

## Handlungsfeld öffentliche Räume - Zwischenergebnisse eines Forschungsprojektes

Im Jahrbuch für Stadterneuerung 2001 berichteten wir über vorbereitende, insbesondere definitorische Arbeiten, die beim Einstieg in das Forschungs- und Praxisfeld öffentlicher Raum anstanden. Inzwischen ist einiges geschehen: Vor allem und zuerst zu erwähnen ist die erhebliche Wiederbelebung des Interesses an öffentlichen Räumen und der fachlichen Diskussion über sie. Viele Tagungen und Publikationen sind ihnen gewidmet und auch in der Praxis scheint - allen Widrigkeiten der Haushaltslagen zum Trotz - einiges in Bewegung geraten zu sein. In diesem sich verändernden Umfeld konnten wir - als Bearbeiter der Vorstudie „Städte als Standortfaktor: Öffentlicher Raum“ (abgeschlossen 2002) - einen ersten, sondierenden Forschungsschritt absolvieren und nun - als Auftragnehmer für die wissenschaftliche Vorbereitung, Durchführung, Auswertung des ExWoSt-Forschungsfeldes „Öffentlicher Raum“ - einen zweiten, auf die Förderung konkreter Vorhaben gerichteten Schritt in Angriff nehmen. Unser Bericht bezieht sich also auf einen Zwischenstand: In erster Linie werden wir einige Befunde aus der Bestandsaufnahme vorstellen, um dann mit einigen groben Strichen die nächsten Schritte zu skizzieren.

### **Befragungen und Erörterungen zum Stand der Dinge**

„Die öffentlichen Räume in den Städten sind in Gefahr“ - so kann man stark vereinfacht eine zentrale Annahme in der städtebaulichen Diskussion der letzten Jahre zusammen fassen. Stichworte wie Privatisierung, Vernachlässigung und Unsicherheit machten die Runde und schienen Anlass zum Handeln zu geben.

Zugleich gab es Anzeichen dafür, dass die Bedeutung des öffentlichen Raumes als lagewertbildender Faktor in Politik und Fachdiskussion verstärkt Berücksichtigung fand. Grund genug also, solche Vermutungen in Auseinandersetzung mit Praxis und Theorie zu überprüfen und zugleich zu fragen, ob und in welcher Weise Unterstützungsbedarf von Bundesseite identifizierbar ist. Zu diesem Zweck wurde(n)

- der Stand der Fachdiskussion aufgearbeitet,
- zwei Expertenhearings veranstaltet,
- eine Befragung in 16 deutschen Städten,
- ergänzende Experten-Interviews und
- vertiefende Fallstudien in fünf Gemeinden durchgeführt.

Bei der folgenden Darstellung der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass wir uns hier eigener Wertungen und Folgerungen weitgehend enthalten und lediglich beschreiben, was wir vorfanden. Zudem handelt es sich bei diesem Text um eine stark verkürzende (und für die Publikation in diese Zusammenhang auch: gekürzte) Zusammenfassung. Ausführlichere Darstellungen finden sich im Ergebnisbericht zur Vorstudie „Städte als Standortfaktor: Öffentlicher Raum“. (vgl. Berding/Kuklinski/Selle, 2003)

### **Was sind öffentliche Räume? Die Sicht der Praxis**

Wer nach öffentlichen Räumen fragt, erzeugt Missverständnisse. Da es keine klare Umgrenzung des Gegenstandes gibt, nutzen alle die gleichen Worte, meinen aber - zumeist - sehr verschiedene Räu-

me. Daraus haben wir im Rahmen des Forschungsfeldes zweierlei Konsequenzen gezogen: Einerseits schlagen wir eine - hinsichtlich Herstellung, Eigentum, Nutzung und Nutzbarkeit - differenzierende Begriffsverwendung vor und andererseits stellten wir an den Beginn der Literaturanalyse und der empirischen Arbeit stets die Frage: Von was ist die Rede? Von welchen Räumen gehen die Gesprächspartner aus? Daher auch an dieser Stelle zunächst Antworten auf diese Frage. Thesenartig zugespitzt lässt sich sagen: Die Begriffsverwendung in Literatur und Praxis ist stark geprägt vom jeweiligen Handlungshintergrund bzw. Analyseinteresse - und damit, wie bereits vermutet: uneinheitlich. In zwei Punkten herrscht jedoch Übereinstimmung:

- Öffentliche Räume werden als Hauptaufgabe der (Stadt-) Planung angesehen. In der Praxis der kommunalen Verwaltungen gibt es eine - für uns in dieser Deutlichkeit erstaunliche - Übereinstimmung darin, dass öffentliche Räume die eigentlichen Domäne öffentlicher Planung seien („das ist unser Job“). Unterhalb dieser allgemeinen Feststellung fokussieren sich die Gesprächspartner auf jene Teile öffentlicher Räume, die ihr konkretes Handlungsfeld prägen (Grünplanung: Parks, Grünflächen; Stadtplanung: Plätze, Straßen) - ohne aber jeweils Räume in anderen Zuständigkeiten völlig auszublenden.
- Die freie Zugänglichkeit gilt als zentrales Kriterium öffentlich nutzbarer Räume. Hier wird zugleich eine wichtige Aufgabe der öffentlichen Hand gesehen, eben diese Zugänglichkeit zu gewährleisten.

