

**Universitätsstadt Tübingen**  
Fachabteilung Stadtplanung  
Ina Marstaller, Telefon:07071 204 - 2362

Vorlage 334/2018  
Datum 29.11.2018

Fachbereich Planen Entwickeln Liegenschaften  
Barbara Landwehr, Telefon: 07071 204 - 2261  
Gesch. Z.: /

## **Berichtsvorlage**

zur Vorberatung im **Ortsbeirat Stadtmitte**  
zur Behandlung im **Ausschuss für Planung, Verkehr und Stadtentwicklung**

---

<b>Betreff:</b>	<b>Maßnahmen zur Stärkung der Altstadt - Sachstand und Ausblick</b>
Bezug: Anlagen: 1	Abgrenzung Gesamtanlage Altstadt

---

### **Zusammenfassung:**

Mit der Sitzungsvorlage soll ein Überblick über die in den vergangenen zehn Jahren durchgeführten investiven und nichtinvestiven Maßnahmen zur Stärkung der Altstadt gegeben werden. Gleichzeitig erfolgt ein Ausblick auf beabsichtigte künftige Maßnahmen und Herangehensweisen.

### **Ziel:**

Information des Gemeinderats.

## **Bericht:**

### 1. Anlass / Problemstellung

Die Altstadt ist das lebendige Herz Tübingens. Sie ist geschichtliches Kulturgut, Wirtschafts- und Lebensort und trägt wesentlich zur Identität Tübingens bei. Eine gute und authentische Fortentwicklung der Altstadt zu begleiten ist wichtige Daueraufgabe.

Die anstehenden Aufgaben und Fragestellungen werden in der Stadtverwaltung fachbereichsübergreifend und in enger Zusammenarbeit mit den vielfältigen Akteuren und Nutzern der Altstadt bearbeitet. Alleine aus der Vielzahl der Akteure wie Eigentümer, Einzelhändler, Handwerker und Planer in der Altstadt ergeben sich sehr unterschiedlichen Anforderungen an das jeweilige Umfeld.

Die Verwaltung wurde mit den Anträgen 532/2014 der CDU, dem Antrag 538/2014 der Tübinger Liste sowie dem Antrag 502/2018 der Fraktion AL/Grüne aufgefordert, Themen in der Altstadt in den besonderen Fokus zu nehmen.

Die Verwaltung arbeitet seit der Stadtsanierung der 1980er und 1990er Jahre kontinuierlich und zum Teil sehr intensiv an verschiedenen Handlungsfeldern in der Altstadt. Hierbei werden erprobte Instrumente, wie das besondere Städtebaurecht mit der Städtebauförderung, der Altstadtbebauungsplan oder die Stadtbildsatzung mit Erhaltungssatzung mit erkennbarem Erfolg angewendet. Gleichwohl sind die Instrumente und ihre Anwendung regelmäßig auf ihre Wirkungen und Beständigkeit zu überprüfen, Prozesse und Verfahren zu beleuchten und neue Handlungsfelder zu erkennen.

Diese Vorlage soll ein erster Einstieg in diesen weiteren Entwicklungsprozess sein und einen Dialog starten.

### 2. Sachstand

Es werden die in den vergangenen 10 Jahren in und für die Altstadt durchgeführten Vorhaben und Maßnahmen, investiver und nichtinvestiver Art, aufgeführt. Die in den kommenden zwei Jahren vorgesehenen investiven Vorhaben, Konzepte und Maßnahmen werden benannt und zum Teil genauer beschrieben.

#### 2.1.1 Nichtinvestive Vorhaben und Maßnahmen zur Stärkung der Altstadt 2008-2018

- Umsetzung Verkehrslenkung, Umsetzung Grüne Zone
- Umsetzung Tourismuskonzept
- Leerstandsmanagement der WIT zur Unterstützung von Einzelhändlern und Eigentümern bei der Nachbelegung
- Durchführung Runder Tische unter Leitung des Oberbürgermeisters
- Stärkung Schloss Hohentübingen: Weltkulturerbe Eiszeitkunst
- Ausstellung des Stadtmuseums „Hinter der Fassade Tübinger Altstadtgeschichten“
- Beginn Erarbeitung Einzelhandelskonzeption in 2018
- Anpassungen Stadtbildsatzung 2008
- Etablierung von Abendspaziergängen durch Geschäfte der Altstadt nach Ladenschluss (WIT + HGV)
- Taxi zum Schloss Hohentübingen

