

## »... da entstehen dann zwangsläufig Spannungen.« Ergebnisse des DFG-Forschungsprojekts Starsmulti



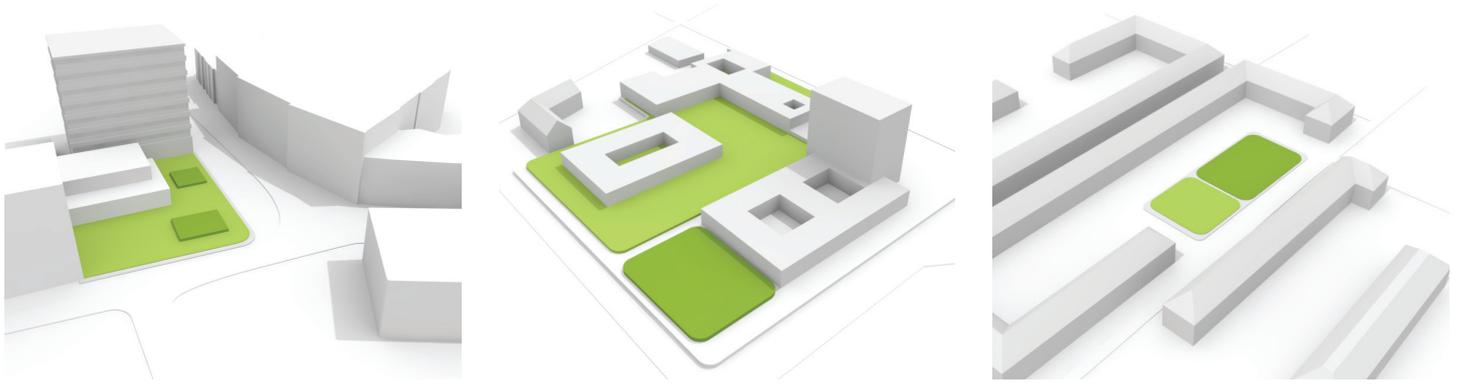
Die Verlängerung des von der DFG geförderten STARS-Projektes unter dem Titel STARS*multi* stellt die nicht-kommunalen Akteure, die an Produktion, Recht und Regulierung von Stadträumen beteiligt sind, in den Vordergrund. (Zum Stars-Projekt s. Artikel »Koproduzierte Stadträume – Herausforderung für die (kommunale) Planung« von Berding, Havemann, Pegels) Um herauszufinden, wie die Befragten ihre Interessen, ihren Einfluss und ihre Gestaltungs- und Verfügungsmöglichkeiten in Bezug auf die Stadträume beschreiben, welche Möglichkeiten und Grenzen sie sehen und wie sich das Verhältnis zwischen ihnen und den kommunalen Akteuren gestaltet, untersuchten wir 10 unserer »Fallstudien« genauer im Hinblick auf die nicht-kommunalen Akteure und führten dazu noch 15 fallunabhängige Gespräche mit einer ganzen Bandbreite nicht-kommunaler Akteure.

Wir führten bundesweit insgesamt 15 Gespräche mit intermediären Akteuren wie Stiftungen und Vereinen, Trägern öffentlicher Belange, der Wohnungswirtschaft, Projektentwicklern sowie privaten Unternehmen. Alle Befragten sind an der Produktion und Regulierung öffentlich zugänglicher Räume beteiligt oder/und halten Rechte an ihnen. Die befragten Akteure bilden ein gewisses Spektrum ab. So sind rein private, am Markt agierende Akteure vertreten sowie am Markt orientierte Akteure mit kommunalen bzw. öffentlichen Bezügen, intermediäre Akteure und solche, die öffentliche Belange vertreten, aber nicht kommunal sind. Die Auswahl der Akteure konzentriert sich hauptsächlich auf größere Organisationen und Un-

ternehmen, da hier vielfältige Erfahrungen und Vergleichsmöglichkeiten mit Räumen im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten vorausgesetzt werden können. In einem Expertengespräch zur Wohnungswirtschaft und in Gesprächen mit Stiftungen kamen jedoch auch kleinere Initiativen, die in öffentlich zugänglichen Räumen aktiv werden, zur Sprache. Bei den Projektentwicklern wurden nur solche befragt, die auch Bestandhalter sind, da nur so eine Bindung an bestimmte Orte und somit Erfahrungen und Interessen an Produktion und Regulierung von Plätzen und Promenaden vorausgesetzt werden können.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der vertieften Fallstudien sowie die Aussagen der

