



# Public Space and Urban Governance

Fragen, Einführungen, Schlaglichter

Ulrich Berding

Fragen des Tages | Questions for the Day | 2

**Stadträume im Spannungsfeld kommunaler und privater Aktivitäten** | Urban Spaces in Between  
Municipal and Private Activities

# Öffentlicher Raum: »Gefühlte Wahrheit«

Public Space: „Perceived Truth“

...wird  
privatisiert  
und sowieso  
immer  
weniger

...will be  
privatized  
and is  
decreasing  
anyway



...wird immer  
mehr

...is increasing

...ist „hybrid“

...is "hybrid"



## Fragen 2008 | Questions 2008

Grundsätzliche Fragen. Das Große Ganze.

- ▶ Was ist los mit den öffentlichen Räumen?
- ▶ Was heißt „Koproduktion der öffentlichen Räume“?
- ▶ Und wo bleiben dabei die öffentlichen Akteure?

General Questions. The Big Overall.

- ▶ What happens with public spaces?
- ▶ What means „co-production of public spaces“?
- ▶ And where are the public actors in this context?





**Seit dem: Weitere Forschungen.  
Spezifischer, konkreter, detaillierter.**

**Since Then: Further Research.  
More specific, more precise, more detailed.**



**DFG-Projekt** | Project by German Research Foundation

**[STARS]** Stadträume in Spannungsfeldern  
Plätze, Parks und Promenaden im Schnittbereich  
öffentlicher und privater Aktivitäten

Urban Spaces in Fields of Tension

Plazas, Parks, and Promenades in Between Public and Private  
Activities.

**Hinter die Kulissen blicken – wer nimmt wie  
Einfluss auf die Entwicklung öffentlich nutzbarer  
Räume?**

Look „Behind the Curtains“ – Who is having which  
influence on the development of publicly usable spaces?



# Vorgehensweise | approach

**Beschreibung** von  
Produktion und Entwicklung  
hybrider Räume

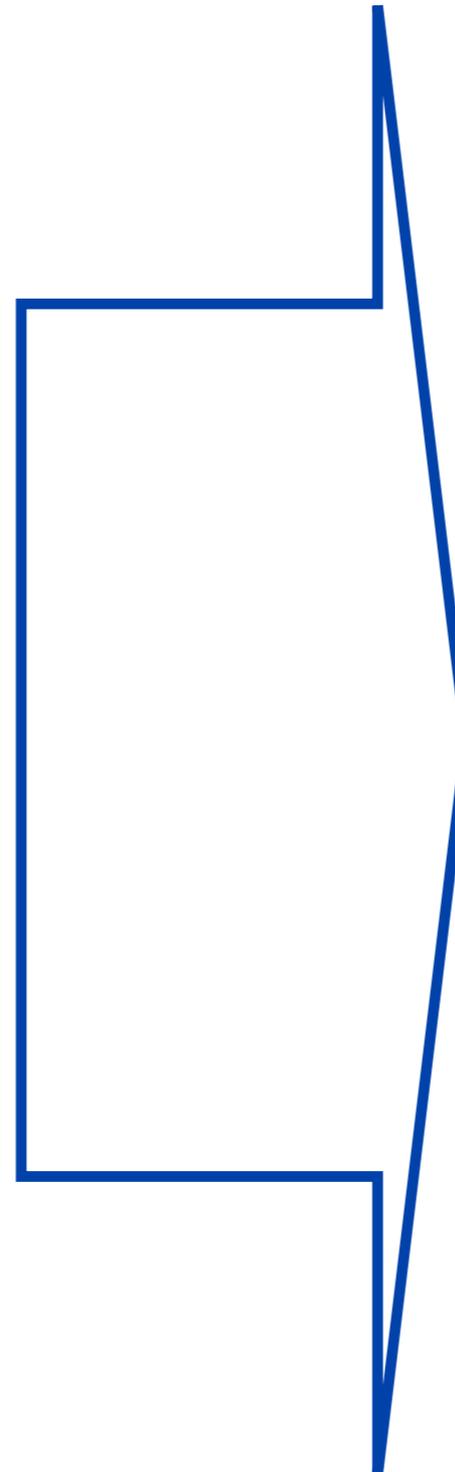
Describing the development of  
urban spaces in between private  
and public activities

**Analyse** der Ursache- und  
Wirkungszusammenhänge  
öffentlich-privater Produktion

Analysis of cause-and-effects in  
public-private co-production

**Konsequenzen** für die  
Ausgestaltung der  
Kooperation und die  
öffentliche Steuerungs-  
kompetenz

Consequences for designing the  
public-private relation and for  
public policy and planning



**Fallstudien**

Case Studies

**Interviewserie**

Interview Series

**Dialoggruppe**

Dialogue Group



# 30 Fallstudien in Aachen, Hannover, Leipzig Interviews in 20 Städten

# 30 Case Studies Interviews in 20 Cities

## Leipzig



**Duft- und Tastgarten**  
Ein vielschichtiges Kooperationsprojekt des Grünflächenamtes, der Universität Leipzig, verschiedener Vereine und privater Sponsoren.



**Katharinen-/ Reichsstraße**  
Ein Innenhof, der als substanzialer Teil der Leipziger Fußgängerzone empfindlich gegenüber Störungen ist.



**Leipziger Volkszeitung**  
Gegen Widerstände der Kommune entstand eine öffentlich zugängliche Fläche auf privatem Grund.



**Ritterpassage**  
Der Rahmenplan für das Stadtzentrum sah vor, alte Straßenzüge und Blockränder wieder aufzunehmen.



**Städtisches Kaufhaus**  
Eine der vielen Leipziger Passagen, die auf die Messtradition in der Innenstadt zurück gehen.



**Business Innovation Center**  
Als Auftakt für einen größeren Technologiepark ist das BIC noch heute von großzügigen Freiflächen umgeben.



**Haus Marquette**  
Ein der Stadt verbundener Spender finanzierte die Gestaltung des Grünplatzes.



**Schlüsselloch**  
Ein Beispiel von vielen: Ein Teil eines Blockrandes ist von Bebauung befreit und als Grünfläche für das Quartier zugänglich geworden.



**Ramdohrscher Park**  
Der private Garten eines Sommerhauses, der noch heute von Bebauung frei aber mittlerweile öffentlich nutzbar ist.



**Alte Spinnerei**  
Ein Aushängeschild Leipziger Strukturwandels: Die ehemaligen Freiflächen des Werkgeländes sind heute Erschließungsraum und Adresse.

## Hannover



**Ernst-August-Platz**  
Ein Bahnhofsvorplatz zwischen urbanem Flair und kommerziellem Verwertungsdruck.



**Andreas-Hermes-Platz**  
Eine Bank schafft Freiräume – im wahrsten Sinne des Wortes.



**Niki-de-Saint-Phalle-Passage**  
Promenieren und shoppen im Untergeschoss.



**Theaterhof**  
Ein „Hinterhof“ im Schnittbereich komplexer Akteursstrukturen.



## Leipzig



**Duft- und Tastgarten**  
Ein vielschichtiges Kooperationsprojekt des Grünflächenamtes, der Universität Leipzig, verschiedener Vereine und privater Sponsoren.



**Schlüsselloch**  
Ein Beispiel von vielen: Ein Teil eines Blockrandes ist von Bebauung befreit und als Grünfläche für das Quartier zugänglich geworden.

- ▶ Es gibt zahlreiche Beispiele für Stadträume, in denen private Akteuren eine maßgebliche Rolle spielen („**hybride Räume**“)
- ▶ Stadträume im Schnittbereich kommunaler und nicht-kommunaler Aktivitäten finden sich in **allen Lagen, Nutzungskontexten und Funktionen.**
- ▶ „Hybride Räume“ sind **unauffälliger** und **alltäglicher** Bestandteil der Städte.



**Haus Marquette**  
Ein der Stadt verbundener Spender finanzierte die Gestaltung des Grünplatzes.



**Theaterhof**  
Ein „Hinterhof“ im Schnittbereich komplexer Akteursstrukturen.

- ▶ There are several examples of urban spaces, in which private actors play an important role („hybrid spaces“)
- ▶ Urban spaces in between municipal and non-municipal activities can be found in any part of cities, contexts, and functions.
- ▶ „Hybrid spaces“ are usual and common part of cities.

- 
- Kommunen > Mio. Einwohner
  - Kommunen > 500.000 Einwohner
  - Kommunen > 100.000 Einwohner
  - Kommunen < 100.000 Einwohner



# Mehr als zwei Dimensionen...

More than two dimensions...