### 2.1.2 Investive Maßnahmen zur Stärkung der Altstadt 2008-2018

- Sanierungsgebiet Östlicher Altstadtrand, vielfältige öffentliche und private Maßnahmen wie z.B.
- Maßnahmen zur Gestaltung und Aufwertung im öffentlichen Raum Mühlstraße, Neue Straße, Pflughofstraße, Hafengasse
- Neuordnung und Gestaltung des Schulberges mit Herstellung einer Fußwegeverbindung in die Altstadt
- Stärkung der Altstadt für Einzelhandel, Schaffung von größeren attraktiven Ladenflächen
- Unterstützung von privaten Eigentümern bei der Sanierung von Wohn- und Geschäftshäusern
- Maßnahmen öffentlicher Raum, Haaggasse
- Maßnahmen öffentlicher Raum, Neckargasse
- Maßnahmen öffentlicher Raum, Münzgasse
- Maßnahmen im öffentlichen Raum, Schmidtorstraße
- Denkmalgerechte Sanierung Rathaus am Markt
- Sanierung der Stiftskirche
- Stärkung Schloss: Sanierung Bohnenberger Observatorium, Öffnung Großes Fass für die Öffentlichkeit
- Sanierung Hölderlinturm
- Sanierung Stocherkahnanlegestelle am Hölderlinturm
- Sanierung Parkhaus Altstadt-Mitte (SWT)
- Parkleitsystem

### 2.2.1 vorgesehene nichtinvestive und vorbereitende Vorhaben/Konzepte und Maßnahmen 2019-2020

- Erarbeitung und Fertigstellung Einzelhandelskonzept 2019
- Veranstaltungsreihe zur Nachfolge im Einzelhandel (WIT in Kooperation mit IHK)
- Gesamtanlagenschutzsatzung
- Überprüfung Regelungen Stadtbildsatzung
- Stadt- und Ortsbildpflege, Anpassung Fördersummen und Fördertatbestände an Bedarf
- vorbereitende Untersuchungen für Rahmenplanung Altstadt z. B. Erhebung Gastronomie, Analyse, Wohnraum.

### 2.2.2. vorgesehene investive Planungen und Maßnahmen 2019-2020

- Metzgergasse, Maßnahmen Öffentlicher Raum und Spielplatz, Umsetzung in 2019
- Umsetzung öffentliche Toilettenanlage Clinicumsgasse in 2019
- Abschluss Sanierungsgebiet Östlicher Altstadtrand 2019
- Planung und vorbereitende Maßnahmen Öffentlicher Raum Lange Gasse/Collegiumsgasse
- Eröffnung Hölderlinturm mit Ausstellung und rekonstruiertem Garten 2020
- Sanierung Lammhof
- Sanierung Marktsteige und Toilettenanlage Marktsteige

## 2.3. Einzelne Grundlagen, Vorhaben und Maßnahmen im Detail:

### 2.3.1. Verkehrslenkung und Logistik in der Altstadt

Der Liefer- und Handwerkerverkehr in der Altstadt konnte durch die mit Vorlage 166/2017 beschlossenen und seit Anfang 2018 eingeführten Maßnahmen in den erlaubnispflichtigen Zeiten deutlich reduziert werden. Nach Ansicht der Verwaltung hat sich die neue Regelung weitestgehend eingespielt, es gibt derzeit keine nennenswerten verkehrlichen Probleme.

Die Verwaltung befragt derzeit HGV, Kreishandwerkerschaft und Lieferdienste nach ihren Erfahrungen und nach Änderungswünschen und wird diese Anfang nächsten Jahres in einer gesonderten Vorlage wie zugesagt vorstellen. Nach ersten Rückmeldungen ist von einzelnen Anpassungswünschen hinsichtlich Lieferzeitbeginn und Zugangsberechtigungen auszugehen.