Dr. Juliane Pegels, Antje Havemann und Dr. Ulrich Berding bearbeiteten von 2007 bis 2011 am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung der RWTH Aachen University das DFG-Forschungsprojekt »STARS – Stadträume in Spannungsfeldern«. Seit 2011 widmen sie sich zudem im Büro »stadtforschen.de« ([www.stadtforschen.de](http://www.stadtforschen.de)) der Übertragung der Forschungserkenntnisse in die Praxis.  
Quelle Foto: C.-C. Wiegandt



von links nach rechts:  
Aachener Bücherplatz,  
Bemeroder Rathausplatz in  
Hannover und Schlüsseloch  
in Leipzig

nichtkommunalen Akteure mit denen der kommunalen verschränkt. Dabei überprüfen wir die Kernthesen, die am Ende des STARS-Projektes standen und finden Antworten, Widersprüche und Zustimmung in den neu dazugekommenen Aussagen aus dem STARS*multi*-Projekt.

**1. Eine Vielzahl von Akteuren und Interessen ist involviert: »Der Blumenstrauß privater Akteure trifft auf einen Blumenstrauß an kommunalen Akteuren.«**

Bereits nach den Fallstudien und Interviews im STARS-Projekt wurde die große Bandbreite von Akteuren und Interessen sichtbar. Dabei kann auch ein Akteur in sich durchaus unterschiedliche Interessen und Ziele verfolgen (einschließlich der Kommune). Wie die interviewten kommunalen Vertreter/-innen richtig vermuteten, macht dieser Aspekt nicht-kommunalen Akteuren bei der Zusammenarbeit mit Städten häufig Schwierigkeiten. In den Gesprächen mit nicht-kommunalen Akteuren wurde deutlich, dass die Fragmentierung der Verwaltung in einzelne Fachressorts, die sich gegebenenfalls zudem untereinander blockieren, auf ihrer Seite wiederum hohen personellen und finanziellen Aufwand bedeuten kann.

In wenigen Fällen drohten Projekte schlicht an Abstimmungsschwierigkeiten zu vieler Ressorts zu scheitern. In diesen Fällen suchen nicht-kommunale Akteure Auswege z. B. über den Erwerb der betroffenen Flächen – also schlicht die Reduktion von möglichen Beteiligten. Eine andere Strategie liegt darin, möglichst hohe und weisungsbefugte Verwaltungsmitarbeiter/-innen, also Dezernent/-innen oder Oberbürgermeister/-innen anzusprechen, um sich der einheitlichen Meinung der städtischen Gegenüber auf diesem Wege zu versichern.

In allen Fallstudien und Interviews stellte sich heraus, dass es immer dann zu, wenn auch nicht immer einfachen, so doch meist gelingenden Kooperationen kommt, wenn Interessen gleich gelagert sind. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Akteure kommunen-nah, öffentlich, intermediär oder privat sind. Die Zusammenarbeit hängt maßgeblich davon ab, wie die Beteiligten miteinander kommunizieren, wie gut sie intern organisiert sind und wie sie in der Lage sind, ihre Interessen so abzugleichen, dass eine Win-Win-Situation entsteht.

**2. Zwischen kommunalen und nicht-kommunalen Akteuren herrscht Uneinigkeit darüber, was Aufgabe der Kommune ist**

Darüber allerdings herrscht Einigkeit bei den Befragten. Der Grundtenor dieser Uneinigkeit wird in den folgenden beiden Zitaten deutlich: »Häufig gibt es eine unausgesprochene Erwartung von Privaten, dass etwas passiert, dass die Kommune die Initiative ergreift, was die öffentliche Hand oft – auch finanziell – nicht leisten kann.« (Stadt) Es zeigt sich, dass diese Einschätzung der kommunalen Vertreter/-innen korrekt ist: »Alles in unserer Stadt ist in einem erbärmlichen Zustand, weil sich diese Stadt um nichts kümmert – und es ändert sich nichts. Das ist unsere Hauptkritik. Es passiert einfach nichts.« (intermediärer Akteur)

