

PT_Materialien 22

STARS_Materialien Teil 03

Die Interviews – Ergebnisse aus 20 Großstädten Deutschlands
DFG-Forschungsprojekt „Stadträume in Spannungsfeldern“

Ulrich Berding, Sarah Ginski, Antje Havemann, Juliane Pegels, Bettina Perenthaler, Achim Reese, Klaus Selle

PT Lehrstuhl für Planungstheorie
und Stadtentwicklung [RWTH Aachen]

September 2009

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

STARS_Materialien Teil 03

Die Interviews – Ergebnisse aus 20 Großstädten Deutschlands
DFG-Forschungsprojekt „Stadträume in Spannungsfeldern“

Ulrich Berding, Sarah Ginski, Antje Havemann, Juliane Pegels, Bettina Perenthaler, Achim Reese, Klaus Selle

Impressum

STARS Materialien Teil 03

Die Interviews – Ergebnisse aus 20 Großstädten Deutschlands

Bearbeitung:

Ulrich Berding, Sarah Ginski, Antje Havemann, Juliane Pegels,
Bettina Perenthaler, Achim Reese, Klaus Selle

PT

Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung

[RWTH Aachen]

September 2009

Inhalt

Einleitung	7
1 „Finden“ – Ziele, Methoden und Gesprächspartner	
1.1 Auswahl der Kommunen und der jeweiligen Ämter	11
1.2 Methode und Leitfaden	17
2 „Fragen“ – Exemplarische Darstellung zehn ausgewählter Interviews	
2.1 Drei mal zwei Interviews: „Stadt“ und „Grün“ im Vergleich	21
2.2 Zwei Interviews „Stadt“	43
2.3 Zwei Interviews „Grün“	53
3 „Folgern“ – Auswertung der Interviews	
3.1 „Suchen und Identifizieren“ – Räume im Schnittbereich und ihre Bedeutung in den Kommunen	65
3.2 „Erfassen und Beschreiben“	66
3.2.1 Räume	66
3.2.2 Akteure	70
3.2.3 Recht	72
3.2.4 Regulierung	74
3.2.5 Produktion	75
3.3 „Analysieren und Erklären“ – Ursachen und Wirkungszusammenhänge der Akteursbezüge	77
3.3.1 Wie und warum entstanden Räume im Schnittbereich?	78
3.3.2 Wie wird das Zusammenspiel der Akteure geregelt? Wie werden die Bezüge zwischen den Akteuren gestaltet?	82
3.3.3 Wie funktioniert das Zusammenspiel der Akteure? Welche Erfahrungen werden mit welchen Akteuren gemacht?	85
3.4 „Fragen und Folgern“ – kommunaler Handlungs- und Steuerungsbedarf	91
Literatur, Quellen und Abbildungen	98

STARS vor Ort

Die öffentlich zugänglichen Stadträume bilden am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung der RWTH Aachen schon seit einigen Jahren einen Forschungsschwerpunkt. Im Rahmen des dreijährigen DFG-Forschungsprojekts „Stadträume in Spannungsfeldern (STARS)“ blickten wir auf eine besondere Auswahl dieser Räume. Untersuchungsgegenstand der empirischen Arbeit sind öffentlich zugängliche Stadträume, die nicht allein Produkt öffentlicher Aktivitäten sind. Zu diesen von uns als „hybrid“ bezeichneten Räumen zählen solche, die öffentlich zugänglich und nutzbar sind, aber nicht (ausschließlich) kommunaler Verfügung unterliegen: also nicht zwangsläufig in öffentlichem Eigentum, mit öffentlichen Mitteln hergestellt oder in der Nutzung durch öffentliche Akteure reguliert sind. In den eingehend betrachteten hybriden Räumen überlagern sich also die Einflussphasen unterschiedlicher kommunaler und nicht-kommunaler Akteure.

Ein wichtiges Ziel des STARS-Projektes besteht darin, solche alltäglichen Stadträume im Schnittbereich zu erfassen und zu beschreiben sowie die Hintergründe ihrer Entstehung zu ergründen und die Wirkungen zu analysieren und zu erklären, die aus diesem Schnittbereich resultieren.

Nach Abschluss und Auswertung der Fallstudien in Aachen, Hannover und Leipzig (s. StaRS-Materialband 2) haben wir neue Erkenntnisse zu hybriden Räumen: Wir können hybride Räume genauer charakterisieren, die kommunalen und nicht-kommunalen Akteure benennen, die in diesen Räumen wirken, die Zuständigkeiten der jeweiligen Akteure in der Produktion der Räume, in der Nutzerregulierung und auf rechtlicher Ebene erläutern und die Bezüge charakterisieren, die zwischen den beteiligten Akteuren zu finden sind. Neben den Charakteristika, die die untersuchten hybriden Räume prägen, konnten wir auch Ursachen- und Wirkungszusammenhänge in der Entstehung der Räume analysieren und erste Hypothesen formulieren. Diese galt es in der zweiten Phase des Projektes im Rahmen von 40 Interviews in 20 Großstädten näher zu untersuchen. Zugleich sollte die Bandbreite der

Erfahrungen mit Räumen im Schnittbereich nicht-kommunaler und kommunaler Aktivitäten durch die Befragung von 17 weiteren Kommunen – neben den schon bekannten Fallstudien-Städten Aachen, Leipzig und Hannover – erweitert werden. Dabei informierten wir uns nicht nur über das generelle Vorhandensein dieser Räume in den Kommunen, sondern fragten auch Erfahrungen ab, um neben der kommunalen Praxis im Umgang mit hybriden Räumen auch Handlungs- und Steuerungsbedarf der öffentlichen Hand zu erkennen.

Im vorliegenden StaRS-Materialband möchten wir Ihnen nun die Ergebnisse unserer Gespräche vorstellen. Wir wollten zunächst von den Kommunen wissen, welche Rolle der öffentliche Raum in ihrer Stadt spielt, welche Räume im Schnittbereich darunter existieren und wie bei diesen Räumen Akteure und Verantwortlichkeiten aufgeteilt sind. Weiterhin war uns wichtig zu erfahren, unter welchen Voraussetzungen – aus Sicht der Kommune – diese Räume entstehen und welche Interessen dabei jeweils verfolgt werden. Wir fragten, wie in der Kommune die Interdependenz mit nicht-kommunalen Akteuren funktioniert und geregelt wird. Abschließend baten wir unsere Gesprächspartner/-innen um Angaben zum steuernden Eingreifen der Kommunen sowie eine Einschätzung zu Potenzialen der Zusammenarbeit zwischen kommunalen und nicht-kommunalen Akteuren.

In diesem Band finden Sie also sowohl die Darstellung der Interviewmethoden, als auch einige exemplarische Interview-Beispiele, als auch eine Querauswertung aller 40 Interviews.

Eine anregende Lektüre wünschen im Namen des STARS-Teams

Antje Havemann und Juliane Pegels

1 „Finden“

Ziele, Methoden und Gesprächspartner

Wie und warum entstehen Räume im Schnittbereich? Wie funktioniert das Zusammenspiel der Akteure? Welche Probleme und Konflikte treten auf? Welche Wirkungen ergeben sich aus den Interdependenzen zwischen den Akteuren? Die Auswertung der Fallstudien-Ergebnisse (s. STARS_Materialien Teil 02) endete mit einigen offenen Fragen, denen wir im Rahmen einer Befragung nachgegangen sind.

Um einen Überblick über ein breites Spektrum an Erfahrungen und somit vielfältigen Informationen zur Wahrnehmung hybrider Räume, den Hintergründen ihrer Entstehung und den kommunalen Handlungs- und Steuerungsbedarf zu bekommen, führten wir 40 Gespräche mit kommunalen Vertreter/-innen in 20 Großstädten. Als primär Zuständige für den öffentlichen Raum in unterschiedlichen Produktionszusammenhängen wählten wir als Gesprächspartner/-innen die jeweiligen Amtsleiter/-innen von Stadtplanungs- und Grünflächenämtern aus.

Ziel der Befragung war es, zunächst Einblicke in die jeweiligen Problemstellungen in den verschiedenen Kommunen zu erhalten und entsprechend unterschiedliche Erfahrungen mit „hybriden Räumen“ erläutert zu bekommen. Dazu fragten wir neben der grundsätzlichen Wahrnehmung von Räumen im Schnittbereich kommunaler und nicht-kommunaler Aktivitäten auch Problemwahrnehmung, Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten der kommunalen Planung und Steuerung ab.

1.1 Auswahl der Kommunen und der jeweiligen Ämter

Von zentraler Bedeutung für ein breites Spektrum möglicher Sichtweisen und Erfahrungen war die Auswahl der Städte, in denen Interviews geführt wurden. Ziel war es daher, möglichst viele unterschiedliche Kommunen abzubilden, d. h. beispielsweise sowohl finanzstarke als auch finanzschwache, sowohl prosperierende als auch schrumpfende Kommunen. Die unterschiedlichen kommunalen Rahmenbedingungen sollten es ermöglichen, unter anderem die Fragen nach den Ursachen- und Wirkungszusammenhängen der privat-öffentlichen Raum-Produktion zu beantworten.

Die Auswahl der Städte, in denen Interviews durchgeführt wurden, erfolgte anhand verschiedener Kriterien:

Größe und Lage

In deutschen Großstädten hat der urbanisierte Raum solche Dimensionen, dass eine Vielzahl von Projekten im öffentlichen Freiraum zu erwarten war und die Erfahrungen im Umgang mit hybriden Räumen entsprechend

vielschichtig sein würden (wie zum Beispiel in Hamburg, München, Köln oder Stuttgart). Nicht selten sind in Städten dieser Dimension auch große Stadtentwicklungsprojekte zu finden, in denen unbebaute Freiräume eine wichtige Rolle spielen (so zum Beispiel: München-Riem; Scharnhauser Park, Ostfildern; Hafencity Hamburg; Kruppgrütel Essen). Ferner ließen kommunale Vertretungen in Städten dieser Größenordnung eine differenzierte Verwaltungs- und Kompetenzstruktur erwarten. So lag nahe, dass in Grünflächen- oder Stadtplanungsämtern Verantwortliche zu finden sind, die sich insbesondere mit Fragen und Belangen öffentlich zugänglicher Räume auseinandersetzen (zum Beispiel im Rahmen von Programmen für öffentlichen Raum in Düsseldorf und Hannover). Des Weiteren vermuteten wir in den Innenstadtkernen von Großstädten bauliche Dichten, zu denen der unbebaute, öffentlich zugängliche Raum ein wichtiges Pendant darstellt und so in der kommunalen Arbeit entsprechende Aufmerksamkeit bekommt.

Um eventuelle regionale Unterschiede und Besonderheiten zu erfassen, sollten die Kommunen möglichst weit über das Bundesgebiet verteilt liegen.

Finanzkraft

Zudem war die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune von Bedeutung: Wir gingen davon aus, dass in finanziell starken Städten der hybriden oder kooperativen Raumproduktion eine andere Bedeutung zukommt, als in finanzschwächeren Kommunen. Eine weitere Annahme war, dass privates Interesse an der Produktion öffentlich zugänglicher Räume im Zusammenhang mit hochbaulichen Vorhaben in finanzstarken und damit auch imageträchtigen Großstädten groß ist (wie zum Beispiel in Hamburg, Frankfurt, Stuttgart, München) und daher die Erfahrungen mit hybriden Räumen vielfältig und der Handlungs- und Steuerungsbedarf von kommunaler Seite anders ist als in finanzschwachen Städten (Steuereinnahmen und Verschuldung pro Kopf). Letztere, so vermuteten wir, seien vermehrt auf die Kooperation mit nicht-kommunalen Akteuren angewiesen und verfügten über entsprechend reichhaltige Erfahrungen in diesem Bereich (so zum Beispiel in Essen, Oberhausen, Leipzig).

Demographie

Ferner waren demographische Veränderungen ausschlaggebend: In demographisch schrumpfenden Kommunen ist ein abnehmender Bedarf oder Verwertungsdruck von Flächen vorzufinden, was sich in vermehrter Verfügbarkeit von unbebauten oder unbenutzten Flächen äu-

ßern kann (wie in Leipzig, Essen, Oberhausen). Wir nahmen an, dass in diesen kommunalen Umfeldern öffentlich zugängliche, unbebaute Räume eine zentrale Rolle spielen. Die Nutzung einer Fläche als Freiraum kann z. B. ein wichtiger Schritt bei Rückbauaktivitäten sein. Auf der anderen Seite kommt auch dem unbebauten öffentlich zugänglichen Raum in demografisch wachsenden Städten eine wichtige Bedeutung zu. Bei anhaltenden und verstärkten Bauaktivitäten wird der unbebaute Raum zu einem wichtigen Gut, das wachsendem Entwicklungsdruck standhalten muss (so zum Beispiel in Hamburg, München). In diesen Kontexten sind hybride Räume zu vermuten, die quasi per Bedingungen oder Aushandlungen zwischen Kommune und Privaten durch produziert werden.

munalen Arbeitsalltag und Projekte im Schnittbereich privater und kommunaler Aktivitäten haben und sich zugleich aber durchaus in der Ebene zur Politik auskennen sollten, entschieden wir uns, die Leiter/-innen der jeweiligen Ämter zu interviewen.

Stadtstrukturelle Veränderungen/ große Stadtentwicklungsprojekte

Ein weiteres Auswahlkriterium stellten umfassende stadtstrukturelle Veränderungen oder große Stadtproduktionen dar: So vermuteten wir in kommunalen Umfeldern, in denen stadträumliche Veränderungen durch Strukturwandel und/oder Stadtneuproduktionen entstanden sind, vermehrt hybride Räume. Bei der Umnutzung vormals industriell oder gewerblich genutzter Areale werden ehemals private Räume öffentlich zugänglich oder es werden innerhalb von neu entwickelten Strukturen private Flächen für eine öffentliche Nutzung hergestellt (so zum Beispiel in Essen, Oberhausen). Aber auch in Fällen von Rückbau, in denen Gebäude ersatzlos entfernt werden, entstehen neue, öffentlich zugängliche Flächen (wie z. B. in Leipzig). Entsprechend erwarteten wir in diesen Kommunen vielfältige Erfahrungen mit hybriden Räumen.

Auswahl der Ämter

Als die in erster Linie für die Produktion (von der Herstellung bis zur Pflege und Unterhaltung) öffentlicher Räume Zuständigen wählten wir Leiterinnen und Leiter von Stadtplanungs- und Grünflächenämtern (bzw. der entsprechenden Fachbereiche) in 20 Großstädten als Gesprächspartner/-innen aus. Zu den „Grünflächenämtern“ muss angemerkt werden, dass sie in vielen Kommunen aufgelöst und in verschiedene Ämterzuständigkeiten (z. B. Umweltamt) oder Eigenbetriebe übergegangen sind. In diesen Fällen haben wir in Absprache mit den in Frage kommenden Ämtern die Zuständigen erfragt und interviewt. Dabei haben wir auf eine proportionale Mischung von Planungs- und Pflegezuständigkeiten geachtet.

Da unsere Gesprächspartner/-innen ein möglichst großes Überblickswissen über den kom-

Katalog der ausgewählten Kommunen

Übersichtskarte



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

Stadt	Fläche 2006	Einwohner 2006	Bev.-Ent- wicklung 2006	Steuerein- nahmen 2006	Schulden- stand 2006	Kommen- tar
Aachen	160,8 km ²	285.208 EW	0,2 %	815,4 €/EW	1741 €/EW	Fallstudien-Stadt
Bonn	141,2 km ²	312.818 EW	0,5 %	2.072,7 €/EW	1.963 €/EW	
Dessau	183,0 km ²	78.360 EW	-1,2 %	390,5 €/EW	1.264 €/EW	kleinste Kommune größte Bev.-Verluste, geringste Steuerein- nahmen
Dresden	238,3 km ²	495.181 EW	1,9 %	697,0 €/EW	71 €/EW	plötzl. Bev.-Wachs- tum, extremer Schuldenabbau
Düsseldorf	217,0 km ²	574.514 EW	0,5 %	2.110,9 €/EW	958 €/EW	steigende Einnah- men führen zu höheren Ausgaben
Erfurt	269,18 km ²	202.844 EW	-0,1 %	713,6 €/EW	1.066 €/EW	
Essen	210,4 km ²	585.430 EW	-0,4 %	991,2 €/EW	1.804 €/EW	
Frankfurt	248,3 km ²	651.899 EW	0,1 %	2.817,4 €/EW	2.100 €/EW	
Hamburg	755,2 km ²	1.743.627 EW	0,6 %	1.736,7 €/EW	k.A. €/EW	größte der betrachteten Kommunen
Hannover	204,1 km ²	515.729 EW	0,1 %	1.301,7 €/EW	1.354 €/EW	Fallstudien-Stadt
Kassel	106,8 km ²	194.427 EW	-0,5 %	1.069,3 €/EW	1.584 €/EW	
Köln	405,2 km ²	983.347 EW	0,7 %	1.469,0 €/EW	2.490 €/EW	
Leipzig	297,6 km ²	502.651 EW	0,8 %	640,0 €/EW	1.783 €/EW	Fallstudien-Stadt
Magdeburg	210,0 km ²	229.126 EW	0,3 %	543,9 €/EW	1.004 €/EW	
Mannheim	145,0 km ²	307.900 EW	0,0 %	1.257,6 €/EW	1.694 €/EW	
München	310,4 km ²	1.259.677 EW	2,8 %	1.814,5 €/EW	2.604 €/EW	stärkstes Wachstum, höchste Einkünfte, höchster Schulden- stand
Nürnberg	186,4 km ²	499.237 EW	0,3 %	1.295,4 €/EW	1.882 €/EW	
Oberhausen	77,0 km ²	218.898 EW	-0,3 %	758,9 €/EW	1.599. €/EW	

Stadt	Fläche 2006	Einwohner 2006	Bev.-Ent- wicklung 2006	Steuerein- nahmen 2006	Schulden- stand 2006	Kommen- tar
Stuttgart	207,4 km ²	592.569 EW	0,2 %	1.564,0 €/EW	593 €/EW	hohe Einkünfte, geringe Verschul- dung
Wolfsburg	204,0 km ²	121.199 EW	-0,6 %	876,6 €/EW	1.219 €/EW	sinkende Steuer- einnahmen

Deutscher Städtetag (2007): Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 94. Jahrgang 2007

Fläche am 1.1.2006:	S.26 ff
Einwohnerzahl am 1.1. 2006:	S.26 ff
Bevölkerungsentwicklung am 31.12.2006:	S.138 ff
Einnahmen des Verwaltungs- und Vermögenshaushaltes 2006:	S.410 ff
Baumaßnahmen 2006:	S.410 ff
Steuereinnahmen 2006:	S.496 ff
Schuldenstand 2006:	S.515 ff

StaRS-Interview-
leitfaden

Räume

- 1.1 **Welche Rolle spielt der öffentlich zugängliche Raum in Ihrer Kommune?**
Welche Entwicklungsziele/ Konzepte gibt es?
Programme für die Entwicklung von Stadtplätzen?
Aufwertung von öffentlichen Räumen
- 1.2 **Was für Beispiele von Räumen im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten gibt es hier in ...?**

Akteure und Verantwortlichkeiten in den Räumen

2. **Welche privaten bzw. nicht-kommunalen Akteure treten auf?**
 - (2.1 **Wer plant, finanziert und baut? Wer pflegt und hält instand?)**
 - (2.2 **Wer hat welche Rechte, Pflichten, Einschränkungen etc.?)**
 - (2.3 **Wird das Verhalten der Nutzerinnen und Nutzer reguliert?)**

Entstehung von Räumen im Schnittbereich

- 3.1 **Wann und wo entstehen Räume im Schnittbereich ?**
In welchen Zusammenhängen?
Wer ergreift jeweils die Initiative?
- 3.2 **Welche Interessen werden dabei verfolgt?**
Von Ihnen als Kommune? Von Ihrem privaten Gegenüber ?

Akteursbezüge/ Funktionieren der Zusammenarbeit

- 4.1 **Wie regeln Sie das Zusammenspiel mit Ihrem nicht-kommunalen Gegenüber?**
Gibt es eine geregelte Form (Arbeitskreise usw.)?
Welche Instrumente kommen zum Einsatz?
Wie „kreativ“ werden sie eingesetzt?
- 4.2 **Welche Erfahrungen haben Sie im Zusammenspiel gesammelt?**
Würden Sie es als „Spannungsfeld“ beschreiben?
Gibt es Probleme im Zusammenspiel der Akteure?
Welche sind das?
Haben Sie aus negativen Beispielen gelernt?

Einschätzungen zu Handlungsbedarf und Potenzialen

- 5.1 **Wie stark müssen Sie eingreifen?**
Was „behalten Sie für sich“? Was lassen Sie sich **nicht** aus der Hand nehmen?
- 5.2 **Welche Chancen ergeben sich – für die Produktion öffentlicher Räume?**
Welche Entwicklungen sehen Sie?
Welche Anliegen sind Ihnen besonders wichtig – für die Zukunft?

Zum Abschluss

6. **Gibt es noch Aspekte, die wir nicht angesprochen haben, die aber wichtig sind?**

1.2 Methode und Leitfaden

Zentrales Instrument dieser Gespräche war das leitfadengestützte Interview, wobei sich Leitfaden und Gegenstand aus den Forschungsfragen zu den Ursachen- und Wirkungszusammenhängen und den Konsequenzen für die Politik ergaben:

- Warum und wo entstehen welche hybriden Räume?
- Wie „funktionieren“ die Kooperationen?
- Ergeben sich aus der Kooperation bzw. Koproduktion besondere Wirkungen auf Gestalt und Nutzbarkeit der Räume?
- Welche Konsequenzen ergeben sich für Politik und Planung?

Die Leitfragen für die Interviews wurden zunächst aus den Forschungsfragen des Projektes und den Hypothesen der Fallstudienauswertung abgeleitet. Dabei standen Fragen nach Problemwahrnehmung, Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten im Vordergrund:

Problemwahrnehmung: Wie werden hybride Räume, deren Entstehung und Instandhaltung wahrgenommen? Gehören sie zum kommunalen Alltagsgeschäft oder stellen sie außergewöhnliche Kooperationsprojekte dar? Werden diese Projekt und Räume mit Problemen und Konflikten assoziiert?

Handlungsbedarf: Welcher Handlungsbedarf ergibt sich aus dem Schnittbereich kommunaler und nicht-kommunaler Akteure (insbesondere in der Produktion und Instandhaltung hybrider Räume)? Welche Verantwortlichkeiten ergeben sich daraus aus kommunaler Sicht? Wo muss die Kommune gezielt und verstärkt Einfluss nehmen, wo muss sie public leadership durchsetzen?

Handlungsmöglichkeiten: Eröffnet die Kooperation mit nicht-kommunalen Akteuren neue Potenziale für die Stadt insgesamt und ihre öffentlich zugänglichen Räume? Ergeben sich für die kommunalen Akteure besondere Chancen im Zusammenspiel mit ihrem nicht-kommunalen Gegenüber? Welche Handlungsmöglichkeiten werden gesehen und wie werden sie genutzt?

Der daraus erarbeitete Leitfaden wurde zunächst in den drei Fallstudien-Städten Aachen, Hannover und Leipzig in sechs Pre-Tests erprobt und anschließend überarbeitet. Aufgrund des häufigen ersten Eindrucks unserer Gesprächspartner/-innen, sie hätten zu dem gefragten Themenbereich kaum etwas beizutragen, wurden die Fragen oft mit Beispielen vor Ort verbunden oder mit dem Abfragen typischer Akteurs-Konstellationen (Kommune

und ... z. B. Kirche, DB, Unternehmen, Vereine und Initiativen usw.).

Neben der Beschreibung und Charakterisierung der Räume, der beteiligten Akteure und ihrer jeweiligen Zuständigkeiten in den Räumen fragten wir nach, wie die Entstehung und Instandhaltung hybrider Räume wahrgenommen wird, welcher Steuerungsbedarf dabei aus kommunaler Sicht gesehen wird und welche Handlungsmöglichkeiten sich daraus für die Kommunen ergeben.

Im Folgenden werden anhand von zehn ausgewählten Interviews zunächst die Bandbreite der Ergebnisse und vor allem auch die nicht immer einfache Annäherung ans Thema exemplarisch dargestellt.

2 „Fragen“

Exemplarische Darstellung zehn ausgewählter Interviews

Um die hoch interessante Dichte dessen, was wir in den Interviews erfahren haben, auch einmal in der ganzen Bandbreite anschaulich zu machen und nicht „nur“ reduziert und geschärft in Ergebnissen zu präsentieren, haben wir zehn Interviews ausgewählt, die für verschiedene Sicht- und Vorgehensweisen kommunaler Ämter exemplarisch stehen können. Dabei haben wir von drei Kommunen jeweils Stadtplanungs- („Stadt“) und Grünflächenamt („Grün“) ausgesucht, so dass ein Vergleich der verschiedenen Sichtweisen und Prioritäten der Ämter einer Kommune und zuständigkeitsbedingt zwischen Stadtplanungs- und Grünflächenämtern möglich ist. Ziel war es dabei, in einer Mischung aus Lage und Finanzkraft der Kommunen sowie der Aktivität der Ämter der jeweils Befragten eine möglichst große Bandbreite darzustellen, die auch durchaus die Schwierigkeiten in der Befragung widerspiegelt. Gerade die Alltäglichkeit der Räume und die einzelfallbezogene Handhabung der Projekte erschwerte die Konzentration auf das gefragte Thema – nämlich die Räume im Schnittbereich kommunaler und nicht-kommunaler Aktivitäten. So finden sich auch immer wieder Darstellungen kommunalen Alltagsgeschäftes, die nur am Rande mit dem Thema zu tun haben.

Ergänzt haben wir die Auswahl noch um je zwei im Hinblick auf die Räume im Schnittbereich als besonders ertrag- und beispielreich in Erinnerung gebliebene Interviews aus Grünflächen- und Stadtplanungsämtern.

Die Interviews werden anonymisiert dargestellt. Die Namen von Plätzen, Parks und Promenaden sowie Personen und Programmen sind entsprechend geändert. Die Gespräche wurden inhaltlich ausgewertet und zusammengefasst; wichtige Zitate jeweils transkribiert. Zur Lesbarkeit der Interview-Auswertungen sei noch gesagt, dass die Beantwortung der Fragen zu konkreten Beispielen im Hinblick auf Rechte, Regulierung, Produktion (2.1 - 2.3 im Fragebogen) vom Detailwissen der jeweiligen Gesprächspartner/-innen zu den Projekten abhingen. Bei eher allgemeineren Aussagen finden sich diese unter den Punkten 3 und 4 des Fragebogens unter dem Aspekt der generellen Regelung des Zusammenspiels mit nicht-kommunalen Akteuren und der Regelungen zur Wahrung kommunaler Interessen wieder.