Der Lieferservice des Wochenmarkts mittels Lastenrändern begann Ende April mit Hilfe eines Zuschusses der WIT und aus Mitteln des Klimaschutzes. Zunächst konnte an Freitagen und Samstagen der Einkauf nach Hause gebracht werden, nach der Pilotphase seit August nur noch an Freitagen, da das Aufkommen an den Samstagen sehr überschaubar war. Freitags werden in der Regel 15-25 Bestellungen ausgefahren. Momentan stagnieren die Auslieferungszahlen. Ende des Jahres wird mit den Wochenmarktbeschickern besprochen, ob das Angebot über 2018 hinaus fortgeführt werden soll.

### 2.3.2 Einzelhandelskonzept

Derzeit wird für die Gesamtstadt ein Einzelhandelskonzept erstellt, das die Innenstadt mit der Altstadt in einem besonderen Fokus hat. Neben Datenerhebungen und deren Auswertung, die das gesamte Stadtgebiet betreffen, liegt seit Ende November eine detaillierte Analyse des Zentralen Versorgungsbereiches vor, in dem auch die Altstadt liegt. Im Planungsausschuss am 31.01.2018 berichtet die Verwaltung im Rahmen eines mündlichen Berichts vom aktuellen Stand. Im ersten Halbjahr 2019 sollen die Untersuchung und ein Konzept zur Nahversorgung vorliegen.

Ziel des Einzelhandelskonzepts ist es, Grundlage und Übersicht zu sein, um den Wandel im Handel aktiv zu begleiten bzw. Einkaufslagen zu definieren, strategisch zu sichern und zu entwickeln.

Es sollen Empfehlungen für Maßnahmen zur Stärkung und Weiterentwicklung der Innenstadt und für die wohnortnahe Versorgung erarbeitet werden.

Mit dem Konzept soll dem Einzelhandel mehr Übersicht und Planungssicherheit über den Einkaufsstandort Tübingen und die Entwicklungsziele gegeben werden.

Für die Stadtverwaltung wird das Einzelhandelskonzept Grundlage für einzelhandelsbezogene Festsetzungen in der Bauleitplanung sein.

Das Einzelhandelskonzept schafft somit die Voraussetzungen für Entwicklungsstrategien für den Handel und schafft die Basis für weitere Handlungsfelder die in Wechselwirkung zum Handel stehen, wie z.B. ergänzende Nutzungen Gastronomie und Kulturangebote in der Altstadt.

In einem projektbegleitenden Arbeitskreis mit ca. 15 Personen als Vertreterinnen und Vertreter von verschiedenen Institutionen des Einzelhandels (HGV, nichtorganisierte Händler, IHK, Regionalverband Neckar-Alb, Verwaltung, WIT, beauftragtes Büro Stadt+Handel) werden Er-

gebnisse, Schlussfolgerungen und vorgeschlagene Konzepte diskutiert. Der Runde Tisch Altstadt wird immer wieder mit einbezogen. Nach Erarbeitung des Nahversorgungskonzepts werden Veranstaltungen zur Nahversorgung mit Ortschaftsräten und Ortsbeiräten durchgeführt. Nach Vorliegen des Konzeptentwurfs werden die Analyse und Entwurf in einer öffentlichen Veranstaltung vorgestellt und erörtert. Danach soll es eine öffentliche Auslegung des Entwurfs mit Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Nach Beratung im Planungsausschuss kann das Konzept vom Gemeinderat beschlossen werden.