Die Situation scheint sich dahingehend aufzulösen, dass beide Seiten unter mehr oder weniger Protest, mit mehr oder weniger Widerstand die harten Fronten der Zuständigkeitsverteilungen aufweichen. So stellten die kommunalen Gesprächspartner/-innen fest: »Früher haben Private mehr gefordert, heute sind sie aktive Partner. Das Mindeste, was die Stadt tun muss, ist Initiativen zu ergreifen oder vorhandene zu unterstützen.« (Stadt) Im Gegenzug müssen Kommunen lernen, Unterstützung anzunehmen – und dies politisch korrekt zu tun, also so, dass ihr demokratischer Auftrag



nicht gefährdet ist. Was zunächst banal klingt, ist im Alltag städtischer Verwaltung und Politik offenbar nicht einfach umzusetzen: »Der Korruptionsverdacht schwingt immer mit. Die Politik ist generell misstrauisch. Die Unternehmen würden sich für die Stadt engagieren, wenn sie nicht ständig durch den Dreck gezogen würden. Es gibt aber auch Politiker, die erkennen, dass es wichtig ist, die privaten Unternehmen zu beteiligen, dass die finanzielle Lage sie eigentlich dazu zwingt.« (intermediärer Akteur) Kommunen sind oder waren oft nicht auf private Initiativen vorbereitet und waren häufig entweder nicht in der Lage oder auch nicht Willens, diese aufzugreifen: »Wir haben zur Wohnungssituation Prioritäten erarbeitet und sind damit auf die Stadt zugegangen. Da hat die Stadt gesagt: »Schön und gut, kommt mal in 2-3 Jahren wieder, dann sind wir soweit.« Das hat einen ziemlichen Eklat gegeben. Wir hatten Unternehmen an der Hand, die bereit waren, große Summen zu investieren und die werden weggeschickt.« (am Markt agierender Akteur mit komm. Bezügen)

Mittlerweile jedoch, so die Beobachtung der Interviewten, kommen ihnen die Kommunen zunehmend entgegen und ließen ohnehin mehr Initiativen von nicht-kommunalen Akteuren und Bürger/-innen zu. Zudem stuften alle befragten nicht-kommunalen Akteure die Kommunen als mehr oder weniger handlungsunfähig ein. Dies bezieht sich auf die Produktion von Räumen (Herstellung, Pflege, Unterhalt) und auf die Regulierung von weiteren Akteuren und Nutzern. Einige unserer Interviewpartner/-innen zogen daraus den Schluss, dass Private keine andere Wahl haben, als selbst die Initiative zu ergreifen und auch Aufgaben zu übernehmen, die sie als rein städtische, bzw. öffentliche Aufgaben betrachten. Der zentrale Begriff in Bezug auf Stadträume im Schnittbereich privater und kommunaler Aktivitäten ist in diesem Zusammenhang der der Daseinsfürsorge. Die Kommune sieht sich nach wie vor

gemäß ihres gesetzlichen Auftrags in der zentralen Verantwortung für die Daseinsfürsorge: »Letztendlich ist die Kommune noch immer ›Sachwalter der öffentlichen Interessen‹ und sollte darauf achten, dass Interessen derer wahrgenommen werden, die sich nicht artikulieren können.« (Stadt) Diesen Auftrag wollen ihnen andere Akteure auch auf gar keinen Fall abnehmen, das wurde immer wieder sehr deutlich gesagt. Nicht-kommunale Akteure sprachen sich tendenziell dafür aus, dass »öffentliche« Räume »öffentlich« bleiben sollen, da Öffentlichkeit auch immer mit erhöhten Pflegekosten und erhöhtem (Kontroll-)Aufwand einhergehe.

Interessanterweise gibt es auch Beispiele, in denen Akteure zwar strikt gegen die Übernahme der öffentlichen Daseinsfürsorge sind, sie aber dennoch mehr oder weniger unbewusst übernehmen: »Wir fragten dann nach inwiefern das Unternehmen bereit ist, Verantwortung für den öffentlichen Raum zu übernehmen. Dann heißt es ganz deutlich: »Wir sind nicht die Daseinsfürsorger.« Und gleichwohl ist da dieser Riesen-Platz. Und wenn man da nachhakt sagen sie: »Ja, das ist aber unser Platz. Und das ist das Herzstück unseres Stadtteils und da machen wir die Gestaltung und alles andere so wie wir es wollen. Das lassen wir uns nicht nehmen« – und das ist ein komplett öffentlicher Raum. Da wird abgelehnt, die Aufgabe der Daseinsfürsorge zu übernehmen, aber real ist sie da.« (Experte) Neben dem erhöhten Aufwand, der vor allem für die rein privaten, am Markt agierende Akteure ausschlaggebend ist, scheint es die Angst vor der generellen Verpflichtung zur Übernahme öffentlicher Aufgaben zu sein, die Akteure zu der strikten Ablehnung »kommunaler« Aufgaben führt. Aus diesem Grund fürchten wohl auch rein private Akteure häufig komplizierte und langwierige Vertragsverhandlungen mit Kommunen, da man am Ende oft zu Aufgaben oder Auflagen verpflichtet sei, die man gar nicht hatte übernehmen wollen.

von links nach rechts:  
Kapuzinerkarree in Aachen,  
Niki-de-Saint-Phalle-  
Promenade in Hannover und  
Katharinen-/Reichstraße in  
Leipzig

Der Bücherplatz in Aachen vor der Umgestaltung der Umgebung – und nachher.



