

Innerstädtische öffentliche Räume in Klein- und Mittelstädten: Ein Forschungsprojekt des Bundes

Stefan Kreutz • Simone Müller

Im Widerspruch zur öffentlichen Wahrnehmung und wissenschaftlichen Betrachtung sind Klein- und Mittelstädte die prägende urbane Siedlungsform im dezentral strukturierten föderalen Bundesgebiet: Fast zwei Drittel aller Einwohner und gut die Hälfte aller Arbeitsplätze entfallen auf Kommunen mit 10.000 bis 100.000 Einwohnern. Im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit und der Forschung standen bislang jedoch vor allem Großstädte. Darüber hinaus gab es keine bundesweiten Untersuchungen, welche die drei Themenfelder Innenstadtentwicklung, öffentlicher Raum sowie Klein- und Mittelstädte zusammen 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) dieses [Forschungsprojekt](#) im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) durchgeführt. Bearbeitet wurde das Projekt von einer Arbeitsgemeinschaft des Büros plan zwei Stadtplanung und Architektur aus Hannover und dem Arbeitsgebiet Projektentwicklung und Projektmanagement in der Stadtplanung der HafenCity Universität Hamburg.

Im Mittelpunkt der Untersuchung standen zwölf Fallstudien in Baunatal, Eberswalde, Esslingen, Finsterwalde, Hanau, Hildburghausen, Holzminden, Lohmar, Passau, Penzberg, Schwetzingen und Sonneberg. In diesen ausgewählten Klein- und Mittelstädten wurden die Ziele, Strategien und Instrumente der Entwicklung innerstädtischer Freiräume sowie insbesondere die Akteurskonstellationen und die Formen der Zusammenarbeit in den Entwicklungs- und Nutzungsphasen öffentlicher Räume untersucht. Aus den Erkenntnissen wurden übertragbare Ansätze zur Qualifizierung öffentlicher Räume in Klein- und Mittelstädten erarbeitet. Die Dokumentation der Fallstudien und der Ergebnisse liegt als [Publikation](#) des Bundes vor. Im Weiteren werden einige Erkenntnisse aus der Untersuchung kurz dargestellt.

Bedeutung der Innenstadt und ihrer öffentlichen Räume

Unabhängig von der Stadtgröße und der spezifischen städtebaulichen Struktur ist die Innenstadt von zentraler Bedeutung für die Identifikation und Identität einer Stadt. Sie ist das »Markenzeichen« der Stadt nach innen für die Stadtbewohner und wird auch nach außen als »Magnet« für Stadtbesucher sowie als Standortfaktor begriffen. Dementsprechend ist die Innenstadtentwicklung ein wichtiges kommunales Handlungsfeld der Stadtentwicklung. Die Gestaltung und Nutzung der öffentlichen Räume spielen hierbei eine besondere Rolle.

Dominierende Leitfunktion der Innenstädte ist die Versorgung, also der stationäre Einzelhandel. Im Gegensatz zu den Citybereichen vieler Großstädte hat jedoch auch die Wohnfunktion innerhalb der Zentren eine große Bedeutung. Weitere relevante innerstädtische Nutzungen sind öffentliche Verwaltung, private Dienstleistun-

gen, Kultur und Gastronomie sowie der Tourismus. Alle untersuchten Kommunen konstatieren zum Teil gravierende Funktionsschwächen und -defizite in ihren Innenstädten. Insbesondere die geringer werdende Bedeutung des stationären Einzelhandels und hohe Verkehrsbelastungen stellen die Funktionsfähigkeit teilweise in Frage. Dabei wirken diese Faktoren auch auf die öffentlichen Räume und beeinflussen deren Nutzung.

Die untersuchten Kommunen legen die Schwerpunkte ihrer Konzepte und Investitionen auf die Herstellung bzw. die Aufwertung von Platzräumen, den Rückbau von Verkehrsflächen sowie die Schaffung bzw. den Ausbau von autofreien Wegeverbindungen. Von besonderer Bedeutung sind dabei die zentralen öffentlichen Räume im Stadtkern, also Stadtplätze oder Marktplätze. Diese werden als zentraler Ort der Identifikation, der Repräsentation, der Begegnung und Kommunikation, also des öffentlichen Lebens begriffen. Neben baulichen Investitionen konzentrieren sich auch die organisierten Nutzungs- und Belebungsangebote auf diese zentralen Räume.