Es erscheint daher folgerichtig, wenn das Hauptaugenmerk der Befragten und Gesprächspartner auf für Begegnung nutzbaren öffentlichen Räumen liegt und solche, die z. B. vom Verkehr dominiert werden, eher in den Hintergrund gestellt werden. Das heißt aber nicht, dass solche, von einer Nutzung dominierten Räume gänzlich aus der Betrachtung herausfallen: Vielmehr werden z. B. bei Straßenräumen die stadträumliche Bedeutung und die Nutzungsüberlagerungen (Fuß-/Radwege) bzw. temporäre Nutzungsmöglichkeiten (ruhender Verkehr / Spielraum, Märkte, Aktionen) gesehen.

Auch die von privater Seite angebotenen öffentlich nutzbaren Räume werden in die Betrachtung der Praktiker mit einbezogen: Das gilt für Bahnhöfe ebenso wie für Passagen, „Carrées“ oder Malls. Und auch die Betreiber und Manager privater Shoppingcenter sehen ihre Objekte als Teile des öffentlichen Raumes der Städte. Sie begründen dies mit der Feststellung, dass für die Kunden der Unterschied zwischen öffentlichem Raum und privaten Flächen irrelevant und im Alltag nicht wahrnehmbar sei.

**Wie ist der Zustand der öffentlichen Räume?**

Über die öffentlichen Räume in den Städten sind sehr unterschiedliche Urteile zu hören. Hier einige Schlaglichter aus der Praxis:

#### **Wie ist der Zustand der öffentlichen Räume?**

*Vernachlässigung mancherorts*

Öffentliche Räume differieren sehr stark hinsichtlich Pflegezustand (Instandhaltung) und Modernisierungsbedarf. Unterschiede ergeben sich vor allem zwischen zentralen städtischen Bereichen und solchen Stadträumen, die eher außerhalb der öffentlichen Aufmerksamkeit liegen.

#### *Vernachlässigung mancherorts*

Bei der Nutzung der Räume gibt es hingegen deutliche Unterschiede zwischen der „Papierform“ und der Einschätzung vor Ort: Während die Literatur von Funktionsverlust und Entleerung spricht, berichten die Praktiker von starker Inanspruchnahme bis hin zur „Übernutzung“.

Nähme man Schulnoten zur Hilfe, um die Einschätzungen der Praxis zum Zustand der öffentlichen Räume abzubilden, kä-

me das gesamte Notenspektrum von 1 bis 6, von „sehr gut“ bis „katastrophal“ zutage. Allerdings sind die Extremwerte nicht so stark vertreten, so dass im Mittel von gut bis ausreichend gesprochen wird. Auffällig ist aber, dass sehr viele Gesprächspartner beides zugleich feststellen: „Guter Zustand“ und zugleich „problematischer“ oder „unbefriedigender“ Zustand. Das verweist auf ungleichzeitige, gegenläufige Entwicklungen und eine deutliche Inselbildung (mit positiven Werten zumeist in den Cities). Welche negativen Aspekte werden gesehen?

- Verwahrlosung: Das kann Ausdruck mangelnder Pflege sein, ist aber auch Folge einer Steigerung des „Müllaufkommens“ (und damit auch eines veränderten Nutzungsverhaltens). Außerhalb des von uns untersuchten Feldes wird bereits von Gegenmaßnahmen - z. B. Bußgeldkataloge nach dem Viersener Modell - berichtet.
- Aufgestauter Instandhaltungs- bzw. Instandsetzungsbedarf: Hier werden oft unzureichende öffentliche Mittel (schwierige Haushaltssituation der Kommunen) als Ursache genannt.
- Modernisierungsbedarf: Viele öffentliche Flächen entsprechen in ihrer Gestaltung nicht mehr heutigen Ansprüchen. Hier sind in gewissen zeitlichen Abständen Modernisierungsinvestitionen notwendig. Dabei wird in den Innenstädten vor allem der Aspekt der Konkurrenzfähigkeit zu anderen Verkaufsstandorten gesehen. Darüber hinaus gilt für viele öffentliche Räume, dass man versucht, sie an neuen Leitbildern - offen, robust, flexibel, hochwertig, klar - auszurichten. Da dies räumlich selektiv geschieht und auf den „zurück gebliebenen“ Flächen oft mit mangelnder Instandhaltung einher geht, wirken diese besonders leicht „schäbig“ und „heruntergekommen“.

### *Entleert oder übernutzt?*

In der Literatur wird seit langem die „Funktionsentleerung“ öffentlicher Räume beschworen. Das hat gelegentlich zu dem Schluss verleitet, damit sei ein tatsächliches Nachlassen der Inanspruchnahme öffentlich nutzbarer Räume gemeint. Dergleichen ist allerdings in der Praxis nicht vorzufinden: Unsere Gesprächspartner in den Kommunen berichten vielmehr übereinstimmend von einer intensiven Nutzung aller Typen öffentlicher Räume. Überspitzend wird sogar von einer „Überweidung“ gesprochen - verbunden mit zahlreichen Folgeproblemen wie Vermüllung, Verschleiß und Vandalismus.

Bei der Inanspruchnahme der Räume wird von „neuen Nutzungen“ berichtet: So greifen immer wieder „Trendsportarten“ um sich. Diese stellen neue Ansprüche an die Planung und den Unterhalt von Freiflächen - auch in Bezug auf die Regulierung des verträglichen Nebeneinanders unterschiedlicher Nutzungen und Nutzergruppen. Ähnliches gilt für ethnisch-kulturell zu begründende spezielle Nutzungstypologien von Bürgern ausländischer Herkunft (z.B. Lagern und Grillen auf öffentlichen Grünflächen).