### 3. Es gibt eine große Vielfalt von Status quo und Dynamik.

*»Bei den Privaten muss man auch wieder unterscheiden. Da gibt es den Entwickler, der hat wenig Interesse an der Nachhaltigkeit. Der verkauft das Objekt, wenn es fertiggestellt ist und wie das in zwanzig Jahren aussieht, interessiert den nicht.« (privater Akteur)*

Ko-produzierte Räume können unter dem mangelnden Ortsbezug und dem Profitwunsch mancher nicht-kommunaler Akteure leiden, das konnten wir in den Fallstudien und den Interviews feststellen. Übereinstimmend sagten vor allem die privaten, am Markt agierenden Akteure aus, dass sie in Außenräume, auch in öffentlich nutzbare, generell nur dann in hochwertige Gestaltung, Unterhaltung und Pflege investieren, wenn sie ein langfristiges Interesse an den Räumen oder Gebäuden und ihrem Umfeld haben. Ein Fallbeispiel hierfür ist der Bücherplatz in Aachen, den die Stadt aufgrund großer eigener Investitionen im direkten Umfeld gerne umgestalten möchte, der Eigentümer aber daran kein Interesse hat, da der Platz für ihn »funktioniert« – also auch so genug Profit durch Vermietung einbringt.

Die befragten kommunalen Vertreter/-innen gaben an, dass ihnen im Zusammenhang mit öffentlich nutzbaren Räumen vor allem schnelle Eigentümerwechsel bei Projektentwicklungen zu schaffen machen, da entweder schnell dauerhafte Lösungen gefunden werden oder die Verhandlungen mit jedem neuen Akteur wieder neu begonnen werden müssen. Das betrifft sowohl die Herstellung als auch den Betrieb. In diesen Fällen gibt es entsprechend häufiger Interessenkonflikte zwischen den Akteuren. Während die Kommune dauerhaft die öffentlichen Interessen wahren muss, setzen ihre privaten Gegenüber oft schlicht andere Prioritäten. Gerade in Kommunen, in denen Projektentwickler, Filialen und Investoren in kurzen Intervallen

kaufen, verkaufen und weiterentwickeln, wird daher sehr viel Wert auf vom Eigentümer unabhängige Sicherungen gelegt – und genau die wollen die entsprechenden Entwickler um keinen Preis eingehen, könnten sie doch eine Wertminderung des Objektes und generell zusätzliche Komplikationen, d. h. Kosten bedeuten. Die Akteursbezüge müssen also gleichermaßen flexibel wie dauerhaft geregelt werden – eine Herausforderung für alle Akteure.

### 4. Konflikte sind nicht typisch für Stadträume im Schnittbereich kommunaler und privater Aktivitäten, es gibt jedoch typische Konflikte bei der Zusammenarbeit von kommunalen und nicht-kommunalen Akteuren

Den Aussagen vieler interviewter kommunaler Akteure zufolge sind Konflikte nicht typisch für Stadträume, sondern »Alltag« in der Zusammenarbeit mit nicht-kommunalen Akteuren. Die nicht-kommunalen Akteure stellen ebenfalls fest, dass Konflikte zum typischen Alltag bei der Zusammenarbeit mit der Stadt gehören – egal, ob es sich um Stadträume, Immobilien oder ganze Flächenentwicklungen handelt. Diese Konflikte sind insofern typisch, als kein anderer Akteur sich derartige Zeitverzögerung und Ineffizienz leisten könne. Allerdings gebe es auch Kommunen, mit denen eine gute Kommunikation und Zusammenarbeit möglich sei. Dies sei immer dann der Fall, wenn die kommunalen Vertreter ihre Standpunkte klar vertreten und Verfahren zügig vorantreiben; also in den entscheidenden Punkten auf die privaten Akteure eingehen.

