

**»Public Space and Urban Governance.
Herausforderungen in der Koproduktion von Stadträumen
in nationalen und internationalen Kontexten.«
– Ein Rückblick auf die PT-Tagung 2012**

»Public Space and Urban Governance« – bereits der Titel bringt in mehrerer Hinsicht Thema und Philosophie der diesjährigen PT-Tagung zum Ausdruck. Im Mittelpunkt standen – ähnlich wie vor vier Jahren – die öffentlichen Räume unserer Städte. Anlässe, den Fokus wieder einmal auf diesen Gegenstand zu richten, gab es mehrere: Zum einen hat die Intensität der unter Fachleuten und Feuilletonisten geführten Debatten um Zustand und Zukunft der öffentlichen Räume in den letzten Jahren eher zu- als abgenommen. Dies zeigt, dass das Thema immer noch und immer wieder aktuell und relevant ist für Fragen der Stadtentwicklung. Zum anderen wurde am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung das 2007 begonnene DFG-Projekt »STARS – Stadträume in Spannungsfeldern« zum Abschluss gebracht. Dies hat gezeigt, dass eine Vielzahl alltäglicher Stadträume nicht alleine das Resultat kommunaler Aktivitäten ist, sondern vielmehr »Ko-Produkt« zahlreicher privater und kommunaler Akteure. Die Erkenntnisse der STARS-Forschung wurden auf der Tagung vorgestellt und zum Ausgangspunkt weiterführender Diskussionen gemacht.

Schon zu Ende des Forschungsprojekts stellten sich neue Fragen und der Blick richtete sich auf »Urban Governance« – worauf der zweite Teil des Tagungstitels verweist, also auf die zahlreichen Akteure, die neben der öffentlichen Hand all die Räume beeinflussen, die gemeinhin als »öffentliche Räume« bezeichnet werden. Wenn, wie im STARS-Projekt festgestellt, zahlreiche öffentlich nutzbare Räume von unterschiedlichen privaten und kommunalen Akteuren entwickelt, gebaut, gepflegt und reguliert werden, dann wirft dies die Frage danach auf, wie (welche) Formen der Ko-Produktion (von wem) gestal-

tet werden müssen und was dabei zu beachten ist. Diese Fragen standen im Mittelpunkt der PT-Tagung 2012.

Die Auswahl eines englischsprachigen Titels sollte verdeutlichen, dass die Fachdiskurse um öffentliche Räume und die daran beteiligten Akteure nicht nur im deutschsprachigen Raum geführt werden. Ganz im Gegenteil: Die Ko-Produktion von Stadträumen und der multiakteurielle Blick auf diese Räume ist in internationaler Praxis und Fachdebatte schon seit langem ein wichtiges Thema. Oft ist sogar außerhalb Deutschlands, vor allem im anglo-amerikanischen Raum, das Be-



Dr. Ulrich Berding und
Dr. Juliane Pegels*
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)
der Übertragung der
Forschungserkenntnisse in die
Praxis.

*Wir haben für
Zusammenstellung
der Ergebnisse u. a. die
vorliegenden Berichte
der Arbeitsgruppen-
Moderatorinnen und
-Moderatoren genutzt.
Siehe hierzu <http://www.pt.rwth-aachen.de/tagung12>

wusstsein um die Bedeutung nicht-kommunaler Akteure für öffentlich nutzbare Räume ausgeprägter. In anderen Ländern hat man im Laufe der Jahre viele Erfahrungen mit unterschiedlichen Formen der Kooperation gesammelt. Von diesen zu lernen und Anregungen für die hiesige Debatte herauszufiltern, das war auch Anliegen dieser Tagung. Dies spiegelt sich auch in der Auswahl der Referentinnen und Referenten wider: Fachleute aus den USA, Australien, Chile, Frankreich, Großbritannien und der Schweiz brachten zusammen mit zahlreichen deutschen Vertreterinnen und Vertretern aus Forschung und Praxis wertvolle Beiträge zum Thema »Public Space and Urban Governance«.