### *Nutzungskonkurrent Verkehr*

Die Problematik des Verkehrs als Gefährdungsfaktor für eine multifunktionale Nutzung öffentlicher Räume wird weiterhin gesehen. Früher habe man ihm alles geopfert, hieß es zum Beispiel. Heute sei das nicht mehr ganz so. Zwar scheint insbesondere der Parkdruck weiterhin erheblich zu sein und gelegentlich zu scharfen Kontroversen zu führen. Zugleich aber stellt man fest, dass mit den Fußgängerzonen und verkehrsberuhigten Bereichen wesentliche Flächen zurück gewonnen worden seien und die Aufenthaltsqualität in den Städten deutlich gesteigert werden konnte. Verkehr wird als eine Kernfunktion der öffentlichen Räume anerkannt. Eine erhöhte Gestalt-

qualität wird daher auch für Verkehrsflächen als Ziel genannt.

### *Unsicherheit*

An Bedeutung gewonnen hat - folgt man den Aussagen unserer Gesprächspartner - die Zunahme subjektiver Unsicherheit bei der Bevölkerung. Die Planung versucht, dem durch Beleuchtungskonzepte und Vermeiden unklarer Raumsituationen (Wegeführung) zu begegnen. Im Alltag gewinnt die zunehmende Präsenz privater Ordnungs- und Sicherheitsdienste bzw. quasi-polizeilicher kommunaler Dienste an Bedeutung.

Die im politischen Raum gelegentlich sehr kontrovers geführte Debatte zur „Videoüberwachung“ spiegelte sich nicht in unseren Untersuchungsergebnissen. Wir erhielten lediglich den Hinweis, dass die Omnipräsenz der Videokontrollen in und um private Flächen die Diskussion um Videokameras im öffentlichen Raum relativiere. Zudem sind es eher Politiker, die eine stärkere Videoüberwachung fordern - die Polizei sieht hier nur einen Mosaikstein im Zuge eines sinnvollen Gesamtkonzeptes, das vor allem auf die Stärkung der sozialen Verantwortung zielen müsse.

In diesen thematischen Zusammenhang gehört auch die Präsenz sog. Randgruppen im Stadtbild, die als eine Ursache von Unsicherheitsgefühlen bezeichnet wird. Aus der Sicht der Fachleute wird auch dieses Thema „entdramatisiert“ und darauf verwiesen, dass der Umgang mit diesen Gruppen überwiegend unproblematisch sei - wobei an die Stelle „harter“ Maßnahmen zunehmend „weiche“, kooperative treten. Eine gewisse Ausnahme bilden die privat regulierten Malls und Einkaufszentren, die durch z.T. rigide Hausordnungen bestimmte Bevölkerungsgruppen ausgrenzen und ungewünschte Aktivitäten unterbinden.

### *„Privatisierung“ - was ist das?*

Städte entwickeln sich durch das Handeln öffentlicher und privater Akteure. Dadurch entstehen in der Flächennutzung Überlagerungen und Spannungsverhältnisse. Die oft unterstellte klare Trennung des Öffentlichen vom Privaten war in den Städten so klar nie: Eigentums- und Nutzungsrechte überlagerten sich auf vielfältige Weise (Vereine pachten öffentlichen Grund, Stadt begründet Geh-, Fahr- und Leitungsrechte auf privaten Parzellen, Unternehmen bauen Straßenzüge und Quartiere, öffentliche Nutzungen finden sich auch auf privaten Grundstücken). Schon aus diesem Grund fehlte es der seit einiger Zeit in Teilen der Fachliteratur vorzufindenden Beschwörung einer angeblich fortschreitenden „Privatisierung“ öffentlicher Räume - mit Verweis auf das Vordringen von Shopping Malls oder gar „gated communities“ - an Präzision.

Neben solchen eher historisch-theoretisch begründeten Einwänden zeigte auch unsere Befragung, dass die Gesprächspartner tatsächlich mit diesem Schlagwort sehr unterschiedliche Inhalte verbinden. Im Rahmen der Untersuchung war daher eine Differenzierung und möglichst präzise Benennung des jeweils bezeichneten Sachverhalts notwendig, um eine Verständigung zu erreichen:

- „Privatisierung“ als Verlagerung von Aktivitäten: Konsum und Freizeitaktivitäten finden auch auf Flächen statt, die privat erstellt und bewirtschaftet werden. Das ist nicht neu, hat aber möglicherweise durch zusätzliche Nutzungsangebote (Urban Entertainment Center, Malls) an Gewicht gewonnen. Unsere Gesprächspartner bestätigten diese Tendenz, sahen aber darin keine besondere Gefährdung. In Einzelfällen wünschte man sich sogar verstärkte private Aktivitäten („Wir wären ja froh, wenn einer eine Mall baute“).