Die kommunalen Vertreter/-innen waren in den Interviews mehrheitlich der Ansicht, dass sich das Zusammenspiel kommunaler und nicht-kommunaler Akteure vielschichtig gestaltet, handfeste Konflikte jedoch die Ausnahme darstellen. Hier wie in den Fallstudien wurde deutlich, dass in der Regel alle



links: Öffentliche Straße  
mit ausgedehnter  
Sondernutzungsfläche: die  
Pontstraße in Aachen

rechts: Öffentlich  
zugänglicher Pocketpark  
der Aachen-Münchener  
Versicherungsgesellschaft  
in Aachen in direkter  
Nachbarschaft des  
Kapuzinerkarrees.

beteiligten Akteure an einer kooperativen Zusammenarbeit oder zumindest an einer konfliktfreien Koexistenz interessiert sind. Gelegentlich kommt es zu Zielkonflikten, wenn z. B. die Kommune ihre Vorstellungen einem privaten Eigentümer nicht vermitteln kann. In solchen Fällen haben sich gemeinsam ausgedachte Wettbewerbe als Möglichkeit bewährt ins Gespräch zu kommen, Interessen abzugleichen und ganz neue Lösungen zu finden bzw. finden zu lassen.

In der Regel bemühen sich die Akteure, auftauchende Konflikte auf kommunikativem Wege zu lösen. Als ein Problem in diesem Zusammenhang wurde uns jedoch geschildert, dass zuweilen Absprachen und Vereinbarungen zwischen den Akteuren nicht immer aktenkundig sind oder nicht an die jeweils ausführenden Organe vor Ort kommuniziert werden. Gerade informelle Gespräche auf höheren Ebenen, z. B. von Oberbürgermeister zu Unternehmensvorstand, können bei den umsetzenden Ebenen zu erheblichen Ausführungsschwierigkeiten führen.

Die Vermutung, dass Konflikte spezifisch für Räume im Schnittbereich sind, kann also nicht bestätigt werden. Generell gibt es jedoch nicht zwangsläufig, aber durchaus häufig Konflikte in der Zusammenarbeit von kommunalen und nicht-kommunalen Akteuren, die auch immer wieder die Stadträume im Schnittbereich betreffen.

##### **5. Bei Planung und Bau von Stadträumen im Schnittbereich kommunaler und privater Aktivitäten wird deutlich: Marktdynamik und Verwaltungsdynamik unterscheiden sich erheblich voneinander**

»Das Thema Zeit spielt bei uns immer eine große Rolle. In dem Moment, wo wir ein Grundstück haben, auf dem nicht gebaut werden kann, weil noch Abstimmungsprozesse laufen, ist das für uns totes Kapital.« (privater Akteur)

Ein großes Problem für nicht-kommunale Akteure sind die als undurchsichtig beschriebenen Abstimmungsprozesse vor allem in Bauleitverfahren, aber auch im normalen Verwaltungshandeln. Für viele der Beteiligten ist nicht nachvollziehbar, was die Kommune da genau macht und warum dafür so viel Zeit in Anspruch genommen wird. Beim komplexen und vom Ablauf her gesetzlich vorgeschriebenen Bauleitverfahren mag dies noch am ehesten einleuchten. Bei simplen Problemlösungen z. B. die Pflege und Unterhaltung von Plätzen betreffend, hört das Verständnis der nicht-kommunalen Akteure schnell auf. Die drei als entscheidend genannten Faktoren auf Seiten der nicht-kommunalen Akteure sind:

- Zeit – also schnelle Entscheidungen und schnelles, an der Problemlösung orientiertes, Handeln;
- Schutz von Investitionen und Image – dies betrifft den Erhalt der Standortqualität im großen und kleinen Maßstab;
- Nachvollziehbarkeit und Beeinflussbarkeit von Entscheidungen.

»Was die Unternehmen wirklich wollen, ist, dass die Dinge umgesetzt werden. Zeitnah. Dass entschieden wird. Aber das gar nicht entschieden wird, dass alles auf die lange Bank geschoben wird, dass die Dinge einfach nicht fertig gemacht werden, das hassen die Unternehmen.« (intermediärer Akteur) Interessanterweise unterscheiden einige der nicht-kommunalen Befragten zwischen Politik und Verwaltung, wobei die Politik oft die Verfahren deutlich mehr verlangsame als die Verwaltung.

Ein wesentlicher Faktor, der laut unserer Gesprächspartner die privat-kommunale Ko-Produktion erschwert, ist und bleibt also die Dauer der Standard-Verfahren der Kommune. Allerdings gibt es kommunale Vertreter/-innen, die die Notwendigkeit sehen, sich den Privaten in diesem Punkt anzupassen: »Der Private ist inzwischen auch der Tempogeber.« (Grün) Eine Strategie des Umgangs nicht-

links: Markierung für Sondernutzungsgrenze auf der Milchstraße in Aachen



rechts: Sondernutzungen auf dem Ernst-August-Platz in Hannover. Die Marktstände werden diagonal aufgestellt, um die Laufrichtungen zwischen Stadt und Bahnhof nicht zu blockieren.