Die »Herausforderungen in der Koproduktion von Stadträumen in nationalen und internationalen Kontexten«, so der Untertitel der Tagung, standen also im Mittelpunkt. Entsprechend gaben vier Leitfragen die thematische Richtung vor:

- Was sind Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten der Kommunen?
- Welche Interessen verfolgen nicht-kommunale Akteure?
- Wie kann das Zusammenwirken der Akteure gestaltet werden?
- Welche Auswirkungen hat die Koproduktion auf die Belange der Nutzerinnen und Nutzer?

In Einführungsreferaten, Keynote-Vorträgen, vier Arbeitsgruppen (jeweils mit einer Leitfrage befasst) und einer Schlussdiskussion versuchten die 17 Referentinnen und Referenten

gemeinsam mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern Klarheit in die bisweilen unübersichtlichen Befunde, Zusammenhänge und Hintergründe zu bringen. Gleichzeitig wurden weitere Fragen aufgeworfen, die ausreichend Stoff für neue Forschungsprojekte und Fachtagungen bietet. Im Folgenden werden einige wichtige Erkenntnisse der Diskussionen schlaglichtartig zusammengefasst:

Was sind Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten der Kommunen?

Zunächst wurde in zahlreichen Vorträgen und Diskussionen deutlich festgehalten: »Die« Kommune gibt es nicht, vielmehr sind da Politiker auf der einen und Mitarbeiter der Verwaltung auf der anderen Seite. Beide Seiten wiederum fächern sich bekanntermaßen weiter auf. Fraktionen und Einzelstimmen hier, Fachressorts, Zuständigkeiten und Hierarchieebenen dort führen dazu, dass es mannigfaltige Sichtweisen, Belange und Interessen im Zusammenhang mit öffentlich nutzbaren Räumen gibt. In den Vorträgen und Arbeitsgruppen wurde die komplexe Stimmenvielfalt »der« Kommune immer wieder als wesentlicher Grund für oftmals unkoordinierte, widersprüchliche und langwierige Entscheidungsprozesse identifiziert.

So verwundert es nicht, dass kommunale Akteure mit und in öffentlich nutzbaren Räumen sehr unterschiedliche und zum Teil konträre Ziele verfolgen. Ihnen geht es zum einen um die Gestaltung des Stadtbildes, die Stärkung von Aufenthaltsqualitäten oder die städtebauliche Integration von Einzelprojekten – im Sinne von Ordnung, Aufwertung, Imagebildung und Adressbildung. Zum anderen müssen Diversitäten erhalten bleiben; nicht jeder Raum kann und soll »aufgehübscht« werden; Brüche im Stadtbild bleiben sichtbar. Neben gestalterisch-baulichen Maßnahmen, die dauerhaft wirken, kann es auch ein Ziel sein, Räume durch Zwischennutzungen, Feste oder Kunstaktionen nur zeitweise zu beleben.

In diesem Zusammenhang wurde betont, dass Kommunen in öffentlich nutzbaren Räumen nicht nur gestalterische, sondern auch soziale Ziele verfolgen: Bürgerinnen und Bürger sollen sich öffentliche Räume aneignen, sie nutzen und auch prägen können. Soziale Kontrolle auf Plätzen sei erstrebenswert, ebenso wie der Umgang mit Randgruppen (womit Konträres gemeint sein kann). All dies setzt eine grundsätzliche Wertschätzung der



öffentlich nutzbaren Räume von kommunaler Seite voraus und einen Konsens darüber, dass Freiräume wichtige Teile unserer Städte sind.

