



**Vera Klein, \*1987**

Studierte sowohl Jura als auch Geographie im Hauptfach an der Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Ein Stipendium des DAAD ermöglichte ihr im Frühjahr 2010 in New York City den Stand der aktuellen Auseinandersetzung und die neusten Veränderungen im *zoning code* sowie die Aufwertungen einzelner Stadträume zu erforschen.

Diese liefern die empirische Grundlage ihrer Bachelorthesis, die im August 2010 zur Erlangung des Bachelor of Science in Geographie eingereicht wurde.

## New York City: 50 Jahre Erfahrung im Umgang mit privately owned public space

New York City hat mittlerweile fast 50 Jahre Erfahrungen im Umgang mit öffentlich zugänglichen Räumen, die sich in privatem Eigentum befinden. Obwohl die *privately owned public spaces (pops)* durch einen besonderen in der New Yorker Zonenbauordnung reglementierten Tausch zu Stande kommen, sind die Erfahrungen im Umgang mit diesen Räumen für die internationale Debatte interessant. Insbesondere die Veränderungen, die seit der umfassenden Inventarisierung aller *privately owned public spaces* beobachtet werden können, geben neue Einblicke in das Spannungsfeld privat/öffentlicher Interessen in der Koproduktion von Stadträumen.

Die Diskussion um öffentlich zugängliche Räume in unseren Städten ist keine Neue. In den vergangenen Jahrzehnten wurde immer wieder um den öffentlichen Raum gerungen – die Debatte nahm verschiedene Fragestellungen ins Visier, thematisierte vielfältige Probleme und wurde aus Blickwinkeln unterschiedlicher Disziplinen vorangetrieben. Die Kontinuität der Debatte macht deutlich: Der öffentlich zugängliche Raum ist nach wie vor wichtiger Bestandteil unserer Städte, er ist unterschiedlichen Einflüssen ausgesetzt, befindet sich im kontinuierlichem Wandel und stellt eine andauernde Herausforderung für die kommunale Planung dar (Harlander, Kuhn. 2005, Pesch 2008, Reicher, Haase 2009). Da die Diskussion um den Einfluss Privater auf öffentlich zugängliche Räume nicht auf europäische Städte beschränkt ist, sondern auf anderen Kontinenten gleicher-

maßen geführt wird, lohnt der Blick dorthin. Außereuropäische Planungskulturen und die damit verbundenen Werthaltungen gegenüber privaten Aktivitäten, haben Strategien und Instrumente entstehen lassen, deren wechselvolle Geschichte wertvolle Hinweise für die privat-öffentliche Koproduktion von Stadträumen bietet. Vor diesem Hintergrund rückt New York City wieder ins Blickfeld, wo das zehnjährige Jubiläum der Inventarisierung aller *privately owned public spaces (pops)* Anlass zu neuen Fragen gibt.

New York Citys *privately owned public spaces* sind öffentlich nutzbare Räume, die sich in privatem Besitz befinden. Die in der New Yorker Zonenbauordnung verankerte Strategie des *incentive zoning* gewährt Bauherren, die auf ihrem Grundstück einen öffentlich nutzbaren Raum errichten, einen Bonus in



**Juliane Pegels, Dr.-Ing. und MSUP (USA), \*1970**  
hat am Lehrstuhl für Planungstheorie und

Stadtentwicklung der RWTH Aachen am Forschungsprojekt »STARS - Stadträume in Spannungsfeldern. Plätze, Parks und Promenaden im Schnittbereich privater und kommunaler Aktivitäten«, im Department of City Planning in New York City an der Inventarisierung der *privately owned public spaces* mitgearbeitet und zuletzt im Rahmen eines DAAD *post-doc fellowships* als *visiting scholar* an der RMIT University Melbourne geforscht. Sie ist Gründungsmitglied des Forschungsnetzwerkes STARSinternational.

Form von zusätzlich genehmigter Geschossfläche. Dieser Tausch – öffentlich zugänglicher Raum gegen zusätzlich genehmigte Geschossfläche – unterliegt besonderen Rahmenbedingungen, die Kooperation der privaten und kommunalen Akteure entsprechend bestimmten gesetzlichen Regelungen. Das *incentive zoning* wurde 1961 in die Zonenbauordnung der Stadt aufgenommen. Seitdem waren bis zum Jahr 2000 über 503 *pops* entstanden (Kayden 2000). In dieser Stadt, in der schon bei der Festlegung des stringenten Straßenrasters 1811 dem öffentlich nutzbaren Raum wenig Bedeutung zugemessen wurde, spielen die *privately owned public spaces* mit einer Gesamtfläche, die einem Zehntel des Central Parks entspricht, eine wichtige Rolle. Im dicht bebauten Manhattan haben sie das Potenzial, wertvolle Oasen der Erholung zu sein. In ihrer Gesamtheit zeichnen sie sich jedoch nicht durch herausragende gestalterische Qualitäten aus. Auch ist ihre Produktion und Instandhaltung nicht immer frei von Spannungen.