Die die Interviews begleitenden Bilder zeigen Eindrücke von Plätzen, Parks und Promenaden aus den 20 bereisten Kommunen. Sie sind zufällig ausgewählt und stehen in keinem direkten Zusammenhang mit den Interviews.

2.1 Drei mal zwei Interviews: „Stadt“ und „Grün“ im Vergleich

„Stadt 15“

Räume

1.1 Welche Rolle spielt der öffentlich zugängliche Raum in Ihrer Kommune?

„Das Thema der Weiterentwicklung und Aufwertung der öffentlichen Räume hat einen sehr hohen Stellenwert. Das äußert sich z. B. darin, dass es seit etlichen Jahren ein Sonder-Investitionsprogramm gibt, das unter dem Namen „Schönere Stadt“ läuft. Das begann zunächst mit einem Investitionsvolumen von 3 Mio. Euro pro Jahr, ist heutzutage aber wesentlich besser ausgestattet.“ Aus dem Investitionsprogramm werden Innenstadt- und Stadtteilprojekte finanziert: *„Darüber hinaus gibt es besondere, große Projekte, die dann noch mit eigenen Mittelsätzen ausgestattet sind.“* *„Das ist insgesamt ein Programm, das sich starker politischer Unterstützung erfreut.“*

Es gebe keinen Gesamt-Plan für die öffentlichen Räume der Stadt, in dem Hierarchien/ Typen öffentlicher Räume festgelegt sind. Es gebe auch keine einheitlichen Gestaltungsvorschriften für bestimmte öffentliche Räume.

Ein Gestaltungshandbuch sei in Vorbereitung, es gebe noch keinen politischen Beschluss: *Handbuch über Ausstattungsgegenstände im öffentlichen Raum, Gestaltung von Oberflächenbelägen. „Dahinter steht das Anliegen, bei formalen Gestaltungselementen viel stärker zu standardisieren, also uns auf wenige Elemente zu beschränken.“* (Gilt für neu gestaltete Plätze.)

1.2 Was für Beispiele von Räumen im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten gibt es hier in ...?

Der Umbau der Fußgängerzone werde kommunal finanziert, private freiwillige Finanzierungsbeiträge dienten der Entlastung der Kommune.

Stadtteilplatz (neuer Platz am Bahnhofsviertel): Umbau werde zu 95% privat finanziert.

Quasi-öffentlicher Raum in der neuen Hochschule: *„Der Teil der Hochschule wird sich als eine Art Hochschule im Park darstellen. Dieser Park wird im Besitz des Landes, im Besitz der Stiftung sein; wir haben aber planungsrechtlich [B-Plan] gesichert, dass dieser »private« Park öffentlich zugänglich ist. Der wird sich auch vernetzen mit einem daneben liegenden öffentlichen Park. Das ist aber der einzige Fall wo mir einfällt, dass das Land einen quasi-öffentlichen Raum bereitstellt. Aber das ist eine Großtat. Das wird eine fantastische Erweiterung werden für den kommunalen Park.“*

Eindrücke von „Plätzen, Parks und Promenaden“ aus den „Interviewstädten“



Beispiel: Kirchenvorplatz im Stadtteil, der im Grunde ein öffentlicher Raum sei, bei dem die Kommune selber auf eigene Kosten die Planung gemacht habe und die Kirchengemeinde diese jetzt umsetze. Die Kommune bezuschusse den Bau.

Bahnhofsvorplätze der Bahnhöfe seien im Wesentlichen kommunal oder von der DB an Private veräußert; z. B.: „Bei dem Bahnhof im Stadtteil gibt es einen englischen Finanzinvestor, an den das alte Bahnhofsgebäude mit einem kleinen Vorplatz-Bereich veräußert wurde.“

Beispiel Hauptbahnhof: „...der große Vorplatz auf der Ostseite ist im Eigentum der Bahn, obwohl der sich so darstellt wie ein ganz normaler städtischer Platz. Wir haben im Moment einen Wettbewerb zur Aufwertung dieses Platzes und der beiden anderen Bahnhofsplätze nördlich und südlich, den wir gemeinsam mit der Deutschen Bahn AG-Station und Service ausgelobt haben. Das Ergebnis wird in Kürze da sein und dann wird es schwierige Verhandlungen zur Finanzierung der Aufwertungsmaßnahmen geben.“

„Es ist im Umgang mit der Deutschen Bahn schon ein Erfolg, wenn man einen Wettbewerb gemeinsam auslobt, ohne dass, was normalerweise die Bahn verlangt, schon vorher geklärt ist, wer welche Kosten übernimmt. Was im Grunde ein Ding der Unmöglichkeit ist, weil man gar nicht weiß, was der Wettbewerb an Vorschlägen bringt. Diese Blockade ist überwunden, die Bahn finanziert – wenn auch mit einem untergeordneten Betrag – den Wettbewerb mit.“

Mit der Umgestaltung des Bahnhofsvorplatzes werde die Stadt auch die Eigentumsfrage noch einmal thematisieren: „Wir werden fragen, ob es nicht richtiger wäre, den gesamten Platz an die Stadt zu übergeben – das muss man dann sehen.“ (evtl. Kauf der Fläche durch die Stadt)

Akteure und Verantwortlichkeiten in den Räumen

2. Welche privaten bzw. nicht-kommunalen Akteure treten auf?

Anlieger, Einzelhändler, Hochschule, Land, Kirche eher selten, Bund (Kasernen), DB AG Station und Service

2.1 Wer plant, finanziert und baut? Wer pflegt und hält instand?

Umbau der Fußgängerzone: Komplette kommunal finanziert, aber mit einem hohen freiwilligen Finanzierungs-Zuschuss einer privaten Anliegergemeinschaft, der nicht für zusätzliche Leistungen, sondern zur Entlastung des kommunalen Haushalts genutzt werde.

Mitfinanzierung öffentlicher Räume durch Private: „Es gibt keine Formalisierung solch einer Mitfinanzierung, aber wir haben teilweise freiwillige Mitfinanzierungen erreicht. Der Umbau einer Hauptstraße zwischen zwei Stadtplätzen ist vor einigen Jahren 100%-ig von den Anliegern finanziert worden. Es gibt aber auch kleinere Beispiele, wo entweder eine Teilfinanzierung der Umbaumaßnahmen im öffentlichen Raum oder eine komplette Finanzierung durch andere gemacht wurde, teilweise auch über das Instrument „städtebaulicher Vertrag“ – also verkoppelt mit dem Thema der Schaffung von neuem Planungsrecht.“

Entstehung von Räumen im Schnittbereich

3.1 Wann und wo entstehen Räume im Schnittbereich ?

3.2 Welche Interessen werden dabei verfolgt?

Gastronomie-Pavillons in der Fußgängerzone würden in Zukunft von Anliegergemeinschaften selber betrieben: „Nicht weil wir den Betrieb für schwierig halten, im Gegenteil, das sind ertragreiche Gastronomie-Pavillons, aber wir halten es für wichtig, dass wir das Zusammenwachsen von Anliegergemeinschaften in gewachsenen Zentren – in denen die Anlieger normalerweise nicht miteinander agieren – unterstützen.“

In der Regel gehe bei Mitfinanzierungen die Kommune auf Anlieger zu; es gebe jedoch auch Ausnahmen: z. B. bei einem Stadtteilplatz: „In dem Fall ist der Anlieger auf uns zugekommen, da er Sorge hatte, dass er sein neu gebautes Bürogebäude nicht vermieten kann. Er hat dann im Eigeninteresse entwickelt, um das Umfeld zu bereinigen.“

Schaffung von Planungsrecht/ Sponsoreneleistungen: „Wenn wir das über städtebauliche Verträge regeln, haben wir eine starke Position, dann kann es auch sein, dass jemand den Vertrag unterschreibt, der sich der Stadt nicht besonders verbunden fühlt, der aber interessiert ist am Zustandekommen eines Bebauungsplans. Ansonsten,



wenn es nicht um städtebauliche Verträge geht, sondern um Sponsorenleistungen, ist es entweder das Motiv, dass man sich dem Standort verbunden fühlt und auch ein Zeichen setzen will, oder es ist das Motiv, dass man einen indirekten Vorteil für das eigene Grundstück erwartet, weil das Umfeld aufgewertet wird.“

„Es gibt ja inzwischen Tendenzen – sogar bei einem Verband wie dem Haus- und Grundeigentümergebieterverband, von dem man das in der Vergangenheit nie erwartet hätte – zu sagen: in Zukunft wird die Vermietung einer Wohnung etwas schwieriger werden und wir sind dann darauf angewiesen, dass wir nicht nur die Wohnung vermieten, sondern sozusagen auch den Baum auf der Straße mit vermieten.“

Übertragung des BIDs auf die Wohngebiete (HIDs), „es gibt Leute, auch im hiesigen Grundeigentümergebieterverband, die sich das vorstellen können.“ Die Stadt begrüße solche Tendenzen sehr.

Beispiele für Wohngebietsentwicklungen für etwas größere Quartiere aus privater Hand

Konversion: „Die Konversionsprozesse liegen weitgehend hinter uns.“ Das Militär habe in den 1990er Jahren ungefähr 600 ha Militärfäche freigemacht, die Flächen seien zum Großteil wieder in Nutzung (Wohnbebauung) mit Ausnahme einer großen Konversionsfläche am Flughafen. „Zum großen Teil waren das Flächen, die der Bundesrepublik Deutschland gehörten, die dann weiterveräußert wurden an Private, mit denen wir städtebauliche Verträge abgeschlossen haben. Zum Teil haben wir auch Bebauungspläne aufgestellt.“

Bund als Akteur: „Wir haben darauf verzichtet, Bundesflächen zu erwerben, wir haben statt dessen versucht, die planungsbedingten Wertsteigerungen, die sich aus der Konversion ergeben, zur Finanzierung der sozialen Infrastruktur bei den Wohngebieten zu nutzen und haben dazu eine Art von Dreiecksgeschäft mit dem Alteigentümer Bundesrepublik Deutschland und den neuen Investoren abgeschlossen. Was so aussah: wir gewähren Planungsrecht zugunsten des Alteigentümers, der dadurch in den Stand gesetzt wird, höhere Grundstückspreise zu erzielen. Der Alteigentümer hat dann veräußert an Private, z. B. Wohnungsbau-träger, zu dem Verkehrswert, der sich aus dem neuen Planungsrecht ergibt, abzüglich der Kosten, die der Private in einem städtebaulichen Vertrag mit der Stadt übernimmt. Über diese Verträge haben wir uns die soziale Infrastruktur [auch Straßen

und Plätze] von Privaten finanzieren lassen. Da der Wohnungsbau ja nicht beliebig belastbar ist, wirtschaftlich, wurde das, was der Private dann der Stadt gegenüber übernommen hat, vom Grundstückspreis abgezogen. Insofern hatten wir in der Anfangsphase sehr langwierige Verhandlungen mit dem Bund, die konnten aber erfolgreich abgeschlossen werden.“

Akteursbezüge/ Funktionieren der Zusammenarbeit

4.1 Wie regeln Sie das Zusammenspiel mit Ihrem nicht-kommunalen Gegenüber?

Sondernutzungen: „Es gibt ein verwaltungsinternes Regelwerk, das auch den Genehmigungen zu Grunde gelegt wird – auch gestalterisch. Die Zuständigkeit für Sondernutzungs-Genehmigungen liegt beim Straßenbau- und Erschließungsamt.“

Gelte für kommunale Flächen: Versuch, Planungsprozesse den Bürgern gegenüber zu öffnen, „insbesondere auch Anlieger aktiver in Planungsprozesse mit einzubinden, wobei wir als Stadtplanungsamt mit solchen Bemühungen, denke ich, relativ spät gestartet sind – wir machen das aber zunehmend. Ein Paradebeispiel dafür ist die Umgestaltung der Fußgängerzone. Da wurde sehr intensiv in einem Fußgängerzonen-Beirat versucht, die Einzelhändler mit einzubinden mit großem Erfolg. Aufgrund des Vertrauens, was dort gewachsen ist – ein Vertrauen, das auch Krisen überdauert [Streit um Gestaltung]. Nichtsdestotrotz wird wahrscheinlich eine Anliegergemeinschaft einen hohen freiwilligen Finanzierungsbeitrag leisten, obwohl der Umbau der Fußgängerzone vollständig durch die Stadt finanziert wird.“ Der freiwillige Beitrag werde nicht für zusätzliche Leistungen, sondern zur Entlastung des kommunalen Haushalts genutzt: „Das ist insofern ganz erstaunlich, zumal die gleichen Einzelhändler in früheren Jahren immer gesagt haben, wir zahlen Gewerbesteuer, wir zahlen Grundsteuer und wir erwarten, dass die Stadt aus diesem Steueraufkommen unser Umfeld in Ordnung bringt.“

„Das ist im Grunde damit zu erklären, dass wir ein gutes Verhältnis, eine gute Gesprächskultur hergestellt haben und die Einzelhändler eingeladen haben, an dem Planungsprozess teilzunehmen. Ich denke das ist auch ein Stück Dankbarkeit dafür, dass die Stadt jetzt ein so großes Projekt in die Wege leitet.“

Städtebaulicher Vertrag/ Planungsrecht: „Es gibt ja keinen Rechtsanspruch auf die Aufstellung

Eindrücke von „Plätzen, Parks und Promenaden“ aus den „Interviewstädten“



von Bebauungsplänen; wir können über städtebauliche Verträge verhandeln, insoweit als die Leistungen, die in dem städtebaulichen Vertrag vereinbart werden, entweder Voraussetzung für die Schaffung von Planungsrecht sind, oder die Folgen der Schaffung von Planungsrecht bewältigen. Da haben wir in der Tat, sagen wir mal, den roten Faden der Argumentation teilweise sehr gedehnt, bei Vertragspartnern, auf die man sich verlassen kann.“

„Es gibt z. B. städtebauliche Verträge im Zusammenhang mit einem Bebauungsplan zur weiteren Nachverdichtung eines Viertels mit weiteren Bürogebäuden, wonach bevorzugte Grundstückseigentümer sich verpflichten, die Kosten der Illuminierung der Flussufer zu übernehmen. Der ursächliche Zusammenhang zwischen der Schaffung von Baurecht und der Maßnahme ist sehr gedehnt – um nicht zu sagen konstruiert, wir haben das aber nichtsdestotrotz gemacht, bei Vertragspartnern, von denen man annehmen muss oder kann, dass sie den Vertrag hinterher nicht anfechten.“

„Es gibt auch Verträge, wo wir uns den aufwertenden Umbau von Nahverkehr, also S-Bahn-Stationen finanzieren lassen über Hochhaus-Bauherren, weil das für uns sozusagen auch eine besondere Art von öffentlichen Räumen ist.“

Baumpflanzungen würden z. T. auch über städtebauliche Verträge finanziert.

Erschließungsverträge (Wohnbaugebiete): Bau und Finanzierung von Straßen, die dann aber vom Projektentwickler in der Regel ins Eigentum der Stadt überführt würden, um nicht die Unterhaltslast auf die Wohnungseigentümer verlagern zu müssen: „... insofern sind da die Interessen von Privat und Kommune gleich gerichtet.“

4.2 Welche Erfahrungen haben Sie im Zusammenspiel gesammelt? Würden Sie es als „Spannungsfeld“ beschreiben?

„Da hat es bisher keine erheblichen Konflikte gegeben – das wird ja immer vermutet, wenn der Private mitfinanziert. In den Projekten, wo wir intensiv gemeinsam planen und wo auch von der Kommune mitfinanziert wird, da hat's das eigentlich am wenigsten gegeben. Da haben wir auch keine Kompromisse gemacht.“

Bei der Fußgängerzone habe es einen Konflikt, gegeben, da die Einzelhändler weniger Baumreihen und mehr Bewegungsfreiheit wollten, dabei sei es jedoch weniger um das Gegeneinander-Abwägen eines öffentlich und

eines privat orientierten Konzeptes gegangen, sondern um zwei verschiedene Gestaltungsansätze eines nach wie vor öffentlich gemeinten Raumes.

Bei der Zusammenarbeit mit dem Land/ der Hochschule: gemeinschaftliche Arbeit, es habe einen städtebaulichen Wettbewerb gegeben, der gemeinsam ausgelobt worden sei: „Es hat da nie ernsthafte Konflikte gegeben. Es gab allerdings Diskussionen zu welcher Tageszeit dieser private Park zugänglich sein soll und ob er eingezäunt werden darf“. Ergebnis: Einzäunung, Öffnung der Tore täglich zu den hellen Tageszeiten. Die Pflege übernehme der Eigentümer.

Innerkommunal: Arbeiten gegen interne Konflikte: „politische Ebene, die leicht umfällt.“

Konflikte mit der städtischen Veranstaltungsgesellschaft in Bezug auf Events und Sondernutzungen im öffentlichen Raum.

„Bei der Herstellung und dem Umbau von [öffentlich nutzbaren Flächen] stößt man auf eine Vielzahl von städtischen Ämtern und städtischen, stadtnahen Gesellschaften, die sich alle als autonom fühlen. Das ist sehr, sehr schwierig, dort klare Konzeptionen durchzusetzen; obwohl wir im Bereich dieses Sonderprogramms „Schönere Stadt“ als Stadtplanungsamt Bauherrenamt sind, also die Investitionsmittel haben. Nichtsdestotrotz ist es sehr schwer und sehr mühsam, sich da durchzusetzen.“

Aktuelles Beispiel zu Sondernutzungen: Beschluss zur Einschränkung der Nutzung eines Stadtplatzes („der Platz ist den Bürgerinnen und Bürgern sonst heilig“): dort habe der zuständige Dezernent gegen den Rat seiner eigenen Verwaltung den Aufbau einer Eisbahn genehmigt; habe sich jedoch „vor den Stadtverordneten für diesen Fehlgriff entschuldigen“ müssen. „Wir sind da der Auffassung: Weniger ist mehr.“ (Entstehende Schäden, Übernutzung)

Einschätzungen zu Handlungsbedarf und Potenzialen

5.1 Wie stark müssen Sie eingreifen?

Öffentliche Plätze im kommunalen Eigentum zu haben sei nicht unbedingt eine Strategie: „Es ist kein vorrangiges Ziel; wir halten es für vernünftig, dass öffentliche Räume auch im Eigentum der Stadt sind. In der Regel ist das auch im Interesse der Privaten.“



Bebauungsplan zur Nachverdichtung des Bankenviertels: „Da gewinnen wir Grünflächen zu Lasten von privaten Grundstücken.“

Der Stadtpark neben einem neu entstehenden Gebäude werde auf privatem Gelände erweitert: „... es wäre normalerweise ein teures Grundstück, wenn die Stadt das zu normalen Baulandpreisen erwerben würde. In solchen Fällen verzichten wir auf den Erwerb und lassen das in privater Hand, lassen uns aber z. B. über den Bebauungsplan oder über Verträge, Dienstbarkeiten bzw. Baulasten die öffentliche Benutzbarkeit dieses Parkteiles sichern. Bei sehr teuren Grundstücken und besonderen Situationen ist das dann der richtigere Weg. Im allgemeinen finden wir, dass das, was öffentlich genutzt wird, aber auch im öffentlichen Eigentum sein sollte.“

Eingrenzung von Nutzungen/ Sondernutzungen/ Events auf öffentlichen Flächen: „Es gibt hier traditionell eine sehr große Liberalität im Umgang mit Sondernutzungen in öffentlichen Räumen. Es gibt z. B. dubiose Verträge alter Art, die irgendwelchen Brezelverkäufern Rechte geben, auf Dauer einen Stand in der Fußgängerzone zu betreiben – die aus heutiger Sicht ganz merkwürdig formuliert sind. Im Ergebnis gibt es aus unserer Sicht viel zu viele Aktivitäten dieser Art in den öffentlichen Räumen. Wir versuchen das etwas einzuschränken, indem wir bei Umbauten im öffentlichen Raum dazu politische Beschlüsse der Stadtverordneten herbeiführen, in denen auch aufgenommen ist, dass Sondernutzungen ausgeschlossen sind. Das verrückte ist nur, dass man sich dann auch an solche Beschlüsse nicht hält.“

„Manche Leute treten als Sponsor auf – und dann fällt es manchen Leuten, besonders in der Stadtspitze, nicht so leicht, ‚nein‘ zu sagen – mit Blick auf die Sponsorentätigkeit – oder man denkt, dass die Attraktivität der Stadt noch weiter nach außen ausstrahlt, wenn solche Events stattfinden.“

„Aber wir sind sowieso der Meinung, dass weniger Aktivitäten im öffentlichen Raum besser sind, weil man mal durchatmen und zur Ruhe kommen muss und vielleicht nicht gezielte aggressive Unterhaltungsangebote wahrnehmen, sondern einfach mal in der Sonne sitzen sollte, um z. B. mit Leuten unverbindlich ins Gespräch zu kommen.“

5.2 Welche Chancen ergeben sich – für die Produktion öffentlicher Räume?

„Ich halte die Zusammenarbeit mit Privaten für eine große Chance und ich halte es auch für not-

wendig, dass wir Bürger und Eigentümer nicht nur als Objekt von Informationen über unsere Planung betrachten, sondern dass wir sie einladen, an Planungen teilzuhaben und selber mitzuplanen. Der Grund ist, dass die öffentliche Hand in Zukunft nicht mehr die starke Rolle übernehmen kann, die sie in den 1950er, 60er und auch 70er Jahren noch erfüllt hat. Es wird mehr an Aktivitäten, die für das Zusammenleben notwendig sind, von bürgerschaftlichen Zusammenschlüssen initiiert und übernommen werden müssen. Das ist meine Grundüberzeugung. Wobei das ganz unterschiedliche Formen haben kann. Es können ganz unterschiedliche Partner sein, mit denen wir zusammenarbeiten: Initiativen, Stiftungen, Anliegergemeinschaften, Zusammenschlüsse von Einzelhandelskaufleuten, Grundeigentümer usw.“

„Die Perspektive ist für mich, dass wir so etwas als Stadtplanungsamt bewusst fördern.“

Eindrücke von „Plätzen, Parks und Promenaden“ aus den „Interviewstädten“



„Grün 15“

Räume

1.1 Welche Rolle spielt der öffentlich zugängliche Raum in Ihrer Kommune?

Programm „Schönere Stadt“, aufgelegt vom Stadtplanungsamt. Dem sei ein Workshop vorausgegangen, an dem auch das Grünflächenamt (auf eigenes Betreiben) und externe Fachleute (Architekten und Landschaftsarchitekten) beteiligt worden seien. Das Grünflächenamt habe den Workshop mitfinanziert. Auf dem Workshop sei auch eine Aufgabenteilung als „vage Definition auf Amtsleiter-Ebene“ vereinbart worden: *„Wenn es ein Stadtplatz ist, der überwiegend grün gestaltet ist – oder einen grün gestalteten Anspruch hat – dann wäre es in der Objektplanung in der Zuständigkeit im Wesentlichen bei uns [Grünflächenamt], zu sehen, ist es aber ein Stadtplatz, der „nur“ Bäume hat, im Wesentlichen aber Stein ist, dann ist das in der Federführung vom Stadtplanungsamt.“*

Bei dem öffentlichen Raum, der in der Liegenschaftszuständigkeit des Grünflächenamtes ist, sei aufgrund von Haushaltskonsolidierung und Verkleinerung des Personalbestands, *„viele, viele Jahre von der Substanz gelebt“* worden. *„Wir haben gesagt: bevor wir jetzt neue Grünzüge, die irgendwo im Flächennutzungsplan ausgewiesen sind, umsetzen und neue investive Mittel beantragen für Neubaumaßnahmen, die wir mit öffentlichen Mitteln sowieso nicht unterhalten können, wollten wir ein Programm auflegen, dass da heißt – und das wurde 2000 initiiert – „Grüne Räume für die Stadt“, das sich bis heute nur darum kümmert, auf bestehenden Grünflächen Grundsanierungen durchzuführen.“* *„Was wir heute ganz intensiv machen, dass sind unsere Parksanierungen, wir haben ja diese Bürgerparks; die ursprünglich mal in Privateigentum waren, alle stehen unter Denkmalschutz und alle werden jetzt sehr umfangreich saniert – mit einem Maßnahmen-Umfang von 1,5 bis 2 Mio.“*

1.2 Was für Beispiele von Räumen im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten gibt es hier in ...?

Rückbau von Gebäuden in den Wallanlagen sei über städtebauliche Verträge durch Private finanziert worden.

Flussufer: noch laufender städtebaulicher Vertrag, aus dem denkmalgeschützte Gartenanlagen restauriert werden sollten.

Bau eines Hochhauses, was Privater am [Stadt]platz baue: *„Der zuständige Architekt hat initiiert, dass der angrenzende denkmalgeschützte Park per städtebaulichem Vertrag generalsaniert wird und darüber hinaus das Grünflächenamt über 3 Jahre eine erhebliche Summe – um die 250.000 Euro – für die Pflege des Parks erhält.“*

Anlässlich einer Bankensanierung/ Grundsanierung: Sehr hochwertige Baumkübel im öffentlichen Raum seien vom Liegenschaftsbesitzer finanziert worden, da normale Baumpflanzungen aufgrund von Kabelschächten nicht möglich waren.

Aktion privat finanzierter Staudenpflanzungen anlässlich einer Großveranstaltung auf verschiedenen Flächen.

Bei Hochhäusern an der Messe sei der Innenraum komplett von den Liegenschaftseigentümern finanziert und auch entsprechend gestaltet worden, sei aber ein öffentlicher Raum. Die Anlage werde von den Anliegern weiter gepflegt.

Denkmalgeschützte Parks, deren Sanierung von Privaten mitfinanziert würden (teilweise über städtebauliche Verträge, teilweise über Sponsoring).

Akteure und Verantwortlichkeiten in den Räumen

2. Welche privaten bzw. nicht-kommunalen Akteure treten auf?

Firmen, Anlieger, Liegenschaftsbesitzer, Messe, Hotelkette, Universität, Flughafengesellschaft, Wohnungsbaugesellschaften, Gastronomiebetriebe

Das Land sei eher kein relevanter Akteur: Rund um das Universitätsgebäude (auf ehemaligem Kasernengelände) habe die Stadt angeboten zu pflegen und Sanierungen der denkmalgeschützten Grünanlagen zu übernehmen, was das Land abgelehnt habe; die Stadt habe aber auch nicht insistiert. Das Land vergebe die Pflege jetzt an Privatfirmen.