kommunaler Akteure mit diesem Unsicherheitsfaktor ist es, möglichst Dezernenten oder den Oberbürgermeister für ihre Projekte oder Anliegen zu interessieren, da nur so gewährleistet sei, dass sich in der Verwaltung auch etwas bewege. Mitunter geht dieses Verständnis der dienstleistenden Kommune so weit, dass private Akteure fordern: *»Was wir von der Stadt verlangen ist nichts anderes, als dass sie zweimal den Finger heben im Rat: Einmal beim Aufstellungsbeschluss und zweitens beim Satzungsbeschluss. Mehr wollen wir gar nicht.«* (privater Akteur)

Unsere kommunalen Gesprächspartner gaben an, dass die Kommunen generell immer dann den größtmöglichen Einfluss auf Private haben, wenn diese baurechtliche Genehmigungen benötigen. Einfluss und Regelungsmöglichkeiten auf privaten Flächen seien daher bei baugenehmigungspflichtigen Eingriffen oder Änderungen gegeben. Der Bebauungsplan ist der gebräuchlichste Weg kommunale Interessen auf privaten Flächen zu artikulieren. Der städtebauliche Vertrag, der als Instrument spezifisch für die Regelungen mit Privaten geschaffen wurde, gehört ebenso zum Alltagsgeschäft und ist vor allem für detaillierte und flexible Festsetzungen beliebt. Dabei sind »Deals« oder »Kopplungsgeschäfte« mit Privaten möglich und üblich.

Alle Interviewten stimmen darin überein, dass frühzeitige Kommunikation und Kontaktpflege mit Privaten ausschlaggebend für das Gelingen von Kooperationen sind: *»Das ist die Quintessenz aus all diesen Projekten: Man muss frühzeitig, sehr frühzeitig miteinander reden, die ›Essentials‹ müssen in den ersten zwei Besprechungen geklärt sein – jedenfalls dem Grunde nach, dann kann man das wunderbar miteinander entwickeln, und dann gibt es nachher auch wenig Stress in der Umsetzung.«* (Stadt)

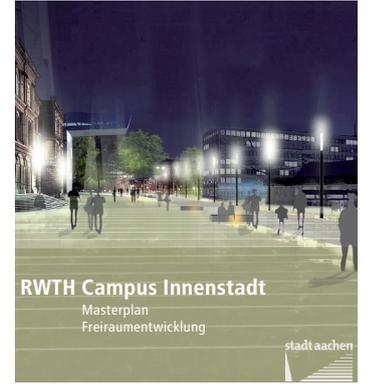
*»Ganz wichtig ist es, von Anfang an die Kommune mit einzubinden. Wenn Sie mitten im*

*Verfahren noch die Zustimmung der Kommune brauchen, dann haben Sie schon fast verloren.«* (öffentlicher, nicht-komm. Akteur) In den Gesprächen mit vielen kommunalen und nicht-kommunalen Akteuren wurde deutlich, dass häufig Vereinbarungen im Vorfeld der »offiziellen« Verhandlungen in bilateralen Gesprächen getroffen werden. *»Das Versprechen ist gegeben worden, als der damalige Vorstandsvorsitzende dem Oberbürgermeister im Preisgericht öffentlich zugesagt hat – ohne, dass es im Vertrag gelandet ist – dass die Ausstellungsfläche öffentlich bleiben wird.«* (privater Akteur)

## 6. Es braucht Regelungen für den dauerhaften Betrieb: Pflege, Instandhaltung und Nutzung.

*»Letztlich geht es um ein diszipliniertes Management des öffentlichen Raumes. Das ist das, was die Bevölkerung wahrnimmt.«* (privater Akteur)

Aus Sicht der nicht-kommunalen Akteure ist die Pflege ihrer öffentlich zugänglichen Räume eine ganz einfache und pragmatische Angelegenheit. Sobald der Raum als Wirtschaftsfaktor wahrgenommen wird und Investitionen stützen oder zumindest nicht schädigen soll, wird konsequent in die Pflege und ihre präzise Umsetzung investiert. In der Regel übernehmen die Koordination die »Center-« oder »Facility-Managements« vor Ort. Obwohl die befragten nicht-kommunalen Akteure keine Aufgaben der Stadt übernehmen wollen und ein privater Akteur sogar meinte, dies wäre rechtlich gar nicht möglich, überwiegt im Zweifelsfall doch das Interesse an einem guten Image der Umgebung: *»Wir kümmern uns auch um die Freiflächen drumherum, auch um den öffentlichen Raum. Das gehört dazu. Wenn Sie sagen: »Ab Grundstücksgrenze ist Schluss«, und danach liegen dann die Zigarettenstummel da rum, dann tut das so einem Objekt nicht gut. Natürlich arbeiten Sie dann auch weiter raus.«* (privater Akteur) Bereits in



den Fallstudien war deutlich geworden, dass private Akteure tendenziell höherwertiger pflegen als die Kommunen.