Wer ist Eigentümer des Raumes?  
(**Recht**) | Who is the owner? (Rights)

privat

kommunal

Wer nimmt Einfluss auf Nutzung?  
Wer definiert Regeln für die Nutzer?  
(**Regulierung**)

privat

kommunal

Who sets rules for users? (Regulation)

Wer baut / produziert den Raum?  
Wer pflegt und hält ihn instand?  
(**Raum/Produktion**)

privat

kommunal

Who developed, who cleans the space?  
(Design/Production)

private

municipal actors



## Recht

Wer ist Eigentümer des Raumes?  
Wer hat welche anderen Rechte?



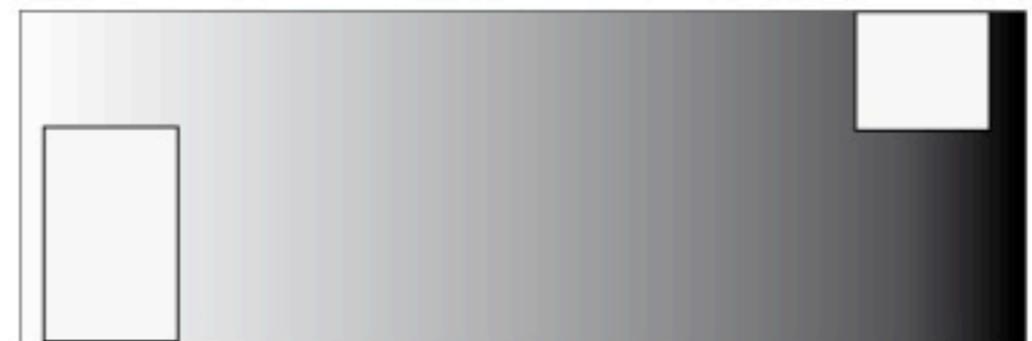
## Regulierung

Wer nimmt Einfluss auf Nutzung?  
Wer definiert Regeln für die Nutzer?



## Raum

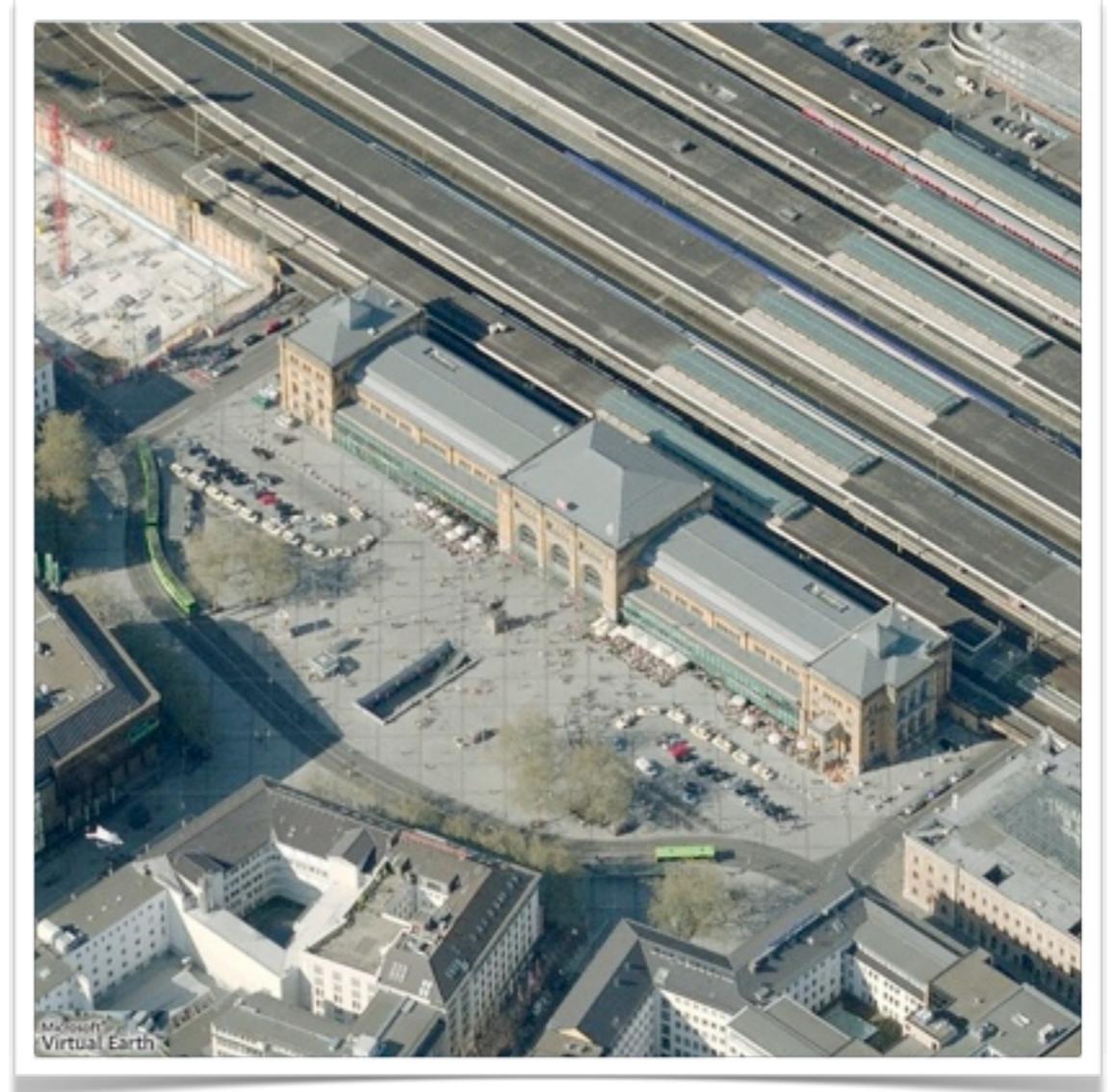
Wer baut / produziert den Raum?  
Wer pflegt und hält ihn instand?