### 2.3.3 Gesamtanlagenschutzsatzung

Die Verwaltung beabsichtigt im Sommer 2019 eine Beschlussvorlage für eine Gesamtanlage Altstadt vorzulegen. Seit vielen Jahren gibt es Vorbereitungen hierzu, aufgrund unterschiedlicher Hemmnisse wurde dieses Vorhaben bisher nicht zu einer Entscheidungsreife geführt. Auf der Grundlage des Denkmalschutzgesetzes (hier § 19 Abs. 1) können die Gemeinden Gesamtanlagen, insbesondere Straßen-, Platz- und Ortsbilder, an deren Erhaltung aus wissenschaftlichen, künstlerischen oder heimatgeschichtlichen Gründen ein besonderes öffentliches Interesse besteht, im Benehmen mit dem Landesamt für Denkmalpflege durch Satzung unter Denkmalschutz stellen. Die denkmalfachlichen Voraussetzungen hierfür liegen nach Bestätigung durch die Landesdenkmalpflege vor. Die Festlegung erfolgt auf der Grundlage des Abgrenzungsvorschlags wie er sich aus dem vorliegenden denkmalpflegerischen Werteplan ergibt. Die Gemeinde beschließt die Gesamtanlage als Satzung. Innerhalb einer Gesamtanlage ist die Erscheinung, d.h. das Stadtbild von besonderer Bedeutung, dessen Charakter, die vorhandenen Details an den Fassaden, die Gliederungen der Gebäude über die Geschosse hinweg im Vordergrund stehen. Bereits mit der Aufstellung der Stadtbildsatzung wurde die Wertigkeit mit den besonderen Elementen des Tübinger Stadtbildes erkannt und in einzelnen Details als schützenswert festgestellt.

Die vorhandenen Instrumente einer Stadtbildsatzung inklusive einer Erhaltungssatzung können aus Sicht der Verwaltung über eine Gesamtanlagenschutzsatzung sinnvoll ergänzt werden. Darüber hinaus bildet die Stadtbildsatzung als bestehendes Instrument zur Sicherung der Gestaltqualität in der Altstadt die Grundlage für die Arbeit in einer Gesamtanlage.

Wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Einführung sind gute Abläufe. Innerhalb der Verwaltung und mit der zuständigen neuen Fachgebietsleitung und Gebietsreferentin der höheren Denkmalschutzbehörde, Frau Roggenbuck-Azad, wird derzeit ein praxisbezogener Ablauf von Erstanfrage bis zur Objektfertigstellung erarbeitet mit dem Ziel aktiver Beratung bei gleichzeitig geringem bürokratischem Aufwand. Dabei wird von den bestehenden Personalressourcen ausgegangen. Die Verwaltung ist im Erfahrungsaustausch mit der Stadt Konstanz und der Stadt Esslingen, die beide seit langem erfolgreich mit einer Gesamtanlage arbeiten.

Ein praxisorientierter Austausch mit den Akteuren (Eigentümer, Handwerker, Architekten) in der Altstadt ist vorgesehen, über regelmäßige thematische Veranstaltungen soll die Kommunikation verstetigt werden.

- Ziel der Gesamtanlagenschutzsatzung ist es, das authentische ganzheitliche Erscheinungsbild der Altstadt mit seinen Gebäuden, Freianlagen, Straßen, Wegen, Plätze zu schützen und zu pflegen und fortzuschreiben. Ein bewahrender Ansatz bedeutet keine Käseglocke. Erhaltung hat zum Ziel die Altstadt für Bewohner, Gäste, Kunden und Gewerbetreibende attraktiv und lebensfähig zu halten, Denkmalpflege bedeutet nicht verhindern sondern steuernd entwickeln.

- Kosten für Baumaßnahmen am äußeren Erscheinungsbild von Gebäuden innerhalb von Gesamtanlagen können erhöht steuerlich abgeschrieben werden auch wenn es sich bei dem Objekt nicht um ein Kulturdenkmal oder ein erhaltenswertes Gebäude handelt. Hierin besteht eine große Chance, Investitionen in der Altstadt bei den bestehenden Randbedingungen und auch Restriktionen attraktiv und wirtschaftlich zu halten.
- Die Bewilligung von Anträgen auf Denkmalförderung des Landes erfolgt für Projekte innerhalb einer Gesamtanlage bevorzugt. Dies kann sich auch für städtische Sanierungsprojekte an Kulturdenkmälern positiv auswirken.
- Veränderungen am geschützten Bild der Gesamtanlage, bei Gebäuden die selbst keine Kulturdenkmale sind, sind dann nicht nur wie bisher zur Kenntnis zu geben sondern zu genehmigen. Die vom Antragsteller hierin befürchteten zeitlichen Verzögerungen oder gar ein Entwicklungshemmnis soll über klare Abläufe und wenig bürokratische Verfahren ausgeräumt werden. Zur Beschlussfassung über die Satzung der Gesamtanlage wird dieses Konzept vorgestellt werden.