Die nicht-kommunalen Akteure stellten einhellig fest, dass die Kommunen kaum mehr genug Geld für Pflege- und Unterhaltsleistungen zur Verfügung haben und finanziell am Rande ihrer Handlungsfähigkeit angekommen seien. Dementsprechend hatten alle Befragten Pflegemängel auf kommunalen Flächen zu beanstanden. In den Interviews mit kommunalen Vertreter/-innen wurde deutlich, dass aus Sicht der Kommune Geldgeber für Planung und Bau von Räumen sehr viel besser zu finden sind als Finanziers des dauerhaften Betriebs. Problematisch wird dieses Thema, wenn in koproduzierten Räumen nach Jahren des Betriebs Aufwertungs- und Umgestaltungsmaßnahmen anfallen, die in der anfänglichen Koproduktion oft nicht thematisiert werden. Dabei seien die über Jahre anfallenden Pflegekosten oftmals um ein Vielfaches höher als die Grundinvestition bei der Herstellung des Raumes, machten die Gesprächspartner vor allem aus den Grünflächenämtern deutlich.

Es ist also notwendig, Regelungen mit langjähriger Perspektive zu treffen oder auch eine langfristige Beobachtung oder gar Evaluierung eines Raumes vorzunehmen; denn Interessen an einem Raum und auch Regulierungswünsche können sich über die Zeit des Betriebes ändern.

### 7. Es braucht klare Verhaltensregeln für Nutzer, Ordnungs- und Pflegepersonal.

Nach Aussage der interviewten nicht-kommunalen Akteure werden Nutzer weniger kontrolliert als gemeinhin angenommen wird. So verzichten einige rein private Akteure auf das Anbringen von Hausordnungen auf öffentlich zugänglichen Räumen in privatem

Besitz, um den Eindruck des rein öffentlichen Platzes zu wahren. Zudem werden Abgrenzungen oder Zugangseinschränkungen selten explizit vorgenommen, sondern eher durch gestalterische Maßnahmen nahegelegt. Auch vom Hausrecht, das die Möglichkeit vorsieht unliebsame Nutzer des Platzes zu verweisen, werde kein Gebrauch gemacht. Allerdings würde auch keiner der nicht-kommunalen Akteure auf sein Hausrecht verzichten wollen.

In den Gesprächen mit den kommunalen Vertreter/-innen stellte sich heraus, dass diese den Privaten ihr Hausrecht durchaus manchmal neiden. Einige Amtsleiter/-innen beschreiben die Schwierigkeit, eine Balance zu finden zwischen Nutzerregulierung und der Verpflichtung, Räume mit uneingeschränkter Nutzbarkeit zur Verfügung zu stellen. Das Betreten kommunaler öffentlicher Räume sei nur mit offiziellen Beschlüssen einzuschränken.

Aus kommunaler Sicht stellen sich aber noch ganz andere Regulierungsbedürfnisse ein, die sich nicht nur auf die Nutzerinnen und Nutzer, sondern auch auf Haftungs- und Pflegefragen beziehen. Sowohl Ordnungs- als auch Pflegepersonal sollte vor Ort die Zuständigkeitsbereiche klar erkennen können, da sonst entsprechende Konflikte vorprogrammiert seien.

### 8. Die Kommune muss wissen, was sie will und ihre Steuerungsinstrumente optimal nutzen – sie muss sich zuverlässig auf die Zusammenarbeit mit unterschiedlichen nicht-kommunalen Akteuren einstellen

In den Interviews mit kommunalen Akteuren wurde deutlich, dass die Kommune als »multiple self« agiert. Dadurch entstehen fragmentierte Raumzuständigkeiten und unterschiedliche Interessen, die zunächst

links: Das »Schlüsselloch« in Leipzig. Die Fläche wird von einem Verein gepflegt und kontrolliert. Die Stadt unterstützt die Initiative.

mitte + rechts: Das Kármáuditorium in Aachen. Die Stadt Aachen hat für den gesamten Campus, der direkt an die Innenstadt anschließt, auf eigene Kosten ein Konzept entwickeln lassen – obwohl die Flächen ihr nicht gehören.