#### Ausgangspunkt:

#### 2. New Yorker Zonenbauordnung

Die Geschichte der *privately owned public spaces* ist eng mit der Entstehung der Zonenbauordnungen der Stadt New York City verbunden. Obwohl erst die zweite Zonenbauordnung 1961 das *incentive zoning* einführte, also den Bau öffentlich nutzbarer Räume mit zusätzlich genehmigter Geschossfläche belohnte, bereitete schon die Zonenbauordnung von 1916 den Weg. Dieses Gesetzwerk interpretierend, errichtete Mies van der Rohe Ende der 1950er Jahre mit dem Seagram Building ein Bauwerk, das nicht nur architektonisch Furore machte (Blake 1975). Die stadträumliche Konzeption, den schlanken hohen Baukörper aus der angrenzenden Gebäudeflucht zu rücken und einen großzügigen Platzraum vorzulagern, beeindruckte die Stadtplaner. Dieser Entwurf versprach Licht und Luft in die schluchtenartigen Straßenräume zu bringen und für die Stadtnutzer wertvolle Aufenthaltsräume zu schaffen. Die Bereicherung, die in einer solchen Gestaltung gesehen wurde, sollte aber nicht allein der Park Avenue vorbehalten bleiben. Doch den Mehraufwand, den Seagram zu Imagezwecken investierte, konnte und wollte nicht jeder Bauherr leisten (Willis 1995). Schließlich wurde die Idee des *incentive zoning* geboren: Private Bauherren sollten durch Anreize

dazu animiert werden, ihr Kapital zugunsten der allgemeinen Öffentlichkeit einzusetzen. In diesem Falle bedeutete das, dem privaten Bauherren für den Bau und die Unterhaltung einer öffentlich nutzbaren Fläche einen Bonus in Form von zusätzlicher Geschossfläche zu genehmigen. Jeder Quadratmeter Freiraum konnte so den Bau zehn zusätzlicher Quadratmeter Geschossfläche legitimieren. Mit dem Bau des öffentlichen Raumes allein war jedoch die Pflicht des privaten Bauherren nicht getan. Dieser so genannte *plaza bonus* verpflichtet ihn, einen Teil seines Grundstücks dauerhaft der Öffentlichkeit zur Nutzung zur Verfügung zu stellen, einen nutzbaren Freiraum zu gestalten und solange instand zu halten, wie das Gebäude existiert.

#### Veränderungen und Wandel: 1961–2000

Zu Beginn des *incentive zoning* 1961 wurden zunächst zwei Typen von Freiräumen in der Zonenbauordnung spezifiziert, für die ein Bonus gewährt werden konnte: *plaza* und *arcade*. Beide Freiraumtypen wurden im Gesetzestext der Bauordnung grob umrissen, wenige Angaben zu ihrer Funktion gemacht, ihre Mindestgröße und die Lage auf dem Grundstück definiert. Das Vorbild Seagram Building schien die Intention ausreichend zu illustrieren. Doch was Seagram zur Selbstdarstellung kultivierte, konnte auch ein lukrativer Bonus vielen anderen Bauherren nicht entlocken. Obwohl der angebotene Bonus üppig dimensioniert war und fast 70 Prozent aller neuen Gebäude einen *pops* an ihre Seite bekamen, entstanden viele wenig attraktive Räume. Die minimalen Spezifikationen zu Gestaltqualität und Nutzungsintention wurden für das mittelmäßige Ergebnis verantwortlich gemacht. Schließlich folgten *zoning amendments*, Änderungen der Bauordnung, die präzisere Gestaltungsanforderungen in den Gesetzestext aufnahmen. Waren 1961 die Charakteristika der *plazas* und *arcades* mit einem breiten Pinselstrich skizziert, so glichen die überarbeiteten Anforderungen Uhrmacherarbeit. Durch diese Veränderungen expandierte der Gesetzestext auf das Fünffache. Nicht nur, dass er ohne juristischen Sachverstand kaum noch zu verstehen war, er engte zunehmend den entwurflichen Spielraum ein. Mit der fortschreitenden Einsicht, dass juristische Textfinessen allein kein Garant für hochwertige Gestaltung sein können, folgten weitere Anpassungen: Einfache