Kurze Wege zwischen den Akteuren der Stadtentwicklung

Die öffentlichen Räume in den Innenstädten von Klein- und Mittelstädten werden in ihrer Gestaltung und Nutzung von unterschiedlichen Akteuren geprägt, die sich schematisch in die drei Gruppen Kommune (Verwaltung und Politik), Wirtschaftsakteure und Stadtgesellschaft einteilen lassen. Die Analyse der lokalen Akteursstrukturen zeigt eine große Nähe zwischen den verantwortlichen Akteuren sowohl innerhalb der kommunalen Verwaltung, als auch zwischen Kommune und Stadtgesellschaft sowie den Wirtschaftsakteuren.

Zur Kommunikation und Koordination setzen die größeren Kommunen, ähnlich wie Großstädte, stärker auf formalisierte Verfahren wie Lenkungs- und Arbeitsgruppen. In den kleineren Kommunen gibt es weniger formalisierte Kommunikationsstrukturen. Hier erfolgt die Abstimmung häufig bilateral und informell. Dennoch ist die Verwaltung auch in den Fallbeispielen von einer ressortbezogenen Arbeitsteilung geprägt. Dies führt gerade beim öffentlichen Raum zu zahlreichen Zuständigkeiten und unterschiedlichen Verantwortlichkeiten, was die Koordination und Kommunikation erschwert.

Vor allem in den kleineren Städten sind die Mitarbeiter der Stadtverwaltung häufig »Allrounder« und müssen sich um verschiedene Arbeitsbereiche und Aufgaben kümmern. In Einzelfällen fehlen personelle Kapazitäten, z.B. für die Beantragung von Fördermitteln oder die Durchführung von Beteiligungsverfahren. Von besonderer Bedeutung sind einflussreiche Einzelakteure und Vor-Entscheider-Strukturen. Hier sind speziell die Bürgermeister und die Stadtbaumeister/Bauamtsleiter zu nennen, aber auch aktive Personen aus dem Citymarketing oder der lokalen Wirtschaft prägen Prozesse und bringen sie voran.

Durch die kürzeren Wege und die direktere Kommunikation zwischen den verschiedenen Akteuren verfügen Klein- und Mittelstädte über besondere strukturelle Potenziale für ihre Stadtentwicklung: Entscheidungen können schneller getroffen, Projekte z. B. mit der Stadtgesellschaft oder der Wirtschaft unkomplizierter initiiert und auf Anforderungen und Entwicklungen kann flexibler reagiert werden.

Unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit bei place-making und place-keeping

Die Untersuchung unterscheidet in der Analyse innerstädtischer öffentlicher Räume zwei wesentliche Handlungsfelder: Planung, Bau und Gestaltung (place-making) sowie Management, Pflege und Nutzung (place-keeping). In diesen Phasen werden nicht nur unterschiedliche Konzepte und Instrumente angewendet, es sind auch verschiedene Akteure beteiligt.

Bei der Konzeption, Planung und Herstellung öffentlicher Räume ist die Kommunalverwaltung zentraler Akteur, speziell das Stadtplanungs- bzw. Bauamt. Die erforderliche ressortübergreifende Zusammenarbeit wird gerade in kleineren Kommunen weniger über formalisierte Strukturen und Verfahren sichergestellt, als über die informellen kurzen Wege innerhalb der Verwaltung. Die Verwaltung scheint jedoch die Potenziale von Wirtschaftsakteuren und Stadtgesellschaft für das place-making in manchen Fällen zu unterschätzen. 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.

Im Gegensatz hierzu ist bei der Pflege, dem Management und der Nutzung öffentlicher Räume eine Vielfalt an Akteuren in unterschiedlichen Funktionen und mit wechselnder Intensität beteiligt. Zu nennen sind hier vor allem die Bauhöfe, Stadtgärtnereien und kommunalen Ordnungsdienste sowie städtische Regie- und Eigenbetriebe wie Stadtreinigungen oder Stadtwerke und das Stadt- oder Citymarketing. Aber auch Akteure der Stadtgesellschaft und aus der Wirtschaft sind beim place-keeping aktiv, beispielsweise durch Nutzungsangebote und Veranstaltungen wie Außengastronomie oder Straßenfeste. Im Spannungsfeld zwischen Kommune, Markt und Zivilgesellschaft übernimmt die öffentliche Hand zwar auch hier eine verantwortliche Führungsrolle, bezieht aber Akteure aus den anderen Bereichen in aller Regel stärker als bei Planung und Herstellung mit ein.

