



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Die Innenstadt und ihre öffentlichen Räume

Erkenntnisse aus Klein- und
Mittelstädten



IMPRESSUM

Herausgeber

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

Wissenschaftliche Begleitung

Dr. Brigitte Adam, Christiane Kalka
Referat I 2 Stadtentwicklung

Fachliche Begleitung im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Beate Glöckner, Jacqueline Modes
SW I 5 Stadtumbau Ost und West

Bearbeitung

plan zwei Stadtplanung und Architektur (Auftragnehmer)
Dr.-Ing. Klaus Habermann-Nieße
Simone Müller M.A. Soziologie

in Kooperation mit HafenCity Universität Hamburg
Arbeitsgebiet Projektentwicklung und Projektmanagement
Prof. Dr.-Ing. Thomas Krüger
Dipl.-Ing. Stefan Kreutz

Stand

Dezember 2015

Gestaltung

plan zwei Stadtplanung und Architektur, Hannover

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Bestellungen

sylvia.wicharz@bbr.bund.de
Stichwort: Öffentliche Räume

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten.

ISBN 978-3-87994-174-2

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht
unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

Die Innenstadt und ihre öffentlichen Räume

Erkenntnisse aus Klein- und Mittelstädten

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

das Forschungsprojekt „Innerstädtische öffentliche Räume in Klein- und Mittelstädten“ hat Neuland betreten, indem es die Themen „öffentliche Räume“ und „Innenstadtentwicklung“ explizit mit den Voraussetzungen in Klein- und Mittelstädten verknüpft hat.

Die Ergebnisse des vom BBSR initiierten Forschungsvorhabens stellen wir Ihnen in dieser Veröffentlichung vor. Aus zwölf Fallstudien wurden praxisbezogene Erkenntnisse für die Arbeit in Kommunen abgeleitet: für die Planung, Gestaltung, Pflege, die Regulierung und die Nutzung öffentlicher Räume in den Innenstädten.

Der Einzelhandel dominiert in den untersuchten Kommunen nach wie vor als Frequenzbringer für die Innenstädte. Aber es gibt weitere Faktoren, die sich auf die Attraktivität der öffentlichen Räume auswirken. Dazu zählen Qualitäten des Städtebaus, Funktionsvielfalt, aber auch eine gelingende Kooperation der vielen unterschiedlichen Akteure.

Damit die öffentlichen Räume in den Innenstädten lebendig bleiben bzw. attraktiver werden, treten die Kommunen immer stärker in die Rolle des Managers. Es gilt, Wirtschaft, Initiativen, Vereine und engagierte Einzelpersonen mit ins



Boot zu holen, um gemeinsam Angebote zu entwickeln und gleichzeitig Nutzungskonflikte aufzulösen. Eine fachübergreifende Arbeitsweise in der Verwaltung kann das unterstützen. Auch das Potenzial für die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger ist noch längst nicht ausgeschöpft, wie die Fallstudien zeigen.

Die Handlungsempfehlungen des Forschungsprojekts sollen Ihnen Anregungen für die Arbeit in Ihrer Kommune bieten. Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

Ihr Harald Herrmann

A handwritten signature in blue ink, reading "H. Herrmann". The signature is stylized and fluid.

INHALT

Kurzfassung	9
Summary	15
1 Das Forschungsvorhaben	20
1.1 Anlass	20
1.2 Forschungsgegenstand und Erkenntnisinteresse	20
1.3 Methodisches Vorgehen	26
1.4 Die zwölf Fallbeispiele im Überblick	27
2 Ausgangssituation in den Kommunen	30
2.1 Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung	30
2.2 Die Innenstadt und ihre öffentlichen Räume	31
2.3 Erkenntnisse zur Ausgangssituation	33
3 Ziele und Strategien für den öffentlichen Raum	35
3.1 Verständnis der Akteure von öffentlichen Räumen	35
3.2 Der öffentliche Raum im Kontext der Stadtentwicklung	36
3.3 Konzepte für place-making und place-keeping	37
3.4 Verhältnis zwischen Rahmenbedingungen und Strategien	39
3.5 Erkenntnisse zu den Zielen und Strategien	40

4	Planung, Gestaltung und Bau öffentlicher Räume	42
4.1	Anlässe und Impulse für Bau- und Gestaltungsmaßnahmen	42
4.2	Räumliche Schwerpunkte	42
4.3	Herausforderungen bei der Raumorganisation und -gestaltung	44
4.4	Finanzierung und Instrumente	48
4.5	Beteiligte Akteure und ihre Einbindung	51
4.6	Steuerung der Projekte und Prozesse	54
4.7	Erkenntnisse zu Planung, Gestaltung und Bau	55
5	Management und Nutzung öffentlicher Räume	58
5.1	Vielfältige Nutzungen in den öffentlichen Räumen	58
5.2	Instrumente zur Anregung und Regulierung von Nutzungen	60
5.3	Akteurskonstellation	65
5.4	Erkenntnisse zu Management und Nutzung	68
6	Fazit und Handlungsempfehlungen	70
6.1	Was haben Klein- und Mittelstädte, was andere nicht haben?	70
6.2	Empfehlungen und gute Beispiele aus der Praxis für die Praxis	74
	Ansprechpartner in den Kommunen	84
	Literatur	85
	Abbildungen	87
	Fotonachweise	87

Kurzfassung

Anlass

Sowohl die Innenstadt als auch der öffentliche Raum sind zentrale Handlungsfelder der Stadtentwicklung. Im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit und der Forschung standen dabei bislang jedoch vor allem Großstädte. Diese Untersuchung lenkt daher den Blick auf die Klein- und Mittelstädte, um deren spezifische Merkmale, Besonderheiten und Herausforderungen herauszuarbeiten.

Darüber hinaus gab es bislang noch keine bundesweiten Untersuchungen, welche die drei Themenfelder Innenstadtentwicklung, öffentlicher Raum sowie Klein- und Mittelstädte zusammen betrachten. Um diese Forschungslücke zu schließen, haben das BMUB und das BBSR das Forschungsprojekt „Innerstädtische öffentliche Räume in Klein- und Mittelstädten“ im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) durchgeführt.

Mit dieser Untersuchung sollten praxisnahe Erkenntnisse über das place-making (Planung, Gestaltung und Bau) und das place-keeping (Management und Nutzung) öffentlicher Räume vor dem Hintergrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen gewonnen werden. Hierzu wurden neben den Strategien und Instrumenten der Kommunen insbesondere die Akteurskonstellationen und die unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit zwischen Stadt, Wirtschaftsakteuren und Stadtgesellschaft untersucht. Auf Grundlage der Erkenntnisse wurden Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis in Klein- und Mittelstädten ausgearbeitet. Ein Schwerpunkt lag dabei auf der Einbindung und Kooperation unterschiedlicher Akteursgruppen sowie innovativen Ansätzen hinsichtlich Gestaltung und Nutzung, Kooperation und Kommunikation.

Der räumliche Fokus der Untersuchung lag auf größeren Kleinstädten mit mittelzentraler Funktion sowie Mittelstädten, also Kommunen mit einer Größe zwischen 10.000 und 100.000 Einwohnern. Darüber hinaus wurden Kommunen mit unterschiedlicher sozio-ökonomischer Entwicklungstendenz (wachsend/stabil/schrumpfend) ausgewählt. Ein weiteres Auswahlkriterium war ihre räumliche Lage (peripher im ländlichen Raum oder im Einzugsgebiet einer

Großstadt). Für die Auswahl der Fallstudien galt, dass sie die sehr heterogenen Klein- und Mittelstädte in struktureller Hinsicht möglichst breit abbilden sowie ein Spektrum an verschiedenen Akteurskonstellationen, unterschiedlichen Räumen und lokalen Ansätzen abdecken.

Von Oktober 2013 bis Februar 2015 wurden zwölf Fallstudien in Baunatal, Eberswalde, Esslingen, Finsterwalde, Hanau, Hildburghausen, Holzminden, Lohmar, Passau, Penzberg, Schwetzingen und Sonneberg erarbeitet.

Abbildung 1

Räumliche Verteilung der Kommunen im Forschungsprojekt



Quelle: Eigene Darstellung (Kartengrundlage BBSR).

Die Innenstadt als Repräsentations- und Identifikationsort

Die Stadtgeschichte prägt die städtebauliche Struktur der Innenstädte in allen Städten unabhängig von ihrer Größe. Das Spektrum in den untersuchten Klein- und Mittelstädten reicht vom mittelalterlichen Stadtgrundriss mit seinen in Jahrhunderten gewachsenen größtenteils kleinteiligen Baustrukturen über geplante und angelegte barocke und gründerzeitliche Raumstrukturen, den in den 1970er Jahren entwickelten funktionalen Städtebau mit Großstrukturen bis zu Sonderfällen wie Bandstädten, die sich entlang von Straßen entwickelt haben.

Für alle kommunalen Vertreter im Forschungsprojekt ist die Innenstadt unabhängig von ihrer spezifischen städtebaulichen Figur von zentraler Bedeutung für die Identifikation und Identität ihrer Stadt. Ähnlich wie in Großstädten, ist sie das „Markenzeichen“ der Stadt nach innen für die Stadtbewohner und wird nach außen als „Magnet“ für Stadtbesucher und Standortfaktor begriffen. Dementsprechend ist die Innenstadtentwicklung ein wesentliches kommunales Handlungsfeld mit großer politischer und öffentlicher Aufmerksamkeit. Neben Investitionen in Infrastrukturen und in öffentliche Gebäude ist die Stärkung und Aufwertung der öffentlichen Räume sowie ihre attraktive Nutzung ein wichtiger Baustein der Strategien.

Funktionsschwächen als Herausforderung

Dominierende Leitfunktion der Innenstädte ist der stationäre Einzelhandel. Im Gegensatz zu den Citybereichen vieler Großstädte spielt in den Klein- und Mittelstädten jedoch auch die Wohnfunktion innerhalb der Zentren eine große Rolle. Daneben sind öffentliche Verwaltung, private Dienstleistungen, Kultur und Gastronomie sowie Tourismus weitere relevante innerstädtische Nutzungen.

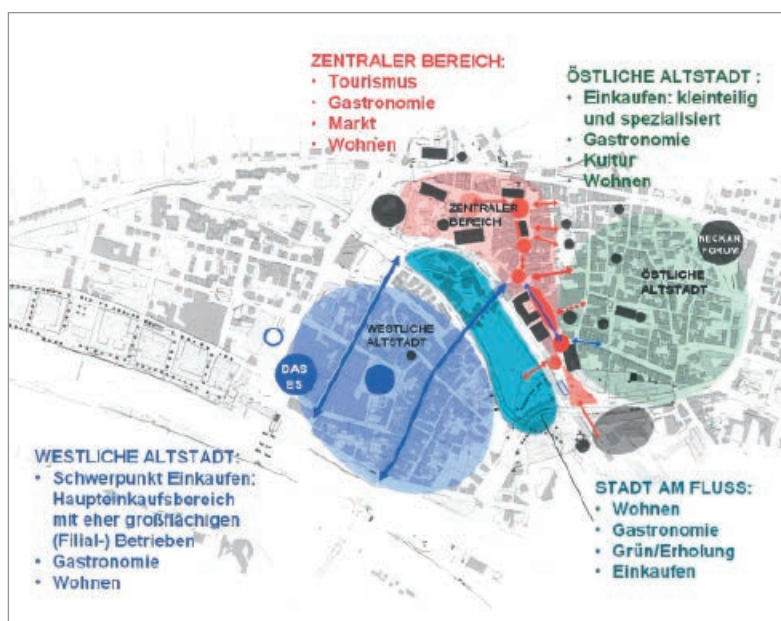
Alle untersuchten Kommunen konstatieren teilweise gravierende Funktionsschwächen und -defizite in ihren Innenstädten. Der Strukturwandel im Einzelhandel und hohe Verkehrsbelastungen, insbesondere durch überörtliche Durchgangsverkehre, schränken teilweise die Funktionsfähigkeit ein. Sichtbare Kennzeichen dieser Entwicklung sind unter anderem Leerstände und Mindernutzungen von Ladenlokalen, Lärmbelastungen und räumliche Barrieren. Diese Faktoren wirken alle auch auf den öffentlichen Raum und beeinflussen dessen Nutzung.

Im Rahmen von integrierten Entwicklungskonzepten versuchen die Kommunen, die städtebaulichen und funktionalen Defizite in ihren Innenstädten zu beheben. Dabei hat das Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen vor allem im Kontext der Städtebauförderung eine große Bedeutung für die bauliche Aufwertung auch der öffentlichen Räume, etwa durch Förderprogramme wie „Städtebauliche Sanierung“ oder „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“. Zunehmend gewinnen bei der Innenstadtentwicklung und der Qualifizierung öffentlicher Räume auch Kooperationen mit lokalen Akteuren aus der Wirtschaft und der Stadtgesellschaft an Bedeutung.

Wichtigster innerstädtischer öffentlicher Raum ist der zentrale Stadt- oder Marktplatz

Die untersuchten Kommunen legen die räumlichen Schwerpunkte ihrer Konzepte und Investitionen auf die Herstellung oder die Aufwertung von Platzräumen, den Rückbau von Verkehrsflächen sowie die Herstellung beziehungsweise den Ausbau von grünen oder autofreien Wegeverbindungen. Von besonderer Bedeutung sind dabei die zentralen öffentlichen Räume im Stadtkern, also Stadtplätze oder Marktplätze. Selbst in den Städten, die bislang noch keinen zentralen innerstädtischen Platz hatten, wurden Verkehrsräume als Begegnungs- und Kommunikations-

Abbildung 2
Funktionsvielfalt in der Esslinger Innenstadt



Quelle: Urba Architektenpartnerschaft Keinath und Dr. Dietl.

orte ausgebaut oder Plätze erstmals geschaffen. Auch die organisierten Angebote zur Nutzung und Belebung konzentrieren sich auf diese Räume.

In den Klein- und Mittelstädten wird der öffentliche Raum als ein zentraler Ort der Identifikation, der Repräsentation, der Begegnung und Kommunikation, also des öffentlichen Lebens begriffen, der konstitutiv für die Innenstadt und das Innenstadtleben ist. In den kleineren Kommunen handelt es sich dabei tatsächlich um den einen zentralen Stadt- oder Marktplatz. Größere Kommunen haben mehrere Stadtplätze mit unterschiedlichen Funktionszuweisungen.

Anpassung an veränderte Nutzungsansprüche

Die Auswirkungen des gesellschaftlichen Wandels sind auch in den Fallbeispielen deutlich zu beobachten. So werden aufgrund der Alterung der Gesellschaft Planungen und Gestaltungskonzepte für die öffentlichen Räume an die veränderten Bedarfe der Bewohner und Nutzer angepasst. Ebenso ist ein größeres Bewusstsein für die Belange nichtmotorisierter Verkehrsteilnehmer und von Menschen mit eingeschränkter Mobilität zu erkennen.

In mehreren Städten werden bei baulichen Maßnahmen Bordsteine abgesenkt, Zugänge zu Geschäften durch Geländeanhebungen erleichtert oder auch Blindenleitsysteme geschaffen. Diese Anpassungen erfolgen in der Regel im Rahmen ohnehin geplanter Umgestaltungsmaßnahmen.

Eher Nutzungsmangel als Übernutzung

Die Analyse der zwölf Klein- und Mittelstädte zeigt, dass die innerstädtischen öffentlichen Räume unabhängig von den strukturellen Merkmalen der Kommunen (etwa Größe, Lage und sozio-ökonomische Entwicklungstendenzen) eher durch Funktionsschwächen und eine geringe Belebung gekennzeichnet sind. Ein starker Nutzungsdruck auf öffentliche Räume, wie er in den Innenstädten vieler Großstädte herrscht, lässt sich nur in Einzelfällen feststellen, beispielsweise in der Esslinger Altstadt und auf dem Schlossplatz in Schwetzingen. Nutzungskonflikte finden sich daher nur selten, zum Beispiel zwischen der Wohnnutzung auf der einen und Außengastronomie oder öffentlichen



Passau ist als Dreiflüssestadt gleich an zwei Seiten von Wasser umgeben.

Veranstaltungen auf der anderen Seite. Häufiger treten Nutzungskonflikte zwischen der Aufenthalts- und der Verkehrsnutzung auf.

Eine stärkere Belebung der innerstädtischen öffentlichen Räume ist erklärtes Ziel der Kommunen. Auffällig ist hierbei jedoch, dass in fast allen untersuchten Städten so gut wie keine öffentliche Debatte über die gewünschte Art und die Intensität der Nutzung des öffentlichen Raums geführt wird. Auch die Beteiligung von Gewerbetreibenden, Grundeigentümern, Initiativen oder Einzelpersonen erfolgt nur punktuell oder projektbezogen.

Gleichzeitig ist eine zentrale Erkenntnis des Forschungsprojektes, dass sich auch in von Schrumpfung betroffenen kleineren Kommunen in peripheren Lagen sehr belebte innerstädtische Räume finden lassen, während selbst wachsende Kommunen teilweise von einer eher geringen Belebung neu gestalteter Stadtplätze sprechen. Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Stadtgröße oder sozio-ökonomischen Entwicklungstendenzen und der Belebtheit öffentlicher Räume ist also nicht feststellbar.

Kürzere Wege zwischen den Akteuren

Die aus der Forschung bekannten Stärken und Schwächen der kommunalen Verwaltung in Klein- und Mittelstädten zeigen sich auch in den Fallstudien. So gibt es eine große Nähe zwischen den Akteuren und damit kürzere Kommunikationswege sowohl innerhalb der kommunalen Verwaltung als auch zwischen

Kommune und Stadtgesellschaft. Entsprechend gibt es in den kleineren Kommunen weniger formalisierte Kommunikationsstrukturen. Hier erfolgt die Abstimmung häufig bilateral und informell. Größere Kommunen setzen stärker auf formalisierte Verfahren wie Lenkungs- und Arbeitsgruppen zur Kommunikation und Koordination, vergleichbar der Situation in Großstädten.

Vor allem in den kleineren Städten ist die Personalausstattung knapp. Dort sind die Mitarbeiter der Stadtverwaltung häufig „Allrounder“, die sich um verschiedene Arbeitsbereiche und Aufgaben kümmern müssen. In Einzelfällen fehlen daher personelle Kapazitäten für die Beantragung von Fördermitteln oder die Durchführung von Beteiligungsverfahren. Dadurch werden die Handlungsspielräume der Kommunen eingeschränkt.

Gleichzeitig ist die Verwaltung auch in Klein- und Mittelstädten von einer ressortbezogenen Arbeitsteilung geprägt. Dies führt zu unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten bei der Planung, Gestaltung, Nutzung und Pflege öffentlicher Räume. Diese Zersplitterung kann zwar teilweise durch die kurzen Wege zwischen den Akteuren kompensiert werden, teilweise resultieren hieraus aber auch ähnliche Anforderungen hinsichtlich Koordination und Abstimmung wie in Großstädten.

Von besonderer Bedeutung in den Klein- und Mittelstädten sind einflussreiche Einzelakteure und Vor-Entscheider-Strukturen. Viele Akteure kennen sich untereinander und sind „näher

dran“. Engagierte Einzelpersonen und Schlüsselpersonen mit Integrationskraft haben in kleineren Städten häufig eine größere Bedeutung und besitzen als Motoren oder Kümmerer Einflussmöglichkeiten. Hier sind speziell die Bürgermeister und die Stadtbaumeister/Bauamtsleiter zu nennen. Aber auch aktive Einzelpersonen aus dem Citymarketing oder der lokalen Wirtschaft prägen die Prozesse und bringen sie voran.

Potenziale für die Aneignung und Belebung öffentlicher Räume

Neben dem Einzelhandel, der in den meisten Kommunen nach wie vor als dominanter Frequenzbringer für die Innenstädte und ihre öffentlichen Räume angesehen wird, gibt es weitere Faktoren, die sich auf die Attraktivität des öffentlichen Raums, seine Nutzung und Aneignung auswirken: Qualitäten des Städtebaus und der Architektur, Funktionsvielfalt und -tüchtigkeit der Innenstadt sowie eine gelingende Kooperation der unterschiedlichen Akteure für eine aktive Nutzung und Belebung.

Der öffentliche Raum wird durch eine städtebauliche Struktur und ein System aus Freiräumen geprägt, die sich in unterschiedlichem Ausmaß für die Aneignung und Nutzung eignen. So bietet ein attraktiver Städtebau in einer historisch gewachsenen und behutsam sanierten Innenstadt mit kleinteiliger Bebauung und zahlreichen unterschiedlichen Freiräumen erhöhte Aufenthalts- und Verweilqualitäten.

Auch die Funktionsvielfalt einer Innenstadt mit Handels-, Dienstleistungs- und Wohnnutzungen sowie kulturellen Angeboten erhöht die Chancen für einen belebten und genutzten öffentlichen Raum. Neben der Funktionsvielfalt ist jedoch auch die Funktionstüchtigkeit ein relevanter Faktor. Auch in Innenstädten, die beispielsweise nur über einen gut funktionierenden Einzelhandel, eine nachgefragte Außengastronomie oder touristische Attraktionen in nennenswerter Zahl verfügen, kann der öffentliche Raum belebt sein.

Schließlich eröffnet eine gelingende Kooperation der Kommune mit den lokalen Akteuren aus Stadtgesellschaft und Wirtschaft sowohl bei Planung, Gestaltung und Bau (place-making) als auch bei Pflege, Nutzung und Management (place-keeping) Möglichkeiten für die Realisierung attraktiver Nutzungsangebote im öffentlichen Raum. Durch die kürzeren Wege und die direktere persönliche Kommunikation zwischen



Aus einer Brache wird eine grüne Wegeverbindung mit Spielangeboten und Aufenthaltsqualitäten: Kirchhang in Eberswalde.

den verschiedenen Akteuren verfügen Klein- und Mittelstädte hier über besondere Potenziale für die Stadtentwicklung: Entscheidungen können schneller getroffen und Projekte mit der Stadtgesellschaft oder der Wirtschaft unkomplizierter initiiert werden, außerdem können die Akteure flexibler auf Anforderungen und Entwicklungen reagieren.

Handlungsempfehlungen für Klein- und Mittelstädte

Die öffentlichen Räume in den Innenstädten von Klein- und Mittelstädten werden in ihrer Gestaltung und Nutzung von vielen unterschiedlichen Akteuren geprägt. Dennoch trägt nach wie vor die Kommune die zentrale planende und steuernde Verantwortung. Öffentliche Räume sind jedoch nicht nur eine Bau- und Gestaltungsaufgabe, sondern sie sind Orte der Stadtgesellschaft beziehungsweise des städtischen Lebens und Miteinanders der Akteure. Daher ist die kommunale Verwaltung heute nicht nur in ihrer traditionellen planenden und regulierenden Rolle, sondern noch stärker auch als Manager und Ermöglicher gefordert. Dabei gilt es insbesondere, das place-keeping öffentlicher Räume über die laufende Pflege, Instandhaltung und Regulierung hinaus als wichtiges kommunales Handlungsfeld zu betrachten. Gemeinsam mit Akteuren aus Wirtschaft und Stadtgesellschaft können Funktionen gestärkt, attraktive Angebote im öffentlichen Raum entwickelt und Nutzungskonflikte frühzeitig gelöst werden.

Die spezifischen Merkmale von Klein- und Mittelstädten bieten für einen integrierten Ansatz vielfältige Anknüpfungspunkte. Hierzu zählen insbesondere die kürzeren Wege und persönlichen Kontakte innerhalb der Verwaltung und zwischen den lokalen Akteursgruppen. Es braucht also weniger neue Instrumente oder zusätzliche Ressourcen, sondern vielmehr einen eindeutigen Fokus auf die Nutzungsphase des öffentlichen Raumes, eine engere ressortübergreifende Arbeitsweise innerhalb der Verwaltung sowie eine gezielte Aktivierung und bessere Koordination der vielfältigen lokalen Potenziale.

Auf Grundlage der Erkenntnisse aus den Fallstudien werden folgende Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis gegeben:

Integrierte Innenstadtentwicklung und Freiraumplanung

- **Die Funktionsvielfalt in den Innenstädten neu entdecken und stärken! Die Vielfalt der Funktionen fördert auch die Belebung der öffentlichen Räume.**
- **Integrierte Freiraumplanung umsetzen! Funktionale und räumliche Zusammenhänge analysieren, Funktionen und Nutzungen definieren und in einem Konzept zusammenfassen.**
- **Die Gestaltung an der Funktion orientieren! Funktions- und Nutzungszuschreibungen sollten sich in der Gestaltung wiederfinden – gleichzeitig sollte der Raum auch flexibel für sich verändernde Ansprüche sein.**

Steuerung und Management von Prozessen

- **Die Initiative ergreifen und Impulse setzen! Sichtbare Veränderungen oder kleine Anstöße mobilisieren und unterstützen Wirtschaftsakteure und Stadtgesellschaft, selber aktiv zu werden.**
- **Die Nutzungsphase ist zentral! Ein aktives und integriertes Nutzungsmanagement ist ein wesentlicher Faktor für attraktive und belebte Räume.**
- **Einer muss sich kümmern! Die Aufgaben des Citymarketings sollten noch stärker mit der Innenstadtentwicklung verknüpft – oder ein spezielles Innenstadtmanagement als intermediäre Instanz eingerichtet werden.**

Kooperation mit lokalen Akteursgruppen

- **Die zukünftigen Nutzer bereits bei der Planung einbeziehen! Mit frühzeitiger Bürger- und Akteursbeteiligung werden attraktive und belebte öffentliche Räume geschaffen.**
- **Mit der Wirtschaft in der Planungs- und in der Nutzungsphase kooperieren! Wirtschaftsakteure haben häufig ein Eigeninteresse an attraktiven innerstädtischen öffentlichen Räumen und sind oftmals bereit, sich auch finanziell zu engagieren.**
- **Initiativen aus der Stadtgesellschaft fördern! Aktivitäten der Begegnung, der konsumfreien Nutzung und der Offenheit für alle sollten stärker unterstützt werden. So stärkt der öffentliche Raum auch den Zusammenhalt der Stadtgesellschaft.**

Summary

Remit

Town centres and public spaces are both central fields of action in urban development. However, the focus of public attention and research to date has primarily been on large cities. This investigation therefore looks at small and medium-sized towns, in order to identify their specific features, particularities and challenges.

Furthermore, there have not been any nationwide investigations to date that review the three topics of inner city development, public space and small and medium-sized towns together. In order to plug this gap in research, BMUB and BBSR performed the „Public spaces in the centre of small and medium-sized towns“ research project under the Experimental Housing and Urban Development (ExWoSt) programme.

This investigation aims to gain practical knowledge of place-making (planning, layout and construction) and place-keeping (management and use) of public spaces against the background of different framework conditions. Not only the strategies and instruments deployed by the municipalities are examined, but also the configurations of stakeholders and the different forms of collaboration between town councils, business interests and urban society. The findings are used to derive recommendations for action for municipal practice in small and medium-sized towns. Particular attention is paid to the involvement of and cooperation with various groups of stakeholders and innovative approaches to design and use, cooperation and communication.

The spatial focus of the investigation was on larger small towns with the function of a middle level centre and on medium-sized towns with 10,000 to 100,000 residents. In addition, municipalities with different socio-economic development trends (growing/stable/shrinking) were selected. A further selection criterion was their spatial location (peripheral in rural regions or in the catchment area of a large city).

The case studies were chosen with the aim of

depicting the broadest possible range of quite heterogeneous small and medium-sized towns from a structural viewpoint and of covering varied configurations of stakeholders, different spaces and local approaches.

Twelve towns were studied from October 2013 to February 2015; namely Baunatal, Eberswalde, Esslingen, Finsterwalde, Hanau, Hildburghausen, Holzminden, Lohmar, Passau, Penzberg, Schwetzingen and Sonneberg.

The town centre as a place of representation and identification

The history of the town dominates the structure of planning in the centres of all towns, regardless of their size. In the small and medium-sized towns investigated, this extends from a layout dating from the middle ages, to mostly compartmentalised buildings that have grown through the centuries, to baroque spatial structures planned and created in the 19th century, to functional urban construction with large-scale structures developed in the 1970s through to special cases (such as linear towns, which have grown along roads and are thus long but not wide).

The town centre, regardless of the specific town planning, is of major importance for identification with and the identity of the town for all the municipal representatives in this research project. In a similar way to large cities, it is the „trade mark“ of the town for the residents themselves, whilst acting as a „magnet“ for outsiders visiting the town and is understood to be a locational factor. Town centre development attracts great political and public attention and is thus an important field of action for the municipalities. Alongside investment in infrastructure and public buildings, upgrading and enhancing public spaces and finding attractive uses for them is an important component of such strategies.

Functional weaknesses as a challenge

Retailing is the predominant function of town centres. In contrast to the inner city areas of

many large cities, the centres of small and medium-sized towns also serve a residential function. Other relevant uses include public administration, private services, culture, catering and tourism.

The centres of all the towns investigated have functional weaknesses and deficits, some of which are quite serious. The structural change in retailing and traffic congestion (particularly caused by through-going, interregional traffic) partly restrict their functional capability. Obvious signs of this development include empty or underused shops, noise pollution and spatial barriers. These factors all affect the public spaces and influence their use.

The municipalities deploy integrated development concepts in an attempt to rectify deficits in town planning and functional weaknesses in their town centres. Interaction at national, state and municipal level (above all in the context of promoting urban construction) is of great significance to the constructional enhancement of public spaces, e.g. by means of development programmes, such as "Rehabilitation of Urban Buildings" or "Active Town and District Centres". Collaborations with local stakeholders drawn from business and urban society are also growing in importance for inner city development and the qualification of public spaces.

The most important public space in a town is a central square or marketplace

The spatial emphasis of the concepts and investments in the towns examined is on creating or enhancing open squares, removing traffic areas and creating or extending green pathways or pedestrian routes. Central public spaces in the middle of a town, usually squares or marketplaces, are of particular significance here. Even in the towns that did not previously have a central square, traffic thoroughfares have been turned into meeting places and communication centres. Some squares have even been created from scratch. Organised attractions for use and enlivenment are also concentrated in these spaces.

A public space in small and medium-sized towns is regarded as a central point of identification, representation, meeting and communication. It is constitutive for the town centre and public life there. In the smaller municipalities,

this really is a central square or marketplace. Larger municipalities have several squares with different functions.

Adaptation to changed requirements of use

The impact of social change can be clearly seen in the case studies. As the population ages, the plans and designs for public spaces have been adapted to meet the changing need of residents and users. Greater awareness of the needs of non-motorised users of the roads and of people with restricted mobility can likewise be recognised.

Kerbstones have been lowered during construction work in several towns, shops have been made easier to access by raising ground levels and even guide systems for the blind have been created. These adaptations are generally made in the course of rehabilitation work that had already been planned anyway.

Rather underuse than overuse

The analysis of the twelve small and medium-sized towns, regardless of their structural characteristics (e.g. size, location and socio-economic development trends), shows that the public spaces in their centres rather lack functions and are not particularly lively. Highly frequented public spaces, as can be found in the centres of many large cities, are only found in a couple of cases, for instance the Altstadt of Esslingen or the Schlossplatz in Schwetzingen. Conflicts of use are thus seldom found, for example between residential use on the one hand, and outdoor catering or public events on the other. Those conflicts of use that do arise frequently concern use as a place to loiter and relax or use for traffic purposes.

A declared objective of the municipalities is to revitalise public spaces in town centres. However, it is noticeable in this context that virtually none of the towns examined have conducted a public debate on the desired type of public spaces and the intensity of their use. Traders, landowners, initiatives or individuals were also only consulted selectively or for specific projects.

A key finding of the research project is that quite lively town centres can be found even in smaller municipalities in peripheral

locations affected by shrinkage, whilst even some growing municipalities admit to a lack of liveliness in newly laid out town squares. A clear connection between the size of the town or socio-economic development trends and the vitality of its public spaces can therefore not be established.

Shorter paths between stakeholders

The strengths and weaknesses of municipal administration in small and medium-sized towns known from research are also confirmed by the case studies. For example, stakeholders are closer together and thus paths of communication are shorter, both within the municipal administration and between the municipalities and urban society. Smaller municipalities accordingly have less formalised communication structures. Agreements are often made bilaterally and informally. Larger municipalities tend to deploy more formalised procedures of communication and coordination, such as steering committees and work groups, which is comparable to the situation in large cities.

Above all, staffing levels are low in smaller towns. Town council staff are frequently all-rounders who need to take on various spheres of work and tasks. In some cases there are thus insufficient personnel capacities to apply for development funds or to conduct participation processes, which limits the scope of action available to the municipalities.

At the same time, small and medium-sized towns are administered on a departmental work basis. This leads to different responsibilities for the planning, layout, use and maintenance of public spaces. Although this fragmentation can be partly compensated by the shorter paths between the stakeholders, it can also result in requirements on coordination and agreement similar to those found in large cities.

Influential single stakeholders and advance decision-making structures are of particular significance in small and medium-sized towns. Stakeholders often know each other and are "simply closer". Committed individuals and key figures with integrative power often play an important role in smaller towns and can exercise greater influence as motors or problem-solvers. Lord Mayors and town architects/heads of building departments are particular examples

here. However, active individuals in town marketing offices or in local businesses can also figure large in processes and drive things forward.

Potential for appropriating and revitalising public spaces

Alongside retail outlets (which most municipalities still regard as the dominant force in bringing people into town centres and their public spaces), there are other factors which influence the attractiveness, use and appropriation of public spaces: the quality of the town planning and the architecture, the variety of functions, the functionality of the town centre and fruitful cooperation between different stakeholders to ensure active use and enlivenment.

Public spaces are characterised by a town planning structure and a system of open spaces, which are suitable for appropriation and use to a differing extent. For example, people are more likely to loiter and relax against a back-drop of attractive urban buildings set in a historical, carefully preserved town centre with small-scale, compartmentalised buildings and a variety of different open spaces.

The variety of functions in a town centre with shops, services, residences and cultural attractions also increase the likelihood of creating a lively, well-frequented public space. However, apart from the variety of functions, functionality is also a relevant factor. The public space can be lively even town centres which only have properly functioning retail outlets, popular outdoor catering facilities or a reasonable number of tourist attractions.

Finally, fruitful cooperation between town councils and local stakeholders drawn from urban society and business opens up opportunities for creating attractive uses in public spaces, both in terms of planning, layout and construction (place-making) and in their maintenance, use and management (place-keeping). The shorter paths and more direct personal communication between the various stakeholders offer small and medium-sized towns particular advantages in urban development: decisions can be taken more quickly and projects can be initiated together with urban society or business in a less complicated manner. Moreover, stakeholders are able to react more flexibly to requirements and developments.

Recommendations for action in small and medium-sized towns

Although the layout and use of public spaces in the centres of small and medium-sized towns are shaped by many different stakeholders, town councils are nevertheless still responsible for central planning and control. Yet public spaces are not only a matter of design and construction, but are also places of urban life and society where stakeholders interact with each other. For this reason, town councils nowadays must act not only in their traditional roles as planners and regulators, but are increasingly asked to function as managers and enablers. This means that place-keeping of public spaces should be regarded as an important municipal field of action beyond just on-going maintenance, repair and regulation. Functions can be invigorated, attractions created in public spaces and conflicts of use resolved at an early stage by working together with stakeholders drawn from business and urban society.

The specific features of small and medium-sized towns offer multifarious opportunities for an integrated approach. These particularly include the shorter paths and personal contacts within the administration and between groups of local stakeholders. Thus what is needed is not so much new instruments or additional resources, but rather a clear focus on the usage phase of the public space, closer inter-departmental collaboration within the administration and targeted activation and better coordination of the multifarious local potential.

On the basis of the findings made in the case studies, the following action is recommended for municipal practice:

Integrated inner city development and open space planning

- **Rediscover and revitalise the variety of functions in town centres! A variety of functions is beneficial in enlivening public spaces.**
- **Plan integrated open spaces! Analyse functional and spatial interplays, define functions and uses and gather these together in a concept.**
- **Orient the layout to the function! Assigned functions and uses should be reflected in the design – although the space should also be flexible at the same time to cater for changing needs.**

Control and management of processes

- **Take the initiative and provide impetus! Visible changes or even small stimuli mobilise business stakeholders and urban society and encourage them to play an active part.**
- **The key phase is that of use! Active, integrated use management is a significant factor in creating attractive, lively spaces.**
- **Someone must take the initiative! The tasks of town marketing should be better linked to town centre development – or a special town centre management office should be set up as an intermediary body.**

Cooperate with groups of local stakeholders

- **Consult future users right from the planning phase! The early involvement of residents and stakeholders creates attractive, lively public spaces.**
- **Cooperate with business during both planning and use phases! Business stakeholders often have their own interests in creating attractive public spaces in town centres and are often prepared to participate in funding.**
- **Promote initiatives from urban society! More support should be given to opportunities to meet up, use not tied to consumption and openness for everyone. Public spaces can then promote togetherness in urban society in this way.**

1 Das Forschungsvorhaben

1.1 Anlass

Seit jeher sind die politischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Kräfte der Gesellschaft in den Innenstädten konzentriert beziehungsweise spiegeln sich in diesen wider. Und hier spielen gerade die öffentlichen Räume eine besondere Rolle. Öffentliche Räume sind Orte der Kommunikation, der Begegnung und Konfrontation, sie dienen der (Fort-)Bewegung und der Versorgung, sie werden für Repräsentation und Darstellung genutzt. Auch für die Außenwahrnehmung einer Stadt und ihre Imagebildung sind die öffentlichen Räume in der Innenstadt von herausragender Bedeutung.

Im wissenschaftlichen Diskurs über die Innenstadt und ihre öffentlichen Räume standen bislang vor allem Großstädte im Zentrum der Aufmerksamkeit. Klein- und Mittelstädte sind jedoch im Gegensatz zur öffentlichen Wahrnehmung im dezentral strukturierten Bundesgebiet die prägende Siedlungsform: Fast zwei Drittel aller Einwohner und gut die Hälfte aller Arbeitsplätze finden sich in den insgesamt 1.491 Kommunen mit 10.000 bis 100.000 Einwohnern (BBSR 2012).

Die Entwicklung der Innenstädte, auch jenseits der Großstädte und Metropolregionen, ist seit einigen Jahren unter anderem durch die Initiative „Weißbuch Innenstadt“ und das Städtebauförderungsprogramm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ stärker in den Fokus des Bundes und der Länder gerückt. Bislang gab es jedoch keine bundesweiten Ansätze, die drei Themenfelder Innenstadtentwicklung, öffentlicher Raum sowie Klein- und Mittelstädte zusammen in einer Untersuchung zu betrachten. Um diese Forschungslücke zu schließen, haben das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) das Forschungsprojekt „Innerstädtische öffentliche Räume in Klein- und Mittelstädten“ im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) ausgerichtet.

Die Untersuchung sollte dazu dienen, praxisbezogene Erkenntnisse über das place-making (die Planung und Gestaltung) und das place-keeping (die Pflege, die Regulierung und die Nutzung) eines breiten Spektrums öffentlicher Räume in

den Innenstädten von Klein- und Mittelstädten zu gewinnen. Hierfür wurden die Ziele, Strategien und Instrumente der Kommunen sowie die Akteurskonstellationen und die Formen der Zusammenarbeit in den verschiedenen Entwicklungs- und Nutzungsphasen öffentlicher Räume in Fallstudien untersucht. Auf Grundlage der Erkenntnisse wurden übertragbare Ansätze zur Qualifizierung öffentlicher Räume in Klein- und Mittelstädten ausgearbeitet.