privat

kommunal

# Beispiel: Ernst-August-Platz, Hannover

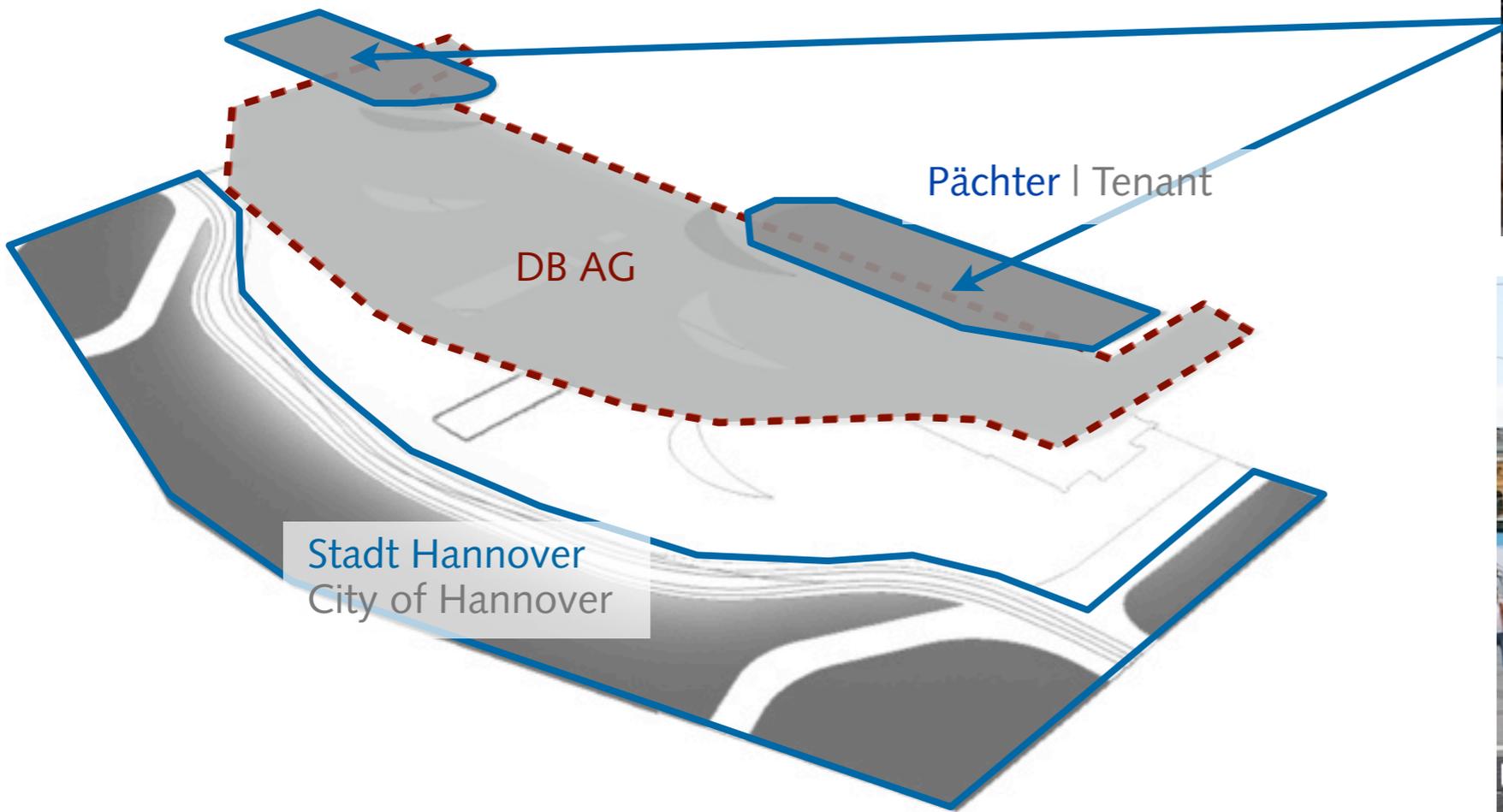


# Recht | Right

Wer ist Eigentümer?

Wer hat welche anderen Nutzungs- und Verfügungsrechte?

Who is the owner? Who has other rights?

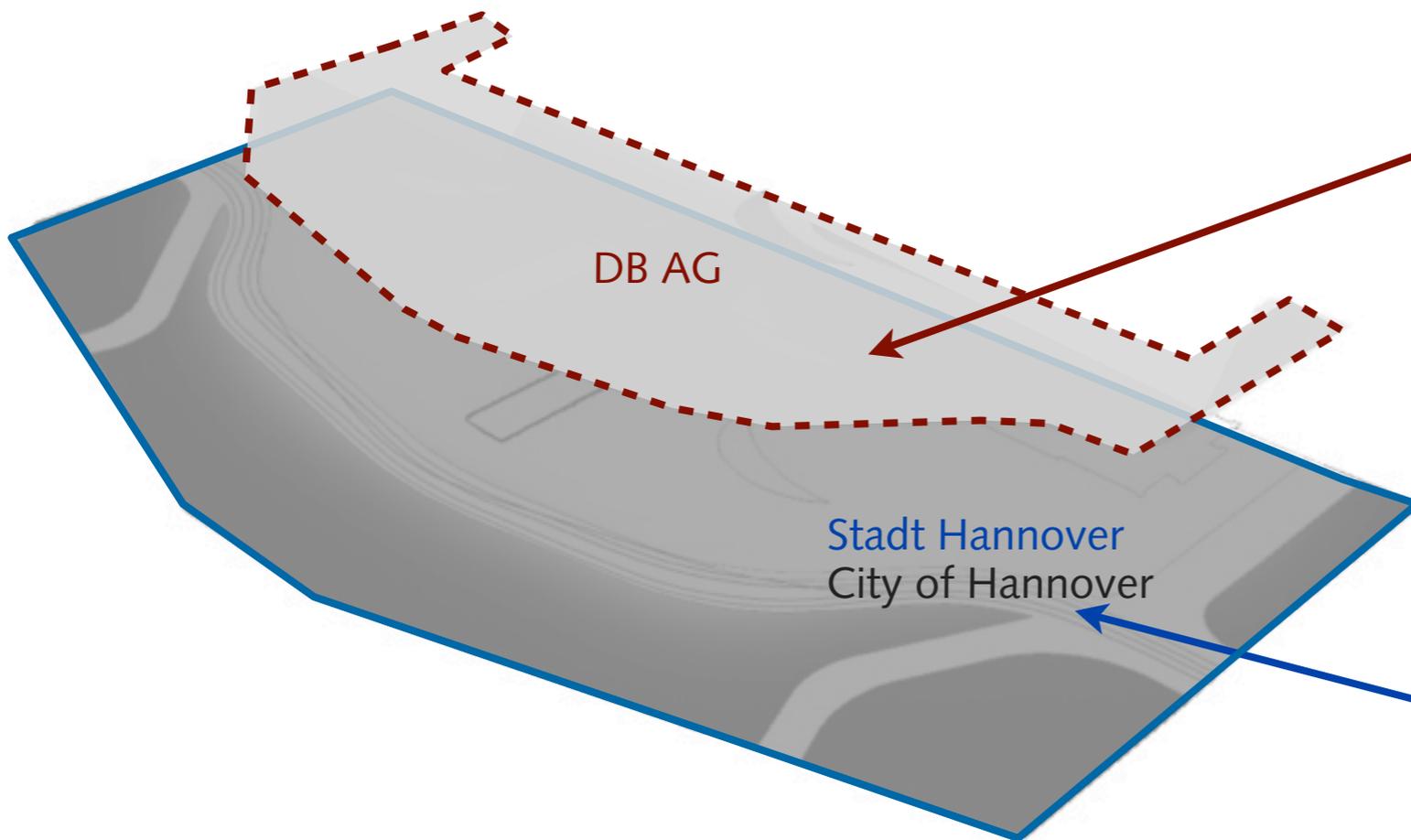


# Regulierung | Regulation

Wer nimmt Einfluss auf Nutzung und Nutzbarkeit?

Wer hat Hausrecht?

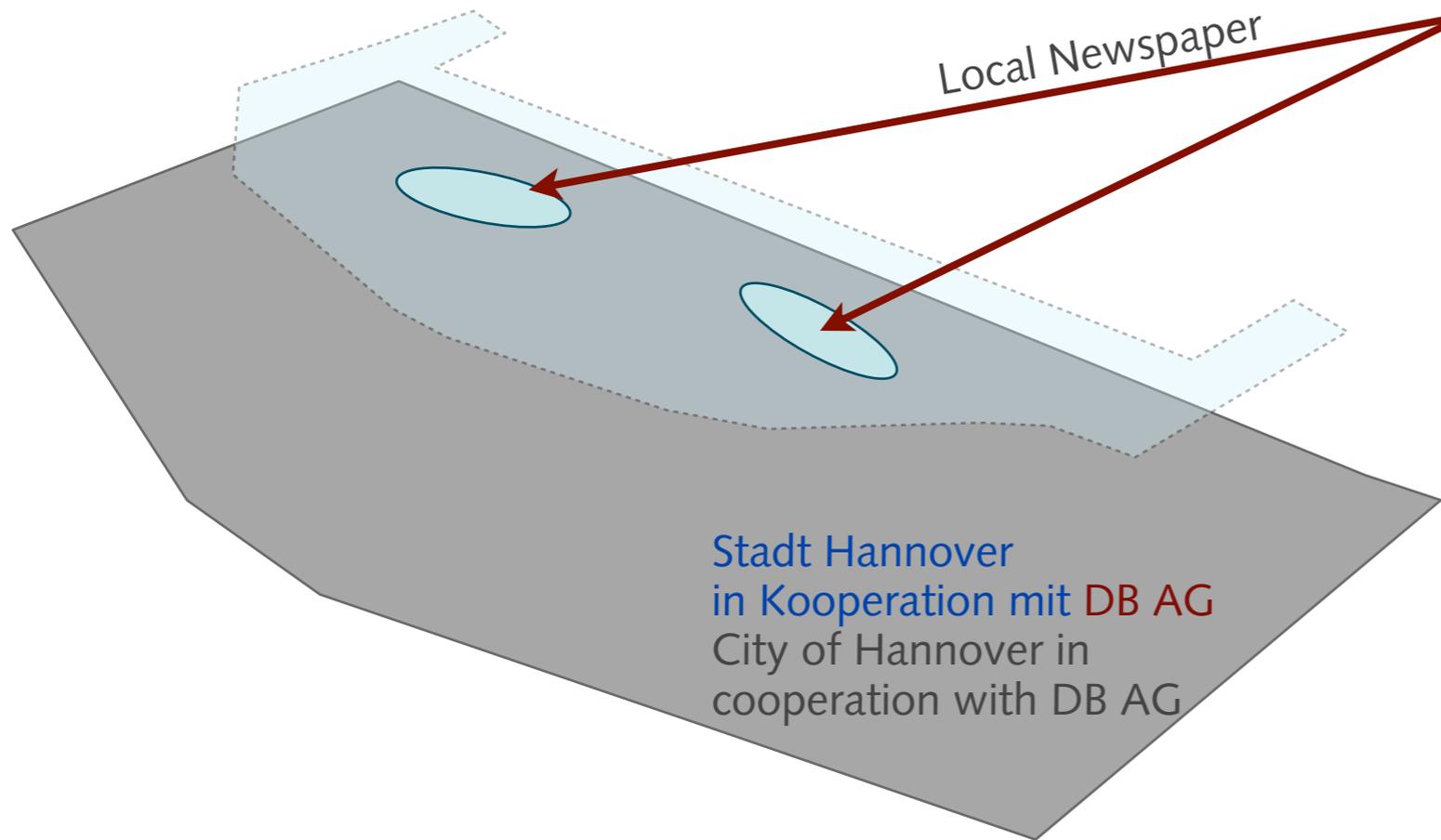
Who sets rules for users? Who pursues them?