Nutzung und Belebung öffentlicher Räume

Bei der konkreten Objektplanung öffentlicher Räume stehen häufig Gestaltungsfragen und weniger die späteren Nutzungen im Vordergrund. Gestaltqualitäten wirken zwar auf die Nutzung und die Aneignung von Freiräumen, sie sind jedoch nur ein Faktor unter mehreren. So führt eine nutzungsoffene »multifunktionale Gestaltung« nicht automatisch zu vielfältigen Nutzungen, und nutzungshemmende städtebauliche oder verkehrliche Strukturen lassen sich auch durch die hochwertige Gestaltung einer Platzfläche nicht auflösen. Öffentlichkeit bzw. öffentliches Leben kann nur durch ein gelungenes Miteinander der unterschiedlichen Akteure sowohl im place-making als auch im place-keeping entstehen.

Über die Frage, wie der öffentliche Raum genutzt werden soll, gibt es sowohl zwischen den Kommunen als auch zwischen Akteuren aus Politik und Verwaltung, Wirtschaft und Stadtgesellschaft unterschiedliche Vorstellungen. So sehen manche den öffentlichen Raum vor allem als Geschäftsumfeld und Standortfaktor, während andere Akteure ihn stärker als sozialen und kulturellen Raum betrachten. Hieraus resultieren Interessenskonflikte bezüglich der Art und Intensität der Nutzung des öffentlichen Raums.

Die Untersuchung zeigt aber, dass in Klein- und Mittelstädten gerade selbstorganisierte – und von der Kommune unterstützte – Veranstaltungen im öffentlichen Raum große Potenziale für die Nutzung und Belebung darstellen. Auch wenn kein Stadt- oder Citymarketing für die Organisation vorhanden ist und die finanziellen Mittel fehlen, um eine bezahlte Veranstaltung zu organisieren, bieten die lokalen Strukturen eine gute Ausgangssituation, um in Kooperation aus Stadtgesellschaft, Wirtschaftsakteuren und Kommune Nutzungen und Belebungsaktivitäten zu realisieren. Zum einen ist es einfacher als in Großstädten, Akteure zum Mitmachen zu gewinnen, weil die Menschen noch stärker z. B. in Vereinen organisiert und untereinander vernetzt sind. Zudem sind die Kommunikationswege in die Verwaltung kürzer und die Flexibilität der Verwaltungen größer, um informell zu helfen. Bezüglich einer »selbstgemachten Belebung« kommen also mehrere Aspekte zusammen: Kürzere Wege und persönlichere Kontakte, höhere Bereitschaft zu bürgerschaftlichem Engagement und stärkere Identifikation mit der (Innen-)Stadt.

Die Fallstudien zeigen beispielhaft, wie die Verwaltung Aktivitäten und Maßnahmen von Akteuren aus der Wirtschaft und der Stadtgesellschaft fördern kann. Teilweise sogar mit deutlich geringerem finanziellem und personellem Aufwand im Vergleich zu regulären städtischen Maßnahmen, z. B. durch die Benennung eines Ansprechpartners, die Bereitstellung von Flächen oder Materialien für Initiativen oder die organisatorische Unterstützung bei der Umsetzung. Hierbei dürfen verwaltungsexterne Akteure allerdings nicht überfordert werden, bzw. es sollten ihnen nicht kommunalen Aufgaben »zugeschoben« werden. Vielmehr braucht es klare und transparente Rahmenbedingungen hinsichtlich der Zielsetzungen, der Aufgabenverteilung und der Verantwortlichkeiten zwischen öffentlichen und privaten Akteuren.