Dass private und kommunale Ziele dabei gut miteinander vereinbar sein können, zeigt das Projekt zum Neubau der Aachen-Münchener-Versicherung in Aachen. Bei der Gestaltung, der Pflege und dem Management der neu geschaffenen Plätze und Wege im Umfeld des Gebäudes ging es der Bauherrin neben der Prämisse einer funktionsgerechten Nutzung darum, das Unternehmen zu repräsentieren, die Qualität der Lage zu stärken und eine nachhaltige Wertestabilität der Immobilie zu ermöglichen. Diese Ziele waren mit denen der Stadt kompatibel: Der Stadt Aachen ging es insbesondere um eine Aufwertung des innerstädtischen Stadtviertels und um die Wiederherstellung einer zentralen Wegeverbindung zwischen Bahnhof und Innenstadt. Für Zielkonflikte, die Projektpartner zunächst vermuteten, fanden die Architekten städtebauliche und architektonische Lösungen. Die Kooperationspartner vereinbarten genaue Aufgabenteilungen im Hinblick auf Finanzierung, Pflege, Instandhaltung und Verkehrssicherungspflicht der öffentlich nutzbaren Räume auf privatem Grund.

Die Aufgaben von Kommunen im Hinblick auf Stadträume sind komplex und zu großen Teilen kommunikativer Art. Bevor eine Kommune mit privaten Akteuren verhandeln kann, muss sie ihre eigenen Vorstellungen und Ziele herausarbeiten: Welche Bedeutungen haben welche Räume für wen, und welche Ziele werden in ihnen verfolgt? In diese Wahrnehmungs- und Meinungsbildungsprozesse sind aufgrund der heterogenen Bedürfnis- und Interessenslagen viele Akteure einzubinden: Vertreter politischer Parteien, die betroffenen und zeitweise konkurrierenden Ämter der Stadtverwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger. Dabei ist es Aufgabe der Kommunen, diese Prozesse zu gestalten und zu moderieren, verwaltungsinterne Verständigungen herbeizuführen und Lösungen für Nutzungskonflikte zu finden. Die Abstimmungsprozesse innerhalb von Politik und Verwaltung sind vielfach schwierig. Sie könnten vereinfacht werden, wenn Kommunikationsroutinen innerhalb des politisch-administrativen Systems verändert würden.

Als weitere Aufgabe von Kommunen wurde die Sensibilisierung von Bürgerinnen und Bürgern für öffentliche Stadträume angeführt, indem sie beispielsweise baukulturelle Ziele vermitteln, Aneignungen ermöglichen

oder die Übernahme von Verantwortung durch Bürger fördern. Bei der Umsetzung dieser Aufgaben sollten sich die Kommunen eines breiten Instrumentenspektrums bedienen. In den vorgestellten Beispielen wurden folgende beschrieben:

- Eine Stabsstelle für öffentliche Räume ermöglicht es einer Kommune, öffentlichen Räumen institutionelle Aufmerksamkeit entgegenzubringen und Personalressourcen zu bündeln.
- Public-Private Partnerships oder Interessen-Standort-Gemeinschaften können privaten und öffentlichen Partnern einen geeigneten Rahmen bieten, um gemeinsame Ziele und Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen.
- Bei Bauprojekten lassen sich Vereinbarungen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren in städtebaulichen Verträgen und Bebauungsplänen verbindlich regeln.
- Handlungskonzepte für Themen oder Stadträume können Kommunen Orientierung bieten, welche Maßnahmen und Aktivitäten für einzelne Stadträume förderlich sind oder nicht.

Welche Interessen verfolgen nicht-kommunale Akteure?

Wie schon für kommunale, ist auch für nicht-kommunale Akteure festzuhalten: Es gibt nicht »die« Privaten, sondern eine große Diversität an privaten Akteuren. Als private Akteure treten Einzeleigentümer, Wohnungsbau-gesellschaften, Projektentwickler, Investoren, aber auch städtische Wohnungsunternehmen auf. Und nicht zuletzt zählen auch die Nutzer zu den privaten Akteuren.

