

Städte als Standortfaktor: Öffentlicher Raum

Situation

Handlungsbedarf

Strategien



Kurzfassung

Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtplanung
(RWTH Aachen)

PlanKom (Hannover)

Oktober 2002

Forschungsvorhaben

Städte als Standortfaktor: Öffentlicher Raum

Kurzfassung

Oktober 2002

Im Auftrag des Bundesamtes
für Bauwesen und Raumordnung

Bearbeitet von:

- **Prof. Dr.-Ing. Klaus Selle**
Dipl.-Ing. Ulrich Berding

Lehrstuhl Planungstheorie und Stadtplanung
RWTH Aachen
Seminargebäude Wülnerstraße 5-7
Postfach, 52056 Aachen
t. 0241/80-98300
f. 0241/80-92137
selle@pt.rwth-aachen.de

- **Dipl.-Ing. Oliver Kuklinski**
Dipl.-Ing. Kirsten Niederlein

Plankom
Brehmstraße 38
30173 Hannover
t. 0511/856 13 91
f. 0511/85 59 58
E-Mail plankom@gmx.de

Vorwort

„Wesentliches Merkmal der europäischen Stadt ist der öffentliche Raum – die Straße, der Platz oder der Park. Öffentliche Räume sind in den europäischen Städten die Orte, an denen sich bisher vielfältig gesellschaftliches Leben abspielt. Sie sind Orte des Austauschs, der zufälligen Begegnung, des Kennenlernens von Andersartigem. Sie üben damit eine wichtige soziale Funktion aus, sie wirken gesellschaftlich integrierend.“

Mit diesen Worten wurde die Ausschreibung zum Forschungsprojekt, über dessen Ergebnisse im folgenden zu berichten ist, eingeleitet. In der weiteren Begründung der Notwendigkeit, sich intensiver mit den öffentlichen Räumen der Städte auseinander zu setzen, wurde auf problematische Entwicklungen hingewiesen: Traditionelle öffentliche Räume verlören an Bedeutung – u.a. weil sich Konsum- und Freizeiteinrichtungen in geschlossene Erlebniswelten verlagerten. Es entstünden Bereiche in den Städten, die nicht mehr allen zugänglich sind und aus denen negative Erscheinungen städtischen Lebens ausgesperrt werden. Dies könne insgesamt zu einer weiteren Entwertung verbleibender öffentlicher Räume führen... „Diese Entwicklungen können sich gegenseitig aufschaukeln. Je unattraktiver der klassische Stadtraum wird, desto eher wird er gemieden, desto größer wird die Nachfrage nach geschützten geschlossenen Räumen. Die Privatisierung des öffentlichen Raumes kann für Teilbereiche der Städte zu einer Attraktivitätssteigerung führen, die aber auf Kosten der gesamtstädtischen Attraktivität gehen kann.“

Entwicklungen, die ein solches Szenario plausibel erscheinen lassen, waren und sind zu beobachten. Aber handelt es sich dabei um mehr als Einzelfälle? Sind sie kennzeichnend für Entwicklungen und Problemwahrnehmungen in den

Kommunen? Und: Was wird vor Ort im Umgang mit diesen und anderen Problemen unternommen? Welche Konzepte und Strategien gibt es?

Dies waren einige der Ausgangspunkte und Eingangsfragen für das vorliegende Forschungsprojekt. Mit ihm sollten

- Situationsanalysen und Problemwahrnehmungen zusammen getragen,
- Handlungsbedarf aus der Sicht der Praxis umrissen,
- bislang vorliegende Handlungsansätze in den Kommunen dargestellt und
- Unterstützungs- und Förderungsmöglichkeiten von Bundesseite aufgezeigt werden.

Zu diesem Zweck wurden

- Befragungen in Planungs- und Grünflächenämtern von sechzehn Kommunen,
- vertiefende Fallstudien in fünf Gemeinden,
- Interviews mit Fachleuten für bestimmte Aspekte des Themas (Investoren, Polizei, Pastoren etc.) sowie
- zwei Expertenhearings (mit jeweils etwa 20 Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus Forschung und Praxis) durchgeführt.

Mit dem vorliegenden Schlussbericht werden die einzelnen Schritte der Untersuchung dokumentiert und wesentliche Resultate dargestellt.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass über weite Strecken der Berichterstattung nicht die Meinung der Autoren zum Ausdruck gebracht wird, sondern bewusst verschiedene Sichtweisen vorgebracht werden: Durch die Wiedergabe zentraler Ergebnisse aus Literatur (Kap. 3), Expertenhearings (2 und 6) sowie Fallstudien und Experteninterviews (5) entsteht eine „Vielfalt der Stimmen“.