Genehmigungsverfahren wurden durch diskursivere Prozesse ersetzt. Diese sahen vor, dass die Gestaltungsexperten der Kommune bei der entwerflichen Umsetzung der gesetzlichen Richtlinien beratend eingreifen und kontextgebundene, nicht zu verallgemeinernde Anforderungen fallweise einfordern können. Schwierigkeiten und Probleme, die im Umgang mit *privately owned public spaces* in den Anfangsjahren auftauchten, wurden weniger mit Interessensunterschieden in Verbindung gebracht als vielmehr Defiziten im gesetzlichen Regelwerk zugeschrieben. Die nahe liegende Konsequenz, das Gesetzwerk entsprechend zu verändern, provozierte jedoch neue Probleme.

Neben den Veränderungen, die die Gestaltung der Räume betraf, mussten auch Anpassungen zu ihrer Lage in der Stadt vorgenommen werden. So kristallisierte sich bald die Tatsache als problematisch heraus, dass die *pops* nur dort errichtet wurden, wo Bauherren auf die Anreize des Bonus reagierten. Eine gezielte Einbettung der Räume in ihren jeweiligen Kontext hätte jedoch die Qualität eindeutig zu steigern vermocht. Andersherum konnten die öffentlich nutzbaren Räume und die damit verbundenen Boni als wichtiges Vehikel eingesetzt werden, um in verschiedenen Teilen der Stadt unterschiedliche planerische Ziele in ihrer Umsetzung zu unterstützen. Dies erforderte jedoch noch weitere Differenzierungen der Anforderungen, die per Gesetz an die Räume gestellt werden mussten. Diese Ausdifferenzierung trug primär zur zusätzlichen Verkomplizierung des gesetzlichen Regelwerkes bei. Nachdem auf diese Weise der Wirkungsgrad der Bauordnung zunehmend in Frage gestellt wurde, sollte eine radikale Änderung greifen: Ein *zoning amendment*, eine umfassende Gesetzesänderung, sollte die angewachsenen Gesetzestexte eliminieren, den fast gesetzlichen Anspruch auf einen Bonus reduzieren und die *privately owned public spaces* nur noch

in Einzelfällen genehmigen. Dies hätte bedeutet, die Zahl der Bonus-Freiräume stark einzuschränken, was die stimmberechtigte Mehrheit der New Yorker City Planning Commission jedoch nicht mit trug.

Eine weitere Schwierigkeit, die aus der unüberschaubaren Komplexität des gesetzlichen Regelwerks resultierte, betraf die Kontrolle der Räume. Bald wurde deutlich, dass der Bau dieser Räume nicht allein in neuen Verantwortlichkeiten für die privaten Bauherren mündete, sondern auch die Kommune musste neue Pflichten übernehmen. Dazu gehörte die systematische Kontrolle und Durchsetzung der gesetzlichen Anforderungen. Wenn jedoch nur *zoning lawyer*, also ausgewiesene Rechtsexperten, die Gesetzestexte verstehen konnten, wie sollten Kontrollpersonen deren Einhaltung überprüfen können? Bei genauerem Hinsehen wurde sogar deutlich, dass sich Probleme, die vorschnell als rechtliche Verstöße gegen die Zonenbauordnung interpretiert worden waren, als Unzulänglichkeiten eines missverständlichen Gesetzestextes erwiesen. Auch diesen Herausforderungen musste begegnet werden. Dabei konnte es nicht allein bei einer Vereinfachung des Gesetzestextes bleiben, sondern es war eine systematische Aufarbeitung des gesamten Systems erforderlich. Was aus unserer Sicht vielleicht selbstverständlich scheint, machte eine grundlegende Aufarbeitung sämtlicher Akten und Dokumente erforderlich. Im Rahmen einer solchen Bestandsaufnahme wurde aber auch die Chance gesehen, eine kritische Evaluierung der schrittweise eingeführten Veränderungen vorzunehmen, die gesamte Strategie des *incentive zoning* zu reflektieren und schließlich umfassende Veränderungen einzuführen.