- „Privatisierung“ als Übertragung öffentlicher Flächen in private Regie: Dass ein Platz oder eine Straße in private Regie übergeben würden, ist ein äußerst seltener Fall. In der Literatur wird vereinzelt darauf hingewiesen, dass dies wegen der Verarmung der öffentlichen Haushalte in naher Zukunft größeren Umfang annehmen könnte. Hinweise hierauf fanden wir nicht. Zugleich wurde darauf verwiesen, dass ein Eigentumswechsel keineswegs automatisch den Grad öffentlicher Verfügbarkeit verändere. Er könne im Einzelfall sogar der Verwahrlosung entgegenwirken, die die Öffentlichkeitstauglichkeit von Stadträumen einschränkt.
- „Privatisierung“ als kommerzielle Nutzung öffentlicher Flächen: Mal als Privatisierung, mal als Kommerzialisierung beschrieben wird ein breites Spektrum von Phänomenen, dessen gemeinsamer Nenner die entgeltliche Nutzung von Flächen im öffentlichen Eigentum ist. Nach den Ergebnissen unserer Umfrage sind etwa Tendenzen zur Einführung von Eintrittsgeldern für hochwertige öffentliche Grünanlagen und Parks in der Praxis bedeutsam (außerdem der Trend, die für die Nutzbarkeit von öffentlichen Räumen bedeutsamen Sanitäreinrichtungen privatwirtschaftlich betreiben zu lassen). Zweifellos ebenfalls zugenommen hat die Ausdehnung gewerblicher (Sonder-)Nutzungen auf öffentlichen Flächen: Von der Außengastronomie über die Stände der Händler bis zu Promotion-Veranstaltungen, Beach-Volleyball-Turnieren, Kulturveranstaltungen etc. ist hier ein breites Spektrum zu nennen. Interessant ist auch hier die Diskrepanz zwischen Fachliteratur und Praxis: Was dort beklagt wird, begrüßt man hier nahezu durchweg als „Belebung“. Allerdings nicht vorbehaltlos: Dass das Ausdehnen von Sondernutzungen und Events auch Grenzen überschreitet, wird deutlich gesehen. Insofern begrüßt man auch gelegentlich vorzufindende Initiativen gegen die Überflutung der Innenstädte mit „Hullygully“. Darüber hinaus verweist man auf rechtliche Regelungsmöglichkeiten und versucht ansonsten, mit einer Spezialisierung der Flächen zu reagieren, das heißt Flächen zu identifizieren (und zu gestalten), die für Sondernutzungen geeignet sind und so die Nutzungskonkurrenz in anderen Bereichen entschärfen.
- „Privatisierung“ als Public-private Partnership: Dass Plätze oder Parks privat finanziert und öffentlich gepflegt werden, ist eine der vielen Formen, die es heute im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten im öffentlichen Raum gibt. Kaufhäuser beteiligen sich an der Umgestaltung der Innenstädte, Banken bauen öffentlich nutzbare (Vor-)Plätze und begrünen Straßenräume, Wohnungsunternehmen stellen Quartiersplätze zur Verfügung, Vereine bewirtschaften öffentliche Freizeitanlagen, Siedlergemeinschaften pflegen das Wohnungsumfeld etc. - die Beispiele lassen sich mehren und sie verweisen in ihrer Gesamtheit darauf, wie sehr die öffentlichen Räume zum Gegenstand von kooperativem Handeln geworden sind. Das stellt, so wurde uns deutlich gemacht, insbesondere die öffentlichen Akteure vor zahlreiche neue Herausforderungen.
- „Privatisierung“ als Auslagerung öffentlicher Aufgaben: Die Verlagerung bislang öffentlicher Aufgaben im öffentlichen Raum - zum Beispiel Pflege und Unterhalt - in den privatwirtschaftlichen Bereich (durch Ausgründung oder Übertragung der Aufgaben auf private Unternehmen) wird naheliegenderweise von den Gesprächspartnern aus öffentlichen Verwaltungen häufig als Problem genannt. Das habe wenig Gutes bewirkt. Angebliche Kosteneinsparungen seien an anderer Stelle durch Mehrkosten mehr als kompensiert worden. Inzwischen sind daher Überlegungen zur Re-Integration zu hören.

## Welche Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge sind feststellbar?

In der Fachdiskussion ist mit Begriffen wie Individualisierung, Globalisierung, Flexibilisierung, Mediatisierung etc. auf die Veränderungen der Rahmenbedingungen für die Nutzung öffentlicher Räume hingewiesen worden. Niemand wird die mit diesen Begriffen eingefangenen Veränderungen in der Gesellschaft bezweifeln wollen.

In Zweifel steht allerdings, ob die vermuteten Zusammenhänge zur Nutzung von und zum Nutzungsverhalten in öffentlichen Räumen mehr sind als Hypothesen, deren empirische Überprüfung noch aussteht. Im Rahmen unserer Untersuchung ist zumindest kein Nachlassen des Nutzungsinteresses an öffentlichen Räumen festzustellen. Beobachtet wird eher eine Zunahme der Nutzung verbunden mit neuen Nutzungsarten (siehe oben). Allerdings stellen nur wenige der befragten Praktiker Überlegungen zu möglichen Ursachen der festgestellten Nutzungsintensivierung an, so dass es in der Praxis an plausiblen Erklärungen fehlt. Es ist also ein Theoriedefizit der Praxis und ein Empiriedefizit der Theoretiker festzustellen. Ungeachtet solcher grundsätzlichen Überlegungen sind einige Ursachen-Wirkungszusammenhänge (geringerer Komplexität) dennoch zu benennen:

### *Ressourcenmangel reduziert Handlungsspielräume*

In der Praxis werden fast durchgehend ein immer stärker spürbarer Ressourcenmangel allgemein und weiter zurückgehende finanzielle Mittel im Speziellen beklagt. Dies ist zum einen auf geringere Steuereinnahmen der Kommunen zurückzuführen, zum anderen auf die steigenden finanziellen Verpflichtungen. Dies hat zur Folge, dass die Kommunen über immer weniger Mittel frei verfügen können und so der öffentliche Handlungsspielraum auch im Bereich der Pflege und

Gestaltung öffentlicher Räume immer enger wird. Dies gilt allerdings nicht für alle öffentlichen Räume im gleichen Maße: bestimmte Räume werden mit großer Aufmerksamkeit und demzufolge auch mit hohem Ressourceneinsatz bedacht, während in anderen (peripheren) Räumen Aufmerksamkeit und Mittel fehlen (siehe unten). Dies führt auch zu einem Instandsetzungsstau in eben diesen Räumen. Diese Haushaltssituation begründet auch den Hang und Zwang zu (mehr) öffentlich-privaten Kooperationen.