# Raum/Produktion | Design/Production

Wer hat den Raum hergestellt?

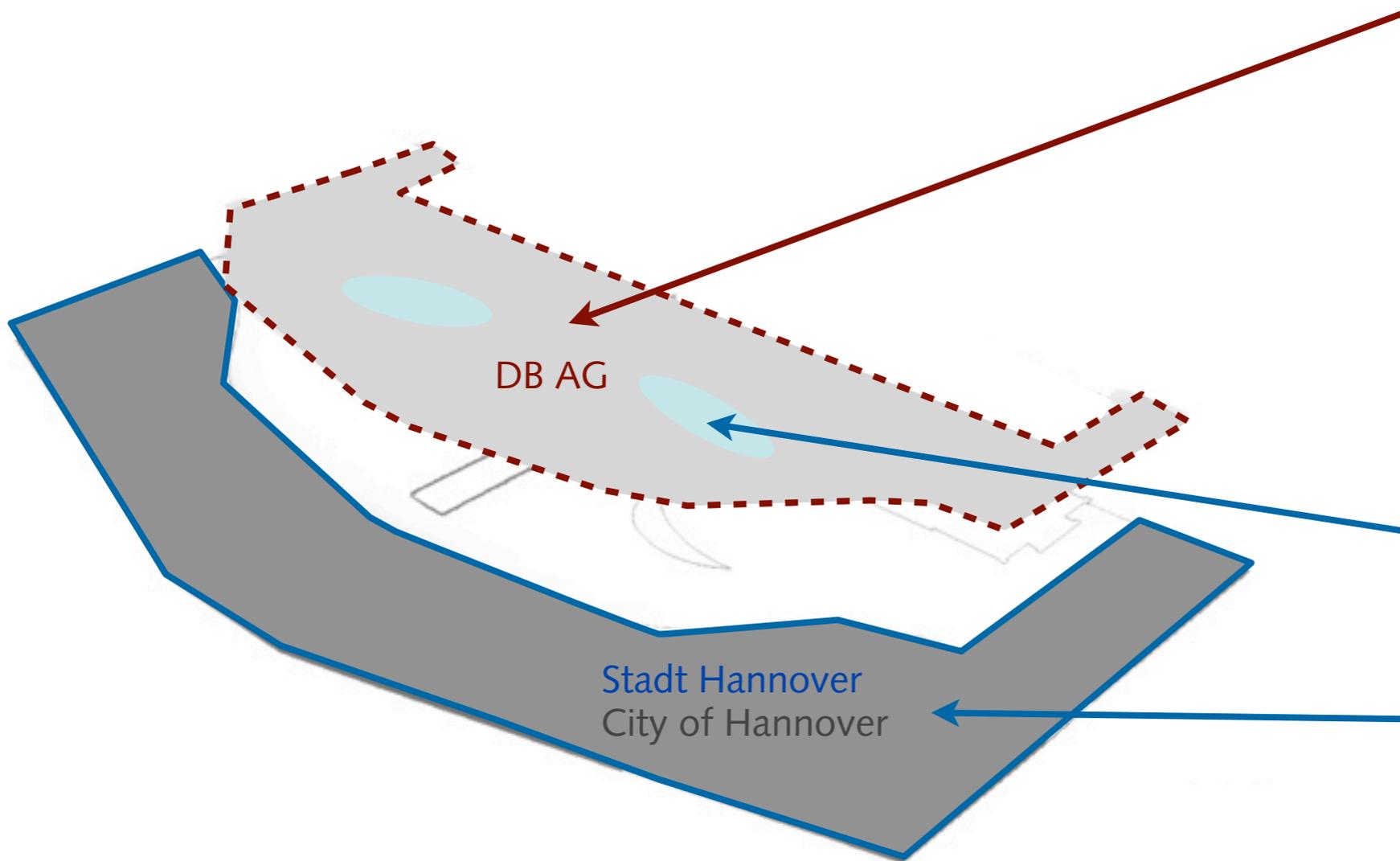
Who developed the space? Who built it?



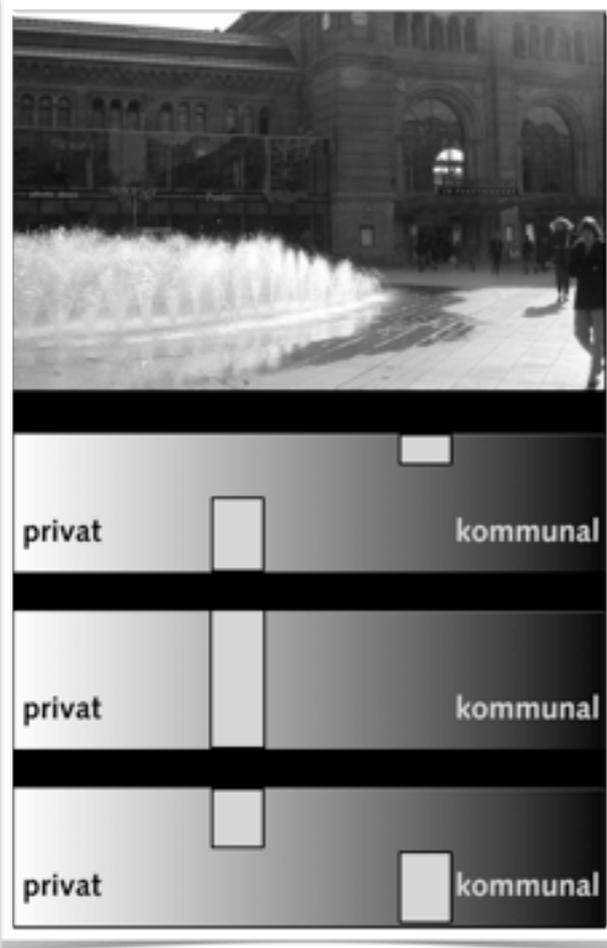
# Raum/Produktion | Management/Maintenance of Space

Wer pflegt ihn und hält ihn instand?

Who cleans the space? Who is responsible for upgrading?