Abb. 3: Citicorp Building, 153 East 53rd Street  
Foto: Juliane Pegels

Abb. 4: *pops* in Manhattan  
Grafik: Juliane Pegels

### Inventarisierung, Re-Konzeptionalisierung und *curatorial approach*

Wesentliche Voraussetzung für diese systematische Aufarbeitung war eine umfassende Bestandsaufnahme aller *privately owned public spaces*. Die im Rahmen dieser Studie erfolgte Evaluierung des *incentive zoning* lieferte wichtige Ansätze für neue Handlungsstrategien. Reagierten die oben erwähnten Veränderungen im Laufe der Jahre immer wieder auf einzelne Problemstellungen, so erlaubten die Erkenntnisse der Studie erstmalig etwas umfassender anzusetzen. Als vielleicht wichtigste Erkenntnis der Evaluierung wurde gesehen, dass eine zu große Zahl der Räume nicht den Anforderungen entsprechend bewertet wurde und die Anzahl der registrierten Probleme und Verstöße gegen die Bauordnung zu hoch waren. Daraus folgerten die New Yorker Planer, dass die Anforderungen an die Räume zielgerichteter formuliert werden sollten, dass die daraus resultierenden Aufgaben der beteiligten Akteure entsprechend genauer thematisiert, kommuniziert und eingefordert werden mussten und dass eine benutzerfreundliche Informationsbasis zur Durchführung systematischer Kontrollen zur Verfügung gestellt werden sollte. Umfassender ansetzend wurde gefolgert, dass die *pops* einer »Re-Konzeptionalisierung« bedürfen. Dieser Aufgabe sollte sich die 2003 eigens dafür gegründete Initiative »*Advocates for Privately Owned Public Spaces*« (APOPS) widmen. Sie sollte einen *curatorial approach* verfolgen und aus den über 500 beliebig ko-existierenden öffentlich nutzbaren Räumen ein wertvolles und kohärentes Netzwerk entwickeln: eine Art *de-Central-ized Park* (Pegels 2004).

Zehn Jahre nach der Veröffentlichung der Inventarisierung und sieben Jahre nach Gründung der APOPS-Initiative lohnt ein neuer Blick nach New York City. Einige punktuelle und aktuelle Beobachtungen geben erste



Antworten auf die Fragen: Welche Ansätze, die auf die ernüchternden Ergebnisse der Inventarisierung reagierten, sind umgesetzt worden? Was hat sich darüber hinaus verändert und welche Konsequenzen sind aus der umfassenden Bestandsaufnahme gezogen worden, die eine hervorragende empirische Basis darstellt?

### 10 Jahre danach: Aktuelle Beobachtungen

Während von den APOPS in den ersten Jahren nach ihrer Gründung zunächst wenig zu hören war – was sicherlich auch an mangelnder Personal- und damit Finanzausstattung lag – kann mittlerweile auf einen Reigen verschiedener Aktionen geblickt werden. So haben sich im Jahr 2007 beispielsweise Studierende von sechs amerikanischen Universitäten auf die Suche nach Ideen begeben, um bisher unbekannte Potenziale einzelner Räume aufzuspüren und einfallreiche Vorschläge zur Aufwertung der *pops* zu erarbeiten. Neben einfachen praktischen Hinweisen zur Beschilderung der Räume und kreativen Ideen zur Aufmerksamkeitssteigerung, forderten die Studierenden die Einrichtung einer unabhängigen, verlässlichen *stewardship organization*, die rechtlich und finanziell befähigt ist, sich um das Wohl der Räume zu kümmern (Columbia University, 2007). Diese Forderung reiht sich ein in eine Vielzahl vielversprechender Veränderungsansätze. Der rote Faden aber lenkt den Blick auf bisher wenig thematisierte Hindernisse in der Aufwertung der *pops* – aus dem praxisorientierten Blickwinkel stellt sich die Frage nach der »gelebten Realität hinter den verschiedenen Blaupausen«.

Im Wesentlichen prägen derzeit drei Entwicklungsstränge die Bemühungen um die Bonus-Räume: Zum einen wurden die *zoning regulations* im Jahr 2007 und 2009 weitere Male verfeinert; zum anderen versuchen die



Abb. 1: urban plaza, 767 Fith Avenue  
Foto: Juliane Pegels

Abb. 2: residential plaza, 330 East 38th Street  
Foto: Juliane Pegels

Beide Plätze wurden durch das Department Of City Planning New York City in die Kategorie der »*Neighborhood*«-Plätze eingestuft. Diese hochwertigen öffentlichen Räume ziehen Bewohner und Mitarbeiter aus der unmittelbaren Nachbarschaft an. Die Ausstattung beinhalten typischerweise Sitzgelegenheiten, Tische, Brunnen, Wasserspiele, Bepflanzung und Bäume, meist aber keine versorgende Infrastruktur.