### *Standort-Konkurrenzen*

Innerstädtische Einkaufsbereiche erhalten Konkurrenz durch expandierende Einkaufsstandorte „auf der grünen Wiese“ oder aber auch in den Städten selbst (z.B. Bahnhofsumbauten). Die vielfach gezogene Konsequenz lautet: Die Innenstädte müssen konkurrenzfähig bleiben oder gemacht werden. Hier wird also auf Hochglanz poliert, was in den neuen Konsumwelten nicht zu finden ist: die „authentische gewachsene Raumstruktur“ - und hier finden auch die zahlreichen „Events“ zur Attraktivierung der Innenstadtlage statt. Malls und Einkaufsgalerien geben dabei hinsichtlich Ausstattung, Materialien und Pflege einen Standard vor, dem man für die öffentlichen Räume zu folgen sucht. Politik und Planung erkennen den Bedarf, öffentliche Räume hochwertig zu gestalten. Mit dieser Konzentration auf die Aufwertung der Innenstädte werden Ressourcen in hohem Umfange gebunden. Das kann zu Lasten anderer Stadtteile gehen. Fachleute in den Kommunen fordern deshalb zu kompensatorischen Strategien auf - indem zum Beispiel die öffentlichen Räume in den Quartieren gestärkt werden (Bsp. Hannover) oder der Bund diesen Tendenzen entgegensteuert.

### *Ressortegoismen*

Das Ressortdenken ist in der kommunalen Verwaltung oft noch stark ausgeprägt. Viele Gesprächspartner weisen darauf

hin, dass sich der öffentliche Raum in der Zuständigkeit unterschiedlicher Ämter und Dezernate befindet. Jedes Ressort beansprucht fachliche und räumliche Felder, die es gegenüber anderen Bereichen abgrenzt. Daraus ergibt sich nach Beobachtung der Gesprächspartner auch kontraproduktives und widersprüchliches Verwaltungshandeln oder sogar das Ausbleiben wichtiger Aktivitäten und Maßnahmen.

### Was ist (vordringlich) zu tun?

Es wird in öffentlichen Räumen und für öffentliche Räume gehandelt. So sind auch die von uns Befragten in ihren jeweiligen Handlungsfeldern tätig und sehen - naheliegenderweise - in dem, was sie tun, auch das, was getan werden muss. Wenn also hier nach Handlungsbedarf und -strategien gefragt wird, dann ist diese Frage vor allem auf Priorisierungen, auf besondere Akzentuierungen und solche Zugänge zum Thema gerichtet, die für zukünftige Handlungsansätze von besonderer Bedeutung sein könnten. In diesem Sinne lässt sich zusammenfassen:

1. Um den multifunktionalen Charakter der öffentlichen Räume zu gewährleisten, ist ein Bemühen um verträgliche Nebeneinander verschiedener Nutzungsarten (z.B. stadtverträgliche Mobilität) ebenso wichtig wie das um Nutzungsmischung in den verschiedenen Teilen der Städte.
2. Es gilt, den Interessen unterschiedlicher Nutzergruppen gerecht zu werden. Das impliziert unter anderem sozial und räumlich differenzierte Betrachtungsweisen sowie die Gewährleistung der Zugänglichkeit zu öffentlichen Räumen. In diesem Zusammenhang ist auch eine Auseinandersetzung mit dem Problem des (Un-)Sicherheitsempfindens in öffentlichen Räumen notwendig.
3. Öffentliche Räume müssen in ihrem räumlichen und funktionalen Zusammenhang entwickelt werden („Öffentlicher Raum als System“).

Das impliziert auch: Einbettung von Einzelprojekten in ihren Kontext, Nutzung von Maßnahmen im öffentlichen Raum als Entwicklungsimpulse, Politik des Ausgleichs zwischen lokalen und gesamtstädtischen Anforderungen.

4. Die öffentlichen Räume müssen in der öffentlichen und politischen Bedeutung gestärkt werden. Hierzu könnten ggf. Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen (den öffentlichen Raum im Baugesetzbuch fixieren), insbesondere aber (Förder-) Programme (wie es sie in einigen Bundesländern bereits gibt) und Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit beitragen.

Dieses Aufgabenverständnis beinhaltet auch spezifische Anforderungen an die Arbeitsweisen. Sie müssen deutlicher an übergreifenden Strategien orientiert, integrativ und kooperativ angelegt sein.

### *Multifunktionalität und Nutzungsmischung*

Öffentliche Räume leben von der multifunktionalen Nutzbarkeit (siehe oben). Diese ist also zu bewahren oder - durch das Bemühen um ein verträgliches Miteinander verschiedener Nutzungen - zu verbessern. Eine Voraussetzung für Multifunktionalität ist auch die Nutzungsmischung in den jeweiligen Stadträumen. So kann z.B. versucht werden, bei Entwicklungsmaßnahmen in den Stadtzentren eine Mindestquote Wohnnutzung vorzusehen (Beispiel Leipzig: 20 %) und für eine entsprechende infrastrukturelle Ausstattung zu sorgen.

Auch gilt es, vorhandene Nutzungsmischungen nach Möglichkeit zu stabilisieren und reine Wohnquartiere zu vermeiden. Das kann - darauf wurde insbesondere in unseren Expertengesprächen hingewiesen - auch weiter reichende Forderungen etwa nach Eindämmung des peripheren Stadtwachstums, Beendigung der steuerlichen Förderung des Einfamilienhausbaus sowie Abschaffung der Entfernungspauschale implizieren.