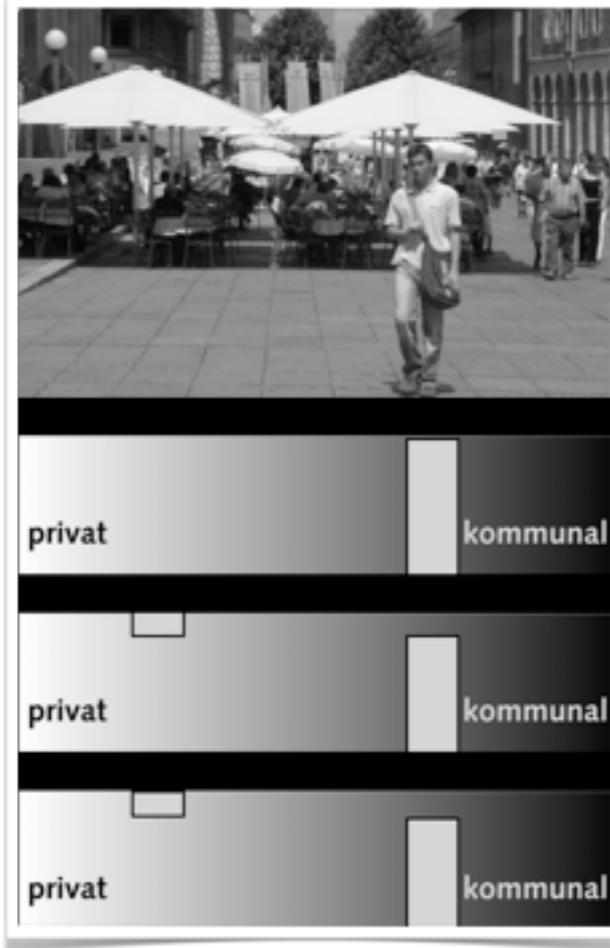


# Vielfalt – »hybride Räume« | Variety – „hybrid spaces“



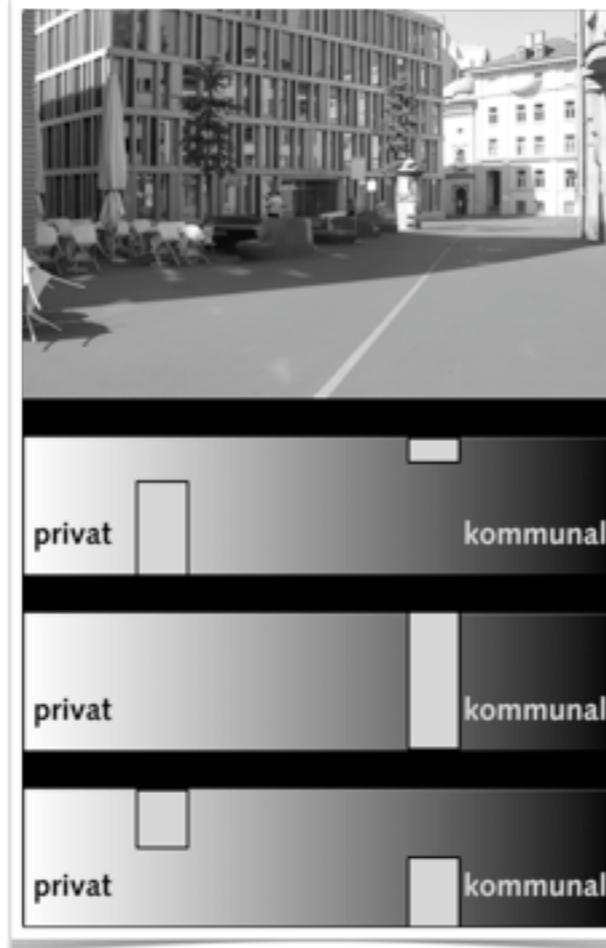
## Bahnhofsplatz

train station  
forecourt



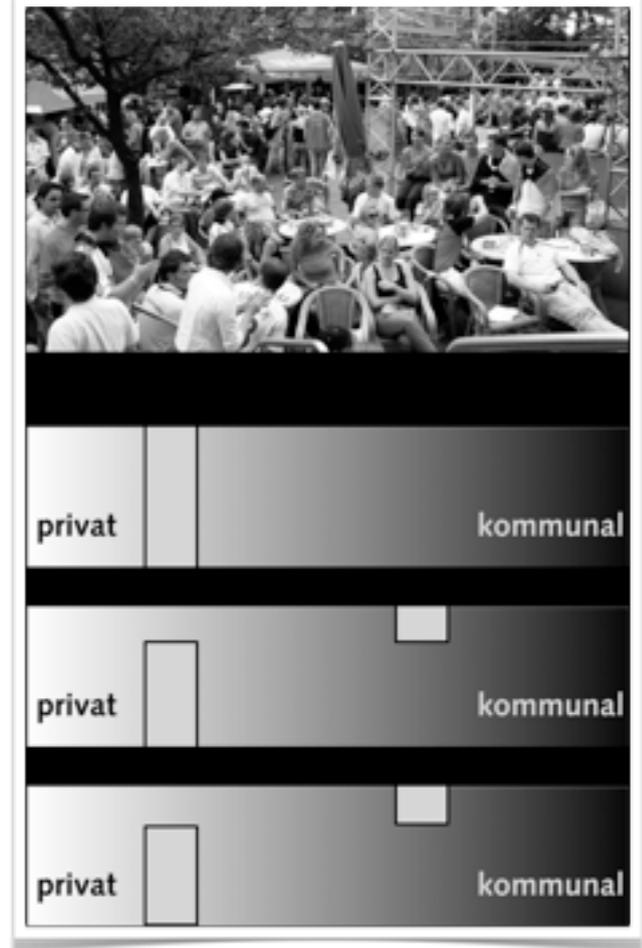
## Fußgängerzone mit Sondernutzung

pedestrian zone  
with special use



## Platzumgestaltung mit Anrainerbeteiligung

redesign of plaza  
with participation  
of neighbors



## Privates Grundstück mit komm. GFL-Recht

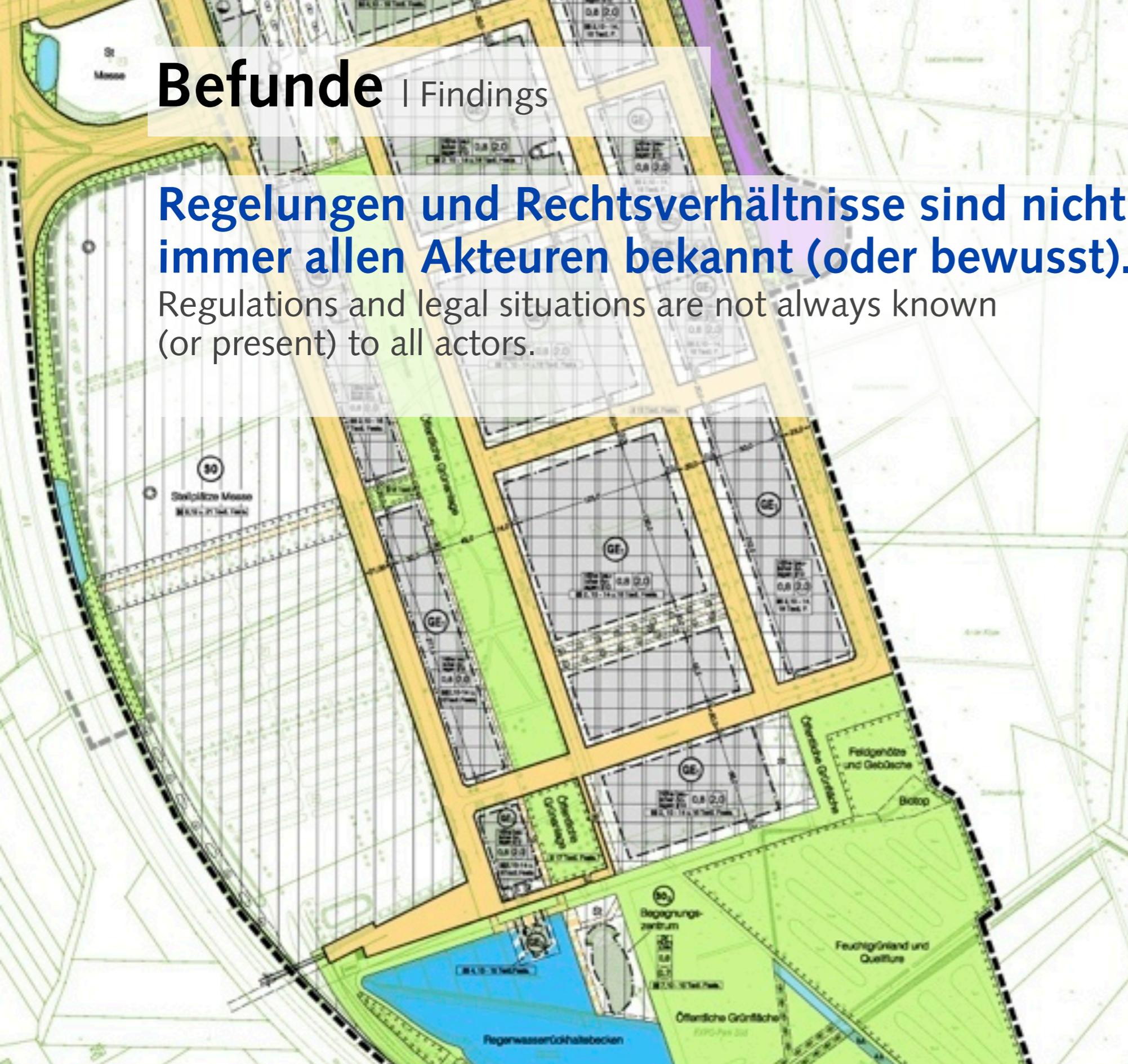
private lot with  
public way of  
right



# Befunde | Findings

**Regelungen und Rechtsverhältnisse sind nicht immer allen Akteuren bekannt (oder bewusst).**

Regulations and legal situations are not always known (or present) to all actors.