New Yorker Planer weiterhin die vielen Verstöße, die in der Inventarisierung festgestellt wurden, zu beheben. Darüber hinaus machen verschiedene, privat initiierte Rehabilitationsprojekte Furore, in denen desolate *privately owned public spaces* zu attraktiven Orten werden (vgl. hierzu auch Klein 2010):

### Überarbeitung der zoning regulations

Anstelle einer Neukonzeption des *incentive zoning* – wie die APOPS es in ihrem Ruf nach Re-Konzeptionalisierung gefordert hatten – überarbeitete das Stadtplanungsamt nochmals die *zoning regulations* (Zoning Amendment 2007 und 2009). Hierbei wurde die Förderwürdigkeit verschiedener Raumtypen überdacht und die Boni für diejenigen *privately owned public spaces* eingeschränkt, die als besonders problematisch galten. Außerdem wurde versucht, verschiedenen Gestaltungsdetails Einhaltung zu gebieten, mit denen private Eigentümer die öffentliche Nutzbarkeit einschränken. So wurden optische Barrieren, abendliche Schließungen, Stachelkonstruktionen auf Sitzgelegenheiten etc. verboten. Zudem wurden die Vorschriften für private, kommerzielle Teilnutzungen der Räume durch Kioske und Cafés verfeinert und damit weitere Tendenzen der privaten Nutzung eingeschränkt. Wenig befriedigend erschien bei diesen Lösungen jedoch, dass lediglich neu entstehende *pops* von diesen Regelungen profitieren. Hier sind die New Yorker Planer mit gesetzlichen Zwängen konfrontiert, die zu Gunsten der Rechtssicherheit verbieten, dass geänderte *zoning regulations* Wirkung für Zeiträume vor ihrem Inkrafttreten entfalten. Demnach gelten die neuen, präzisierten Anforderungen ausschließlich für neue Projekte. Bereits bestehende *pops* unterliegen den geänderten *regulations* nur, wenn der Eigentümer Umgestaltungsmaßnahmen an seinem Gebäude vornimmt und diese ebenfalls den dazugehörigen Freiraum betreffen.

### Einforderung des gesetzlich vorgeschriebenen Standards

Ein weiterer Ansatz zur Verbesserung der *pops* liegt in der Behebung der zahlreichen, in der Inventarisierung registrierten Verstöße. Wenn in allen Räumen zumindest die jeweils geltenden gesetzlichen Vorgaben befolgt würden – ungeachtet der Tatsache, ob sie den neusten, striktesten entsprechen – würden weit mehr Räume als öffentlich zugänglich und nutzerfreundlich gelten als bisher. Einige Eigentümer erläuterten in Interviews, dass sie erst durch die Inventarisierungs-

studie erfahren hätten, wie schlecht ihre Räume eigentlich seien. Einige haben sich freiwillig ihrer Verpflichtung erinnert und ihre Freiräume den gültigen Anforderungen entsprechend gestaltet. Was in einigen Fällen freiwillig geschah, passiert oft leider erst auf Anmahnung der Behörden. Bei dieser Kontrolle und Durchsetzung geltenden Rechts sollen das Department of City Planning und das Department of Buildings zusammenarbeiten. Hier liegt jedoch immer noch ein Problem: weniger in der mangelnden Kooperationsbereitschaft dieser beiden Behörden, als in mangelndem Personal. Schon kurz nach der Inventarisierung war klar, dass die erforderliche systematische und umfassende Kontrolle von der Kommune allein nicht zu leisten ist. Deshalb wollte man sich des Verantwortungsgefühls und der Unterstützung der Nutzerinnen und Nutzer bedienen. Schon damals sollte die Bevölkerung begeistert, ihr Interesse an »ihren« Räumen instrumentalisiert und sie in ihrer Funktion als »*army of civilian guardians*«, wie Ellen Ryan vom Stadtplanungsamt sie bezeichnete, erüchtigt werden. Eine wesentliche Voraussetzung für die Kontrolle und Durchsetzung – wer auch immer sie leistet – liegt jedoch in der Kenntnis von Pflichtverletzungen. Um dieser Informationslücke zu begegnen wurde 2007 eine Berichtspflicht, eine Art TÜV für *privately owned public spaces*, eingeführt. Demnach muss der Eigentümer dem Stadtplanungsamt einen von einem lizenzierten Architekten, Landschaftsarchitekten oder Ingenieur verfassten Bericht vorlegen, der eine Liste der vorhandenen Gestaltungselemente, eine Fotodokumentation des Freiraumes und die Genehmigungsunterlagen beinhalten muss. Aber auch an der pro-aktiven Bürgeraktivierung wird weiter gearbeitet. So wurden im Frühjahr 2007 interessierte Freiwillige in einem Seminar qualifiziert, die Zustände einzelner *privately owned public spaces* zu kontrollieren, Abweichungen von den jeweils geforderten Gestaltungs- und Pflegeanforderungen aufzudecken und auf notwendige Veränderungen hinzuarbeiten (Municipal Art Society 2007). Ergänzend bemüht sich die Planungsbehörde allen Bürgern möglichst umfassende und verständliche Informationen zu den *pops* im Internet zugänglich zu machen (<http://www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/pops.shtml>). Mit Hilfe dieser Visualisierungen können Unstimmigkeiten inzwischen schnell identifiziert und unkompliziert unter der Behördenrufnummer 311 oder per Email gemeldet werden. Dies ist