1.2 Forschungsgegenstand und Erkenntnisinteresse

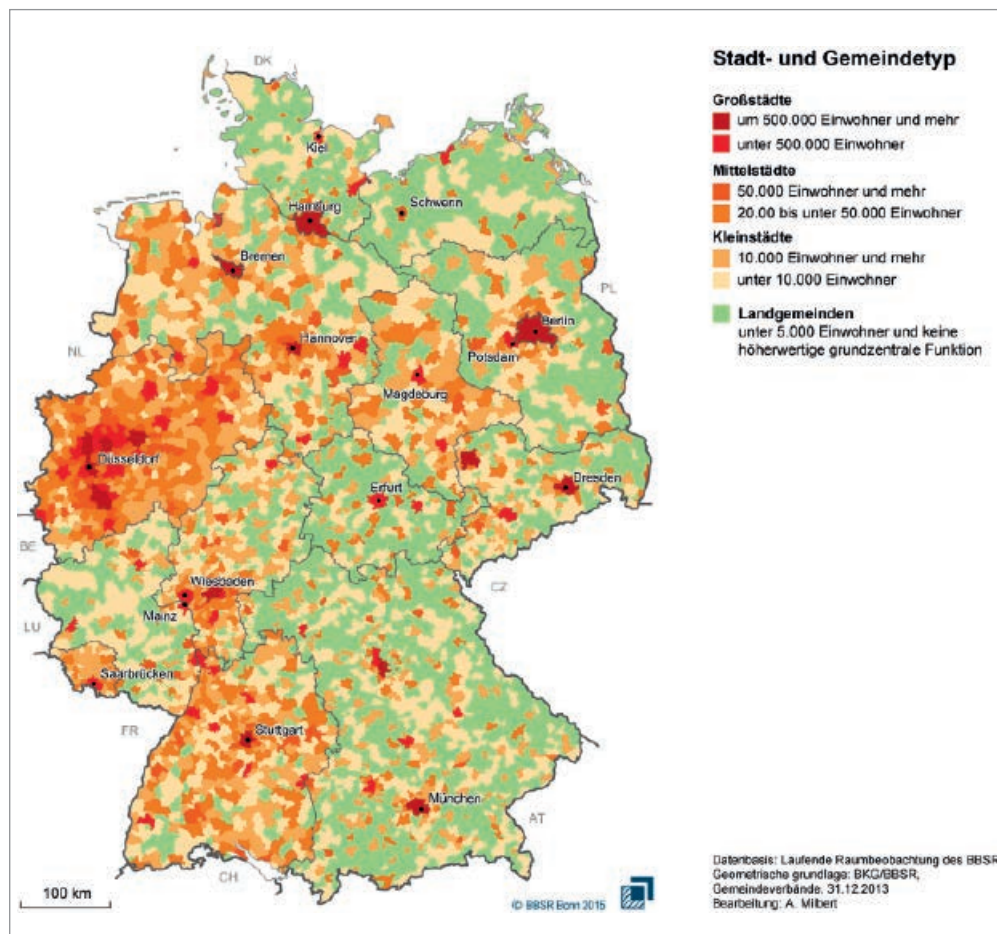
Der Forschungsgegenstand innerstädtische öffentliche Räume in Klein- und Mittelstädten beinhaltet drei eigenständige und komplexe Themenbereiche. Sie werden im Folgenden ebenso kurz angerissen wie die übergeordneten Leitfragen des Forschungsprojekts.

Klein- und Mittelstädte sind in vielerlei Hinsicht heterogen

Klein- und Mittelstädte sind nicht nur aufgrund ihrer großen Zahl und der Menge der dort lebenden Menschen von besonderer Bedeutung. Sie erfüllen auch zahlreiche Funktionen: „Vor allem Mittel- und Kleinstädte sind wichtige wirtschaftliche, soziale und auch kulturelle Ankerpunkte zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge der dort lebenden Menschen. Sie erfüllen mit ihrem öffentlichen und privaten Infrastrukturangebot elementare Versorgungsfunktionen für ihre Bürger und die örtliche Wirtschaft“ (Portz 2011:116). In ländlichen Gebieten stellen gerade Kleinstädte die Versorgung der Bevölkerung sicher. In Metropolräumen sorgen sie für die nötige Ausdifferenzierung, die es den Regionen erst möglich macht, ihre internationale Funktion auch auszuüben und im Wettbewerb um Investitionen, Institutionen, Events und natürlich Menschen, seien sie Bewohner oder Arbeitnehmer, Kongressbesucher oder Wochenendtouristen, zu bestehen (Kunzmann 2004:24).

Die Stadttypen Klein- und Mittelstädte unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihrer Größe. Im Rahmen einer umfassenden Bestands-

Abbildung 3
Stadt- und Gemeindetypen im Bundesgebiet



Quelle: BBSR.

aufnahme hat das BBSR die Heterogenität der Klein- und Mittelstädte in struktureller Hinsicht aufgezeigt (BBSR 2012). Die Klassifizierung und Typologie der Kommunen erfolgt hier nach Größenklassen (Einwohnerzahl) und Zentralität (Arbeitsmarkt-, Wohn- und Versorgungszentralität), nach Lage im Raum (peripher oder Großstadtreion) sowie nach sozio-ökonomischen Entwicklungstendenzen (wachsend/stabil/schrumpfend). Dabei wird deutlich, dass sich diese Städte erheblich unterscheiden. So liegen 78 Prozent der Mittelstädte und 50 Prozent der Kleinstädte in Großstadtreionen; sie übernehmen dort häufig gänzlich andere Versorgungsfunktionen und erhalten damit eine andere funktionale Bedeutung als peripher gelegene Kommunen.

Auch die empirische Untersuchung der Planungspraxis bundesdeutscher Mittelstädte von Andrea Rüdiger weist darauf hin, dass es die Mittelstadt als homogenen und eindeutigen Typus nicht gibt: „Sie ist hinsichtlich

der städtischen Merkmale und Bedingungen variantenreich. Durch die bisherigen wissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit den mittelstädtischen Aufgaben und Funktionen im Städtenetz erfuhr dieser Stadttyp unterschiedliche Abgrenzungen“ (Rüdiger 2009:37). Auch andere Untersuchungen betonen, dass die Lage, Funktion und Geschichte sowie die daraus resultierenden „Stadtbilder, urbanen Atmosphären und Geschmackslandschaften“ (Schmidt-Laubert 2010:294) die Entwicklung der Kommunen beeinflussen.

Wirtschaftlich sind die meisten Klein- und Mittelstädte durch eine heterogene Struktur kleiner und mittlerer Unternehmen gekennzeichnet. Neben den Funktionen als (suburbane) Wohnstandorte sowie als regionale Versorgungs- und Arbeitsmarktzentren finden sich in landschaftlich und touristisch attraktiven Räumen auch themenbezogene Spezialisierungen der Kommunen im Freizeit- und Tourismusbereich.

Untersuchungsgegenstand Klein- und Mittelstädte

Die Heterogenität des Feldes sollte nach Möglichkeit bei der Auswahl der Fallstudienkommunen abgebildet werden. Der räumliche Fokus der Untersuchung lag auf größeren Kleinstädten mit mittelzentraler Funktion sowie Mittelstädten, das heißt Kommunen mit einer Größe zwischen 10.000 und 100.000 Einwohnern. Darüber hinaus wurden Kommunen mit unterschiedlicher sozio-ökonomischer Entwicklungstendenz (wachsend/stabil/schrumpfend) ausgewählt. Ein weiteres Auswahlkriterium war die räumliche Lage, also die Frage, ob sich die Kommune eher im ländlichen Raum oder im Einzugsgebiet einer Großstadt befindet.

Die Rollen und Funktionen von Klein- und Mittelstädten differieren in einzelnen Bundesländern und Regionen zum Teil erheblich (vgl. Flacke 2004). Dynamik und Stabilität der Mittelstädte variieren im stadtreionalen Kontext und zeigen große Ost-West-Unterschiede (Adam 2004). So differenziert eine Untersuchung von Kleinstädten in der Region Stuttgart die Kommunen hinsichtlich ihrer Entwicklungstendenzen als konsolidierte, neu aufsteigende, verschwundene und neu entstandene Kleinstädte (Jessen 2004). Bezugspunkt sind hierbei insbesondere die Veränderungen in der kommunalen Landschaft durch die Kommunalgebietsreform in den 1970er Jahren.

Neue Herausforderungen für die Innenstädte

Die Entwicklung der Innenstädte jenseits der Großstädte und Metropolregionen hat in den vergangenen Jahren eine verstärkte Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Nicht nur der Bund beschäftigt sich in seinen Forschungsprojekten und Förderprogrammen stärker mit den Innenstädten, auch die Bundesländer haben eigene Programme und Initiativen zur Innenstadtentwicklung aufgelegt, zum Beispiel „Ab in die Mitte!“ in Hessen, Niedersachsen, NRW, Sachsen und Berlin, die „Quartiersinitiative Niedersachsen“ oder die Initiative „Leben findet Innenstadt“ in Bayern. Hinzu kommen kommunale Zusammenschlüsse auf Länder- oder Bundesebene, wie zum Beispiel das „Netzwerk Innenstadt NRW“.

Dies hängt unter anderem mit neuen Herausforderungen zusammen, denen sich die Städte stellen müssen. Klein- und Mittelstädte haben besonders in strukturschwachen Regionen unter den wirtschaftlichen Umbrüchen, dem demographischen Wandel und dem Strukturwandel des Einzelhandels zu leiden. Über 40 Prozent aller Klein- und Mittelstädte in Deutschland schrumpfen (BBSR 2012). Die Wirkungen beschreibt Portz in seiner Funktion als Beigeordneter des Deutschen Städte- und Gemeindebunds folgendermaßen: „Eine Ausdünnung und ein Weggang der Bevölkerung, die mit einem Wegbrechen der Wirtschaft einhergingen, sind die Folge. Damit verbunden waren und sind Schließungen von Läden sowie von öffentlichen wie privaten Einrichtungen. Zunehmende Leerstände in vielen strukturschwachen Mittel- und Kleinstädten sind daher gerade in den letzten Jahren keine Seltenheit mehr. Folge war und ist eine Verödung insbesondere der für die Stadtentwicklung und für die Identifikation der Bürger wichtigen Innenstädte und Ortskerne“ (Portz 2011:116).

Diese Entwicklungen gilt es zu stoppen oder zu verhindern, denn die Innenstädte sind von zentraler wirtschaftlicher und sozialer Bedeutung. Sie weisen – auch oder gerade in Klein- und Mittelstädten – nach wie vor eine beträchtliche Konzentration von wertschöpfungsintensiven und hoch qualifizierten Funktionen auf. Auch das Bild, das Menschen von einer Stadt haben, wird in der Regel durch die Innenstadt beziehungsweise durch markante Gebäude und (öffentliche) Räume in der Innenstadt geprägt. Auf den Plätzen und in den Geschäftsstraßen, in den Freiräumen und Grünflächen wird die jeweilige Stadt mit ihren individuellen Eigenarten und Besonderheiten des sozialen Lebens und der baulichen Gestalt für die Menschen erlebbar.

Bezogen auf die spezifische Situation in Kleinstädten formuliert eine Studie der Initiative Zukunft Bau: „In Kleinstädten ist i. d. R. die Kernstadt der Ort der Begegnung, des Austauschs und der Identifikation – ‚Markenzeichen‘ einer lebendigen und zukunftsorientierten Gesellschaft. Die Kernstadt steht hier für Handel, Dienstleistung, Kultur und Historie. Unabhängig von ihrer Größe und stadträumlichen Struktur ist die Kernstadt der eigentliche urbane Lebensraum der Kleinstadt und braucht eine ausgewogene Mischung aus Wohnen und Gewerbevielfalt wie kein anderes vergleichbares Stadtquartier. Das kleinstädtische Zentrum ist gleichzeitig der öffentliche Ort für Nachbarschaft und Kommunikation – anders als in der Großstadt,

in welcher diese sozialen Funktionen meist in die einzelnen Stadtteile außerhalb des Stadtzentrums verlagert sind“ (Reichenbach-Behnisch et al. 2012:20f.).

In Forschung und Praxis gibt es eine Vielzahl von Ansätzen, die Innenstadt zu definieren (zum Beispiel BMVBS 2011, Wüstenrot Stiftung 2008 oder die Programme der Städtebauförderung). Dabei werden unterschiedliche Abgrenzungen der Innenstadt zugrunde gelegt: funktional, baulich-räumlich, historisch, ökonomisch, politisch, bauplanungsrechtlich oder hinsichtlich ihrer Erreichbarkeit. Ebenso haben Innenstädte verschiedenen (Leit-)Funktionen: Einzelhandel, Gastronomie, Kultur, Politik und Verwaltung, Tourismus, Wohnen, Arbeit, Verkehr/Mobilität, Begegnung und Identität.

Auch die Bezeichnungen für die Innenstadt sind in der Literatur und im Alltagsgebrauch vielfältig: Stadtmitte, City, Zentrum, Stadtkern, innere Stadt, Kernstadt, (historische) Altstadt. In jedem Fall wird deutlich, dass es vielfältige räumliche, bauliche und funktionale Ausprägungen der Innenstädte in unterschiedlichen Stadtgrößen gibt. So unterscheidet das Bauministerium im Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“: „Das Spektrum der zentralen Räume reicht vom kleinen Ortskern mit Nahversorgung und Gemeindetreffpunkt über Orts- und Stadtteilzentren mit lokaler Bedeutung bis hin zu den Innenstadtzentren mit größeren Einzugsbereichen“ (BMVBS 2009).

Untersuchungsgegenstand Innenstadt

Eine eindeutige räumliche Abgrenzung der Innenstadt ist nur im Kontext der jeweiligen Entstehungsgeschichte der Stadt, den heterogenen städtebaulichen Strukturen sowie den differenzierten funktionalen Verknüpfungen in Klein- und Mittelstädten zu erreichen. In jeder Kommune gibt es darüber hinaus ein gemeinsames Verständnis von der räumlichen Abgrenzung der Innenstadt, auch wenn sich bei einer exakten Grenzziehung Unterschiede zwischen den Akteuren zeigen. Örtliche Gegebenheiten sowie lokale Erwartungen und Erfahrungen führen stets zu einem lokalen Begriff von Innenstadt. Maßgebend für die räumliche Abgrenzung sind folglich die konkreten Verhältnisse vor Ort.

Der öffentliche Raum im Wandel

Eine einheitliche Definition des „schillernden Begriffs des öffentlichen Raums“ (Klamt 2012:777) jenseits des Alltagsverständnisses scheint nicht möglich – und ist vielleicht auch gar nicht sinnvoll. Zu viele begriffliche Unklarheiten, normative Setzungen und Erwartungen sowie Unschärfen, Mischformen und Übergangsbereiche in der Praxis sind mit dem Begriff verbunden. Alternativ wird in der Forschung daher zunehmend von öffentlich nutzbaren Räumen oder allgemein von Stadträumen gesprochen (Berding et al. 2010).

In der Literatur wird darauf verwiesen, dass sich öffentliche Räume eigentlich nicht konstruieren und bauen lassen, da sie im Sinne einer „sozialen Produktion des Raumes“ erst durch gesellschaftliche Aneignung, durch soziales Handeln entstehen (Selle 2010:60): „Öffentlicher Raum [ist] immer eine Synthese städtebaulicher, physischer Strukturen mit Prozessen des sozialen Handelns und Verhaltens der Akteure, den daraus resultierenden Machtansprüchen sowie den erlernten Formen des Umgangs miteinander“ (Hertzsch 2010:89).

Und welchen Einfluss haben dann Planung und Gestaltung auf den öffentlichen Raum? Können sie nur mehr oder weniger geeignete Rahmenbedingungen schaffen oder können sie Öffentlichkeit „programmieren“, wie dies teilweise gefordert wird? „Ein Raum kann eine soziale Zuschreibung als öffentlich durch entsprechende physische Eigenschaften verhindern (durch unüberwindbare Grenzen) oder erst ermöglichen (durch zumindest potenzielle Wahrnehmbarkeit und Nutzbarkeit)“ (Klamt 2012:782).

Auch in Zeiten moderner Massenkommunikation und neuer (Teil-)Öffentlichkeiten wie Facebook, Twitter & Co. sind öffentliche Räume zentraler Austragungsort und manchmal auch Gegenstand gesellschaftlicher Diskurse und Konflikte. Allerdings stellt die ExWoSt-Studie „Virtuelle und reale öffentliche Räume“ die These „vom Verschwinden der Notwendigkeit“ auf: „Früher war es eine alltägliche Notwendigkeit, sich für die Kommunikation in den öffentlichen Raum zu begeben. Heute stehen auch anderen Kommunikationstechniken zur Verfügung [...]. Ebenso ist das Treffen über große Distanzen hinweg stark vereinfacht worden [...]. Die Menschen müssen nicht, aber sie treffen sich trotzdem immer noch gerne im realen öffentlichen Raum“ (BBSR 2014).



Mehr Platz für nichtmotorisierte Nutzer nach dem Umbau des Verkehrsraums in Lohmar.

Eine Vielzahl von Akteuren ist sowohl an der Produktion als auch an der Nutzung öffentlicher Räume in aktiver und verantwortlich gestaltender oder in passiver und betroffener Rolle beteiligt. Zudem sind soziale Gruppen in unterschiedlicher Weise auf die Nutzung des öffentlichen Raums angewiesen und verhalten sich unterschiedlich in ihm (Dangschat 2010:29). Im „gelebten Verständnis“ von öffentlichen Räumen finden sich vielfältige Überlagerungen und Schnittbereiche der Einflussnahme verschiedener Akteure. Diese Räume werden daher in der Forschung auch als „hybride Räume“ (Berding, Perenthaler, Selle 2007) bezeichnet.

Weitere Begrifflichkeiten für diese Misch- und Übergangsformen sind zum Beispiel bedingt öffentlich, halböffentlich, privat produziert und öffentlich nutzbar, öffentliche Widmung privater Flächen oder öffentlich zugänglich, aber privatwirtschaftlich betrieben. So werden beispielsweise die Verkehrsflächen in Shopping-Centern trotz Privateigentum vielfach als öffentliche Räume wahrgenommen, während nicht wenige Flächen auf öffentlichem Grund, zum Beispiel auf Plätzen und in Fußgängerzonen, intensiv durch Gastronomie oder Einzelhandel privat genutzt und teilweise auch reguliert werden.

Zusammenfassend wird deutlich, wie schwierig es ist, den (innerstädtischen) öffentlichen Raum eindeutig zu fassen, was auch an der Vielfalt und dem Facettenreichtum der hierunter subsumierten Räume liegt: Stadtplätze, Straßen, Parks, Promenaden, Passagen, Höfe, Fußgängerzonen, Spiel- und Sportplätze, Ufer-

zonen und andere mehr. Aus gesamtstädtischer Perspektive lässt er sich zudem nicht auf eine einzelne Fläche oder einen Raum reduzieren. Vielmehr handelt es sich um ein Netz beziehungsweise ein Gefüge verschieden nutzbarer Räume unterschiedlicher Größe, Struktur und Funktion, das im Gesamtzusammenhang betrachtet werden muss.

Untersuchungsgegenstand öffentliche Räume

Grundlage des Forschungsvorhabens war eine breite Definition von innerstädtischen „öffentlichen Räumen“, um ein möglichst großes Spektrum untersuchen zu können. Ein solcher Ansatz empfiehlt sich, da der öffentliche Raum facettenreich ist und die Strategien zum Umgang mit diesen Räumen auch von ihrer Lage und Art sowie ihren Nutzungen und Funktionen abhängen. Festgelegt wurde für die Auswahl nur, dass es sich um innerstädtische öffentlich zugängliche Räume handeln sollte, unabhängig von den tatsächlichen Eigentumsverhältnissen und der Verantwortung beziehungsweise den Regelungsmöglichkeiten. Als Fallstudien konnten neben den „typischen“ Stadträumen wie Stadtplätzen und Grünanlagen auch Verkehrsflächen, ehemalige Brachflächen oder solche Räume ausgewählt werden, die privat finanziert und/oder privat bewirtschaftet werden wie Passagen und Shopping-Center.

Erkenntnisinteresse

Im Forschungsprojekt wurde die kommunale Praxis in Klein- und Mittelstädten ins Blickfeld gerückt, um in Erfahrung zu bringen, ob es jenseits der Großstädte Besonderheiten bei der Gestaltung, Nutzung und Unterhaltung der innerstädtischen öffentlich nutzbaren Räume gibt.

Anhand von Fallstudien sollten praxisnahe Erkenntnisse über das place-making (Planung, Gestaltung und Bau) und das place-keeping (Pflege, Unterhalt, Regulierung und Nutzung) eines breiten Spektrums öffentlicher Räume in den Innenstädten von Klein- und Mittelstädten vor dem Hintergrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen gewonnen werden. Ziel der Untersuchung war es, geeignete Erfolg verspre-

chende kommunale Strategien zur Gestaltung und Nutzung innerstädtischer Räume zu identifizieren. Hieraus sollten verallgemeinerbare und praxisbezogene Handlungsempfehlungen zur Einbindung und Kooperation unterschiedlicher Akteursgruppen sowie innovative Ansätze hinsichtlich Gestaltung und Nutzung, Kooperation und Kommunikation abgeleitet werden, die unter den spezifischen Rahmenbedingungen der Kommunen Anwendung finden können.

Zu diesem Zweck wurden insbesondere die Ziele und Strategien der Kommunen sowie die zur Anwendung kommenden Instrumente, vor allem aber die Akteurskonstellationen und die verschiedenen Formen der Zusammenarbeit untersucht. Dabei lag ein besonderes Interesse auf der Einbindung und Kooperation unterschiedlicher Akteure wie auch auf innovativen Ansätzen:

Ziele und Strategien zur Qualifizierung öffentlicher Räume: Die Gestaltung und Nutzung öffentlicher Räume hängt insbesondere vom städtischen Handeln ab. Es galt daher, die übergeordneten Ziele und Strategien der Kommunen zu identifizieren.

Steuerungsinstrumente und ihre Anwendung: Im Rahmen der Untersuchung sollte herausgearbeitet werden, mit welchen rechtlichen, methodischen und sonstigen Instrumenten die Kommunen die Planung, Gestaltung und den Bau sowie die Pflege, Regulierung und Nutzung ihrer innerstädtischen öffentlichen Räume steuern.

Akteursspektrum und Organisation der Zusammenarbeit: Die maßgeblichen Akteure, das heißt die institutionellen und personellen Konstellationen sowie deren Kommunikation und Kooperation waren zu identifizieren. Neben den kommunalen Akteuren (Stadtverwaltung, städtische Betriebe, Lokalpolitik) und den Wirtschaftsakteuren (Immobilien- und Grundeigentümer, Einzelhandel, Gastronomie und ihre Interessenvertretungen) sind die Akteure der Stadtgesellschaft (Bewohner, Initiativen und Vereine) zu nennen, die den öffentlichen Raum gestalten und nutzen. Daher wurde danach gefragt, wie die jeweiligen Akteursgruppen beteiligt sind und wie die Zusammenarbeit zwischen den Gruppen erfolgt.

Management und Nutzung öffentlicher Räume: Die Qualitäten öffentlicher Räume zeigen sich insbesondere in ihrer alltäglichen Nutzung und Aneignung. Die Untersuchung zielt daher stark

Begriffsklärung place-making und place-keeping

Zwei englischsprachige Begriffe eignen sich sehr gut, um die unterschiedlichen Entwicklungsphasen öffentlicher Räume mit den jeweiligen Aktivitäten zu beschreiben. Die Begriffe place-making und place-keeping umfassen dabei weitaus mehr als die deutschen Begriffe von Herstellung und Pflege oder Planung, Gestaltung und Nutzung.

Das place-making beinhaltet den gesamten Prozess der Schaffung oder des Umbaus eines Raumes: die Planung, Gestaltung und die eigentliche Herstellung. Das place-making ist eine planerische Sonderaufgabe im Rahmen der Innenstadtentwicklung, die federführend von den Bauämtern beziehungsweise der Stadtplanung betrieben wird. Sehr häufig werden Wettbewerbe durchgeführt, um eine Entwurfsgrundlage für die Gestaltung und die kommunale Planung zu erhalten. Der Fokus dieser Aktivitäten liegt auf der Gestaltung und Ausstattung der öffentlichen Räume – die im Idealfall die späteren Nutzungen und Funktionen mit berücksichtigen, genauso wie die Pflege und die langfristige Unterhaltung.

Das place-keeping ist weitaus komplexer, denn es umfasst alle Aufgaben und Aktivitäten von Instandhaltung und Pflege, Management und Regulierung sowie Nutzung und Bespielung des Raumes. Bereits bei diesen Aufgaben sind mehrere Abteilungen in der Stadtverwaltung zuständig: Neben den Bauhöfen und Stadtgärtnereien sind hier insbesondere die Ordnungsämter zu nennen. Gerade bei Nutzungsangeboten, wie zum Beispiel Wochenmärkten oder Veranstaltungen sind auch nichtkommunale Akteure aktiv. Darüber hinaus übernehmen die Stadt- oder Citymarketing-Organisationen eine wichtige Funktion bei der organisierten Bespielung öffentlicher Räume. Diese Heterogenität an Aktivitäten und Akteuren stellt erhöhte Anforderungen an die Koordination und die Abstimmung im place-keeping.

auf die Fragen des laufenden Betriebs und der Nutzung. Diese Fragen sind insbesondere bei der langfristigen Sicherung der Qualitäten und der Weiterentwicklung der Flächen von Bedeutung. Dabei geht es nicht nur um die praktischen Fragen der Reinigung und Pflege, Wegesicherung und technischen Infrastruktur, sondern auch um ein organisiertes Nutzungs- und Akteursmanagement.

Was macht einen erfolgreichen öffentlichen Raum aus?

Vor dem Hintergrund der übergeordneten Forschungsfrage nach Erfolg versprechenden kommunalen Strategien stellt sich die Frage, ob und wie der „Erfolg“ öffentlicher Räume definiert werden kann. In der Literatur wird in diesem Zusammenhang vom Verhältnis zwischen „Geschehensqualitäten“ und „Gestaltqualitäten“ (Wulf Tessin nach Kuhn et al. 2012:10) gesprochen. Gleichzeitig wird die Bewertung

der tatsächlichen Nutzer besonders in den Fokus gerückt: „Bei der Betrachtung öffentlicher Räume ist indes kein Kriterium so entscheidend wie die Perspektive der Nutzer, denn sie ‚lesen‘, erkennen, machen einen Raum zu einem ‚öffentlichen Raum‘ – oder eben nicht“ (Klamt 2012:778).

Der lokale Bezug und die Beurteilung durch die Nutzer sind also entscheidend, um die Qualität eines öffentlichen Raums zu bewerten. Hierfür gibt es kein formales Bewertungsraster. Das Verständnis darüber, was einen „guten“ öffentlichen Raum ausmachen soll, kann nur von den Akteuren in den Kommunen selbst erfolgen. Daher wurde im Rahmen der Fallstudienanalyse das Verständnis oder auch die Haltung der kommunalen Akteure zum öffentlichen Raum abgefragt:

Welche Bedeutung hat der öffentliche Raum in der Kommune? Wie definieren die Akteure einen „funktionierenden“ öffentlichen Raum?

1.3 Methodisches Vorgehen

Zum Projektstart wurde ein bundesweiter Aufruf zur Teilnahme als Fallstudie veröffentlicht. Der Projektaufruf wurde über unterschiedliche Kanäle verbreitet, zum Beispiel über Länderministerien, Transferstellen der Begleitforschung von Städtebauförderungsprogrammen, Verbände und Netzwerke sowie Experten aus Wissenschaft und Praxis. Parallel wurden etwa

50 Kommunen mit dezidiertem Innenstadtpolitik und beispielhaften Ansätzen im Umgang mit dem öffentlichen Raum recherchiert und angesprochen. Zum Ende der Bewerbungsfrist lagen 45 verbindliche Bewerbungen von Kommunen aus dem ganzen Bundesgebiet vor, die in einer Übersicht zusammengefasst dargestellt und jeweils mit einem Steckbrief dokumentiert wurden.

Das Forschungsprojekt wurde von einem Expertengremium mit Vertretern aus Praxis, Verbänden und Wissenschaft begleitet und fachlich beraten. Im Mittelpunkt des ersten Expertenhearings stand die Diskussion über die Kriterien zur Auswahl geeigneter Fallbeispiele. Auf dieser Grundlage wurden zwölf Kommunen für die Fallstudien ausgewählt: Baunatal, Eberswalde, Esslingen, Finsterwalde, Hanau, Hildburghausen, Holzminden, Lohmar, Passau, Penzberg, Schwetzingen und Sonneberg.

Die anschließende Analyse gliederte sich in mehrere Arbeitsschritte. Zur Vorbereitung der Untersuchungen vor Ort wurde ergänzend weiteres Informations- und Hintergrundmaterial ausgewertet. Auf der Grundlage wurde ein Wissensstand über die lokalen Gegebenheiten erarbeitet, der eine qualifizierte Auswahl von Gesprächspartnern und -themen ermöglichte und zur Vorbereitung der Interviews vor Ort diente. Um die Aktivitäten und Maßnahmen im öffentlichen Raum einzuordnen, lag der Schwerpunkt zunächst auf den Rahmenbedingungen.

Im Hinblick auf die gesuchten „authentischen Informationen“ über die Wahrnehmung des öffentlichen Raums durch die örtliche Bevölkerung, wurde eine begrenzte Analyse der lokalen Medien durchgeführt, die sowohl als Indikator der „öffentlichen Meinung“ als auch als politischer Faktor ausgewertet werden konnte.

Im zweiten Schritt wurden Vor-Ort-Analysen durchgeführt, in denen vor allem Experteninterviews und Gruppengespräche geführt wurden. Sie dienten dazu, die verschiedenen Perspektiven auf Projekte, Prozesse und Akteure der Innenstadtentwicklung möglichst breit zu erfassen.

Hierzu wurden nach Möglichkeit lokale Vertreter aus den vier Akteursgruppen befragt:

- Verwaltung (Leitungsebene der Bereiche Stadtplanung, Stadtentwicklung, Ordnungsamt, Kultur)
- Politik (Bürgermeister, Ratsfraktionen)



Belebter öffentlicher Raum: Der Marktplatz in Finsterwalde.

- Wirtschaft (Gewerbeverein, Stadt- oder Citymarketing, Tourismusförderung)
- Stadtgesellschaft (Bürger und Bürgerinnen, Bürgervereine oder Bürgerinitiativen)

Gemeinsam mit lokalen Projektverantwortlichen wurde eine Begehung der Innenstadt und der öffentlichen Räume durchgeführt. Darüber hinaus wurde der öffentliche Raum, der im Fokus des Projektes steht, in Form einer „teilnehmenden Beobachtung“ genauer betrachtet, um einen persönlichen Eindruck von den Nutzungsarten und Nutzergruppen sowie gegebenenfalls Nutzungskonflikten zu gewinnen.

Eine eintägige Erfahrungswerkstatt mit Akteuren aus den Fallbeispielen zielte auf den persönlichen Erfahrungsaustausch der Kommunen und das Lernen voneinander. Bei dieser Veranstaltung hat die Arbeitsgemeinschaft über den Zwischenstand der Untersuchung berichtet sowie erste Thesen zur Bewertung vorgestellt. In dem Zusammenhang konnten die Thesen mit den kommunalen Experten diskutiert werden. Im weiteren Projektverlauf wurde ein zweites Expertenhearing in Bonn durchgeführt. Hier wurden nach einer Vorstellung der zwölf Fallbeispiele vor allem die Erkenntnisse aus der Analyse und die Handlungsempfehlungen diskutiert und validiert.

Im Projektverlauf wurde eine Kurzdarstellung aller Fallbeispiele erstellt. Die Steckbriefe, nach einheitlichem Muster gestaltet und mit Fotos illustriert, wurden online in der Projektdokumentation des BBSR veröffentlicht. Entlang der Schwerpunktthemen und Forschungsfragen der Untersuchung erfolgten die systematische Querauswertung sowie eine zusammenfassende und vergleichende Gesamtbewertung der Erkenntnisse aus den Fallstudien. Hieraus wurden Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis sowie für den Bund abgeleitet.

1.4 Die zwölf Fallbeispiele im Überblick

Die ausgewählten Kommunen bilden ein breites Spektrum der deutschen Klein- und Mittelstädte zwischen 10.000 und 100.000 Einwohnern ab. Dabei wurde der Schwerpunkt auf die kleineren Kommunen bis 50.000 Einwohner gelegt. Die räumliche Lage der ausgewählten Kommunen orientiert sich an der Verteilung der Grundgesamtheit aller Klein- und Mittelstädte.



Begehung der Esslinger Innenstadt mit kommunalen Vertretern und dem beratenden Planungsbüro.

Dies war möglich, da der Kandidatenpool diese gut abgebildet hat. Größe, Lage und Entwicklungstendenz wurden in ihrer Ausprägung ebenfalls von der Auswahl repräsentiert. Die sozio-ökonomische Entwicklungstendenz (wachsend/stabil/schrumpfend) der ausgewählten Kommunen nimmt besondere Rücksicht auf die Übertragbarkeit und die Lerneffekte für die Vielzahl schrumpfender Klein- und Mittelstädte im Bundesgebiet.

Unterschiedliche städtebauliche Strukturen der Innenstädte werden von der Auswahl abgebildet. Das Spektrum reicht von Innenstädten mit einem mittelalterlichen Stadtgrundriss über barocke und gründerzeitliche Stadtgrundrisse bis hin zum Städtebau der 1970er Jahre nach dem Ideal der Funktionstrennung mit städtebaulichen Großstrukturen.

Die in den Fallstudien berücksichtigten öffentlichen Räume befinden sich in unterschiedlichen Phasen der Herstellung und der Nutzung. Hinsichtlich der Projektreife wurde darauf geachtet, Beispiele in einer fortgeschrittenen Projektphase mit bereits genutzten öffentlichen Räumen auszuwählen.

Konkreter Untersuchungsgegenstand waren Stadtplätze, Fußgängerzonen, Einkaufszentren, Flächen sowohl für den motorisierten als auch den nicht motorisierten sowie den bewegten und den ruhenden Verkehr, ehemalige Brachflächen und Uferbereiche an Wasserläufen.

Baunatal**Integrierter Innenstadtumbau**

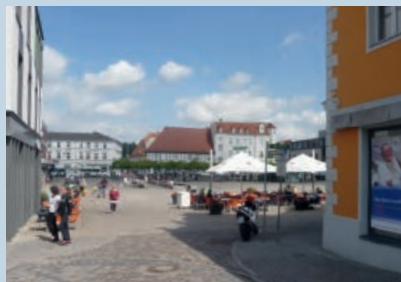
Wie kann eine in den 1970er Jahren entstandene Innenstadt attraktiv umgebaut werden? In Zusammenarbeit von Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung werden in Baunatal umfassende Hochbau- und Freiraum-Maßnahmen mit öffentlichen und privaten Mitteln realisiert.

Größe: 27.417 Einwohner
Bundesland: Hessen
Lage: Großstadtregion (Kassel)
Zentrumsfunktion: Mittelzentrum
Entwicklungsdynamik: Schrumpfend
Kaufkraftindex (Kreis): 94

**Eberswalde****Initiativen bringen Leben in die Innenstadt**

Im öffentlichen Raum können viele Aktivitäten stattfinden. Das Beispiel Eberswalde zeigt, wie Verwaltung und Bürgerschaft gemeinsam den öffentlichen Raum gestalten, nutzen und bespielen und die Stadtmitte neue Qualitäten gewinnt.

Größe: 38.960 Einwohner
Bundesland: Brandenburg
Lage: Peripher
Zentrumsfunktion: Mittelzentrum
Entwicklungsdynamik: Schrumpfend
Kaufkraftindex (Kreis): 91

**Esslingen****Kooperatives Nutzungsmanagement**

Intensive Nutzungen der öffentlichen Räume führen häufig zu Konflikten. Eine konstruktive und kooperative Kommunikationskultur zwischen Stadtverwaltung, Gewerbetreibenden und Bürgerschaft ermöglicht in Esslingen einen Interessenausgleich.

Größe: 88.295 Einwohner
Bundesland: Baden-Württemberg
Lage: Großstadtregion (Stuttgart)
Zentrumsfunktion: Mittelzentrum
Entwicklungsdynamik: Schrumpfend
Kaufkraftindex (Kreis): 118

**Finsterwalde****Gemeinsam für die Lange Straße**

Nicht nur der Einzelhandel bringt Frequenz in die Innenstadt. Das Beispiel Finsterwalde zeigt, wie Gewerbetreibende und Bewohner mit Festen und Aktionen Leben und neue Nutzungen in die Lange Straße und die Innenstadt bringen.

Größe: 16.677 Einwohner
Bundesland: Brandenburg
Lage: Peripher
Zentrumsfunktion: Mittelzentrum
Entwicklungsdynamik: Stark schrumpfend
Kaufkraftindex (Kreis): 77

**Hanau****Wettbewerblicher Dialog Innenstadt**

Statt nur eine große private Einzelinvestition zu planen, mussten die interessierten Investoren in Hanau in einem aufwändigen Dialogverfahren mit der Stadt ein Konzept für den Umbau der gesamten Innenstadt entwickeln, das seit 2010 gemeinsam umgesetzt wird.

Größe: 88.834 Einwohner
Bundesland: Hessen
Lage: Großstadtregion (Frankfurt)
Zentrumsfunktion: Oberzentrum
Entwicklungsdynamik: Schrumpfend
Kaufkraftindex (Kreis): 105

**Hildburghausen****Öffentliche Wegeverbindung auf Privatgrund**

Wenn Neubauten zu Barrieren werden könnten, ist es notwendig, mit den Investoren über öffentlich zugängliche Räume zu verhandeln. Das Beispiel Hildburghausen zeigt, wie öffentliche Wegeverbindungen in einem Gewerbeobjekt integriert werden können.

Größe: 11.695 Einwohner
Bundesland: Thüringen
Lage: Peripher
Zentrumsfunktion: Mittelzentrum
Entwicklungsdynamik: Schrumpfend
Kaufkraftindex (Kreis): 84



Holzminen

Die Innenstadt an den Fluss bringen

Verwaltung, lokale Wirtschaft und engagierte Einzelpersonen ergreifen die Initiative zur Aktivierung ungenutzter Freiraumpotenziale in ihrer Innenstadt. In Holzminen kooperiert die öffentliche Hand mit Privaten zur Umgestaltung des Weserkais.

Größe: 20.131 Einwohner
Bundesland: Niedersachsen
Lage: Peripher
Zentrumsfunktion: Mittelzentrum
Entwicklungsdynamik: Schrumpfend
Kaufkraftindex (Kreis): 91



Lohmar

Aufenthaltsqualitäten statt Durchgangsverkehr

In vielen Klein- und Mittelstädten hat das eigene Auto eine große Bedeutung. Verstärkt wird die damit verbundene Verkehrsbelastung durch Durchgangsverkehr. In Lohmar wurden durch Verkehrslenkungsmaßnahmen neue Aufenthaltsqualitäten geschaffen.

Größe: 29.550 Einwohner
Bundesland: Nordrhein-Westfalen
Lage: Großstadtregion (Köln)
Zentrumsfunktion: Mittelzentrum
Entwicklungsdynamik: Wachsend
Kaufkraftindex (Kreis): 107



Passau

Private finanzieren Umgestaltung mit

Immobilien- und Grundeigentümer investieren in der Regel nur in ihre eigenen Bestände. Wie Eigentümer dennoch Umbaumaßnahmen im öffentlichen Raum im Umfeld ihrer Immobilie freiwillig mitfinanzieren, zeigt das Beispiel Passau.