innerhalb der Kommune ausgeglichen werden müssen. Gerade bei der Verhandlung mit nicht-kommunalen Akteuren ist ein klarer Standpunkt der Kommunen von Vorteil: *»Die Kommune muss wissen, was sie will, muss Ziele haben. Dann kann man sich darüber unterhalten, wie mit welchen Instrumenten man sie umsetzt, kann sich überlegen, wie weit man mit der »Privatisierung« geht und wie weit man seinen Einfluss behält.« (Stadt)* Dieser Ansicht waren auch nicht-kommunale Akteure: *»Die Planungshoheit hat schlussendlich die Kommune und damit muss sie sehr selbstbewusst aber auch informiert umgehen.« (privater Akteur)*

Die nicht-kommunalen Akteure favorisieren als Gegenüber ganz deutlich eine Kommune, die klare Vorstellungen hat von dem, was sie möchte. Hierzu gehören auch bereits vorabgestimmte Programme und Konzepte – nicht nur für die gesamte Stadt, sondern auch für einzelne Bereiche und Fachplanungen, um fragmentierte Zuständigkeiten und längere Entscheidungsfindungen auf Seiten der Kommunen zu umgehen. Die Kommune kann und muss lernen, sich besser auf private und andere nicht-kommunale Akteure einzustellen. Die folgenden Punkten werden von den nicht-kommunalen Akteuren als sehr wichtig beschrieben und könnten lohnenswerte Verbesserungen im Miteinander bewirken:

- knappe Zeithorizonte schaffen,
- Entscheidungen durchsichtig machen,
- Zuständigkeiten verbindlich und offen kommunizieren,
- Kommunikation ohne Rätsel bevorzugen, d. h., die Sprache der Privaten lernen bzw. sprechen und
- generell intensiv kommunizieren.

Entscheidungen der Kommune sollten durchsichtig begründet werden. Hierzu ist es natürlich hilfreich, niedergelegte Konzepte und Prioritätenstrategien zu haben. Obwohl unstrittig ist, dass Gemeinde- und Stadträte die legitimierenden Entscheidungen treffen müssen, könnten auch diese ihre Entscheidungsfindungen und -begründungen durchsichtiger gestalten, schon allein um instrumentalisierenden und anti-demokratischen Ansprüchen von Seiten großer privater Akteure nach dem Motto: *»Die Städte müssen nur zweimal die Hand heben im Rat«* offen

entgegenzutreten. Generell könnte ein offeneres, nachvollziehbares Verwaltungshandeln zu mehr Verständnis für die kommunalen Verfahrensabläufe führen. Zudem führte ein durchsichtigeres Handeln auf Seiten der Verwaltung möglicherweise auch intern zu effizienterem Handeln, da dies nach außen erklärt werden muss. All diese Punkte betreffen nicht nur Stadträume – sie betreffen die Beziehungen zwischen Kommune und anderen Akteuren generell.

Es geht hierbei nicht nur um das (bessere) Durchsetzen kommunaler Ziele. Auch das Annehmen und Unterstützen privater Initiative will vorbereitet sein. Die Kommunen, die selbst erkennen, dass es im Hinblick auf die Produktion von Stadträumen ohne private Initiative kaum mehr geht, müssen sich Wege überlegen, das Potenzial der Privaten zu nutzen und sie besser einzubinden. Wenn sich private Akteure selber als »Macher« sehen, dann sollten die Kommunen sie machen lassen, aber die Regeln dafür vorgeben. Hierauf muss die Kommune vorbereitet sein – sowohl in Bezug auf Personal (das Querschnittskompetenz aufweisen muss) als auch in Bezug auf Konzepte (z. B. durch einen Masterplan »öffentlich nutzbarer Raum«).

Kommunen sollten also bestrebt sein, die Kooperation mit Privaten aktiv zu gestalten und nicht immer nur die gerade anliegenden Fälle zu lösen. Obwohl alle nicht-kommunalen Akteure sagen: *»Wir sind nicht die Bestandhalter des öffentlichen Raumes«,* werden Private, wenn es aus ihrer Sicht sein muss, eben doch aktiv. Auch wenn sie darauf beharren, nicht zuständig zu sein, wird in einzelnen Fällen durchaus eine Verantwortung erkannt und auch wahrgenommen. Hier liegen evtl. Handlungsansätze oder Spielräume für die Kommunen.

Ein bewusster Umgang mit nicht-kommunalen Akteuren hieße für Kommunen also in erster Linie:

1. Interdependenzen und Kooperationen wahrnehmen,
2. Aufgabenbereiche klären,
3. Interdependenzen und Kooperationen aktiv gestalten,
4. Aufgaben delegieren und
5. neue Aufgaben aktiv annehmen.