Abb. 5: 55 Water Street -  
vorher  
Foto: Juliane Pegels



Abb. 6: 55 Water Street -  
nachher  
Foto: Leonard Camposano



ein besonderes Anliegen der 2002 zur Direktorin des Stadtplanungsamtes berufenen Amanda Burden – ihrerseits Schülerin von William H. Whyte, dem Urbanisten, der die Stadt schon 1975 in der Verbesserung der *zoning regulations* beriet. Seit Amanda Burden die Leitung der City Planning Commission übernommen hat, berichten die Mitarbeiter, dass die öffentlich zugänglichen Räume der Stadt in ihrer Wertschätzung gestiegen sind, wovon auch die *pops* profitieren.

#### Rehabilitationsprojekte

Neben den beschriebenen Ansätzen, die *zoning regulations* zu verbessern und Verstöße nachhaltiger zu ahnden, haben einige Reha-

bilitationsprojekte in den letzten Jahren und Monaten Aufsehen erregt. Deren gestalterischer Anspruch geht nicht selten weit über das obligatorische, gesetzliche Maß hinaus. In einem dieser Fälle hat die wachsende Aufmerksamkeit der Medien auf die *privately owned public spaces* Wirkung gezeigt. So hat sich der Eigentümer des *elevated plaza* am Gebäude 55 Water Street zu einer umfassenden Sanierung entschieden, nachdem sein Raum in der New York Times als der unattraktivste aller Plätze bezeichnet worden war. Im Rahmen eines internationalen freiraumplanerischen Wettbewerbs, mit entsprechender medialer Präsenz, wurde ein umfassender Neugestaltungsvorschlag ausgewählt,

City Planning: Home About Us Zoning Land Use Process Projects/Proposals Reference Products

Take me to... Commission Meetings Commission Reports LUCATS - Land Use Application Tracking Community Data Portal DCP Rezoning Map & Bookstore Job Opportunities Press Releases DCP Site Map Contact DCP

Community Data Portal Borough Your Neighborhood GO>>

Select a Language

Projects & Proposals > Citywide > Privately Owned Public Space

Printable Version

Privately Owned Public Space

Privately Owned Public Spaces • Current Public Plaza Standards • History • 2007 Text Amendment • 2009 Follow-up Text Amendment • Inventory

No seating.  
Barren. Little planting.

PLAZAS: THE GOOD, THE BAD (AND THE UGLY)

27 / 62

Abb. 9: »bad plaza«  
Quelle: [www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/pops/shtml](http://www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/pops/shtml)



Abb. 7: Harmony Atrium - vorher  
Foto: Kai Krüger

Abb. 8: Harmony Atrium - nachher  
Foto: Vera Klein

der diesen *elevated plaza* in eine grüne Oase verwandelt hat. Einer ähnlich umfassenden Umgestaltung ist auch das unlängst neu eröffnete Harmony Atrium in unmittelbarer Nähe des Lincoln Center unterzogen worden. Unter neuem Namen erstrahlt der ehemals heruntergekommene Raum in neuem anspruchsvollem Design. Von besonderem Interesse ist dieses Fallbeispiel, da hier ein unbeteiligter Dritter – das Lincoln Center als Akteur in unmittelbarer Nachbarschaft – sich der Aufgabe der Rehabilitierung angenommen hat. Obwohl das Lincoln Center weder Gebäudeeigentümer ist, noch vom Geschossflächenbonus profitiert hat, hat es sich für die Aufwertung des Harmony Atriums

angenommen. Unter den vielen, durch das Lincoln Center animierten Spendern war der Großsponsor David Rubenstein, dem der Ort heute seinen neuen Namen verdankt. Das Engagement zur Aufwertung mag darin begründet sein, dass das Lincoln Center aus repräsentativen Gründen ein valides Interesse an seinem gesamten Umfeld hat oder darin, dass ein Ticketcenter in das Atrium gebaut werden durfte. Wie auch immer die Interessenlage ist – darüber kursieren verschiedene Ansichten – liegt hier ein weiteres öffentlich-privates Tauschgeschäft vor: in diesem Fall wurde nicht Freiraum gegen Geschossflächenbonus, sondern Ticketcenter gegen Aufwertung getauscht.