Größe: 49.038 Einwohner
Bundesland: Bayern
Lage: Peripher
Zentrumsfunktion: Oberzentrum
Entwicklungsdynamik: Wachsend
Kaufkraftindex (Kreis): 92



Penzberg

Ausbildung einer Ortsmitte

Städte, die als Werkssiedlungen oder durch Zusammenlegung entstanden, haben häufig keine historisch gewachsene Innenstadt. Eine neue Ortsmitte ist in Penzberg durch die Umgestaltung der Bahnhofstraße und die Schaffung eines Stadtplatzes entstanden.

Größe: 16.092 Einwohner
Bundesland: Bayern
Lage: Großstadtregion (München)
Zentrumsfunktion: Mittelzentrum
Entwicklungsdynamik: Stark wachsend
Kaufkraftindex (Kreis): 109

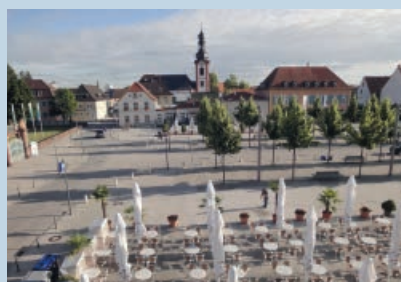


Schwetzingen

Schlossplatz als verkehrsberuhigter Bereich

Wie Nutzungskonflikte und die Barrierewirkungen von Verkehrsflächen aufgelöst werden können, zeigt das Beispiel Schwetzingen. Ein verkehrsberuhigter Bereich ermöglicht ein verträgliches Miteinander unterschiedlicher Nutzungen.

Größe: 21.194 Einwohner
Bundesland: Baden-Württemberg
Lage: Großstadtregion (Mannheim)
Zentrumsfunktion: Mittelzentrum
Entwicklungsdynamik: Wachsend
Kaufkraftindex (Kreis): 111



Sonneberg

Industriebrache wird zum Stadtplatz

Durch die Aufgabe gewerblicher Nutzungen können innerstädtische Brachen entstehen. Wie eine integrierte Entwicklung von Hochbauten zusammen mit der Realisierung eines neuen Stadtplatzes erfolgen kann, zeigt das Beispiel des PIKO-Platzes in Sonneberg.

Größe: 21.737 Einwohner
Bundesland: Thüringen
Lage: Peripher
Zentrumsfunktion: Mittelzentrum
Entwicklungsdynamik: Schrumpfend
Kaufkraftindex (Kreis): 84



2 Ausgangssituation in den Kommunen

Für die empirische Untersuchung wurde ein breites Spektrum kommunaler Rahmenbedingungen ausgewählt, um möglichst vielfältige Einblicke in unterschiedliche Situationen vor Ort gewinnen zu können. Daher differieren die Kommunen hinsichtlich ihrer Größe, Lage, Entwicklungsdynamik, städtebaulicher Struktur und Entstehungsgeschichte.

In diesem Kapitel werden die Rahmenbedingungen der untersuchten Kommunen näher beschrieben – unter besonderer Berücksichtigung ihrer Relevanz für die innerstädtischen öffentlichen Räume. Zunächst werden die übergeordneten Entwicklungsbedingungen der Städte und die Rahmenbedingungen der kommunalen Verwaltung dargestellt, bevor speziell die Situation in den Innenstädten und den dortigen öffentlichen Räumen beschrieben wird.

2.1 Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung

Das Spektrum der Stadtgrößen ist relativ breit und reicht von der größeren Kleinstadt Hildburghausen mit knapp 11.700 Einwohnern bis zu den größeren Mittelstädten Esslingen und Hanau mit mehr als 88.000 Einwohnern. Der Schwerpunkt der Untersuchung (neun der zwölf Kommunen)

liegt jedoch auf größeren Kleinstädten mit mittelzentraler Funktion und kleineren Mittelstädten, also Kommunen mit weniger als 50.000 Einwohnern. Diese Verteilung der Stadtgrößen entspricht in etwa der bundesweiten Verteilung der Klein- und Mittelstädte nach strukturellen Merkmalen. Neben zehn Mittelzentren sind mit Hanau und Passau auch zwei Oberzentren in der Auswahl vertreten.

Hinsichtlich ihrer räumlichen Lage und regionalen Einbindung sind die Fallbeispiele gleich verteilt: Sechs Kommunen liegen räumlich peripher und sechs Kommunen liegen in Großstadregionen. Während zwei Kommunen sogar in direkter Nachbarschaft zu Großstädten liegen (Baunatal-Kassel, Esslingen-Stuttgart), liegen andere Kommunen wie Finsterwalde und Holzminden im ländlichen Raum.

Für ein Drittel der Kommunen verzeichnet die Laufende Raubeobachtung des BBSR eine wachsende Entwicklungsdynamik, während in zwei Dritteln der Fälle (teilweise dauerhaft) schrumpfende sozio-ökonomische Entwicklungstendenzen zu beobachten sind (www.raubeobachtung.de). Auch die Betrachtung weiterer Indikatoren wie etwa der Kaufkraft macht deutlich, dass die Fallbeispiele heterogen hinsichtlich ihrer Entwicklungsbedingungen sind. Besonders in den vier ostdeutschen Kommunen (Eberswalde, Finsterwalde, Hildburghausen und Sonneberg) sind die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen sehr problematisch. Dies wird auch vom Wegweiser Kommune der Bertelsmann Stiftung bestätigt, der diese vier Kommunen als „stark schrumpfende Kommunen mit besonderem Anpassungsdruck“ einstuft (www.wegweiser-kommune.de).

Die Wirtschaftsstruktur der Fallbeispiele ist ebenfalls sehr unterschiedlich. So sind in Baunatal, Hanau, Penzberg und Holzminden große Industrieunternehmen ansässig und prägen die lokale Wirtschaftsstruktur, das Arbeitsplatzangebot sowie das kommunale Steueraufkommen. Andere Kommunen sind mit den Folgen der Deindustrialisierung konfrontiert, die unter anderem in innerstädtischen Brach- und Konversionsflächen sichtbar wird, wie zum Beispiel die langjährige Brachfläche der ehemaligen PIKO-Spielwarenfabrik in Sonneberg.



Die Alterung der Gesellschaft macht sich auch in den Klein- und Mittelstädten bemerkbar: Senioren in Baunatal.

Die Auswirkungen des sozio-demographischen Wandels sind in den untersuchten Kommunen deutlich zu erkennen. Insbesondere der Bevölkerungsrückgang ist häufig ein zentrales Thema in der Stadtentwicklung mit seinen gravierenden Wirkungen auch auf die Innenstädte. Auch die spürbare Alterung der Gesellschaft führt zu veränderten Planungen für die öffentlichen Räume.

Die kommunalen Haushalte der untersuchten Klein- und Mittelstädte sind in vielen Fällen angespannt oder von den schwankenden Gewerbesteuerereinnahmen einzelner Großunternehmen abhängig. Das Spektrum der Steuereinnahmen pro Kopf reicht von circa 500 bis 2.500 Euro (vgl. Wegweiser Kommune). Auch hier ist festzustellen, dass insbesondere die vier ostdeutschen Kommunen eine stark angespannte Haushalts-situation haben. Hieraus ergibt sich, dass die finanziellen Spielräume für die Entwicklung der öffentlichen Räume eingeschränkt sind, da es sich insbesondere bei ihrer Aufwertung nicht um eine kommunale Pflichtaufgabe handelt.

Die Kommunalverwaltungen verfügen zudem über knappe personelle Ressourcen. So sind die Bereiche der planenden und bauenden Verwaltung insbesondere in den Kleinstädten und kleineren Mittelstädten häufig mit wenig Personal ausgestattet. Die Aufgaben der Stadtentwicklung werden häufig auf „wenige Schultern“ innerhalb der Verwaltung verteilt. Dadurch sind Strategien, Prozesse und Entscheidungen sehr stark personenabhängig. Gleichzeitig ist auch in den untersuchten Klein- und Mittelstädten die arbeitsteilige Organisation des Verwaltungshandelns ausgeprägt. Im Vergleich zu Großstädten werden in den Fallbeispielen jedoch flachere Hierarchien, informelle Kontakte und kürzere Wege in der Verwaltung deutlich. Es wurde in den Gesprächen häufiger darauf verwiesen, dass „man sich kennt“ und dass es „kurze Wege“ gebe. Hierdurch entstehen teilweise informelle Netzwerke und Kooperationen zwischen einzelnen Fachabteilungen sowie zwischen verwaltungsinternen und externen Akteuren. Abstimmungen und Kooperationen zwischen einzelnen Fachabteilungen sowie zwischen verwaltungsinternen und externen Akteuren sind so einfacher möglich. Voraussetzung ist allerdings, dass die „persönliche Chemie“ zwischen den beteiligten Akteuren stimmt.

In allen Fallbeispielen sind die Bürgermeister von besonderer Bedeutung für die Innenstadtentwicklung. In Baunatal, Hanau, Lohmar



Der historische Altstadt kern von Holzminden an der Weser ist gut zu erkennen.

und Schwetzingen nehmen sie persönlich starken Einfluss auf die Prozesse und Projekte und machen damit die Relevanz der Innenstadt als kommunalpolitisches Handlungsfeld deutlich. Durch die kommunale Direktwahl der Bürgermeister wurde ihre Funktion aufgewertet, da sich die Amtsinhaber direkt gegenüber den Wählern verantworten müssen.

2.2 Die Innenstadt und ihre öffentlichen Räume

Die räumliche Struktur und Gestalt der Innenstädte unterscheiden sich abhängig vom jeweiligen Städtebau und der Stadtgeschichte teilweise gravierend. Hier reicht das Spektrum vom mittelalterlichen Stadtgrundriss mit einer Vielzahl von Gassen und Plätzen (Esslingen) über planvolle barocke (Schwetzingen) und gründerzeitliche (Hanau und Sonneberg) Stadterweiterungen mit Schmuckplätzen bis hin zum Städtebau der 1970er Jahre nach dem Ideal der Funktionstrennung mit städtebaulichen Großstrukturen (Baunatal). In den Innenstädten mehrerer Fallbeispiele gibt es größere denkmalgeschützte Bereiche, die unter Ensembleschutz stehen (Esslingen, Finsterwalde, Hildburghausen und Schwetzingen). Einige Innenstädte lassen sich auch in räumlich heterogene Teilbereiche mit unterschiedlichen Funktionen unterteilen.

Die räumliche und funktionale Abgrenzung der Innenstädte ist in den meisten Kommunen relativ offensichtlich. Sehr häufig ist die Abgrenzung historisch gewachsen und bildet den heute

noch ablesbaren Altstadtkern ab (Holzminden und Schwetzingen), teilweise mit Erweiterungen aus der Gründerzeit (Esslingen). Oder es handelt sich um ein räumlich und funktional klar abgegrenztes Stadtzentrum des Städtebaus der 1970er Jahre (Baunatal). Die Innenstädte werden zudem häufig durch Verkehrswege (Straßen, Gleisanlagen) oder durch topographische Gegebenheiten (zum Beispiel Flüsse) begrenzt.

In den Innenstädten selbst gibt es häufig Teilbereiche, die von besonders herausgehobener funktionaler oder identitätsstiftender Bedeutung sind und sozusagen das „Herz“ oder die eigentliche Einkaufsinnenstadt bilden, zum Beispiel die Fußgängerzonen in Passau, die Bahnhofstraße in Penzberg oder der Schlossplatz in Schwetzingen.

Schwierig ist eine eindeutige Abgrenzung der Innenstadt in Bandstädten, die über kein städtebaulich ausgeprägtes Zentrum verfügen wie Lohmar und Penzberg. In einigen Kommunen gibt es zudem Nebenlagen, die zumindest die funktionale Innenstadtabgrenzung erschweren, beziehungsweise eine auf die Innenstadt konzentrierte Entwicklung durch konkurrierende Standorte behindern. Hier sind insbesondere nicht integrierte Neben- und Streulagen des Handels zu nennen. In Passau wurde wiederum durch die Realisierung des städtebaulichen Großprojektes „Neue Mitte“ die Innenstadt räumlich und funktional massiv erweitert – mit entsprechenden Auswirkungen auf die Bestandslagen in der Altstadt.

Dominierende Leitfunktion der Innenstädte ist die Versorgung, also der Einzelhandel. Im Gegen-

satz zu Großstädten hat in den Innenstädten der Klein- und Mittelstädte im Forschungsprojekt auch die Wohnfunktion eine größere Bedeutung. Daneben sind öffentliche Verwaltung, private Dienstleistungen, Kultur und Gastronomie weitere bedeutende Funktionen. In Esslingen, Passau und Schwetzingen ist der Tourismus sehr stark ausgeprägt und räumlich auf die Innenstädte konzentriert.

Eine räumliche Konzentration klassischer Innenstadtfunktionen ist also überall zu finden und Ausdruck der Zentralität der Stadtmitte für die Gesamtstadt und die Region. Allerdings sind die Qualität und die Intensität der mittelzentralen Funktionen und die Bedeutung der Kommunen für die Region unterschiedlich ausgeprägt. Diese Aspekte hängen insbesondere von der regionalen Lage (Großstadtregion oder peripher im ländlichen Raum, Konkurrenzstandorte beziehungsweise weitere Mittelzentren im Umfeld) sowie der spezifischen Entwicklungsdynamik ab. Aus diesen Rahmenbedingungen ergibt sich auch der Einzugsbereich der Innenstädte, der teilweise weit über das Stadtgebiet hinausreicht, wie in Passau, und teilweise nicht mal das gesamte Stadtgebiet umfasst, wie in Penzberg. Viele Kommunen, insbesondere in den Großstadtregionen, stehen zudem in starker Konkurrenz zu benachbarten Mittel- und Oberzentren – gerade hinsichtlich der innenstadtrelevanten Handelsfunktionen.

Funktionsschwächen und -defizite sind in den Innenstädten fast aller Kommunen zu finden. Insbesondere die Schwierigkeiten des stationären Einzelhandels, bedingt durch Onlinehandel, Konkurrenzstandorte sowie den Rückgang des inhabergeführten Einzelhandels, prägen die Innenstadtentwicklung. Sichtbarer Ausdruck sind Leerstände oder Mindernutzungen von Ladenlokalen und Gewerbeflächen. Auch langjährige Brachflächen in zentralen Lagen sind Kennzeichen schwieriger Rahmenbedingungen und einer begrenzten Entwicklungsdynamik einzelner Kommunen – mit gravierenden Auswirkungen auch auf die Qualitäten und die Nutzungen der angrenzenden öffentlichen Räume.

Fast alle Kommunen haben Sanierungsverfahren zur Beseitigung städtebaulicher und funktionaler Defizite in den Innenstädten durchgeführt. Sie unterscheiden sich jedoch hinsichtlich des Zeitpunktes der Durchführung. So sind in den östlichen Bundesländern die erst nach 1990 begonnenen Verfahren noch nicht überall abgeschlossen, während sie in westdeutschen



Die Innenstadt von Lohmar entlang der Hauptstraße ist räumlich nicht klar abgegrenzt.

Kommunen schon länger zurückliegen und hier teilweise bereits erneuter Sanierungsbedarf in den Gebieten besteht.

Hohe Verkehrsbelastungen, insbesondere durch überörtliche Durchgangsverkehre, und Barrieren durch Straßenräume prägen (oder prägten) viele Innenstädte, mit teilweise sehr belastenden Auswirkungen auf die Aufenthaltsqualitäten im angrenzenden öffentlichen Raum. Entwicklungsmöglichkeiten haben sich in einigen Kommunen durch Umgehungsstraßen ergeben, wodurch die Innenstädte vom Durchgangsverkehr entlastet werden konnten.

Die Eigentumsverhältnisse in den Innenstädten der Fallbeispiele sind weitgehend ähnlich. Während sich die Immobilien, abgesehen von öffentlichen Gebäuden, im privaten Streubesitz befinden, liegen die untersuchten öffentlichen Räume in der Regel auf städtischem Grund.

Die zentrale Bedeutung der Innenstadt für Identifikation und Identität, sozusagen als „Markenzeichen“ der Stadt nach innen und außen, ist in vielen Kommunen offensichtlich. So haben etwa die Innenstädte von Esslingen, Passau und Schwetzingen mit ihren öffentlichen Räumen zentrale Bedeutung vor allem für die Außenwahrnehmung und das Stadtmarketing. Die große Zahl der (Tages-)Touristen besucht in diesen Städten in der Regel insbesondere die Innenstädte. Aber auch für die Stadtbevölkerung ist die Innenstadt in aller Regel der Ort, mit dem sie ihre Stadt verbinden. Es gibt aber auch Kommunen, in denen dies aufgrund ihrer Stadtgeschichte und -struktur (noch) nicht so ist. Hier wird daher im Rahmen der Innenstadtentwicklung an einer Verbesserung der Innenwahrnehmung und der Außenwirkung gearbeitet.

2.3 Erkenntnisse zur Ausgangssituation

Die Rahmenbedingungen der untersuchten Kommunen hinsichtlich Stadtgröße, Lage, regionaler Einbindung, Wirtschaftsstruktur, Größe und Funktionsvielfalt der Innenstädte sind unterschiedlich. Sie beeinflussen die Funktionsfähigkeit und die Entwicklungsmöglichkeiten der Innenstädte. Häufig thematisiert wurden problematische Entwicklungen des Einzelhandels, die sich in Leerständen und Mindernutzungen ausdrücken, die wiederum auf den öffentlichen Raum wirken und die Aufent-



Mangelnde Investitionen in private Gebäude wirken sich auch auf die Attraktivität des öffentlichen Raums aus: leer stehendes Gebäude in Hildburghausen.

haltsqualität mindern. Auch die lokale Kaufkraft hat Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit und die Entwicklungsmöglichkeiten der Innenstädte, insbesondere des Einzelhandels. Hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Fallbeispielen.

In gleicher Weise haben die lokale Bevölkerungsstruktur und die Anziehungskraft der Kommunen auf externe Besucher Auswirkungen auf die Gestaltung und Nutzung öffentlicher Räume. So ist in manchen Kommunen die Nutzung sehr stark auf touristische Zielgruppen orientiert, während in anderen Städten die lokale Bevölkerung im Fokus steht. Selbst die Art und Funktionsfähigkeit von Nutzungen wie Außen gastronomie und Events im öffentlichen Raum hängt von diesen Zielgruppen ab.

Die lokale und überörtliche Bedeutung und Strahlkraft der Innenstadt ist in den Kommunen unterschiedlich ausgeprägt. Politik und Verwaltung setzen daher in einigen Fallbeispielen einen Schwerpunkt auf die Innenstadtentwicklung, um die Bedeutung der Stadtmitte zu verbessern.

Die kommunale Verwaltung in den Klein- und Mittelstädten ist in der Regel von geringen personellen Kapazitäten für zusätzliche Aufgaben oder Sonderprogramme neben der laufenden Bearbeitung der kommunalen Pflichtaufgaben geprägt. Daher sind die Prozesse vor Ort sehr häufig vom Engagement einzelner Akteure abhängig. Hier haben externe Kompetenzen und Ressourcen eine wichtige Bedeutung, die „eingekauft“ werden, zum Bei-

spiel für Moderation und Beteiligung, Gutachten, Planung und Entwurf oder Umsetzung von Maßnahmen.

In der kommunalen Praxis finden sich häufig Vor-Entscheider-Strukturen, die lokale Prozesse beeinflussen. Hierzu zählen insbesondere enge Kontakte zwischen Bürgermeistern und Bauamtsleitern. Diese Strukturen können sehr einflussreich und prägend für die Prozesse sein.

Die Qualität dieser Zusammenarbeit ist stark durch persönliche Kontakte bestimmt. Insbesondere in kleineren Kommunen können auch private „Macher“ aus der Wirtschaft oder der Stadtgesellschaft Projekte vorbereiten und – in Abstimmung mit den politischen Gremien – durchsetzen. Sie können allerdings Projekte auch verhindern oder ihre Realisierung erschweren.

Abbildung 4

Ausgangssituation in den Kommunen

Faktoren	Merkmale
Stadt	
Räumliche Lage und regionale Einbindung	Peripher oder Großstadregion, Einzugsbereich, Funktionen und Zentralität, Angebotsspektrum, Konkurrenzstandorte
Entwicklungsdynamik	Schrumpfend, stabil oder wachsend
Sozio-demographische Struktur der Bevölkerung	Einwohnerentwicklung, Altersstruktur, Kaufkraft
Kommunale Finanzsituation	Gewerbesteueraufkommen, Einkommensteueraufkommen, „Schutzschirm-Kommune“
Personalausstattung der Verwaltung	Personal in der planenden und bauenden Verwaltung, Arbeitsteilung in der Verwaltung
Kommunalpolitik	Mehrheitsverhältnisse und Koalitionen im Rat, Rolle des Bürgermeisters
Innerstädtische öffentliche Räume	
Städtebauliche Struktur	Spektrum von monofunktionalen, autogerechten Großstrukturen bis zu historisch gewachsenen, funktionsgemischten Altstädten, Freiraumnetz
Eigentumsverhältnisse	Öffentlicher Raum in städtischem Eigentum, kleinteilige und heterogene private Eigentümerstrukturen
Umfeld und Randnutzungen	Verkehrstrassen mit Barrierewirkungen und Lärmemissionen, Baustil und Zustand von Immobilien, Leerstände und Brachflächen, Qualität und Niveau von Einzelhandel und Gastronomie

Quelle: Eigene Darstellung.

3 Ziele und Strategien für den öffentlichen Raum

Der öffentliche Raum in Innenstädten steht sowohl im engen räumlichen als auch im funktionalen Bezug zu allen anderen innerstädtischen Funktionen und Nutzungen wie Handel, Wirtschaft, Wohnen, Mobilität, Baukultur und Stadtleben. Dies betrifft nicht nur städtebauliche Aspekte, etwa die Art des Raums, die Einbindung in das Raumnetz, seine umliegende Bebauung und Gestaltung, sondern auch verschiedene mögliche Nutzungen wie Fortbewegung, Verweilen, Begegnen oder Konsumieren. Folglich müssen diese Wechselwirkungen bei der Planung, Gestaltung und Nutzung der öffentlichen Räume im Sinne einer integrierten Betrachtung berücksichtigt werden.

Vor der Darstellung der Strategien und Ziele in den Konzepten der untersuchten Kommunen und der Beschreibung, in welchem Verhältnis place-making und place-keeping in den Konzepten stehen, wird zunächst das Verständnis der kommunalen Akteure hinsichtlich eines funktionierenden öffentlichen Raums dargestellt.

3.1 Verständnis der Akteure von öffentlichen Räumen

Von zentraler Bedeutung für die Untersuchung ist die Frage, über welche Qualitäten der öffentliche Raum verfügen muss, um von lokalen Akteuren positiv bewertet zu werden. Da es für die Bewertung der Qualitäten öffentlicher Räume keine allgemeingültige Definition und kein objektives Bewertungsraster gibt, wurden die Akteure in den Kommunen nach ihrem Verständnis oder auch ihrer persönlichen Haltung zum öffentlichen Raum befragt: Wie definieren sie einen „funktionierenden“ öffentlichen Raum? Und wie würden sie idealtypisch einen optimalen öffentlichen Raum beschreiben?

Auf diese Fragen antworteten sowohl die Vertreter aus Verwaltung und Politik als auch die lokalen Akteure aus Wirtschaft und Stadtgesellschaft ziemlich übereinstimmend, dass ein öffentlicher Raum nur dann funktioniert, wenn er genutzt wird: „Wenn der öffentliche Raum von der Bevölkerung angenommen und genutzt wird, haben wir in der Verwaltung alles richtig gemacht“ (Stadtverwaltung). „Öffentliche Räume haben verschiede-

ne Funktionen: Sie sind Ort für Begegnung und Bewegung und Ort für das Verweilen“ (Architekt). Ein funktionierender öffentlicher Raum ist also belebt, in ihm fühlen sich die Menschen wohl und sicher.

Der innerstädtische öffentliche Raum wird vor allem als Begegnungs- und Kommunikationsort gesehen: „Für die Bevölkerung ist er auch Wohnzimmer der Stadt“ (Stadtverwaltung). Entsprechend wurden die Merkmale und Anforderungen an den öffentlichen Raum von den Akteuren formuliert: Er muss Aufenthalts- und Verweilqualitäten haben und entsprechend gestaltet und möbliert sein. Wichtig sind auch die Zugänglichkeit, Sicherheit und Sauberkeit. Er soll verschiedene Nutzungen ermöglichen und von Nutzergruppen entsprechend variabel nutzbar sein, im Sinne von Multifunktionalität und Anpassungsfähigkeit. Und Menschen sollen sich im öffentlichen Raum aufhalten können, ohne konsumieren zu müssen.

Auch die Notwendigkeit von Nutzungsangeboten und organisierter Bespielung wurde benannt: „Der Marktplatz muss aktiv bespielt werden, sonst passiert hier nichts!“ (Gastronom). Teilweise wurden die erforderlichen Angebote näher spezifiziert. Es brauche nicht nur geeignete Rahmenbedingungen wie eine attraktive Gestaltung und Marketing, sondern auch Angebote wie Wochenmarkt, Gastronomie und Events.



Verschiedene Nutzungen auf dem neuen Stadtplatz in Penzberg.

Zur Bedeutung des Einzelhandels für den öffentlichen Raum äußerten sich die Gesprächspartner unterschiedlich. In einigen Kommunen wurde betont, dass der funktionierende Einzelhandel eine Voraussetzung für einen belebten öffentlichen Raum sei. Gleichzeitig habe das Zentrum mehr als nur eine Einkaufsfunktion. Auf der anderen Seite sei der öffentliche Raum aber auch für den Einzelhandel von Bedeutung, denn er schaffe Ambiente und Emotionen für das Einkaufserlebnis. Diese Wechselwirkung wird eher in den Kommunen betont, deren Innenstädte stark vom Einzelhandel geprägt sind, beziehungsweise von den Vertretern des Handels selbst.

In mehreren Gesprächen wurde die Bedeutung des öffentlichen Raums für die Innenstadt und das Stadtimage hervorgehoben. So trage er entscheidend dazu bei, die Innenstadt zu beleben und in Szene zu setzen. Dies wirke sich auf das Image der Innen- und der Gesamtstadt aus.

Aus Sicht der Akteure ist somit ein funktionierender innerstädtischer öffentlicher Raum ein genutzter und belebter Raum, der auch für das Image der Stadt von Bedeutung ist und in enger Wechselbeziehung zu den anderen innerstädtischen Funktionen steht.

3.2 Der öffentliche Raum im Kontext der Stadtentwicklung

In den meisten Fallbeispielen werden Bau- und Gestaltungsmaßnahmen im öffentlichen Raum im Kontext integrierter Handlungs- und Entwicklungskonzepte realisiert. Dabei beziehen sich die Konzepte entweder auf die Gesamtstadt, auf die Innenstadt oder auf Teilbereiche der Innenstadt. Der öffentliche Raum ist in diesen Konzepten in der Regel ein Handlungsfeld mit eigenen Zielsetzungen, steht aber im Zusammenhang mit anderen Zielen der Stadtentwicklung wie die Beseitigung städtebaulicher Missstände, die Stärkung des Einzelhandels, die Verbesserung der Lebensqualität, die Verbesserung der Mobilität, die Förderung des Tourismus und die Imageverbesserung der Gesamtstadt beziehungsweise der Innenstadt.

Deutlich wird, dass die Innenstadtentwicklung ein ganz wesentliches Handlungsfeld für die Entwicklung von Klein- und Mittelstädten insgesamt ist. Die untersuchten Kommunen setzen in ihrer Stadtentwicklung und den entsprechenden Konzepten, zumindest zeitweise, klare Schwerpunkte auf die Entwicklung der Innenstädte – und hierbei immer auch auf den (Um-) Bau öffentlicher Räume.

In den Städten, in denen der Tourismus bereits eine große Bedeutung hat, wie Esslingen, Passau und Schwetzingen, haben attraktive innerstädtische öffentliche Räume und deren Angebote eine besondere Bedeutung für das Image und das Standortmarketing. Die Altstadt Esslingens als Anziehungspunkt für jährlich drei Millionen Besucher ist ohne ihren öffentlichen Raum mit seinen vielen Plätzen, Gassen, Treppen und Brücken nicht denkbar. Zusammen mit der historischen Bebauung bildet der öffentliche Raum das Kernstück der „Marke Esslingen“, die überregional vermarktet wird. Neben einer attraktiven Gestaltung der öffentlichen Räume sind auch die dort stattfindenden Angebote und Nutzungen relevant für das Image und für andere Innenstadtfunktionen, zum Beispiel Märkte, Veranstaltungen und Gastronomie.

Auch Kommunen, die den Tourismus stärker entwickeln wollen, etwa Eberswalde, Finssterwalde und Holzminden, nutzen die öffentlichen Räume für die Außendarstellung. So wirbt beispielsweise die Stadt Eberswalde im Rahmen des Standortmarketings explizit mit dem Marktplatz, den Wasserläufen und den grünen Wegeverbindungen.



Nebeneinander von Einzelhandel und Aufenthalt im öffentlichen Raum der Fußgängerzone Ludwigstraße in Passau.

3.3 Konzepte für place-making und place-keeping

Die Kommunen verfolgen für ihre innerstädtischen öffentlichen Räume – je nach Kontext und Ausgangssituation – unterschiedliche Zielsetzungen. Bei der Herstellung oder Qualifizierung öffentlicher Räume im physischen Sinne (place-making) geht es in den Fallbeispielen darum,

- öffentliche Räume überhaupt erst einmal zu schaffen, zum Beispiel auf innerstädtischen Brachen und mindergenutzten Flächen
- öffentliche Räume gemeinsam mit der neuen Randbebauung zu entwickeln
- vorhandene öffentliche Räume baulich und gestalterisch aufzuwerten

Beim Management und der Nutzung öffentlicher Räume (place-keeping) geht es darum,

- Nutzungen anzuregen und Angebote zu schaffen, um die Räume zu beleben und aufzuwerten
- die vorhandenen Angebote und Nutzungen zu koordinieren und zu regulieren, um Nutzungskonkurrenzen und -konflikte zu vermeiden

Konzepte für Herstellung und (Um-)Bau

Bezüglich ihrer Ziele für die Herstellung und den (Um-)Bau öffentlicher Räume sind einige Kommunen konzeptionell sehr breit aufgestellt und verfügen über planerische Grundlagen vom gesamtstädtischen Handlungs- und Entwicklungskonzept bis zum konkreten Gestaltungskonzept für den innerstädtischen Freiraum beziehungsweise für Einzelräume. Zielsetzungen und konkrete (Bau-)Maßnahmen im öffentlichen Raum sind in der Regel Bestandteil integrierter Konzepte für die (Innen-)Stadtentwicklung, wie sie etwa für die Programme der Städtebauförderung zu erstellen sind.

Andere Kommunen agieren stärker projektbezogen im öffentlichen Raum – (zunächst) ohne Einbettung der Maßnahme in übergeordnete gesamtstädtische oder innenstadtbezogene Strategien und Konzepte. So wurden in Penzberg und Schwetzingen städtebauliche Wettbewerbe durchgeführt, auf deren Grundlage der Umbau öffentlicher Räume realisiert wurde. Erst im Anschluss an den Wettbewerb und an die Realisierung der Maßnahme wurde mit der Erstellung eines Masterplans Innenstadt (Penz-

Baunatal: Integrierte Innenstadtkonzepte

Die nach dem Ideal der Funktionstrennung errichtete Innenstadt Baunatal's war Mitte der 2000er Jahre durch nicht mehr zeitgemäße städtebauliche Strukturen, mangelnde Aufenthaltsqualitäten sowie gravierende funktionale Mängel gekennzeichnet. Nach dem Amtsantritt des jetzigen Bürgermeisters im Jahr 2005 wurde die Innenstadt zu einem Schwerpunkt der Stadtentwicklung. Mit dem Masterplan Innenstadt (2008), der Zukunftswerkstatt Baunatal 2030 (2009), dem Integrierten Handlungskonzept (2010) und einem freiraumplanerischen Wettbewerb (2011) wurden schrittweise die konzeptionellen und planerischen Grundlagen für die umfassende Umgestaltung geschaffen.

Der Umbau der Innenstadt erfolgt als Kombination aus hochbaulichen und freiraumplanerischen Maßnahmen. Neben der Umgestaltung von prominenten Gebäuden liegt ein Augenmerk auf den zentralen Plätzen. Bei ihrer Umgestaltung wird insbesondere auf Aufenthaltsqualitäten, Barrierefreiheit und Nutzbarkeit geachtet.

Bei der Umsetzung des Vorhabens ergänzen sich öffentliche und private Investitionen. Die Stadt hat aus eigenen Mitteln und der Städtebauförderung bislang rund 14 Millionen Euro investiert, davon ungefähr zwei Millionen Euro in den öffentlichen Raum. Hinzu kommen rund sieben Millionen Euro privater Investitionen in Hochbaumaßnahmen.



berg) beziehungsweise eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts (Schwetzingen) begonnen. Auch in Holzminden wurde erst nach der Teilnahme an dem Landesprogramm der „Quartiersinitiative Niedersachsen“ (QiN) und der Realisierung von Teilprojekten im öffentlichen Raum ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept erarbeitet.

In den meisten Innenstadtkonzepten werden Ziele für unterschiedliche Räume formuliert, wie einzelnen Platzräumen eine jeweils individuelle Gestaltung zu geben oder die Räume einheitlich zu gestalten. Der funktionale Zusammenhang,

also der Bezug zu den anderen Freiräumen, zur umliegenden Bebauung und deren Nutzungen, wird jedoch häufig außer Acht gelassen. In der Regel werden nur generelle Zielsetzungen und allgemeine Aussagen hinsichtlich der möglichen und gewünschten Nutzungen der jeweiligen Räume formuliert.

Hanau: Wettbewerblicher Dialog

Um ein abgestimmtes Lösungskonzept für die vielfältigen Herausforderungen der Hanauer Innenstadt zu entwickeln, entschied die Hanauer Stadtverordnetenversammlung 2008, einen Wettbewerblichen Dialog durchzuführen. Der Wettbewerbliche Dialog ist ein förmliches Vergabeverfahren für städtische Grundstücke. Dieses wurde genutzt, um gemeinsam mit den Bietern eine Planung und ein Realisierungskonzept für eine umfassende Neu- und Umgestaltung der Innenstadt zu erarbeiten.

Die Stadt hat für den Wettbewerblichen Dialog Anforderungen für eine umfassende integrierte Innenstadtentwicklung formuliert, die von den Bietern berücksichtigt werden mussten. Die teilnehmenden Bieter haben ein Gesamtkonzept erarbeitet, das neben privaten Investitionen (Einkaufszentrum, Kino, Wohnungsbau) auch öffentliche Projekte (ZOB, Stadtbibliothek) sowie den Umbau der öffentlichen Räume umfasste.

Gemeinsam mit den Bietern wurden in der anschließenden Dialogphase die Entwürfe für ein Innenstadtkonzept weiterentwickelt. Die Bürgerbeteiligung erfolgte durch einen Bürgerbeirat. Nach umfassender Prüfung des Umsetzungskonzepts und der Folgekosten erteilte die Stadtverordnetenversammlung im Mai 2010 einem Investor den Zuschlag. Auf Grundlage des ausgewählten Konzepts wurde ein Integriertes Handlungskonzept für eine Förderung aus dem Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren erstellt. Erste bauliche Maßnahmen wurden 2011 realisiert. Insgesamt werden in den nächsten zehn Jahren ungefähr 300 Millionen Euro in die Hanauer Innenstadt investiert. Die Finanzierung der Maßnahmen im öffentlichen Raum in Höhe von circa 30 Millionen Euro erfolgt durch kommunale Eigenmittel, Städtebauförderung sowie Ausbaubeiträge.



Eine Ausnahme ist Esslingen, wo die Verwaltung in Zusammenarbeit mit einem Stadtplanungsbüro eine Leitplanung für die Plätze und Stadteingänge erarbeitet hat. Diese enthält sowohl übergeordnete als auch spezifische, auf den einzelnen Platz bezogene Aussagen zur funktionellen Zuweisung und den entsprechenden gestalterischen Aspekten. Das Zusammendenken von Planung, Gestaltung und Bau mit der entsprechenden späteren Nutzung steht jedoch auch hier weniger im Vordergrund. Vielmehr wird zum Zeitpunkt der Planung nur die grobe Funktion der Räume festgelegt. Konkrete Gestaltungs- und Nutzungsaspekte sollen sich erst im Verlauf der Umsetzung ausdifferenzieren.

Konzepte für Management und Nutzung

Ansätze für eine integrierte Place-keeping-Strategie lassen sich noch am ehesten in den Konzepten der Programmkommunen „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ finden. So sollen zum Beispiel mit den Instrumenten Verfügungsfonds und/oder Kernbereichsmanagement private Investitionen im öffentlichen Raum angeregt, Investitionen in die Infrastruktur angestoßen sowie die Durchführung von Veranstaltungen/Aktionen ermöglicht werden. In den entsprechenden Konzepten werden auch konkrete Akteursgruppen genannt, die insbesondere für die Belebung eingebunden werden sollen, beispielsweise Gewerbetreibende, Anwohner und Eigentümer.

Die Stadt Penzberg hat während des Umbaus der Bahnhofsstraße ein Konzept für ein Innenstadtmanagement in Auftrag gegeben. Dieses enthält Ziele und Maßnahmen für Marketing, Veranstaltungen, Einzelhandel und Flächenmanagement. Auf dieser Grundlage wurde die Stadtmarketing-Genossenschaft gegründet.

Die Stadt Esslingen betreibt als einziges Fallbeispiel auch ohne konzeptionelle Grundlagen in der Praxis ein ausdifferenziertes Nutzungsmanagement mit unterschiedlichen Instrumenten. Dazu zählen Rechtsinstrumente sowie Informations- und Kommunikationsangebote. Hierbei geht es jedoch weniger darum, Nutzungen anzuregen, als die Vielzahl an Angeboten und Nutzungen zu managen und zu regulieren, um Nutzungskonflikte zu reduzieren.

Auch wenn in vielen Kommunen die baulichen Maßnahmen nahezu abgeschlossen sind, lässt sich zusammenfassend feststellen, dass die Fall-

beispiele in viel größerem Umfang und Detaillierungsgrad Konzepte für baulich-investive Maßnahmen erarbeitet haben.

Integrierte Konzepte zu Funktion, Gestaltung und Nutzung sind selten

Aussagen über die gewünschte zukünftige Nutzung werden teilweise auch in den Konzepten gemacht, die sich vorrangig auf die baulich-gestalterischen Aspekte beziehen. Jedoch beschreiben diese Konzepte eher Visionen oder Leitbilder für die gewünschte Entwicklung der Räume als konkrete Nutzungskonzepte: „Durch den Umbau [...] wird das Zentrum von Lohmar-Ort in naher Zukunft zum Flanieren und Entdecken einladen“ (Stadtmarketing- und Entwicklungskonzept Lohmar 2002).

Auch wenn auf konzeptioneller Ebene bisweilen Bezüge zu den umliegenden Nutzungen Einzelhandel und Gastronomie hergestellt werden, gibt es in den Fallbeispielen kaum konkrete Strategien oder Maßnahmen, wie diese zu einem belebten Raum beitragen sollen. Für die Belebung beziehungsweise das Management des öffentlichen Raums liegen sowohl in der Planungs- als auch in der Nutzungsphase keine Nutzungs- oder Managementkonzepte vor.