In den Stadtteilen: kleinere Beteiligungen, z. B. von Gewerbe-Vereinen an Baumpflanzungen usw.



2.1 Wer plant, finanziert und baut? Wer pflegt und hält instand?

2.2 Wer hat welche Rechte, Pflichten, Einschränkungen etc.?

2.3 Wird das Verhalten der Nutzerinnen und Nutzer reguliert?

„Wir haben da, wo der private Akteur im Moment noch residiert, eine Grundstücksgrenze, die sehen Sie im öffentlichen Raum nicht. Das heißt, das Grundstück des Privaten geht im Abstand von 10m vom Gebäude weg und irgendwo ist der Übergang fließend in unsere Flächen. Von der Anlage her ist das ein typisches Beispiel.“

„Eine Bürohaus-Betreiber-Gesellschaft kam auf uns zu und sagte, sie wollen ihren Bereich höherwertig pflegen, in kürzeren Pflegeintervallen. Da haben wir gesagt, da das öffentlicher Raum ist, zahlen wir die Grundpflege und der Private pflegt – über eine vertragliche Grundregelung – die Fläche mit seinen Gärtnern, die er beauftragt. Das funktioniert. Das funktioniert deswegen, weil wir wissen, wie die pflegen – und es soll uns ja nur recht sein, wenn höherwertig gepflegt wird.“

Flächen mit bestimmten Nutzungen (z. B. Bolzplatz, Spielplatz für ältere Kinder/ Jugendliche) würden in Wohnquartieren unabhängig von der jeweiligen Eigentümer-Situation umgesetzt. „Eine der Wohnungsgesellschaften ist so ein Partner, mit dem dann vertraglich geregelt wird, dass die Kommune den Platz baut und die Wohnungsgesellschaft die Fläche dauerhaft zur Verfügung stellt. Damit haben wir kein Problem. Wenn das abgestimmt ist und ein vernünftiger Vertrag ist, der niemanden auf Dauer benachteiligt, macht das Sinn.“

Bei der Pflege von öffentlichen Grünflächen würden bis zu 30-40% der Flächen an Private vergeben. Planungsleistungen würden „sowie-so nach außen vergeben“.

Entstehung von Räumen im Schnittbereich

3.1 Wann und wo entstehen Räume im Schnittbereich ?

3.2 Welche Interessen werden dabei verfolgt?

städtebaulicher Vertrag zum Bau eines Hochhauses: „Zu dem Vertrag gehört des Weiteren, dass eine ursprünglich verbaute benachbarte Fläche von ca. 5000 qm wieder dem angrenzenden Park

optisch und gestalterisch zugeschlagen werden kann. Das bleibt Privatfläche, wird aber komplett zur öffentlichen Nutzung freigegeben. [...] Das ist sicherlich ein gutes Beispiel für eine win-win-Situation zwischen den Beteiligten. [...] Natürlich gibt es da auch den Vorteil in der späteren Vermarktung. Was ist besser als ein gepflegter Park, der für die Mitarbeiter in der Mittagspause zur Verfügung steht. Das ist ja die Idee, die dahinter steht, also die Bauherren würden sich nie engagieren für ein Projekt, das fünf Kilometer auf der anderen Seite der Stadtgrenze ist.“

Die Kommune habe sich das Interesse der Anlieger, schöne Grünflächen im direkten Umfeld haben zu wollen, bei einer Großveranstaltung zu Nutze gemacht (das Grünflächenamt sei für ca. 1200 ha öffentliches Grün verantwortlich, auch bei Instandhaltung und Pflege): „Es müsste mehr Geld da sein, um es [1200 ha öffentliches Grün] ordentlich zu pflegen.“ Die Stadt pflege einige repräsentative und im öffentlichen Bewusstsein wichtige Flächen höherwertig, wobei sie viel mit Staudenbepflanzungen arbeite, was ca. 5.500 qm Staudenfläche bedeute. „Dieses Konzept haben wir anlässlich der Großveranstaltung mit einem Betrag von einer Million begonnen. Im Magistratsbeschluss stand, dass die Hälfte des Anteils davon von Privaten mitfinanziert werden soll.“ Daran hätten sich die Messe AG, ein Fünf-Sterne-Hotel und weitere nicht öffentlich genannte private Spender (in der Regel Anlieger-Firmen der jeweiligen Flächen) beteiligt. „Die Stadtverordnetenversammlung hat das jubelnd begrüßt – damit wird ja auch die Wertsteigerung und Wertschöpfung von öffentlichem Grün demonstriert.“ Die Maßnahme sei auch nachhaltig: „Die Flächen stehen immer noch. Das ist das Wichtige gewesen. [...] Wir wollten keine Blüh-Akzente setzen wie bei der Bundesgartenschau, [...] wir haben gesagt, wir machen das mit einer sehr guten Qualität, das kostet im ersten Jahr 50 Euro, aber im zweiten, dritten, vierten und fünften Standjahr kostet es immer weniger Pflege und das Thema Nachhaltigkeit ist gewährleistet – und das haben wir den privaten Firmen und Geldgebern auch genauso angeboten.“ Die Finanzierung durch Private würde zunächst für ein oder drei Jahre gehen, danach könne die Vereinbarung verlängert werden: „Da sind wir an einigen Stellen jetzt angekommen, da müssen wir wieder Gespräche führen.“ Falls die private Mitfinanzierung wegfalle: „Wir sind mittlerweile soweit, dass die Maßnahme vom Magistrat sehr geschätzt wird. Wir könnten sicherlich im Haus-

Eindrücke von „Plätzen, Parks und Promenaden“ aus den „Interviewstädten“



halt dokumentieren, dass wir das wenige Geld, das wir brauchen, um die Flächen in diesem Zustand zu halten, auch einfordern könnten.“

Akteursbezüge/ Funktionieren der Zusammenarbeit

4.1 Wie regeln Sie das Zusammenspiel mit Ihrem nicht-kommunalen Gegenüber?

„Wir haben städtebauliche Verträge [...], die vom Stadtplanungsamt ausgehandelt werden und die auf der Basis laufen, dass ein Grundstück eine höhere Wertigkeit bekommt [durch die Schaffung von neuem Planungsrecht] und über den städtebaulichen Vertrag dieser Mehrwert in Form von Geldmitteln in bestimmte Projekte gezielt zurückfließt – die vom Bauherrn praktisch finanziert werden. Da sind wir an einigen Stellen als Vorteilsnehmer berücksichtigt worden – in den Wallanlagen an zwei oder drei Stellen. Die Wallanlagen, die ja über ein Servitut vor der Bebauung grundsätzlich geschützt waren, haben immer wieder Überbauungen erfahren in den letzten 200 Jahren. Aufgrund der Servituts-Regelung haben wir aber eine gute Grundlage gehabt, wo immer es geht, wieder Baulichkeiten aus dieser Grünanlage zurückzunehmen. Das ist z. B. bei den Hochhausanlagen in Innenstadtnähe erfolgreich umgesetzt worden. Das läuft dann über städtebauliche Verträge und das wird im Prinzip privat finanziert.“

Akteur Bauherr Hotelkette: „Da haben die gesagt, wir investieren jetzt in dieses Fünf-Sterne-Hotel, ich schätze mal, 30 Mio., und da kommt es auf 40.000 Euro oder Mark für eine Außenanlage nicht an. Für uns war das natürlich viel Geld, für die hat es zum Portfolio dazugehört, um ihr Fünf-Sterne-Hotel hier in der Stadt besser vermarkten zu können. Und so konnten wir beide davon leben. Abgesehen davon haben wir ihnen den öffentlichen Raum an anderer Stelle verbessert; aber das hätten wir sowieso machen müssen [...] und dass das Geld, das in den öffentlichen Raum fließt, [mit einer] Gegenleistung verbunden ist, das wissen wir. Davon lebt ja auch jeder. Es gibt ja niemand freiwillig Geld aus für eine gemeinnützige Sache. Aber wir haben eine kommunale Aufgabe und es wird damit erleichtert, sie zu erfüllen.“

Flussufer-Nutzung noch laufender/ offener städtebaulicher Vertrag (Verträge träten erst mit Einreichen des Bauantrages, also bei Realisierungsreife in Kraft und damit auch die Zahlungsverpflichtung des Privaten).

Üblicherweise würden die Sondernutzungsverträge für die befestigten Flächen vom Straßenbauamt geregelt (vom Liegenschaftsamt abgeschlossen), für die Nutzung von Grünflächen gebe es eine Analogie der Vertragsinhalte beim Grünflächenamt (Bestuhlung, keine Reklame, fest umrissene Flächen): *„Das hat sich bewährt, da kriegen sie Qualität.“*

„Wir haben eine ganz gute Zusammenarbeit mit der Flughafengesellschaft, was deren Sponsoringtätigkeit aus ihrem Umwelttopf angeht. [...] Die haben ja immer noch so eine Art Streichelzoo, wo sie zusätzliche Gelder ausschütten.“ [...] Das ist politisch brisant, trotzdem denken wir, dass es eine vernünftige Auseinandersetzung geben muss. Die Flughafengesellschaft hat durchaus auch schon Projekte finanziert oder ist gerade dabei, z. B. unterstützt sie bei einem Stadtpark eine denkmalgeschützte Herrichtung im Grünbereich mit 70.000 Euro. Das ist ja kein geringer Betrag. Das musste aber natürlich politisch abgesegnet werden.“ „Was unser Amt angeht, sind wir in der vorteilhaften Lage, dass wir diese Kommunikation [und Unterstützung] durchaus nutzen.“

Innerkommunal: Einbindung der Ortsbeiräte sei beim Umbau von Grünanlagen in den Quartieren Pflicht (Ortsbeirat könne nicht entscheiden, werde aber beteiligt); von Seiten des Amtes werde auf eine gute Kommunikation in diese Richtung Wert gelegt.

„Bei den Wohnungsbaugesellschaften läuft das relativ harmonisch. Da gibt ja auch immer eine relativ klare Interessenslage. Entweder will eine Wohnungsbaugesellschaft was von uns und dann müssen wir schauen, was wir dazugeben. Manche Begehrlichkeiten entstehen ja aus einer sozialen und für alle vorteilhaften Situation, da können wir dann als Kommune sagen: O. k., das machen wir. Da haben die Bürger etwas davon, egal, ob wir das bezahlen oder auf wessen Fläche das stattfindet.“

Es gebe 300-400 Anfragen an individuelle Nutzungen von öffentlichen Grünflächen pro Jahr. Die Bewertung/ Genehmigung werde gestaffelt. Bei überwiegendem öffentlichen Interesse (z. B. Veranstaltungen von Sozialeinrichtungen) werde in der Regel mit strengen Auflagen genehmigt. *„Ein Vertragsabschluss findet generell statt, aber die Nutzungs- oder Bearbeitungsgebühr, die kann dann bei solchen sozial geprägten Veranstaltungen durchaus erlassen werden. Dann gibt es weitere Abstufungen: halbkommerziell, das wird durchaus auch zugelassen, kulturelle Veranstaltungen auch (Theater usw.),*



aber da nehmen wir so eine Art Standgebühr. Die dritte Version ist die rein kommerzielle, von der der Bürger nichts hat. Es kann auch sein, dass die entsprechende Grünanlage schon mit einer hohen Frequenz von Einzelveranstaltungen belastet ist und wir das für die umliegende Wohnbevölkerung unzumutbar finden und deswegen ablehnen.“

4.2 Welche Erfahrungen haben Sie im Zusammenspiel gesammelt? Würden Sie es als „Spannungsfeld“ beschreiben?

Die Übernahme von Pflegearbeiten und Instandhaltungsarbeiten seien dann problematisch, wenn der Private damit grundsätzliche Veränderungen der bestehenden Situation verbinden möchte.

Gastronomie in Grünanlagen: „[Wir kümmern uns auch verstärkt um die Gastronomen], die wir in unseren Grünanlagen haben, da das öffentliche Grün durch sie auch Aufenthaltsqualität bekommt. Am Ufer haben wir verschiedene Gastronomien sukzessive zugelassen, haben uns aber sehr genau um die vertragliche Gestaltung gekümmert – bis hin zur Möblierung.“ „In dem Moment, wo es einen Pächterwechsel gibt, versucht der sofort wieder ein ganz anderes Konzept [...] das ist aber nicht immer förderlich für die Außenanlagen-Gestaltung oder ein optischer Zugewinn und da müssen wir dann schauen, dass wir die Qualität halten.“ Die Verträge regelten Möblierung, Gestaltung und Nutzungsbereiche.

„Wir haben Probleme bei der Inanspruchnahme von öffentlichen Grünflächen für kommerzielle Dinge. Das sind richtig große Probleme, wo wir uns bei Einzelmaßnahmen immer heftig und erfolgreich wehren. Wenn z. B. jemand vorschlägt: Wir machen bei Euch einen ‚Fun-Park‘ auf einer öffentlichen Grünfläche, dann gibt es eine sehr ernsthafte Absage dazu.“

Events und Festivitäten seien schwierig und richteten größere Schäden in Grünanlagen an, eröffneten aber auch Finanzierungsmöglichkeiten: „Wir waren in der Lage, durch eine Großveranstaltung das komplette Ufer zu sanieren. [...] Wir haben die Grünanlagen für solche Veranstaltungen gepuffert, indem wir über weite Strecken eine Beregnungsanlage mit Brauchwasser eingebaut [...] haben. Das hat uns 400.000/ 500.000 Euro gekostet, das hätten wir sonst vielleicht gar nicht finanziert bekommen.“

Einschätzungen zu Handlungsbedarf und Potenzialen

5.1 Wie stark müssen Sie eingreifen?

Zur Frage, ob Private bei Mitfinanzierung Gestaltungsansprüche durchsetzen könnten: „Das wäre ja nun schlimm, wenn das so käme. Wir haben schon den Anspruch, dass Gestaltungsfragen fachlich beim Amt oder bei der Stadt verbleiben, weil wir das ja auch über die Stadt verteilt kommunizieren. Wir wollen an einer innerstädtischen Hauptstraße das gleiche Gestaltungsmerkmal mit den gleichen Erkennungsmerkmalen haben wie irgendwo im Norden der Stadt. [...] Und das ist uns auch gelungen. Das ist dadurch gelungen, dass wir gesagt haben, wenn ihr das Geld gebt, kriegt ihr von uns alles gemacht.“

„Unser früherer Dezernent hat die Aussage geprägt: Im öffentlichen Grün gibt es grundsätzlich keine kommerzielle Nutzung. Daran wurde auch festgehalten. Ich meine mich zu erinnern, dass es auch einen Magistratsbeschluss dazu gibt.“

Kommerzielle Nutzungen z. B. am Flussufer würden auch bei hohem Nutzungsdruck abgelehnt: „Da haben wir gesagt, nein, das ist eine öffentliche Grünanlage, die soll der individuellen Erholung dienen und das haben wir dann auch erfolgreich und begründet abgelehnt, obwohl es die Politikspitze zunächst erstmal befürworten wollte.“

Was nicht gelänge, sei bestehende Festivitäten wieder einzudämmen.

Bürgerinitiativen gegen Hochseilgarten: Der ausgesuchte Park wäre in der bisherigen Nutzung nicht beeinträchtigt worden. Der Investor hätte für die Kommune eine ehemalige Gärtnerei, den Bau von öffentlichen Toiletten und Parkwächter übernommen, was für die Kommune ausschließlich vorteilhaft gewesen wäre; nur die Hochseilanlage auf Ebene 1 hätte Eintritt gekostet: „Der Hochseilgarten ist uns dann von einer Bürgerinitiative vermässelt worden. Der Magistrat hätte das Projekt mitgetragen, wegen dieser win-win-Situation und weil das den Park nicht in der individuellen Nutzung beeinträchtigt hätte. Das wäre die erste kommerzielle Nutzung innerhalb eines bestehenden Parks gewesen.“

5.2 Welche Chancen ergeben sich – für die Produktion öffentlicher Räume?

„Wir arbeiten in der Regel mit Fremdbeauftragung, weil unsere Planungsabteilung mit 24 Mitar-

Eindrücke von „Plätzen, Parks und Promenaden“ aus den „Interviewstädten“



beitern allein schon mit dem Projektmanagement gut ausgelastet ist. Wir haben im Durchschnitt so 150 Bauprojekte irgendwie am Laufen in den unterschiedlichsten Leistungsphasen.“

Freiflächen müssten auch bei großem Bebauungsdruck freigehalten werden. Grün müsse als weicher Standortfaktor besser entwickelt und kommuniziert werden. Dies sollte wissenschaftlich untermauert werden: „Da würden wir die Kommunikation mit Privaten gerne noch aufbauen, da sind wir sehr offen. Da muss schon einer sagen: nein, das ist verboten oder das sieht die Kommune nicht als wesentliche Aufgabe an oder das machen wir nicht. Aber so eine vernetzende Sichtweise, die gegenseitige Achtung impliziert und die Wertschätzung steigert – da hätte ich nichts dagegen.“

„Für eine intensive Kommunikation nach außen fehlen im Moment aber die Kapazitäten. Wir sind auf einem guten Weg, aber es ist heftig zu wenig.“



„Stadt 16“

Räume

1.1 Welche Rolle spielt der öffentlich zugängliche Raum in Ihrer Kommune?

Ein Straßenkataster sei im Aufbau (Priorisierung und Kategorisierung für Instandhaltung/Pflege und Ausbau). Durch Personalengpässe und einen schlechten Haushalt habe sich in der Stadt schon allein bei der Instandhaltung der Straßen alles auf das Notwendigste beschränkt: *„Wir versuchen jetzt schon, dem Gemeinderat zu sagen, wenn er weiter so spart, dann wird das, was pro Jahr [...] an Dingen dringend sanierungsbedürftig ist, einfach nur zunehmen. Sparen kostet irgendwann richtig Geld.“*

Personalengpass (wenige Planer): *„Hier läuft vieles einfach so nebenbei, weil sich niemand drum kümmern kann.“*

Ein Stadtplatzkonzept sei vor Kurzem in Auftrag gegeben worden. *„Ich habe genau das veranlasst – wir hatten in der Kommune, in der ich vorher beschäftigt war, ein Plätzekonzept. Das Konzept hatte ich den Kollegen hier in die Hand gedrückt und habe jetzt gerade den Auftrag an ein privates Büro vergeben, die für die wichtigsten Plätze – so um die 20 –, Perspektiven für die Gestalt und Nutzung im Ist-Zustand und für die Zukunft erarbeiten sollen.“* Im Rahmen des Konzeptes solle auch geklärt werden, welche (Sonder-)Nutzungen stadtweit auf welchen Plätze verträglich seien und welche nicht. Im Konzept würden alle Plätze untersucht, die gesamtstädtische Bedeutung haben (keine Quartiersplätze) *„aber das meiste sind natürlich die Innenstadtplätze.“*

Ebenfalls in Vorbereitung sei, parallel zur Erarbeitung des Stadtplatzkonzeptes, ein Mobilarhandbuch nach dem Vorbild von München, in dem Stadtmobiliar aufgeführt sei, das im Außenraum verwendet werden könne. Solle etwas anderes verwendet werden, müsse das vom Stadtplanungsamt genehmigt werden. Das Handbuch gelte dann für alle öffentlichen Räume, die sich im Besitz der Stadt befänden.

Für Außengastronomie gebe es keine Gestaltungssatzung o. ä.: *„Wir wollen hier eine behördenverbindliche Richtlinie machen, die dann quasi als Vorbild für diejenigen gilt, die die Genehmigung erteilen. Das ist bei uns das Ordnungsamt. Bei denen ist die Bereitschaft sehr groß, das mit zu tra-*

gen.“ Bei der Genehmigung werde den Antragstellern ein Flyer mit Gestaltungsvorschlägen/-wünschen seitens der Stadt mitgegeben.

Weitere Konzepte seien: Entwicklungskonzept Innenstadt und Konzept für die Entwicklung der Flussuferbereiche.

1.2 Was für Beispiele von Räumen im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten gibt es hier in ...?

Entwicklungskonzept Innenstadt: vielfältige Einbindung von Akteuren; Bewertung von Räumen; Wettbewerb zur Sanierung der Bauten aus den 1970ern als wichtiger Bestandteil (wichtigste Einkaufszeile der Metropolregion).

Stadtteil: Neugestaltung eines Platzes und der Haltestelle für ÖPNV: enge Kooperation von öffentlichen und Privaten.

Enge Verzahnung von öffentlich und Privat: Stadtplatz (Umgestaltung); Gastronomie; Sondernutzungen

Ausbau einer Straße durch Privat (Erschließungsstraße).

Große, weitläufige Hafensareale: Landesgrundstücke; Hafen: Landesbetrieb.

Akteure und Verantwortlichkeiten in den Räumen

2. Welche privaten bzw. nicht-kommunalen Akteure treten auf?

Dachverbände des Einzelhandels, Bürgerinnen und Bürger, Anwohner, Land (Hafen), Bund/Militär, Eigenbetriebe und städtische Töchter, Verkehrsbetriebe, Firmen, Wohnungsunternehmen

Entstehung von Räumen im Schnittbereich

3.1 Wann und wo entstehen Räume im Schnittbereich ?

3.2 Welche Interessen werden dabei verfolgt?

Private kämen auf die Kommune zu, wenn sie Baurecht wollten.

Häufig leiste die Stadt Überzeugungsarbeit und ergreife die Initiative, besonders bei der Sicherung von Gestaltqualitäten.

Eindrücke von „Plätzen, Parks und Promenaden“ aus den „Interviewstädten“



Überlagerung von Interessen: Verkehrsbetriebe beanspruchten öffentlichen Raum wie ihren privaten.

Die Stadt könne wenig entwickeln, sie habe wenig Bauerwartungsflächen; Konversion stehe absehbar nicht an (sehr stabiler industrieller Raum).

Akteursbezüge/ Funktionieren der Zusammenarbeit

4.1 Wie regeln Sie das Zusammenspiel mit Ihrem nicht-kommunalen Gegenüber?

Privateigentum der Stadt über Verpachtung als Steuerungsmittel: „Da werden wir einen etwas kuriosen Weg gehen. Wir werden aus dem öffentlich gewidmeten Straßenraum eine Fläche herausnehmen und sie entwidmen. Damit ist sie dann eine Privatfläche, die der Stadt gehört. Wir verpachten sie dann an den Großmarkt und der Großmarkt wiederum verpachtet sie unter an einen Pächter, der dort den Verkaufsstand hinstellt, den wir wollen. Für den Verkaufsstand werde ich demnächst einen kleinen Wettbewerb machen.“ Mit der Aufhebung der öffentlichen Widmung könne die Beziehung zum Privaten privatrechtlich geregelt werden, was den Vorteil habe, dass die Stadt als Eigentümer der Fläche individuelle Bedingungen stellen könne. Bei öffentlich-rechtlicher Widmung genehmige sie – oder nicht (Gleichbehandlungsgrundsatz). Da es in der Stadt keine Satzung über Werbung im öffentlichen Raum gebe, könne die Stadt ihre Interessen besser als Verpächter über Privatrecht durchsetzen.

Abschluss privatrechtlicher Verträge zur Regelung von Rechten und Pflichten.

Abschluss Städtebauliche Verträge, z. B. zur Erschließung.

Ausbau einer Straße durch Privat (Erschließungsstraße) im Rahmen eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanes; Übergabe an die Stadt: „Das ist ja mittlerweile deutschlandweit fast Usus.“

Planfeststellungsverfahren bei ÖPNV-Trassen und Haltestellen.

„Mit den Verkehrsbetrieben habe ich regelmäßige Treffen eingeführt. Da gibt es seit ich hier bin so alle zwei Monate Treffen, auf denen wir alle Projekte mal kurz durchsprechen.“

„So ein paar Routinen habe ich da eingeführt.“

„Forum Innenstadt“ zum Innenstadtentwicklungskonzept.

4.2 Welche Erfahrungen haben Sie im Zusammenspiel gesammelt? Würden Sie es als „Spannungsfeld“ beschreiben?

„Die Dachverbände des Einzelhandels sind sehr fit hier, sehr kooperativ. Mit denen kann man sehr gut zusammenarbeiten.“

Unterschiedliche Interessen von Öffentlich und Privat bei Platzgestaltung: Diskussionen, wer welche Aufgabe übernehme, wer was bezahle, teilweise „bis zum Detail heruntergebrochen. Das hätte ein bisschen geräuschloser gehen können – im Sinne einer Win-win Situation. Statt dessen gab es eher so ein Hin- und Herschieben von Zuständigkeiten.“

„Das Land ist wenig bereit, mit uns zusammenzuarbeiten. Die haben mir gleich gesagt, das Hafengebiet sei eine exterritoriale Fläche für mich.“ Da die Stadt das Entwicklungskonzept für die Flussufer aufgelegt habe, komme es hier häufig zu verschiedenen Entwicklungsinteressen zwischen Stadt und Land. Neue Entwicklungen in dem Bereich gingen nur über die höchsten politischen Ebenen.

Eigenbetriebe und städtische Töchter „benehmen sich schlimmer als die Privaten oder die rein Öffentlichen.“ „Die Privaten wissen, dass sie Genehmigungen brauchen – die anderen wissen, dass sie einen guten Aufsichtsrat haben, der ihnen den Weg freikämpft, wenn es irgendwie unangenehm wird. Die benehmen sich durch die Bank als wären sie im rechtsfreien Raum.“ „Das sind für mich immer Chamäleons gewesen. Die können nämlich einen auf große Kollegialität machen, wenn es gerade passt; aber plötzlich ist man völlig verwundert; da heißt es: wir sind ein privatwirtschaftlicher Betrieb.“ Durch die Doppel-Besetzung z. B. von Gemeinderatsmitgliedern, die gleichzeitig Aufsichtsratsmitglieder (z. B. von Wohnungsbauunternehmen) seien, ergäben sich Zielkonflikte: „Ich wundere mich, dass es da noch keine Klage gegeben hat – im Sinne einer Normenkontrolle.“

Verkehrsbetriebe seien ganz schwierige Verhandlungspartner. Der Verband sei eine Dachholding, in der ca. sechs einzelne Gesellschaften organisiert seien, die aber auch noch zum Teil selbstständig agierten. Das Finden der jeweils zuständigen Ansprechpartner auf Seiten der Verkehrsbetriebe sei auch für die Kom-



mune schwierig. *„Die behandeln den öffentlichen Raum wie ihre private Vorgartenzone.“* Die Stadt visiere eine Lösung durch Anregen einer Mehrfachbeauftragung an.

Sondernutzungen: Gastronomie auf dem Wasser: Da müsse man erstmal klären, wer zuständig sei (Bund, Land oder Stadt) und wie das gehandhabt werden müsse (welches Instrument eingesetzt werden müsse).