Es soll so ein differenziertes Bild von Problemwahrnehmungen und Handlungsansätzen erzeugt werden, dass den Lesern eigene Schlussfolgerungen ermöglicht – Folgerungen, die durchaus von denen der Autoren abweichen können.

Ein solches Verständnis der Berichterstattung ergibt sich nicht nur aus der Funktion dieser Untersuchung als „Vorstudie“. Sie ist in gewisser Weise auch dem Gegenstand geschuldet: Denn das Öffentliche entsteht – so Hannah Arendt – wenn „Dinge ... von Vielen in einer Vielfalt von Perspektiven erblickt werden, so dass die um sie Versammelten wissen, dass ein Selbes sich ihnen in äußerster Verschiedenheit darbietet...“

Dass ein so vielfältiges Bild entstehen konnte ist zuvörderst unseren zahlreichen Gesprächspartnerinnen und -partnern zu danken: im Rahmen der Befragungen und Interviews, der Fachgespräche und Expertenhearings, der Erörterungen und Abstimmungen (mit dem Auftraggeber) stießen wir auf eine große Bereitschaft zum Dialog, die die Arbeit an der Studie reizvoll und fruchtbar machte.

Wir möchten daher – zum Abschluss der Untersuchung und am Beginn der Berichterstattung – allen, die auf diese Weise an der Untersuchung mitgewirkt haben, unseren Dank aussprechen.

Ulrich Berding, Oliver Kuklinski, Klaus Selle
Aachen, im Mai 2002

Kurzfassung

Der öffentliche Raum ist wieder zum Thema geworden. Das findet seinen Ausdruck ebenso in Fachpublikationen wie in politischen Diskussionen, Programmen und kommunalen Handlungsansätzen. Das Interesse richtet sich dabei sowohl auf die „traditionellen“ öffentlichen Freiräume (Plätze, Parks, Straßenräume etc.) wie auch auf „neue“ öffentlich nutzbare Räume (Passagen, Malls etc.).

Dass öffentliche Räume wesentlich unser Bild von den Städten prägen und von großer Bedeutung für die Lebensqualität einer Stadt sind, ist eine alt bekannte Tatsache. Denn hier begegnen sich die Bewohnerinnen und Bewohner, hier findet öffentliches Leben (auch) statt und hier treffen die unterschiedlichsten Nutzungsanforderungen – von Verkehr, Konsum und Unterhaltung bis zur Erholung und dem Aufenthalt an der „frischen Luft“ – durchaus nicht konfliktfrei aufeinander. Entsprechend vielfältig waren und sind auch die Problemwahrnehmungen und die Bemühungen um öffentliche Räume.

Vor diesem Hintergrund entstand das vorliegende Forschungsprojekt. Mit ihm sollten

- Situationsanalysen und Problemwahrnehmungen zusammen getragen,
- Handlungsbedarf aus der Sicht der Praxis umrissen,
- bislang vorliegende Handlungsansätze in den Kommunen dargestellt und
- Unterstützungs- und Förderungsmöglichkeiten von Bundeseite aufgezeigt werden.

Zu diesem Zweck wurden im Bearbeitungszeitraum von Ende 2000 bis Mitte 2002

- eine Auswertung von neuerer Literatur und Fachbeiträgen zum Thema,

- Befragungen in Planungs- und Grünflächenämtern von sechzehn Kommunen,
- vertiefende Fallstudien in fünf Gemeinden,
- Interviews mit Fachleuten für bestimmte Aspekte des Themas (Investoren, Polizei, Pastoren etc.) sowie
- zwei Expertenhearings (mit jeweils etwa 20 Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus Forschung und Praxis) durchgeführt.

Es handelte sich also um eine typische „explorative“ Studie, mit der zunächst ein Forschungs- und Handlungsfeld soweit strukturiert wird, dass Sinnhaftigkeit und Machbarkeit weiterer forschender Bemühungen erkennbar sowie nächste Schritte zielgenau planbar werden.

Zentrale Ergebnisse

Aus der Vielfalt von Befunden und Beobachtungen, die im Schlussbericht ausführlich dargestellt werden, sollen hier thesenhaft verkürzt einige zentrale Ergebnisse hervorgehoben werden:

Bedeutung der öffentlichen Räume

Öffentliche Räume sind ein, wenn nicht das zentrale Handlungsfeld des Städtebaus und diese Bedeutung wird zunehmend (wieder) erkannt.

Literatur, Experten und Fachleute vor Ort bestätigen unisono die Bedeutung öffentlicher Räume – für die Städte und als zentralem Handlungsfeld des Städtebaus.

Hervorgehoben werden im Rahmen unserer Interviews vor allem zwei Funktionen öffentli-

cher Räume: Kommunikation und Begegnung stehen unstrittig im Mittelpunkt, ergänzt durch Hinweise auf den den Lagewert mitbestimmenden Faktor, auf den insbesondere Wirtschaftsvertreter hin weisen.