Die Interessen dieses breit gefächerten Akteursspektrums sind entsprechend vielfältig. Auf der einen Seite steht, wenig verwunderlich, das klare Interesse vor allem der kommerziell orientierten Akteure, möglichst viel ökonomisch verwertbare Flächen zu schaffen. Am Beispiel der Anreizplanung in Santiago de Chile wurde deutlich, dass private Akteure ökonomische Anreize benötigen, um Stadträume zu schaffen, die öffentlich nutzbar sind und einen Aufenthaltscharakter haben. In Chile kann die öffentliche Hand diese Anreize bieten, indem sie den Bau von öffentlich zugänglichen Räumen mit erweiterten Baudichten honoriert. Davon profitieren private Akteure zweifach: sowohl von mehr vermarktbarer Fläche als auch von der Imageverbesserung und Adressaufwertung,

die dann wiederum mehr Sicherheit erzeugt und Vandalismus begegnet. Im Laufe der Jahre entfernen sich privater Entwickler immer weiter vom Konzept der geschlossenen Mall, da sie den Wert von Öffentlichkeitscharakter auch für ihre kommerziellen Nutzungen schätzen lernen.

Durch die öffentlich nutzbare Räume lassen sich Stadtteile aufwerten, es werden Aufenthaltsmöglichkeiten geschaffen, der Charakter des Quartiers verändert sich und die Lebensqualität steigt. Diese Veränderungen wirken sich positiv auf die Vermietbarkeit von Immobilien aus: für die Mieter steigern sie die Wohnqualität und Geschäftsnutzungen in den Erdgeschossen profitieren ebenso. So vielseitig die Profite für private Akteure auch sein können, es wurden auch Ängste und Unsicherheiten formuliert, die vor allem Nutzer und Anwohner betreffen. Durch die Aufwertung von Stadtteilen besteht die Gefahr der Verdrängung einkommensschwacher Bewohnergruppen. Ein steigendes ökonomisches Interesse würde Stadträume für konsumorientierte Nutzungen attraktiv machen und damit in ihrer allgemeinen Nutzbarkeit schmälern.

Jenseits dieser unmittelbar mit den Räumen und ihrer Verwertung verbundenen Interessen verweisen nicht-kommunale Akteure immer wieder auch auf die Herausforderungen, die sich aus dem Umgang mit der vielköpfigen kommunalen Politik und Verwaltung ergeben. Kommunen sprechen selten mit einer Stimme. Für nicht-kommunale Akteure kann es verwirrend sein, mit widersprüchlichen Aussagen unterschiedlicher Verwaltungsbehörden umgehen zu müssen, ohne einen eindeutigen Ansprechpartner oder Koordinator für ein Projekt zu haben. Hier könnten Kommunen organisatorisch-strukturell den nicht-kommunalen Akteuren sehr entgegen kommen.

Zudem beanspruchen verwaltungsinterne Entscheidungsprozesse oftmals viel Zeit. Den langwierigen kommunalen Verfahren steht der Wunsch nach schneller Klarheit und Eindeutigkeit gegenüber. Vor allem, wenn es um Investitionen geht, heißt es für private Entwickler: »Zeit ist Geld.« Vielen Investoren wäre daran gelegen, zügig verbindlich Bescheid zu bekommen – selbst wenn die Entscheidung negativ ausfällt.

Wie kann das Zusammenwirken der Akteure gestaltet werden?

Das Zusammenwirken der Akteure erfolgt, je nach Ort und Anlass, in unterschiedlichen Konstellationen. Auf der Tagung wurde zum einen das Verhältnis zwischen Stadt und Zivilgesellschaft diskutiert, zum anderen das von Stadt(-Staat) und großen Wohnungsunternehmen. Damit wurden das in der Literatur vielfach genannte Zusammenwirken von Akteuren aus dem politisch-administrativen System und privaten Unternehmen weniger thematisiert.