Einschätzungen zu Handlungsbedarf und Potenzialen

5.1 Wie stark müssen Sie eingreifen?

„Je mehr man merkt, dass der politische Wunsch da ist, den Leuten privat viel mehr Freiheiten zu geben, umso wichtiger ist es natürlich, dass der öffentliche Raum gestalterisch eine große Stringenz bekommt.“

Unerwünschte Werbung: *„Das ist Werbung am Ort der Leistung. Wenn ich da keine Satzung habe, kann die öffentliche Hand nichts tun.“* Wenn es nach Privatrecht gehe und die Stadt Verpächter sei, könne sie natürlich auch die Bedingungen stellen: *„Privatrecht ist im Grunde immer der goldene Weg.“*

Teilweise sei eine Verlagerung auf die höchsten politischen Ebenen der Stadt (OB), z. B. bei Durchsetzung von Interessen gegenüber dem Land notwendig.

Steuerung über Eigentum stehe im Vordergrund (Vieles sei im städtischen Besitz, in wenigen Einzelfällen sollten sogar (trotz schlechter Finanzlage) Flächen zurückgekauft werden, damit sie von der Stadt entwickelt werden könnten: *„Ich bin ein großer Freund davon, dass die Kommune privatrechtlich agiert; auch was städtebauliche Qualität angeht.“* *„Wenn man wirklich Qualität haben will, reicht der B-Plan meist nicht.“* Wirkungsvoller seien städtebaulicher Vertrag und vorhabenbezogene Bebauungsplanung, am besten seien Eigentum und privatrechtliche Entwicklung durch die Stadt. *„Wenn es um Qualität geht, ‚nötigen‘ wir den ein oder anderen Privaten auch mal, wenn er Bau-recht braucht – auch wenn er es nicht so mag. Überzeugungsarbeit ist natürlich besser.“* (Wettbewerbsverfahren zur Qualitätssteigerung)

„Da gibt es Verfahren – aber wenn es nicht funktioniert, menschlich, dann haben Sie sowieso verloren, dann müssen Sie es halt politisch durchdrücken. Da sollte man schon eher schauen, dass man

versucht, das zusammen entwickeln. Ich setze eher auf Kooperation und versuche es einfach mal.“

Bürgerbeteiligung/ Diskussionsforen bei harten Konflikten, Planungsvorhaben.

Gestaltungsbeirat solle installiert werden; es gebe schon den „Kleinen Planungsbeirat“, der jedoch nur mit ortsansässigen Architekten besetzt sei. *„Der wird aber auch nicht als Instrument wirksam.“*

5.2 Welche Chancen ergeben sich – für die Produktion öffentlicher Räume?

„Je höher der Druck auf die Flächen ist, desto mehr Forderungen kann man stellen.“

„PPP hat auch so seine Haken und Ösen. Da habe ich schon Schlimmes erlebt; gerade was die Nutzung des öffentlichen Raumes angeht.“

„Ansonsten ist die Bereitschaft der Privaten hier nicht so hoch, uns die Türen einzurennen, damit sie Geld für den öffentlichen Raum ausgeben dürfen.“

Zum Abschluss

6. Gibt es noch Aspekte, die wir nicht angesprochen haben, aber wichtig sind?

„Das ist vielleicht auch ein Eindruck, den man noch benennen kann: Ich hätte nie gedacht, nach 17 Jahren in einer anderen Kommunalverwaltung im selben Bundesland, dass man so vieles anders machen kann. Natürlich ist es klar, dass Dinge anders sind. Aber dass Kommunen so viele Dinge unterschiedlich regeln, hätte ich nicht erwartet.“

Eindrücke von „Plätzen, Parks und Promenaden“ aus den „Interviewstädten“



„Grün 16“

Räume

1.1 Welche Rolle spielt der öffentlich zugängliche Raum in Ihrer Kommune?

Konzept/ Kampagne für öffentliche Grünflächen (Bepflanzungsaktion) (auch Grundlage für die Teilnahme am Wettbewerb „Entente Florale“, wo es um öffentliches und privates Engagement auf Grünflächen geht); Sponsoring durch Unternehmen und Geschäftsleute.

1.2 Was für Beispiele von Räumen im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten gibt es hier in ...?

Streuobstwiesen (Pflege durch Vereine)

Baumscheiben, Spielplätze, Bürgerpark (private Baumpflanzungen in öffentlichem Park)

Kleingärten (Rahmengrün, Gemeinschaftsflächen)

„Internationaler Garten“ vom Quartiersmanagement entwickelt; sei nutzbar von Vereinen, AnwohnerInnen usw.

zentrale öffentliche Grünflächen und Stadtplätze im Rahmen des Wettbewerbs Entente Florale

Bahnflächen

Flächen der Verkehrsbetriebe

Akteure und Verantwortlichkeiten in den Räumen

2. Welche privaten bzw. nicht-kommunalen Akteure treten auf?

Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen, Vereine, Kleingartenvereine, Kleingärtner, IHK, Land

Entstehung von Räumen im Schnittbereich

3.1 Wann und wo entstehen Räume im Schnittbereich ?

3.2 Welche Interessen werden dabei verfolgt?

Baumpflanzungen in einem ausgewiesenen Bürgerpark von Privaten; Blumenschmuckwettbewerb, Patenschaften für Bäume, Grünflächen, Spielplätze

Bürgerinnen und Bürger pflegten Spielplätze und Baumscheiben: Motivation von Seiten der Stadt: Identifikation schaffen, bessere Sauberkeit durch Unterstützung durch die Bürgerinnen und Bürger; konstruktive Beteiligung von Anwohnerinnen und Anwohnern entwickeltes sich häufig aus der artikulierten Kritik an den bestehenden Verhältnissen.

Patenschaftsverhältnisse seien zeitlich häufig begrenzt durch wechselnde Interessenlage der Paten (keine Kinder mehr im entsprechenden Alter usw.).

Entente Florale: Sponsoring durch Initiativen im Stadtteil: In Veranstaltungen eingenommenes Geld werde immer wieder anteilig in die Anlagen im Stadtteil (Spiel- und Sportplätze) reinvestiert.

„Wenn man mit einem begrenzten Aufwand einen hohen Effekt erzielt, dann kann man Private gewinnen.“

Einzelne Unternehmen übernehmen oder finanzierten Pflegearbeiten, Umgestaltungen, Baumpflanzungen vor Ihrer Haustür.

In der Regel übernehme die Stadt die Initiative, beim Beitrag zum Wettbewerb Entente Florale sei die Stadt sehr aktiv gewesen.

„Beteiligungen und Finanzierungen kommen immer wieder mal rein – aber ich will jetzt nicht sagen, dass wir von Angeboten erschlagen werden.“

Blumenpflanz-Aktion zusammen mit der IHK: Image-Aufwertung für Unternehmen.

Die Stadt habe Landes- und Bundesflächen mit unterhalten, habe dieses Engagement aber wegen Mittelknappheit mit Ausnahmen wieder zurückgegeben (um die 1990er Jahre). Direkt an repräsentative oder wichtige städtische Flächen anschließende Landesflächen würden weiterhin von der Stadt gepflegt, weil sie viel intensiver pflegen wolle, als es das Land tun würde. Teilweise gebe es dazu noch Verträge aus den 1950er Jahren.

Akteursbezüge/ Funktionieren der Zusammenarbeit

4.1 Wie regeln Sie das Zusammenspiel mit Ihrem nicht-kommunalen Gegenüber?

Regelung des Zusammenspiels: *„Da gibt es alle Facetten. Das Ziel ist schon, deutliche Vereinbarungen zu treffen. Das Ideal besteht in einer Ver-*



einbarung, wo die Rolle der Stadt und auch des Bürgers klar abzulesen ist. Diese Vereinbarungen gibt es auch häufig, sie unterscheiden sich je nach Interessen von Unternehmen, Privaten und Vereinen. Es gibt aber auch Engagierte, die sich nicht in so ein Vertragswerk einbinden lassen wollen. Die können sich aber auch einbringen – soweit wir das vertreten können.“

Meist auf Vertrauensbasis: Baumpatenschaften (Baumscheiben-Pflege).

Pachtverträge (Kleingärten, Pflege des Rahmen- und Gemeinschaftsgrüns der Anlage durch Kleingartenvereine).

Entente Florale, Pflanzmaßnahmen: der private Finanzausschuss müsse vom Gemeinderat beschlossen/ gebilligt werden; daher würden dann in der Folge für die Sponsorenleistungen auch keine Verträge mehr nötig.

Arbeitskreis zur Entente Florale (Gartenbauunternehmen, Kommune, Wirtschaftsförderung usw.).

Wenn Private die Pflege von öffentlichem Raum übernehmen, was in der Stadt eher selten der Fall sei, würden die Einzelheiten in Pflegeverträgen festgehalten.

Verschiedene feste Arbeitskreise: Arbeitskreis „Sauberkeit“ unter Leitung des Fachbereichs, mit Wohnungsunternehmen, Entwicklern usw.; Arbeitskreis Bepflanzungsaktion tage noch 2-mal im Jahr; feste Arbeitskreise mit Kleingartenorganisationen; Grünflächen- und Kleingartenausschuss.

Das Grünflächenamt sei bei der Ausformulierung von städtebaulichen Verträgen im Hinblick auf die Regelungen bezüglich der Übernahme der Flächen durch die Stadt und den zu erwartenden Pflegeaufwand usw. beteiligt.

Über Ausgleichsmaßnahmen könnten Pflegeleistungen im Vorhinein abgeschöpft werden; z. B. durch (zeitlich begrenzte) Übernahme der Pflege durch den Privaten für die Ausgleichsmaßnahmen

4.2 Welche Erfahrungen haben Sie im Zusammenspiel gesammelt? Würden Sie es als „Spannungsfeld“ beschreiben?

Der Drang in den öffentlichen Raum mit Veranstaltungen von Seiten der Geschäftsleute werde immer größer; die Wirtschaftsförderung unterstütze dies. Diese Nutzungen müssten

sich aber auch mit der sonstigen öffentlichen Nutzung vertragen und dürfe nicht zu nachhaltigen Schäden führen. Ein klares Reglement für den Schadensfall sei erforderlich. Die Stadt habe nicht mit den Einzelveranstaltern zu tun, sondern mit Organisationen (z. B. auch städtische Tochterorganisation); mit denen die Stadt dann auch feste Verträge mache.

Einschätzungen zu Handlungsbedarf und Potenzialen

5.1 Wie stark müssen Sie eingreifen?

Städtische Fördermittel zur Unterstützung der Pflege des öffentlichen Grüns in Kleingartenanlagen durch die Kleingartenvereine.

Planung und Pflege seien ganz bewusst noch in einem Amt; die inhaltliche Auseinandersetzung zwischen Bauenden und Planenden und denen, die die Fläche dann unterhalten müssten, sei so gewährleistet; der Praxisbezug sei gegeben.

Es gebe eine Stabsstelle für das Thema öffentlicher Raum im Amt mit einer Hotline „öffentlicher Raum“ (mit zwei MitarbeiterInnen, „wo im Grunde alles eingehen kann, was den öffentlichen Raum angeht – ob es die Stadt direkt betrifft oder nicht.“ Ziel sei es, Bürgerinnen und Bürger von der Frage der Zuständigkeit zu befreien. Die Stadt kommuniziere das Problem ggf. an den Zuständigen weiter. Für eine Behebung des Problems könne die Stadt nicht garantieren; sie behebe nicht Probleme im als öffentlich wahrgenommenen privaten Raum aus eigenen Mitteln. „Wir wollen nicht die komplexen Zuständigkeitsstrukturen an den Bürger vermitteln; wir wollen vermitteln, dass wir für alle Probleme im öffentlichen Raum die Ansprechpartner sind.“

Instrumente: Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, Baumschutzsatzung.

Nutzungsbegrenzungen für Veranstaltungen, z. B. auf denkmalgeschützten oder wertvollen Flächen „Die Flächen, die von uns intensiv gepflegt werden, die verteidigen wir dann auch.“ „Das ist dann aber immer gleich eine politische Diskussion.“

„In Bezug auf Veranstaltungen und Events hat es immer auch ein gewisses Reglement gegeben, wir haben das nie ganz freigegeben.“

Eindrücke von „Plätzen, Parks und Promenaden“ aus den „Interviewstädten“



„Da müssen wir schon die Wertigkeit und auch die öffentliche Nutzung, den öffentlichen Anspruch im Blick behalten.“

5.2 Welche Chancen ergeben sich – für die Produktion öffentlicher Räume?

Privates Engagement sei sowohl eine Chance, als auch ein Problem: Die Identifikation mit dem Umfeld sei positiv, ebenso das Interesse am öffentlichen Raum und die damit verbundene Achtung, aber die Kontinuität der Selbstverspflichtung könne problematisch sein: *„Es kann manchmal aber auch umschlagen, wenn die Erwartungshaltung sehr hoch ist, ist auch die Enttäuschung sehr groß, wenn es dann z. B. Vandalismus usw. gibt.“*

Zum Abschluss

6. Gibt es noch Aspekte, die wir nicht angesprochen haben, aber wichtig sind?

Stadtwald: Engagierter Verein, der die Pflege und Unterhaltung von Erholungseinrichtungen übernommen habe.



„Stadt 19“

Räume

1.1 Welche Rolle spielt der öffentlich zugängliche Raum in Ihrer Kommune?

Planungsleitbild Innenstadt: Augenmerk auf öffentlichen Räumen (große Distanzen zwischen Innenstadt und umliegenden Stadtteilen, geringe Dichte), Grünräume sollten Stadtteile und Zentrum vernetzen; Idee der „Pocket-Parks“, allerdings im Moment eher noch eine Verwaltungsidee, die noch nicht in Politik und Bürgerschaft angenommen und umgesetzt wurde.

1.2 Was für Beispiele von Räumen im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten gibt es hier in ...?

Ehemaliger Bahnhof: Grünzugentwicklung zusammen mit Bauland mit der DB AG.

Anrainer übernehmen die Pflege von Stadtparks und kommunalen Grünflächen.

Gastronomen übernehmen Pflegearbeiten in unmittelbarer Nähe (Außengastronomie) im Stadtteil.

Nutzung von Baulücken durch Dritte (Problem, das auch an die Stadt herangetragen werde).

Flächen zwischen Grundstücken von Wohnbaugesellschaften/ Wohnbebauung.

Hotel in der Innenstadt baue öffentlich zugängliche Grünflächen im Rahmen eines Bauprojektes auf Privateigentum; die Fläche werde aber auch als funktionale Hotelumgebung hergerichtet.

Akteure und Verantwortlichkeiten in den Räumen

2. Welche privaten bzw. nicht-kommunalen Akteure treten auf?

DB AG, Anrainer, Gastronomen, Bürgerinnen und Bürger, Grundstückseigentümer, Wohnbaugesellschaften, Land, Hotel

Entstehung von Räumen im Schnittbereich

3.1 Wann und wo entstehen Räume im Schnittbereich ?

3.2 Welche Interessen werden dabei verfolgt?

Pflege von Stadtparks werde von Privat z. T. übernommen.

Beräumen von Brachen: vereinzelt werde durch Förderung, Grundsteuermodell o. ä. erreicht, dass der private Eigentümer temporär eine kommunale Nutzung dulde (z. B. Spielplätze); teilweise aktive Gemeinwesenarbeit (altruistische Motive) oder *„es sind Eigentümer, die die ökologische Sinnfälligkeit sehen, so etwas mitzumachen und die bereit sind, im Gemeinwesen ihren Teil beizusteuern – das ist aber eher vereinzelt.“*

Häufig nutze aber auch die Förderung nichts; die Spekulation auf hohe Baulandpreise stehe im Vordergrund: *„Die meisten lassen ihre Häuser vergammeln und kümmern sich nicht darum, auch wenn wir ihnen das im Grunde mit Fördermitteln bezahlen – das interessiert die trotzdem nicht.“*

„Wir haben ein Interesse daran, Grünflächen, die Private für die Öffentlichkeit herstellen, übereignet zu bekommen. Ein Problem ist dann natürlich wieder die Pflege. Mit Fördermitteln kann man sowas erstmalig anlegen, mit zwei, drei Jahren Pflege und dann muss man halt selber in die Verpflichtung gehen.“ *„Das funktioniert nur bei solchen Großgrundeigentümern, die selbst in der Not sind, ihre Flächen an den Mann bringen zu müssen.“*

„Es ist immer noch die Grundsubstanz, die hier erstmal in Ordnung gebracht und gepflegt wird. Es bleibt nichts übrig für private Investitionen in den öffentlichen Raum.“

Partiell funktioniere die Übernahme von Pflege durch Private: *„Da wo ein persönliches Interesse da ist – in der Regel ein ökonomisch begründetes Interesse – da klappt das schon. Das ist dann aber der kommerzielle Wert. Der ideelle Wert zieht nicht.“*

Die Nutzung von Baulücken durch Dritte werde mehr oder weniger von den Eigentümer/-innen geduldet. Manche Eigentümer ließen diese Zwischennutzung auch zu, solange sie kein Bauvorhaben in Planung hätten: *„Die haben dann auch Verträge von Privat zu Privat, das*

Eindrücke von „Plätzen, Parks und Promenaden“ aus den „Interviewstädten“



funktioniert auch. Da gibt es die unterschiedlichsten Formen.“

Das Land spiele für die historischen Anlagen (innerstädtisch) eine Rolle.

Akteursbezüge/ Funktionieren der Zusammenarbeit

4.1 Wie regeln Sie das Zusammenspiel mit Ihrem nicht-kommunalen Gegenüber?

Pflege von Stadtparks werde von Privat (Anraimer, z. B. Krankenhaus) übernommen, da die Stadt aus finanziellen Gründen nicht intensiv genug pflegen könne; im Gegenzug dürfe der Park eingezäunt und über Nacht abgeschlossen werden.

Grünflächenentwicklung zwischen und innerhalb von Stadtteilen sei schwierig, da z. T. Flächen entwertet würden (Bauland zu Grünland); kommunales Ziel (im Moment noch „Zukunftsmusik“): Standortgemeinschaften, die den aufwertenden Faktor nutzen, um den entwertenden zu kompensieren „Das ist ein bisschen schwierig, auch Umlegungsverfahren kriegen das nicht so in den Griff.“ Eine Möglichkeit der Kompensation wären Grundsteuermodelle, „das hab ich als Stadt im Griff“ (das Modell werde aber politisch nicht mitgetragen).

Die Zusammenarbeit mit privaten und institutionellen (nicht-komm.) Eigentümern funktioniere immer dann gut: „... wenn die erkennen, dass sie bei ursprünglich planfestgestelltem Areal eigentlich keine Chance haben, wirklich mitzureden. Die haben dann keinen echten Anspruch.“

„Es braucht Überzeugungsarbeit.“ (Grünflächen als Qualität nutzen, um Adresse aufzuwerten.)

Sondernutzungsrecht

4.2 Welche Erfahrungen haben Sie im Zusammenspiel gesammelt? Würden Sie es als „Spannungsfeld“ beschreiben?

„Was ganz gut geht, ist die Zusammenarbeit mit Institutionen oder Großes Eigentümern wie der Bahn.“ „Mit denen kann man auch so manchen Deal hinbekommen. Wir haben einen ganzen Grünzug entwickelt, einen ehemaligen Bahnhof.“ „Das geht dann wieder durch kompensatorische Nutzung: am Rande des Grünzugs gibt es eine höherwertige Nutzung“ (ein Drittel der Fläche

werde der Kommune für den Grünzug überlassen).

„Win-win-Situationen sind schön, lassen sich aber nicht immer herstellen.“ Beispiel umzäunte Brachflächen: „Die Grundstücke werden im Moment regelrecht blockiert und Sie tun sich natürlich als Stadt auch wahnsinnig schwer damit, da quasi enteignend einzugreifen. Ganz schlimm ist es dort, wo wir Sanierungsgebiete haben. Im Grunde genommen tut sich da nichts, weil die Eigentümer einfach nicht bereit sind mitzuwirken.“

Der öffentliche Raum werde von Privaten nicht richtig wertgeschätzt: er werde genutzt, aber er werde nicht unbedingt gepflegt (Beispiel: öffentliche Räume in den Plattenbaugebieten).

Nutzung von Baulücken durch Dritte werde problematisch, wenn es Nutzungskonkurrenzen auf diesen Flächen gebe: „Da gibt es dann Reibereien und die wenden sich dann auch an uns.“

Über Wettbewerbe ließe sich Interesse bei den Privaten wecken, damit diese aktiv würden.

Generell sei eine gute Zusammenarbeit häufig auch abhängig von Personen: „Das hängt oft, denke ich, an den agierenden Personen.“

Einschätzungen zu Handlungsbedarf und Potenzialen

5.1 Wie stark müssen Sie eingreifen?

Innerkommunaler Konflikt: Pflegeübernahme von Privat werde vom Grünflächenamt eher kritisch gesehen.

„Die spekulative Haltung ist noch sehr stark ausgeprägt, das sind aber vor allem die kleineren Privaten.“

Negativ für Stadtentwicklung: viele Flächen würden liegen gelassen (DDR-Nachfolge, jetzige Eigentümer hätten kein großes Interesse an der Stadt, seien verunsichert): „An solche Grundstücke zu kommen ist schwer, das geht dann über Planungsrecht, Umlegung und Enteignungen – aber nur zu öffentlichen Zwecken und Sie können nicht überall einen Park oder eine Kita machen oder eine Straße anlegen.“

Sondernutzungsrecht zur Regelung, davon werde auch Gebrauch gemacht („das ist nicht zufällig“).

Nutzung von Baulücken durch Dritte: „Das sind Phänomene, die sich abspielen aber nicht von der



Stadt steuerbar sind.“ „Wenn da eine Gefährdung auftritt gegenüber einem öffentlichen Grundstück, dann müssen wir reagieren, ansonsten haben wir keine Handhabe.“

Es gebe Fälle, in denen versucht werde, eine illegale Aneignung zu legalisieren: „Das ist wirklich oft ein Problem. Die Fälle habe ich schon zweimal durch und das ist wirklich sehr unangenehm. Die Konstellation ist in der Regel folgende: Auf einem privaten Grundstück lässt der Besitzer erst eine andere Nutzung zu und kommt dann plötzlich auf die Idee doch zu bauen oder zu verkaufen. Da er ein Baurecht hat, das man ihm nicht nehmen kann, kann die Stadt nicht eingreifen. Es sei denn, sie tut das im Vorherein durch das Planungsrecht.“ In dem beschriebenen Beispiel wurde auf einem Grundstück von Anrainern ein Spielplatz angelegt, die dann gegen das Bauvorhaben des Eigentümers Einspruch erhoben hätten: „Die Stadt müsste jetzt handeln. Kann sie aber nicht, weil es privates Eigentum ist.“ „Das sind manchmal Härten, das geht dann richtig bis ins Persönliche.“

Auf der Ebene von Privat zu Privat werde sehr viel konstruktiv auch über informelle Wege geregelt: „der Stadt traut man da nicht so.“ Die Flexibilität stehe für Private an erster Stelle: „das ist eben der große Vorteil solcher Situationen, dass sie veränderbar, dass sie dynamisch sind.“ „Die wollen das gar nicht, dass die Stadt da ihre Finger drin hat – aus unterschiedlichsten Gründen.“

Über Wettbewerbe ließe sich Interesse bei den Privaten wecken, damit diese aktiv würden: „Die sind dermaßen träge, die muss man wirklich dazu bewegen, die Schätze zu heben, die da sind. Die kommen nicht selber auf die Idee.“ „Im Westen wäre das eine der ersten Adressen.“ „Das sind Umstände, die Planung nicht unbedingt begünstigen.“

Es gebe eine Gestaltungssatzung für zwei Bereiche in der Innenstadt: In einem sehr repräsentativen Bereich seien die Regelungen extrem strikt. Zeitweise gäbe es Widerstände aus der Politik gegen die Satzung: „Sowas durchzuhalten ist nicht ganz einfach. Auch innerhalb der Verwaltung ist man sich da nicht einig. Die Wirtschaftsförderung denkt natürlich völlig anders als ein Planungsamt.“

In der Gestaltungskommission (auch mit Externen besetzt) für den Innenstadtbereich würden Sonderfälle zur Gestaltungssatzung

besprochen und Ausnahmeregelungen diskutiert; desgleichen Werbung an Gebäuden usw.

5.2 Welche Chancen ergeben sich – für die Produktion öffentlicher Räume?

Durch Pflegeübernahme von Privat würden Ressourcen frei, die wiederum für die Entwicklung anderer Freiflächen/ Parks genutzt werden könnten.

„Siedlungsdruck wie in anderen Städten ist hier nicht da.“

„Kooperation mit Privaten ist sehr zeit- und arbeitsaufwändig.“

Eindrücke von „Plätzen, Parks und Promenaden“ aus den „Interviewstädten“



„Grün 19“

Räume

1.1 Welche Rolle spielt der öffentlich zugängliche Raum in Ihrer Kommune?

Gesamtstädtisches „Spielplatzentwicklungs-konzept“

1.2 Was für Beispiele von Räumen im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten gibt es hier in ...?

Schnittbereiche seien gering: *„Die Zuständigkeiten regeln sich für mich erstmal klar an der Eigentums-grenze.“*

Wohnungsumfeld/ Abstandsgrün/ Freiflächen von Wohnbebauung (Wohnungsgesellschaften)

Problematik der Brachen („eher ein Stadtplanungsamts-Thema“), die z. T. auch noch in gemischten Zuständigkeiten (Eigentümerge-meinschaften) seien.

Kleine Baulücke mit kommunalem Spielplatz bestückt.

Nachnutzung Bahnflächen/ Grünzug: Misch-nutzung Wohnen und Gewerbe; potentielle Bauflächen würden vorgehalten. Rechtliche Regelungen und Zugänglichkeiten erfolgten nach Verkauf der Flächen.

Flächen um historische Anlagen, Land pflege selber, die Flächen seien öffentlich zugänglich.

Fußgängerzonen, Vorflächen von Geschäften usw. (Sondernutzungen)

Akteure und Verantwortlichkeiten in den Räumen

2. Welche privaten bzw. nicht-kommunalen Akteure treten auf?

Wohnungsgenossenschaften (spez.: Wohn-ungsgenossenschaft im Stadtteil), Grundeigentümer, DB AG, Land (hist. Anlagen), Verein zum Stadtmarketing (private Organisation, in der die Kommune Mitglied ist), Vereine

2.1 Wer plant, finanziert und baut? Wer pflegt und hält instand?

Pflege übernahme der Eigentümer (Grenzen zwischen privat und öffentlich seien klar); Neu-ordnung des Eigentums in der DDR-Nachfolge (Privatisierung): *„Wir haben klare Linien gezo-gen, möglichst auch noch für Jedermann sichtbar“* (auch im Hinblick auf die kommunalen finan-ziellen Ressourcen). Mischformen sollten ganz bewusst vermieden werden.