2. Boden- und Sperrschichten  
3. Vertiefungen für Aufstiegs- und Abwasserleitungen, die den höchsten Anlagen nach Abs. 2a) und 2b) Nr. 1 und 2 gegenüber und ihren gegenüber in Grundfläche und Bauweise übereinstimmen.

(§ 11 BauVO)

§ 8  
(1) Das Sondergebiet Parkhaus Westfälische Plaza dient der Unterbringung von Stellplätzen für die Messe und Einrichtungen an der Expo Plaza.  
(2) Zulässig sind:  
1. oberirdige Stellplätze, Parkgebäude und Parkhäuser,  
2. Einrichtungen für den Service und Anlagen für den Personentransport, soweit sie mit dem Nutzungszweck des Gebiets in unmittelbarer funktioneller Zusammenhang stehen.  
(3) Die Oberkanten der oberirdischen Gebäudeteile dürfen folgende Höhen nicht überschreiten:  
- die Fassaden der Anlagen von Parkgebäuden die Höhe von 8,0 m ü. NN,  
- die Fußböden des oberirdischen Parkdecks die Höhe von 7,5 m ü. NN,  
- die Anlagen für den Personentransport einschließlich der Aufstiegsanlagen und der Oberdeckung von Treppenanlagen die Höhe von 8,5 m ü. NN.

(§§ 11 und 15 BauVO)

§ 9  
(1) Das Sondergebiet Stellplätze Messe dient der Unterbringung von Stellplätzen für die Messe.  
(2) Zulässig sind oberirdige Stellplätze und sonstige Anlagen gemäß § 8 Abs. 2 Nr. 2 sowie Stellplatzanlagen.  
(3) Die Oberkanten der Anlagen für den Personentransport einschließlich der Aufstiegsanlagen und die Oberkanten von Treppenanlagen darf eine Höhe von 8,7 m ü. NN nicht überschreiten.

(§ 11 und 15 BauVO)

§ 10  
(1) Soweit nichts anderes bestimmt ist, dürfen Gebäude eine Höhe von 25 m über der Ansohnhöhe der nächstgelegenen Verkehrsfläche nicht überschreiten.  
(2) Die festgesetzten Gebäudehöhen können ausnahmsweise überschritten werden:  
a) durch Masten, technische Bauwerke, technische Aufbauten wie Aufstiegsanlagen, Klimatechniken, Schornsteine, Antennen und ähnliches.  
b) in dem Sondergebiet GE 1 und dem Sondergebiet SO 2 durch Gebäude, die zur Verfestigung erforderlich sind.  
c) wenn die Gebäudehöhen auf das vorhandene Maß nicht überschreiten, es gilt entsprechend.

(§ 18 BauVO)

§ 11  
(1) Im Sondergebiet südlich der Lissaboner Allee ist eine Überschreitung der zulässigen Grundfläche durch überhöhte Stellplätze, Gärten und Nebenanlagen zulässig.  
(§ 18 Abs. 4 BauVO)

§ 12  
(1) In dem Sondergebiet Gewerbegebieten und Sondergebieten SO 1 und SO 2 sind Stellplätze außerhalb der festgesetzten Grundstücksfläche zulässig, davon ausgenommen sind Stellplätze auf der dafür festgesetzten Fläche über und überhöht, soweit sie nach § 10 Abs. 1 zulässig sind. Im Sondergebiet SO 2 sind Stellplätze nur innerhalb der dafür festgesetzten Fläche zulässig.  
(2) In dem Sondergebiet GE 1 entspricht der „Garten im Wandel“ zwischen dem Sondergebiet SO 2 und der Östlichen Lane eine Stellplätze nur unterhalb der Gebäudeteile und in Gangpassagen von sonst anders geordneten Gebäuden zulässig. Im Fall der Erhaltung und weiteren Nutzung von vorhandenen EPD-Platzes können Ausnahmen zugelassen werden.  
(§ 12 Abs. 8 BauVO)

§ 13  
(1) In dem Sondergebiet Gewerbegebieten und Sondergebieten SO 2 und SO 3 sind Nebenanlagen außerhalb der festgesetzten Grundstücksfläche zulässig. Davon ausgenommen sind Zugänge und Zufahrten, soweit sie nach § 11 Abs. 1 zulässig sind. Treppen- und Rampenanlagen, notwendige Stützkonstruktionen und alle Gebäude sowie Nebenanlagen der anliegenden Bereiche.  
(§ 14 BauVO)

§ 14  
Vor den im Bebauungsplan festgesetzten Begrenzen und Bestimmen kann ein Vor- und Zurücktreten von Gebäudeteilen bis zu 0,5 m, sowie von Vorhöfen mit einer Tiefe von höchstens 2,0 m ausnahmsweise zugelassen werden, wenn dies aus Gründen effizienter Flächennutzung erforderlich ist.  
(§ 23 Abs. 2 und 3 BauVO)

§ 15  
Soweit Gebäude oder Teile von Gebäuden auf Flächen zulässig sind, die mit einem Leitungsweg zu betreten sind, muss die Gebäude eineichte Durchfahrhöhe von mindestens 4,0 m über der Oberkante des festgesetzten Gebäudes erhalten.  
(§ 9 Abs. 1 Nr. 21 und Abs. 2 BauVO)

§ 16  
(1) In dem Sondergebiet GE 1 und GE 2 sowie im Sondergebiet SO 2 ist die private Durchfahrhöhe zwischen dem Gebäude und der festgesetzten Begrenzung als Grundfläche zu gestalten, dazu sind je Baugrundstück zwei Vorhöfe mit mindestens 2 Stellplätzen und ausnahmsweise weitere Zugänge ausgenommen. Die zu betreten sind Flächen sind zu begrünen und mit standortgerechten Gehölzen zu bepflanzen und zu erhalten.  
(2) Öffene Stellplätze sind durch ein Baumreihen zu gestalten. Je angefangene 5 Stellplätze ist ein standortgerechtes Laubbaum 1. oder 2. Ordnung mit einem Stammumfang von mindestens 18 bis 20 cm anzupflanzen und zu erhalten, die übertragene Fläche einer Baumreihe darf 5,0 m nicht unterschreiten.  
(3) Von der Festsetzung der Abs. 1 und 2 können Ausnahmen zugelassen werden, wenn ein Grundstück mit mehr als zwei Seiten an öffentliche Flächen grenzt oder wenn die topografischen Gegebenheiten, die Erschließung oder die besondere Lage eines Baugrundstücks am Landschaftsraum eine Abweichung erfordern.  
(§ 16 Abs. 1 Nr. 23 BauVO)

§ 17  
(1) Die innerhalb der öffentlichen Grünanlage (Gärten im Wandel) südlich der Östlichen Lane festgesetzte Fläche für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft ist wie folgt anzulegen:  
a) die vorhandene Saattiefe mit einer Dicke von ca. 1.000 m³ ist abzubauen und in eine naturnahe Wiesenfläche mit Oberkanten unregelmäßig. Die Vegetationshöhe darf eine Dicke von 30 cm nicht unterschreiten und ist mit einer Grün-Kübelanordnung zu begrünen. Auf der Fläche sind 6 Obstbaumreihen mit einer Baumreihung von mindestens 18 bis 20 cm anzupflanzen und zu erhalten.  
b) die vorhandene Saattiefe des Oberbaus mit einer Dicke von ca. 2.100 m³ ist als naturnahe Saattiefe anzulegen. Dafür sind die Saattiefe bis auf eine Tiefe von 10 cm abzubauen, Wasser und nährstoffreiche Unterbauschichten aufzubereiten, eine Vegetationshöhe mit einer Dicke von 10 cm einbauen und die Fläche mit einer Grünanordnung zu begrünen.  
(2) Die Dauer der Pflegepflicht und Entwicklungsphase beträgt für die Obstbäume 5 Jahre und für die Vegetationsflächen 7 Jahre.  
(§ 16 Abs. 1 Nr. 24 und 25 sowie Abs. 1a BauVO)