Bei den in Aushandlungsprozessen zwischen Stadt und Zivilgesellschaft relevanten Räumen handelt sich in der Regel um kleinere Restflächen, die durch kreative Ideen von Bewohnern und mit finanzieller Unterstützung der Stadt aufgewertet und teilweise temporär genutzt werden. Die Koproduktion von öffentlichem Raum ist hierbei als »gesteuerter Aneignungsprozess« zu verstehen, der Räume durch neue Nutzungen wieder in Wert setzt. Mit solchen Aneignungen, beispielsweise als *community gardens*, übernehmen Bürger aktiv Verantwortung und schaffen gemeinsam neue Identität. Noch wichtiger scheint in diesem Zusammenhang aber die mit den Prozessen einhergehende gelebte Demokratie zu sein. Dies wurde an ei-





nem Beispiel aus Seattle deutlich, das vor Auflegung des *community garden*-Programms von starken Konflikten zwischen Stadtgesellschaft und Stadtpolitik geprägt war.

Im Hamburger Beispiel von Zusammenarbeit von Stadt und Wohnungsunternehmen soll hingegen ein Programm helfen, den durch Bevölkerungswachstum bedingten Neubau von Wohnungen nicht zu Lasten der Qualität des Quartiers auszuführen. Mithin zielt die Initiative darauf ab, bei abnehmendem Freiflächenangebot Freiräumqualitäten kleinräumig zu steigern und hohe Qualitätsstandards im Neubau herzustellen. Die Herausforderung besteht darin, das Interesse der Politik an schneller Realisierung von Neubauwohnungen auszubalancieren mit der Idee, die Stadt und ihre Wohnquartiere lebenswert zu gestalten.

Die Projekte aus Seattle und Hamburg, aber auch weitere auf der Tagung diskutierte Beispiele zeigen, dass es Aufgabe der Kommunen ist, die öffentliche Nutzbarkeit von Stadträumen sicherzustellen. Entscheidend für die Gestaltung der Koproduktionsprozesse ist aus kommunaler Sicht immer wieder die frühzeitige Initiierung eines Dialog mit allen relevanten Akteuren – seien es Investoren und Entwickler oder zivilgesellschaftliche Akteure – und die Bereitschaft, auf die Interessen der anderen einzugehen.

Diese Partnerschaften sind nicht nur bei Neu- und Umgestaltungen von Belang, sondern betreffen gleichermaßen die jahrelange Pflege und Unterhaltung eines Raumes, die auch in Zeiten knapper Kassen sicherzustellen ist.

Wie reibungslos das Zusammenwirken verschiedener Akteure letztlich funktioniert, hängt letztlich von der jeweiligen politischen Kultur vor Ort ab sowie der Bereitschaft der öffentlichen Hand, diese Prozesse – auch zur intensiveren Einbeziehung zivilgesellschaftli-

cher Belange – finanziell zu unterstützen.

Das Resultat mitunter langwieriger Aushandlungsprozesse ist in vielen Projekten ein umfangreiches Vertragswerk, in dem genau geregelt wird, welche Rechten und Pflichten welcher Akteur hat und wie Pflege, Sicherheit, Zugänglichkeit etc. gewährleistet werden. Dem Vorteil einer rechtsverbindlichen Regelung gegenüber steht – und dies wurde auf der Tagung durchaus kritisch diskutiert – eine mangelnde Flexibilität der Vereinbarungen. Ändern sich Rahmenbedingungen, wandeln sich Nutzungsansprüche oder stellen sich Regelungen als unpraktikabel heraus, können diese »Brockhausverträge« nicht schnell geändert werden. Die einzige Chance, die sich in solchen Fällen ergibt, sind daher informelle »Sonderregelungen«, also die stillschweigende Akzeptanz, einzelne Regelungen im Rahmen der täglichen Praxis außer Kraft zu setzen. Die Tatsache, dass vielen Akteuren im Laufe der Zeit die Inhalte der Verträge nicht präzise geläufig sind, spielt diesen informellen Regelungen zusätzlich in die Hand. Letztlich konterkarieren dann diese Formen der Vertragsumgehungen den ursprünglichen Zweck der Verträge. Daher wurde die Frage aufgeworfen, ob diese Art der Verträge das beste Mittel sei, das Verhältnis zwischen den verschiedenen Akteuren zu regeln oder ob nicht andere Formen der Vereinbarungen vorstellbar sind, mit denen besser auf die Dynamik von Akteursinteressen reagiert werden kann.