Entstehung von Räumen im Schnittbereich

3.1 Wann und wo entstehen Räume im Schnittbereich ?

3.2 Welche Interessen werden dabei verfolgt?

Zuständigkeiten vermischten sich höchstens im Einzelfall (keine Pflegeübernahme von Pri-vat, eher anders herum: die Kommune pflege Bäume auf privatem Eigentum; Überlassung von Privat (Pflichten gingen dann auch an die Kommune über, Verkehrssicherungspflicht usw.).

Z. B. im Stadtteil: *„Das sind überschaubare Woh-nungsgenossenschaften, die haben aber ein klares Ziel. Die kommen auf die Kommune zu und wenn wir ein Anliegen haben, dann können wir auch hingehen und dann machen wir was zusammen.“* Eine Wohnungsgenossenschaft im Stadtteil sei auf die Kommune wegen fehlender Flächen für den Spielplatzbau zugekommen. Die Kom-mune habe ihnen eine kommunale Fläche zu-gewiesen. Die Wohnungsgenossenschaft habe die Planung übernommen und den Bau finan-ziert und übernehme bestimmte Pflegeaufga-ben: *„Also das sind Idealfälle.“*

„Der Private hat erstmal auch seine privaten In-teressen zu verfolgen. Und wenn es Wohnungs-genossenschaften sind, haben die auf ihre eigene, ökonomische Situation zu schauen.“

„Wenn wir so ein Projekt entwickeln, dann schau-en wir erstmal, wer unser Partner sein könnte, wer an so einem Projekt partizipieren könnte und dann gehen wir gezielt auf die Suche über Öffentlich-keitsarbeit etc. und versuchen das irgendwie mit-einander zu verbinden.“

Adressbildung/ Investition durch Privat auf öffentlichem Grund: *„... setzt meiner Meinung nach ein bestimmtes wirtschaftliches Umfeld vo-raus“.*



„Wir nehmen natürlich jede Initiative auf“ (Entlastung des kommunalen Haushalts durch Initiative von Privaten, z. B. Pflegeübernahme).

Flächenaneignung von Privat (auch von Branchen/ Baulücken auf Privatgrund): „Diese informellen Regelungen bedeuten ungeklärte Verhältnisse.“ Die Kommune (zumindest das Grünflächenamt) weise auf die Illegalität dieser Flächenaneignungen hin.

Eine kleine private Baulücke sei temporär mit einem kommunalen Spielplatz bestückt worden; hierzu habe es vertragliche Regelungen gegeben.

Die Stadt musste einen historischen Garten in die Zuständigkeit des Landes geben: „In dem Fall war es Schade, weil eigentlich der Garten in seiner Grundstruktur in den Stadtraum gehört.“ „Meine Grundhaltung ist schon so: es braucht klare Regeln, auch wenn das mal zu Ungunsten der Stadt ausgeht.“

Akteursbezüge/ Funktionieren der Zusammenarbeit

4.1 Wie regeln Sie das Zusammenspiel mit Ihrem nicht-kommunalen Gegenüber?

Enge Partnerschaft und Zusammenarbeit mit den Wohnungsgenossenschaften: „Das funktioniert immer auf den Einzelfall bezogen. Das mag zwar nach der gleichen Methodik gehen, – in den verschiedenen Formen wie Stammtisch, Arbeitsgruppe, Arbeitskreis usw., aber das muss man immer auf das spezielle Beispiel zuschneiden. Man kann eigentlich nicht von kontinuierlichen Abläufen ausgehen.“

„Man muss das immer wieder neu knüpfen, denn auch die Partner, auch wenn es alles Wohnungsgenossenschaften sind, sind unterschiedlich strukturiert. Da hängen ja auch Personen dran, Interessenslagen, Ziele – eigentlich auch Philosophien.“

Beispiel Stadtteil, Zusammenarbeit der Kommune mit Wohnungsgenossenschaften: „Es gibt bestimmte Bedingungen, darüber werden auch Vereinbarungen geschlossen. Immer mit der Maßgabe: Die Räume, in die die Kommune irgendwie investiert, müssen öffentlich zugänglich bleiben.“ (Regelung von Rechten und Pflichten)

„Solche Fälle, dass man sozusagen Hand in Hand direkt in den öffentlichen Raum geht, werden für meine Begriffe schon aus der unterschiedlichen Zielsetzung nie die Regel sein.“

Erschließung von Gebieten/ Gewerbegebieten: städtebauliche Verträge, Erschließungsverträge

Umsetzung des Spielplatzentwicklungskonzeptes: innerkommunale ämterübergreifende Arbeitsgruppe und Zusammenarbeit mit Sport-Vereinen (funktioniere noch nicht so gut).

Der Verein zum Stadtmarketing bemühe sich mit der Stadt um die weitere Ausgestaltung der öffentlichen Räume. Der Verein werde von Privaten (Geschäften/ Gastronomie) rekrutiert.

„Man kann keine Regeln aufstellen. Das sind immer Einzelprojekte.“

4.2 Welche Erfahrungen haben Sie im Zusammenspiel gesammelt? Würden Sie es als „Spannungsfeld“ beschreiben?

Klare Ansagen der privaten Partner sind hilfreich (z. B. Wertschätzung des Wohn- und weiteren Umfeldes).

Fußgängerzonen, Vorflächen von Geschäften, Sondernutzungsgestaltung: usw.: „Da baut jeder sein Kübelchen hin und das sieht dann nicht mehr gut aus“. „In diesem Grauzonenbereich macht jetzt jeder Gastronom sein eigenes Ding, wenn es zufällig passt, sieht's lebendig aus, aber wenn es dann kitschig wird, dann ist es Mist.“ „Am Ende sind es die Akteure, ob die das auch begreifen, und dann auch gemeinsam umsetzen. Gemeinsam heißt dann auch: Stadt und Private.“

Einschätzungen zu Handlungsbedarf und Potenzialen

5.1 Wie stark müssen Sie eingreifen?

Eine klare, einheitliche Regelung von Eigentumsfragen werde innerkommunal nicht immer als oberstes Ziel gewertet, da sie nachteilig für Zugriffe z. B. bei der Stadtgestaltung sei: „Aber die Eigentumsfrage zu regeln hat zunächst immer Priorität. Wenn das nicht klar geregelt ist, kommt das Andere auch ins Stocken. Dann kann ich nicht verbindlich planen, weil ich nicht weiß, wer die Akteure sind und muss das dann über irgendwelche Hilfskonstruktionen versuchen zu regeln.“

Beispiel Brache, Eigentum von Privat: „Da kommen wir dann auch nicht dran.“ „Deswegen gibt es auch selbst im Stadtzentrumbereich solche brachliegende Flächen. Wir machen da nur so

Eindrücke von „Plätzen, Parks und Promenaden“ aus den „Interviewstädten“



ein bisschen Ordnung und Sauberkeit.“ „Das sind dann nicht so klar zuordenbare Stadträume und das auf lange Sicht.“

Sondernutzungsproblematik: „Da müsste es mehr Zusammenarbeit zwischen den Ämtern geben.“ „Da sind wiederum verschiedene Ämter zuständig: der Straßenraum ist im Straßen-/Tiefbauamt, Ordnungsamt und Straßenbehörde sind für Sondernutzungen zuständig, für die Genehmigung die Stadtplanung oder wir als Grünflächenamt. Das blockiert sich auch ein bisschen gegenseitig.“

5.2 Welche Chancen ergeben sich – für die Produktion öffentlicher Räume?

Bürgerschaftliches Engagement und Übernahmen von kommunalen Aufgaben durch Private könnten den Haushalt nur begrenzt entlasten; trotzdem seien sie erwünscht und würden von kommunaler Seite gerne aufgegriffen.

Zum Abschluss

6. Gibt es noch Aspekte, die wir nicht angesprochen haben, aber wichtig sind?

„Als Folgeprojekt wäre es wirklich interessant die Umfrage-Ergebnisse aus den Kommunen mal mit Erfahrungen auf der anderen Seite abzugleichen. Und dann daraus vielleicht auch eine Empfehlung der Wissenschaft über das Miteinander abzugeben: Welche Seite hat welche Stärken und Schwächen und wie kriegt man die zusammen, um für solche Räume eine Handlungsempfehlung zu geben.“



2.2 Zwei Interviews „Stadt“

„Stadt 5“

Räume

1.1 Welche Rolle spielt der öffentlich zugängliche Raum in Ihrer Kommune?

Es gebe ein umfangreiches Stadtplatzprogramm, dessen Ziel es auch sei, die Nutzung der im Rahmen des Programmes gestalteten Plätze mit Veranstaltungen zu unterstützen, um diese zu beleben und Anlieger zu motivieren. Das Programm sei politisch getragen und abgesichert; es gebe eine gute finanzielle Absicherung; ein großer Anteil laufe über private Finanzierung.

„Wir haben große Rückendeckung für das Programm – auch in der Politik. Es wird quer durch alle Fraktionen im Rat mit getragen. Wir haben dementsprechend einen ganz schönen Etat für die Planungsmittel, mit dem wir das Thema Stadtplätze begleiten können. Die zur Verfügung stehenden Baumittel tauchen bei verschiedenen Ämtern auf, z. B. beim Verkehrsmanagement.“

Ziel des Stadtplatzprogramms sei der Erhalt der Qualität des öffentlichen Raumes in der Stadt.

Der öffentliche Raum, die Qualität des öffentlichen Raumes, spiele in der Stadt eine sehr große Rolle. Im Stadtplanungsamt gebe es sechs Mitarbeiter/-innen, die sich nur um die Gestaltung und das Erscheinungsbild des öffentlichen Raumes kümmern; wozu z. B. auch die Kontaktpflege mit Investoren gehöre.

Das Stadtentwicklungskonzept 2020+ werde gerade politisch beraten, gehe aber auch schon in die Umsetzung, z. B. beim Thema Wohnqualität.

1.2 Was für Beispiele von Räumen im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten gibt es hier in ...?

„Ich könnte Ihnen ganz viele Beispiele nennen, wir machen das an vielen Ecken und Enden.“

„Wir haben ein Bürogebäude über einen städtebaulichen Realisierungswettbewerb entwickelt. Die Gestaltung des öffentlichen Raumes wurde von vornherein mit zur Entwicklungsaufgabe gemacht, die Gestaltung ist Teil der Auslobung gewesen.“

Der Investor übernehme die Realisierung des nördlichen Teils, was über einen städtebaulichen Vertrag geregelt worden sei. Der Platz sei zu diesem Anlass völlig neu gestaltet worden, die Stadt habe Verkehrsflächen zur Platzfläche hinzugezogen.

Bürogebäude: Es gebe einen einheitlichen Entwurf/ eine einheitliche Gestaltung für den gesamten Platz (auch den südlichen Teil, der im 2. Abschnitt ausgebaut werde). Der 2. Bauabschnitt werde (nach dem Ausbau der U-Bahn) von der Stadt übernommen – *„aber es ist im Grunde ein Konzept aus einem Guss“*. Die Abgrenzung zwischen privatem und öffentlichem Raum sei im B-Plan festgehalten, die Grenze sei auf dem Platz markiert. Die Pflege werde in der Regel (so auch bei diesem Beispiel) kapitalisiert, d. h. mit einer Summe vom Investor abgegolten, die Pflege übernehme dann die Stadt.

Fallkonstellationen und Beispiele seien sehr unterschiedlich; wenn es überhaupt einen Regelfall gebe, dann den des großen Investors, der zusammen mit der Stadt etwas entwickle.

„Also das Bürogebäude XY ist so ein klassischer Fall, wie wir das hier regeln.“ *„Mit ‚Klassiker‘ meine ich Fälle, in denen Bauleitplanung und Umsetzung dicht hintereinander mehr oder weniger in einer Hand in einer großen Aktion umgesetzt werden.“*

„Um mal ein ganz anderes Beispiel anzureißen: Wir haben hier den ‚Stadtpark‘, die Anlage eines öffentlichen Parks auf dem Gelände der Stadtwerke (eine ehemalige Tochter der Stadt). Der Park liegt in einem schwierigen Wohnviertel mit riesigem Defizit an Freiräumen. Er wurde mit öffentlichen Mitteln ausgebaut – u. a. auch mit Landesfördermitteln: es handelt sich um ein ‚Soziale-Stadt‘-Gebiet; gleichwohl bleibt das Grundstück Eigentum der Stadtwerke. Wir haben mit den Stadtwerken eine langfristige Vereinbarung getroffen, die auf 25 Jahre die öffentliche Nutzung der Fläche garantiert.“

Als weiteres Beispiel wird ein Stadtplatz angeführt; ein kleiner städtischer Raum von Bedeutung für den Stadtteil, wo öffentlicher und privater Raum direkt aneinander grenzen. Mit dem privaten Eigentümer sei sehr lange über den einheitlichen Ausbau der gesamten Freifläche (öffentlicher und privater Teil) diskutiert worden, die Stadt habe dann schließlich

Eindrücke von „Plätzen, Parks und Promenaden“ aus den „Interviewstädten“



ihren und der Private seinen Teil ausgebaut. Der Ausbau sei in einem einheitlichen gestalterischen Konzept vorgenommen worden – in dem Nutzung, Material und die architektonische Ausformung aufeinander abgestimmt worden seien. Die Abstimmung sei in einem „Letter of intent“ festgehalten worden, für den Umbau auf der privaten Fläche seien Baugenehmigungsmaßnahmen notwendig gewesen, so dass darüber auch wieder die Umgestaltungsmaßnahmen zum Teil abgesichert werden konnten.

Beispiel Lichtmasterplan für die Innenstadt (private Initiative eines Vereins): Erscheinungsbild der Stadt bei Nacht, betreffe die Beleuchtung von Straßen, Plätzen und Häusern mit sehr individueller Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern.

Beispiel Kirchplatz in einem Stadtteil: ein „hilfflos gestalteter Platz“: Sponsoring der Umgestaltung des Platzes durch ein benachbartes Unternehmen.

Akteure und Verantwortlichkeiten in den Räumen

2. Welche privaten bzw. nicht-kommunalen Akteure treten auf?

Stadtwerke (ehem. Tochter der Stadt, jetzt privatisiert), Land (FH + Landesbetrieb), Investoren, Vereine, Anwohner, DEHOGA (Verband der Gastronomen), Standortgemeinschaften

Es gebe eine Gruppe von privaten Hauptakteuren: Investoren oder Entwickler mit Bauvorhaben, bei denen auch der öffentliche Raum betroffen sei/ entwickelt werde und die Kommune dann mit dem Investor zusammenarbeite.

„Viele Initiativen gehen auch von Privaten aus; z. B. von Investoren – aber auch von Bürgerinitiativen. Es gibt z. B. einen Verein, der sich für ein Lichtmasterkonzept für die Innenstadt einsetzt und in diesem Zusammenhang mit der Stadt und privaten Investoren zusammenarbeitet. Der Verein sucht Investoren für kleine Projektabschnitte und bringt diese mit der Stadt zusammen.“

Wohnungsbau-träger: Bei der Umgestaltung von Großwohnsiedlungen aus den 1960ern und 70ern werde der angrenzende öffentlich nutzbare Raum in Kooperation mit der Stadt entwickelt. Es gebe Kooperationen zwischen Stadt und Wohnungsbau-trägern bei Wohnum-

feldverbesserungsprogrammen. „Es gibt da einige sehr rührige Unternehmen.“

Die Stadt habe viel mit Liegenschaften des Landes zu tun und arbeite daher auch häufig mit dem Landesbetrieb zusammen.

2.1 Wer plant, finanziert und baut? Wer pflegt und hält instand?

Die Pflege werde in der Regel von der Stadt übernommen (höchstens bei der Übergabe des Platzes kapitalisiert). „Es hat sich herausgestellt, dass Investoren, die solche Projekte bauen, im Grunde nicht aufgestellt sind, um solche Pflegearbeiten wirklich leistungsfähig, qualitativ gut und zuverlässig machen zu können. Da ist es leichter, den Weg der Kapitalisierung zu gehen.“

Entstehung von Räumen im Schnittbereich

3.1 Wann und wo entstehen Räume im Schnittbereich ?

Neubau, Umgestaltungen von Plätzen, Umnutzungen.

„Wir machen hier eine Menge von städtebaulichen Planungsprojekten – Bauleitplanungsprojekten – wo solche öffentlichen Räume mit Bestandteil sind. Wir versuchen dann, im Rahmen von städtebaulichen Verträgen auch die Finanzierung solcher Projekte mit dem privaten Investor festzumachen.“

3.2 Welche Interessen werden dabei verfolgt?

„Das Interesse ist generell die Qualität des öffentlichen Raumes in dieser Stadt. Es geht darum, die Aufenthaltsqualität zu verbessern, den öffentlichen Raum attraktiv zu machen für Nutzungen und ihn nicht sich selbst oder Gruppen zu überlassen, die keinen positiven Einfluss auf die Nutzungsqualität des öffentlichen Raumes haben. Das ist die große Leitlinie, die hinter dem Stadtplatzprogramm steht – und die versuchen wir an unterschiedlichsten Stellen mit verschiedenen Mitteln und Instrumenten umzusetzen.“

Interesse: Landesfördermittel einsetzen.

„In unserem Interesse ist es auch, Aufwertungsprozesse, zu initiieren die dann auch auf die Wertigkeit der anliegenden Grundstücke zurückwirken und den Stadtraum wieder attraktiver zu machen, auch für private Investoren.“

Da Private von den Aufwertungsprozessen profitierten, gebe es die Aufwertung bzw. Umge-



staltung öffentlich nutzbarer Freiflächen nicht zum „Nulltarif“ „Wir haben den Privaten gesagt: Wir werfen Euch das nicht vor die Füße; wir stellen Euch hier nicht was Schönes hin zum Nulltarif; ihr profitiert davon, also müsst ihr Euch auch an dem Prozess beteiligen.“ Die Baumaßnahmen hätten in einem Fall bei 700.000 Euro betragen: „Das war kein Pappentier“.

Akteursbezüge/ Funktionieren der Zusammenarbeit

4.1 Wie regeln Sie das Zusammenspiel mit Ihrem nicht-kommunalen Gegenüber?

Projektabhängig, Einzelfallentscheidungen: „Bei großen Projekten gibt es Arbeitskreise mit den verschiedenen beteiligten Ämtern, dem Investor und dessen Planungsfachleuten usw.“

Bei einigen Beispielen habe das Stadtplanungsamt die Moderation übernommen und den gesamten Prozess begleitet.

„Eine generelle Handhabung von Instrumenten, Verfahren und Kommunikation wäre auch nicht sinnvoll; denn die Fallkonstellationen liegen sehr, sehr unterschiedlich.“

Es gebe auch Arbeitskreise in der Zusammenarbeit mit z. B. Vereinen oder dem Landesbetrieb (Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW).

„Das ist die Quintessenz aus all diesen Projekten: man muss frühzeitig, sehr frühzeitig miteinander reden, die wichtigen Essentials von gemeinsam betriebenen Projekten 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.“

„Es sind oft Gratwanderungen. Manchmal muss man einen kleinen Angriffspunkt am Rande nehmen und dann den Rest über intensive Argumentation versuchen zu regeln. Wenn man so eine Aufgabe engagiert betreibt, gibt es viele auch informelle Wege, über die man seine Ziele erreichen und umsetzen kann“.

Die Kommune diskutiert die Ausgestaltung öffentlich nutzbarer Räume intensiv mit dem Investor und lässt diesen Prozess auch planerisch festlegen, die Umsetzung wird durch den städtebaulichen Vertrag rechtlich abgesichert. „Das ist schon ein sehr häufig genutztes Instrument: auch vor dem Hintergrund, dass ein Großteil der wichtigen städtebaulichen Projekte in dieser Stadt

Umstrukturierungsprojekte an doch sehr zentralen Standorten sind und wir da eigentlich auch immer interessante Partner mit an Bord haben, die leistungsfähig sind. Da tut sich eine Stadt wie diese sicherlich viel leichter, als eine andere Stadt, wo es sehr schwierig ist, überhaupt einen geeigneten Partner zu finden. Einen, der bauen will und dann solche Lasten wie sie beim Ausbau des öffentlichen Raumes entstehen auch noch mit übernimmt. Da wird es dann eng. Wir sind hier dagegen in einer starken Position. Wir können solche Ansinnen stellen und wir tun dies frühzeitig, das ist das A und O: direkt zu Beginn eines Entwicklungsprozesses klar zu sagen, welche Erwartungen die Stadt an den Investor hat. Der Investor sagt wiederum sehr deutlich, welche er an die Kommune hat. Dann gleichen wir das schon in einer ganz, ganz frühen Abstimmungsphase ab, und schauen, was wir gemeinschaftlich stemmen können und wollen und das wird dann konsequent abgearbeitet.“

„Frühe Kommunikation und Abklärung der Erwartungen beider Seiten sind die Voraussetzung für gut funktionierende Prozesse.“

Der Einsatz rechtlicher Instrumente variere, auch außerhalb des städtebaulichen Vertrages: Beispiel Immobilienstandortgemeinschaft (ISG): „Eine Variante der BIDs, bei der wir gemeinsam mit betroffenen Grundstückseigentümern versuchen, einen Aufwertungsprozess in einem begrenzten Stadtraum hinzukriegen.“ Dazu gebe es eine vertragliche Vereinbarung mit dem Trägerverein. „Die Kommune beteiligt sich an den Umbaukosten der Straße zur Hälfte, die andere Hälfte muss der Verein erbringen.“ Es gebe ein Ausbauprogramm, dass die Kommune vorher zusammen mit der Standortgemeinschaft entwickelt und diskutiert habe. Das Programm sei inzwischen in zwei Bauabschnitten umgesetzt worden.

„Das Instrument der Wahl ist der städtebauliche Vertrag. Hochbau geht ja nur mit Bebauungsplan und in diesem Bebauungsplan ist auch die Abgrenzung des öffentlichen Raumes mit geregelt; aber im Bebauungsplan selber kann ich natürlich keine gestalterischen Details festlegen; das ist ein Paket, das seitlich davon läuft und über den städtebaulichen Vertrag dann aber wiederum inhaltlich verankert wird.“

Die Inhalte der städtebaulichen Verträge seien sehr unterschiedlich, „die werden immer wieder neu zugeschnitten auf den jeweiligen Einzelfall“.

Eindrücke von „Plätzen, Parks und Promenaden“ aus den „Interviewstädten“



Im Stadtplanungsamt gebe es sechs Mitarbeiter/-innen, die sich nur um die Gestaltung und das Erscheinungsbild des öffentlichen Raumes kümmern; wozu z. B. auch die Kontaktpflege mit Investoren gehöre.

Neubau der FH mit Landesbetrieb: „Der Neubau ist integriert in das Grünraumkonzept der Stadt. Es gibt dazu einen Vertrag mit dem Landesbetrieb. Für uns ist der Landesbetrieb ein ähnlicher Partner wie die privaten Investoren, der Planungsprozess wird wie mit privaten Investoren gemeinsam angegangen.“ Die Stadt mache ganz genaue Gestaltungsvorgaben im Sinne der Vernetzung und der Gesamtkonzeption; diese Vorgaben fänden auch Eingang in die Konzeption für die Flächen, die die FH bzw. der Landesbetrieb herstelle. Umsetzung und Finanzierung würden vertraglich geregelt.

Mit Eigentümern und kleineren Investoren gebe es Einzelfallentscheidungen und -regelungen, z. B. einen „Letter of intent“.

Stadtpark der Stadtwerke: Es sei eine langfristige Vereinbarung getroffen worden, die auf 25 Jahre die Nutzung der Fläche garantiere, auch wegen der Bezuschussung durch Landesmittel.

4.2 Welche Erfahrungen haben Sie im Zusammenspiel gesammelt? Würden Sie es als „Spannungsfeld“ beschreiben?

„Konflikte sind in jedem Projekt ein Thema, aber das ist das normale Geschäft.“

Sondernutzungsrechte und ihre korrekte Einhaltung seien immer problematisch, z. B. Kirchplatz im Stadtteil: Stadtteilmarkt: Umgestaltung, inkl. Marktwagen; Bank wurde als Sponsor der Platzfläche gewonnen, Projekt sei gelungen, es sei aber ein sehr mühsamer Weg dahin gewesen.

Eingreiftruppe des Ordnungsamtes, die für Ordnung und Sauberkeit im öffentlichen Raum zuständig ist, decke ein ganz breites Spektrum ab; z. B. auch Kontrolle der Außengastronomie: „das muss man auch kontrollieren: das Unrechtsbewusstsein ist hier stark unterentwickelt“.

Konflikte mit der Außengastronomie: Zusammenarbeit mit der DEHOGA (Interessenverband der Gastronomie). „Wir haben hier keine Satzung, aber wir haben zusammen mit den Gastronomiebetrieben einen Grundsatz entwickelt, wie

wir mit Genehmigungen von Außengastronomie künftig umgehen.“ Dies betreffe die Möblierung, Abgrenzungen, Dimensionen von Sonnenschutz usw. „Was die Stadt zulassen will und was nicht ist räumlich präzisiert worden als ‚Regelwerk‘ für die Genehmigung, damit jeder weiß, woran er gemessen wird. Wir haben hier kein formelles Rechtsinstrumentarium wie eine Satzung, aber eine Vereinbarung mit der DEHOGA ist kurz vor der Unterschrift. Die darin vereinbarten Inhalte sind für die Verwaltung schon jetzt Handlungsrichtlinie.“

Wohnungsträger seien teilweise sehr rührig, machten viel und werteten konsequent auf; allerdings habe das noch nicht die richtige Breitenwirkung.

Einfluss und Regelungsmöglichkeiten auf privaten Flächen seien bei baugenehmigungspflichtigen Eingriffen oder Änderungen gegeben, vertraglich vereinbarte Gestaltungsregelungen können so eingefordert werden, z. B. wenn Eigentümer öffentlich nutzbare Räume hauptsächlich zu privaten Zwecken nutzen.