§ 18  
(1) Auf den innerhalb der Verkehrsflächen im Bereich der Expo Plaza festgesetzten Flächen zum Anpflanzen von Bäumen ist je 100 m² festgesetzter Pflanzfläche mindestens ein Baum nach Abs. 4 anzupflanzen und zu erhalten, mindestens 10% der festgesetzten Flächen dürfen nicht bepflanzt werden.  
(2) Auf den festgesetzten Verkehrsflächen südlich der Lissaboner Allee sind die Bäume nach Abs. 4 als Allee anzupflanzen und zu erhalten. Je 100 m² festgesetzter Verkehrsfläche ist mindestens ein Baum zu pflanzen. Davon ausgenommen sind die StraÙe der Nationen und der Dürren Garten, auf denen die Bäume einseitig an der je weite beiden StraÙenseite zu pflanzen sind je 200 m² Grundfläche ist mindestens ein Baum zu pflanzen und zu erhalten.  
(3) Auf den Flächen zum Anpflanzen von Bäumen und Sträuchern im Bereich der öffentlichen Grünanlage (Regionale Grünanlage) ist je 100 m² Grundfläche mindestens ein Baum nach Abs. 4 anzupflanzen und zu erhalten. Die Bäume sind als Laubbäume anzupflanzen.  
(4) Es sind standortgerechte Laubbäume 1. Ordnung mit einem Stammumfang von mindestens 20 bis 30 cm anzupflanzen. Die übertragene Fläche einer Baumreihe darf 5,0 m nicht unterschreiten.  
(§ 9 Abs. 1 Nr. 25 und Abs. 1a BauVO)

§ 19  
(1) Im Sondergebiet Stellplätze Messe ist das anliegender Niederschlagswasser über ein Mollen-Regen-System zu dem Grundstück zur Vermeidung zu bringen. Ausnahmen können zugelassen werden, wenn eine entsprechende Vorrichtung auf anderen Flächen bzw. eine getrennte Ableitung in andere Flächen gesichert ist. Die Becken müssen das Niederschlagswasser (NWS), insbesondere die Verunreinigungen gemäß § 8 Abs. 2b) aufnehmen können.  
(2) Im Sondergebiet Stellplätze Messe sind im Bereich südlich der festgesetzten Fläche für Maßnahmen zum Schutz der Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft mindestens 15 % und im übrigen Bereich mindestens 20 % der Fläche mit Bäumen, Sträuchern und Rasenflächen zu gestalten und zu erhalten. Je angefangene 100 m² bepflanzungsfläche ist mindestens ein standortgerechter Laubbäume 1. oder 2. Ordnung mit einem Stammumfang von mindestens 20 cm anzupflanzen. Die vorhandenen Laubbäume sind zu erhalten und auf die anzupflanzenden Bäume anzureichern.  
(3) Auf der Fläche für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft innerhalb des Sondergebiets Stellplätze Messe sind je 100 m² Grundfläche mindestens ein Baum nach § 16 Abs. 4 und je 200 m² Grundfläche mindestens 50 standortgerechte Sträucher je nach Art der Sortierung in dem Pflanzplan von § 16 bis 100 cm oder 100 bis 150 cm hoch anzupflanzen und zu erhalten. Die Fläche ist mit einer Grün-Kübelanordnung zu begrünen, ein Viertel der Gesamtfläche darf für Beholdungen, Aufstiegsanlagen und Brückenbauwerk in Anspruch genommen werden.

# Befunde

**In den „öffentlichen Räumen“ treffen eine Vielzahl privater und öffentlicher Akteure mit vielfältigen Interessen aufeinander**

In „public spaces“, a multiplicity of public and private actors with varying interests meet.



# Befunde

**Private Akteure schaffen uneingeschränkt öffentlich nutzbare Räume – entgegen verbreiteter Annahme.**

Private actors create freely accessible spaces - other than often assumed.



# Befunde

**Auch kommunale Räume dienen dem Kommerz und werden überwacht und kontrolliert.**

Also municipal spaces serve commercial interests, and may be surveilled and controlled.



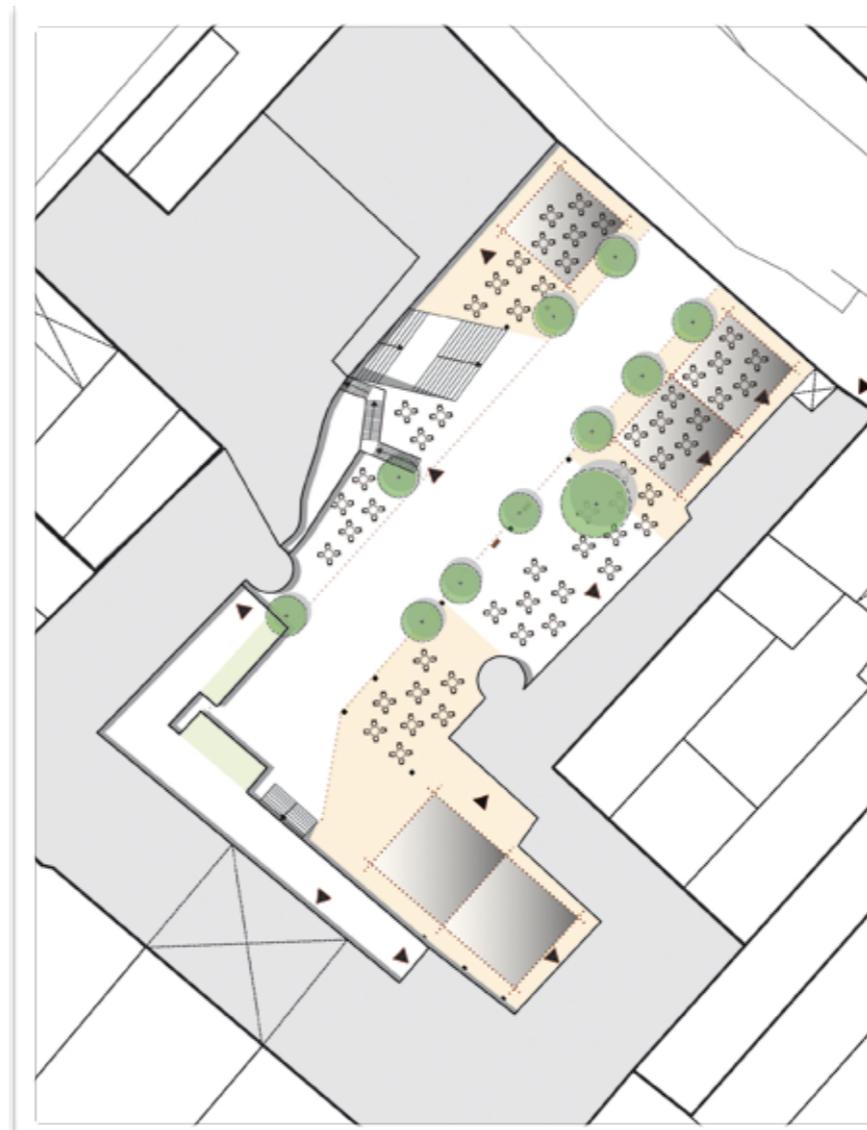
# Befunde

Es gibt eine sowohl dauerhafte als auch dynamische Konstellationen und Raumsituationen

There are permanent as well as dynamic constellations and space situations to be found.



2005/2006



2009

Entwicklungsdynamik in der „Milchstraße“, Aachen

Development dynamics at the „Milchstraße“ in Aachen.