Zu berücksichtigen ist, dass außerhalb von Expertenkreisen zwar mit den vielfältigen Erscheinungsformen des Gegenstandes öffentlicher Raum umgegangen wird – allerdings ohne dass die Bezeichnung „öffentlicher Raum“ Verwendung findet oder auch nur Klarheit darüber besteht, was genau sich dahinter verbirgt. Für die Vermittlung des Themas in Öffentlichkeit und Politik muss also mit griffigeren Benennungen und Hinweisen auf konkrete Aufgaben gearbeitet werden.

Handlungsbedarf vor Ort

Es besteht Handlungsbedarf, denn Nutzung und Funktion öffentlicher Räume verändern sich auf vielfältige, z. T. krisenhafte Weise.

Praktiker berichten – in einer Stadt – vom „guten“ und zugleich „problematischen“ oder „unbefriedigenden“ Zustand öffentlicher Räume. Das verweist auf ungleichzeitige, gegenläufige Entwicklungen und eine deutliche Inselbildung (mit positiven Werten zumeist in den Citys und repräsentativen Parkanlagen). Die überall beklagte schwierige kommunale Haushaltslage führt also auch im Umgang mit den öffentlichen Räumen zu Prioritätensetzungen und Vernachlässigungen.

Die These von der nachlassenden Nutzung und damit der fortschreitenden Funktionsentleerung der öffentlichen Räume wird von den Experten vor Ort nicht geteilt. Im Gegenteil, es wird allenthalben von einer Zunahme der Nutzung und neuen gesellschaftlichen Ausdrucksformen in den öffentlichen Räumen gesprochen. In diesem Zusammenhang wird jedoch der Bedarf gesehen,

mehr über neue Ansprüche in Erfahrung zu bringen, um vor diesem Hintergrund neue Wege des Umgangs mit den öffentlichen Räumen zu finden bzw. zu entwickeln.

Eine der Ausgangsthesen des Forschungsvorhabens war, dass durch zunehmende Privatisierung die öffentlichen Räume in ihrer sozialen Funktion gefährdet seien. Versteht man unter „Privatisierung“ die Übernahme öffentlicher Flächen in private Regie, so wurde dies im Rahmen unserer Untersuchung von den Gesprächspartnern nicht als Problem benannt. Hingegen wurde durchweg ein Spannungsverhältnis zwischen den überall beschriebenen Kommerzialisierungstendenzen und den sozialen Nutzungsanforderungen beobachtet. In diesem Feld werden Regelungsbedarfe aber auch -möglichkeiten gesehen.

Handlungsansätze

In der kommunalen Praxis wurde und wird ein breites Spektrum von Handlungsansätzen entwickelt, das von Konzepten für einzelne problematische Räume bis hin zu übergreifenden Strategien reicht.

Ein Schwerpunkt kommunaler Aktivitäten liegt auf den Innenstädten. Aber auch die Notwendigkeit, etwas für die Stadtteile tun zu müssen, wird in Programmen umgesetzt. Ebenso erfahren die öffentlichen Räume als Teile systemischer und integrierter gesamtstädtischer Konzepte verstärkte Aufmerksamkeit. Insgesamt zeigt sich, dass öffentliche Räume nicht auf einzelne Stereotype („Quartiers-Platz“, „Markt“, „Park“ etc.) reduziert werden können, sondern ein komplexes Funktions- und Raumsystem sind, das sich in dynamischem Wandel befindet – und als solches der Gestaltung bedarf.

Für die Weiterentwicklung der Praxis ist außerdem von großem Interesse, mehr über Handlungsansätze in Erfahrung zu bringen, die sich diesem Wandel stellen.

Die bestehenden Handlungsansätze bedürfen der Unterstützung, der (wissenschaftlichen) Förderung und der Verbreitung, zumal die kommunalpolitische Wahrnehmung des Themas noch nicht ausreichend entwickelt ist. Dazu bedarf es nach Auffassung der Gesprächspartner eines „Marketing für die öffentlichen Räume“, wobei mit den öffentlichen Räumen dann auch ein Beitrag für das Stadtmarketing geleistet werden kann.

Daneben ist die Koordination innerhalb der Verwaltung zu verbessern. Dies kann auf unterschiedliche Weise – z. B. durch eine Querschnittszuständigkeit für die öffentlichen Räume – erreicht werden. Voraussetzung hierfür ist, ausreichende Ressourcen zuzuteilen bzw. die Effizienzsteigerung des Mitteleinsatzes für die Handlungsstrategien. Die in diesem Zusammenhang als sinnvoll und notwendig bezeichneten Partnerschaften mit Privaten bergen allerdings das Problem der Selektivität: hier werden durch Aktivitäten Privater knappe öffentliche Mittel gebunden.