## **Nutzerbezogene Herangehensweisen**

Die öffentlichen Räume können sehr verschiedenen Akteuren Aufenthalts- und Aktionsmöglichkeiten bieten. Das aber setzt voraus, dass ihre Nutzungsinteressen bekannt sind und - auch im Gemenge unterschiedlicher Ansprüche - berücksichtigt werden. Wie unsere Befragung zeigte, sehen die Fachleute in den Kommunen hier eine besondere Aufgabe - insbesondere auch mit Blick auf artikulationsschwache Bevölkerungsgruppen. Wenn öffentliche Räume von den Nutzern her entwickelt werden sollen, beinhaltet dies auch eine sozialräumlich differenzierende Betrachtung: Die Quartiere in der Stadt sind verschiedenen mit offenen Räumen ausgestattet und ihre Bevölkerungszusammensetzung ist unterschiedlich. Entsprechend zielgenau müssen lokale Konzepte sein.

Als ein Beispiel besonderer Art werden „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ gesehen. Hier wird in der Praxis bereits seit langem der Behandlung der öffentlichen Räume auch und gerade im Hinblick auf soziale Aspekte Aufmerksamkeit gewidmet. Die Wechselwirkung von verfallenen öffentlichen Räumen und sozialen Problemen der Bewohnerschaft wird allgemein anerkannt und meist wird an beiden Enden angesetzt. Die öffentlichen Räume werden dabei als Sozialisationsräume für die Kinder, zur Identifikation mit dem Quartier und als Handlungsfeld für Beschäftigungsinitiativen, betrachtet und entwickelt.

Im Kontext nutzerbezogener Betrachtungsweisen ist „Sicherheit in der Stadt“ ein Handlungsfeld, welches sich auch zunehmend in Fachartikeln und Medienberichten niederschlägt. Hierbei ist bedeutsam, dass es überwiegend um die Erhöhung des subjektiven Sicherheitsempfindens der Bevölkerung geht. Gestaltungshinweise für sichere, angstfreie Wege und Räume bis hin zu Beleuchtungskonzepten unter diesen Gesichtspunkten bestimmen die kommunale Praxis mit. Vi-

deoüberwachung und verstärkte Präsenz von Ordnungs- und Sicherheitskräften führen allerdings - so wird aus der Praxis berichtet - eher zur Verdrängung unliebsamer Phänomene des öffentlichen Lebens in periphere (Wohn-) Lagen. Andererseits werden vielerorts Hilfsangebote sowohl für verunsicherte Bürger als auch für hilfsbedürftige Personengruppen zur ursächlichen Verbesserung der Sicherheitslage gemacht.

## **Zusammenhänge herstellen**

Stadträume werden (in der Planung) zu meist fragmentiert behandelt, sind aber als System von besonderer Bedeutung für Wahrnehmung, Lesbarkeit und Nutzung der Stadt. Diese Zusammenschau verlangt Pläne eigener Art und eine integrative Vorgehensweise. Das heißt: Verkehr, Freizeit, Erholung, Konsum etc. sind in ihren Raumansprüchen im Zusammenhang zu betrachten. In der Praxis gibt es - zum Beispiel in Berlin und Stuttgart - Konzepte für einen räumlich und funktional übergreifenden Handlungsansatz. Solche Strategien beinhalten die Möglichkeit,

- Stadtentwicklung von der Entwicklung öffentlicher Räume her zu konzipieren („öffentliche Räume als Impulsgeber“),
- Einzelprojekte angemessen in ihren räumlichen und funktionalen Kontext einzubetten und damit auch
- zu einem Ausgleich zwischen lokalen und gesamtstädtischen Anforderungen zu kommen.

## **Wie ist zu arbeiten?**

Mit der Forderung, räumliche und funktionale Zusammenhänge zu beachten und strategische aufzugreifen, wird auf Veränderungen der Arbeitsweise hingewiesen:

### *strategisch*

Einige Kommunen haben bereits für die Auseinandersetzung mit den öffentlichen Räumen Programme bzw. Strategien entwickelt und interdisziplinäre Arbeitsgruppen bzw. Verwaltungseinheiten gebildet. Durch die Bündelung von Ressourcen, die Einbindung von Einzelprojekten in strategische Zusammenhänge sowie die Ausrichtung auf Zielvereinbarungen werden nachhaltige positive Effekte erwartet.

### *integrativ*

Fachlich und räumlich integratives Handeln wird für viele Aufgaben des Städtebaus gefordert - ist aber bei den öffentlichen Räumen von ganz besonderer Bedeutung. Die Mitarbeiter der kommunalen Verwaltungen wünschen sich verbesserte Rahmenbedingungen für ihr Handeln - insbesondere, was die Koordination von Einzelmaßnahmen und die Bündelung von Kompetenzen betrifft. Dies sei gerade in Anbetracht der knapper gewordenen Ressourcen angezeigt.

### *kooperativ*

Dass Kooperation mit den Akteuren in den öffentlichen Räumen - seien es Nutzer/innen oder Investoren und Vorhabenträger - notwendig sei, scheint unstrittig. Hier gibt es zwar vereinzelte Erfahrungen, z.B. mit öffentlich-privaten Partnerschaften oder mit erweiterter, über die gesetzlichen Notwendigkeiten hinausgehenden Verfahren und Methoden der Bürgerbeteiligung - aber noch liegt viel Kooperationspotenzial brach. Zur Entwicklung einer kooperativen kommunalen Planungskultur könnten auch Vorgaben im Rahmen von Förderprogrammen hilfreich sein.