Das einzige Beispiel, in der funktionale, gestalterische und Nutzungsaspekte zusammen entwickelt und mit konkreten Maßnahmeschritten hinterlegt werden, ist das Passauer Innenstadtentwicklungskonzept, das die Verwaltung nach dem Umbau der Fußgängerzonen erarbeitet hat. Das Konzept enthält unter anderem Ziele für den Städtebau, für die Nutzungen/Funktionen des öffentlichen Raums sowie für Einzelhandel, Dienstleistung und Gastronomie. Operationalisiert werden die Ziele über konkrete Maßnahmen für einzelne Räume hinsichtlich Städtebau, Gestaltung, Beleuchtung, Möblierung, Ansiedlung von Gastronomie und kulturellen Angeboten sowie Maßnahmen zur Konfliktvermeidung.

3.4 Verhältnis zwischen Rahmenbedingungen und Strategien

Untersucht wurden sehr unterschiedliche Kommunen mit heterogenen Rahmenbedingungen wie zum Beispiel der sozio-ökonomischen Entwicklungsdynamik, der Stadtgröße, der städte-



Umfangreiche Maßnahmen zur Umgestaltung der Innenstadt müssen kommuniziert werden: Baustellenmarketing in Baunatal.

baulichen Situation und den Leitfunktionen der Innenstadt. Im Folgenden wird überprüft, ob sich diese Unterschiede in den Strategien wiederfinden lassen.

Die Stadtgröße (knapp 12.000 bis mehr als 88.000 Einwohner) scheint in den Fallbeispielen keinerlei Einfluss auf die Strategien für den öffentlichen Raum zu haben. Weder sind die größeren Kommunen grundsätzlich konzeptionell besser aufgestellt noch hat der öffentliche Raum dort eine signifikant andere Bedeutung für die (Innen-)Stadt als in den kleineren Kommunen. Ähnlich sieht es bei der räumlichen Lage und regionalen Einbindung (peripher oder Großstadtregion) aus. Ob die Kommune in der Nähe oder gar im direkten Einzugsgebiet einer Großstadt liegt oder nicht, scheint in keinem erkennbaren Zusammenhang zu den Zielen und Strategien für den öffentlichen Raum zu stehen.

Unterschiede zwischen den Kommunen lassen sich allerdings bei der städtebaulichen Situation der Innenstadt und deren Erneuerungsbedarf feststellen. Ist die baulich-räumliche Innenstadterneuerung weitgehend abgeschlossen beziehungsweise liegen kaum (noch) städtebauliche Missstände vor, wie in Esslingen oder Passau, fokussieren die Strategien und Konzepte stärker auf das place-keeping. Diese Beobachtung deckt sich mit der Aussage aus Esslingen, dass die Kommune nach 40 Jahren Innenstadtsanierung das place-making weitgehend abgeschlossen hat und sich stärker auf das Management der Nutzungen konzentriert.

In den Kommunen, in denen die Innenstadterneuerung zwar fortgeschritten ist, sich aber noch städtebauliche Missstände im öffentlichen Raum finden, zum Beispiel Brachen, Mindernutzungen oder notwendige Neustrukturierungen, fokussieren die Strategien auf beide Aspekte, sowohl das place-making als auch das place-keeping. Dies betrifft die Hälfte der Fallbeispiele: Eberswalde, Finsterwalde, Hildburghausen, Holzminden, Schwetzingen und Sonneberg.

In den Kommunen, die noch relativ am Anfang ihrer Innenstadterneuerung stehen beziehungsweise die dabei sind, ihre Innenstadt in größerem Umfang umzubauen, wie Baunatal, Hanau und Lohmar, liegt der Fokus stärker darauf, die baulich-räumliche Situation zu verändern und damit auch neue Qualitäten im öffentlichen Raum zu schaffen.

Städte mit einer hohen touristischen Attraktivität, wie Esslingen, Passau und Schwetzingen, haben im Gegensatz zu den anderen Fallbeispielen einen konzeptionell starken Fokus auf die Funktionen und die Gestaltung sowohl der einzelnen öffentlichen Räume als auch des Gesamtgefüges im historischen Stadtkern. Diese Städte legen aber auch verstärkt Wert auf die Schaffung beziehungsweise die Förderung von Nutzungsangeboten in der Innenstadt. Sie vermarkten ihre Altstadt aktiv. Dazu gehört auch ein breites Angebotsspektrum, wie (Weihnachts-)Märkte, Veranstaltungen, Außengastronomie und zahlreiche Events im öffentlichen Raum.

3.5 Erkenntnisse zu den Zielen und Strategien

Bei vielen kommunalen Akteuren im Forschungsprojekt gibt es eine recht klare Vorstellung davon, was einen funktionierenden innerstädtischen öffentlichen Raum auszeichnet: Er wird als Raum gesehen, der angenommen, genutzt und belebt wird, in dem sich Menschen begegnen. Ein Raum, der auch für das Image der Stadt nach innen und nach außen von Bedeutung ist und in wechselseitiger Abhängigkeit zu den anderen innerstädtischen Funktionen steht.

Entsprechend betrachten die Vertreter der Fallbeispiele den öffentlichen Raum – in den Konzepten mal mehr und mal weniger ausführlich dargestellt – als wichtigen Baustein im Gefüge der innerstädtischen Funktionen. Einigkeit besteht darüber, dass sich ein attraktiver öffentlicher Raum mit vielfältigen Nutzungsangeboten und ein funktionierender Einzelhandel gegenseitig befördern können.

Eine besondere Rolle übernimmt der öffentliche Raum in den Städten, die vom Tourismus geprägt sind, beziehungsweise die den Tourismus ausbauen wollen. In diesen Kommunen ist das Image der Gesamtstadt eng mit den öffentlichen Räumen verknüpft. Daher wird im Rahmen des Stadt- und Standortmarketings explizit mit den attraktiven innerstädtischen öffentlichen Räumen geworben.

Die Schaffung neuer oder die Aufwertung bestehender öffentlicher Räume soll in den Fallbeispielen vor allem über baulich-investive Maßnahmen erreicht werden. Diese Investitionen – in den meisten Fällen im Kontext von (integrierten) Konzepten für die Innenstadt geplant – sollen perspektivisch dazu beitragen, die Attraktivität der Innenstadt zu steigern und damit wiederum die Nutzung der öffentlichen Räume zu intensivieren. Aber auch einzelne nicht im Kontext von integrierten Konzepten entwickelte Baumaßnahmen werden mit dem Ziel realisiert, die Innenstadt als Ganzes aufzuwerten. Der öffentliche Raum steht somit in der strategischen Herangehensweise der Kommunen in aller Regel nicht isoliert für sich, sondern immer in räumlichem und funktionalem Zusammenhang als relevanter Bestandteil der Innenstadt.

Dennoch wurden differenzierte Freiraumkonzepte, in denen die Einzelräume hinsichtlich Zusammenspiel, Funktionen, städtebaulicher Einbindung, Bezügen zu anderen Funktionen



Klein- und Mittelstädte sind vom Strukturwandel im Einzelhandel besonders betroffen: Ladenleerstand in Passau.

und Gestaltung ausgearbeitet sind, in den untersuchten Klein- und Mittelstädten kaum erarbeitet. Integrierte Konzepte für das place-keeping – also die Pflege und Instandhaltung, aber auch die Belebung und das Management öffentlicher Räume – liegen nicht vor. Ansätze für ein place-keeping finden sich vor allem in den Programmkommunen „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“. Dieses vergleichsweise neue Programm hebt sich mit seiner Förderlogik von den früheren Programmen der Städtebauförderung ab, indem es den Verfügungsfonds mit einer finanziellen Beteiligung von nicht-städtischen Akteuren verknüpft und in stärkerem Maße auch Aspekte des place-keeping wie zum Beispiel Veranstaltungen und Feste fördert.

Die Strategien der Kommunen unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihrer Schwerpunktsetzungen auf place-making oder place-

keeping, sondern auch vor dem Hintergrund ihrer Rahmenbedingungen. Hier ist vor allem die städtebauliche Situation beziehungsweise der Status der Stadterneuerung zu nennen. Wenn die Innenstadterneuerung (weitgehend) abgeschlossen ist und die öffentlichen Räume bereits (um)gebaut wurden, steht das place-keeping stärker im Vordergrund. Diese Kommunen setzen nach den baulich-investiven Maßnahmen nun stärker auf „weiche“ Faktoren wie Veranstaltungen und Märkte im öffentlichen Raum sowie Kooperationen mit Gewerbetreibenden und der Stadtgesellschaft zur Belebung der Räume. Eine vergleichsweise stärkere Ausrichtung der Strategien auf das place-keeping gilt auch für Kommunen, die vom Tourismus geprägt sind. Denn die Touristen kommen nicht nur wegen der schönen Innenstadt, sie wollen dort auch etwas geboten bekommen und erleben, ganz besonders im öffentlichen Raum.



Weihnachtsmarkt auf dem Ehrenhof und dem Schlossplatz in Schwetzingen.

4 Planung, Gestaltung und Bau öffentlicher Räume

Zum place-making gehören neben der Planung und Gestaltung auch der eigentliche Bau beziehungsweise Umbau eines öffentlichen Raumes. Die Kommunen setzen bei Baumaßnahmen räumliche Schwerpunkte und müssen hierbei auch mit typischen Herausforderungen umgehen. Eine besteht darin, die für die Maßnahme notwendige Finanzierung sicherzustellen. Für das place-making nutzen die Kommunen verschiedene planungs- und baurechtliche Instrumente, die im Folgenden beschrieben werden. Neben den städtischen Akteuren gibt es weitere Akteursgruppen aus Wirtschaft und Stadtgesellschaft, die in der Planungs- und Bauphase aktiv sind oder beteiligt werden.

4.1 Anlässe und Impulse für Bau- und Gestaltungsmaßnahmen

Wie kommt es dazu, dass ein Platz, eine Straße oder eine Fußgängerzone in der Innenstadt geschaffen oder erneuert wird? Warum wird auf dieser und nicht einer anderen Fläche investiert? Für die Planung und Realisierung investiver Maßnahmen im öffentlichen Raum gibt es in den Fallbeispielen nicht einen einzelnen Auslöser. Vielmehr kommen in der Regel verschiedene Faktoren zusammen, die zum (Um-)Bau führen.

Nahezu alle Kommunen beklagen in ihren Innenstädten städtebauliche Missstände, wie zum Beispiel Brachflächen oder Verkehrsbarrieren und -belastungen. Hinzu kommen Funktionschwächen wie ein nicht (mehr) konkurrenzfähiger Versorgungsstandort beziehungsweise eine problematische Entwicklung des Einzelhandels. Zumeist erfolgen die baulich-investiven Maßnahmen nicht isoliert, sondern im Kontext integrierter Konzepte für die Gesamtstadt oder für die Innenstadt, in denen der öffentliche Raum ein Handlungsfeld von vielen ist.

Die Innenstadtentwicklung ist ein wichtiges kommunalpolitisches Thema, das mitunter stark mit Einzelpersonen verbunden ist. In der Stadtverwaltung geben häufig die Stadtbaumeister oder Baudezernenten den Anstoß, manchmal gemeinsam mit dem Bürgermeister. Personelle Veränderungen in der Politik, aber auch in der Verwaltung oder an der Schnittstelle zwi-

schen Stadt und Wirtschaftsakteuren können Kommunikations- und Denkblockaden auflösen beziehungsweise Prozesse initiieren. So hat beispielsweise in Hanau nach langjährigem Stillstand in der Innenstadtentwicklung ein Politikwechsel an der kommunalen Spitze eine neue Dynamik erzeugt.

Manchmal können öffentliche oder private Impulsprojekte und -investitionen in der Innenstadt Folgemaßnahmen im öffentlichen Raum auslösen. Hierzu zählen zum Beispiel private Investitionen in zentrale Bestandsimmobilien oder Neubauten. Viele Kommunen verfolgen zudem die Strategie, mit Investitionen im öffentlichen Raum Impulse zu setzen, damit private Eigentümer anschließend auch in ihre Bestände investieren.

Der Auslöser für die Aufwertung des öffentlichen Raums kann auch außerhalb des kommunalen Einflussbereichs liegen, wie zum Beispiel bei Entscheidungen auf Landes- oder Kreisebene. Vor allem Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen wie Ortsumgehungen oder die Ansiedlung von Verwaltungsgebäuden oder öffentlichen Einrichtungen können eine Impulswirkung entfalten.

Eine zentrale Voraussetzung für die Realisierung von Baumaßnahmen im öffentlichen Raum ist schlussendlich immer deren Finanzierbarkeit. Sie wird in den Fallbeispielen vor allem durch öffentliche Fördermittel, durch private Kofinanzierung und Eigenmittel der Stadt sichergestellt.

4.2 Räumliche Schwerpunkte

Im Rahmen der Innenstadtentwicklung und der Stadterneuerung wurden und werden zahlreiche innerstädtische öffentliche Räume umgebaut und mitunter auch neu geschaffen. Die Realisierungszeiträume und der Umfang der Baumaßnahmen sind unterschiedlich. Ein räumlich umfassender und zeitlich relativ kompakter Umbau erfolgt in Baunatal und Hanau, deren Innenstädte von (Groß-)Baustellen gekennzeichnet sind. Mehrere Hochbau-, Freiraum- und Infrastrukturmaßnahmen sind parallel im Bau beziehungsweise in der Planung. In allen anderen Kommunen aus dem Forschungs-

projekt erfolgen die Aufwertungsmaßnahmen in den Innenstädten über einen längeren Zeitraum durch Einzelmaßnahmen. Räumlich konzentrieren sich die baulichen Maßnahmen auf Stadtplätze und Verkehrsräume sowie Uferzonen, Wegeverbindungen und Freiraumnetze.

Stadtplätze

Von zentraler Bedeutung in allen Fallbeispielen sind die prominenten Platzräume in der Innenstadt wie der Markt- oder Rathausplatz. Sie werden am häufigsten umgestaltet oder neu hergestellt. In Penzberg und Sonneberg, die bislang keine Stadtplätze hatten, wurden diese auf ehemaligen Brachen erstmalig geschaffen. Dahinter steht die Auffassung der Kommunen, dass jede Innenstadt einen zentralen öffentlich zugänglichen Begegnungs- und Identifikationsraum braucht. Auch werden bereits vorhandene, aber vormals zum Beispiel als Parkplatz mindergenutzte Plätze durch Umgestal-

tung (wieder) für ihre Begegnungs- und Aufenthaltsfunktion nutzbar gemacht.

Verkehrsräume

Die verschiedenen Verkehrsräume sind ein weiterer zentraler Gegenstand der Umbau- und Gestaltungsmaßnahmen. Hierzu zählen Flächen für den fließenden und ruhenden Verkehr sowie für den motorisierten und nichtmotorisierten Verkehr, also Straßenräume, Parkplätze, Bürgersteige, Fahrradwege, aber auch Fußgängerzonen. Im Zuge des Umbaus dieser Räume erfolgt häufig ein Rückbau der Fahrbahnen, zum Beispiel für Fahrradstreifen oder breitere Gehwege, eine Veränderung der Verkehrsführung und eine Reduzierung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit.

Ziel der Maßnahmen ist die Reduktion von Verkehrsmengen und -flächen sowie von Lärm- und Schadstoffemissionen. Häufig geht es in

Stadtplätze im Gefüge des Stadtgrundrisses



Der mittelalterliche Stadtgrundriss der Esslinger Altstadt ist mit seinen historischen Gebäuden, Plätzen und Gassen erhalten geblieben.



Hanau wurde im Krieg stark zerstört. Der Freiheitsplatz (am oberen Bildrand) wurde danach vor allem als Parkplatz und ZOB genutzt.



Die historische Altstadt Finsterwaldes ist größtenteils erhalten. Die vier-eckig angelegten Quartiere gruppieren sich um einen großen Marktplatz.



Der Schlossplatz in Schwetzingen bildet als zentraler öffentlicher Raum den Übergang zwischen der barocken Stadtanlage und dem Schloss.

den Fallbeispielen auch um die Umnutzung der Verkehrsflächen für nicht-motorisierte Fortbewegungsmöglichkeiten sowie um die Schaffung von verkehrsfreien öffentlichen Räumen und Plätzen.

Kommunen, durch deren Innenstädte überörtliche Durchgangsstraßen führen, sind von Entscheidungen und Planungen des Kreises oder des Landes abhängig. In Lohmar konnte erst nach der Entscheidung auf Landesebene für eine Umgehungsstraße die Innenstadtentwicklung mit weit reichenden Maßnahmen begonnen werden. Die Stadt war aufgrund ihrer Lage zwischen zwei Autobahnausfahrten und mit ihrer Bandstruktur überregional als Staus-tadt bekannt. Ein Aufenthalt in der Innenstadt war entlang der Straße bis zur Realisierung der Umgehung kaum möglich.

Uferzonen, autofreie Wegeverbindungen und Freiraumnetze

Ähnlich wie in Großstädten wird auch in Klein- und Mittelstädten die Bedeutung von Wasserläufen für die Aufenthaltsqualitäten im öffentlichen Raum und für die Attraktivität der Innenstadt sowie als touristisch relevanter Faktor erkannt. So wird in mehreren Kommunen der Zugang zum Wasser und dessen Erlebbarkeit durch den Umbau der Wasserkanten und Uferzonen verbessert.

Die Innenstadt Holzmindens liegt direkt an der Weser, hatte jedoch aufgrund der gewerblichen Nutzung des Ufers bislang keine attrak-

tiven Zugänge zum Wasser. Dabei bietet der Weserkai sowohl aus touristischer Sicht als auch in Hinblick auf die Lebens- und Wohnqualitäten in der Altstadt ein großes Potenzial. Der Umbau erfolgt in mehreren Bauabschnitten. In diesem Zusammenhang wurde auch eine Gastronomie am Flussufer angesiedelt und ein kleiner Strandabschnitt geschaffen. Neben Flüssen sind es vor allem kleinere Wasserläufe, zum Beispiel Bäche und Kanäle, die die Innenstädte durchziehen. Sie werden in mehreren Fallbeispielen über Promenaden, Begrünungen und die Anbindung an das Wegenetz der Innenstadt erlebbar gemacht und schaffen so neue Aufenthaltsqualitäten.

Bauliche Maßnahmen konzentrieren sich auch auf den Ausbau oder die Schaffung von grünen oder autofreien Wegeverbindungen, auf denen sich vor allem Fußgänger innerhalb der Innenstadt fortbewegen können. Durch die Verknüpfung von Teilräumen entsteht in Eberswalde ein Freiflächenband. Die einzelnen Projekte wurden sukzessive realisiert und bilden heute ein Netz aus straßenunabhängigen Wegen, Spielplätzen, Plätzen und Grünflächen mit unterschiedlichen Aufenthalts-, Spiel- und Verweilmöglichkeiten.

In Hildburghausen wurde bei der Neubebauung einer Brache darauf geachtet, dass durch den Bau des Schlosscenters die Verbindung zwischen Innenstadt und Schlosspark nicht unterbrochen wird. Realisiert wurde daher ein fußläufig nutzbarer öffentlicher Durchgang durch das Schlosscenter zum Schlosspark.

4.3 Herausforderungen bei der Raumorganisation und -gestaltung

Bei der Analyse der Fallbeispiele kristallisierten sich typische Herausforderungen und Hemmnisse heraus, die beim place-making in der Planungs- und Bauphase auftreten.

Gestaltung eröffnet Nutzungsmöglichkeiten, kann sie aber auch verhindern

Eine zentrale Herausforderung bei der Planung und Gestaltung öffentlicher Räume ist die frühzeitige Klärung der Funktionszuschreibung und die Berücksichtigung der gewünschten zukünftigen Nutzungen. Diese sollten sich entsprechend



Die grüne Wegeverbindung in Eberswalde führt in Teilen am Wasser entlang.

in der Gestaltung des Raumes widerspiegeln. Das gelingt in der Praxis jedoch nicht immer.

Mit dem Wettbewerb für den PIKO-Platz in Sonneberg sollte eine Lösung für zwei Zielsetzungen gefunden werden: Der Platz sollte als Schmuckplatz ein Aushängeschild für das Stadtzentrum sein, aber gleichzeitig auch als multifunktionaler Raum genutzt werden können. Realisiert wurde eine anspruchsvolle Gestaltung, die allerdings für eine Nutzung durch Märkte, Gastronomie oder Veranstaltungen weniger gut geeignet war, so dass sich der zentrale Markt am Rand des Zentrums am Bahnhofsplatz etabliert hat.

Ein Beispiel für eine gelungene funktions- und nutzungsbezogene Gestaltung ist der Schlossplatz in Schwetzingen. Hier wurde durch den verkehrsberuhigenden Umbau die bereits etablierte Funktion der Außengastronomie nochmals gestärkt und außerdem der prominente Schmuckplatz und touristische Anziehungspunkt vor dem Schloss gestalterisch aufgewertet.

Wechselbeziehungen zwischen öffentlichem Raum, Freiraumnetz und umgebender Bebauung

Der einzelne öffentliche Raum ist immer Bestandteil des Freiraumnetzes, das sich aus unterschiedlichen Raumarten mit entsprechenden Funktionen zusammensetzt. Daher gilt es, bei der (Neu-)Entwicklung eines öffentlichen Raums seine Funktion und Bedeutung im Freiraum der Innenstadt zu berücksichtigen und aufeinander abzustimmen. Ebenso von Bedeutung ist die umgebende Bebauung. Das direkte Umfeld und die Randnutzungen stehen in enger Wechselwirkung mit dem öffentlichen Raum, zum Beispiel durch die Qualität und das Niveau von Einzelhandel und Gastronomie, durch Verkehrsstraßen mit Barrierewirkung und Lärmemissionen, durch den Baustil und Zustand von Immobilien oder durch Leerstände und Brachflächen. Sie sind wichtiger Bestandteil der Wirkung des öffentlichen Raumes und haben großen Einfluss auf die potenziellen Nutzungen.

Durch eine integrierte Betrachtung und Entwicklung von Freiraumnetz, Randbebauung und Platzraum kann dessen zukünftige Nutzung in Teilen mit entwickelt beziehungsweise zumindest angeregt werden, etwa durch Außengastronomie, Einzelhandel oder Veranstaltungsräume. So wurde in Sonneberg als räumliche Fassung des neuen PIKO-Platzes eine Bebau-



Leitsysteme für Sehbehinderte werden zumeist bei Umbaumaßnahmen realisiert. Hier der neue ZOB am Freiheitsplatz in Hanau.

ung realisiert, die sich mit ihren Funktionen zum Platz hin öffnet und diesen durch Publikumsverkehr belebt. Auch das Dienstleistungs- und Verwaltungszentrum Paul-Wunderlich-Haus am Marktplatz von Eberswalde öffnet sich zur Innenstadt, nicht nur durch seine Architektur, sondern auch durch öffentliche Veranstaltungen, das Stadtcafé und weitere öffentliche Nutzungen im Gebäude.

Manchmal gibt es jedoch von der Kommune nicht zu beeinflussende Rahmenbedingungen, die eine funktionale Wechselwirkung zwischen Bebauung und öffentlichem Raum behindern. So ist der Eberswalder Marktplatz durch eine Bundesstraße von dem angrenzenden Rathaus getrennt. Da es sich um eine übergeordnete Straße handelt und eine Ortsumgehung nicht absehbar ist, kann diese Barriere nicht aufgelöst werden. Problematisch sind in einigen Fallbeispielen auch leer stehende Gebäude und/oder Ladenlokale im privaten Eigentum, auf deren Wiedernutzung die Kommune keinen Zugriff hat.

Verschiedene Interpretationen eines multifunktionalen Raums

Als eine Reaktion auf die sich ausdifferenzierenden Ansprüche der verschiedenen Nutzergruppen werden von der Stadtplanung und den Architekten die Schaffung multifunktionaler Räume gefordert, die wechselnde Nutzungen zulassen. Die Fallbeispiele zeigen, wie unterschiedlich dieser Ansatz in der Praxis interpretiert wird. Teilweise wird eine multifunktionale

Schwetzingen: Verkehrsberuhigung einer Durchgangsstraße

Der Schlossplatz in Schwetzingen war durch eine Straße geteilt und zudem vom Schloss durch eine Bundesstraße getrennt. Durch die hohe Verkehrsbelastung und den damit verbundenen Lärm war die Nutzung des Schlossplatzes, vor allem Aufenthalt und Außengastronomie, erheblich beeinträchtigt. Eine Umgehungsstraße ermöglichte ab 2009 den Rückbau des Straßenraums. Um die Nutzungskonflikte zwischen Autoverkehr und Aufenthalt sowie die Barrierewirkungen der Verkehrsflächen aufzulösen, sollte der gesamte Schlossplatz als verkehrsberuhigter Bereich ausgewiesen und die Flächen neu gestaltet werden.

Die geplante Ausweisung war zunächst rechtlich nicht möglich, da dies nur in Straßen mit einer täglichen Verkehrsbelastung unter 3.000 Fahrzeugen zulässig ist. Daher wurde das Projekt vom Land nur als Modellversuch genehmigt. Nach den positiven Erfahrungen liegt seit März 2014 die endgültige Genehmigung für die Ausweisung als verkehrsberuhigter Bereich vor. Ergänzt durch gestalterische Maßnahmen ist es für diesen zentralen öffentlichen Raum gelungen, motorisierten Verkehr, Außengastronomie und Aufenthalt verträglich nebeneinander zu organisieren.

Seit der Umgestaltung 2011 gab es noch keine Unfälle. Besucher sind zunächst irritiert über die geringe Geschwindigkeit der Fahrzeuge, freuen sich dann aber über die geräuscharme und ruhige Atmosphäre. Die Außengastronomie auf dem Schlossplatz spielte bereits vor dem Umbau eine wichtige Rolle. Die Flächen beziehungsweise die Zahl der Sitzplätze wurden teilweise vergrößert, und die Gastronomen berichten von deutlichen Umsatzsteigerungen.



Nutzung durch entsprechende Gestaltungs- und Möblierungselemente ermöglicht, teilweise soll eine leere, nahezu ungestaltete Fläche verschiedene Nutzungen zulassen.

In Eberswalde wurde am Kirchhang eine multifunktionale Grünfläche realisiert. Für Fortbewegung, Aufenthalt und Spiel gibt es entsprechende Gestaltungselemente, zum Beispiel eine barrierefreie Wegeführung, Spielangebote und Sitzgelegenheiten. Die Multifunktionalität soll hier durch verschiedene Nutzungsangebote sichergestellt werden.

Ganz anders in Lohmar: Auf dem Frouardplatz wurde eine freie Fläche geschaffen, die durch Bänke und Pflanzkübel vom benachbarten Parkplatz abgegrenzt wird. Der Platz soll sowohl für Märkte als auch für Veranstaltungen genutzt werden. Aufgrund der Gestaltung als freie Fläche gibt es auf dem Platz jedoch keine alternativen Nutzungsangebote.

Es zeigt sich, dass eine ungeplante und spontane Aneignung von Stadtplätzen ohne funktionale Einbindung, organisierte Bespielung und Nutzungen erleichtert wird, wenn die Plätze zumindest in Teilbereichen konkrete Aneignungs- und Nutzungsmöglichkeiten anbieten, zum Beispiel Außengastronomie, Spielgeräte, Treppen der umliegenden Gebäude oder Brunnen mit Sitzgelegenheiten.

Ein Beispiel für eine gelungene Verbindung von Nutzungsangeboten und variabel nutzbaren Flächen ist der umgestaltete Marktplatz in Finsterwalde. Er verfügt neben der Außenbestuhlung der Gastronomie, einem Wasserspiel, Bänken und Pylonen für die Marktnutzung auch über eine große freie Fläche. Hier findet dreimal in der Woche ein überregional bekannter Markt statt. Der Platz ist darüber hinaus auch zentraler Veranstaltungsort der Stadt, zum Beispiel für das Sängerfest, die Städtebegegnung oder ein Beachvolleyballturnier. Die freie Fläche ermöglicht wechselnde, sich an den Bedarfen in der Innenstadt anpassende Nutzungen.

Barrierefreiheit und Abbau von Barrieren im öffentlichen Raum

Beim (Um-)Bau öffentlicher Räume wird auf den demographischen Wandel reagiert. Ebenso erfolgt eine stärkere Berücksichtigung der Belange nichtmotorisierter Verkehrsteilnehmer und von Menschen mit eingeschränkter Mobilität. Entsprechend ist das Thema Barrierefreiheit häufiger ein Merkmal der Planungen und beeinflusst die Gestaltung. Die kommunalen Vertreter sind sich jedoch einig, dass Maßnahmen zur Barrierefreiheit nur dann umgesetzt werden können, wenn Baumaßnahmen anstehen.

In Penzberg wurde bei der Neugestaltung der Bahnhofstraße ein hoher gestalterischer und baulicher Aufwand betrieben, um die Haus- und Geschäftseingänge möglichst ebenerdig zu erschließen. Durch Geländeanhebungen im öffentlichen Raum konnten Treppenstufen abgebaut werden.

Eberswalde ist eine der wenigen Kommunen im Projekt, die über ein dezidiertes Konzept für die Barrierefreiheit verfügen. Eine erste Maßnahme zur Barrierefreiheit im öffentlichen Raum war der Umbau des Kirchhangs neben dem Marktplatz. Bei weiteren Baumaßnahmen im öffentlichen Raum werden sukzessive Bordsteine abgesenkt und Blindenleitsysteme integriert.

Ambivalente Haltungen zum motorisierten Individualverkehr in der Innenstadt

Die meisten Baumaßnahmen in Verkehrsräumen zielen auf die Reduzierung von Flächen für den ruhenden und fließenden Verkehr. Dies ist der Versuch, den Individualverkehr aus den Innenstädten zu verdrängen, insbesondere den Durchgangsverkehr. Dies gelingt in der Praxis unterschiedlich gut. Gerade in Kommunen, in denen aufgrund ihrer peripheren Lage und der schlechten Anbindung an den ÖPNV das Auto ein wichtiges Transportmittel darstellt, ist der Rückbau von Straßenräumen häufig nur gegen den Widerstand von Teilen der Bevölkerung zu realisieren.

In Lohmar, einer Stadt mit starkem Durchgangsverkehr, gab es gegen die geplanten Maßnahmen im Straßenraum Einwände aus der Bürgerschaft und von Einzelhändlern, die Umsatzeinbußen befürchteten. Nach mehreren Beteiligungsveranstaltungen und Einzelgesprächen konnte jedoch die von der Stadt vorgeschlagene Variante realisiert werden. Mittlerweile ist die Umgestaltung weitgehend akzeptiert.

Auch der Rückbau von innerstädtischen Parkplätzen ist in den Fallbeispielen ein kontroverses Thema, da es unterschiedliche Interessenlagen gibt. Zum einen wird eine hohe Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum gewünscht, zum anderen soll möglichst überall vor der Tür geparkt werden können. Gerade in ländlichen Kommunen, in denen der Pkw für die Mobilität große Bedeutung hat, gestaltet sich die Einschränkung des motorisierten Individualverkehrs in den Innenstädten äußerst schwierig.

Ein weiteres Hindernis liegt in den begrenzten kommunalen Handlungsmöglichkeiten bei überregionalen Straßen. Bundes- und Landesstraßen lassen sich nicht von der Kommune umwidmen, auch Umgehungsstraßen können nicht alleine geschaffen werden. In der Folge durchziehen nach wie vor überörtliche Straßen mit einem hohen Verkehrsaufkommen die

Innenstädte, zum Beispiel in Eberswalde und Penzberg.

Öffentlich nutzbare Räume auf privatem Grund

Neben den Flächen im öffentlichen Eigentum finden sich in den Fallstädten auch Beispiele für die Schaffung öffentlich nutzbarer Räume auf privatem Grund. In Hanau und in Hildburghausen wurden zuvor brachliegende beziehungsweise mindergenutzte Flächen durch private Investitionen mit dem Nutzungsschwerpunkt Einzelhandel neu entwickelt, um die Innenstädte zu revitalisieren. In diesem Zusammenhang wurden von den Investoren auch öffentlich nutzbare Räume auf privaten Grundstücken geschaffen.

Als in Hildburghausen die Verwaltung mit dem privaten Eigentümer über die Bebauung des brachliegenden Johann-Sebastian-Bach-Platzes am Rande der Altstadt verhandelt hat, war ein Ziel der Kommune, neben der Bebauung auch einen innerstädtischen Platz zu schaffen, der einzelne Funktionen des historischen Marktplatzes ergänzend übernehmen könnte, zum Beispiel das Stadtfest und den Weihnachtsmarkt. Eine weitere Zielsetzung war, über das private Grundstück einen öffentlichen Durchgang von der Altstadt zum angrenzenden Schlosspark zu sichern. Beide Ziele wurden im Rahmen der Baugenehmigung in einem städtebaulichen Vertrag zwischen der Stadt und dem Eigentümer vereinbart.



Der neue Stadtplatz vor dem Rathaus in Penzberg ist an zwei Seiten von überörtlichen Straßen eingefasst, die die Aufenthaltsqualität mindern.

Bei der Projektentwicklung für das Forum Hanau wurde im städtebaulichen Vertrag zwischen der Stadt und dem Investor vereinbart, dass der Raum zwischen den fünf Gebäudekörpern mit Handels- und Kulturnutzungen uneingeschränkt und rund um die Uhr öffentlich zugänglich sein muss (öffentliches Wegerecht). Ein geschlossenes Shopping-Center war von der Kommune ausdrücklich nicht gewünscht. Um die enge räumliche und funktionale Verknüpfung und Wechselwirkung zwischen dem angrenzenden Freiheitsplatz und dem Forum zu verstärken, werden die Bodenbeläge und die Beleuchtung aus dem umgestalteten städtischen Außen-

raum einheitlich auf privatem Grund fortgeführt. Auf diese Weise sind die Eigentumsgrenzen zwischen Freiheitsplatz und Forum im öffentlichen Raum nicht wahrnehmbar. Die Durchsetzung dieser Forderungen der Stadt war im „Wettbewerblichen Dialog“ ein wichtiges Thema. Nicht alle teilnehmenden Projektentwickler waren zu einer entsprechenden Gestaltung und Organisation des Neubaus bereit. Ob und wie die gewünschte uneingeschränkte Nutzbarkeit in der Praxis funktionieren wird, lässt sich noch nicht beurteilen, da das Forum noch im Bau ist.

Passau: Private finanzieren Maßnahmen im öffentlichen Raum mit

Die beiden Fußgängerzonen Ludwigsstraße und Große Klingergasse in der Passauer Innenstadt waren in die Jahre gekommen und hatten geringe Aufenthaltsqualitäten. Außerdem gab es eine zunehmende Fluktuation und Leerstände. Der Neubau eines großen Shopping-Centers zwischen Fußgängerzone und Bahnhof erhöhte den Druck auf die Bestandslagen in der Altstadt. In dieser Situation bot das bayerische Landesprogramm „Leben findet Innenstadt“ die Chance, Projektmittel für einen Umbau der Fußgängerzone einzuwerben. Bedingung war jedoch eine private Kofinanzierung der Maßnahme.

Der City Marketing Passau e.V. (CMP) überzeugte die Akteure von dem Projekt. Die 42 betroffenen Eigentümer erklärten sich bereit, 50 Prozent der Kosten für den Umbau in Höhe von ungefähr 1,2 Millionen Euro zu tragen. Die jeweiligen Beiträge betrugen zwischen 5.000 und 120.000 Euro – abhängig von der Größe der Immobilie, der Anzahl der Etagen und der Art der Nutzung. Für die Durchführung der öffentlich-privat finanzierten Baumaßnahme hat der CMP eine Erschließungsgesellschaft gegründet, die als Projektleiterin und Bauherrin fungiert hat.

Auch nach dem Umbau engagieren sich Händler und Eigentümer über CMP für die Nutzung und Pflege der öffentlichen Räume. Die Situation in der Altstadt hat sich in der Folge trotz des neuen Shopping-Centers verbessert und stabilisiert.



4.4 Finanzierung und Instrumente

Für die Realisierung der Baumaßnahmen müssen zunächst die finanziellen Mittel sichergestellt werden. Die Kommunen gehen hierfür unterschiedliche Wege. Darüber hinaus kommen in der Planungs- und Bauphase spezifische formelle und informelle Instrumente zum Einsatz.

Finanzierung aus öffentlichen Mitteln

Zur Finanzierung der Baumaßnahmen im öffentlichen Raum nehmen die meisten Kommunen öffentliche Förderung in Anspruch. Zu nennen sind insbesondere die Bund-Länder-Programme der Städtebauförderung, hier vor allem das Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“, aber auch „Stadtumbau Ost“ sowie lange Jahre die „Städtebauliche Sanierung“. Darüber hinaus werden Fördermittel aus unterschiedlichen Landesprogrammen, Bundesmitteln (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, Konjunkturprogramme) und Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) genutzt. Für Infrastrukturmaßnahmen im Straßenraum und bei den Versorgungsleitungen wurden zudem Ausbaubeiträge von den Anliegern erhoben. Zur Kofinanzierung der Städtebaufördermittel müssen kommunale Eigenmittel eingesetzt werden. Nur wenige, finanziell sehr gut aufgestellte Kommunen wie Baunatal oder Holzminden finanzieren vereinzelte Maßnahmen ausschließlich aus dem kommunalen Haushalt.

Private (ko)finanzieren Baumaßnahmen auf städtischem Grund

Eine Kombination aus öffentlichen und privaten Mitteln wurde durch die Landesprogramme „Quartiersinitiative Niedersachsen“ (QiN) und

„Leben findet Innenstadt“ in Bayern ermöglicht. In Holzminden haben lokale Großunternehmen im Rahmen des Landesprogramms QiN zwischen 2007 und 2010 freiwillig 50.000 Euro gezahlt, um die Fördermittel des Landes und die kommunalen Eigenmittel für die Umsetzung von Maßnahmen kofinanzieren. Die Wirtschaftsakteure haben darüber hinaus aktiv im Arbeitskreis „Holzminden macht's“ mitgearbeitet, Projektideen entwickelt und die Umsetzung der Projekte begleitet. Eine Maßnahme war der erste Bauabschnitt zur Umgestaltung des Weserkais. Anreize für dieses personelle und finanzielle Engagement der Wirtschaftsakteure waren die flexible Verwendung der Fördermittel und die Entscheidungskompetenzen des Arbeitskreises.

Ein weiteres Beispiel für die gelungene Mobilisierung von privatem Kapital ist der Umbau von Teilbereichen der Fußgängerzone in Passau. Die Gesamtkosten von 1,2 Millionen Euro wurden zu gleichen Teilen von Grundeigentümern und Stadt finanziert.

In Esslingen haben sich im Rahmen des Umbaus der Bahnhofstraße zur Fußgängerzone Hauseigentümer und Geschäftsleute zur „Initiative Bahnhofstraße“ zusammengeschlossen. Im Rahmen eines kontinuierlichen Dialogs mit der städtischen Verwaltung waren die Geschäftsleute und Eigentümer bereit, freiwillige Anliegerbeiträge in Höhe von 100.000 Euro zu leisten und so zur Gesamtinvestition von ungefähr 1,3 Millionen Euro finanziell beizutragen.

Ein Sonderfall ist der einzige „Business Improvement District“ (BID) im Forschungsprojekt. In Baunatal wurde im Rahmen des „Gesetzes zur Stärkung innerstädtischer Geschäftsquartiere INGE“ (Hessisches BID-Gesetz) Anfang 2009 eine Initiative eingerichtet. Ihr gehören 69 abgabepflichtige Grundeigentümer an. Die INGE-Initiative finanziert jährlich 40.000 Euro für kleinere Verschönerungsmaßnahmen im öffentlichen Raum und kofinanziert auch den Verfügungsfonds für den Innenstadtumbau.