Abb. 10: »good plaza«  
Quelle: www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/pops/shtml

Die unterschiedlichen Stränge zur Verbesserung der *pops* gehen alle in die richtige Richtung, doch inwiefern das Potenzial der umfassenden Inventarisierung all dieser Räume ausgeschöpft wurde, wird kontrovers diskutiert (vgl. hierzu Nemeth 2009, Smithsimon 2008). Statt weitreichende Veränderungen zu initiieren, sind wieder kleine Schritte gemacht worden. Es kann also weiterhin grundsätzlich hinterfragt werden, ob es sich beim *incentive zoning* um ein faires Tauschgeschäft handelt. Davon scheinen die Bürger längst nicht mehr in allen Stadtteilen überzeugt zu sein. So entwickelt sich in einigen Nachbarschaften der Stadt Widerstand gegen weitere Bonusplätze. Das Department of City Planning hält aber an seinem Programm fest, denn es hält nach wie vor diese Form des *Public Private Partnership* für gelungen und sieht primär, dass öffentlich nutzbare Freiräume entstehen, die in einer Stadt wie New York dringend benötigt werden. In den Fällen hingegen, in denen wenig einladende oder unzugängliche *pops* aus dem Tausch resultieren, wird die Behörde wohl weiter am Ball bleiben müssen.

#### ***Privately Owned Public Space: Lehren für die Koproduktion von Stadträumen***

Die Geschichte der *privately owned public spaces* in New York City ist eine lange wechselvolle, sicherlich nicht immer vorbildliche Story. Aber gerade die Erfahrungen, die die New Yorker Kommune in mittlerweile fünf Jahrzehnten in der Auseinandersetzung mit verschiedenen Fragestellungen zu öffentlich zugänglichen Räumen in privatem Eigentum gewinnen konnte, macht sie so interessant – und nicht nur für die amerikanischen Planer und »deren« Probleme. Die Vielzahl von *zoning amendments*, die zwischen 1961 und 2000 zur Verbesserung der *pops* eingeführt wurden, zeigen, wie schwierig es ist mittels gesetzlicher Richtlinien privat-öffentliche Interdependenzen zu organisieren, die qualitätvolle Stadträume entstehen lassen. Die zahlreichen, in New York City initiierten Veränderungsschritte zielten alle in die richtige Richtung, führten zu einzelnen Verbesserungen, aber verhinderten jahrelang das *incentive zoning* und die über 500 entstandenen *pops* in ihrer Gesamtheit kritisch zu bewerten. Mit der umfassenden Inventarisierung im Jahr 2000 wurde genau das möglich: das Produkt von knapp 40 Jahren *incentive zoning* zu erfassen. Diese Datenbasis, die in mühevol-

ler Arbeit über drei Jahre zusammen getragen wurde, hatte großes Potenzial. Auch die Rückschlüsse und Veränderungsansätze, die aus den zum Teil ernüchternden Ergebnissen formuliert wurden, waren plausibel. Deren Umsetzung aber, scheint weitaus schwieriger als gedacht.