### **Wo soll angesetzt werden?**

#### *„Waffengleichheit“ herstellen*

Public-private Partnerships (PPP) bei Planung, Bau und Unterhalt von öffentlichen

Räumen sind nach Ansicht aller Beteiligten zunehmend und auch zunehmend unverzichtbar. Die Zusammenarbeit mit investitions- und zielorientierten Akteuren führen auf Seiten der kommunalen Beteiligten allerdings nicht selten zu sich wiederholenden Unterlegenheitserfahrungen. Die erschweren das Aushandeln von sowohl dem gemeinen als auch dem partikulären Wohl dienenden Lösungen. Hier bedarf es - im wechselseitigen Interesse, denn auch die privaten Partner wünschen sich kompetente und entscheidungsfähige Gegenüber - einer Verbesserung der kommunalen Verhandlungsfähigkeit. Was für manche Großvorhaben gilt, sollte auch für die vielfältigen und oft unspektakulären Kooperationsaktivitäten in den öffentlichen Räumen Anwendung finden: Die Verwaltungen müssen, wie ein Gesprächspartner das ausdrückte, „Waffengleichheit“ herstellen. Stichworte in diesem Zusammenhang sind: Zusammenfassung von Zuständigkeiten, Beschleunigung der Abstimmungsprozesse, Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter etc.

### *Know-how vor Ort*

Neben den vor allem von privaten Interessen initiierten PPPs gibt es vielfältige Kooperationsmöglichkeiten z.B. mit Universitäten, Stiftungen und Museen. Diese erst zum Teil erkannten Potenziale bieten Chancen zur Stärkung insbesondere der öffentlichen Position und sollten nach Auffassung aller Beteiligten stärker genutzt werden. Eine andere Form zur Nutzung des vor Ort Know-hows ist die bereits angesprochene Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in die Entwicklung öffentlicher Räume.

### **Nächste Schritte**

#### *Praxisprojekte fördern und begleiten*

Die oben (in verkürzter Form) dargestellten Ergebnisse der Bestandsaufnahme zu Problemen, Handlungsbedarf und Handlungsansätzen war Anlass für das Auf-

trag gebende Ministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) und das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), das Thema weiter zu verfolgen. In einem nächsten Schritt sollen nun - wie es dem Charakter eines Forschungsfeldes im „Experimentellen Wohnungs- und Städtebau“ entspricht - beispielgebende Praxisansätze identifiziert und unter wissenschaftlicher Begleitung weiter entwickelt und ausgewertet werden.

### *Besonderheiten*

Allerdings ergeben sich aus den Rahmenbedingungen des Forschungsfeldes einige Herausforderungen, auf die zunächst kurz eingegangen werden soll:

- Die Zahl der durchführbaren Modellprojekte - und damit die Vielfalt der abbildbaren Handlungsansätze - wird vergleichsweise gering sein (wahrscheinlich drei, die genaue Zahl wird sich Ende 2003 klären). So müssen wir uns gezielt auf einige besonders wesentliche Profile heutiger Konzepte für den öffentlichen Raum konzentrieren. Zudem beabsichtigen wir, im Rahmen von so genannten Fokus-Gruppen auch Erfahrungen aus einem breiteren Kreis von Kommunen zu berücksichtigen.
- Der Gesamt-Bearbeitungszeitraum beträgt drei Jahre, so dass Beauftragung und Ergebnis zeitlich sehr nahe zusammen liegen. Dies bedeutet, dass nur kurze Prozessabschnitte beobachtet, begleitet und ausgewertet werden können. Wir gehen jedoch trotz dieser Einschränkung davon aus, dass es Konzepte gibt, die mit Gewinn für die Praxis andernorts auch in einem solchen knappen Zeitraum weiter qualifiziert und auf ihre Übertragbarkeit hin erörtert werden können. Allerdings stellt das ganz besondere Bedingungen an den „Reifegrad“ der kommunalen Ansätze und die Mitwirkungsbereitschaft der lokalen Akteure.

- Das Thema soll in der weiteren Fach-Öffentlichkeit bekannt gemacht und unter Einbeziehung zahlreicher Akteure (etwa aus öffentlichen Institutionen, Verbänden, NGOs etc.) erörtert werden. Dies geschieht in einer Folge von Werkstätten. Neben der Kommunikationsfunktion dieser Veranstaltungen sollen sie auch zur Erarbeitung von Qualitätskriterien beitragen. Mit ihnen soll deutlich gemacht werden, welche Anforderungen heute an Konzepte für den öffentlichen Raum gestellt werden - und damit auch Orientierungen für die Auswahl von Praxis-Experimenten gegeben werden.

Das Bemühen, praxisbezogene Forschung stärker mit Vermittlungstätigkeit in relevante Politik- und Praxisfelder hinein zu verbinden, ist zu begrüßen. Allerdings wäre auch eine längere Durchführungsphase wünschenswert gewesen. Um einen gangbaren Weg zwischen den gesetzten Rahmenbedingungen und den Erfordernissen der Praxis zu finden, werden wir versuchen, Gemeinden mit interessanten Handlungsansätzen möglichst frühzeitig zu involvieren. So lässt sich vielleicht ein zügiger Übergang von der Vermittlungszur Praxisphase gestalten.

### *Kriterien*

Vor dem Hintergrund der gegebenen Zielsetzungen und Rahmenbedingungen sowie auf Grundlage der Vorstudienresultate lassen sich aus unserer Sicht erste Kriterien für die Auswahl geeigneter Beispiele nennen. Diese Angaben sind notwendigerweise noch relativ allgemein und vorläufig, denn im Rahmen der Werkstätten werden erst Festlegungen bzw. Präzisierungen in dieser Hinsicht erfolgen. Als wesentlich sind drei Kriterien-Gruppen zu nennen:

1. *Wegweisende Qualitäten und Inhalte:* Die durchzuführenden Modellprojekte können unterschiedliche Ansätze verfolgen: Sie können sich z.B. auf bestimmte Raum-/Problemtypen

beziehen (z.B. Stadtplätze in Quartieren) oder zentrale thematische Aspekte aufgreifen (z.B. subjektive Sicherheit, Kinder und Jugendliche in öffentlichen Räumen etc.). Wesentlich dürfte dabei unter anderem sein, dass die verschiedenen öffentlichen Räume in einen systemaren Zusammenhang gebracht werden.