Die Verfügungsfonds im Kontext von „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ fördern nicht nur nicht-investive Maßnahmen wie Veranstaltungen und Marketingaktionen, sondern auch Maßnahmen zur Gestaltung des öffentlichen Raums sowie Baumaßnahmen und Investitionen. Für die Vergabe der Mittel haben die Kommunen jeweils eigene Verfahrens- und Entscheidungsstrukturen entwickelt.



Investitionen im öffentlichen Raum werden sehr häufig aus Mitteln der Städtebauförderung kofinanziert. Hier das Beispiel Sonneberg.

Ein interessantes Beispiel für den Umgang mit dem Verfügungsfonds ist das „City-Konjunkturprogramm“ in Hanau, ein finanzielles Anreizprogramm mit 300.000 Euro pro Jahr, gefördert aus Mitteln der Städtebauförderung. Ziel ist es, den Aufwertungsprozess der Innenstadt zu fördern und Bestandseigentümer und Einzelhändler daran zu beteiligen. Neben baulichen Maßnahmen an Einzelimmobilien können sich Eigentümer auch zusammenschließen, um gemeinsame Beleuchtungs- oder Stadtmöblierungskonzepte zu realisieren.

Formelle und informelle Instrumente

Als relevante formelle und rechtsverbindliche Instrumente sind zunächst die Regelungen des Bau- und Planungsrechts zu nennen. Die meisten Bau- und Gestaltungsmaßnahmen erfolgen im Kontext der Städtebauförderung und des Besonderen Städtebaurechts, beispielsweise auf Grundlage von Sanierungssatzungen. Keine Kommune hat jedoch zu den Maßnahmen im öffentlichen Raum explizit auf die Regelungsmöglichkeiten oder -bedarfe des Städtebaurechts verwiesen. Hervorgehoben wurde eher die aktivierende Wirkung der Städtebauförderung durch damit in Verbindung stehende finanzielle Unterstützung, die Schaffung von Verfügungsfonds sowie die Einrichtung von Kernbereichs- oder Quartiersmanagements.

Denkmalschutzsatzungen zum Schutz des Orts-, Platz- und Straßenbildes wurden vor allem in Kommunen mit historischer Bausubstanz erlas-



Die unter Denkmalschutz stehende historische Altstadt von Hildburghausen.

sen. Diese Satzungen bieten kommunale Eingriffsmöglichkeiten bei baulichen Veränderungen durch private Eigentümer und Gewerbetreibende. In diesen Kommunen müssen Maßnahmen im öffentlichen Raum mit dem Denkmalschutz abgestimmt werden. Zwar äußerten sich Gesprächspartner hin und wieder kritisch zu den damit verbundenen Restriktionen, größere Einschränkungen oder Probleme wurden jedoch nicht benannt.

Zahlreiche Kommunen haben Richtlinien für die Gestaltung und für Sondernutzungen im öffentlichen Raum beschlossen. Als kommunale Satzungen haben sie entsprechend verbindlichen Charakter. So ist in Schwetzingen seit 2004 eine Gestaltungssatzung für das Kerngebiet in Kraft. Innerhalb dieses Gebietes gibt es unterschiedliche Regelungstiefen der Gestaltungsvorgaben, die ausschließlich bauliche Aspekte, jedoch keine Vorschriften hinsichtlich der Nutzung des öffentlichen Raumes enthalten. Eine größere Reichweite bezüglich der Nutzung haben die Richtlinien zur Gestaltung von Sondernutzungen im öffentlichen Straßenraum in Esslingen und Hanau. Ziel ist die Stärkung der bestehenden Einzelhandels- und Gastronomiestandorte in der Innenstadt durch eine ästhetisch anspruchsvolle und möglichst einheitliche Gestaltung.

Ein besonderes Rechtsinstrument, das auch für die Innenstadtentwicklung an Bedeutung gewinnt, ist der Städtebauliche Vertrag nach § 11 BauGB. In den Fallbeispielen Hanau und Hildburghausen wurden entsprechende Verträge zwischen privaten Investoren und der

Stadt geschlossen, um im Kontext von Grundstücksverkäufen oder Baugenehmigungen verschiedene Dienstbarkeiten sicherzustellen wie öffentliche Zugänglichkeit und Durchwegung.

Zur Vorbereitung der gemeindlichen Planung von Maßnahmen im öffentlichen Raum werden häufig Ideen- oder Realisierungswettbewerbe durchgeführt, deren Ergebnisse in aller Regel auch umgesetzt werden. Die Vielfalt der in den Fallbeispielen durchgeführten Wettbewerbe reicht vom freiraumplanerischen Wettbewerb für die gesamte Innenstadt über städtebauliche Wettbewerbe für einen Teilbereich mit mehreren öffentlichen Räumen und einen Wettbewerb für eine Platzgestaltung inklusive Randbebauung bis hin zu Wettbewerben für Einzelflächen.

Es gab jedoch auch Fälle, in denen die Wettbewerbsergebnisse nicht realisiert wurden. Ziel war zumeist die Bebauung von Brachen, für die es nach dem Wettbewerb keine Mehrheiten im Stadtparlament gab oder für die sich keine Investoren fanden. Beispiele sind die lange Jahre als Grünanlage mindergenutzte Kriegsbrache neben dem Eberswalder Marktplatz, der vor allem als Parkplatz genutzte Freiheitsplatz in Hanau oder die Brache neben dem Rathaus in der Penzberger Innenstadt, die durch den Abbruch einer Gaststätte entstanden war.

Aufgrund der strikten Vorgaben der Wettbewerbsordnung ist eine Beteiligung der Stadtgesellschaft häufig nur sehr eingeschränkt möglich. Baunatal ist eines der wenigen Fallbeispiele, in der die Stadtgesellschaft intensiv beteiligt wurde. Bereits in die Ausschreibung für den freiraumplanerischen Wettbewerb „Zentrum Baunatal“ sind Anregungen, Wünsche und Ideen der Öffentlichkeit eingeflossen. Auf einer öffentlichen Bürgerversammlung wurden die eingereichten Beiträge vor der Jurysitzung vorgestellt. Die Kommentare aus dieser Versammlung wurden dem Preisgericht mitgeteilt und sind in die Bewertung und Entscheidung eingeflossen.

Ein besonderes Verfahren, nicht nur in diesem Forschungsprojekt, ist der „Wettbewerbliche Dialog“ für die Innenstadt Hanau. Hier wurden im Rahmen eines mehrstufigen Vergabeverfahrens nicht nur zahlreiche Hochbaumaßnahmen geplant, sondern auch der öffentliche Raum überplant.

4.5 Beteiligte Akteure und ihre Einbindung

Die bei Planung, Gestaltung und Bau des öffentlichen Raums beteiligten Akteure lassen sich in die drei Gruppen Stadt, Wirtschaftsakteure und Stadtgesellschaft einteilen. Im Folgenden werden diese Akteursgruppen und ihre Rollen im place-making kurz beschrieben.

Stadt

Hauptakteur beim place-making öffentlicher Räume ist die Stadtverwaltung. Zentrale Fachbereiche sind hier die Stadtplanung/Stadtentwicklung oder das Bauamt, das je nach Größe der Kommune und Zuschnitt der Ressorts bei der Konzept- und Projektentwicklung für Maßnahmen auch ressort- oder zumindest fachbereichsübergreifend mit anderen Verwaltungsbereichen zusammenarbeitet. Zu nennen sind hier insbesondere Tiefbauamt, Grünflächenamt, Wirtschaftsförderung und Denkmalschutz. Selten werden das Ordnungsamt und das Kulturamt in die Planungen einbezogen.

Die planende Verwaltung ist insbesondere in den Kleinstädten und kleineren Mittelstädten mit wenig Personal ausgestattet. Die Aufgaben werden auf „wenige Schultern“ verteilt, wodurch Strategien, Prozesse und Entscheidungen – und damit auch die Qualität der öffentlichen Räume – stärker personenabhängig sind. Das liegt insbesondere daran, dass die Planer in kleinen Kommunen „Allrounder“ sein müssen, die eigentlich alles können sollten. Über die personellen und zeitlichen Ressourcen hinaus ist der Eindruck entstanden, dass gerade in kleineren Städten fachliches Know-how vermittelt werden sollte, wenn zum Beispiel Beteiligungsprozesse oder integrierte Planungsprozesse erforderlich sind. Teilweise bestehen in den Verwaltungen wenig Kapazitäten für strategische Überlegungen oder zusätzliche Aufgaben, da das „Alltagsgeschäft“ und die Erfüllung der kommunalen Pflichtaufgaben im Vordergrund stehen.

Viele Aufgaben der planenden Verwaltung werden an externe Planer vergeben. Sie übernehmen in allen Fallbeispielen eine zentrale Rolle sowohl bei der Konzeptentwicklung und der Planung als auch bei der Umsetzung von Projekten und Verfahren zum Beispiel als Sannierungsträger oder Kernbereichsmanagement. Manche Kommunen arbeiten über sehr lange Zeiträume mit einzelnen Büros zusammen.

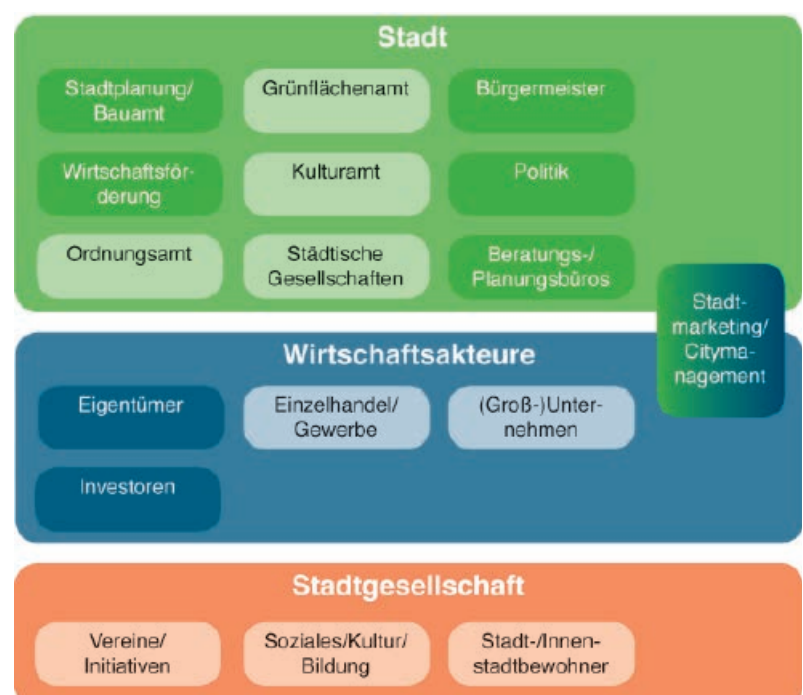
Hierdurch können sich enge Verflechtungen und fruchtbare Kooperationen entwickeln. Der Wettbewerbliche Dialog in Hanau zeigt zudem, wie wichtig externe Kompetenzen für die Beratung und Begleitung der Verwaltung in komplexen Verfahren mit Projektentwicklern und Investoren sind, um „auf Augenhöhe“ verhandeln und die städtischen Interessen wirkungsvoll vertreten zu können.

Trotz geringer Personalausstattung ist auch in Klein- und Mittelstädten die arbeitsteilige Organisation des Verwaltungshandelns stark ausgeprägt. So sind wechselnde Zuständigkeiten zwischen place-making und place-keeping in allen Kommunen Praxis. Als zentrale Akteure sind hier insbesondere die Bauämter für das place-making und die Ordnungsämter für das place-keeping zu nennen. Angesichts dieser strukturellen Rahmenbedingungen wird ein abgestimmtes und koordiniertes Handeln der Verwaltung häufig erschwert.

Städtische Gesellschaften sind in den Fallbeispielen nur in einem Fall aktiv bei der Entwicklung des öffentlichen Raums beteiligt. In Sonneberg wurden zwei kommunale Unternehmen (Wasserwerke und Wohnungsunternehmen) in die Realisierung der Randbebauung des PIKO-Platzes eingebunden. In anderen Kommunen

Abbildung 5

Aktive Akteursgruppen im place-making



Quelle: Eigene Darstellung.

wurde insbesondere die Rolle der kommunalen Wohnungsunternehmen bei der integrierten Stadtentwicklung hervorgehoben, zum Beispiel durch den Kauf und die Sanierung bedeutender Gebäude.

Die Bürgermeister befassen sich in den Fallbeispielen in unterschiedlicher Intensität mit dem öffentlichen Raum. Während einige Bürgermeister die Innenstadtentwicklung und damit auch den öffentlichen Raum zur „Chefsache“ erklären und sich dafür persönlich engagieren, treten sie in anderen Kommunen weniger in Erscheinung.

Die Handlungsfähigkeit der Kommunalpolitik ist im Wesentlichen von den Mehrheitsverhältnissen und der Kooperationsbereitschaft innerhalb des Stadtparlamentes sowie von der Qualität der Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung geprägt. Es gibt nur wenige Fallbeispiele, in denen eine Partei mit großer Mehrheit „durchregieren“ kann – in aller Regel bilden sich Koalitionen.

Zwischen Stadt und Wirtschaft: Stadt- oder Citymarketing

Als wichtige Schnittstelle zwischen Stadt und Wirtschaft ist das Stadt- oder Citymarketing einzuordnen, das je nach Organisationsform und Finanzierung bei der Stadtverwaltung oder bei den Wirtschaftsakteuren angesiedelt ist. Es lassen sich drei Aufgabenfelder unterscheiden:

Ein Stadtmarketing gibt es in fast allen Kommunen. Es hat das Marketing der Gesamtstadt zur Aufgabe. Die Innenstadt ist ein Arbeitsbereich unter mehreren.

Ein explizites für die Innenstadt eingerichtetes Citymarketing oder Citymanagement gibt es nur in einigen wenigen Fallbeispielen. In mehreren Fällen ist es aus zuvor selbstorganisierten Händlervereinigungen hervorgegangen.

In mehreren Kommunen gibt es außerdem auf einzelne Straßenzüge bezogene Händlervereinigungen, Werbegemeinschaften oder Zusammenschlüsse von Anwohnern und Gewerbetreibenden.

In der Praxis findet sich eine Vielfalt von Strukturen, in denen diese Organisationen arbeiten. Dabei reicht das Spektrum von hundertprozentigen städtischen Tochtergesellschaften mit einflussreichen Kommunalvertretern im Aufsichtsrat bis zu stärker eigenständigen Genossenschaften und Vereinen sowie schließlich informellen und ehrenamtlich organisierten Netzwerken. Die Organisationen erhalten in unterschiedlicher Form öffentliche Gelder zur Finanzierung ihrer Aktivitäten, erheben aber ebenfalls Mitgliedsbeiträge und erwirtschaften Einnahmen aus Veranstaltungen.

Teilweise gibt es in den Organisationen hauptamtliche Geschäftsführer, die handlungsfähig und durchsetzungsstark sind und eng mit der Verwaltung zusammenarbeiten. Teilweise gibt es aber auch nur ehrenamtliche Vorstände, die entsprechend begrenzte Kapazitäten zur Verfügung haben und sich daher auf ausgewählte Aktivitäten konzentrieren müssen.

Die Einbindung des Stadt- oder Citymarketings in die Prozesse der Innenstadtentwicklung, speziell des place-making und place-keeping, erfolgt unterschiedlich intensiv. Während in manchen Kommunen eine sehr enge und laufende Abstimmung zwischen der Verwaltung und dem Stadt- oder Citymarketing zu beobachten ist, erfolgt in anderen Fallbeispielen eine Einbeziehung nur im Einzelfall. Üblich ist die Mitarbeit in Lenkungs- und Abstimmungsrunden, beziehungsweise die direkte, informelle Kommunikation mit der Stadtverwaltung.

Trotz im Einzelnen divergierender Interessenlagen bietet das Stadt- oder Citymarketing die Chance, als Vermittler zwischen Stadt und Wirtschaftsakteuren eingesetzt zu werden.



Nicht in allen Klein- und Mittelstädten können sich die Einzelhändler auf gemeinsame Öffnungszeiten verständigen. Zusammenschluss der Einzelhändler in Holzminden.

Wirtschaftsakteure

Bei den Wirtschaftsakteuren (Einzelhändler, Gewerbetreibende, Gastronomen, Grundeigentümer, lokale Großunternehmen und Investoren) handelt es sich um eine heterogene Gruppe, die nach den Erfahrungen in den Fallbeispielen zur Kooperation mit der Stadt bei der Innenstadtentwicklung bereit ist.

Die Innenstadt als Ort des Handels, des Arbeits und des Wirtschaftens beherbergt eine Vielzahl an Einzelhändlern, (Klein-)Gewerbetreibenden, Dienstleistern und Gastronomen. Diese Akteure sind zwar häufig in Händlervereinigungen oder Werbegemeinschaften zusammengeschlossen, bilden aber keine homogene Gruppe. Je nach Branche und Standort stellen sie unterschiedliche Ansprüche an den öffentlichen Raum. Für Einzelhändler wirkt sich ein attraktiver öffentlicher Raum in der Innenstadt positiv auf die Kundenfrequenz aus und sie nutzen Flächen vor dem Geschäft für ihre Auslagen und Werbeaufsteller. Gastronomen nutzen den öffentlichen Raum vor ihren Betrieben für ihre Außengastronomie. Dagegen haben Dienstleister und Gewerbetreibende kaum Bezüge zum öffentlichen Raum.

Immobilien- und Grundeigentümern sowie Investoren geht es primär um die Wertsicherung beziehungsweise wirtschaftliche Verwertung ihrer Immobilien und Grundstücke. Private Einzeleigentümer, institutionelle Immobilieneigentümer und Wohnungsunternehmen haben zwar das gemeinsame Interesse, den Wert ihrer Immobilien zu erhalten oder auch zu erhöhen, dabei verfolgen sie aber nicht unbedingt die gleichen Investitions- und Bewirtschaftungsstrategien. Zudem verfügen sie über unterschiedliche (finanzielle) Ressourcen für Investitionen.

Gemeinsam ist Händlern, Gastronomen und Eigentümern in den meisten Fällen das Interesse an der Attraktivität und einem positiven Image der Innenstadt, weil sich dies auch positiv auf ihre Geschäfte und Immobilien auswirkt. In diesem gemeinsamen Interesse liegen die Potenziale für eine Zusammenarbeit mit der Stadt und für die Mitfinanzierung von Maßnahmen im öffentlichen Raum. Dabei bewerten Eigentümer Baumaßnahmen zumeist positiver als Gewerbetreibende, die häufig nur Mieter oder Pächter sind. Diese stehen umfangreichen Baumaßnahmen im Umfeld ihrer Betriebe eher kritisch gegenüber, weil sie sich zumindest zeitweilig negativ auf den Umsatz auswirken können.

Größere Unternehmen wie ortsansässige Industrieunternehmen oder Banken bieten ein großes Potenzial gerade für das Thema Kofinanzierung. Ihr Interesse bezieht sich jedoch weniger auf einen einzelnen Raum als auf die Innenstadt insgesamt. Großunternehmen liegt an einem ansprechenden öffentlichen Raum, weil eine attraktive Innenstadt auch einen Standortvorteil für die Gewinnung von Arbeitskräften darstellen kann. Darüber hinaus sind manche Großunternehmen mit der Stadt auf besondere Art verbunden, weil sie hier schon lange ansässig und mit der Stadtgeschichte eng verbunden sind. In mehreren Fallbeispielen beteiligen sich Großunternehmen aktiv an Stadtentwicklungsprozessen und konnten auch für die Kofinanzierung von Maßnahmen im öffentlichen Raum gewonnen werden, wie zum Beispiel die Sparkasse in Finsterwalde oder eine lokale Brauerei in Holzminden.

Die Erfahrungen in den Fallbeispielen zeigen, dass die Kommunikation zwischen Stadtverwaltung und Wirtschaftsakteuren beziehungsweise deren Interessenvertretungen in vielen Fällen noch ausbaufähig ist. So fühlen sich zum Beispiel Einzelhändler im Vorfeld von Baumaßnahmen häufig nicht ausreichend beteiligt. Oftmals finden bilaterale Abstimmungen mit den Anliegern und Gewerbetreibenden erst statt, wenn in der Umsetzungsphase konkrete Vereinbarungen getroffen werden müssen oder Konflikte auftreten.

Gerade in der Konzept- und Planungsphase, in der die Funktionen und mögliche Nutzungen diskutiert werden, wäre jedoch das Wissen der Wirtschaftsakteure beziehungsweise ihrer Interessensvertretungen von zentraler Bedeutung. Sie könnten ihre Bedarfe als Anlieger formulieren, sie haben Erfahrungen hinsichtlich der Nutzungen der öffentlichen Räume, und sie könnten auch gemeinsam mit der Stadt Nutzungsangebote entwickeln.

Stadtgesellschaft

Bei der Stadtgesellschaft handelt es sich zunächst vor allem um die Bürgerschaft, die den öffentlichen Raum in der Innenstadt für die Fortbewegung, zum Verweilen, für die Begegnung und im Kontext der Freizeitgestaltung nutzt. Die Einwohner sind aber auch in Vereinen und Initiativen zusammengeschlossen oder arbeiten in Institutionen wie zum Beispiel Kultureinrichtungen oder Schulen. Sie alle haben aus ihrer

jeweiligen Perspektive ein grundsätzliches Interesse an der Innenstadt und attraktiven öffentlichen Räumen.

Die Interessenlagen dieser Akteure unterscheiden sich jedoch nach Alter und Aktivität. Während sich einige Jugendliche über einen Skaterplatz freuen, halten sich viele ältere Menschen gerne auf Bänken in Grünanlagen auf. Menschen mit Einkommen konsumieren ihre Getränke eher im Straßencafé, Menschen ohne Einkommen eher auf Bänken am Bahnhof. Jugendliche haben gerne sicht- und wettergeschützte Aufenthaltsbereiche, während Kleinkinder gerne auf Spielplätzen toben, von denen Hunde ferngehalten werden. Die Anwohner eines Platzes haben es nachts gerne ruhig, aber wenn das Open-Air-Konzert auf einem anderen Platz stattfindet, gehen sie dort gerne hin.

In Klein- und Mittelstädten, in denen die Wohnnutzung innerhalb der Innenstadt einen großen Stellenwert hat, sind die verschiedenen Nutzungen im öffentlichen Räumen noch stärker als in Großstädten mit dem Wohnen und dem damit verbundenem Ruhebedürfnis zu vereinbaren. Die Kommune steht hier vor der Herausforderung, diese vielfältigen und auch widersprüchlichen Interessen bei der Planung und Gestaltung öffentlicher Räume zu berücksichtigen.

Eine Beteiligung der breiteren Öffentlichkeit erfolgt in den Kommunen sowohl zu übergeordneten Konzepten wie Innenstadtkonzepten als auch zu konkreten Bauprojekten. Das Spektrum der Beteiligung reicht dabei von Informa-

tionsveranstaltungen bis zu einem prozessbegleitenden vertraulichen Bürgerbeirat mit 120 Mitgliedern in Hanau. In formalen Verfahren wie Wettbewerben oder Vergabeverfahren sind die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerschaft begrenzt beziehungsweise genau festgelegt. Einzelne Kommunen stellen geplante Projekte und Maßnahmen der Stadtgesellschaft auch zur Wahl. In Holzminden erfolgte dies informell durch eine Bürgerabstimmung. In Passau und Penzberg wurden hingegen von Gegnern eines Projektes initiierte Bürgerentscheide durchgeführt.

Den einzigen Ansatz für eine altersbezogene Beteiligung verfolgt Eberswalde mit der Spielleitplanung. Dies ist ein strategisches Planungsinstrument, das den Fokus auf die Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen legt. Es betrachtet nicht nur die ihnen zugewiesenen Spiel- und Bewegungsflächen, sondern das gesamte Stadtgebiet. Hierdurch sollen das bürgerschaftliche Engagement junger Bewohner, die Arbeit mit Kindern und Jugendlichen sowie deren Akzeptanz und Berücksichtigung bei stadtplanerischen Fragestellungen gestärkt werden.

Auffällig ist, dass es in mehreren Fallbeispielen zu konkreten Bauvorhaben so gut wie keine Bürgerbeteiligung oder Beteiligung von Interessensvertretungen gab, beziehungsweise sich die Beteiligung auf reine Informationsveranstaltungen beschränkte. Insgesamt ist bei der Untersuchung der Eindruck einer – auf das konkrete Projekt bezogen – wenig entwickelten Beteiligungskultur in den meisten Kommunen entstanden.

4.6 Steuerung der Projekte und Prozesse

Die Initiative für Baumaßnahmen im öffentlichen Raum ergreifen in den Fallbeispielen zumeist die Bau- oder Stadtplanungsämter. Die jeweiligen Ämter übernehmen in der Projektumsetzung auch die Federführung des Prozesses. Ganz anders begannen die Projekte in Passau und Holzminden. In beiden Kommunen ging die Initiative von Wirtschaftsakteuren beziehungsweise vom Citymarketing aus.

Die Abstimmung und Steuerung von Maßnahmen erfolgt in den Fallbeispielen entweder durch die Stadtverwaltung auf Grundlage von Absprachen zwischen den zuständigen Fach-



Wenn Sitzgelegenheiten fehlen, eignet sich die Stadtgesellschaft auch Kunst im öffentlichen Raum als Sitzmöbel an: PIKO-Platz in Sonneberg.

bereichen, oder es werden hierfür Sonderstrukturen geschaffen. Dies können verwaltungsinterne Lenkungsgruppen sein, akteursübergreifende themenbezogene Arbeitskreise oder akteursübergreifende Lenkungsgruppen, in denen außer den Fachressorts der Stadtverwaltung auch die Politik und Innenstadtakteure vertreten sind.

In der Regel handelt es sich um zeitlich befristete – mehrjährige – Strukturen, die im Kontext der Städtebauförderung oder anderer Förderprogramme geschaffen und nach der Programmdurchführung wieder aufgelöst werden. Vor allem die bereits seit vielen Jahren in der Städtebauförderung aktiven Stadtverwaltungen berichten, dass sich die Planungskultur durch diese Strukturen nachhaltig verändert habe. So sind die heute in Esslingen sehr aktiven akteursübergreifenden Arbeitskreise im Kontext der Sanierung entstanden und haben sich in der kommunalen Praxis etabliert.

Auch für Sonderprojekte wie den Wettbewerblchen Dialog in Hanau sowie die QiN-Projekte in Holzminden wurden temporäre Gremien geschaffen. Federführend bei den drei QiN-Projekten in Holzminden war von der Antragstellung bis zur Umsetzung der akteursübergreifende Arbeitskreis „Holzminden macht’s“. Zentrale Akteure waren hier neben dem Bauamtsleiter die Stadtmarketing GmbH und der Geschäftsführer der lokalen Brauerei. Das Beispiel Holzminden zeigt, dass die Schaffung von Sonderstrukturen für die Planung und Umsetzung von Projekten auch zu Reibungen und Schwierigkeiten mit den etablierten Strukturen führen kann. Zwischen der Lokalpolitik und dem QiN-Arbeitskreis gab es Konflikte zu Fragen der Zuständigkeit sowie zur Legitimation von Entscheidungen. Grundsätzlich ist mehr Kommunikation mit den Ratsmitgliedern erforderlich, um Vorbehalte abzubauen und die Politik frühzeitig in die Kooperation einzubinden.

In den Gesprächen wurde betont, dass auch in den größeren Kommunen für die Planung und Gestaltung des öffentlichen Raums viele informelle Gespräche geführt und Absprachen getroffen werden. Diese erfolgen nicht nur zwischen Bürgermeister und Verwaltung, sondern häufig auch zwischen Bürgermeister oder Baudezernent und Bürgern.

Auch über die Verwaltung hinausreichende oder außerhalb der Verwaltung befindliche Netzwerke beeinflussen die Prozesse und Ent-

wicklungen. Hierbei schließen sich Akteure aus Verwaltung, Wirtschaft und Stadtgesellschaft zusammen, um Projekte voranzubringen. Ein Sonderfall ist sicherlich das City Marketing Passau (CMP), das den Umbau der Fußgängerzonen vorangetrieben und gemeinsam mit der Verwaltung geplant hat.

4.7 Erkenntnisse zu Planung, Gestaltung und Bau

Anlässe und Impulse

Anlässe für die bauliche Aufwertung öffentlicher Räume in den Innenstädten sind in der Regel städtebauliche Missstände, wie brach liegende oder unattraktive Flächen, und Funktionsmängel, wie ein geschwächter Einzelhandel oder eine zu hohe Verkehrsbelastung. Gleichzeitig gibt es eine hohes öffentliches und politisches Interesse an der Innenstadt und ihrer Entwicklung und daher einen entsprechenden Handlungsdruck.

Konkrete Impulse für Maßnahmen im öffentlichen Raum sind häufig öffentliche oder private Investitionen. Hier sind Entscheidungen auf Landes- oder Kreisebene zu nennen, die Einfluss auf die Situation vor Ort nehmen und neue Entwicklungsmöglichkeiten eröffnen, wie zum Beispiel Ortsumgehungen. Auch ein einzelnes Bauprojekt kann den Impuls für die Realisierung weiterer Maßnahmen im öffentlichen Raum setzen.

Darüber hinaus hängt es von der Initiative von Einzelpersonen ab, ob eine Konzept- oder Projektentwicklung überhaupt begonnen wird. Das kann der Bürgermeister oder der Baudezernent, ein Citymanager oder ein Unternehmer sein. Ob das Projekt dann auch realisiert wird, hängt in den meisten Fällen von der funktionierenden Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Politik und bei privater Kofinanzierung auch von der Kooperation mit den privaten Akteuren ab.

Räumliche Schwerpunkte

In den untersuchten Kommunen konzentrieren sich die baulichen Maßnahmen vor allem auf Stadtplätze, Verkehrsräume sowie Wegeverbindungen. Von zentraler Bedeutung sind Stadt- und Marktplätze, die entweder durch Umbau

aufgewertet oder erstmals neu geschaffen werden. Aus Sicht der Kommunen sind solche Plätze konstitutiv für die Innenstadt und übernehmen viele Funktionen.

Ein wichtiges Thema beim place-making ist die Reduzierung der Verkehrsbelastungen zur Verbesserung der Aufenthaltsqualitäten; dies kann beispielsweise durch den Rückbau von Verkehrsflächen für den motorisierten Verkehr oder durch Geschwindigkeitsbegrenzungen geschehen. Beim Thema Verkehrsplanung sind die Handlungsspielräume der Kommune allerdings eingeschränkt, wenn der Innenstadtkverkehr über Kreis-, Landes- und Bundesstraßen abgewickelt wird, die außerhalb der kommunalen Verantwortlichkeit liegen. Auch die Straßenverkehrsordnung macht verbindliche rechtliche Vorgaben und ist für die Anforderungen an eine Verbesserung der Nutzbarkeit der öffentlichen Räume mit seiner Überlagerung unterschiedlicher Verkehrsarten nicht ausgelegt, wie die Umwege zur Ausweisung eines Verkehrsberuhigten Bereichs in Schwetzungen verdeutlichen. In peripheren Regionen ist zudem die individuelle Abhängigkeit vom privaten Pkw deutlich größer als in Großstädten und Ballungsräumen.

Herausforderungen bei der Raumorganisation

Die Entwicklungsmöglichkeiten und die Funktionsfähigkeit öffentlicher Räume werden von zahlreichen Faktoren beeinflusst. Hierzu zählen die umliegende Bebauung und deren Funktionen, die Bedeutung des Einzelraums im Gesamtgefüge innerstädtischer öffentlicher Räume sowie die geplanten und gewünschten Nutzungen des Raumes. Zwischen den öffentlichen Räumen untereinander und den weiteren städtischen Funktionen im Umfeld besteht ein wechselseitiges Abhängigkeitsverhältnis. Diese Wechselwirkung bedeutet, dass sich auch die innerstädtische Funktionsvielfalt und -tätigkeit auf die Raumnutzung auswirken.

Die meisten Nutzungen erfordern bauliche oder gestalterische Voraussetzungen, die bereits bei der Planung mitbedacht werden müssen. Die Fallbeispiele zeigen, dass gerade in Kommunen ohne Nutzungsdruck im öffentlichen Raum wenig gestaltete Flächen ohne konkrete Nutzungsangebote und Funktionen aus sich heraus keine Nutzung und Aneignung anregen. Wenn es keine Außengastronomie, keinen Einzelhan-

del im Umfeld, keinen touristisch interessanten Städtebau, keine Sitzgelegenheiten für Aufenthalt und keine Spielangebote oder Grünflächen gibt, haben Bewohner keinen Grund, den Platz aufzusuchen und sich dort aufzuhalten. Das Phänomen verstärkt sich noch, wenn der öffentliche Raum neu geschaffen wurde und es an diesem Ort keine Tradition der Nutzung gibt. Ein funktional unbestimmter Platz bedarf daher in viel stärkerem Maße der geplanten Organisation von Nutzungsangeboten.

Die Herstellung öffentlich nutzbarer Räume auf privatem Grund durch Private ist zwar möglich, erfordert allerdings eine besondere Aufmerksamkeit der Verwaltung. Zur Durchsetzung der öffentlichen Interessen bei privaten Bauvorhaben können im Rahmen des Grundstücksverkaufs beziehungsweise der Baugenehmigung städtebauliche Verträge geschlossen und darin beispielsweise Dienstbarkeiten bezüglich der öffentlichen Wegeführung vereinbart werden. Auf die Qualität der Umsetzung hat die Kommune allerdings nur wenig Einfluss, da sie nicht Bauherrin ist. Für die Verhandlungsposition der Stadt gegenüber privaten Investoren ist neben den verfügbaren Rechtsinstrumenten von besonderer Bedeutung, welche weiteren Einflussmöglichkeiten sie hat, beispielsweise in Form kommunalen Grundeigentums, das an Private veräußert werden kann.

Finanzierung und Instrumente

Die Finanzierung der Bau- und Gestaltungsprojekte erfolgt in den meisten Fallbeispielen mit öffentlichen Fördermitteln, vor allem aus der Städtebauförderung. Die Städtebauförderung bietet nicht nur eine Chance, qualitätsvolle Konzepte zu erarbeiten, sondern diese auch umzusetzen. In einigen wenigen finanzstärkeren Kommunen werden Bauprojekte aber auch alleine aus dem kommunalen Haushalt finanziert, was für die große Bedeutung attraktiver innerstädtischer Räume spricht.

Die unterschiedlichen Förderprogramme der Länder zeigen aber auch, dass die Städtebauförderung allein für die Innenstädte und ihre öffentlichen Räume nicht ausreicht. Interessante Perspektiven eröffnen die Projekte, die aus einer Kombination öffentlicher und privater Mittel finanziert werden. Diese Beispiele zeigen, wie durch die öffentliche Förderung private Mittel für Maßnahmen im öffentlichen Raum ausgelöst werden können. So gut wie keine Verbrei-

tung in den Klein- und Mittelstädten finden bislang die landesgesetzlich geregelten Eigentümerstandortgemeinschaften wie BIDs. Allerdings haben auch nicht alle Bundesländer eine entsprechende Gesetzgebung erlassen.

An formellen Instrumenten für das place-making sind in den Fallbeispielen vor allem die mit dem Besonderen Städtebaurecht verbundenen Eingriffsmöglichkeiten und das gemeindliche Satzungsrecht (Gestaltsatzung, Werbesatzung, Sondernutzungssatzung) sowie die Restriktionen aus dem Denkmalschutzrecht zu nennen. Informelle Instrumente sind neben der Aufstellung von integrierten Innenstadtkonzepten auch Wettbewerbe für die Planung öffentlicher Räume. Ein Vorteil von Wettbewerben ist die Generierung von und mögliche Auswahl aus verschiedenen Gestaltungsvarianten. Nachteile sind die teilweise zu eng gefassten Aufgabenformulierungen sowie die eingeschränkten Beteiligungsmöglichkeiten.

Im Rahmen der Schaffung von Baurecht und der Vergabe öffentlicher Grundstücke werden zunehmend städtebauliche Verträge zwischen Kommunen und privaten Investoren geschlossen. Sie bieten der Kommune über den Bebauungsplan hinaus die Möglichkeit, Gemeinwohlinteressen in Verhandlung mit den Bauherren durchzusetzen. Bei der Kooperation beziehungsweise Verhandlung mit privaten Investoren sind die Kommunen im Hinblick auf ihre eigenen Ziele hinsichtlich der Gestaltung und Nutzung öffentlich nutzbarer Räume jedoch nicht immer gut aufgestellt.

Beteiligte Akteure und ihre Einbindung

Zentraler Akteur bei der Konzeption, Planung und Herstellung öffentlicher Räume ist die Kommunalverwaltung, speziell das Stadtplanungs- oder Bauamt. Die Baudezernenten oder Stadtbaumeister sind, mit wenigen Ausnahmen, auch Initiatoren und federführend im Prozess. Die erforderliche ressortübergreifende Zusammenarbeit wird gerade in den kleineren Kommunen weniger über formalisierte Strukturen und Verfahren sichergestellt als über die informellen kurzen Wege innerhalb der Verwaltung.

Die Verwaltung scheint in manchen Fällen die Potenziale von Wirtschaftsakteuren und Stadtgesellschaft für die Konzeption und die Planung öffentlicher Räume zu unterschätzen. Bei der

konkreten Objektplanung stehen vor allem Gestaltungsfragen im Vordergrund, und Nutzungen werden vernachlässigt. Eine enge Kooperation mit oder auch nur eine Beteiligung von anderen Akteursgruppen findet oftmals nicht statt. Hier bleibt die Frage offen, ob dies an den mangelnden zeitlichen und personellen Ressourcen liegt, oder ob die Kommunikation und Abstimmung in Klein- und Mittelstädten in viel stärkerem Maße durch informelle Gespräche außerhalb organisierter Verfahren erfolgt.

Auch wenn Wirtschaftsakteure und die Stadtgesellschaft nur in geringem Maße frühzeitig im Planungsprozess einbezogen werden, treten sie auch als Ideengeber und Initiatoren von Baumaßnahmen im öffentlichen Raum auf. Hier steht die Kommune vor der Herausforderung, die entsprechenden Kommunikations- und Steuerungsstrukturen zu schaffen, um diese Akteure auch bei der Planung und der Herstellung angemessen einzubinden. Vermutlich sind kleinere Kommunen aufgrund ihrer personell kleineren Verwaltungen und weniger formalisierten Kommunikationsstrukturen eher in der Lage, alternative Kommunikations- und Kooperationsstrukturen zu entwickeln und umzusetzen.

Die Anforderungen an die Planung eines später gut funktionierenden öffentlichen Raums sind sehr hoch. Die Verwaltung muss neben der inhaltlichen Ausarbeitung eine je nach Akteursgruppe angemessene Beteiligungs- und Kooperationsform umsetzen. Hierfür fehlen häufig die zeitlichen und fachlichen Ressourcen. Neben der externen Expertise durch Planungsbüros ist es daher bereits im Planungsprozess hilfreich, die Unterstützung durch einen Koordinator und Kümmerer, wie zum Beispiel Stadt- oder Citymarketing oder Kernbereichsmanagement, zu suchen, um die Akteure untereinander zu vernetzen und mit der Kommune zusammenzubringen.