# Befunde

## Es gibt eine sowohl dauerhafte als auch dynamische Konstellationen und Raumsituationen

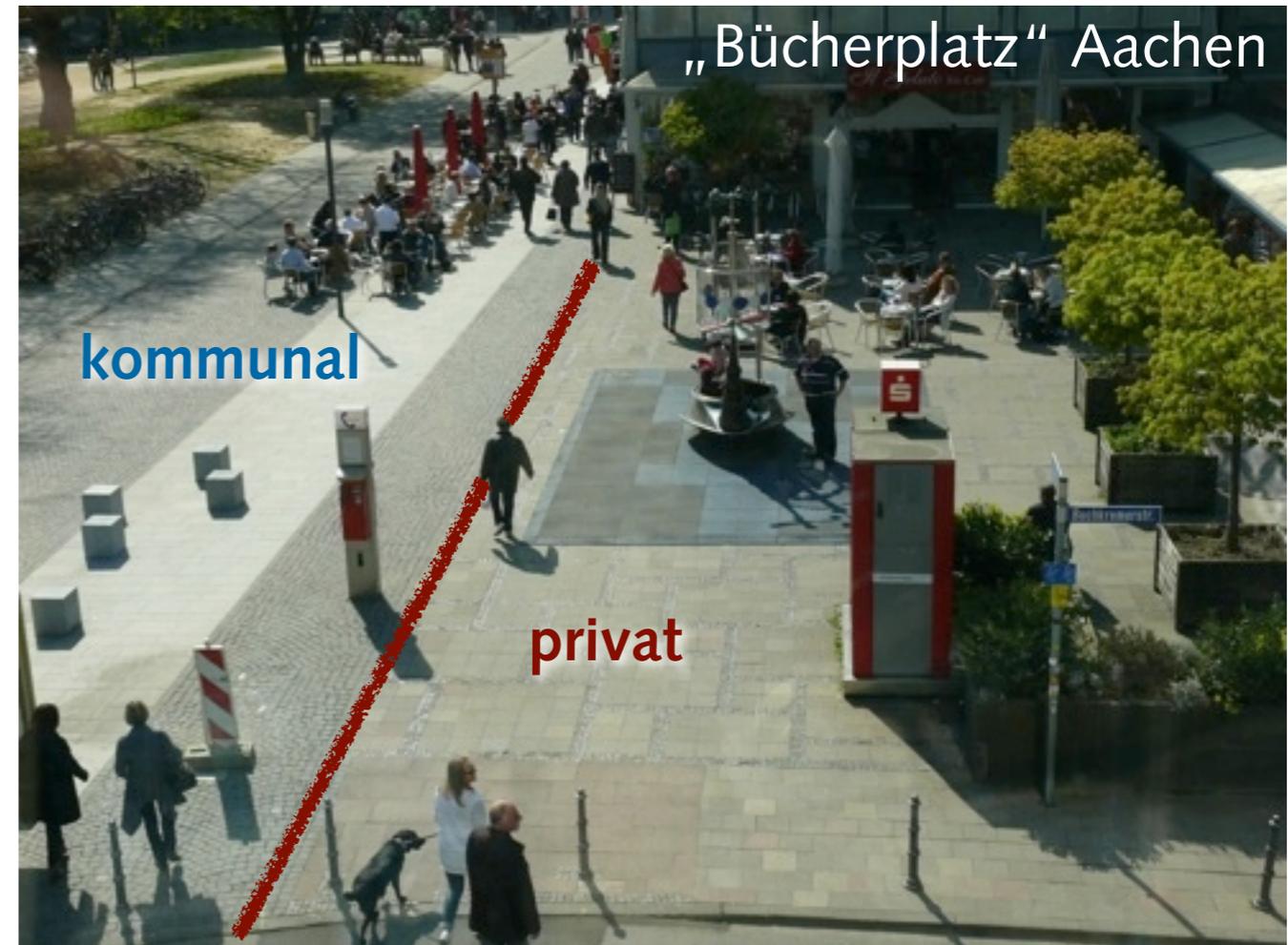
Stagnation auf privatem Areal in umgestaltetem Umfeld.

There are permanent as well as dynamic constellations and space situations to be found.

Stagnation on private property in redesigned context.



vor der Umgestaltung des Elisengartens und der Ursulinerstraße...  
before redesign of the Elisen Garden and the Ursulinen Street...



...nachher  
...after



# Befunde

## Marktdynamik und Verwaltungsdynamik unterscheiden sich erheblich voneinander

market dynamics and public sector dynamics are tremendously different

*„Der Private ist inzwischen der Tempogeber.“*

*"the private is giving the speed"*

*„Oft haben Private keine unmäßigen Forderungen gestellt, viel wichtiger war, dass sie relativ schnell ‚klare Sicht‘ bekommen, was sie machen können –*

*"private actors often do not have unusual requests, however it was important to them to get a clear answer soon on what they can do or not"*

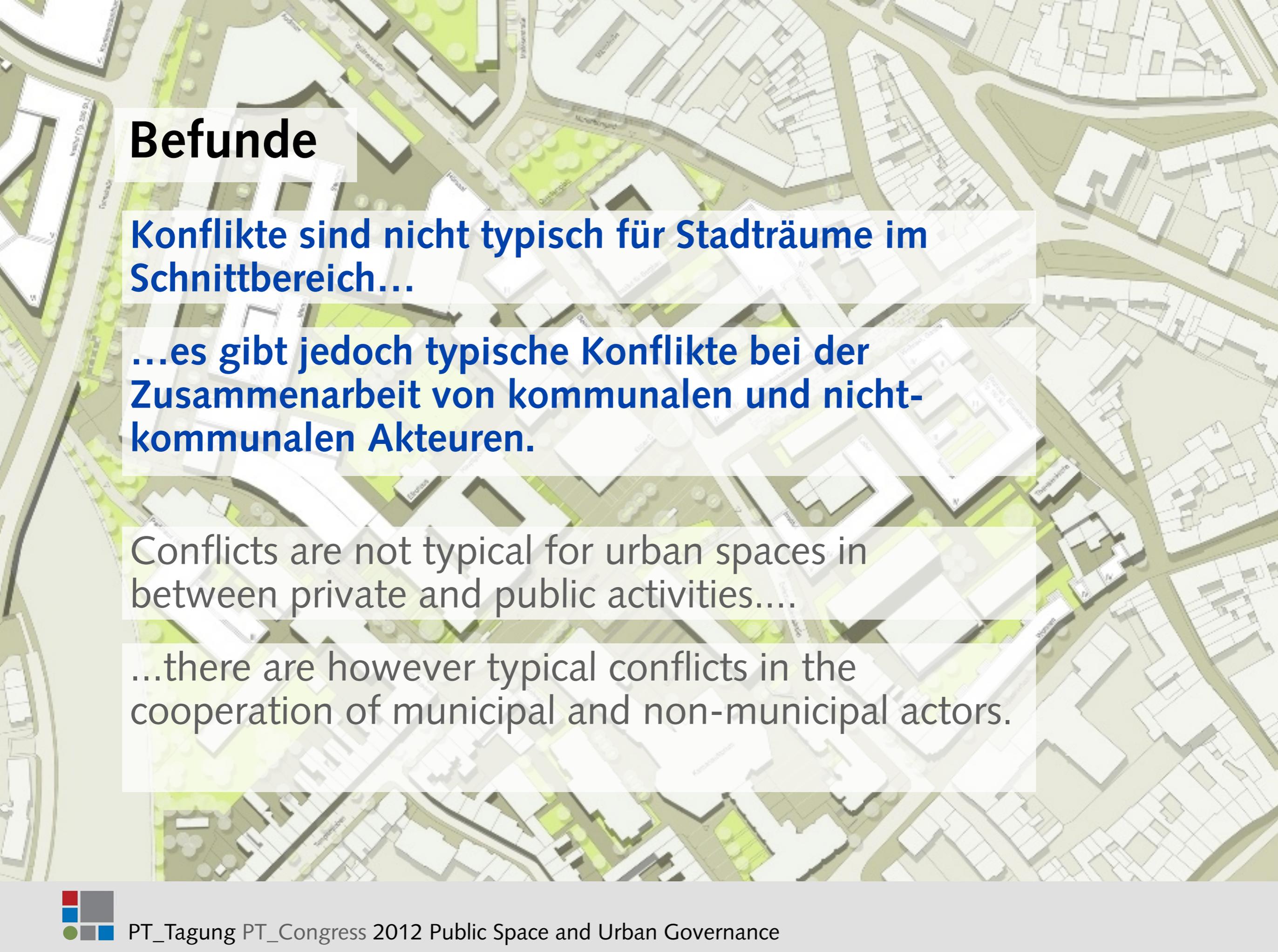
*und das heißt sich natürlich mit unseren ganzen Verfahrensrechten.“*

*"and this of course contradicts our lengthy communal procedures"*

*"The issue of time is always important for us. The moment we have a site, we cannot build on, since approval processes are on the way, we loose money."*

*„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.“*





# Befunde

**Konflikte sind nicht typisch für Stadträume im Schnittbereich...**

**...es gibt jedoch typische Konflikte bei der Zusammenarbeit von kommunalen und nicht-kommunalen Akteuren.**

Conflicts are not typical for urban spaces in between private and public activities....

...there are however typical conflicts in the cooperation of municipal and non-municipal actors.



# Zur weiteren Diskussion | For further discussion

- 
1. Was sind Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten der Kommunen?
  2. Welche Interessen verfolgen nicht-kommunale Akteure? Welchen Beitrag können sie zur Koproduktion öffentlich nutzbarer Räume leisten?
  3. Wie kann das Zusammenwirken der Akteure gestaltet werden? Welche Modelle der Koproduktion gibt es?
  4. Welche Auswirkungen hat die Koproduktion auf die Belange der Nutzerinnen und Nutzer?
1. What are tasks and opportunities for actions of the local authorities?
  2. What interests pursue the non-municipal actors? What can private actors contribute to the co-production of publicly usable spaces?
  3. How can we shape the cooperation of actors? What models of co-production exist?
  4. What consequences has the co-production on the issues of the users?