Place-keeping als kommunale Daueraufgabe und akteursübergreifendes Handlungsfeld

Nach wie vor trägt die Kommune zwar die zentrale, planende und steuernde Verantwortung, aber öffentliche Räume sind nicht nur eine Bau- und Gestaltungsaufgabe, sondern sie sind Orte der Stadtgesellschaft bzw. des städtischen Lebens und Miteinanders der Akteure. Daher ist die kommunale Verwaltung, neben ihrer traditionellen Rolle als Planer und Regulierer, heute noch stärker als Manager und Ermöglicher gefordert. Dabei gilt es insbesondere, das place-keeping über die laufende Pflege, Instandhaltung und Regulierung hinaus als wichtiges kommunales Handlungsfeld und als Daueraufgabe im Sinne eines integrierten Nutzungsmanagements zu betrachten. Die Untersuchung zeigt jedoch, dass place-keeping in der kommunalen Praxis eine deutlich geringere Bedeutung als place-making hat, wie an den nicht ausreichenden personellen Ressourcen und reduzierten Pflegebudgets deutlich wird. Gründe hierfür liegen in der nachrangigen politischen Priorität dieser Aufgabe und der mangelnden (öffentlichen) Wahrnehmung dieser Aufgaben. Hinzu kommt, dass viele Förderprogramme ausschließlich auf investive Maßnahmen ausgerichtet sind und nicht auf laufende Aufgaben wie das Management.

Mit einem umfassenden Konzept zur Verbesserung der Nutzbarkeit können jedoch gemeinsam mit Akteuren aus Wirtschaft und Stadtgesellschaft Funktionen gestärkt, attraktive Angebote im öffentlichen Raum entwickelt und Nutzungskonflikte frühzeitig erkannt und gelöst werden. Hierfür braucht es koordinierende Kompe-

tenzen und ausreichende Ressourcen. Dies muss nicht im Sinne einer »Intendanz« in einer Hand liegen, sondern kann auch durch intensive Kommunikation sowie die Schaffung von funktionierenden Schnittstellen organisiert werden.

Die spezifischen Merkmale von Klein- und Mittelstädten bieten für einen solchen integrierten Ansatz vielfältige Anknüpfungspunkte. Hierzu zählen insbesondere die kürzeren Wege und persönlichen Kontakte innerhalb der Verwaltung und zwischen den lokalen Akteursgruppen sowie die Aktivierungspotenziale bei Wirtschaftsakteuren und der Stadtgesellschaft. Wirtschaftsakteure haben häufig ein ausgeprägtes Eigeninteresse an attraktiven innerstädtischen öffentlichen Räumen. Durch Kooperationen mit diesen Akteuren können Kommunen ergänzendes privates Kapital für die Finanzierung von Maßnahmen im öffentlichen Raum mobilisieren. Bewohner, Initiativen und Vereine sind wichtige Akteure für einen lebendigen öffentlichen Raum. Die Kommunen sollten daher in der Nutzungsphase als Impulsgeber und Ermöglicher von bürgerschaftlichen Aktivitäten im öffentlichen Raum agieren und ihre Spielräume zur Förderung privaten Engagements nutzen. Es braucht weniger neue Instrumente oder zusätzliche Ressourcen, sondern vielmehr einen stärkeren Fokus auf die Nutzungsphase des öffentlichen Raumes, einer engeren ressortübergreifenden Arbeitsweise innerhalb der Verwaltung, sowie einer gezielten Aktivierung und besseren Koordination der vorhandenen vielfältigen Potenziale.

Anmerkungen

Weitere Informationen zum Projekt und zur Veröffentlichung:

Projekt-Website:

http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/2013/InnerstaetischeOeffentlicheRaeume/01_Start.html

Publikation:

<http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2015/innenstadt-oeffentliche-raeume.html?nn=395966>

Autor/innen

Dipl.-Ing. Stefan Kreutz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Arbeitsgebiet Stadtplanung/Projektentwicklung und Projektmanagement an der HafenCity Universität Hamburg. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören Management öffentlicher Räume und private Initiativen in der Stadtentwicklung.

Simone Müller ist Soziologin (M.A.) und Mitarbeiterin beim Stadtplanungsbüro »plan zwei • Stadtplanung und Architektur«.

Kontakt

Stefan Kreutz

HafenCity Universität Hamburg HCU
Arbeitsgebiet Projektentwicklung und Projektmanagement
Überseeallee 16
20457 Hamburg
E-Mail: stefan.kreutz@hcu-hamburg.de
www.hcu-hamburg.de

Projektteam

plan zwei • Stadtplanung und Architektur
Postkamp 14 a
E-Mail: oeffentliche-raeume@plan-zwei.com
www.plan-zwei.com
Dr.-Ing. Klaus Habermann-Nieße
Simone Müller M.A.
Dipl.-Ing. Lisa Nieße

Redaktion

Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft
Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers
Ellerstr. 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de