5 Management und Nutzung öffentlicher Räume

Auch wenn die meisten Fallbeispiele ihren strategischen und konzeptionellen Schwerpunkt (bislang) auf die Planung, Gestaltung und Herstellung öffentlicher Räume gelegt haben, sind sie auch in der Nutzungsphase aktiv. Daher lassen sich zahlreiche Erkenntnisse zum place-keeping ableiten. Erst in dieser Phase stellt sich heraus, ob ein öffentlich genutzter Raum geschaffen wurde und wie die Nutzung organisiert oder gefördert werden kann.

5.1 Vielfältige Nutzungen in den öffentlichen Räumen

In den Fallbeispielen finden sich vielfältige Nutzungen der öffentlichen Räume. Hierzu zählen Außengastronomie, Warenpräsentation und Werbung, Wochenmarkt, Parkraum, Verbindungsweg, Begegnung und Aufenthalt, kulturelle Veranstaltungen und Großereignisse (Events), Spiel und Sport, Freizeit und Erholung. Nur in seltenen Ausnahmefällen findet sich das gesamte Spektrum der genannten Nutzungen an einem Ort. Vielmehr differenziert sich die Nutzung jeweils nach Lage, Art und Kernfunktion des öffentlichen Raums. So wird ein innerstädtischer Markt- oder Rathausplatz in aller Regel anders genutzt als eine Fußgängerzone, ein Straßenraum oder eine Uferpromenade. Und inner-

städtische Räume werden anders genutzt als der öffentliche Raum in Quartieren und Stadtteilen.

Öffentliche Räume haben in der Regel funktionale Spezialisierungen oder Kernfunktionen, die eng mit ihrer Lage, stadträumlichen Einbettung und den angrenzenden Nutzungen zusammenhängen, zum Beispiel Einzelhandel, Gastronomie, Tourismus, Kultur, Mobilität, Naturraum. In besonders prominenten Räumen überlagern sich auch mehrere Kernfunktionen. So ist der Schlossplatz in Schwetzingen insbesondere durch die Außengastronomie geprägt und übernimmt als Übergang zwischen Schloss und Stadt auch eine zentrale Funktion für den Tourismus. Ähnlich ist die Situation in den öffentlichen Räumen der Esslinger Altstadt.

Neben den zahlreichen Nutzungsarten und Funktionen gibt es auch unterschiedliche Nutzungszeiten im Sinne einer Saisonalität. Generell kann zwischen regelmäßigen beziehungsweise dauerhaften Nutzungen und temporären Sondernutzungen unterschieden werden. Viele Nutzungen finden nur temporär und zeitlich befristet statt, beispielsweise Wochenmärkte, Stadtfeste und andere Großereignisse. Andere Nutzungen sind an die Geschäftszeiten gebunden, etwa Außengastronomie und Verkaufsstände des Einzelhandels. Wiederum andere Nutzungen sind nicht oder kaum zeitlich eingeschränkt, zum Beispiel Aufenthalt, Begegnung und Fortbewegung.

Öffentliche Räume, die rund um die Uhr und das ganze Jahr über in der gleichen Art und Intensität genutzt werden, gibt es nicht. Die Art und Intensität der Nutzungen unterscheiden sich nach Tages- und Jahreszeiten sowie nach der Wetterlage. Das gilt auch für die prominenten und hoch attraktiven Räume in Esslingen und Schwetzingen. Sie werden nahezu ganzjährig intensiv mit jahreszeitlich unterschiedlichen Angeboten genutzt und belebt, im Winter etwa mit einer Eisbahn auf dem Schwetzingen Schlossplatz oder dem Weihnachtsmarkt in der Esslinger Altstadt.

Bei der Analyse kann zwischen geplanten oder gesteuerten und ungeplanten Nutzungen öffentlicher Räume differenziert werden. Neben den organisierten und klar geregelten Nutzungen wie Außengastronomie, Veranstaltungen oder



Verschiedene Nutzungsarten in der Fußgängerzone von Holzminden: Außengastronomie, Werbung, Bewegung und Aufenthalt.

Märkte finden sich in den Fallbeispielen nur selten ungeplante Nutzungen, die im Rahmen einer eigeninitiativen Aneignung durch Akteure entstehen. Informelle oder selbstorganisierte Aneignungen und Nutzungen, wie in der Großstadtforschung beispielsweise beim Urban Gardening intensiv diskutiert, finden sich nur ganz vereinzelt. Zu nennen wäre hier die Bepflanzung einer Verkehrsinsel durch eine zivilgesellschaftliche Initiative in Eberswalde. Zu beobachten sind hier und da auch unerwünschte Nutzungen, insbesondere starker Alkoholkonsum im öffentlichen Raum oder verkehrswidrig abgestellte Pkw.

Die Gastronomen und Einzelhändler nutzen den öffentlichen Raum auch als Erweiterung ihrer Geschäftsflächen für Außengastronomie, Verkaufsstände und Werbung. Dies führt in der Praxis immer mal wieder zu Konflikten und Kontroversen über die Kommerzialisierung des öffentlichen Raums, auch wenn diese Nutzungen im Rahmen von Sondernutzungsgenehmigungen kommunal reguliert werden.

Die beschriebenen Nutzungen finden in aller Regel auf städtischen Flächen statt. Öffentliche Nutzungen auf privatem Grund finden sich in den Fallbeispielen nur selten – und wenn doch, dann beziehen sie sich zumeist auf öffentliche Wege-rechte und öffentliche Zugänglichkeit, etwa bei den Einzelhandelsvorhaben wie dem Forum Hanau und dem Schlosscenter Hildburghausen. Häufiger ist in der Praxis hingegen eine private

Finanzierung und Unterstützung der Nutzung und des Managements öffentlicher Räume zu beobachten. Zu diesen Aktivitäten zählen insbesondere das Sponsoring von „Verschönerungsmaßnahmen“ und von Veranstaltungen sowie das Sponsoring beziehungsweise die Übernahme von Pflegeleistungen auf öffentlichem Grund.

Bezüglich der Intensität und Qualität der Nutzungen ist die Situation in den Fallbeispielen differenziert. So gibt es in einigen wenigen Kommunen einen hohen Nutzungsdruck auf einzelne innerstädtische öffentliche Räume, speziell durch Gastronomie und Veranstaltungen. Diese hohe Nachfrage hängt insbesondere mit der Attraktivität und herausgehobenen Bedeutung der betroffenen Räume sowie der gesamtstädtischen Situation und den spezifischen Rahmenbedingungen zusammen, zum Beispiel einer großen touristischen Anziehungskraft.

In vielen Kommunen besteht jedoch eher die Herausforderung, wie überhaupt regelmäßige Nutzungen angeregt und organisiert werden können, um die Innenstadt und ihre öffentlichen Räume zu beleben. Statt Verwertungs- und Nutzungsdruck sind hier vielmehr ein mangelndes Nutzungsinteresse und eine geringe Inanspruchnahme zu verzeichnen.

Unabhängig vom spezifischen Nutzungsdruck ist auch in den Klein- und Mittelstädten zu beobachten, dass Außengastronomie und Draußen-

Abbildung 6
Nutzungskonkurrenzen und -konflikte im öffentlichen Raum

Art der Nutzung	Konfliktthemen	Fallbeispiel
Fließender Verkehr	Barrierewirkung, Lärm, Abgase, Unfallgefahr, Verkehrsorganisation	Eberswalde, Finsterwalde, Penzberg, Schwetzingen
Ruhender Verkehr	Pro und Contra Parkplätze in der Innenstadt, Anwohnerparken, Flächenkonkurrenzen	Eberswalde, Esslingen, Finsterwalde, Lohmar, Penzberg
Außengastronomie	Lärm/Ruhestörung, Sperrstunde, Müll, Möblierung/Gestaltung, Flächeninanspruchnahme	Esslingen
Veranstaltungen	Lärm, Verschmutzung, Barrieren, eingeschränkte Nutzbarkeit	Esslingen, Lohmar
Handel	Kommerzialisierung, Werbung, Gestaltung, Flächeninanspruchnahme durch Private	Passau
Treffpunkt von Gruppen	Lärm, subjektive Unsicherheit, Vandalismus, Alkohol	Esslingen

Quelle: Eigene Darstellung.

Veranstaltungen eine große Relevanz für die Nutzung öffentlicher Räume haben und ihre Organisation und Regulation im Fokus der lokalen Aktivitäten stehen. Hieraus resultieren auch Nutzungskonkurrenzen und -konflikte, deren Management dauerhaftes Thema ist.

5.2 Instrumente zur Anregung und Regulierung von Nutzungen

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Beobachtungen können die Zielsetzungen für das place-keeping zwischen der Förderung einer Aneignung und Belebung des öffentlichen Raums sowie der Nutzungsregulierung für einen Interessenausgleich unterschieden werden. Wie die Fallbeispiele deutlich zeigen, wirken viele unterschiedliche Faktoren auf den öffentlichen Raum, der räumlich und funktional in enger Beziehung zu seinem Umfeld steht. Diese Faktoren beeinflussen die grundsätzliche Nutzbarkeit sowie die konkreten Nutzungen und Aneignungen. Hier sind insbesondere die städtebauliche und verkehrliche Situation, die angrenzenden Funktionen, die spezifischen Gestalt- und Aufenthaltsqualitäten der einzelnen Räume sowie die Lebensgewohnheiten der Stadtbevölkerung und der Innenstadtbesucher als Nutzungsnachfrager zu nennen. Hinzu kommen rechtliche Restriktionen, zum Beispiel Denkmalschutz, Immissionsschutz oder die Verkehrsorganisation, die Nutzungsmöglichkeiten einschränken und sogar zu Nachbarklagen führen können.

Die Möglichkeiten und Instrumente der Nutzungsregulierung öffentlicher oder öffentlich nutzbarer Räume sind vielfältig. Dabei reicht das Spektrum von informellen Regelungen und Absprachen zwischen Akteuren über eine quasi regulierende Gestaltung bis hin zur Anwendung von Rechtsinstrumenten und vertraglichen Vereinbarungen. Die Anwendung ist teilweise differenziert nach Eigentümern (privat oder öffentlich/hoheitlich). Zielsetzungen sind in aller Regel insbesondere die Regulierung von Nutzungs- und Rechtskonflikten sowie die (Wieder-)Herstellung von Ruhe, Sicherheit und Ordnung, aber auch die Sicherung einer öffentlichen Nutzbarkeit. Teilweise geht es jedoch ebenso um eine Steuerung beziehungsweise stärkere Beeinflussung im Sinne einer gewünschten Nutzung.

In keinem Fallbeispiel gibt es ein übergeordnetes integriertes Nutzungs- oder Managementkonzept für den (innerstädtischen) öffentlichen Raum oder für einzelne Flächen. Es wird allerdings eine Vielfalt an formellen und informellen Instrumenten, Strukturen und Strategien zur Anregung und Regulierung von Nutzungen und Aneignungen genutzt.

Formale Regelungen

Es gibt eine Vielzahl an Rechtsinstrumenten mit hoher Verbindlichkeit, die eine wichtige Rolle für das place-keeping öffentlicher Räume spielen. Insbesondere das kommunale Satzungsrecht mit Werbesatzungen für den Handel, Sondernutzungsrechten und Gestaltungssatzungen für bauliche Anlagen bietet Instrumente, die in unterschiedlicher Ausprägung in fast allen Fallbeispielen angewendet werden.

Dabei unterscheidet sich die kommunale Praxis hinsichtlich der Regelungstiefe (etwa die Festlegung von Gestaltungsdetails wie Materialien und Farben) und der praktischen Anwendung. So verzichten einige Kommunen auf die Erhebung von Gebühren für Sondernutzungen im öffentlichen Raum, um so eine Nutzung durch Einzelhändler, Gastronomen und Veranstalter anzuregen. In anderen Kommunen werden besonders engagierte Akteure von der Zahlung dieser Gebühren befreit. In Passau wiederum wird ein Teil der in der Fußgängerzone erhobenen Sondernutzungsgebühren an die private City Marketing GmbH weitergeleitet, um deren Aktivitäten zu fördern. Um die Akzeptanz der Satzungen zu erhöhen, erarbeiten einige Kommunalverwaltungen diese gemeinsam mit den betroffenen



Da es am Schlossplatz in Schwetzingen kaum Anwohner gibt, fühlt sich auch niemand durch Außengastronomie und Feste gestört.

Abbildung 7

Instrumente zur Nutzungsanregung und -regulierung öffentlicher Räume

Formale Regelungen	
Rechtsinstrumente	Planungsrecht, Ordnungsrecht, Straßenverkehrsordnung, Hausrecht, kommunale Satzungen, Immissionsschutzgesetz, Marktordnung
Verträge	Städtebauliche Verträge, Nutzungsverträge
Sicherheit und Ordnung	Ordnungsdienste, Polizei
Organisierte Bespielung	
City- oder Stadtmarketing	Stadtfeste, Märkte, Open-Air-Veranstaltungen
Ehrenamtliche/Initiativen	Straßenfeste
Anreize und Impulse	
Finanzielle Förderung	Verfügungsfonds, Förderprogramme für Gewerbetreibende
Gebührenverzicht	Keine Erhebung von Sondernutzungsgebühren
Sponsoringkonzepte	Pflege des öffentlichen Raums, Veranstaltungen
Impulsprojekte	Öffentliche Investitionen in die Infrastruktur
Kommunikation, Koordination und Kooperation	
Kommunikation	Infoveranstaltungen, Serviceangebote
Koordination	Arbeitskreise, Lenkungsgruppen, Schnittstellen/Kümmerer
Kooperation	Gemeinsam durchgeführte Veranstaltungen
Organisatorische Unterstützung	Beratung, Vernetzung, Material, Logistik

Quelle: Eigene Darstellung.

Akteuren. Hierdurch soll ein frühzeitiger Ausgleich der öffentlichen Interessen und der Interessen von Händlern und Gastronomen erzielt werden. Dennoch verursacht die Umsetzung von Satzungen auch Konflikte. So war die Einführung der Gestaltungsrichtlinie für die Außengastronomie in Esslingen mit kontroversen öffentlichen Debatten über die Vorgaben verbunden, die in der Umsetzung zu Ausnahme- und Sonderregelungen (Bestandsschutz) führten.

Auch über das Bau- und Planungsrecht werden in der kommunalen Praxis teilweise verbindliche Vorgaben gemacht, um beispielsweise die öffentliche Nutzbarkeit von Flächen oder Durchwegungen auf privatem Grund festzulegen und zu sichern. Entsprechende Vereinbarungen zwischen öffentlicher Hand und privaten Grundeig-

entümern werden in der Regel über städtebauliche Verträge geregelt. Die Ausweisung von Flächen für bestimmte Nutzungen oder die Einschränkung von Nutzungen erfolgt ebenfalls über Rechtsinstrumente. So wurde in Esslingen ein großer Teil der Grünanlage Maille als Spielplatz ausgewiesen, um auf dieser Grundlage anschließend ein Alkoholverbot gemäß Polizeiverordnung durchsetzen zu können.

Von Bedeutung für den öffentlichen Raum sind ebenso rechtliche Regelungen der Länder und des Bundes. Zu nennen sind hier Immissionsschutzgesetze, Lärmschutzverordnungen oder Freizeitlärmrichtlinien. Diese legen unter anderem maximal zulässige Lärmbelastungen für bestimmte Gebietstypen und die Anzahl möglicher Ausnahmen fest. Anwohnerklagen gegen

die Nutzung öffentlicher Räume beziehungsweise gegen Beeinträchtigungen der Wohnnutzung durch Außengastronomie und Veranstaltungen berufen sich in der Regel auf diese Rechtsgrundlagen. Einige kommunale Akteure betrachten die rechtlichen Vorgaben des Lärmschutzes daher als großes Hindernis für die gewünschte Belebung der Innenstadt, da sie die Nutzungsmöglichkeiten aus ihrer Sicht zu stark einschränken.

Hildburghausen: Öffentliche Wegeverbindung auf Privatgrund

Das Schloss am Innenstadtrand Hildburghausens wurde im Krieg vollständig zerstört. Die entstandene circa 11.000 Quadratmeter große Brachfläche wurde über Jahrzehnte als Bus- und Pkw-Parkplatz mindergenutzt, die historische Stadtstruktur und die städtebauliche Platzsituation waren nicht mehr wahrnehmbar. Ein Wiederaufbau des Schlosses war nicht zu finanzieren. Durch den ehemaligen Schlossgraben getrennt und circa 15 Meter tiefer als die Innenstadt gelegen, erstreckt sich der Schlosspark.

In der Situation konnte die Stadt einen Investor gewinnen, der auf der Brache einen angepassten Neubau mit ausgewählten Einzelhandels- und Wohnnutzungen errichtet hat: das Schlosscenter. Zentrales Anliegen der Stadt war die Wiederherstellung der historischen städtebaulichen Struktur sowie die Herstellung einer öffentlichen Wegeverbindung zwischen Innenstadt und Schlosspark.

Über einen städtebaulichen Vertrag wurde im Zuge der Baugenehmigung die öffentlichen Wegeführung über das private Grundstück gesichert, um die direkte fußläufige Verbindung vom Marktplatz zum Schlosspark zu gewährleisten. Entsprechend wurde ein Durchgang mit einer Treppe durch das Gebäude geschaffen, der auch außerhalb der Geschäftszeiten nutzbar ist. Die Verantwortung für die Nutzung und Pflege hat der private Eigentümer übernommen. Vor dem Schlosscenter wurde eine multifunktionale Platzfläche geschaffen, die auch für öffentliche Veranstaltungen wie zum Beispiel Stadtfest und Weihnachtsmarkt genutzt werden soll.



Für die Durchführung von temporären Veranstaltungen wie Märkte, Konzerte, Feste oder Public Viewings gelten üblicherweise kommunale Sonderregeln, etwa Marktordnungen oder Veranstaltungsrichtlinien. Diese werden von den Ordnungsämtern im Rahmen der Bewilligung der Veranstaltung festgelegt und förmlich mit den Veranstaltern vereinbart. Einige Kommunen haben auch explizite Satzungen für die Durchführung von Veranstaltungen verabschiedet, um einheitliche und verbindliche Regelungen für die Ausrichter festzulegen. So werden in Esslingen seit über zehn Jahren entsprechende Regelungen für Open-Air-Veranstaltungen umgesetzt, die gemeinsam mit verschiedenen Innenstadtakteuren erarbeitet wurden. Hier werden unter anderem die jährlich zulässige Anzahl und die maximale Länge der Veranstaltungen festgelegt.

Auch die im öffentlichen Raum besonders relevanten Aspekte Sicherheit und öffentliche Ordnung sind mit formalen Rechtsinstrumenten verbunden. Grundsätzlich kann hier zwischen kontrollierenden (Videoüberwachung und Präsenz der Ordnungsdienste) und sanktionierenden (Nutzungsregelungen) sowie präventiven Ansätzen (Information und Aufklärung) unterschieden werden.

In Esslingen wird die ohnehin verstärkte Präsenz des kommunalen Ordnungsdienstes in der Innenstadt durch einen ehrenamtlichen freiwilligen Ordnungsdienst unterstützt. Vorrangige Aufgabe des Ordnungsdienstes ist die Kontrolle der Nutzungen im öffentlichen Raum und die Durchsetzung ordnungsrechtlicher Bestimmungen, zum Beispiel ruhender Verkehr, Außengastronomie, Alkoholkonsum und Lärm.

Der Kommunale Sicherheitsbericht Esslingen beschreibt aber auch die darüber hinaus gehenden Aufgaben: „Die Aufgabe der Ordnungsverwaltung besteht in den letzten Jahren immer mehr auch darin, zwischen widerstreitenden Interessen zu vermitteln, Ausgleich zu schaffen und sich der Frage zu stellen, ob innerhalb der gesetzlichen Bestimmungen ein zusätzlicher Regelungsbedarf durch örtliche Richtlinien, Satzungen oder die Polizeiverordnung besteht.“

In Passau gibt es neben den verantwortlichen städtischen Diensten auch den City Service der City Marketing GmbH, der sich insbesondere um die Sauberkeit in der Innenstadt kümmert, aber auch Falschparker kontrolliert. In Sonneberg erfolgt eine zeitweise Videoüberwachung des öffentlichen Raumes. Diesen Ansatz sehen viele

Kommunen aus datenschutzrechtlichen Gründen allerdings sehr kritisch.

Sanktionierende Maßnahmen im Zusammenhang mit Sicherheit und Ordnung sind beispielsweise Platzverweise und Hausverbote bei unerwünschter Nutzung des öffentlichen Raums oder „Knöllchen“ beziehungsweise Abschleppen bei falschem Parken. In den Fallbeispielen waren diese Aspekte jedoch kein zentrales Thema. Nur in Esslingen wurde berichtet, dass die dortige Strategie der Kombination aus präventiven und repressiven Maßnahmen zu einem Rückgang der Anzeigen wegen Schlägereien, nächtlichen Ruhestörungen und illegalen Partys geführt hätte. Das Für und Wider einer stärkeren Regulierung des öffentlichen Raumes sei jedoch immer wieder in der Diskussion und es gehe dabei um den „Spagat zwischen Rechtssicherheit und Akzeptanz“ (Verwaltung).

Grundsätzlich wird die Nutzung öffentlicher Räume darüber hinaus durch soziale Normen und Verhaltensregeln beeinflusst sowie durch soziale Kontrolle reguliert, etwa aus angrenzender Wohnbebauung oder den Ladengeschäften.

Organisierte Bespielung

Eine weit verbreitete Strategie zur Belebung öffentlicher Räume ist die organisierte Nutzung und Bespielung durch temporäre Veranstaltungen und Großereignisse, zum Beispiel Konzerte, Stadtfeste oder Public Viewings. So hat jede Stadt ihr Stadtfest und ihren Weihnachtsmarkt, wenn auch in ganz unterschiedlichem Umfang. Diese Veranstaltungen zielen sowohl auf die lokale Stadtbevölkerung als auch auf externe Besucher und Touristen. Entsprechend werden die Events und der öffentliche Raum als Standortfaktor für die Gesamtstadt vermarktet.

Für die Organisation von Veranstaltungen haben sich in den Kommunen verschiedene Strukturen entwickelt. In den Städten, die ihre Innenstadt auch touristisch vermarkten, werden die Veranstaltungen professionell von der Stadt selbst, vom Stadtmarketing oder vom hauptamtlichen Citymanagement organisiert. In kleineren Kommunen liegt die Organisation von Straßenfesten zwar auch in der Verantwortung eines Stadt- oder Citymarketings, sie erfolgt jedoch zu größten Teilen in ehrenamtlicher Arbeit.

Daneben gibt es auch Straßenfeste und kulturelle Veranstaltungen, die auf Initiative der Wirt-



Typische Nutzung auf Plätzen in der Innenstadt: Wochenmarkt in Finsterwalde.

schaftsakteure, des Citymanagements und der Stadtgesellschaft entstehen. Diese werden häufig durch eine ehrenamtliche Straßengemeinschaft aus Anwohnern und Gewerbetreibenden oder von aktiven Einzelpersonen organisiert. Für diese Formate, die nicht durch die Stadt selbst oder das institutionalisierte Citymanagement organisiert werden, müssen jeweils neue Strukturen erarbeitet werden, da sie quasi außerhalb der standardisierten Verfahren erfolgen.

Anreize und Impulse

Um Nutzungen und insbesondere privates Engagement durch finanzielle Anreize bereits im Rahmen der Herstellung des Raumes anzuregen, gibt es in der kommunalen Praxis unterschiedliche Strategien. Hierzu zählen vor allem die Verfügungsfonds, die in vielen Programmgebieten der Städtebauförderung aufgelegt werden, um Projekte und Aktivitäten von unterschiedlichen Akteuren zu fördern. Hinzu kommen spezielle Förderprogramme wie zum Beispiel das „City-Konjunktur-Programm“ in Hanau, das Programm „Lokale Ökonomie“ in Baunatal oder das „Fassadenprogramm“ in Lohmar. Mit diesen Anreizen sollen insbesondere Investitionen von Grundeigentümern und Gewerbetreibenden in ihren Beständen, aber auch gemeinsame Investitionen von Privaten im öffentlichen Raum angeregt werden. In Folge dieser privaten Investitionen in die Fassadengestaltung, den Umbau von Ladenlokalen oder die Umgestaltung der Außen-gastronomie sollen auch der öffentliche Raum aufgewertet und Nutzungen angeregt werden.

Auch öffentliche Investitionen in den öffentlichen Raum und in die Infrastruktur können als Impulse verstanden werden, um Nutzungen und Belebung anzuregen. Hierauf zielt auch die bereits erwähnte flexible Anwendung der Sondernutzungsgebühren. Einige Kommunen verzichten auf diese Gebühren, um Nutzungen zu erleichtern. Die zentrale Anschaffung und Bereitstellung von Bühnen oder Verkaufsstän-

den, zum Beispiel durch das Stadt- oder Citymarketing, dient ebenfalls der Anregung und Förderung von Nutzungen im öffentlichen Raum.

Kommunikation, Koordination und Kooperation

Zu den eher informellen und „weichen“ Strategien des place-keeping gehören die Kommunikation und Kooperation sowie die Koordination der unterschiedlichen Akteure bei der Nutzung und beim Management öffentlicher Räume.

Von zentraler Bedeutung für die Zusammenarbeit sind die Aspekte der Schnittstellenfunktion und der Koordination. Wenn überhaupt vorhanden, übernehmen diese Aufgaben in den Fallbeispielen verschiedene Akteure. Häufig fungieren die Organisationen des Stadt- oder Citymarketings als Interessensvertretung und Scharnier, insbesondere zwischen Verwaltung und Wirtschaftsakteuren. So wird die Geschäftsführung dieser Organisationen häufig in Abstimmungsrunden mit Politik und Verwaltung eingebunden.

In Lohmar hat sich der Stadtmarketing e. V. mit eigenen Vorschlägen und Ideen in die Erarbeitung und später auch die Fortschreibung des Stadtentwicklungskonzeptes aktiv eingebracht. Es ist ein Beispiel dafür, wie Wirtschaftsakteure frühzeitig in die Erarbeitung von Konzepten eingebunden werden können.

Auch die Interessen der Stadtgesellschaft werden in manchen Kommunen institutionell vertreten. Bemerkenswert sind hier die Esslinger Bürgerausschüsse, die bereits seit der Nachkriegszeit neben dem Gemeinderat die Bürger der Stadtteile vertreten. Sie fungieren als Mittler zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und Gemeinderat, quasi als „Lobbyorganisation der Bürgerschaft“ (Vertreter Bürgerausschuss).

Esslingen liefert ebenfalls ein gutes Beispiel dafür, wie ein breites Spektrum von Akteuren kontinuierlich in das place-keeping eingebunden werden kann. Zentrales Element der kooperativen Zusammenarbeit und der Abstimmung von Strategien und Entscheidungen sind die themenbezogenen akteursübergreifenden Arbeitskreise zur Vereinbarung von Regelungen, zur Bewertung von Erfahrungen mit der Umsetzung sowie zur Klärung von Konflikten.

In einigen Fallbeispielen übernimmt die Verwaltung neue Rollen beim place-keeping. So tritt

Eberswalde: Initiativen beleben die Innenstadt

Ein gelungenes Beispiel zur Belebung der Innenstadt ist die Reihe „Guten Morgen Eberswalde“. Seit 2007 finden jeden (!) Samstag um „halb elf“ kostenfreie kulturelle Veranstaltungen auf dem Marktplatz statt. Geboten wird ein breites Spektrum von Akrobatik über Theater bis zu Musik- und Tanzveranstaltungen. Am Rande gibt es Zeit und Raum für Begegnung und Kommunikation. Ein Netzwerk aus Partnern, Förderern und Sponsoren unterstützt diese Reihe einer Veranstaltungs- und Eventagentur. Kamen anfangs circa 50 Personen, sind es heute oft 200 und mehr.

Voraussetzung für dieses erfolgreiche Veranstaltungsformat ist neben dem Engagement einer Einzelperson ein Netzwerk soziokultureller Strukturen sowie die Unterstützung durch die Stadtverwaltung. Erleichtert wird die kulturelle Nutzung auch durch die städtebaulichen Rahmenbedingungen: Der umgebaute Marktplatz bietet attraktive Flächen für die Veranstaltung. Ein Veranstaltungssaal im benachbarten Kreishaus Paul-Wunderlich-Haus kann bei schlechtem Wetter genutzt werden.

Ein weiteres Beispiel ist die von privaten Akteuren initiierte Belebung des öffentlichen Raumes auf dem „Neuen Blumenplatz“, einer größeren Verkehrsinsel. Diese wurde mit bürgerschaftlichem Engagement zu einem vielfältig gestalteten 700 Quadratmeter großen Blumenplatz umgestaltet, auf dem auch kleine kulturelle Veranstaltungen stattfinden. Der „Schulgarten“ ist ebenfalls ein Beispiel für privates Engagement auf stadteigenen Flächen. Seit 2006 nutzt der Alnus e. V. der lokalen Hochschule eine circa 400 Quadratmeter große Gartenfläche an der Schwärze, um Umweltbildungsprojekte mit Schulkindern durchzuführen.



die Stadtverwaltung von Eberswalde im Kontext der Belebung öffentlicher Räume stärker als Koordinator, Ermöglicher und Unterstützer auf. Neben der kostenfreien Überlassung von Flächen und der Bereitstellung von Transportleistungen und Materialien können Akteure auch finanzielle Unterstützung aus städtischen Förderprogrammen oder dem Bürgerhaushalt beantragen. Durch ihre Rolle als Ermöglicher entsteht eine neue Form der Kooperation zwischen Bürgerschaft und Stadtverwaltung. Dies schafft Raum für neue Initiativen, neues Engagement und neues Leben im Stadtraum – trotz begrenzter Ressourcen der öffentlichen Hand.

Entscheidender Faktor für eine gute Zusammenarbeit ist ein Vertrauensverhältnis zwischen den Beteiligten. Hier bieten die Fallbeispiele ein sehr differenziertes Bild. Während in einigen Kommunen der Kontakt der Händler zur Stadt als sehr gut beschreiben wird, bewerten andere das Verhältnis als eher kritisch. Wie sich Vertrauen schaffen lässt, zeigt das Beispiel Passau. Dort ist es mit dem öffentlich-privat finanzierten Umbau der Fußgängerzonen gelungen, das zuvor sehr schlechte Verhältnis zwischen Wirtschaftsakteuren und Stadt nachhaltig zu verbessern.

5.3 Akteurskonstellation

In den meisten Fallbeispielen findet sich eine Vielfalt an Akteuren, die in unterschiedlichen Funktionen und mit wechselnder Intensität an der Pflege, am Management und der Nutzung öffentlicher Räume beteiligt sind. Im Spannungsfeld zwischen Kommune, Markt und Zivilgesellschaft übernimmt die öffentliche Hand zwar auch hier eine verantwortliche Führungsrolle, bezieht aber Akteure aus den anderen Bereichen mit ein – und zwar in aller Regel stärker als bei der Planung, Gestaltung und Herstellung öffentlicher Räume.

Stadt

Die arbeitsteilige Organisation des Verwaltungshandelns zeigt sich insbesondere beim place-keeping, bei dem eine Vielzahl von kommunalen Ämtern und Dienststellen beteiligt sind. Zu nennen sind hier Hoch- und Tiefbau, Grünflächenamt, Ordnungsamt, Stadtplanung und Denkmalschutz. Teilweise sind bei der Nutzung auch noch weitere städtische Ämter beteiligt, zum Beispiel Wirtschaftsförderung, Kulturamt oder Schulumt.



Die Umgestaltung in Lohmar eröffnet Handlungsoptionen für die Innenstadtakteure.

Wesentliche Aufgaben in der alltäglichen Praxis übernehmen die Bauhöfe, Stadtgärtnereien und kommunalen Ordnungsdienste sowie städtische Regie- und Eigenbetriebe wie Stadtreinigungen oder Stadtwerke und das Stadt- oder Citymarketing. Hinzu kommen teilweise noch Verantwortlichkeiten außerhalb der Kommune auf Ebene der Kreise oder Länder, zum Beispiel bei überörtlichen Kreis- und Landesstraßen.

Die öffentlichen Akteure sind in der Regel für unterschiedliche Aufgaben des place-keeping verantwortlich. Hierzu zählen die Reinigung und Pflege von öffentlichen Flächen, die Grünpflege, die Müllentsorgung, die Instandhaltung der Stadtmöblierung und der Oberflächen, die Genehmigung von Nutzungen sowie deren ordnungsrechtliche Kontrolle. Vor dem Hintergrund dieser Zuständigkeiten ist ein abgestimmtes und koordiniertes Handeln der Verwaltung auch in Klein- und Mittelstädten nicht zwangsläufig gegeben. In aller Regel gibt es keinen engen oder kontinuierlichen Austausch und kaum Abstimmung zwischen den Ressorts innerhalb der Verwaltung.

Eine grundsätzliche Schwierigkeit ist dabei, dass kommunale Interessen auch innerhalb der Verwaltung ganz unterschiedlich sein können. Verschiedene Bereiche und Ämter verfolgen häufig zunächst die aus ihrer Perspektive wichtigen Ziele und Standards. Während für die Stadtgestalter die Gestaltqualität im Vordergrund steht, achtet die Ordnungsverwaltung vor allem auf Aspekte der (Verkehrs-)Sicherheit und Rechtsfragen. Und nicht nur organisatorisch und the-

matisch sind die Ressorts klar getrennt. Es gibt auch keine fachübergreifenden Budgets für das Management und die Nutzung öffentlicher Räume, die ein abgestimmtes Handeln innerhalb der Verwaltung befördern würden.

In keiner Kommune gibt es eine koordinierende Zuständigkeit für den öffentlichen Raum „in einer Hand“. Für Außenstehende sind die unterschiedlichen administrativen Verantwortlichkeiten nicht immer transparent und nachvollziehbar, wenn sie beispielsweise im Rahmen einer Nutzungsplanung mit ganz verschiedenen kommunalen Akteuren zu tun haben. Eine umfassende und dauerhafte Zuständigkeit sowie eine zentrale Koordination der Nutzungen im Sinne einer „Intendanz“ für den öffentlichen Raum wird zwar von vielen kommunalen Akteuren gewünscht, ist aber aufgrund der verwaltungsinternen Ressortzuständigkeiten und der begrenzten personellen Ressourcen kaum zu realisieren.

In der Praxis finden sich zudem Unterschiede hinsichtlich des Aufgabenverständnisses der Verwaltung beim place-keeping. Während sich die Verwaltung in vielen Kommunen ausschließlich steuernd und regulierend in der Verantwortung sieht und Nutzungen wie Märkte und Feste vor allem in „Eigenregie“ realisiert, fungiert sie in anderen Städten stärker als Koordinator, Ermög-

licher und Unterstützer von privaten Aktivitäten, um die Potenziale von Wirtschaftsakteuren und Stadtgesellschaft zu aktivieren.

Zwischen Stadt und Wirtschaft: Stadt- oder Citymarketing

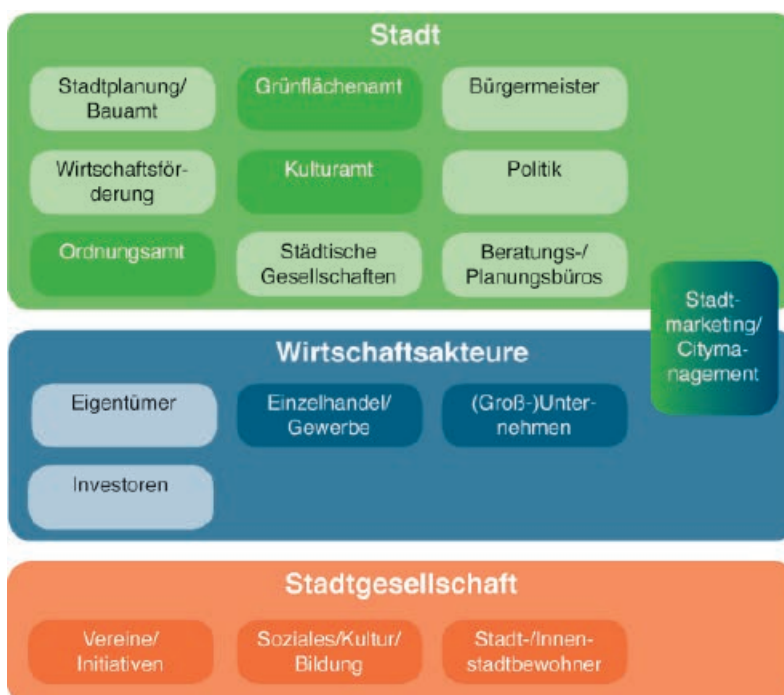
Die Organisation der Bespielung öffentlicher Räume sowie die Aufgaben der Steuerung und Koordination unterschiedlicher Akteure und Aktivitäten im öffentlichen Raum im Sinne einer „Kümmerer“-Funktion übernimmt häufig das Stadt- oder Citymarketing.

Die Aufgaben des Stadt- oder Citymarketings bestehen zum einen in der Organisation der temporären Nutzung und Bespielung öffentlicher Räume beispielsweise durch Stadtfeste und Weihnachtsmärkte. Zum anderen fungieren diese Organisationen auch sehr häufig als Schnittstelle insbesondere zwischen den Wirtschaftsakteuren (Einzelhändler, Gewerbetreibende, Grundeigentümer) und der Verwaltung. Um für diese unterschiedlichen Aufgaben auch handlungsfähig zu sein, braucht es allerdings entsprechende Strukturen und Kompetenzen sowie ausreichende Ressourcen, die nicht immer gegeben sind.

In der Praxis findet sich eine Vielfalt von Strukturen, in denen diese Organisationen arbeiten. Ihre Einbindung in die Prozesse der Innenstadtentwicklung, und hier speziell des place-keeping, erfolgt unterschiedlich intensiv. Während in manchen Kommunen eine sehr enge und laufende Abstimmung zwischen der Verwaltung und dem Stadt- oder Citymarketing zu beobachten ist, erfolgt in anderen Fallbeispielen eine Einbeziehung nur im Einzelfall.

Sehr handlungsstarke Organisationen mit einem breiten Aufgabenspektrum, das über die klassischen Marketing-Aktivitäten hinausgeht, finden sich in Passau und Holzminden. Der City Marketing Passau e. V. war für den öffentlich-privat finanzierten Umbau der Fußgängerzonen als Bauherr verantwortlich und kümmert sich jetzt nicht nur um die Bespielung, sondern auch um Pflege und Unterhalt des öffentlichen Raums in Ergänzung der Stadt. Die Stadtmarketing Holzminden GmbH ist neben der Organisation von Veranstaltungen im öffentlichen Raum und in der Stadthalle sowie dem Stadttourismus seit Mai 2014 auch mit einem „Quartiersmanagement Leerstand“ für die Innenstadt beauftragt.

Abbildung 8
Aktive Akteursgruppen im place-keeping



Quelle: Eigene Darstellung.

Wirtschaftsakteure

Neben dem Stadt- oder Citymarketing finden sich in der Praxis weitere Aktivitäten von Wirtschaftsakteuren im Bereich Management und Nutzung. Oftmals sind Händlervereine oder Werbe- und Interessengemeinschaften in den Innenstädten aktiv. Sie sind manchmal Teil der Stadt- oder Citymarketing-Organisationen, häufig aber auch eigenständige Gemeinschaften, die sich auf Teilräume der Innenstadt beziehen. Diese Gemeinschaften unterstützen finanziell die Nutzung öffentlicher Räume, zum Beispiel als Sponsoren von Stadtfesten oder Kulturveranstaltungen.

Auch Unternehmen engagieren sich als Sponsoren von Veranstaltungen oder durch Patenschaften für die Gestaltung und Pflege von Verkehrsflächen sowie bei der Pflege des öffentlichen Umfeldes des eigenen Geschäftes.