Durchweg Einigkeit besteht hinsichtlich der Frage, dass Maßnahmen in öffentlichen Räumen intensiver öffentlicher Vermittlung bedürfen. Dabei wird darauf hin gewiesen, dass neben lokalen Interessen auch übergeordnete Belange in die Erörterungen einfließen müssen.

Mehr Wissen

Belastbare empirische Daten über die Entwicklungen in öffentlichen Räumen fehlen fast vollständig.

Schon die aktuellen Nutzungsanforderungen unterschiedlicher Gruppen – z. B. von Jugendlichen oder Migranten – an die öffentlichen Räume sind kaum bekannt. Noch weniger Kenntnisse bestehen in Bezug auf mittelfristige Nutzungstrends um anstehende Aufgaben zukunftsartig anzugehen. Ebenfalls wenig Klarheit herrscht bezüglich der tatsächlichen Überlagerungen von

Nutzungs- und Verfügungsrechten und deren Regulierung in öffentlich nutzbaren Räumen und welche Auswirkungen aktuelle Trends diesbezüglich haben. Zugleich deutet sich an, dass aktuelle Problemwahrnehmungen (etwa die These von der „Privatisierung öffentlicher Räume“) dringend der Differenzierung bedürfen.

Unterstützungs- und Fördermöglichkeiten des Bundes

Mit Informationsvermittlung und Austausch sowie gezielter Förderung kann der Bund die kommunale Ebene unterstützen.

Der Bund wird von den kommunalen Akteuren aufgefordert, gute Beispiele öffentlich zu machen sowie den Austausch und die Entwicklung der guten Praxis im Umgang mit den öffentlichen Räumen zu unterstützen. Daneben sollten aus Sicht unserer Gesprächspartner bestehende und zukünftige Förderprogramme Prozessqualitäten insbesondere bezüglich kooperativer Herangehensweisen fördern und fordern. Dabei ist zu fragen, ob die Regelungen zur Beteiligung der Bürger und Träger öffentlicher Belange im BauGB der Weiterentwicklung bedürfen oder ob Hinweise auf die Vielfalt praktischer Gestaltungsmöglichkeiten zur Qualifizierung der Beteiligungsprozesse bei der (Um-) Gestaltung öffentlicher Räume ausreichen. Zudem wurde eine Diskussion darüber angeregt, ob planungsrechtliche Änderungen hilfreich für die lokale Praxis sein könnten.

Konkret ist zu fragen, wie die grundlegende Bedeutung der öffentlichen Räume in der Bauleitplanung über den § 1 BauGB Abs. 5 Nr. 3 (Freizeit und Erholung) und 5 Nr. 5 (Straßen und Plätze im Rahmen der Denkmalpflege) hinaus deutlicher zu berücksichtigen ist. Könnte etwa die Schaffung eigener Nutzungskategorien für bestimmte öffentliche Räume im Rahmen der

BauNVO deren Bedeutung und Entwicklung zuträglich sein? Der Relevanz öffentlicher Räume (Straßen, Wege, Plätze, Parks und Grünanlagen) für die Erschließung wird nach § 127 BauGB Rechnung getragen. Somit ergeben sich Möglichkeiten der rechtlichen Regelungen über die kommunalen Erschließungsaufgaben in den §§ 123 ff. BauGB. Auch bezüglich städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen (Verkehr, Gemeinbedarfsflächen) sind die öffentlichen Räume zu berücksichtigen (§ 136 Abs. 2 Nr. 2 a) und c) BauGB).

In diesem Zusammenhang erschließt sich auch die Relevanz des Themas bezüglich der Ausgestaltung des besonderen Städtebaurechts und der Städtebauförderung. Gefragt werden muss denn auch, auf welche Weise aktuelle (neue) Aufgaben wie der Umgang mit Flächen nach Rückbaumaßnahmen von Bundesseite finanziell und instrumentell unterstützt werden können. Hier ist der Einsatz von Städtebauförderungsmitteln nach § 164 a BauGB möglich, deren Konkretisierung zwischen Bund und Ländern geregelt wird.

Generell wird immer wieder darauf verwiesen, dass für eine sinnvolle Stadtentwicklung mit einer lebendigen Nutzung der öffentlichen Räume eine Umkehr des Trends von Randwanderung und Suburbanisierung notwendig ist. Dafür und zur Unterstützung von Nutzungsmischung im Bestand sollten die erforderlichen Förderinstrumente eingesetzt werden. Kontraproduktive Subventionierungen seien diesbezüglich umzuwidmen (Entfernungspauschale, Eigenheimzulage).