Einschätzungen zu Handlungsbedarf und Potenzialen

5.1 Wie stark müssen Sie eingreifen?

„Das ist sehr schwer allgemein zu sagen. Das hängt sehr von den örtlichen Gegebenheiten ab und wie wichtig das für die jeweilige Situation vor Ort ist.“

„Es gibt am Ende immer eine klare rechtliche Trennung von öffentlichem und privatem Raum. Für das, was öffentlich und im städtischen Eigentum ist, sind wir verantwortlich und da haben wir alle Möglichkeiten. Bei den Privaten versuchen wir mögliche Konfliktpunkte von vornherein gut zu regeln und zwar so, dass das auch Bestand haben wird. Das geht im Rückblick auch auf, da beide (die Stadt und der Private) dahinterstehen.“

Bei privaten Flächen versuche die Stadt im Prozess und Zusammenspiel mit den Investoren so zu entwickeln, dass es langfristig gut funktioniere. Beispiel: Shopping-Center: „Für die Gestaltung des großen privaten Vorplatzes mit angrenzender öffentlicher Fläche haben der Investor und die Kommune gemeinsam einen Architekten für den gesamten Platz, die private und die öffentliche Fläche, beauftragt. Es gab ein Konzept, hinter dem beide Akteure stehen und in das auch die Interessen beider Gruppen eingeflossen sind.“



**5.2 Welche Chancen ergeben sich – für die
Produktion öffentlicher Räume?**

*„Es ergeben sich hervorragende Chancen für die
Stadt.“*

Eindrücke von „Plätzen, Parks und Promenaden“ aus den „Interviewstädten“



„Stadt 11“

Räume

1.1 Welche Rolle spielt der öffentlich zugängliche Raum in Ihrer Kommune?

Öffentlich zugängliche Freiflächen seien in der Innenstadt erfasst. Typisch für die Stadt sei ihr Passagensystem. Die Abgrenzung von privatem und öffentlichem Raum sei nicht unbedingt im aktiven Wissen der Planenden enthalten: *„Wenn geplant wird, dann beschäftigen wir uns auch mit der Frage, wo der der Stadt gehörende öffentliche Raum ist und wo er endet, das wissen wir nämlich auch nicht einfach so.“*

Passagen und Durchgänge würden bei Neubauprojekten gebaut, dahinter stünde das Ziel des Erhaltes der mittelalterlichen Stadtstruktur mit Durchgängen und Höfen: *„Das war ein bewusstes Planungskonzept beim Wiederaufbau.“*

„Unsere Politik: Verhindern, dass abgeschlossene Inseln entstehen. Die Zugänglichkeit wird durch Dienstbarkeiten gesichert, rechtlich sind das private Räume.“

1.2 Was für Beispiele von Räumen im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten gibt es hier in ...?

Beispiel Hauptbahnhof mit Gebäude und seinen drei Vorplätzen (zwei seitliche Vorplätze); kleiner städtischer Zwickel am Hauptportal.

Druckereigelände einer Zeitung: Umwandlung in gemischtes Quartier mit Shopping-Mall und Mischnutzung.

Grenzen zwischen öffentlich und privat: Diese Grenzen seien oft kleinteilig, gewisse Zwickel seien im Besitz des Landes.

Umgestaltung eines zentralen Stadtplatzes: durch Zerstörungen im 2. Weltkrieg sei die Fläche frei geworden, die Stadt habe diese nach dem Krieg erworben; die Neugestaltung stehe an (Wettbewerb).

Es gebe sogar privaten Raum, der öffentlich zugänglich sei, der jedoch kurz davor stehe, eine „Gated Community“ zu werden. In einer Gegend, wo der Quadratmeter 10.000 bis 15.000 Euro koste stelle sich dann allerdings die Frage nach der tatsächlich öffentlichen Nutzbarkeit der Freiräume.

Umwandlung einer alten Industrieanlage in ein exklusives Wohn-, Büro und Einzelhandelsgebiet.

Akteure und Verantwortlichkeiten in den Räumen

2. Welche privaten bzw. nicht-kommunalen Akteure treten auf?

Land, Universität, Kirchen, Firmen, Einzelhandel

Der Umgang und die Art der Akteure sei *„überhaupt nicht zu verallgemeinern“*. *„Es ist nicht einfacher mit dem Land oder mit der Bahn oder mit irgendeinem Privaten; das Land weiß, was Grundstücke wert sind.“*

Landes-Politik: Beispiel einer verdichteten Wohn- und Bürobebauung auf einem ehemaligen Fabrikgelände: *„... über Baurecht-Schaffung mit hohen Dichten auf wertvollem Innenstadtgrundstück hat das Land die Verlagerung der Un Institute in einen Stadtteil finanziert und vielleicht ist auch noch was dabei übrig geblieben.“*

„... allein über die Frage, was bebaut werden darf und was nicht, wird sehr inbrünstig gestritten, weil jeder Quadratmeter so viel Geld wert ist.“

2.2 Wer hat welche Rechte, Pflichten, Einschränkungen etc.?

„... detektivische Arbeit ist es, bei den Bestandsquartieren herauszufinden, wie dort die rechtlichen Verhältnisse geregelt sind. Die sind nämlich eher vielgestaltig, besonders bei jahrhundertalten Gebäuden; oft ist es gar nicht schriftlich geregelt.“

Zuständigkeiten: *„Mit Eigentumsfragen beschäftigen wir uns überwiegend dann, wenn es notwendig wird. Im Alltag spielt das für uns keine Rolle, erst wenn geplant wird oder wenn wir genehmigen müssen.“*

Fragen der Verkehrssicherungspflicht und der Nutzungserlaubnisse seien nicht Sache des Stadtplanungsamtes; *„... allenfalls Sachen, die genehmigungspflichtig sind: Da ist die untere Bauaufsichtsbehörde zuständig.“*

Rein ordnungsrechtliche Fragen wie die allgemeine Sicherheit und Ordnung lägen beim Ordnungsamt.

„Da, wo öffentlich und privat sich überlagern oder wo es um temporäre oder dauerhafte Nutzung öffentlicher Flächen in Verbindung mit angren-



zenden privaten Flächen geht, gibt es Sondernutzungsgenehmigungen über das Ordnungsamt in Abstimmung mit dem Bauamt (zuständig für Straßenbau und -unterhalt).“

„ ... also wenn es Probleme mit Sondernutzungen gibt, erfahren wir davon in der Regel nichts. Wir versuchen konzeptionell in bestimmten Gebieten damit umzugehen, z. B. in der Innenstadt und bei Um- oder Neubauten, wo man aus der Bestandsituation etwas anderes macht“.

Entstehung von Räumen im Schnittbereich

3.1 Wann und wo entstehen Räume im Schnittbereich ?

Nachnutzung, Umnutzung, Öffnung

3.2 Welche Interessen werden dabei verfolgt?

„... genauso wie auch Kirchen mit ihren Grundstücken, die sie nicht für eigene seelsorgerische Zwecke nutzen, ausgesprochen renditeorientiert umgehen – teilweise aus der nackten Not heraus“.

„Das Land ist ausgesprochen renditeorientiert.“

Akteursbezüge/ Funktionieren der Zusammenarbeit

4.1 Wie regeln Sie das Zusammenspiel mit Ihrem nicht-kommunalen Gegenüber?

In B-Plänen würden Geh- und (Rad)fahrrrechte zugunsten der Allgemeinheit öffentlich-rechtlich festgesetzt.

In vielen Bereichen gebe es zusätzlich oder anstelle der Festsetzungen, die bei Vorhaben nach §34 üblich sind, rechtliche Regelungen über „Grunddienstbarkeiten, die das Betreten und Offenhalten zu bestimmten Uhrzeiten oder rund um die Uhr sicherstellen“.

Finanzierungsregelungen würden in städtebaulichen Verträgen, die in Zusammenhang mit B-Plänen stehen, getroffen.

Meistens würden Rechte durch Grunddienstbarkeit gesichert, da es sich um eine sicherere rechtliche Bekräftigung handele, die nicht einseitig aufgekündigt werden könne. Es handele sich dabei um die grundbuchliche Sicherung eines Betretungsrechtes, mit allen Details. Durch die Grundbuchsicherung werde die Regelung automatisch Bestandteil des Grundstücks.

„Grunddienstbarkeiten sind eine sehr gebräuchliche Methode, sie ist uralte – seit es das Grundbuch gibt. Sie dient der Regelung zwischen öffentlicher Hand und Privaten, aber auch zwischen Privaten (z. B. Zugang zu Hinterliegergrundstück).“

Rechtssicherheit von Verträgen: „ ... dort steht drin, dass die Regelungen auch für den Rechtsnachfolger gelten, aber sicherer ist der Eintrag im Grundbuch: Da kann niemand sagen, er habe es nicht gewusst“.

Beispiel Einkaufszentrum im Stadtteil: Das Konzept sehe ein zweigeteiltes Gebäude mit freiem Durchgang dazwischen vor, der nach den Vorstellungen des Mall-Betreibers geschlossen bleiben sollte. Ziel der Stadt sei es gewesen, dass die Passage (auf Baugrund des Centers) ungehindert begangen werden könne. Es habe große Auseinandersetzungen darüber gegeben, die dann über B-Plan und städtebaulichen Vertrag und Dienstbarkeit geregelt worden seien. Über solche Themen gebe es immer wieder intensive Auseinandersetzungen: „ ... weil Shopping-Mall-Betreiber alle dazu neigen, ihre Sachen hermetisch abzuriegeln und möglichst Durchgänge, die den Eindruck eines öffentlichen Raums vermitteln, nicht zuzulassen. Das können Ihnen alle Städte erzählen.“

„Da gibt es immer eine Auseinandersetzung, weil die Vorstellung des Stadtplaners von öffentlichem Raum und Einkaufen sich diametral vom Anliegen eines Shopping-Mall-Betreibers unterscheidet. Es gibt verschiedene Formen, wie man das technisch und räumlich löst, rechtlich gibt es nur Festsetzungen im B-Plan und das Sichern von Dienstbarkeiten.“

Aktuelles Projekt Umnutzung Firmen-Gelände: „Das ist das letzte größere Projekt, mit hohem Wohnanteil – fast 40%. In den Obergeschossen soll es Büronutzung und Wohnen geben, unten ein Passagensystem mit einzelnen Geschäften; zum Teil überdacht, andere bleiben offen. Wesentliches Ziel ist: Wegeverbindung zu ergänzen bzw. neu zu schaffen; Beziehungen zwischen Teilräumen in der Innenstadt zu stärken und herzustellen. Vernetzung ist ein wesentliches Ziel der Stadtentwicklung. Es gibt eine klare Vorgabe des Stadtrats dazu. Da kein B-Plan nötig war, da Baurecht bereits vorhanden war, wird die Absicherung der Durchwegung vermutlich über Dienstbarkeiten geregelt werden.“

Innenstadtplatz: Der Platz sei eine öffentlich gewidmete Verkehrsfläche. Der gesamte Be-

Eindrücke von „Plätzen, Parks und Promenaden“ aus den „Interviewstädten“



reich sei früher dicht bebaut gewesen und sei nach dem zweiten Weltkrieg in städtisches Eigentum übergegangen. Die Fläche sei im Erbbaurecht an eine Gemeinde gegeben worden, heute seien dort (städtische) kulturelle und religiöse Einrichtungen.

Aktuelles Projekt Neugestaltung Hauptbahnhof: Das Wettbewerbs-Ergebnis werde derzeit überarbeitet, das Projekt sei noch nicht finanziert. „Die Bahn meint, sie müsse eine Rendite auf das Eigenkapital von 12 % erreichen, was in dieser Stadt absolut unmöglich ist. Die hiesige Immobilienwirtschaft rechnet mit 4 bis 6% und gibt sich auch damit zufrieden, weil die Wertigkeit der Innenstadtimmobilien auf lange Sicht gesehen so hoch ist, dass man nicht von hoher Anfangsrendite glücklich wird, sondern durch langfristige Wertentwicklung. Das hat die Bahn aber noch nicht kapiert“. Die entwurfliche Konzeption stehe. Das wesentliche Argument für den Entwurf sei gewesen, dass er „am deutlichsten einen großzügigen, quasi-öffentlichen Raum in einem Kontinuum vom Bahnhofsvorplatz bis zu den Gleisen“ vorsehe. Das bedeute aber auch den Neubau des Empfangsgebäudes.

Das Planungsamt sei gerade dabei die Neugestaltung des Hauptbahnhofs rechtlich zu regeln. „Es wird einen B-Plan geben; für das Empfangsgebäude bis zu den gegenüberliegenden Hauskanten. Dort werden auch Fragen der Zugänglichkeit geklärt; ungeachtet der Grundstücks- bzw. Eigentumsgrenzen. Es kann sein, dass eine Neubegrenzung der Grundstücksgrenzen ansteht, das wäre dann eine Art Finanzierungsbeitrag für den Bahnhof.“

Der Planungsprozess laufe folgendermaßen ab: Anfangs gebe es eine Planungsvereinbarung mit Zielen und Verteilung der Planungskosten; später würden Regelungen im B-Plan und in städtebaulichen Verträgen getroffen. Um die Zugänglichkeit zu sichern, würden für das Bahneigentum Dienstbarkeiten für Gehrechte festgelegt. Die Stadt erwäge auch einen Ankauf, wenn sich das als sinnvoll erweise. Es müsse weiterhin geklärt werden: „Wer verantwortlich ist für Verkehrssicherung, und Unterhaltung der Flächen, es braucht aber auch eine klare und sinnfällige Abgrenzung der Flächen. Wo das Hausrecht der Bahn gelten wird und wo nicht, das wird derzeit noch diskutiert.“

4.2 Welche Erfahrungen haben Sie im Zusammenspiel gesammelt? Würden Sie es als „Spannungsfeld“ beschreiben?

„Es gibt hier keinen Streit über uneingeschränkte Zugänglichkeit oder wegen Sicherheitsdiensten: Es kam noch nie zu ernstesten Konflikten. Die Sicherheitsdienste sind hier sehr brav, verglichen mit den Debatten über private Sicherheitsdienste in anderen Städten.“

Beispiel Einkaufspassage: „Die Türen müssen zu bestimmten Uhrzeiten offen sein, das ist in Form einer Dienstbarkeit geregelt.“

Alte Passagen sind nicht abzuschließen, bisher war das kein Konfliktthema: „Zugänglichkeit ist in hohem Interesse der Eigentümer; das sind in fast allen Fällen Gastronomie und Geschäfte. Zugänglichkeit ist eine Voraussetzung für ihre Existenz.“ In einzelnen Fällen gebe es Konflikte mit darüber wohnenden Leuten, „das ist aber dann ein Problem der Privaten unter sich.“

„Unser Konzept: Höfe und Durchgänge nach oben offen halten. Die kleinteilige Durchwegung der Altstadt soll – wie in einer Gasse üblich – zum Himmel offen und nicht überdeckt sein“.

Die Sicherung von Innenhöfen habe es schon vor dem BauGB durch alte Baufluchtlinien, und Teilfestsetzungen in alten Plänen gegeben, die sicherstellten, dass die Innenbereiche nicht überbaut werden könnten; die Sicherungsmöglichkeit hänge jedoch auch jeweils von baulichen und Eigentumsverhältnissen ab.

Sollte man Freiflächen (Innenhöfe) grundsätzlich in kommunales Eigentum bekommen? „Nein, das wäre in solchen Fällen nicht besonders sinnvoll, das würde keine Vorteile bringen; abgesehen von der Verkehrssicherungspflicht. Das wäre weder im Interesse der Privaten, dass Innenhöfe öffentliches Eigentum sind, noch könnte die Stadt viel damit anfangen. Wenn der Durchgang rechtlich gesichert ist – überwiegend durch Dienstbarkeiten – ist der Zweck erfüllt. Andere Sachen wie z. B. Nutzungen, Randbebauungen usw. können mit den üblichen Instrumenten des Planungsrechts geregelt werden.“

Konflikt bei begrenztem Zugriff bei Neugestaltung nach Jahren: „Es gibt Bereiche, da stellt man bei solchen Gelegenheiten fest, dass Teile des Gehwegs auf privatem Grund verlaufen. Dann kann man verhandeln, dass die Stadt solche Zwickelflächen auch erwirbt. Das ist sicher schon mal aufgetreten, aber nicht bei prominenten Räumen.“



Konflikte gebe es weniger in Bezug auf die Gestaltung, sondern eher auf die Intensität der Nutzung. Typische Konflikte seien in diesem Zusammenhang ein Übermaß an gastronomischer Nutzung im Außenbereich, Fußgängerstopper oder Kleiderstände. Zudem stelle sich die Frage nach der Gestaltung, von Stühlen, Schirmen usw.

Einschätzungen zu Handlungsbedarf und Potenzialen

5.1 Wie stark müssen Sie eingreifen?

„Generell gilt in dieser Stadt, dass die Themen ‚Planungskultur‘ und ‚Sicherung öffentlicher Belange gegenüber privaten Verwertungsinteressen‘ hohe öffentliche und politische Aufmerksamkeit genießen. Das Selbstbewusstsein unserer politischen Gremien ist sehr groß, so dass sie sich von Privaten nichts vorschreiben lassen.“

Es habe auch schon einen Grundsatzbeschluss im Stadtrat gegen die Nutzungsvorstellungen des Finanzministers des Landes und für die Durchführung eines Wettbewerbes gegeben: *„Damit haben wir dem Land gesagt: Wir lassen uns hier nicht alles gefallen.“*

Auch gegenüber Privaten gelte: klare Vorgaben bezüglich Wohnanteilen in der Innenstadt machen; Qualität der Architektur und der öffentlich zugänglichen Bereiche sichern: *„Das ist in der Regel in der Innenstadt in Grundsatzbeschlüssen sehr detailliert abgehandelt; da gibt es dann Wettbewerbe“*. Dort, wo es keine Wettbewerbe zur Gestaltung gegeben habe, *„... gibt es ausführliche Debatten in der Kommission für Stadtgestaltung, wo die Bauherren bzw. Architekten ihre Projekte in öffentlicher Sitzung mit Fachleuten aus Architektur und Planung und ehrenamtlichen Stadträten vorstellen müssen. Da kann es passieren, dass sie zweimal wieder weggeschickt werden“*.

Das zeige, dass ein *„hohes Selbstbewusstsein der politischen Beschlussgremien da ist und ein scharfes Bewusstsein dafür, was öffentliche Belange und Gemeinwohlinteressen sind“*. Dieses Selbstbewusstsein zeige sich auch darin, dass bisher die Stadtwerke nicht verkauft worden seien; auch städtische Wohnungsbaugesellschaften würden nicht verkauft: *„Sondern wir kaufen von sogenannten Heuschrecken die Bruchteile-Anteile zurück, um sie vollständig in städtische Hand zu bekommen“*.

Konzept, nach dem Bodenwertsteigerung in Investition von Infrastruktur im weitesten Sinne – vom öffentlichen Raum und Grünflächen bis Kindergärten und Schulen gesteckt wird; verbilligte Abgabe von Grundstücken für 30% geförderten Wohnungsbau; *„Die Abwägung öffentlicher Interessen gegen private Interessen ist hier mit sehr weitem Interpretationsspielraum gesehen und konsequent durchgesetzt worden.“*

Umgang auch mit quasi-öffentlichen Flächen löst heftige Debatten aus, *„... vor allem in Bezirksausschüssen wegen einiger Aktionen, die als Übernutzung empfunden wurden, z. B. wenn die Gastronomie sich immer weiter in öffentlich zugänglichen Raum ausweitet oder Werbetafeln aufstellt. Das wird sehr breit diskutiert.“*

5.2 Welche Chancen ergeben sich – für die Produktion öffentlicher Räume?

Privatisierung von ursprünglich öffentlichen Räumen sei in vielen Städten ein Thema (besonders im Zusammenhang mit der Entstehung von Shopping-Malls).

Es gebe Fälle, in denen Städte ursprünglich öffentlichen Straßenraum verkauft und zum integralen Bestandteil privater Baugrundstücke gemacht hätten: *„... das Umgekehrte von dem, was wir hier machen“*. Obwohl es den Fall auch in dieser Stadt gebe: aus einem überdimensionierten Straßenknoten seien aus städtebaulichen Gründen Baugrundstücke geschaffen worden. Es handele sich dabei aber um einen Raum, der vorher als öffentlicher Raum nicht attraktiv gewesen sei.

Eindrücke von
„Plätzen, Parks
und Promena-
den“ aus den „In-
terviewstädten“





2.3 Zwei Interviews „Grün“

„Grün 3“

Räume

1.1 Welche Rolle spielt der öffentlich zugängliche Raum in Ihrer Kommune?

Stadtplatzprogramm: Die Stadtplätze seien alle angeschaut und bewertet worden und würden nun nach Prioritätenliste um- oder neu gestaltet. Im Programm seien in der Regel eher Plätze im Wohnkontext, also in den Stadtteilen. Eine Ausnahme sei ein Stadtplatz in der Innenstadt, der wegen Dringlichkeit kommunal finanziert neu gestaltet worden sei, aber mit privat-öffentlichen Kooperationen bei einzelnen Planungsabschnitten.

Von mehreren 100 gebe es 90 grünbestimmte Plätze, die dem Grünflächenamt gehörten, die anderen Plätze gehörten dem Tiefbauamt.

Die Stadt habe viele Grünräume; Ziel sei deren Sicherung. Es gebe eine rege Zusammenarbeit mit der Region im Bereich Grün. Generell gehe es nicht darum, viel Neues zu machen, „sondern den Bestand weiter zu kommunizieren. Ein guter Zustand von Grün und öffentlichem Raum gehören in der Stadt zur Imagepflege und genießen daher auch politisch hohe Priorität und entsprechende Unterstützung.“

In der Entwicklung: City 2020 – darin gehe es aber hauptsächlich um Bebauung.

1.2 Was für Beispiele von Räumen im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten gibt es hier in ...?

Stadtplatz: Kooperation mit einer Bank, weil der Bank ein Teilgrundstück gehörte. Aktuell: Neubau der VHS, Flächentausch mit der Bank, „... damit es wieder passt. Die Frage bleibt: funktioniert der Platz dann noch?“

Stadtteilplatz: Kooperation mit anliegenden Wohnbaugesellschaften zum Bau eines Bürgertreffs auf dem Platz.

Bahnhofsvorplatz, nicht in städtischem Eigentum

Kooperation mit Kirchen bei der Umgestaltung von Plätzen

Kooperation mit der Region (Öffentlichkeitsarbeit)

Beispiel Konversionsflächen: Firmen-Gelände

Stadtteil: Privat (von Firmen) ausgebauter, öffentlich zugänglicher Park.

Historische Anlagen: Neubau (Stiftung als Geldgeber).

Stadtteil- und Gewerbepark Nachfolgenutzung.

Themen-Gewerbepark (ehemaliges Firmen-Gelände).

Akteure und Verantwortlichkeiten in den Räumen

2. Welche privaten bzw. nicht-kommunalen Akteure treten auf?

Anlieger/ Bürger, Einzelhandel, Firmen (Sponsoring), Mäzene, Banken, DB AG, Region, Wohnungsunternehmen, Kirche, Stiftung, Land, Vermarktungsgesellschaften

2.1 Wer plant, finanziert und baut? Wer pflegt und hält instand?

Private für die Pflege einzubinden sei eher schwierig, Beispiel Stadtteilpark: Firmen hätten den Bau mitfinanziert, auch aus Eigeninteresse, um zu verhindern, dass ihnen Parkplätze vor die Nase gesetzt würden: „Als es jedoch darum ging, in Kooperation zu bleiben und auch den Pflegezustand mit zu finanzieren: da war null. Das ist immer das Hauptproblem, dass man ganz leicht an eine Million kommt, um etwas zu bauen, aber dann stehen wir im Regen.“

„Manchmal ist man versucht, private Baufinanzierungen nicht anzunehmen, weil in der Folge die Pflege auf dem erforderlichen Standard von kommunaler Seite nicht gewährleistet werden kann.“

Im ganz Kleinen funktionieren die Pflegeübernahme von Privat, z. B. bei Baumpatenschaften, die von Bürger/-innen selbst gepflegt würden oder wenn von Privaten Flächen beaufsichtigt würden (im Rahmen von Spielplatzpatenschaften).

Pflegearbeiten würden vom Grünflächenamt selbst durchgeführt, es gebe keinen Eigenbetrieb oder Outsourcing: „Die Stadt ist eine der wenigen Kommunen, wo noch Planung und Pflege in einer Hand gebündelt sind“. Daher werde der Pflegeaufwand im Planungsprozess bereits

Eindrücke von „Plätzen, Parks und Promenaden“ aus den „Interviewstädten“



immer mit abgestimmt und auch später an die Planung zurückgemeldet; was bei anderen Kommunen eher unüblich sei. 20% der Arbeiten würden beauftragt an externe Firmen.

2.2 Wer hat welche Rechte, Pflichten, Einschränkungen etc.?

„Es gibt schon mal öffentliches Wegerecht auf privatem Grund. Das sind dann so uralte Sachen“. Solche Konstellationen seien aber eher selten der Fall in dieser Stadt (*„es gibt hin und wieder so Ecken“*). In solchen Fällen versuche die Stadt nach und nach das zu korrigieren und die Flächen in städtisches Eigentum zu bekommen: *„Wir haben aber nicht das Bestreben, den Bahnhofsvorplatz in städtische Hände zu bekommen; das klappt schon so.“*

Grünflächenamt sowie Tiefbauamt seien Eigentümer der kommunalen Platz-Flächen in der Innenstadt und als solche an Planungsprozessen ohnehin beteiligt; der Eintrag ins Grundbuch und die Eigentumszuordnung bestimme die jeweilige Zuständigkeit für Unterhalt und Pflege sowie Haftung.

Die Historischen Anlagen gehörten seit über 3 Jahren zu einem kommunalen Eigenbetrieb. Es gebe dort einen Erbbaurechtsvertrag mit einer Stiftung, die dort einen Gebäudeneubau finanziere.

2.3 Wird das Verhalten der Nutzerinnen und Nutzer reguliert?

Verhaltensregeln für Räume müssten klar sein, sonst würden sie nicht genutzt (Bsp.: halböffentliche Innenhöfe); Regeln müssten nicht immer durch Schilder klar gemacht werden, vieles könne auch durch Gestaltung geregelt werden. Öffentliche Durchgangsrechte seien manchmal nicht relevant, wenn der Raum als zu privat empfunden und deswegen nicht genutzt würde; bspw.: ein Innenhof in der Innenstadt.

Beispiel Kleingärten: Sie seien öffentlich zugänglich, würden aber so in der Regel nicht erlebt und auch nicht genutzt (Tore, Gestaltung usw.). Die Stadt fange an, dies bewusst zu ändern, indem Eingangsbereiche öffentlicher gestaltet würden.