Die Pflegelast auf privaten Grundstücksflächen, die öffentlich zugänglich sind, liegt bei den Eigentümern, die hier für die Reinigung und Verkehrssicherheit verantwortlich sind. Als Anlieger tragen Hausbesitzer beziehungsweise Bewohner oder Geschäftsleute teilweise auch die Verantwortung für die Reinigung direkt angrenzender Bürgersteige auf öffentlichem Grund. Es gibt in den untersuchten Kommunen auch Beispiele für ein privates Engagement von Wirtschaftsakteuren über die gesetzlichen Vorschriften hinaus. So konnte der private Betreiber der neuen Hafentour am umgestalteten Weserkai in Holzminden verpflichtet werden, nicht nur die Außenflächen seiner Gastronomie zu pflegen, sondern auch den angrenzenden öffentlichen Raum mit dem kleinen Weserstrand. Und in Penzberg pflegt ein Sportgeschäft den öffentlichen Raum vor dem Ladenlokal in der umgebauten Bahnhofstraße, der nach den Wünschen des Händlers und anteiliger Kostenübernahme gestaltet wurde.

Ein Sonderfall für die Einbindung von Grundeigentümern in die Innenstadtentwicklung ist die INGE-Initiative in Baunatal. Diese Standortgemeinschaft nach dem gesetzlich geregelten Modell der „Business Improvement Districts“ (BID) finanziert aus einer verpflichtenden Abgabe aller Grundeigentümer im Geltungsbereich in Höhe von 40.000 Euro pro Jahr Maßnahmen zur Verschönerung und Belebung des öffentlichen Raums.

Lohmar: Kreisel sponsoring

Das heutige Lohmar entstand im Zuge der Kommunalreform 1969 aus mehreren Gemeinden und erhielt erst 1991 Stadtrechte. Lohmar Ort entwickelte sich als Straßendorf entlang der Bundesstraße. Der Ort verfügte über kein städtebaulich ausgeprägtes Zentrum und kaum attraktive innerstädtische öffentlichen Räume. Dominantes Verkehrsmittel in dieser suburbanen Region ist der Pkw. Direkt im Anschluss an die Eröffnung einer Ortsumgehung begann die Stadt mit dem Umbau der Hauptstraße. Realisiert wurden unter anderem ein neuer Fahrbahnbelag, eine Verbreiterung der Bürgersteige und eine neue Beleuchtung. Im Kernbereich wurde zudem eine veränderte Verkehrsführung mit einer Einbahnstraßenregelung, Kreisverkehren und der Ausweisung einer Tempo-30-Zone realisiert.

Nach dem Umbau des Straßenraums in der Innenstadt hat ein lokaler Gartenbaubetrieb eine Verkehrsinsel im Rahmen des Kreisel sponserings begründet. Neben der Bepflanzung, die qualitativ über den öffentlichen Standard hinausgeht, zählt hierzu auch die laufende Pflege der Pflanzen. Auf Grundlage einer Vereinbarung mit der Stadt wird im Gegenzug dem pflegenden Unternehmen eine ansonsten im Straßenraum verbotene Werbung ermöglicht. Die öffentliche Hand spart an dieser Stelle Pflegekosten durch das private Engagement und erhält gleichzeitig eine höhere Qualität im öffentlichen Raum.



Stadtgesellschaft

Anders als in Großstädten, in denen individuelle und informelle Aneignungen sowie ungeplante und selbstregulierte Nutzungen öffentlicher Räume häufiger zu beobachten sind, werden Akteure aus der Stadtgesellschaft in den untersuchten Klein- und Mittelstädten nur vereinzelt beim place-keeping in den Innenstädten aktiv. Ein Beispiel für eine ungeplante private Initiative ist die Bepflanzung und Pflege einer Verkehrsinsel als „Neuer Blumenplatz“ durch Ehrenamtliche in Eberswalde sowie weitere ähnliche Initiativen in dieser Stadt.

Teilweise wird die Stadtgesellschaft im Rahmen von Sonderaktionen wie jährlichen Aufräumaktionen mobilisiert, den öffentlichen Raum zu pflegen. Lokale Vereine und Initiativen beteiligen sich insbesondere bei temporären Veranstaltungen und präsentieren sich auf Stadtfesten. Manche Initiativen werden auch auf Wunsch der Stadt aktiv, zum Beispiel für die künstlerische Gestaltung von Brachflächen oder andere kulturelle Angebote.

5.4 Erkenntnisse zu Management und Nutzung

Strategien und Instrumente

Viele Kommunen verfolgen hinsichtlich der Nutzung und Belebung die Strategie, durch bauliche Investitionen in Hochbauten, Infrastrukturen und öffentliche Räume sowohl Folgeinvestitionen in private Bestände als auch Nutzungen im öffentlichen Raum anzuregen oder zu intensivieren. Auch die Bereitstellung von Verfügungsfonds und anderen Fördermöglichkeiten zielt auf die Aktivierung privater Initiative. Diese Strategien sind in den Fallbeispielen allerdings unterschiedlich erfolgreich. Vielfach werden die Wirtschaftsakteure (Grundeigentümer, Einzelhändler, Gastronomen) nicht aktiv, weil sie entweder wirtschaftlich dazu nicht in der Lage sind oder weil sie keinen Handlungsbedarf sehen. Auch hieran wird deutlich, dass diese Akteure im Prozess des place-making häufig nicht ausreichend eingebunden werden, um auch im place-keeping aktiv zu werden.

Gestaltqualitäten wirken zwar auf die Nutzung und Aneignung, sie sind aber nur ein Faktor unter mehreren, die einen belebten öffentlichen Raum schaffen. So führt eine nutzungsoffene „multifunktionale Gestaltung“ nicht automatisch zu vielfältigen Nutzungen. Zudem lassen sich nutzungshemmende städtebauliche oder verkehrliche Strukturen auch durch die hochwertige Gestaltung einer Platzfläche nicht auflösen. Öffentlichkeit beziehungsweise öffentliches Leben kann nur durch ein gelungenes Miteinander der unterschiedlichen Akteure entstehen. Hierfür bedarf es entsprechender Strukturen und Strategien, um frühzeitig und gemeinsam mit unterschiedlichen Akteuren den öffentlichen Raum zu gestalten und Nutzungen anzuregen.

Gewünschte Nutzungen und Ziele

Die Art und die Intensität der Nutzungen hängen ganz entscheidend auch von den Interessen und Möglichkeiten der Stadtbevölkerung und der Innenstadtnutzer ab. Daher stellt sich in jeder Kommune, insbesondere in Kleinstädten, die Grundsatzfrage, welches Interesse am öffentlichen Raum besteht und welche Nutzungen überhaupt gewünscht werden und möglich sind. Anders als in Großstädten findet ein urbanes Leben „rund um die Uhr“ in vielen Kommunen dieser Größenordnung nicht statt und ist darüber hinaus nicht erwünscht. Auch finden sich in den Klein- und Mittelstädten weniger unerwünschte und weniger informelle Nutzungen als in Großstädten. Statt Verwertungs- und Nutzungsdruck sind in vielen Fallbeispielen eher ein mangelndes Nutzungsinteresse und eine geringe Inanspruchnahme der öffentlichen Räume zu verzeichnen.

Wie der öffentliche Raum überhaupt genutzt werden soll, darüber gibt es – sowohl zwischen den Kommunen als auch zwischen Akteuren aus Politik und Verwaltung, Wirtschaft und Stadtgesellschaft – teilweise unterschiedliche Vorstellungen. Einzelne betrachten den innerstädtischen öffentlichen Raum vor allem als Geschäftsumfeld und Standortfaktor, während andere Akteure ihn stärker als sozialen und kulturellen Raum betrachten. Aus diesen unterschiedlichen Interessen sowie aus der Art und Intensität der Nutzung der öffentlichen Räume resultieren potenzielle Nutzungskonflikte, etwa zwischen den Anwohnern und den Kunden, wie den Gästen der Gastronomie und Touristen. Hier stehen beispielsweise die Erhöhung der Frequenz und die Sicherung der Wohnruhe im Konflikt – ein Interessenausgleich ist erforderlich.

Anforderungen an ein integriertes place-keeping

Eine Moderation dieser divergierenden Ansprüche und eine Koordination der unterschiedlichen Nutzungsinteressen finden in den Kommunen in der Regel einzelfallbezogen und nicht systematisch statt. Eine umfassende Zuständigkeit für den öffentlichen Raum ist in den Verwaltungen genauso wenig vorzufinden wie eine koordinierende Zuständigkeit für Nutzung und Management. Vielmehr zeigt die Untersuchung, dass die öffentliche Verwaltung strukturell weder auf ein integriertes place-keeping ausgerichtet noch entsprechend ausgestattet ist.

Place-keeping hat in der kommunalen Praxis eine deutlich geringere Bedeutung als place-making. Eine der Ursachen hierfür ist darin zu sehen, dass die finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen der Verwaltung für place-keeping, wie zum Beispiel die personellen Ressourcen und die Pflegebudgets, nicht ausreichend sind. Bezüglich der Kosten für den Unterhalt der öffentlichen Räume verfügen die Kommunen häufig nicht einmal über die entsprechenden Informationen, da diese nicht dezidiert und kleinteilig im öffentlichen Haushalt ausgewiesen werden. Dies erschwert auch die Kalkulation der Folgekosten von Umgestaltungen.

Die Handlungsspielräume der Verwaltung sind zudem begrenzt, die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten liegen nicht in einer Hand. Dies liegt auch an der nachrangigen politischen Priorität dieser Aufgabe und der mangelnden Wahrnehmung als kommunaler Daueraufgabe. Hinzu kommt, dass viele Förderprogramme auf investive Maßnahmen ausgerichtet sind und nicht auf laufende Aufgaben wie das Management. Auch werden nicht immer alle betroffenen Verwaltungsakteure in Entscheidungen einbezogen, etwa die Verantwortlichen für Nutzung und Pflege bereits bei der Planung und Gestaltung.

Potenziale der Kooperation

Aus diesen schwierigen Rahmenbedingungen resultiert nicht zuletzt die Motivation der Stadt, Akteure aus Wirtschaft und Stadtgesellschaft zu mobilisieren und ihre Potenziale für das place-keeping zu nutzen. Hierbei dürfen diese Akteure allerdings nicht überfordert werden beziehungsweise dürfen ihnen kommunale Aufgaben nicht einfach „zugeschoben“ werden. Vielmehr braucht es eine offene Kommunikation hinsichtlich der Zielsetzungen, der Aufgabenverteilung und der Verantwortlichkeiten zwischen öffentlichen und privaten Akteuren.

Gerade die selbstorganisierten – und von der Kommune unterstützten – Veranstaltungen im öffentlichen Raum stellen in Klein- und Mittelstädten ein großes Potenzial für die Belebung dar. Auch wenn kein Stadt- oder Citymarketing für die Organisation vorhanden ist und die finanziellen Mittel fehlen, um eine bezahlte Veranstaltung zu organisieren, bieten die Strukturen in Klein- und Mittelstädten eine gute Ausgangssituation, um in Kooperation aus Stadtgesellschaft, Wirtschaft und Kommune Belebungstätigkeiten zu realisieren. Zum einen ist es einfa-

cher, Akteure zum Mitmachen zu gewinnen, weil die Menschen noch stärker in Vereinen organisiert und untereinander vernetzt sind. Zum anderen sind die Kommunikationswege in die Verwaltung und die Flexibilität der Verwaltungen größer. Entsprechend ließen sich beim kooperativen place-keeping mehrere Aspekte zusammenbringen: bürgerschaftliches Engagement, Identifikation mit der (Innen-)Stadt und „selbstgemachte Belebung“.

Die Beispiele aus der Praxis zeigen, wie die Verwaltung Aktivitäten und Maßnahmen von Akteuren aus der Wirtschaft und der Stadtgesellschaft fördern kann. Dazu zählen die Benennung eines Ansprechpartners, die kostenfreie oder günstige Bereitstellung von Flächen oder Materialien für Initiativen oder die organisatorische Unterstützung bei der Umsetzung. Entsprechende Aktivitäten bewirken teilweise einen deutlich geringeren finanziellen und personellen Aufwand im Vergleich zu regulären städtischen Maßnahmen. Gleichzeitig braucht es aber engagierte Personen und die Bereitschaft von Verwaltungsmitarbeitern, außerhalb der üblichen Strukturen, Standards und Dienstzeiten zu handeln. Hierfür braucht es entsprechende Unterstützung seitens der Politik und der Verwaltungsspitze.

Place-keeping im Sinne eines integrierten Nutzungsmanagements ist eine Daueraufgabe, da sich Rahmenbedingungen, Interessenlagen und Ansprüche an den öffentlichen Raum immer wieder ändern. Hierfür braucht es koordinierende Kompetenzen und ausreichende Ressourcen, um diese Aufgabe bewältigen zu können. Diese Aufgabe muss nicht im Sinne einer „Intendanz“ in einer Hand liegen, sondern kann auch durch Kommunikation sowie die Schaffung von funktionierenden Schnittstellen organisiert werden.

6 Fazit und Handlungsempfehlungen

Das Muster der homogenen Klein- oder Mittelstadt gibt es nicht. Sowohl Klein- als auch Mittelstädte sind vielfältig und heterogen, nicht nur im Hinblick auf ihre Größe, die Lage und den Städtebau, sondern auch hinsichtlich der Verwaltungsstrukturen und der sozio-ökonomischen Entwicklungsbedingungen. Im Vergleich zu Großstädten liegen die Chancen jedoch in ihren Gemeinsamkeiten. Diese werden im Folgenden zusammenfassend dargestellt. Zum Abschluss werden aus den Erfahrungen der untersuchten Fallbeispiele Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis in Klein- und Mittelstädten gegeben.

6.1 Was haben Klein- und Mittelstädte, was andere nicht haben?

Funktionsvielfalt der Innenstadt

Die städtebauliche Struktur der Innenstädte in den Klein- und Mittelstädten wird von ihrer jeweiligen Stadtgeschichte geprägt. Das Spektrum reicht vom mittelalterlichen Stadtgrundriss über planvolle barocke oder gründerzeitliche Raumstrukturen, den funktionalen Städtebau der 1970er Jahre bis zu Bandstädten. In den

Innenstädten mehrerer Kommunen gibt es größere denkmalgeschützte Bereiche.

Dominierende Leitfunktion der Innenstädte ist der Einzelhandel. Im Gegensatz zu den Citybereichen vieler Großstädte hat die Wohnfunktion in den Zentren der Klein- und Mittelstädte eine sehr große Bedeutung. Daneben sind öffentliche Verwaltung, private Dienstleistungen, Kultur und Gastronomie weitere relevante innerstädtische Nutzungen. Auch der Tourismus ist teilweise stark ausgeprägt.

Innenstadt als zentrales Handlungsfeld der Stadtentwicklung

Unabhängig von ihrer spezifischen städtebaulichen Struktur und Größe der Stadt ist die Innenstadt für alle kommunalen Vertreter im Forschungsprojekt von zentraler Bedeutung für die Identifikation und Identität ihrer Stadt. Sie ist, ähnlich wie in Großstädten, das „Markenzeichen“ der Stadt nach innen für die Stadtbewohner und wird auch nach außen als „Magnet“ für Stadtbesucher sowie als Standortfaktor begriffen und entsprechend im Stadtmarketing genutzt.

Daher ist in allen Fallbeispielen die Innenstadtentwicklung ein wesentliches kommunales Handlungsfeld. Neben Investitionen in Infrastrukturen und in öffentliche Gebäude zählt das place-making in vielen Kommunen zu den zentralen öffentlichen Investitionen zur Stärkung der Innenstadt sowie zur Behebung städtebaulicher Missstände und funktionaler Defizite. Auch Kommunen ohne städtebaulich oder funktional besonders ausgeprägte Innenstadt verfolgen das Ziel, diese durch die Herstellung und Nutzung öffentlicher Räume zu stärken und aufzuwerten.

Funktionsschwächen durch Strukturwandel im Einzelhandel und Verkehrsbelastung

Alle untersuchten Kommunen konstatieren Funktionsschwächen und -defizite in ihren Innenstädten, insbesondere bezogen auf den stationären Einzelhandel. Kennzeichen sind Leerstände und Mindernutzungen von Ladenloka-



Verkehrsberuhigter Bereich in der Altstadt von Eberswalde.

len, Geschäftsschließungen und Umsatzrückgänge. Auch hohe Verkehrsbelastungen, insbesondere durch überörtliche Durchgangsverkehre, schwächen die Funktionsfähigkeit. Durch Umgehungsstraßen haben sich in einigen Kommunen neue Entwicklungsmöglichkeiten für die Innenstädte ergeben, die aktiv genutzt werden.

Fast alle untersuchten Kommunen führen Sanierungsverfahren zur Beseitigung städtebaulicher und funktionaler Defizite in ihren Innenstädten durch. Dabei hat das Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen, vor allem im Kontext der Städtebauförderung, eine große Bedeutung für die bauliche Aufwertung der Zentren und ihrer öffentlichen Räume. Hier kommen vor allem die Programme der Städtebauförderung „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“, „Städtebaulicher Denkmalschutz“, „Stadtumbau“ sowie das mittlerweile ausgelaufene Programm „Städtebauliche Sanierung“ zum Tragen. Zu nennen sind darüber hinaus spezifische Landesprogramme wie die „Quartiersinitiative Niedersachsen“ oder „Leben findet Innenstadt“ in Bayern sowie Förderprogramme der Europäischen Union.

Wichtigster innerstädtischer öffentlicher Raum ist der zentrale Stadt- oder Marktplatz

Dem Forschungsvorhaben liegt ein breites Verständnis von innerstädtischen öffentlichen Räumen zugrunde. Einziges Auswahlkriterium für die Fallbeispiele war, dass es sich um innerstädtische öffentlich zugängliche Räume handeln sollte. Die untersuchten Kommunen legen ihre räumlichen Schwerpunkte bei der Innenstadtentwicklung auf die Herstellung beziehungsweise die Aufwertung von Platzräumen, den Um- und Rückbau von Verkehrsflächen sowie den Ausbau von grünen oder autofreien Wegeverbindungen.

Von besonderer Bedeutung in allen Fallbeispielen sind die zentralen öffentlichen Räume im Stadtkern, also Stadtplätze oder Marktplätze. Selbst in den Städten, die bislang noch keinen zentralen innerstädtischen Platz hatten, da sie sich beispielsweise entlang von Verkehrsachsen entwickelt haben, wurden Verkehrsräume als Begegnungs- und Kommunikationsorte ausgebaut und Stadtplätze erstmals geschaffen. Auch die städtischen Nutzungs- und Belebungsangebote konzentrieren sich auf diese Räume.

Der öffentliche Raum wird als ein zentraler



Shopping-Center „Stadtgalerie“ in der Innenstadt von Passau.

Ort der Identifikation, der Repräsentation, der Begegnung und Kommunikation, also des öffentlichen Lebens begriffen, der konstitutiv für die Innenstadt und das Innenstadtleben ist. In den kleineren Kommunen handelt es sich dabei tatsächlich um den einen Platz, während größere Kommunen über mehrere Stadtplätze mit unterschiedlichen Funktionszuweisungen verfügen.

Stadtgrün und Wasserflächen steigern die Attraktivität der Innenstadt

Obschon der Schwerpunkt im Forschungsprojekt auf „steinernen“ öffentlichen Räumen liegt, thematisieren die Fallbeispiele darüber hinaus das Stadtgrün, zum Beispiel grüne Wegeverbindungen, die Anbindung an Wasserflächen oder die Begrünung von umgestalteten Plätzen. Grünflächen werden dann betrachtet, wenn sie in das Konzept der öffentlichen Räume eingebunden sind. Ähnlich wie in Großstädten wird auch in den Fallbeispielen auf die Bedeutung von Wasserflächen für die Attraktivität der Innenstadt sowie für den Tourismus gesetzt. Durch den Umbau von Wasserkanten und Uferzonen soll der Zugang zum Wasser und dessen Erlebbarkeit für die Innenstadt erschlossen werden.

Anpassung an veränderte Nutzungsansprüche

Die Auswirkungen des gesellschaftlichen Wandels sind auch in den Fallbeispielen deutlich zu erkennen. So werden aufgrund der Alterung

der Gesellschaft Planungen und Gestaltungskonzepte für die öffentlichen Räume an die veränderten Bedarfe angepasst. Ebenso ist ein größeres Bewusstsein für die Belange nichtmotorisierter Verkehrsteilnehmer und von Menschen mit eingeschränkter Mobilität zu erkennen.

In mehreren Städten werden bei baulichen Maßnahmen Bordsteine abgesenkt, Zugänge zu Geschäften durch Geländeanhebungen erleichtert oder auch Blindenleitsysteme geschaffen. Diese Anpassungen erfolgen in der Regel im Rahmen ohnehin geplanter Umgestaltungsmaßnahmen. In Eberswalde wurde im Kontext einer Platzgestaltung sogar ein explizites Konzept für Barrierefreiheit erarbeitet und umgesetzt.

Eher Nutzungsmangel als Übernutzung

Die Analyse der zwölf Klein- und Mittelstädte hat gezeigt, dass die innerstädtischen öffentlichen Räume unabhängig von den strukturellen Merkmalen der Kommunen (Größe, Lage, sozioökonomische Entwicklungstendenzen) häufig durch Funktionsschwächen und eine geringe Belebung gekennzeichnet sind. Ein starker Nutzungsdruck auf öffentliche Räume, wie in vielen Großstädten, lässt sich nicht beobachten. Ausnahmen sind touristisch hochattraktive Räume wie die Esslinger Altstadt und der Schlossplatz in Schwetzingen.

In den untersuchten Kommunen wird – mit Ausnahme von Esslingen – so gut wie keine öffentliche Debatte über die gewünschte Art und Intensität der Nutzung des öffentlichen Raums

geführt, wie sie in vielen Großstädten stattfindet. Nahezu alle Kommunen zielen vor allem auf eine stärkere Belebung ihrer innerstädtischen öffentlichen Räume. Nutzungskonflikte finden sich nur in Einzelfällen, insbesondere zwischen Außengastronomie oder öffentlichen Veranstaltungen und der Wohnnutzung, sowie bei zu starker Flächeninanspruchnahme durch den Einzelhandel oder die Außengastronomie. Zu beobachten sind vereinzelt auch unerwünschte Nutzungen wie Alkoholkonsum im öffentlichen Raum oder verkehrswidrig abgestellte Pkw.

Kürzere Wege zwischen den Akteuren

Die aus der Forschung bekannten Stärken und Schwächen der kommunalen Verwaltung in Klein- und Mittelstädten zeigen sich auch in den Fallstudien. So gibt es eine große Nähe zwischen den Akteuren und damit kürzere Kommunikationswege sowohl innerhalb der kommunalen Verwaltung als auch zwischen Kommune und Stadtgesellschaft. In den kleineren Kommunen gibt es weniger formalisierte Kommunikationsstrukturen. Hier erfolgt die Abstimmung häufig bilateral und informell. Die größeren Kommunen setzen jedoch stärker auf formalisierte Verfahren wie Lenkungs- und Arbeitsgruppen zur Kommunikation und Koordination, vergleichbar der Situation in Großstädten.

Auch in den Klein- und Mittelstädten ist die Verwaltung von einer ressortbezogenen Arbeitsteilung geprägt. Dies führt gerade beim öffentlichen Raum zu zahlreichen Zuständigkeiten und unterschiedlichen Verantwortlichkeiten. Diese Zersplitterung wird durch die kurzen Wege zwischen den Akteuren kompensiert. Teilweise resultieren hieraus aber auch ähnliche Anforderungen hinsichtlich Koordination und Abstimmung wie in Großstädten.

Vor allem in den kleineren Städten ist eine knappe Personalausstattung festzustellen. Die Mitarbeiter der Stadtverwaltung müssen sich um verschiedene Arbeitsbereiche und Aufgaben kümmern. In Einzelfällen fehlen personelle Kapazitäten, zum Beispiel für die Beantragung von Fördermitteln oder die Durchführung von Beteiligungsverfahren. Daher werden von der planenden Verwaltung viele Aufträge an externe Dienstleister vergeben.

Von besonderer Bedeutung in den Klein- und Mittelstädten sind einflussreiche Einzelakteure und Vor-Entscheider-Strukturen. Viele Akteure



Kurze Wege in der Innenstadt von Sonneberg.

kennen sich untereinander und sind „näher dran“. Engagierte Einzelpersonen und Schlüsselpersonen mit Integrationskraft haben in kleineren Städten häufig eine größere Bedeutung und besitzen als Motoren oder Kümmerer Einflussmöglichkeiten. Hier sind speziell die Bürgermeister und die Stadtbaumeister/Bauamtsleiter zu nennen. Aber auch aktive Einzelpersonen aus dem Citymarketing oder der lokalen Wirtschaft prägen die Prozesse und bringen sie voran.

Gute Chancen für Aneignung und Belebung

In den meisten Kommunen ist der innerstädtische öffentliche Raum eher durch eine Unternutzung geprägt. Daher bemühen sich Verwaltung und Stadtakteure um eine Belebung. Dieses Bemühen kann – entgegen den Erwartungen – durchaus auch in schrumpfenden kleineren Kommunen in peripheren Lagen erfolgreich sein, wie die Beispiele Eberswalde und Finsterwalde zeigen. Umgekehrt berichten auch wachsende Kommunen wie Penzberg und Lohmar von einer eher geringen Belebung neu gestalteter Stadtplätze.

Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen strukturellen Merkmalen wie Stadtgröße oder sozio-ökonomischen Entwicklungstendenzen und belebten öffentlichen Räumen lässt sich daher im Forschungsprojekt nicht feststellen. Es zeigen sich vielmehr drei Faktoren, die eine Belebung öffentlicher Räume erleichtern können:

- Qualitäten des Städtebaus
- Funktionsvielfalt und -tchtigkeit der Innenstadt
- eine gelingende Kooperation der Akteure

Öffentliche Räume stehen in enger räumlicher und funktionaler Wechselbeziehung zu anderen baulich-räumlichen Strukturen und Funktionen der Innenstadt. Sie sind in eine städtebauliche Struktur und in ein System aus Freiräumen eingebettet, die sich unterschiedlich für die Aneignung und Nutzung eignen. Besonders deutlich wird dies bei den Beziehungen zwischen einem Einzelraum und der Art, Nutzung und Qualität seiner Randbebauung beziehungsweise des direkten Umfeldes, zum Beispiel den Wechselwirkungen von Verkehrsbelastungen und Aufenthaltsqualitäten im öffentlichen Raum. So bietet ein attraktiver Städtebau in einer historisch gewachsenen und behutsam sanierten Innenstadt mit kleinteiliger Bebauung und zahlreichen unterschiedlichen Freiräumen erhöhte Aufenthalts- und Verweil-



Viele Kommunen wollen den Tourismus stärken. Auch in strukturschwachen, aber landschaftlich attraktiven Regionen, wie zum Beispiel Hildburghausen.

qualitäten. Hiermit einher gehen die über Jahrzehnte gewachsenen Lebens- und Nutzungsgewohnheiten der Stadtbevölkerung.

Darüber hinaus erhöht die Funktionsvielfalt einer Innenstadt mit Handels-, Dienstleistungs- und Wohnnutzungen sowie kulturellen Angeboten die Chancen für einen belebten und genutzten öffentlichen Raum, da viele Menschen diese Funktionen zu unterschiedlichen Zeiten in Anspruch nehmen. Dabei ist neben der Funktionsvielfalt auch die Funktionstüchtigkeit ein relevanter Faktor. Auch in eher monofunktionalen Innenstädten, die über einen gut funktionierenden Einzelhandel, nachgefragte Außengastronomie oder touristische Attraktionen in nennenswerter Zahl verfügen, kann der öffentliche Raum belebt sein.

Schließlich eröffnet eine gelingende Kooperation der Kommune mit den lokalen Akteuren aus Stadtgesellschaft und Wirtschaft sowohl im place-making als auch beim place-keeping vielfältige Möglichkeiten für die Realisierung nachgefragter Nutzungsangebote im öffentlichen Raum. Kooperationen eröffnen auch für Kommunen mit schwierigen Rahmenbedingungen neue Möglichkeiten.

Durch die kürzeren Wege und die direktere persönliche Kommunikation zwischen den verschiedenen Akteuren sowie über das ausgeprägte Engagement in Vereinen und Initiativen verfügen Klein- und Mittelstädte über besondere Potenziale für die Stadtentwicklung: Entscheidungen können schneller getroffen und Projekte

mit der Stadtgesellschaft oder der Wirtschaft unkomplizierter initiiert werden, außerdem können die Akteure flexibler auf Anforderungen und Entwicklungen reagieren.

6.2 Empfehlungen und gute Beispiele aus der Praxis für die Praxis

Die öffentlichen Räume in den Innenstädten von Klein- und Mittelstädten werden im place-making und place-keeping von vielen unterschiedlichen Akteuren geprägt. Dennoch trägt nach wie vor die Kommune die zentrale planende und steuernde Verantwortung. Aufgrund der Bedeutung, die alle städtischen Akteure diesen Räumen für die Identität und das Image zuschreiben, sind attraktive innerstädtische

öffentliche Räume immer Bestandteil der Ziele und Strategien für die (Innen-)Stadtentwicklung. Öffentliche Räume sind nicht nur eine Bau- und Gestaltungsaufgabe, sondern sie sind Orte der Stadtgesellschaft beziehungsweise Räume des städtischen Lebens und Miteinanders der Akteure. Daher ist die kommunale Verwaltung heute nicht nur in ihrer traditionellen Rolle als Planer und Regulierer, sondern noch stärker als Kommunikator, Manager und Ermöglicher gefordert. Dabei gilt es insbesondere, das place-keeping über die laufende Pflege, Instandhaltung und Regulierung hinaus als wichtiges kommunales Handlungsfeld zu betrachten. So können gemeinsam mit Akteuren aus Wirtschaft und Stadtgesellschaft Funktionen gestärkt, attraktive Angebote im öffentlichen Raum entwickelt und Nutzungskonflikte frühzeitig erkannt und gelöst werden.

Die Handlungsempfehlungen in der Übersicht

Integrierte Innenstadtentwicklung und Freiraumplanung

- Die Funktionsvielfalt in den Innenstädten neu entdecken und stärken! Die Vielfalt der Funktionen fördert auch die Belebung der öffentlichen Räume.
- Integrierte Freiraumplanung umsetzen! Funktionale und räumliche Zusammenhänge analysieren, Funktionen und Nutzungen definieren und in einem Konzept zusammenfassen.
- Die Gestaltung an der Funktion orientieren! Funktions- und Nutzungszuschreibungen sollten sich in der Gestaltung wiederfinden – gleichzeitig sollte der Raum auch flexibel für sich verändernde Ansprüche sein.

Steuerung und Management von Prozessen

- Die Initiative ergreifen und Impulse setzen! Sichtbare Veränderungen oder kleine Anstöße mobilisieren und unterstützen Wirtschaftsakteure und Stadtgesellschaft, selber aktiv zu werden.
- Die Nutzungsphase ist zentral! Ein aktives und integriertes Nutzungsmanagement ist ein wesentlicher Faktor für attraktive und belebte Räume.
- Einer muss sich kümmern! Die Aufgaben des Citymarketings sollten noch stärker mit der Innenstadtentwicklung verknüpft – oder ein spezielles Innenstadtmanagement als intermediäre Instanz eingerichtet werden.

Kooperation mit lokalen Akteursgruppen

- Die zukünftigen Nutzer bereits bei der Planung einbeziehen! Mit frühzeitiger Bürger- und Akteursbeteiligung werden attraktive und belebte öffentliche Räume geschaffen.
- Mit der Wirtschaft in der Planungs- und in der Nutzungsphase kooperieren! Wirtschaftsakteure haben häufig ein Eigeninteresse an attraktiven innerstädtischen öffentlichen Räumen und sind oftmals bereit, sich auch finanziell zu engagieren.
- Initiativen aus der Stadtgesellschaft fördern! Aktivitäten der Begegnung, der konsumfreien Nutzung und der Offenheit für alle sollten stärker unterstützt werden. So stärkt der öffentliche Raum auch den Zusammenhalt der Stadtgesellschaft.

Empfehlungen zur integrierten Innenstadtentwicklung und Freiraumplanung

Die Freiraumentwicklung ist immer auch Bestandteil der Innenstadtentwicklung und kann nicht unabhängig von funktionalen und gestalterischen Aspekten erfolgen. Daher ist sowohl auf der strategischen als auch auf der konzeptionellen Ebene ein integrierter Ansatz notwendig.

■ Die Funktionsvielfalt in den Innenstädten neu entdecken und stärken! Die Vielfalt der Funktionen fördert auch die Belebung der öffentlichen Räume. ■

Die Innenstädte der Klein- und Mittelstädte sind in der Regel von Funktionsvielfalt geprägt. Diese Vielfalt bietet ein besonderes Potenzial für die Innenstadtentwicklung. Aufgrund der

in nahezu allen Fallbeispielen diagnostizierten Probleme des stationären Einzelhandels fokussieren die Strategien bislang insbesondere auf dessen Stärkung. Dadurch soll sowohl diese für die Innenstadt relevante Funktion gefördert und gesichert als auch eine höhere Frequenz in den öffentlichen Räumen erreicht werden.

Diese Strategien vernachlässigen jedoch, dass eine Funktionsvielfalt aus Einzelhandel, Wohnen, Tourismus, öffentlichen Dienstleistungen, Kultur und Gastronomie Frequenz in die Innenstadt bringt und die öffentlichen Räume belebt. Nur in Einzelfällen und einem sehr begrenzten räumlichen Umfeld ist eine monofunktionale Ausrichtung auf den Einzelhandel oder den Tourismus noch zukunftsfähig. Einen erfolgreichen Ansatz, die Funktionsvielfalt auch in einer peripheren und schrumpfenden Kommune zurück in die Innenstadt zu bringen, zeigt das Fallbeispiel Eberswalde.

Eberswalde: Funktionsvielfalt zurück in die Innenstadt bringen

Ende des Zweiten Weltkriegs wurde die Eberswalder Innenstadt stark zerstört. Bis in die 1990er Jahre gab es kein funktionierendes Zentrum. Mit der Entscheidung der Kreisverwaltung, ihren Verwaltungssitz auf einer Kriegsbrache am zentralen Marktplatz anzusiedeln, konnte die historische Mitte städtebaulich wieder gefasst werden.

Das 2007 eröffnete multifunktionale Verwaltungsgebäude bietet auch Veranstaltungs- und Ausstellungsräume und öffnet sich zum Marktplatz. Im Erdgeschoss wurden Handel und Gastronomie integriert. Parallel gestaltete die Stadt den Marktplatz mit verschiedenen Nutzungsangeboten neu. Hierzu zählen ein Busbahnhof, eine Fläche für Außengastronomie, Sitzgelegenheiten unter Bäumen sowie eine große Markt- und Veranstaltungsfläche.

Ausgelöst durch die bauliche Aufwertung des Marktplatzes und den Neubau des Kreishauses ist eine Initiative zur Belebung des Marktplatzes entstanden, die dort seit 2007 wöchentliche Kulturveranstaltungen auf dem Platz oder im Veranstaltungsraum des Kreishauses organisiert.



■ **Integrierte Freiraumplanung umsetzen! Funktionale und räumliche Zusammenhänge analysieren, Funktionen und Nutzungen definieren und in einem Konzept zusammenfassen.** ■

Die Entwicklungsmöglichkeiten eines öffentlichen Raumes werden von zahlreichen Faktoren beeinflusst. Hierzu zählen das Gefüge öffentlicher Räume, die Randbebauung und deren Funktionen sowie die geplanten und gewünschten Nutzungen des Raumes. Diese Faktoren werden häufig nicht angemessen berücksichtigt, beziehungsweise der konzeptionelle Planungsaufwand hierfür wird unterschätzt. Zielsetzungen und Funktionszuschrei-

bungen für innerstädtische Einzelräume oder Freiraumnetze müssen ausformuliert werden. Differenzierte Konzepte, in denen die Einzelräume hinsichtlich ihrer gewünschten Funktionen, städtebaulichen Einbindung, Bezüge zu anderen Nutzungen und ihrer Gestaltung ausgearbeitet werden, sind eine wichtige Grundlage für die Gestaltung, aber auch für die Entwicklung von Nutzungsangeboten in den betreffenden Räumen.

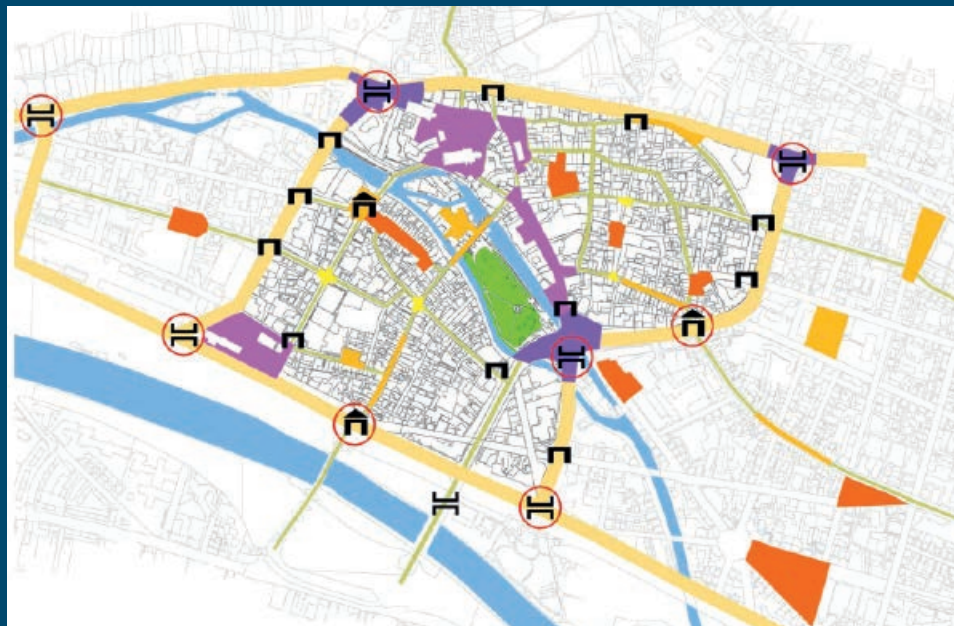
Ein gutes Beispiel für ein integriertes Konzept für die öffentlichen Räume in der Innenstadt hat die Stadt Esslingen erarbeitet. Auf dieser Grundlage lassen sich Gestaltungs- und Nutzungsaspekte je nach Anforderungen integriert weiter entwickeln.

Esslingen: Leitplanung für Plätze und Stadteingänge

Die Stadt Esslingen ist im Hinblick auf ihre innerstädtischen öffentlichen Räume konzeptionell gut aufgestellt. Ihre Ziele sind klar formuliert und Maßnahmen zur Realisierung planerisch vorbereitet.

In der „Leitplanung für die Plätze und Stadteingänge der Innenstadt“ werden neben einer ausführlichen (historischen) Analyse der Plätze sowohl eine übergeordnete als auch eine auf den einzelnen Platz bezogene Leitplanung und funktionelle Zuweisung formuliert. Der Zielkatalog für jeden Platzraum enthält folgende Aspekte: Geschichte, Leitbild, Raumcharakter, Nutzung/Funktion, Verkehr, Bezüge/Zugänge/Sequenz, Gestaltungselemente und Gestaltungsgrundsätze.

