesamt	17	27	21	85	104	36	64	42
in eBis (absolut)	16	22	13	54	53	27	50	24
in eBis (prozentual)	8,8 %	4,1 %	2,4 %	11,5 %	11,0 %	13,5 %	13,5 %	17,5 %

Abkürzungen: DO = Denkmalschutz Ost, SoS = Soziale Stadt, SO = Stadtumbau Ost, SW = Stadtumbau West, ASO = Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, DW = Denkmalschutz West, KSG = Kleinere Städte und Gemeinden, ZS = Zukunft Stadtgrün
Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR

Fazit

Die Auswertung bezieht sich für Zukunft Stadtgrün auf das erste Programmjahr 2017. Inwieweit sich die Ausrichtung der Fördermaßnahmen im weiteren Verlauf noch verändert hätte, lässt sich aufgrund der veränderten Programmstruktur nicht mehr verfolgen. Zudem handelt es sich bei der Auswertung der elektronischen Begleitinformationen (eBis) mit der Software MAXQDA um ein Vorgehen, das das BBSR bisher kaum erprobt hat. Deutlich wurde auch, dass die Ergebnisse von der Zuordnung durch die Autorin abhängen.

Dennoch fördert die Auswertung interessante Ergebnisse zutage. In allen Programmen der Städtebauförderung beziehen sich zahlreiche Ziele auf städtisches Grün; in den Programmen Soziale Stadt und Stadtumbau West enthalten jeweils 42 % der eBis entsprechende Ziele. In den anderen Förderprogrammen sind die Anteile geringer, liegen jedoch immer höher als 14 %. In 93 % der eBis von Zukunft Stadtgrün finden sich entsprechende Ziele.

Für alle Förderprogramme ist die Reihenfolge der Ziele, sortiert nach Häufigkeit, ähnlich: Qualifizierung bestehender Grün- und Freiflächen, Schaffung neuer Grün- und Freiflächen, Vernetzung von Grünflächen, Grün am Wasser, Begrünung (letztere vertauscht bei Denkmalschutz Ost und Soziale Stadt).

Die Analyse verdeutlicht auch, dass Grün am Wasser kein Alleinstellungsmerkmal von Zukunft Stadtgrün ist. Ziele dieser Art finden sich in allen Programmen wieder. Den höchsten Anteil an allen Zielen mit Grünbezug hat Grün am Wasser im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren. Dennoch wurden im Programm Zukunft Stadtgrün in seinem ersten Programmjahr absolut bereits mehr

entsprechende Ziele formuliert als in jedem anderen Programm mit wesentlich längerer Laufzeit. Das ist deshalb bedeutsam, weil die Städtebauförderung für Gestaltungen an Gewässern mit dem Wasserrecht in Einklang zu bringen ist.

Der Wirtschaftszweig Tourismus spielt nicht nur in den eBis von Zukunft Stadtgrün eine wesentliche Rolle, sondern auch in den Programmen Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, Denkmalschutz West, Stadtumbau West sowie Kleinere Städte und Gemeinden. Unwichtig ist der Bereich Tourismus für die Programme Soziale Stadt und Stadtumbau Ost. Ein besonderer Schwerpunkt des Programms Soziale Stadt liegt auf der Gestaltung von Spielplätzen.

Die Analyse weist darüber hinaus auf einige Besonderheiten des Programms Zukunft Stadtgrün hin. Die Vernetzung von Grün- und Freiflächen kommt beispielsweise in mehr als 40 % der eBis vor. Jedes fünfte Ziel dieses Programms bezieht sich auf Vernetzung. Demnach taucht dieses Ziel sowohl relativ als auch absolut deutlich häufiger auf als in den anderen Programmen (5 bis 13 % aller Ziele). In der Verwaltungsvereinbarung gibt es nur zu Zukunft Stadtgrün einen expliziten Hinweis auf die Förderfähigkeit von Vernetzung. Ein weiterer Grund für die hohe Relevanz von Vernetzung ist möglicherweise, dass die Städtebauförderung ausschließlich zusammenhängende Gebiete fördert.

Die Ziele grüne Infrastruktur, Biodiversität und multifunktionale Grün- und Freiflächen nennt die Verwaltungsvereinbarung wiederum allein bei Zukunft Stadtgrün. Sie werden auch nur in den eBis dieses Programms auffällig oft als Förderziel aufgeführt.

Klimarelevante Themen spielen bei Zukunft Stadtgrün ebenfalls eine größere Rolle als in den anderen Programmen: 17 % der eBis von Zukunft Stadtgrün nennen entsprechende Ziele. Der Begriff Stadtklima, den die ergänzende Verwaltungsvereinbarung explizit als mögliches Förderziel aufgreift, wird dabei wesentlich häufiger genannt als die Begriffe Klimaanpassung und Klimaschutz. Stadtumbau West hat unter den übrigen Förderprogrammen mit 8 % der eBis den höchsten Anteil an klimarelevanten Zielen.

Das Programm Zukunft Stadtgrün hat somit einen Anreiz für die Kommunen gesetzt, die grüne Infrastruktur stärker in den Blick zu nehmen. Die Bedeutung von Grün- und Freiräumen in den Kommunen hebt die Präambel der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung zwar hervor – und ist damit als in allen Programmen berücksichtigtes Querschnittsthema gesetzt. Erst durch die Erweiterung der Programmstruktur gelang es jedoch, das Thema Stadtgrün so zu betonen, dass Kommunen vor dem Hintergrund der Programmziele vermehrt städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen hierzu ausgearbeitet haben.

Inwieweit dieser Impuls in der neuen Programmstruktur erhalten bleibt, zeigt erst die Zukunft. Zu vermuten wäre, dass die aufgezeigten Optionen im Bereich Stadtgrün den Kommunen Anwendungsmöglichkeiten der Städtebauförderung aufgezeigt haben, die sie mit oder ohne eigenes Programm nutzen können. Ein Lerneffekt bleibt erhalten. Zusätzlich ist es gelungen, neue Akteursgruppen auf die Möglichkeiten der Städtebauförderung hinzuweisen und mit ihren Instrumenten vertraut zu machen.

Literatur

ErgVV, 2017: Ergänzende Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2017. Zugriff: https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/VVStaedtebaufoerderung2017_ErgVV_Liste.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [abgerufen am 23.01.2019].

VV, 2014: Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2014. Zugriff: https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/VVStaedtebaufoerderung2014_Liste.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [abgerufen am 23.01.2019].

VV, 2017: Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2017. Zugriff: https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/VVStaedtebaufoerderung2017_Liste.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [abgerufen am 23.01.2019].

Herausgeber

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

Ansprechpartner

Jürgen Götdecke-Stellmann
juergen.goeddecke@bbr.bund.de

Redaktion

Daniel Regnery

Satz und Gestaltung

Katrin Heimersheim

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Bestellungen

gabriele.bohm@bbr.bund.de
Stichwort: BBSR-Analysen KOMPAKT 06/2020

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

ISSN 2193-5017 (Printversion)
ISBN 978-3-87994-763-8

Bonn, Mai 2020

Newsletter „BBSR-Forschung-Online“

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

www.bbsr.bund.de/BBSR/newsletter