Welche Auswirkungen hat die Koproduktion auf die Belange der Nutzerinnen und Nutzer?

Wie schon bei der Betrachtung der kommunalen und nicht-kommunalen Akteure, wurde auch zur Gruppe der Nutzerinnen und Nutzer festgestellt, dass diese höchst hetero-

gen ist: soziale Stellung, Alter, Geschlecht, kultureller Hintergrund – die Interessen und Ansprüche der Nutzer lassen sich nur schwer über einen Kamm scheren. Darüber hinaus ist genau nach Raum, Lage, Nutzungskontext und Zeithorizont zu differenzieren.

Anhand von Beispielen aus England, Australien und Chile wurde deutlich gemacht, dass es immer wieder eigentumsrechtlich private Räume sind, in denen einzelne Nutzergruppen (bspw. Kinder und Jugendliche) ausgegrenzt werden, in denen mit gestalterischen Maßnahmen versucht wird Räume primär für konsumierende Nutzer attraktiv zu machen und anderen Gruppen hingegen die Nutzung zu erschweren. Doch es wurde auch darauf hingewiesen, dass auch kommunale Akteure auf Wirtschaftlichkeit und in den entsprechenden Lagen auf kommerziell orientierte Gestaltung und Nutzungsregulierung Wert legen. Kommerzielle Interessen können also sowohl private wie auch kommunale Akteure dazu bewegen, unerwünschten Gruppen die Nutzung von Räumen zu erschweren. Generell gilt, dass offene und zugängliche Orte nur entstehen, wo keine strikten Regeln und eng gefassten Interessen dominieren.

Aus Sicht der potenziellen Nutzerinnen und Nutzer, die weniger konsumstark sind und über keine große Lobby verfügen, besteht vor allem in den von kommerziellen Interessen geprägten Räumen der Bedarf nach

Unterstützung. Vielfach ist diesen Gruppen nicht bewusst, dass sie auch in eigentumsrechtlich privaten Räumen durchaus Rechte haben. Diese zu vertreten und gegenüber den privaten Akteuren durchzusetzen, ist eine Aufgabe, die dann vor allem der öffentlichen Hand zukommt.

Doch es gibt auch Beispiele, die zeigen, dass Räume in privatem Eigentum zu besonders wichtigen öffentlichen Räumen werden können. In New York City haben die Verhandlungen um die Besetzung des Zuccotti Parks durch Occupy Wallstreet ein Exempel statuiert: Die bisher wenig genutzten öffentlichen Räume in Privatbesitz werden zu »wahren« öffentlichen Orten, zu solchen, in denen gesellschaftliche Konflikte ausgetragen werden dürfen.

Generell muss festgestellt werden, dass es kaum möglich ist, in einem Raum gleichzeitig sämtliche Interessen aller Nutzergruppen zu berücksichtigen. Konflikte und Widersprüche sind daher in vielen Situationen auch nicht durch moderne Formen der Partizipation und Aushandlung vermeidbar oder gar abschließend lösbar. Darüber hinaus sind sowohl Räume als auch Nutzergruppen und ihre Interessen einem permanenten Wandel unterworfen. Einmal gefundene Lösungen und getroffenen Entscheidungen müssen daher immer wieder geprüft und zur Diskussion gestellt werden.

Schlussdiskussion mit
(v.l.) Benjamin David (die urbanauten, München), Marcus Zepf (Universität de Grenoble), Juliane Pegels, Ulrich Berding, Paul Bauer (Grün Stadt Zürich), Joachim Wintzer (MAB Develkopment, Frankfurt)