Für die Entwicklung der öffentlichen Räume liegen somit nicht nur Analysen der Einzelräume einschließlich ihrer Potenziale und Möglichkeiten vor. Die Leitplanung formuliert auch einen Zusammenhang aller Räume der Innenstadt mit ihren unterschiedlichen Funktionen und Nutzungen in einem integrierten Entwicklungskonzept.



■ **Die Gestaltung an der Funktion orientieren! Funktions- und Nutzungszuschreibungen sollten sich in der Gestaltung wiederfinden – gleichzeitig sollte der Raum auch flexibel für sich verändernde Ansprüche sein.** ■

Der Anspruch, einen öffentlichen Raum multifunktional nutzbar und/oder robust für Veränderungen zu machen, führt mitunter bei der Planung zu unklaren Funktionszuschreibungen und damit zu einer uneindeutigen Gestaltung. Im Ergebnis können leere Flächen entstehen, die multifunktional nutzbar sein sollen, aber nicht attraktiv sind, oder Plätze, die aufgrund ihrer Gestaltung für die

eigentlich vorgesehene Nutzung zum Beispiel als Markt- oder Veranstaltungsort nicht oder nur eingeschränkt nutzbar sind. Eine ungeplante und spontane Aneignung von öffentlichen Räumen kann insbesondere dann stattfinden, wenn in Teilbereichen konkrete Aneignungs- und Nutzungsmöglichkeiten geschaffen werden, zum Beispiel Außengastronomie, Spielgeräte, Treppen der umliegenden Gebäude oder Brunnen mit Sitzgelegenheiten. Ein gelungenes Beispiel für eine Gestaltung des öffentlichen Raums, die zahlreiche Funktionen und Nutzungsmöglichkeiten beinhaltet, ist die Umgestaltung der Bahnhofstraße in Penzberg.

Penzberg: Mit Gestaltungselementen Aufenthaltsqualitäten schaffen

Bedingt durch die Entstehungsgeschichte als Werksiedlung hat Penzberg keine historisch gewachsene und erkennbare Innenstadt. Handel und Dienstleistung haben sich vor allem an der 670 Meter langen Bahnhofstraße angesiedelt. Für den 2006 begonnenen Umbau der Straße wurde das Stadtmobiliar einheitlich gestaltet und in einem zeitlosen Design neu entworfen. Die bis zu 18 Meter breiten seitlichen Bereiche für ruhenden Verkehr und Fußgänger erhielten einen durchgängigen Plattenbelag aus hellem Granit mit grünen Streifen. Die Querstreifung soll einen verbindenden Charakter zwischen den Straßenseiten herstellen und einen Gegensatz zur Längsorientierung der Bahnhofstraße schaffen.

Auf der östlichen Straßenseite wurde ein durchgehendes „grünes Band“ realisiert: verschiedene Hochbeete mit Staudenpflanzen, Bäumen und Sitzgelegenheiten, ein Wasserspiel und ein Spielplatz. Mit einem hohen gestalterischen und baulich-konstruktiven Aufwand wurde darüber hinaus darauf geachtet, Haus- und Geschäftseingänge ebenerdig zu erschließen und vorhandene Stufen abzubauen, um Barrierefreiheit herzustellen. Die einheitliche Gestaltung wurde, soweit möglich, auch auf privaten Grundstücken realisiert.

Entstanden sind attraktive öffentliche Räume, die zum Aufenthalt und Schlendern einladen und für die Außengastronomie genutzt werden. Die meisten Hauseingänge, Geschäfte und Lokale sind heute schwellenfrei erreichbar. In der Folge des Straßenumbaus haben vereinzelt auch private Eigentümer in ihre Bestände investiert, Fassaden saniert oder Umbauten für einen barrierefreien Zugang realisiert.



Empfehlungen zur Steuerung und Management von Prozessen

Die Kommune ist sowohl beim place-making als auch beim place-keeping öffentlicher Räume der zentrale Akteur. Dabei kann sie Impulse geben, Prioritäten setzen und Aufgaben verteilen.

■ Die Initiative ergreifen und Impulse setzen! Sichtbare Veränderungen oder kleine Anstöße mobilisieren und unterstützen Wirtschaftsakteure und Stadtgesellschaft, selber aktiv zu werden. ■

Eine häufig angewandte Strategie von Kommunen ist es, selber Projekte im öffentlichen Raum zu realisieren, um darüber private Investitionen auszulösen. Über das place-making hinaus kann Kommune auch im place-keeping Impulse setzen und Anreize schaffen. Wirtschaftsakteure wie Eigentümer und Gewerbetreibende, aber auch die Stadtgesellschaft mit ihren Initiativen und Vereinen sind wichtige Partner für einen lebendigen öffentlichen Raum. Die Fallbeispiele zeigen, dass von diesen Akteuren durchgeführte

Maßnahmen und Veranstaltungen ein großes Potenzial für attraktive und belebte öffentliche Räume haben. Im place-keeping eignen sich diese Akteure die Räume teilweise auf eigene Initiative an und organisieren Aktionen. Hier sind insbesondere Sport- und Kulturveranstaltungen, Straßenfeste und nichtkommerzielle Veranstaltungen zu nennen.

Es ist eine zunehmend wichtige kommunale Aufgabe, Engagement im öffentlichen Raum anzuregen und zu ermöglichen sowie Impulse für nichtkommunale Akteure zu geben. Ziel ist dabei, bauliche, kulturelle, sportliche oder soziale Veranstaltungen anzuregen und zu unterstützen. Hierfür gibt es jedoch keine vorgefertigten Konzepte, Standards oder Verfahrenswege – vielmehr sind lokal angepasste Strategien, Offenheit für Neues und informelle Unterstützungsleistungen gefordert. Entsprechend sollte die Stadt stärker selber aktiv werden, indem sie sowohl im place-making als auch im place-keeping in Kooperation mit Partnern Maßnahmen im öffentlichen Raum initiiert. Ein gutes Beispiel für eine Stadt, die die Initiative ergreift, ist Sonneberg und ihr Engagement für den PIKO-Platz.

Sonneberg: Mit der Realisierung des PIKO-Platzes hat alles angefangen

Nachdem die Spielwarenfabrik PIKO ihren Produktionsstandort in der Innenstadt Sonnebergs aufgegeben hatte, dominierte das leer stehende fünfgeschossige Gebäude viele Jahre die Innenstadt. Nach mehrjährigen erfolglosen Bemühungen zur Reaktivierung des Gebäudes hat schließlich die Stadt das Gelände 2003 erworben, das Gebäude abgerissen und einen städtebaulichen Ideenwettbewerb zur Umnutzung durchgeführt. Ziel des Wettbewerbes war, das Grundstück nicht wieder vollständig zu bebauen, sondern an dieser Stelle im dichten gründerzeitlichen Stadtgrundriss einen innerstädtischen Platz zu schaffen.

Da sich zunächst keine Investoren für dieses Projekt gefunden haben, hat die Stadt selber den PIKO-Platz realisiert. Nahezu zeitgleich entschied der Wasser- und Abwasserzweckverband Sonneberg, seine Verwaltung in das Stadtzentrum zu verlegen. 2007 bezog er das erste



neue Gebäude am PIKO-Platz, das auch Ladenflächen und einen kleinen Veranstaltungssaal im Erdgeschoss beherbergt. Im Jahr 2012 errichtete ein privater Investor das zweite, den neuen Platz fassende Gebäude. Neben Räumlichkeiten für die Verwaltung des kommunalen Wohnungsunternehmens finden sich hier zwei Penthouse-Wohnungen und ein Café im Erdgeschoss. Nach dem Ausbau des PIKO-Platzes und der Errichtung der umliegenden Bebauung haben sich sukzessive Nutzungen im Umfeld verändert.

■ **Die Nutzungsphase ist zentral! Ein aktives und integriertes Nutzungsmanagement ist ein wesentlicher Faktor für attraktive und belebte Räume.** ■

Zu einem integrierten place-keeping gehören zahlreiche Aufgaben: Pflege und Instandhaltung sowie Nutzungsregulierung und die Organisation von Nutzungsangeboten. Neben den verschiedenen Fachressorts der Stadtverwaltung sind hieran auch das Stadt- oder Citymarketing sowie Akteure aus der Wirtschaft und der Stadtgesellschaft beteiligt.

Die zahlreichen Aktivitäten und Akteure des place-keeping werden jedoch selten zentral koordiniert. Vielmehr zeigt sich eine – je nach Aufgabenfeld – große Bandbreite der Kommunikationsstrukturen. Eine Koordination der verschiedenen Ressorts für Einzelaspekte erfolgt, wenn überhaupt, nur informell über direkte

Abstimmung innerhalb der Stadtverwaltung. Teilweise werden aber auch Aufgaben an das Stadt- oder Citymarketing delegiert, beziehungsweise diese Organisationen machen es sich selbst zur Aufgabe, Veranstaltungen zu organisieren.

Für ein integriertes Nutzungsmanagement in den Kommunen gilt es, vorhandene Ressourcen und Potenziale zu bündeln und Aufgaben klar zu verteilen. Dies kann durch den Aufbau einer entsprechenden Kommunikationsstruktur sowie die Schaffung von Schnittstellen organisiert werden. Auch die Erarbeitung eines Managementkonzeptes für den öffentlichen Raum ist sinnvoll.

Ein gutes Beispiel für ein aktives Nutzungsmanagement ist die Stadt Esslingen. Akteursübergreifende Arbeitskreise bearbeiten kooperativ die jeweiligen Fragestellungen im Zusammenhang mit der Nutzung des öffentlichen Raums.

Esslingen: Akteursübergreifende Arbeitskreise für ein kooperatives Nutzungsmanagement

Die Esslinger Altstadt ist touristischer Anziehungspunkt und zugleich beliebtes Wohnquartier. Die Begleiterscheinungen der vielen Veranstaltungen und Events, wie nächtliche Ruhestörungen, Müll, vollgestellte Bürgersteige und wildes Parken, führten zu Konflikten. Insbesondere die Anwohner der Innenstadt fühlten sich durch die Veranstaltungen und Events eingeschränkt und gestört. Daher wurden für die abgestimmte Organisation und die Nutzungsregulierung im öffentlichen Raum sowie den Interessenausgleich die in der Sanierung aufgebauten Kommunikationsstrukturen aufgegriffen und zu einem kooperativen Nutzungsmanagement weiterentwickelt.

Zentrales Element des Nutzungsmanagements sind die themenbezogenen akteursübergreifenden Arbeitskreise, in denen neben den verantwortlichen Verwaltungsabteilungen auch die Politik, Bürgerräte und andere Akteursgruppen mitarbeiten. Die Stadt ist beratend und unterstützend tätig, stellt jedoch keine finanziellen Mittel zur Verfügung. Eine Besonderheit der Arbeitskreise ist, dass sie an spezifische Themenschwerpunkte angepasst werden können. Ein wesentliches Produkt dieser Zusammenarbeit waren Gestaltungsrichtlinien für den öffentlichen Raum. Seitdem hat die Verwaltung in Zusammenarbeit mit Bürgern, Gewerbetreibenden, Vereinen, Initiativen und dem Bürgerrat weitere Leitlinien, Konzepte und Satzungen zur Gestaltung und Nutzung der öffentlichen Räume erarbeitet.

In der sehr belebten und beliebten Esslinger Innenstadt bleibt das Nutzungsmanagement eine Daueraufgabe. Daher arbeiten die Akteure intensiv und kontinuierlich zusammen, um immer wieder einen Ausgleich der unterschiedlichen Interessen zu erzielen und Nutzungskonflikte zu verhindern.



■ **Einer muss sich kümmern! Die Aufgaben des Citymarketings sollten noch stärker mit der Innenstadtentwicklung verknüpft – oder ein spezielles Innenstadtmanagement als intermediäre Instanz eingerichtet werden.** ■

Das Stadt- oder Citymarketing ist einer der wenigen Akteure, der sowohl am place-making als auch am place-keeping beteiligt ist. Die Aufgaben des Stadt- oder Citymarketings bestehen in der Organisation der Bespielung öffentlicher Räume zum Beispiel durch Stadtfeste und Weihnachtsmärkte sowie in der Netzwerkarbeit und Koordination unterschiedlicher Akteure und Aktivitäten im öffentlichen Raum („Kümmerer“). Zudem fungiert es sehr häufig als Schnittstelle, insbesondere zwischen den Wirtschaftsakteuren und der Stadt. Das Stadt- oder Citymarketing übernimmt insbesondere in der Nutzungsphase teilweise koordinierende Aufgaben, ist jedoch

in der Regel nur mit geringen Ressourcen und Kapazitäten ausgestattet.

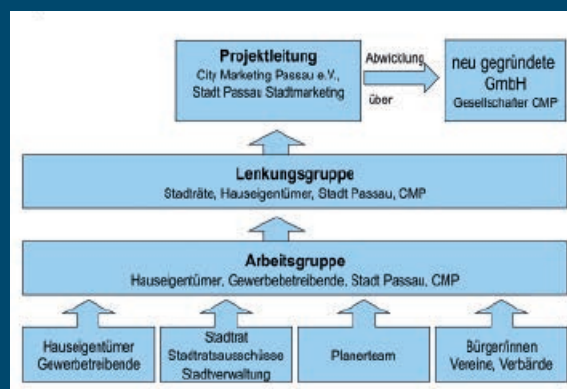
Bereits bestehende Organisationen sollten hinsichtlich ihrer Aufgaben und Ziele stärker mit denen der Stadtentwicklung verknüpft werden, um ihr Themen- und Akteursspektrum zu erweitern. Alternativ könnte ein handlungsfähiges Innenstadtmanagement zur Koordination und Steuerung von Aktivitäten im öffentlichen Raum institutionalisiert werden.

In jedem Fall braucht ein Innenstadtmanagement eine ausreichende Ausstattung mit Ressourcen und Kompetenzen. Auch das Binnenverhältnis zwischen Verwaltung und Innenstadtmanagement muss geklärt sein, um Doppelstrukturen zu vermeiden. Ein gutes Beispiel für ein aktives Citymarketing, das seinen Blick über die Händlerinteressen hinaus auf die Innenstadtentwicklung gerichtet hat, findet sich in Passau.

Passau: Citymarketing bringt Eigentümer, Einzelhändler und Stadt zusammen

Im Rahmen des bayerischen Landesprogramms „Leben findet Innenstadt“ bot sich die Chance, zwei in die Jahre gekommene Fußgängerzonen in der Passauer Innenstadt baulich aufzuwerten und attraktiver zu gestalten. Voraussetzung für die Förderung war jedoch eine finanzielle Beteiligung der Eigentümer. Den Umbau der Fußgängerzonen hat der „City Marketing Passau e. V.“ (CMP) entscheidend vorangetrieben und realisiert – vor allem hat der CMP zunächst einmal die Akteure an einen Tisch gebracht.

Den Förderantrag für „Leben findet Innenstadt“ hat der CMP 2005 in enger Abstimmung mit der Verwaltung, insbesondere dem Stadtmarketing, gestellt. Die Planung für den Umbau wurde in einer Lenkungsgruppe aus CMP, Stadtverwaltung, Stadträten und Hauseigentümern entwickelt und abgestimmt. Daneben gab es zahlreiche Arbeitskreise, Einzelgespräche sowie Ortsbegehungen, um alle betroffenen Akteure einzubinden. Nach Einwerbung von 600.000 Euro bei den Grundeigentümern hat der CMP für die Durchführung der Baumaßnahme die „Leben findet Innenstadt Passau GmbH“ als Erschließungsgesellschaft gegründet. Auf Grundlage entsprechender Verträge mit der Stadt fungierte die Gesellschaft auch als Bauherrin. Nach Abschluss der öffentlich-privat finanzierten Maßnahme wurde das Projekt vom CMP wieder an die Stadt übertragen.



Durch die positiven Projekterfahrungen hat sich die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Grundeigentümern und Einzelhändlern in der Innenstadt verbessert. Auch nach dem Umbau engagieren sich Händler und Eigentümer über den Citymarketing-Verein für die Nutzung und Pflege der öffentlichen Räume. Seit dem Umbau ist ein City-Service täglich als „Kümmerer“ für die Schwerpunkte Müll, ruhender Verkehr und Sondernutzungen in der Innenstadt unterwegs.

Empfehlungen zur Kooperation mit lokalen Akteursgruppen

Einen attraktiven und konfliktfrei genutzten öffentlichen Raum zu schaffen, kann nur durch das gemeinsame Engagement von Kommune, Wirtschaft und Stadtgesellschaft erreicht werden. Aufgabe der Kommune ist es, die verschiedenen Akteursgruppen in Prozesse einzubeziehen, Kooperationen anzustreben und Engagement zu fördern.

■ Die zukünftigen Nutzer bereits bei der Planung einbeziehen! Mit frühzeitiger Bürger- und Akteursbeteiligung werden attraktive und belebte öffentliche Räume geschaffen. ■

In einigen Kommunen finden kaum Beteiligungsverfahren in der Planungsphase statt. Gerade in den kleineren Kommunen erfolgt die Beteiligung informell über die kurzen Wege zwischen Bürgerschaft und Verwaltung sowie punktuell, beispielsweise durch Informationsveranstaltungen zu anstehenden Vorhaben. Dies führt nicht selten zu Konflikten. Die kommunale Stadtplanung scheint in manchen Fällen die vielfältigen Potenziale von Wirtschaftsakteuren und Stadtgesellschaft für die Konzeption, die Pla-

nung und die Entwicklung von Nutzungsangeboten noch zu unterschätzen. Vermutlich fehlen in einigen Kommunen aber auch die personellen beziehungsweise fachlichen Ressourcen für eine kontinuierliche Beteiligung und komplexe Verfahren.

Angesichts der Funktionsvielfalt öffentlicher Räume und den daraus resultierenden Anforderungen an ihre Gestaltung und die Nutzungsangebote ist eine aktive Kooperation mit lokalen Wirtschaftsakteuren wie Einzelhandel, Gastronomie und Grundeigentümern ebenso geboten wie die frühzeitige Beteiligung der Stadtgesellschaft.

Diese Akteure sind potenzielle Nutzer des öffentlichen Raums und können auch eigene Nutzungsangebote entwickeln. Die entsprechend vorhandenen Potenziale an Expertenwissen, Engagement und Kreativität sollten stärker genutzt werden. Wenn hierfür die kommunalen Ressourcen nicht vorhanden sind, können die Aufgaben der Aktivierung und Koordinierung auch an externe Büros vergeben werden. Ein gutes Beispiel für Bürgerbeteiligung ist Hanau. Hier wurde die Stadtgesellschaft in unerwartet großem Umfang in den Wettbewerblichen Dialog eingebunden.

Hanau: Bürgerbeteiligung im Vergabeverfahren

Für die Innenstadtentwicklung Hanaus wurde 2008 das komplexe Vergabeverfahren des „Wettbewerblichen Dialogs“ gestartet, um Angebote von Investoren für ein Gesamtkonzept zu erhalten. Entsprechende Verfahren sind üblicherweise vertraulich. Aufgrund des großen öffentlichen Interesses an der Entwicklung der Innenstadt wurde ein Bürgerbeirat zur Begleitung eingerichtet, dessen Mitglieder zur Verschwiegenheit verpflichtet waren. Obwohl insgesamt bis zu 140 Mitglieder beteiligt wurden (Vereine, Organisationen, Multiplikatoren und interessierte Einzelpersonen), gelangten keine vertraulichen Informationen an die Öffentlichkeit. Vorgestellt und diskutiert wurden die städtebaulichen Planungen und Konzepte der Investoren – jedoch keine Wirtschaftlichkeitsberechnungen oder Finanzierungskonzepte.

Das Verfahren wurde durch eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit begleitet. An einer öffentlichen Veranstaltung zur Präsentation der Planungen nahmen 700 Bürger teil. Eine zweitägige Ausstellung besuchten rund 4.000 Menschen. Die Stadt hat so den eigenen Anspruch der „maximalen Transparenz“ eingelöst und vielen Menschen einen Einblick in das Verfahren und in die Planungen zur Innenstadtentwicklung gegeben.



■ **Mit der Wirtschaft in der Planungs- und in der Nutzungsphase kooperieren! Wirtschaftsakteure haben häufig ein Eigeninteresse an attraktiven innerstädtischen öffentlichen Räumen und sind oftmals bereit, sich auch finanziell zu engagieren.** ■

Die Finanzierung der Baumaßnahmen im öffentlichen Raum erfolgt in den Fallbeispielen nahezu ausschließlich im Rahmen von Förderprogrammen, vor allem der Städtebauförderung. Nur vereinzelt werden Maßnahmen ausschließlich mit kommunalen Eigenmitteln finanziert. So gut wie gar nicht sind die landesgesetzlich geregelten Eigentümerstandortgemeinschaften wie „Business Improvement Districts“ (BID) verbreitet. Aber es finden sich vereinzelte Projekte, wie

beispielsweise die Umgestaltung der Passauer Fußgängerzone, die von privaten Grundeigentümern freiwillig kofinanziert wurden. Angesichts des Interesses vieler Wirtschaftsakteure an einem attraktiven öffentlichen Raum eröffnet die Einwerbung von ergänzendem privaten Kapital von Eigentümern, Gewerbetreibenden oder Unternehmen neue Finanzierungs- und Handlungsmöglichkeiten. Die Kooperation mit der Wirtschaft ist jedoch nicht nur vor dem Hintergrund abnehmender finanzieller Spielräume der Kommunen von Bedeutung, sondern auch zur Schaffung dauerhaft tragfähiger Strukturen durch privates Engagement. Das Beispiel Holzminden zeigt, wie in Kombination mit einer öffentlichen Förderung zusätzliche private Mittel für Maßnahmen im öffentlichen Raum eingeworben werden können.

Holzminden: Wirtschaft kofinanziert Baumaßnahmen und übernimmt Pflege

Die Altstadt Holzmindens grenzt direkt an die Weser, hatte jedoch keine attraktiven Zugänge zum Wasser. Der Uferbereich war in weiten Teilen durch Hochwasserschutz und Gewerbenutzungen geprägt. Dabei bietet der Weserkai sowohl aus touristischer Sicht als auch in Hinblick auf die Lebens- und Wohnqualitäten in der Altstadt ein großes Potenzial. Als das Land Niedersachsen die „Quartiersinitiative Niedersachsen“ (QiN) 2007 erstmals ausgelobt hatte, ergriffen private und öffentliche Holzmindener Akteure die Initiative. Sie organisierten die Teilnahme an dem Wettbewerb mit dem Ziel, das Weserufer umzubauen. Mit der QiN-Förderung, kommunalen Eigenmitteln und privaten Mitteln der Wirtschaft konnte mit dem Umbau des Weserkais begonnen werden.

Neben der Schaffung von Aufenthaltsqualitäten am Flussufer und einer attraktiven Eingangssituation vom Weser-Radweg aus zur Altstadt konnte auch eine Aufwertung der Innenstadt erreicht werden. Am Flussufer wurde zudem eine Gastronomie mit Biergarten angesiedelt, die von der lokalen Brauerei gebaut wurde und betrieben wird. Der Betreiber ist nicht nur für die Pflege und Reinigung der gastronomisch genutzten Flächen zuständig, sondern auch für den angrenzenden öffentlichen Raum und einen kleinen Strand am Weserufer. Die neue Hafenbar und der Weserstrand werden von der Öffentlichkeit sehr gut angenommen. Der Weserkai wird zunehmend auch als Veranstaltungsort genutzt. Da der Umbau in mehreren Bauabschnitten erfolgt, gehen die umgestalteten Flächen erst nach und nach in die Nutzung.



■ **Initiativen aus der Stadtgesellschaft fördern! Aktivitäten der Begegnung, der konsumfreien Nutzung und der Offenheit für alle sollten stärker unterstützt werden. So stärkt der öffentliche Raum auch den Zusammenhalt der Stadtgesellschaft.** ■

Organisierte temporäre Ereignisse im öffentlichen Raum sind ein wichtiger Beitrag zu seiner (Wieder-)Belebung. Dabei setzen die Kommunen in vielen Fällen auf traditionelle und kommerzielle Angebote wie Wochen- und Weihnachtsmärkte, Stadtfeste, verkaufsoffene Sonntage und Außengastronomie. Kulturelle Aktivitäten, spontane Aktionen und nichtkommerzielle Angebote der Stadtgesellschaft sind eher die Ausnahme.

Kultur, Feste und Spielaktivitäten dienen als Plattform für ein lebendiges soziales und kulturelles Miteinander. Nichtkommerzielle Veranstaltungen für und mit der Stadtgesellschaft

bieten über die Belebung, den Konsum und die Unterhaltung hinaus Raum für Engagement und Begegnung. Häufig wird das Potenzial unterschätzt, das nichtkommerzielle Veranstaltungen in Kooperation zum Beispiel mit Bildungseinrichtungen, Sportvereinen, Kultureinrichtungen und bürgerschaftlichen Initiativen für eine Belebung des öffentlichen Raums, aber auch für eine aktive Stadtgesellschaft haben.

Bereits bei der Zielformulierung für die öffentlichen Räume gilt es, auch auf Begegnung und Engagement ausgerichtete Nutzungen zu berücksichtigen. Die Kommune sollte gemeinnützige Nutzungen wie kulturelle, sportliche oder soziale Veranstaltungen im öffentlichen Raum stärker anregen und aktiv unterstützen. Das Beispiel Finsterwalde zeigt, wie die Kommune Gewerbetreibende und Bewohner unterstützt, mit Festen und Aktionen Leben und neue Nutzungen in die Lange Straße und die Innenstadt zu bringen.

Finsterwalde: Gemeinsam für die Lange Straße

Die Lange Straße liegt unmittelbar am Marktplatz und war bereits in den 1920er Jahren eine bedeutende Geschäftsstraße. Ende der 1990er Jahre war sie stark sanierungsbedürftig und von Leerständen geprägt. Im Zuge der Sanierung 2001 wurde der Straßenraum umgestaltet. Im Anschluss hat die Stadt den Platz vor dem Rathaus vom ruhenden Verkehr befreit und zu einem Marktplatz umgebaut.

Nach dem Umbau gründete sich eine Initiative zur Belebung der Langen Straße. Konkreter Auslöser war die Organisation eines Straßenfestes, um auf die Tradition und die Angebote der Straße aufmerksam zu machen. Aus der Vorbereitung des Straßenfestes entwickelte sich der Verein „LebensArt Lange Straße Finsterwalde e.V.“, der Bewohner, Gewerbetreibende, Händler und Künstler verbindet. Neben den jährlichen Straßenfesten werden Themenfeste organisiert, wie zum Beispiel die Walpurgisnacht, das „Anglügen“ und eine Vielzahl kleinerer Aktionen. Neben dem Verein LebensArt ist die Stadt ein wichtiger Akteur bei der Belebung der Langen Straße. Die Wirtschaftsförderung und das Stadtmarketing verstehen sich dabei als Dienstleister. So werden beispielsweise Gebühren für die Straßensperrung erlassen und der Verein logistisch unterstützt.

Mit den zahlreichen Aktivitäten des Vereins änderte sich auch die Haltung der Gewerbetreibenden und Eigentümer. Der Ladenleerstand ging zurück, auch weil Geschäfte aus anderen Lagen in die Lange Straße umgezogen sind. Zahlreiche Häuser wurden saniert. Die Straße zählt heute zu den attraktivsten und vor allem aktivsten Räumen der Stadt.



Ansprechpartner in den Kommunen

Baunatal

Klaus-Peter Metz
 Magistrat der Stadt Baunatal
 +49 561 4992-273
 klaus-peter.metz@stadt-baunatal.de
 www.baunatalaktiv.de

Eberswalde

Silke Leuschner
 Stadt Eberswalde, Stadtentwicklungsamt
 +49 3334 646-10
 s.leuschner@eberswalde.de
 www.eberswalde.de

Esslingen

Franz Schneider
 Stadt Esslingen am Neckar,
 Stadtplanungs- und Stadtmessungsamt
 +49 711 3512-2521
 franz.schneider@esslingen.de
 www.esslingen.de

Finsterwalde

Torsten Drescher
 Stadt Finsterwalde, Wirtschaftsförderung
 +49 3531 783-500
 wirtschaft@finsterwalde.de
 www.finsterwalde.de

Hanau

Hans-Ulrich Weicker
 Stadt Hanau, Stadtplanungsamt
 +49 6181 295-382
 hans-ulrich.weicker@hanau.de
 www.hanau.de

Hildburghausen

Dagmar Halbig
 Stadt Hildburghausen, Bauamt
 +49 3685 774-101
 d.halbig@hildburghausen.de
 www.hildburghausen.de

Holzminden

Stadtoberbaurat Jens-Martin Wolff
 Stadt Holzminden, Dezernat IV – Bauen und
 Stadtentwicklung
 +49 5531 959-263
 wolff.jens-martin@holzminden.de
 www.holzminden.de

Lohmar

Franz-Georg Rübben
 Stadt Lohmar, Bauaufsichts- und Planungsamt
 +49 2246 15-316
 franz-georg.ruebben@lohmar.de
 www.lohmar.de

Passau

Genia Paukner
 Stadt Passau, Referat Stadtentwicklung
 +49 851 396-323
 genia.paukner@passau.de
 www.passau.de

Penzberg

Stadtbaumeister Justus Klement
 Stadt Penzberg, Stadtbauamt
 +49 8856 813-300
 klement.justus@penzberg.de
 www.penzberg.de

Schwetzingen

Stadtbaumeister Mathias Welle
 Stadt Schwetzingen, Städtebau, Architektur &
 Verkehrsentwicklung
 +49 6202 87-290
 mathias.welle@schwetzingen.de
 www.schwetzingen.de

Sonneberg

Hauptamtlicher Beigeordneter Dr. Heiko Voigt
 Stadt Sonneberg, Bauamt
 +49 3675 880-200
 dr-voigt@stadt-son.de
 www.sonneberg.de

Literatur

- Adam, Brigitte (2004): Mittelstädte in stadtreionalen Zusammenhängen. In: Baumgart, Sabine et al. (Hg.): Klein- und Mittelstädte – Verkleinerte Blaupausen der Großstadt? Dortmund, S. 35 – 37.
- Baumgart, Sabine; Overhageböck, Nina; Rüdiger, Andrea (Hg.) (2011): Eigenart als Chance? Strategische Positionierungen von Mittelstädten. Berlin.
- Baumgart, Sabine; Flacke, Johannes; Grüger, Christine; Lütke, Petra; Rüdiger, Andrea (Hg.) (2004): Klein- und Mittelstädte – Verkleinerte Blaupausen der Großstadt? Dokumentation des Expertenkolloquiums am 29. April 2004 an der Universität Dortmund (SRPapers, Nr. 1). Dortmund.
- Berding, Ulrich; Havemann, Antje; Pegels, Juliane; Perenthaler, Bettina (Hg.) (2010): Stadträume in Spannungsfeldern. Plätze, Parks und Promenaden im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten. Dortmund.
- Berding, Ulrich; Perenthaler, Bettina; Selle, Klaus (2007): Öffentlich nutzbar – aber nicht öffentliches Eigentum. Beobachtungen zum Alltag von Stadträumen im Schnittbereich öffentlicher und privater Interessen. In: Wehrheim, Jan (Hg.): Shopping Malls. Interdisziplinäre Betrachtungen eines neuen Raumtyps. Wiesbaden, S. 95 – 117.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung BBSR (2012): Klein- und Mittelstädte in Deutschland – eine Bestandsaufnahme. Analysen Bau.Stadt.Raum, Band 10. Stuttgart.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung BBSR (2015): Virtuelle und reale öffentliche Räume. Eine sondierende Studie zum Wandel öffentlicher Räume im digitalen Zeitalter. BBSR Online-Publikation, Nr. 07/2015.
- Bundesministerium für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung BMVBS (2009): Aktive Stadt- und Ortsteilzentren – Das Zentrenprogramm der Städtebauförderung. Berlin.
- Bundesministerium für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung BMVBS (2011): Weißbuch Innenstadt. Starke Zentren für unsere Städte und Gemeinden. Berlin, Bonn.
- Bundesministerium für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung BMVBS (Hg.) (2013): Die Innenstadt und ihre öffentlichen Räume. Stadt:pilot spezial, Berlin, April 2013.
- Dangschat, Jens S. (2010): Freiraumverantwortung. Wer nutzt den öffentlichen Raum? Wem nutzt der öffentliche Raum? In: Braum, Michael; Schröder, Thies (Hg.): Wie findet Freiraum Stadt? Fakten, Positionen, Beispiele. Basel, S. 24 – 33.
- Flacke, Johannes (2004): Definitionen, Merkmale und Typologien von Klein- und Mittelstädten. In: Baumgart, Sabine et al. (Hg.): Klein- und Mittelstädte – Verkleinerte Blaupausen der Großstadt? Dortmund, S. 27 – 33.
- Havemann, Antje; Selle, Klaus (2010): Plätze, Parks & Co. Stadträume im Wandel – Analysen, Positionen und Konzepte. Dortmund.
- Hertzsch, Wencke (2010): Wie kann mit Planung den Integrationsanforderungen im öffentlichen Raum begegnet werden? In: vhw: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Heft 2/2010: Öffentlicher Raum – Infrastruktur für die Stadtgesellschaft. S. 89 – 92.
- Jessen, Johann (2004): Kleinstädte im Umland von Agglomerationen. In: Baumgart, Sabine et al. (Hg.): Klein- und Mittelstädte – Verkleinerte Blaupausen der Großstadt? Dortmund, S. 13 – 18.

- Klamt, Martin: Öffentliche Räume. In: Eckardt, Frank (Hg.) (2012): Handbuch Stadtsoziologie. Wiesbaden, S. 775–804.
- Kuhn, Gerd; Dürr, Susanne; Simon-Philipp, Christina (2012): Räume zum Leben. Strategien und Projekte zur Aufwertung des öffentlichen Raums. Herausgegeben von LBS Stiftung Bauen und Wohnen. Stuttgart.
- Kunzmann, Klaus R. (2004): Der Typ macht Eindruck! Anmerkungen zur Typisierung von Klein- und Mittelstädten in Deutschland. In: Baumgart, Sabine et al. (Hg.): Klein- und Mittelstädte – Verkleinerte Blaupausen der Großstadt? Dortmund, S. 19–24.
- Lütke, Petra (2004): Lokale Ökonomien in Klein- und Mittelstädten. In: Baumgart, Sabine et al. (Hg.): Klein- und Mittelstädte – Verkleinerte Blaupausen der Großstadt? Dortmund, S. 73–77.
- Portz, Norbert (2011): Stadtentwicklung in Mittel- und Kleinstädten: Chancen und Herausforderungen. In: vhw: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Heft 3/2011, S. 115–118.
- Reichenbach-Behnisch, Jana; Flämig, Antje; Kasek, Jürgen; Kröckel, Jens; Freund, Eugenia (2012): Aktivieren des Stadtzentrums von Kleinstädten durch die verknüpfte Anwendung erfolgreicher Modelle aus Großstädten und ländlichen Regionen wie innovatives Leerstandsmanagement, installieren multipler Häuser und Förderung alternativer Wohnformen für die Generation Plus. Forschungsinitiative Zukunft Bau. Stuttgart.
- Rüdiger, Andrea (2009): Der Alltäglichkeit auf der Spur. Die Rolle der Stadtgröße für die räumliche Planung. Eine empirische Untersuchung der Planungspraxis bundesdeutscher Mittelstädte. Hamburg.
- Schmidt-Lauber, Brigitta (Hg.) (2010): Mittelstadt. Urbanes Leben jenseits der Metropole. Frankfurt/New York.
- Selle, Klaus (2010): Stadträume im Wandel. In: Havemann, Antje; Selle, Klaus (2010): Plätze, Parks & Co. Stadträume im Wandel – Analysen, Positionen und Konzepte. Dortmund, S. 16–87.
- vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. (Hg.) (2010): Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Heft 2/2010: Öffentlicher Raum – Infrastruktur für die Stadtgesellschaft. Berlin.
- Wehrheim, Jan (Hg.) (2007): Shopping Malls. Interdisziplinäre Betrachtungen eines neuen Raumtyps. Wiesbaden.
- Wüstenrot Stiftung (Hg.); Fahle, Bernd; Bark, Hannes; Burg, Stefanie (Autoren) (2008): Fokus Innenstadt – Innenstadtentwicklung in baden-württembergischen Mittelstädten. Ludwigsburg.

Abbildungen

Abbildung 1	Räumliche Verteilung der Kommunen im Forschungsprojekt	9
Abbildung 2	Funktionsvielfalt in der Esslinger Innenstadt	10
Abbildung 3	Stadt- und Gemeindetypen im Bundesgebiet	21
Abbildung 4	Ausgangssituation in den Kommunen	34
Abbildung 5	Aktive Akteursgruppen im place-making	51
Abbildung 6	Nutzungskonkurrenzen und -konflikte im öffentlichen Raum	59
Abbildung 7	Instrumente zur Nutzungsanregung und -regulierung öffentlicher Räume	61
Abbildung 8	Aktive Akteursgruppen im place-keeping	66

Fotonachweise

Titel: Hafenfest an der Eberswalder Stadtpromenade, Christian Voigt; Seite 5: Milena Schloesser; Seite 9: Kartengrundlage BBSR; Seite 10: Urba Architektenpartnerschaft Keinath und Dr. Dietl; Seite 11: Stadt Passau; Seite 12: plan zwei; Seite 21: BBSR; Seite 24: HCU; Seite 26: plan zwei; Seite 27: plan zwei; Seite 28 oben links: plan zwei; Seite 28 oben Mitte: plan zwei; Seite 28 oben rechts: HCU; Seite 28 unten links: plan zwei; Seite 28 unten Mitte: plan zwei; Seite 28 unten rechts: plan zwei; Seite 29 oben links: Stadt Holzminden; Seite 29 oben Mitte: HCU; Seite 29 oben rechts: HCU; Seite 29 unten links: HCU; Seite 29 unten Mitte: HCU; Seite 29 unten rechts: Stadt Sonneberg; Seite 30: plan zwei; Seite 31: DOP20 © BKG/GeoBasis-DE 2014; Seite 31: DOP20 © BKG/GeoBasis-DE 2014; Seite 33: plan zwei; Seite 35: Ralf Gerard, www.gerardfotos.de; Seite 36: HCU; Seite 37: Andreas Mayer, Büro Junker + Kruse; Seite 38: plan zwei; Seite 39: HCU; Seite 40: HCU; Seite 41: Tobias Schwerdt; Seite 43 alle: DOP20 © BKG/GeoBasis-DE 2014; Seite 44: plan zwei; Seite 45: plan zwei; Seite 46: Tobias Schwerdt; Seite 47: HCU; Seite 48: HCU; Seite 49: plan zwei; Seite 50: plan zwei; Seite 52: HCU; Seite 54: plan zwei; Seite 58: plan zwei; Seite 60: Tobias Schwerdt; Seite 62: plan zwei; Seite 63: plan zwei; Seite 64: Udo Muszynski Konzerte + Veranstaltungen, Grafik Carsten Storm; Seite 65: plan zwei; Seite 67: HCU; Seite 70: plan zwei; Seite 71: HCU; Seite 72: plan zwei; Seite 73: plan zwei; Seite 75: Stadt Eberswalde, Petra Fritze; Seite 76: Stadtbauatelier, Freie Architekten und Stadtplaner; Seite 77: Ralf Gerard, www.gerardfotos.de; Seite 78: Stadt Sonneberg; Seite 79: Esslinger Stadtmarketing & Tourismus GmbH in Zusammenarbeit mit Jörg Schall, Architekt; Seite 80: Christiane Kickum, CMP, Stadt Passau, Stadtmarketing; Seite 81: plan zwei; Seite 82: plan zwei; Seite 83: Lutz Müller, LebensART Finsterwalde e.V.