#### 2.3.4 Stadtbildsatzung

Die Stadtbildsatzung wurde vor knapp 40 Jahren vom Tübinger Gemeinderat beschlossen und letztmalig 2008 an veränderte Bedürfnisse angepasst. Über diese lange Zeit der Anwendung hat sie sich bewährt und ist ein allgemein anerkanntes Instrument zur Bewahrung und Entwicklung der für das Altstadtbild charakteristischen Gestaltmerkmale geworden. Mit der in ihr verankerten Erhaltungssatzung nach §172 BauGB ist sie das wichtigste Instrument für eine geordnete, qualitätsvolle Weiterentwicklung der Altstadt.

Die Verwaltung hat dieses Jahr in zehn strukturierten Gesprächen die verschiedenen Akteure (Eigentümer, Projektentwickler, Architekten, Handwerker, Untere und höhere Denkmalschutzbehörde) zur Akzeptanz der Stadtbildsatzung befragt. Dabei war eine breite Zustimmung und Akzeptanz zur Stadtbildsatzung erkennbar, kein Akteur hat sie grundhaft in Frage gestellt. Wichtig war allen Befragten eine Kontinuität bei ihrer Handhabung und Gleichmäßigkeit in der Beratung. Dies und eine partnerschaftlich agierende und fachlich unterstützende Begleitung durch die Verwaltung wurde seitens der Befragten als eine wesentliche Voraussetzung für eine dauerhafte Akzeptanz genannt. Im Detail wurden einige Regelungen aber als weniger praktikabel oder konfliktträchtig benannt.

Regelungen der aktuellen Stadtbildsatzung sollen 2019/2020 auf Ihre Wirksamkeit und Praktikabilität überprüft und bei Handlungsbedarf die Satzung dann angepasst werden. Dies soll im Austausch mit den in der Altstadt tätigen Akteuren erfolgen. Als Instrument für die Beratung möchte die Verwaltung eine Baufibel erarbeiten, die bildhaft gute Beispiele erläutert.

#### 2.3.5 Graffitibeseitigung und Förderprogramm

Graffiti in der historischen Altstadt beeinträchtigt weiterhin das Stadtbild auch wenn durch das 2017 aufgelegte Antigraffitiförderprogramm Hauseigentümer bei der schnellen Beseitigung unterstützt werden konnten. Städtische Gebäude und bauliche Anlagen sind gleichermaßen betroffen, eine schnelle Beseitigung wird von der Verwaltung angestrebt.

Die Nachfrage nach dem Förderprogramm ist relativ gering. Wo 2017 17 Förderanfragen bei der Verwaltung eingingen sind es in 2018 bisher lediglich 7. Ausgezahlt wurden 2017/2018 ca. 2.500€ von zur Verfügung stehenden 40.000€ für beide Haushaltsjahre.

Zu Beginn des Förderprogramms ist es zu einigen Verzögerungen bei der Antragsbearbeitung gekommen, die Prozesse wurden zwischenzeitlich geklärt, die Bearbeitung hat sich mittlerweile eingespielt. Fachlich herausfordernd sind Entfernungen auf Sandstein, eine Schädigung des Untergrundes muss vermieden werden. Hier berät die Verwaltung und ist dabei eine entsprechende Handreichung zu erarbeiten und in einem Flyer auf das Förderprogramm hinzuweisen. Diese Materialien sollen 2019 zur Verfügung stehen. Die Öffentlichkeitsarbeit soll dann verstärkt werden.

#### 2.3.6 Plakatanschläge auf Winkeltüren

mit Antrag 502/2018 wird von der Fraktion AL-Grüne vorgeschlagen, dass Hauseigentümern in der Altstadt durch die Stadtverwaltung angeboten werden soll, die Winkeltüren zwischen den Häusern mit Schaukästen zu versehen. Dabei sollen die Schaukästen im Eigentum der Stadtverwaltung bleiben und eine Nutzungsgebühr für dort aufzuhängende Plakate für kulturelle Veranstaltungen erhoben werden.

Seitens der Stadtverwaltung wird der Vorschlag aus stadtgestalterischer Sicht zur Aufwertung des Stadtbildes für sinnvoll erachtet. Die Verwaltung wird Umsetzungsmöglichkeiten ab 2019 prüfen und die Hauseigentümer in das weitere Verfahren einbeziehen.