Heute, zehn Jahre später, enttäuscht fast, wenn wieder nur vereinzelte Verbesserungen im *zoning code* vorgenommen werden, wenn die Kontrolle und Durchsetzung der an die Räume formulierten Anforderungen noch immer nicht etabliert sind und sich bei den Bürgerinnen und Bürger langsam Widerwillen regt. Wenn sich deren Wertschätzung für ihre Räume in Enttäuschung wendet, und sich ihr Engagement zur Verbesserung der Räume in Resignation wandelt, dann muss in New York City, diesem »Labor neuer Formen der Zivilgesellschaft« (Pegels 2004) ein neues Kapitel geschrieben werden. Dann ist auf operationaler und ideeller Ebene nicht wirklich gelungen, alle privaten und kommunalen Akteure von der Relevanz der Stadträume, der in Teilen ungewohnten Pflichten und Rechten zu überzeugen. Und dies kann nicht allein den Privaten zugeschoben werden. Wenn diese sich zum Teil erst durch die Inventarisierung und die daraus resultierende schlechte Presse des Wertes und der Wichtigkeit ihrer Stadträume bewusst geworden sind (Klein 2010), ist auch von kommunaler Seite einiges verpasst worden. Damit nähern sich die New Yorker Herausforderungen denen der Städte und Planungskulturen an, in denen Stadträume auch ohne *incentives* koproduziert werden (vgl. hierzu auch Berding, Havemann, Pegels, Perenthaler 2010): insbesondere in deutschen Städten ist es ein zentrales Anliegen, das Bewusstsein für die Alltäglichkeit und auch Notwendigkeit von kommunal-privaten Koproduktionen zu stärken, die Entwicklung aller Freiräume zu diskutieren und zu planen – egal in wessen Eigentum und Verantwortung die Räume sind – und alle beteiligten, kommunalen und nichtkommunalen Akteure davon zu überzeugen, dass ihre Stadträume einen wertvollen Baustein im Netzwerk darstellen, dessen qualitätvolle Entwicklung von nachhaltigem und umfassendem Wert ist – für alle: die Kommune, die Eigentümer, die Nutzerinnen und Nutzer.

## Literatur

- BERDING, Ulrich; HAVEMANN, Antje ; PEGELS, Juliane; PERENTHALER, Bettina [Hrsg.] (2010, in Vorbereitung): Stadträume in Spannungsfeldern. Plätze, Parks und Promenaden im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten. Aachen
- BLAKE, Peter (1975): »The Ten Best Lobbies in New York«. In: New York Times Magazine 28. Dezember 1975
- COLUMBIA UNIVERSITY (2007). In: [www.arch.columbia.edu/gsap740259](http://www.arch.columbia.edu/gsap740259)
- DEPARTMENT OF CITY PLANNING (2010). Inventory of Privately Owned Public Space. In: [www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/pops\\_inventory.shtml](http://www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/pops_inventory.shtml) (02.08.2010)
- DEPARTMENT OF CITY PLANNING (2010): A Primer for Public Plazas. In: [www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/pops.shtml](http://www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/pops.shtml) (02.08.2010)
- HARLANDER, Tilmann; KUHN, Gerd (2005): Renaissance oder Niedergang? Zur Krise des öffentlichen Raums im 20. Jahrhundert. In: Bernhardt, Christoph; Fehl, Gerhard; Kuhn, Gerd; von Petz, Ursula [Hrsg.] (2005): Geschichte der Planung des öffentlichen Raums. (Dortmunder Beiträge für Raumplanung 122). Dortmund
- KAYDEN, Jerold S., The New York City Department of City Planning (DCP) und The Municipal Art Society of New York (MAS) (2000): Privately Owned Public Space: The New York Experience. New York
- KLEIN, Vera (2010): Privately Owned Public Spaces – Ein Konzept zur Gestaltung öffentlicher Räume. Bachelorthesis, Geographisches Institut der Universität Bonn
- MUNICIPAL ART SOCIETY (2007). In: [www.mas.org/viewarticle.php?id=1443&emailfriend=1](http://www.mas.org/viewarticle.php?id=1443&emailfriend=1)
- NEMETH, Jeremy (2009). Defining a Public: The Management of Privately Owned Public Space. In: Urban Studies 2009. No 46.
- PEGELS, Juliane (2004): Privately Owned Public Space. New York Citys Erfahrungen im Umgang mit öffentlichen Räumen, die sich in privatem Besitz befinden. Dissertation an der Fakultät für Architektur der RWTH Aachen. I. Architektur und Planung. Nr. 1. Aachen
- PESCH, Franz (2008): Stadtraum heute. Betrachtungen zur Situation des öffentlichen Raums. In: Raumplanung 13. 6. Februar 2008
- REICHER, HAASE, ARCHITEKTEN UND STADTPLANER (2009): Der öffentliche Raum. Ideen, Konzepte, Projekte. Berlin
- SMITHSIMON, Gregory (2008): Dispersing the Crowd. Bonus Plazas and the Creation of Public Space. In: Urban Affairs Review (1/2008)
- WILLIS, Carol (1995): Form Follows Finance. New York
- ZONING AMENDMENT (2007): Privately Owned Public Plazas. Adopted by New York City Council 10/17/2007. In: <http://www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/index.shtml>
- ZONING AMENDMENT (2009): Public Plazas. Follow-up Text Amendment. Adopted by New York City Council 05/06/2009. In: [www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/pops\\_2009\\_ta.shtml](http://www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/pops_2009_ta.shtml)