Neben den thematischen Vertiefungen können auch Ansätze im Mittelpunkt stehen, die eher organisatorische Fragen oder eine innovative Prozessgestaltung in den Mittelpunkt stellen (eine sinnvolle Verknüpfung von thematischen und prozessorientierten Ansätzen ist hier von besonderem Interesse). Folgende Ansätze seien hier exemplarisch dargestellt:

- Projekte mit kommunikativen und interdisziplinären Ansätzen, die also sowohl verwaltungsintern übergreifend sind (und daher öffentliche Räume nicht - wie üblich - fragmentiert bearbeiten) als auch externe Akteure wie Anwohner, Nutzergruppen, Handel und Gewerbe, Interessensvertretungen, Vereine usw. einbeziehen. Hier sind also Projekte interessant, die eine gezielte Strategie der internen und externen Kommunikation und Beteiligung aufbauen.
- Public-private Partnerships: Projekte, in denen die öffentliche Hand private Interessenten mit in die (inhaltliche und finanzielle) Verantwortung nimmt und so gemeinsame Ziele und Wege der Umsetzung verfolgt. Solche Projekte und Strategien können sich bei öffentlichen Räumen auf Bau und Gestaltung ebenso beziehen wie auf die Pflege- und Nutzungsphase.
- Integriertes Handeln: Modellvorhaben, die das Thema der öffentlichen Räume in einen weiter gesteckten Themen- und Akteursrahmen stellen, wie dies - zum Beispiel - im Zuge integrierter Stadt(teil)entwicklungskonzepte verfolgt wird.

2. *Fortgeschrittener Projektstand:* Im ExWoSt-Forschungsfeld „Öffentlicher Raum“ steht (wie bereits erwähnt) für die Durchführung der Modellprojekte nur ein sehr begrenzter Zeitrahmen zur Verfügung: Der Durchführungszeitraum der Projekte von der Bewilligung bis zur Schlussberichterstattung umfasst maximal 14 Monate. Dies führt u.a. zu den folgenden Vorgaben:

- Das durchzuführende Modellprojekt muss auf bereits vorhandene konkrete Aktivitäten aufbauen können. Eine Initiierung vollständig neuer Konzepte ohne bereits vorliegende Vorarbeiten ist nicht realistisch.
- Die ExWoSt-Förderung muss einen sinnvollen Beitrag zum Projektverlauf bieten, also beispielsweise Projektphasen und -inhalte fördern, die ohne ExWoSt so nicht oder nur verzögert bzw. reduziert möglich gewesen wären. Es muss also einen Bedarf nach externer Förderung und der zugehörigen Begleitforschung geben.
- Der Projektstand und die weiteren Projektziele müssen einen sinnvollen, schnellen und vollständigen Einsatz der zur Verfügung stehenden Finanzmittel ermöglichen.

3. *Bereitschaft zur Kooperation:* Um einen zügigen Projektbeginn und vor allem eine konstruktive Zusammenarbeit im Projektverlauf zu gewährleisten, muss die Kooperationsbereitschaft vor Ort gesichert sein:

- Die Modellprojekte sollen - am besten bereits im Vorfeld - verbindliche Ansprechpartner benennen. Diese sollten befugt sein, auch kurzfristig anfallende und für den Projekterfolg wichtige Entscheidungen zu treffen bzw. schnell zu veranlassen.
- Die Zuständigen der Fachverwaltungen müssen zur Kooperation mit den ExWoSt-Projektträgern und den Projektbegleitern bereit sein und die Ziele des ExWoSt-Forschungsfeldes „Öffentlicher Raum“ unterstützen.
- Auch das Interesse an der Zusammenarbeit und dem Erfahrungsaustausch

mit den anderen Modellprojekten muss gegeben sein.

- Ebenso sollte die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit externen Begleitforschern gewährleistet sein - idealerweise über frühzeitig formulierten ergänzenden Erkenntnisbedarf, mit dem die Durchführung des Projektes inhaltlich unterstützt werden kann.

Die kurze Darstellung möglicher nächster Schritte mag verdeutlicht haben, dass interessante Ergebnisse von diesem Forschungsfeld zu erwarten sind. Gelingt die Kooperation mit der kommunalen Praxis, dürften sich wichtige Anregungen für die (Neu-)Ausrichtung von Konzepten für öffentliche Räume, die der Bedeutung dieses zentralen Handlungsfeldes der städtebaulichen Planung gerecht werden, gewinnen lassen.

## Hinweise

Der Text stellt eine Überarbeitung aus den folgenden Quellen dar:

BERDING, Ulrich; KUKLINSKI, Oliver; SELLE, Klaus (Bearb.) (2003): Städte als Standortfaktor: Öffentlicher Raum; in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hg. und Auftraggeber): Werkstatt Praxis Nr. 2/2003, Bonn

Der Stand der Diskussion in der Literatur wird in diesem Text nur angedeutet. Eine umfassende Dokumentation vieler Positionen findet sich in:

SELLE, Klaus (Hg.) (2003): Was ist los mit den öffentlichen Räumen? Analysen, Positionen, Konzepte. AGB-Bericht No. 49. 2. erweiterte und aktualisierte Ausgabe, Aachen und Dortmund