#### 2.3.7. Städtebauliche Missstände, Rahmenplanung und ggf. Sanierungsgebietsausweisung

Im Sanierungsgebiet „Östlicher Altstadtrand“ konnten die städtebaulichen Mängel und Missstände mit Hilfe der Städtebauförderung sehr weitgehend behoben werden. Die Anwendung des Besonderen Städtebaurechts sowie die Städtebauförderung haben sich dort stark bewährt.

Städtebauliche Mängel und Missstände liegen durchaus auch in weiteren Teilen der Altstadt vor. So ist z.B. erkennbar, dass die Altstadt für Familien als Wohnstandort weniger attraktiv wird, altersgerechte Wohnangebote in der Altstadt nur wenig vorhanden sind, Maßnahmen zur Klimaanpassung, z.B. Begrünungen in der Altstadt nur wenig existieren und auch Strategien für energetische Sanierungen in erhaltenswerten oder denkmalgeschützten Gebäuden verstärkt angewendet werden könnten. Ob das Besondere Städtebaurecht und die Städtebauförderung richtige Instrumente auch für weitere Teile der Altstadt sein können ist auf Grundlage einer konzeptionellen Planung zu prüfen.

- Die Verwaltung beabsichtigt ab 2020/2021 eine Rahmenplanung als Integriertes Stadtentwicklungskonzept (ISEK) für die Altstadt und die angrenzenden Bereiche partizipativ und interdisziplinär zu erarbeiten. In dieser Rahmenplanung können auch Empfehlungen aus der Einzelhandelskonzeption aufgegriffen und mit anderen Belangen in Abgleich gebracht werden. So könnten dort andere Rahmenbedingungen für gastronomische Angebote genauso diskutiert werden wie eine Belebungen der Straßenräume über weitere Außenbewirtschaftungen oder aber Anforderungen an das Marktgeschehen in der Altstadt. Im Jahr 2020 sollen vorbereitende Untersuchungen für diese Rahmenplanung z. B. Erhebung der Gastronomie sowie Analysen zum Wohnraum erarbeitet werden.

Auf Ergebnissen dieser Rahmenplanung sind dann die zur Umsetzung erforderlichen Instrumente, z.B. Sanierungsgebietsausweisung, Änderung bestehender Bebauungspläne o.ä. zu entscheiden.

### 3. Vorgehen der Verwaltung

Die Verwaltung wird im Sommer 2019 einen Beschlussantrag für eine Gesamtanlagenschutzsatzung einbringen. Sie wird mit den Eigentümern, Handwerkern und Architekten in der Altstadt in einen Austausch eintreten und beabsichtigt diesen zu verstetigen.

Im Rahmen dieses Austauschs sollen einzelne Regelungen der Stadtbildsatzung überprüft und anschließend, voraussichtlich 2020, angepasst werden.

Gleichfalls wird die Verwaltung in 2019 die Einzelhandelskonzeption zum Abschluss bringen.

Die Verwaltung beabsichtigt ab 2020/2021 eine partizipative Rahmenplanung für den Bereich der Altstadt zu erarbeiten.

### 4. Lösungsvarianten

Die Verwaltung könnte auf die Erarbeitung einer Gesamtanlagenschutzsatzung verzichten. Hierdurch würden die Möglichkeiten zur direkten und indirekten Denkmalförderung nicht optimal ausgeschöpft.

Die Verwaltung könnte auf die Überprüfung von Regelungen in der Stadtbildsatzung verzichten. Sinnvolle Anpassungen, die die Anwendbarkeit für Bauherren und Verwaltung erleichtern könnten würden dann nicht ausgeschöpft werden.

### 5. Finanzielle Auswirkungen

Gesamtanlagenschutzsatzung sowie eine Überprüfung von Regelungen der Stadtbildsatzung haben keine direkten finanziellen Auswirkungen auf den städtischen Haushalt.

Die Erarbeitung der Einzelhandelskonzeption ist im städtischen Haushalt abgebildet.

Für eine Rahmenplanung Altstadt werden ergänzende Ressourcen benötigt. Diese werden zeitgerecht im städtischen Haushalt verankert werden.