Entstehung von Räumen im Schnittbereich

3.1 Wann und wo entstehen Räume im Schnittbereich ?

3.2 Welche Interessen werden dabei verfolgt?

Umgestaltung/ Neugestaltung: Stadtplatz (Innenstadt): als große Ausnahme sei der Umbau im Stadtplatzprogramm gefördert worden: Anlieger hätten sich zusammengesetzt und die Stadt aufgefordert, tätig zu werden. Der Einzelhandel habe eine Vorplanung von Architekten finanziert und diese der Stadt vorgelegt. Die Kommune habe den Ausbau übernommen. Anlieger würden als Sponsoren für einzelne Elemente angeworben (z. B. Brunnen): *„Die privaten Anlieger haben den Anstoß gegeben, sind in Vorleistung gegangen, haben auch ein bisschen Geld in die Hand genommen. Dann haben wir das als Stadt aufgegriffen und gesagt, wir lassen uns jetzt schubsen und machen das auch.“*

Stadtteilplatz, im Stadtplatzprogramm: Kooperation mit anliegenden Wohnbaugesellschaften zum Bau eines Bürgertreffs auf dem Platz; die Initiative sei von der Stadt ausgegangen.

Stadtteilplatz in sozial schwierigem Viertel: Eine ortsansässige Firma, die auch ursprünglich Namensgeber des Platzes gewesen sei, habe bei der aktuellen Umgestaltung *„richtig viel Geld in die Umgestaltung gesteckt und Teile des Platzes mitfinanziert“*. Die Firma fühle sich dem Stadtteil zugehörig, sei traditionell dort und bringe das auch durch ihr finanzielles Engagement zum Ausdruck. Nutzen in Form von Werbung o. ä. gebe es in dem Fall kaum. Die Eigentümerin der Firma habe auch z. B. eine öffentlich nutzbare Tiefgarage in zentraler Lage aus ihrem Privatvermögen mitfinanziert; es gebe von ihrer Seite also auch ein Interesse an der Stadt selbst, nicht nur am „eigenen“ Stadtteil.

Umgestaltung eines Stadtplatzes: Zusammenarbeit mit einer Bank, weil dieser ein Teilgrundstück der Gesamtfläche des Platzes gehöre. Der Bau sei aber von der Stadt finanziert worden. Ein Teil der Platzgestaltung stehe auf dem Grundstück der Bank. Der Brunnen auf dem Platz gehöre dem Kulturamt, der Rest der Fläche zum Grünflächenamt, das auch für die Pflege zuständig sei (die Pflege sei an einen Betrieb vergeben).



Bahnhofsvorplatz: „Die Deutsche Bahn hat ein Interesse daran, den Vorplatz und den Bahnhof ordentlich zu präsentieren, was für die Stadt wichtig ist, weil das ein zentraler Punkt in der Stadt ist. Dies ist ein positives Beispiel für Kooperation aus Sicht der Stadt.“

Friedhof: Vorplatz der Kirche sei in privater Hand aber öffentlich zugänglich; die Fläche sei von Azubis des Grünflächenamtes hergerichtet worden: „... weil die Kirche auch kein Geld hatte. Auch so herum funktioniert Kooperation, nicht nur, dass wir von Privat Geld kriegen, sondern auch so, dass wir Leistungen erbringen auf privater Fläche, weil sie öffentlich wirkt oder funktioniert“.

„Kooperation drückt sich nicht immer in Geld aus in die eine oder andere Richtung, das heißt auch miteinander denken, miteinander tun, sich miteinander darstellen.“

Konversionsflächen: Firmen-Gelände (Federführung habe bei der Stadtplanung gelegen). Das Grünflächenamt sei frühzeitig beteiligt bei B-Planung. Es habe einen städtebaulichen Wettbewerb gegeben; das Grünflächenamt formuliere Wettbewerbsbedingungen mit: „Man versucht immer, einen Mittelweg zwischen den Vermarktungsinteressen und den zu wünschenden Grünqualitäten zu finden. Je mehr Grün ich fordere, desto weniger Baugrundstücke lassen sich verkaufen.“

Stadterweiterung/ Neubau: Vorbereitung eines großen Bauprojektes, das aus Sicht des Grünflächenamtes zu nahe an den Landschaftsraum rücke und einen wichtigen Naherholungsweg als Erschließungsweg nutze: „... das führt dann wieder zu Konflikten.“

Stadt- und Gewerbepark: Die Vermarktung des Geländes funktioniere nicht wie erwartet. Es habe eine Zusammenarbeit mit einer städtischen Tochter (Vermarktungsgesellschaft) zur besseren Vermarktung des Geländes gegeben, bei der der Stadt- und Gewerbepark der Vermarktungsgesellschaft als Attraktion des Gewerbestandortes zunächst zeitlich befristet zur Pflege und Bewirtschaftung übergeben worden ist. Der Vertrag werde aber Ende 2009 nicht verlängert, sondern der Park falle an die Stadt zurück. Die Stadt wolle den Stadt- und Gewerbepark selbst mit eigenen Geldern wieder herstellen („der Park hat sehr gelitten“): „Das war der Versuch über die Vermarktungsgesellschaft, die ja von ihrer Rechtskonstruktion her anders wirtschaften kann. Das hätte ein Weg sein

können, denn die hätten auch mehr Geld in die Hand nehmen können. Das hat aber auch nicht wirklich geklappt.“

„Es gibt schon ein Interesse, es um sich herum schön zu haben. Wenn die Firmen merken, wir können das nicht leisten, geben sie auch schon mal Geld, aber nicht für die dauerhafte Unterhaltung, immer nur für den Moment des Herstellens.“

Akteursbezüge/ Funktionieren der Zusammenarbeit

4.1 Wie regeln Sie das Zusammenspiel mit Ihrem nicht-kommunalen Gegenüber?

Sponsoring werde rechtlich abgesichert, es gebe dazu Verträge in Form von vorbereiteten Formularen, z. B. wegen steuerlicher Auswirkungen auch für die Geldgeber (Unterschied Spende/ Sponsoring). Wenn eine Gegenleistung vom Geldgeber erwartet werde, so müsse auch das klar definiert werden.

„Im Idealfall gibt es vorher Vereinbarungen und das, was darin an Eventualitäten nicht erfasst ist, muss dann geregelt werden, wenn es passiert“, Formen des Austauschs seien eher einzelfallbezogen, es gebe keine regelmäßig angewandten Vorgehensweisen.

„Zur DB AG z. B. besteht ohnehin regelmäßiger Kontakt wegen der Aktivitäten auf dem Bahnhofsvorplatz“ (Kooperation mit dem Grünflächenamt für einzelne Aktionen, z. T. auch von der DB AG ausgehend).

Innerkommunal: ständige Zusammenarbeit mit dem Stadtplanungsamt. Das Grünflächenamt sei bei allen Abstimmungsprozessen z. B. zum F-Plan, B-Plan usw. ohnehin immer beteiligt, um die Grünqualitäten zu sichern. Grün jeglicher Art falle immer in die Zuständigkeit des Grünflächenamtes.

Die informelle Ebene sei bei Kooperationen von privat und öffentlich wichtig: „Wir arbeiten zum Thema Grün mit allen möglichen Akteuren: Verbänden und Vereinen aller Art, AdFC, IHK (Wettbewerbe) bis hin zum Bürger selbst (über Wettbewerbe zu Kleingärten, Privatgärten usw.)“.

Es werde Lobbyarbeit zum Thema Grün vom Grünflächenamt gemacht. Vernetzung und Kommunikation nach außen hätten einen hohen Stellenwert.

Kommunale Interessen könne man Privaten gegenüber (auch auf deren Flächen) immer

Eindrücke von „Plätzen, Parks und Promenaden“ aus den „Interviewstädten“



dann durchsetzen, wenn sie bei der Entwicklung abhängig seien von Finanzierungstöpfen, z. B. Sanierungsgeldern und wenn Baurechte gebraucht werden: „*Sie wollen dann ja auch etwas von der Kommune. Und in dem Moment können wir natürlich auch immer sagen was wir wollen, das ist eigentlich nicht schwierig.*“ Im Detail sei es immer auch eine Aushandlungsfrage, inwieweit sich die Kommune durchsetzen könne, so dass die Privaten noch finanzierbare Projekte machen könnten – „*aber das klappt schon ganz gut*“.

Erbbaurechtsverträge: z. B. bei Neubau eines Gebäudes durch eine Stiftung in historischen Gartenanlagen: das Gebäude werde per Erbbaurechtsvertrag an die Stiftung übergeben: dort würden ein Tagungszentrum und auch Museumsräume eingerichtet, die dann von der Stadt genutzt würden: „*Wir haben dann einen neuen Hausherren in den Anlagen, der natürlich auch was mitzureden hat. Und je mehr Akteure man hat, die alle was wollen, desto mehr sehe ich die Anlagen selbst in Gefahr.*“ Ein Neubau wäre ohne die Stiftung finanziell nicht möglich gewesen und auch nicht erfolgt: „*Die Stadt hätte dort kein Gebäude wieder errichtet, in diesem Fall hat man dann eine Menge Geld für etwas, dass man sich als Kommune nie gegönnt hätte.*“

Beispiel Themen-Gewerbepark (ehemaliges Firmen-Gelände, Kommune war Rechtsnachfolger der Firma): Dort seien hauptsächlich Firmen im universitären Umfeld (Forschung) niedergelassen. Die Stadt versuche weitere Firmen anzusiedeln und die Flächen zu vermarkten, indem sie erstmal in Vorleistung gehe und das gesamte Gelände zwischen den Gewerbeflächen als „universitären Campus-Park“ ausbaue, um Anreize für Investoren zu schaffen. Innerkommunal: Die Wirtschaftsförderung kam für dieses Projekt auf das Grünflächenamt zu.

4.2 Welche Erfahrungen haben Sie im Zusammenspiel gesammelt? Würden Sie es als „Spannungsfeld“ beschreiben?

Innerkommunale Zusammenarbeit: Zusammenarbeit mit dem Tiefbauamt oder anderen Ämtern gebe es im Hinblick auf Grün an Plätzen (z. B. Verkehrsbegleitgrün). Zum Teil seien Pflege-Zuständigkeiten ungünstig geregelt: Bei einem Beispiel werde eine Fläche vom Grünflächenamt gepflegt, der Brunnen vom Hochbau (Sanitärtechnik): „*Da wäre eine*

einheitliche Regelung gut: die Pflege für bestimmte Plätze in eine Hand geben und das dann ausgewogen regeln.“

Mit dem Stadtentwicklungsamt sei das Grünflächenamt bei allen wichtigen Themen auf einer Linie.

Die historischen Gartenanlagen gehörten seit über 3 Jahren zu einem kommunalen Eigenbetrieb. Er sei durch die Fusion von Zuständigen aus dem Grünflächenamt und Kulturbetrieb (der zuständig war für die Bespielung) gegründet worden. Das führte zu innerkommunalen Konflikten, da die Vermarktungsinteressen vor allem von Seiten des Kulturamtes sehr hoch, evtl. zu hoch seien.

Es gebe durchaus Konflikte mit nicht-kommunalen Akteuren: „*Wir versuchen aber immer wieder im positiven Gespräch zu sein*“. Beispiel hierfür sei das Bespielen des Bahnhofsvorplatzes, wobei widerstreitende Interessen von Bahn (gewinnorientiert) und Stadt (Repräsentation) deutlich würden: „*... aber die Bahn ist ja durchaus kooperativ, es gab dann Gespräche, wo Verabredungen getroffen wurden, was wie stehen soll, damit der Platz als Platz nicht so beeinträchtigt ist – das klappt schon.*“

„*Es gibt immer mal wieder Konflikte, aber das ist auch normal, wenn man im Prinzip nicht die gleichen Interessen hat, sondern gegenläufige; deswegen ist ein offener Umgang und eine klare Artikulation der Interessen wichtig. Kompromissbereitschaft ist generell wichtig.*“

Die Zusammenarbeit mit dem Land laufe problemlos, da gebe es z. B. im Hinblick auf die Hochschulflächen und deren Pflege durch das Land nichts zu tun: „*Damit hätten wir zu tun, wenn uns etwas auffallen würde, das uns nicht passt. Da würden wir dann natürlich ins Gespräch gehen und schauen, was wir da gemeinsam verabreden können.*“ Die Zuständigkeiten seien auf Karten auf den Quadratmeter genau geregelt.

Einschätzungen zu Handlungsbedarf und Potenzialen

5.1 Wie stark müssen Sie eingreifen?

Beispiel Firmen-Gelände: bei klaren Verstößen gegen Vereinbarungen, z. B. Sanierungsvereinbarungen werde ordnungsrechtlich eingegriffen (Polizei).



Sanktionen (auch gegen Kommerzialisierungstendenzen) gebe es nicht; die Flächennutzung sei über Pläne klar geregelt, darüber hinaus gebe es freiwillige Vereinbarungen: „... eine Handhabe gegen Dinge, die baurechtlich möglich sind, aber der Kommune nicht gefallen, hat man natürlich nicht.“

„Es gibt immer so Ärgerpunkte, wo man es gerne anders hätte, wo man auch mal Kompromisse machen muss, über die man nicht froh ist – aber es hält sich in Grenzen.“

Die Kommune behalte, soweit es machbar sei, viel in der eigenen Hand – vor allem die Pflege: „Bisher habe ich keine Veranlassung, irgendwelche Flächen an privat abzugeben, weil die das dann doch besser können. Theoretisch ist das ja denkbar; ist dann aber nicht der Fall. Daran haben die Privaten auch kein Interesse.“

Regelungsmöglichkeiten für das Vorhalten von Spielplätzen über Baurecht im Geschosswohnungsbau: „Das kann man einfordern und kontrollieren, soweit muss es aber nicht kommen. Wir kriegen das eigentlich immer in Kooperation miteinander hin, ohne dass man mit dem Rechtsbüchlein winken muss.“

5.2 Welche Chancen ergeben sich – für die Produktion öffentlicher Räume?

„Im Bereich Grün und Freiraum im Wohnbereich hat sich in den letzten 12 Jahren unheimlich viel entwickelt, da kommt keine der Wohnungsgesellschaften mehr dran vorbei. Da wird mittlerweile richtig viel Geld angefasst“. Es komme zu Kooperationen zwischen Stadt und Wohnungsbaugesellschaften z. B. beim Spielplatzbau (Finanzierung, planerische/räumliche Abstimmung), es werde akzeptiert, dass da noch viel passieren müsse: das betreffe sowohl die investive Seite, als auch Pflege und Unterhaltung (das gelte eher für halböffentliche Räume). Ein „Top-Thema“ sei die energetische Sanierung. Die Wertschätzung von Grün nehme zu, auch um Mieter zu halten.

Die Chancen für eine Zusammenarbeit bestünden immer, wenn es sich um benachbarte Flächen handele und es dadurch gemeinsame Interessen an einem gut gestalteten Umfeld gebe.

Im Bereich öffentlicher Raum und Stadtplätze spreche die Kommune gezielt Geschäftsleute und private Anlieger an und schaue, wen sie finanziell oder für eine gemeinsame Platzbe-

spielung mit ins Boot holen könne: „Das loten wir schon immer aus“.

„Wir suchen immer den Kontakt und da wo man sinnvoll was zusammen machen kann, da werden wir das machen.“

Zum Abschluss

6. Gibt es noch Aspekte, die wir nicht angesprochen haben, die aber wichtig sind?

Eher grundsätzliche Sachen: „Ich versuche zu vermitteln, dass die Stadt auch mal vom Freiraum aus betrachtet werden muss und nicht immer nur von der Baubauung und möglichen Bauplätzen her. Das Entwicklungspotenzial des Freiraums sollte mitgedacht werden.“

Bündelung der Aufgaben in einer Hand wären gut zum besseren Agieren.

Positiv sei die große Vernetzung des Amtes, um eine möglichst breite Lobby für das Grün zu schaffen.

Eindrücke von „Plätzen, Parks und Promenaden“ aus den „Interviewstädten“



„Grün 10“

Räume

1.2 Was für Beispiele von Räumen im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten gibt es hier in ...?

„Wir sind eigentlich nur für die öffentlichen Räume zuständig. Aber an jeden öffentlichen Raum grenzt natürlich auch etwas Privates. Wir haben derzeit auch einen Platz in einem halböffentlichen Gebäude – einen Spielplatz umrahmt von Bürogebäuden. Das Ganze ist eingezäunt, was immense Probleme gibt. Welche Menschen gehen dort schon mit ihren Kindern rein, um zu spielen? Die Fläche selbst ist aber öffentlich.“

Der Spielplatz sei ein Beispiel eines öffentlichen Platzes, der durch Private sehr stark beeinflusst werde. Dort sei von vornherein gefordert worden, dass entsprechende Zäune und Tore angebracht würden, u. a. weil er an einer Hauptstraße liege, vor allem aber, damit die Anrainer ihre Ruhe hätten. „Bei allen Grün- und Freiräumen machen wir Anlieger-Nutzerbeteiligungen. Früher nannte man das Bürgerbeteiligung. Nur, welchen Teil der Bürger vertreten denn diese Bürger? Der Anlieger hat doch ganz andere Interessen als der Spielplatznutzer.“

„Die Wünsche und Anregungen gehen in die Planung ein und dann gibt es eine Eröffnung, zu der man die Leute wieder einlädt. Dann meckern die natürlich und sagen, ihre Wünsche seien überhaupt nicht berücksichtigt worden. Das Ganze ist ein großer Aufwand, aber ich finde das unglaublich wichtig das zu tun – und zwar für alle öffentlichen Plätze.“

„Bei Schulen und Kindergärten gibt es Pflege-Patenschaften. Die Bereitschaft könnte besser sein, aber das kommt jetzt langsam mehr und mehr. Das führt natürlich auch dazu, dass man sich vieles anhören muss: Wir zahlen doch Steuern, und und und ... Die einen im Haus wollen den Baum und die anderen nicht. Da gibt es immer wieder Konflikte.“

„Wenn man erst einmal so im Gespräch über das Thema ist, fallen einem immer mehr Projekte ein.“

Akteure und Verantwortlichkeiten in den Räumen

2. Welche privaten bzw. nicht-kommunalen Akteure treten auf?

Land, Großinvestoren, Bürgerinnen und Bürger, Vereine, Firmen (Mittelstand), Kirche

Entstehung von Räumen im Schnittbereich

3.1 Wann und wo entstehen Räume im Schnittbereich ?

3.2 Welche Interessen werden dabei verfolgt?

Gibt es Bürger-Mitarbeit für größere Grünflächen/Freiräume? „Auf einer großen Grünanlage in der Stadt hatten wir immer 4-5 Mitarbeiter, die sich darum gekümmert haben. Die Anlage wurde von einem Verein um 1800 gebaut. Das ist also schon ein altes Thema. Die Gärten, die es in der Stadt gab, waren ja nur für die Feudalherren, Fürsten und Könige. In die Anlagen durften Bürger nicht hinein. Daraufhin gab es eine Bürgerbewegung, die diesen Verein gegründet hat und es sich zum Ziel gemacht hat, Grünanlagen zu bauen. An die 50 Grünanlagen mit Aussicht auf die Stadt wurden auf Initiative des Vereins gebaut. Eine davon ist die Grünanlage XY, die auch heute noch teilweise im Eigentum des Vereines ist, den die Stadt aber pflegt.“

„Mit der historischen Grünanlage in der Innenstadt fängt das Grüne „U“ an, das anlässlich einer Großveranstaltung vollendet wurde. Wir hätten gerne ein weiteres großes Bauprojekt und überlegen nun, wie man aus dem „U“ einen Ring machen könnte. Da sind sowohl Landesflächen, also auch städtische Flächen betroffen.“

„Dann gibt es natürlich noch das Uni-Gelände, das auch Landesfläche ist. Wir haben ungefähr 1000 ha Forst- und Grünflächen und das Land hat ungefähr 100 ha.“

„Der Garten XY ist eine Grünanlage, die auch nach dem Krieg noch gut erhalten war. Die Stadt hat das Gelände über einen Verein aufgekauft und zum Glück sind die darin stehenden von Privaten errichteten Gebäude so erhalten geblieben. Heute ist die gesamte Anlage städtisch. Da gibt es natürlich trotzdem noch ‚Andere‘, die mitbestimmen, nämlich der Denkmalschutz. Die bestimmen über die Nutzung der Räume.“

„Viele Plätze sind vom Verschönerungs-Verein gebaut. Auch die Friedhöfe sind für die Grünvernet-



zung ganz wichtig, noch sind sie ja nicht privat. Das sind ja oft die einzigen Grünanlagen in den dicht bebauten Stadtbereichen.“

Ist die Messe eine städtische Tochter? „Früher war das zu 50 % die Messe des Landes und zu 50 % der Stadt. Heute ist die neue Messe ‚Landesmesse‘. Der größte finanziell Beteiligte ist das Land. Die Stadt ist noch mit 25 % beteiligt, ebenso wie die Region. Da läuft auch vieles über Sponsoring.“

„Typische Beispiele für die hybriden Flächen sind auch immer Stadien.“

Kirchenvorplätze? „Die sind primär in Besitz der Kirchen.“

Umbau eines Kirchenvorplatzes anlässlich der Auflösung einer angrenzenden öffentlichen Straße: „Wir sind dann als Stadt auf die Kirche zugegangen und haben vorgeschlagen, dass wir den gesamten Vorplatz verkehrsberuhigt und von der Gestaltung her ruhiger machen. Wir haben dann die Grenzen festgesetzt und vereinbart, mit wieviel Prozent sich die Kirche und mit wieviel Prozent sich die Stadt beteiligt. So haben wir zusammen wunderschön einen Stadtplatz gestaltet.“

Kunstskulptur auf Kreisverkehrsinsel: „Private sammeln dafür jetzt gerade Spenden. Man hat dort aber erst vor einigen Jahren einen Baum gepflanzt. Also haben wir uns das heute angesehen. Wenn das tatsächlich politischer Wille ist, dann haben wir nichts dagegen. Aber das Verpflanzen des Baumes wird eine Menge kosten. Es wird auch Gegenwind von Bürgern kommen, wenn man diesen schön blühenden Baum für so eine Kunstskulptur wegnimmt, die auch nicht immer von allen gerne gesehen ist. Das muss dann die Politik ausbaden. Bei der heutigen wirtschaftlichen Situation ist das mehr als kritisch.“

„Es gibt ja heute diese ‚Sponsoring-Kultur‘ und dieser Begriff ist schon etwas Neues.“

Akteursbezüge/ Funktionieren der Zusammenarbeit

4.1 Wie regeln Sie das Zusammenspiel mit Ihrem nicht-kommunalen Gegenüber?

Wie funktioniert die Zusammenarbeit mit dem Land? „Sehr gut. Es gibt eine enge Zusammenarbeit. Früher hat die Stadt ein Drittel der Kosten vor allem für die historischen Gartenanlagen bezahlt. Jetzt hat jedoch der Kämmerer die Verträge gekündigt. Es gibt da also durchaus auch ein paar Probleme.“

Entwicklung eines privaten Bürogebäudes: „Das Gebäude wurde von einem Großinvestor gekauft und jetzt ist die Frage, was daraus entsteht. Ein Teil ist historisch noch so erhalten, ein anderer schon rückgebaut und zu einem Volkspark umgeändert. Das sind aber natürlich alles denkmalgeschützte Gebäude, die der Investor unter Umständen zu einem 5-Sterne Hotel ausbauen möchte. Es gibt jetzt auch Pläne für das Wohnen in dem Park und das wird auch irgendwann kommen. Die Zugänglichkeit des Parks haben wir natürlich vertraglich geregelt. Bei hybriden Räumen muss man eben einige Dinge vertraglich regeln.“

„Firmen fördern die Sport-Förderung, oder die Kultur oder gehen in das Sozial-Sponsoring. In diesen Fällen geht es weniger um Flächen, die Firmen gehören. Aber solche Dinge spielen eine ganz wichtige Rolle, denn die Stadt ist auf diese Firmen angewiesen. Die aber nicht auf die Stadt, so dass man eben auch mal Ausnahmen machen muss. Das kann man über einen Bebauungsplan, oder teilweise steuerlich machen, um den Verwaltungssitz, also die Stelle, wo das Geld hinfließt, in der Stadt zu halten.“

„Vor 40 Jahren hat die Stadt einen großen Fehler gemacht, als die Firma XY Flächen gesucht hat und die Stadt sagte, die habe sie nicht. Die Firma hat dann seinen Verwaltungsbau an der Grenze zur Stadt gebaut, wo jetzt die Steuern der Firma hinfließen. Diesen Fehler macht die Stadt nicht noch einmal. Im Gegenteil: Wenn die rufen, dann springt man. Die Stadt lebt einfach vom Mittelstand, für den muss man also auch etwas tun.“

Arbeitskreis „Spielflächen“, der sich aus den Fachämtern und den verschiedenen Fraktionen des Gemeinderates zusammensetzt.

4.2 Welche Erfahrungen haben Sie im Zusammenspiel gesammelt? Würden Sie es als „Spannungsfeld“ beschreiben?

„Ich könnte sagen, 95-98% laufen sehr gut. Es ist ja Vieles auch von Menschen abhängig. Vieles ist Diplomatie. Wir, die Vertreter der Stadtverwaltung, sind Dienstleister für die Bürgerinnen und Bürger. Und wenn es hier jemanden gibt, der der Stadt Geld spenden will, dann sollte man dem nach Möglichkeit entgegen kommen.“

Letztendlich stünden aber politische Entscheidungen dahinter und die Interessen würden weiter abgewogen. „Kooperation ist der Schlüssel, Kompromisse. Aber ich würde nie einen faulen

Eindrücke von „Plätzen, Parks und Promenaden“ aus den „Interviewstädten“



Kompromiss eingehen.“ Dies gelte auch verwaltungsintern.

„Manchmal sind z. B. die Patenschaften auch eine Bürde für die Ämter. Wenn Sie dann auch noch Mitmach-Aktionen durchführen, da müssen Sie auch am Samstag oder Sonntagmorgen da sein. Da gibt es bei uns ganz spezielle Mitarbeiter, die diese Sachen machen. Aber es sind auch gerade diese Aktionen, durch die man eine unglaublich hohe Akzeptanz und Zufriedenheit bei den Bürgerinnen und Bürgern erreicht.“

Einschätzungen zu Handlungsbedarf und Potenzialen

5.1 Wie stark müssen Sie eingreifen?

„Wir haben eine Anlagen- und Polizeiverordnung, in der das alles geregelt ist. Die stellen wir auf und der Gemeinderat muss sie dann beschließen. Man sieht hier, dass in der Demokratie nie jemand alleine entscheiden kann. Ein Beispiel sind auch die öffentlichen Stadtplätze, in denen Werbung eigentlich verboten ist. Aber es kommt natürlich immer mehr Werbung, wenn so ein Platz gesponsort ist. Auch die kleinste Spende, für eine Parkbank oder 50 Euro für ein Kinderspielgerät, muss an den Gemeinderat gemeldet werden. Das ist ein riesiger Verwaltungsaufwand.“

„Wenn Sie heute bei uns auf den Weihnachtsmarkt gehen, stehen einige Stände auf städtischer Fläche. Diese Buden müssen um 21 Uhr geschlossen werden. Wir haben aber auch eine Budenlandschaft und eine Eisbahn auf Landesfläche, die bis 23 Uhr offen bleiben dürfen. Das ärgert natürlich die anderen Budenbetreiber und die Gastronomie.“

„Es gibt die Benutzungsordnung für öffentliche Grünflächen. Dort sind teilweise Öffnungszeiten geregelt, sofern die Grünflächen nur zu bestimmten Stunden des Tages allgemein zugänglich sind wie z. B. Bolzplätze oder Friedhöfe. Dann steht in der Nutzungsverordnung auch noch, dass jede Belästigung oder Störung Anderer zu vermeiden ist. Die Grünflächen und ihre Einrichtungen dürfen nicht beschädigt oder zweckentfremdet, benutzt oder verunreinigt werden. Dies gilt insbesondere für Kinderspielflächen. Von öffentlichen Liegewiesen und Kinderspielflächen sind Hunde fern zu halten, damit die öffentlichen Grünflächen ihren Zweck auch erfüllen können. Es ist nicht gestattet in solchen Anlagen Sitzbänke zum Liegen zu benutzen oder mutwillig an andere Orte zu bringen. Es ist nicht gestattet Pflanzen abzureißen usw.“

Wer kontrolliert? „Das mit der Kontrolle ist so eine Frage. Wenn ich da an Parkverbote oder Ähnliches denke ... Wir regeln Vieles, aber Vieles bekommen wir auch nicht mehr in den Griff. Manchmal wird es dadurch sogar eher noch schlimmer, als es vorher war.“

Städtischer Ordnungsdienst, der Präsenz im Stadtraum zeigt? „Der Ordnungsdienst und die Polizei gehen in Uniform. Aber man will ja heutzutage auch kein zu strenges Bild abgeben. Unsere Stadt gehört immer noch zu den sichersten Städten.“

Verunreinigungen, Pflegeprobleme: „Eigentümer kommen, wenn sie von Problemen in der Zeitung lesen und schlagen dann z. B. Putzaktionen vor.“

Manchmal gebe es auch zwischen den Privaten eine gewisse Konkurrenz. „Es ist ja gut, wenn man Aufgaben übernimmt und sagt, das ist mein, aber wenn man so einen Ehrgeiz entwickelt...“

„Wir machen auch Dankeschön-Aktionen, in denen wir Grünanlagen vorstellen. Es gibt unglaublich viele Bürger, die nicht alle Grünanlagen kennen und das ganz toll finden.“

„Den Turm hat der Verschönerungsverein gebaut. Die haben die 2 Mio. Euro aufgebracht, indem Sie einzelne Stufen an Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen verkauft haben. Die haben jetzt ihren Namen auf den Stufen stehen. In zwei Jahren soll der Turm in das Eigentum der Stadt übergehen. Allerdings verdient der Verein im Moment noch an den Eintrittsgeldern und würde nun gerne die Verträge verlängern. Die Stadt ist jetzt schon für die Verkehrssicherheit verantwortlich, das ist vertraglich geregelt.“

„Also, man kann unglaublich viel machen, wenn man nur will und Ideen hat und Leute die mitmachen.“

5.2 Welche Chancen ergeben sich – für die Produktion öffentlicher Räume?

„Wir machen die Anlieger-Nutzer-Beteiligung jetzt seit 10 Jahren intensiv. Es hat aber auch gedauert, bis die Mitarbeiter soweit waren. Mittlerweile begegnet man sich auf Augenhöhe.“ „Plötzlich ist man ein Dienstleister.“

3 „Folger“

Auswertung der Interviews

Aus der Vielfalt der mit hybriden Räumen befassten Akteure griffen wir für unsere Befragung zwei Gruppen auf kommunaler Ebene heraus: die Leiterinnen und Leiter von Stadtplanungs- und Grünflächenämtern, aus deren Perspektive wir die Wahrnehmung des Gegenstandes und der Handlungsbedarfe und -möglichkeiten untersucht haben. Damit sollten gleichzeitig die im Rahmen der Fallstudien gewonnenen Ergebnisse – zumindest auf diese ausgewählten Gruppen und ihre Einschätzungen bezogen – auf eine breitere empirische Basis gestellt werden. Während bei der Fallstudienarbeit die Räume selbst im Vordergrund standen, ist das Ziel der Befragung vor allem das Kennenlernen ausgewählter Akteure und ihre Einschätzung anderer beteiligter Akteure. Hier zeigt sich weiterer Forschungsbedarf: um zu einer überzeugenden Gesamteinschätzung kommen zu können, müssten die übrigen Akteure – sowohl noch nicht befragte kommunale, als auch weitere beteiligte Akteursgruppen mit einbezogen werden.

Im Folgenden werden die Gespräche analog zur Untersuchung der Fallstudien ausgewertet: Zunächst vollziehen wir im Kapitel 3.1 „Suchen und Identifizieren“ nach, ob und wie Räume im Schnittbereich in den befragten Kommunen wahrgenommen werden. In Kapitel 3.2 „Erfassen und Beschreiben“ betrachten wir die uns genannten Räume und Akteure näher und beschreiben zudem die raumbestimmenden Kategorien „Recht, Regulierung, Produktion“ im Rahmen der uns genannten Beispiele genauer. In Kapitel 3.3 „Analysieren und Erklären“ betrachten wir die sich aus den Fallstudien ergebenden Fragen hinsichtlich der Anlässe und Motive zur Entstehung „hybrider“ Räume sowie die Wirkungszusammenhänge der in den Gesprächen beschriebenen Akteursbezüge eingehender. In Kapitel 3.4 „Fragen und Folgern“ schließlich stellen wir die Einschätzung der Befragten zum kommunalen Handlungs- und Steuerungsbedarf dar.

3.1 „Suchen und identifizieren“ – Räume im Schnittbereich und ihre Bedeutung in den Kommunen

Die Wahrnehmung hybrider Räume ist in den Kommunen zunächst häufig paradox: die behauptete Nicht-Kenntnis („Solche Räume haben wir nicht“) weicht im Gespräch der alltäglichen Normalität („solche Räume sind doch ganz normal“). Generell zeigte sich, dass, je eingehender wir uns in den Gesprächen mit dem Gegenstand beschäftigten, immer mehr „hybride“ Situationen und Projekte ins Bewusstsein unserer Gesprächspartner/-innen gehoben wurden. Unsere Untersuchung setzt offensichtlich in einem Bewusstwerdungspro-

zess an; Räume im Schnittbereich kommunaler und nicht-kommunaler Akteure werden – zumindest in den von uns befragten Kommunen – gerade erst zum Thema. Zudem stießen wir auf heterogene Kenntnis und Handhabungen von Räumen im Schnittbereich. Diese sind von Stadt zu Stadt anders und hängen unseren Erkenntnissen zufolge nicht nur vom individuellen Kenntnisstand, sondern auch z. B. von der kommunalen Verwaltungsgliederung ab.

Zunächst zeigte sich bereits bei der Terminabsprache und dem Vorbringen unseres Forschungsanliegens die aus den Fallstudien durchaus bekannte Reaktion „solche Räume haben wir nicht“. Im jeweiligen Gespräch stellte sich dann heraus, dass es diese Räume sehr wohl gibt, sie allerdings durchaus nicht immer im Fokus der jeweiligen Ämter stehen – weil z. B. kein Handlungsbedarf oder Planungs-/Entwicklungsbedarf besteht und die Räume dementsprechend als unauffällig wahrgenommen werden. Dies trifft zum einen für die Wahrnehmung des äußeren Erscheinungsbildes zu: „das nehmen Sie nicht wahr, [das] merken sie als Nutzer nicht und das ist auch gut so“ (Grün 6). In vielen der befragten Kommunen ist es ein erklärtes Ziel, Brüche durch Grenzziehungen in der Platz- oder Straßengestaltung zu vermeiden und sich darüber entsprechend mit den jeweiligen nicht-kommunalen Eigentümern zu einigen. Zum anderen sind oft z. B. die Eigentums- und Rechtsverhältnisse auf öffentlich zugänglichen Flächen im Planungsalltag nicht präsent: „Wir entwickeln Projekte und Pläne und schauen dann, wem welche Flächen gehören, wer welche Rechte hat“ (Stadt 11).

Allerdings gab es auch einige Kommunen, die sich sehr bewusst waren, „hybride“ Räume im Netz der öffentlich zugänglichen Räume zu haben. Diese Kommunen haben in der Regel ohnehin einen besonderen Schwerpunkt auf öffentliche Räume gelegt – z. B. durch Stadtplanungsprogramme, Nutzungskonzepte, im Rahmen von Masterplänen und Innenstadtkonzepten. Da diese Förderprogramme oder Entwicklungskonzepte auch Entwicklungspotenziale und -ziele aufzeigen, werden hier häufig hybride Verhältnisse sprich: Berührungspunkte mit nicht-kommunalen Akteuren sichtbar. In den Gesprächen merkten einige der Interviewten an, dass „hybride“ Räume nichts Neues seien: „Die hat es schon vor 100 Jahren gegeben, das ist kein neues Phänomen.“ (Grün 6) Gerade auch im Hinblick auf Sponsoren oder Mäzenatentum kamen häufig Verweise auf die Industrialisierung und privat produzierte öffentlich zugängliche Räume in den neu entstehenden Stadtvierteln im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert. Gelegentlich assoziierten die Befragten Räume im Schnittbereich von kom-

munalen und nicht-kommunalen Aktivitäten zunächst mit rein privaten Räumen wie z. B. der Shopping-Mall oder der typischen Einkaufspassage.

Einen standardisierten Umgang der befragten Kommunen mit öffentlich zugänglichen Räumen im Schnittbereich gibt es nicht: „Es kommt auf den Ort und auf den Fall an, es gibt nicht den richtigen pragmatischen Weg für die Kommune, je größer die Kommune ist umso unterschiedlicher sind auch die Orte.“ (Stadt 17-2) Es war stets von Einzelfällen die Rede, die dann ins kommunale Bewusstsein treten, wenn Handlungsbedarf besteht, sei es durch kommunale oder durch nicht-kommunale Vorhaben. Eine Ausnahme, die uns kommuniziert wurde, bildet in Ansätzen die Stadt München. In ihrem Innenstadtkonzept hat sie hybride Räume, ausgehend von den Passagen aus den 1950er Jahren, farblich gezielt hervorgehoben. Zudem verfügt das Planungsamt über eigenes, schnell zugängliches, digitales, graphisch aufbereitetes Kartenmaterial, auf dem u. a. die Besitzverhältnisse markiert sind: „die graphische Aufarbeitung dieser Informationen hilft uns, im Planungsprozess zu klären, wer am Projekt beteiligt ist“. In vielen anderen Kommunen müssen diese Informationen – unserer Beobachtung nach – im Bedarfsfall zunächst beim Liegenschaftsamt abgerufen werden, was Planungsprozesse und auch schon das Erarbeiten konzeptioneller Entwürfe verlangsamen kann.

Darüber hinaus bleibt noch festzuhalten, dass die Zuständigkeiten der kommunalen Ämter für Grün- und Freiflächen in den ausgewählten Kommunen sehr unterschiedlich geregelt sind. Zur Klärung wird auf verschiedene Kriterien und Hilfsmittel zurückgegriffen: über interne Kartenwerke zur Aufteilung der Räume, lose oder verbindliche Absprachen, Zuständigkeit durch Eigentum oder Zuständigkeit für bestimmte Arbeitsleistungen oder ab bestimmten Planungsphasen. Die Pflege öffentlich zugänglicher Räume obliegt in der Regel den jeweiligen Grün-Ämtern oder Eigenbetrieben. Der Blick auf „hybride“ Räume ist in den Stadtplanungs- und Grünflächenämtern ein anderer. Während erstere bei vielen Projekten und Verhandlungen die Federführung haben, sind letztere hauptsächlich in der Ämterabstimmung zur Bebauungsplanung gefragt oder im Hinblick auf Pflegeaspekte.

Allerdings muss diese Beobachtung noch einmal differenziert werden: In den Kommunen, die selbstständige Grünflächenämter haben, agieren diese – im Vergleich der Selbstbeschreibungen der Befragten – sehr viel mehr auf Augenhöhe mit dem jeweiligen Stadtplanungsamt. Sie sind selbst gestaltend tätig,

treten bei der Ämterabstimmung im Rahmen der Bebauungsplanung tendenziell fordernder auf und werden auch selbst im Hinblick auf Dritte aktiv, z. B. wenn es um das Einwerben von Sponsorengeldern geht oder der unbürokratischen Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements.

3.2 „Erfassen und Beschreiben“

Im Folgenden werten wir die Aussagen unserer Gesprächspartner/-innen hinsichtlich unserer Untersuchungsschwerpunkte: Räume, Akteure und Interdependenzen aus.

3.2.1 Räume

In den Gesprächen stellte sich heraus, dass „hybride“ Räume in allen Raumkategorien und Erscheinungsbildern von alltäglichen, öffentlich zugänglichen Räumen zu finden sind. Es wurden Beispiele in allen Kontexten, mit unterschiedlichen räumlichen Funktionen und in allen Pflege- und baulichen Zuständen genannt. In der Regel suchten unsere Gesprächspartner/-innen Beispiele für Räume im Spannungsfeld zunächst in der inneren Stadt. Im Verlauf der Gespräche wurden jedoch regelmäßig immer mehr Raumkategorien und Lagen erwähnt, so dass im Ergebnis praktisch in allen städtischen Lagen alle Arten von Freiräumen – Plätze, Parks, Promenaden, aber auch weitere diffuse Räume wie Brachen, Restflächen usw. – als nicht durchgängig in kommunaler Verfügung erkennbar werden. Damit bestätigen die Ergebnisse der Interviews noch deutlicher als es bei den Fallstudien möglich war, dass im gesamten System der offenen und öffentlich zugänglichen Räume „hybride“ Verhältnisse vorzufinden sind.

Die Alltäglichkeit hybrider Räume, also das „normale“ Erscheinungsbild führt ebenfalls dazu, dass diese Räume wenig als Besonderheit wahrgenommen werden und dass der private Einfluss auf diese öffentlich zugänglichen Räume wenig thematisiert wird, sowohl in der Fachdebatte als auch im kommunalen Alltag. Hybride Räume unterscheiden sich vor allem auch deshalb nicht von kommunal dominierten Räumen, da ihr Erscheinungsbild gleich vielfältig ist. Mitnichten bestätigte sich die Annahme, dass privat gepflegte Räume in schlechtem Zustand seien und der kommunalen Aufmerksamkeit bedürften. Oft sei sogar das Gegenteil der Fall und die kommunale Pflege sei weniger leistungsstark; in einigen Fällen übernehmen Private sogar freiwillig die Pflege kommunaler Flächen, um einen besseren Standard zu erreichen.

Plätze

Stadtplätze: Rathausplatz K, Rathenauplatz/Operndreieck H, Bücherplatz AC, Andreas-Hermes-Platz H, Schünemannplatz H-Rickingen, An der Klinke D-Unterrath, Platz der Ideen D, Marktplatz Margarethenhöhe E, Bittersdorffplatz F, Lindenplatz HH, Jahnplatz H-Vahrenwald

Bahnhofsvorplätze: Westbahnhof AC, Bahnhofsvorplatz + Breslauerplatz K, EF, Bahnhofsvorplatz des alten Hbf K, Nord- und Südseite E, Ernst-August-Platz H, Ottoplatz K-Deutz, Hauptbahnhof M, Rückseite Hbf/Nelson-Mandela-Platz N, Busbahnhof EF, Danziger Platz/Bahnhof Ost F

Kirchenvorplätze: Domplatz (K, EF), Kirchen- oder Klosteranlagen (MD, Predigerhof EF, Wigberthof EF), Synagogenplatz/St. Jakobplatz M, Gertrudenkirchhof HH, Papstterrassen Südseite K, Kirchplatz D-Bilk

Gebäudevorplätze vor privat-genutzten Gebäuden: GAP 15 D, WDR Köln, Aachen-Münchener AC, Zürich-Hochhaus F, LVR Triangel K, Constantinhöfe K, Zentrale der Sparkasse E, Schlossplatz S, Hotel Ratswaage MD, Europäische Zentralbank F, Hotel Kennedy F

Gebäudevorplätze vor öffentlich-genutzten Gebäuden: Phaeno, Kunstmuseum Wolfsburg, Philharmonie/Aalto Theater Essen, Zitadelle Petersberg, Heinrich-Böll-Platz K, Neues Museum/Klarissenplatz N

Uns genannte Beispiele für Räume im Schnittbereich in den 20 „Interviewstädten“

Parks

Parkanlagen: Lousberg AC, Botanischer Garten KS, Weinberg KS, Duft- und Tastgarten L, Rheinpark K, Gehölzgarten Ripshorst OB, Herrenhäuser Gärten H, Killesberg S, Neckarpark S, Englischer Garten M, Hofgarten BN, Hirschgarten EF, Ramdohrscher Park L, Aachen-Münchener Park/altes Klinikum AC, Grüngürtel K, Revierpark Nienhausen E, Emscher Landschaftspark E, Karlsaue KS, Bergpark KS, Rothschildpark F, Brentanopark F, Günthersburgpark F, Park in der Maribrunnstraße AC; Teilflächen um Parkgastronomie (Tanzbrunnen K, Grugapark Kurhaus E)

Grünflächen an Gebäuden: Bundesarbeitsgericht EF, Japan Center F, Marquette L, Ärzte- und Apothekerbank D, Gasometer OB, Bundesanstalt für Versicherung EF, Sparkassen Finanzzentrum EF, Thüringer Aufbaubank EF, Vorgärten/EF, Kindergarten L, Selbsternte-Projekt Marbachhöhe KS

nutzungsspezifische Freiflächen: Spielplätze (Kattenbrookspark H-Kronsberg, Spielen-am-Weg-Projekt L), Spielplatzpatenschaften (S, MD), Bolzplätze, Friedhöfe (EF, Marienstr/Gartenfriedhof H), Spielplatz Baulücke Ellerstraße D, Streuobstwiese Sudenberg MD

Sportareale / Veranstaltungsorte: Alemania AC, Köln Arena K, Olympiapark M, Theresienwiese M

Promenaden

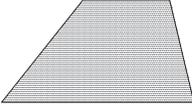
Einkaufspassagen: Elisengalerie AC, Shopping Center H, Limbecker Platz E, DOW und City Galerie WOB, Höfe am Brühl/L, Centro, Kapuzinerkarree AC, Theaterpassage AC, City-Carree MD, Kaiserplatzgalerie AC, Fünf Höfe M, Allee-Center MD, Leipziger Hbf L, Düsseldorf Arkaden D-Bilk, City Center E, EKZ Sterkrader Tor OB, Schwabengalerie S-Vaihingen, Einkaufszentrum Messe M-Riem

Passagen/Durchgänge / Innenhöfe: EBV-Karree, SZ-Areal, 50er Jahre Passagen M, Olivandenhof K, Augustinerhof N, Städtisches Kaufhaus L, Hotel am Nikolaikirchhof L, Bartelshof L, Katharinen-/Reichstraße L, Kastor+Pollux-Hochhäuser F

Uferzonen: Rheinboulevard K, Hafencity HH, Jungfernstieg HH, Isarauen M, Rheinufer BN, Elstermühlgraben L, Randstätter Steinweg L, Rheinauhafen K, Nizzaufer am Main F

In den Interviews benannte Freiraumkategorien, in denen „Räume im Schnittbereich“ vorkommen

PLÄTZE



Stadtplätze
Bahnhofsvorplätze
Kirchenvorplätze
Gebäudevorplätze vor privat-genutzten Gebäuden
Gebäudevorplätze vor öffentlich-genutzten Gebäuden

PARKS

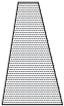


Parkanlagen
Grünflächen an Gebäuden
nutzungsspezifische Freiflächen
Sportareale / Veranstaltungsorte

MISCHFORM: PLÄTZE + PARKS

Wohnungsumfeld
neue Stadtquartiere (Mischnutzung)
Firmencampi/ Gewerbeparks
Universitätscampi

PROMENADEN



Einkaufspassagen
Passagen/Durchgänge / Innenhöfe
Uferzonen
Straßenräume
Rest-/Erschließungsflächen

Raumkategorien

Unsere Gesprächspartner/-innen nannten und erläuterten im Gespräch Beispiele aus unterschiedlichsten Kontexten und damit unterschiedliche Raumtypen. Es werden neben zahlreichen Beispielen für Plätze, Parks und Promenaden oder Mischformen weitere diffuse Räume wie Brachen und Restflächen genannt. Dabei variieren die Größenordnungen gleichermaßen von kleinen, wenige Quadratmeter umfassenden Flächen bis zu großen, den Stadtraum prägenden Arealen und Strukturen.

Unter den angeführten Beispielen sind repräsentative Plätze wie z. B. Bahnhofsvorplätze und Rathausplätze. Oft wurden auch Vorplätze von sowohl privat (Büros, Hotels) als auch öffentlich genutzten Gebäuden (Museen, Theater, sowie Kirchen(vor)plätze erwähnt, die im Schnittbereich kommunaler und nicht-kommunaler Aktivitäten relevant waren oder sind. Zu den in den Interviews erhobenen Räumen zählten bei den Parkanlagen die historischen und zeitgenössischen Landschaftsparks, öffentlich zugängliche Gartenanlagen an repräsentativen, öffentlichen aber nicht-kommunalen Einrichtungen (z. B. des Landes oder Bundes) oder kundenorientierten (privaten) Gebäuden.

Der Kategorie der Promenaden sind ebenfalls viele der genannten Raumbeispiele zuzuordnen. Dazu zählen sowohl Einkaufspassagen (mit Einzelhandel gesäumte, überdachte Räume), als auch Passagen als nicht überdachte

Durchgänge, Fußgängerzonen sowie lineare Freiräume an Flussufern und in Straßenräumen. Des Weiteren werden Freiräume genannt, die eine Mischung aus Platz und Park darstellen. Genannt wurden in dieser Kategorie Freiräume im Wohnumfeld, vor allem in neuen oder sanierten Stadtquartieren mit Mischnutzung, Gewerbeparks sowie Universitätscampi.

Ferner wurden nutzungsspezifische Freiflächen genannt, zum Teil mit Parkcharakter wie z. B. Friedhöfe, Freiflächen für Veranstaltungen, Natur- und Umweltprojekte (Streuobstwiesen u. ä.), aber auch Spielplätze, Sportanlagen und Parkplätze. Diese Flächen rücken meist dann ins Blickfeld der Kommune, wenn es zu Konflikten bei der Regelungen von Zuständigkeiten bei Pflege und Instandhaltung mit privaten Akteuren kommt. In einigen Kommunen werden auch Rest- oder Erschließungsflächen (Verkehrsinselfen, Abstandsgrün, Tunnel, Brücken, Wasserflächen) im Schnittfeld kommunaler und nicht-kommunaler Aktivitäten genannt. Diese Räume standen nicht im Fokus unserer Untersuchung, haben aber im Einzelfall durchaus Kräfte in den Kommunen gebunden oder stellen aus Sicht der Kommunen noch aktiv zu lösende Probleme z. B. im stadtgestalterischen Kontext dar und kamen daher zur Sprache.

Die Nennung vieler Räume in der Kategorie der nutzungsspezifischen Räume, die nicht direkt in unser Untersuchungsraaster passt, geht vor allem zurück auf die Befragung der

Grünflächenämter, in deren Zuständigkeit diese Räume in der Regel fallen. Oft waren es dann auch diese Räume (z. B. Spielplätze, Veranstaltungsräume, Friedhöfe usw.), an denen sich Schnittbereiche mit nicht-kommunalen Akteuren am ehesten ergeben und zeigen ließen und zudem das jeweilige Grünflächenamt federführend agiert.

Lage- und Nutzungskontexte

In den Gesprächen wurde deutlich, dass öffentlich zugängliche Räume im Schnittbereich kommunaler und nicht-kommunaler Aktivitäten in allen Teilen der Städte zu finden sind, umgeben von und eingebettet in unterschiedliche Nutzungen. „Hybride Räume“ kommen in dichteren, urbaneren Bereichen der Städte genauso vor wie an ihren Rändern. Daher sind sie generell sowohl ein Thema der Stadtplanung als auch der Grün- und Landschaftsplanung, in einigen Fällen auch der Regionalplanung (s. z. B. Ruhrgebiet).

Die Vielfalt der o. g. Räume deutet bereits die Vielfalt der verschiedenen Kontexte an, in denen sie zu finden sind. Uns wurden in den kommunalen Interviews Beispiele aus Kern- und Mischkontexten genannt, wobei die Räume in den Innenstädte bei den meisten Interviews zunächst im Mittelpunkt standen. Viele Räume im Schnittbereich sind aber nach Auskunft unserer Gesprächspartner/-innen auch in Wohnkontexten zu finden, wobei sie immer dann ins kommunale Blickfeld rücken, wenn Handlungsbedarf entsteht, also bei neuen und zu sanierenden Wohnquartieren.

Spätestens auf Nachfrage zeigten sich aber auch „hybride“ Räume in Gewerbekontexten, und zwar sowohl in neu entstehenden als auch in noch intakten Gewerbegebieten als auch in Arealen, die im Strukturwandel begriffen sind und deren neuer Charakter noch nicht eindeutig ablesbar ist. Insbesondere im Ruhrgebiet und in ostdeutschen Städten werden auch öffentlich zugängliche Flächen genannt, die im (industriell überformten) Landschaftsraum liegen.

Rolle im Netzwerk öffentlicher Räume

Die in den Gesprächen genannten Beispiele für „hybride Räume“ stellen sowohl substanzuell-integrale als auch additiv-komplementäre Bestandteile des Netzwerks aller öffentlich zugänglichen Räume dar. Abhängig von ihrer Lage und ihrer Einbettung in den räumlichen Kontext sind es entweder zusätzliche, wichtige Hauptverbindungen ergänzende Räume, deren Abriegelung keine wesentlichen Folgen hätte oder es handelt sich um Räume, die einen grundlegenden Teil der Wegeverbindungen

darstellen und deren Abriegelung das gesamte Gefüge stark beeinträchtigen würde.

Das bedeutet, dass sich in einigen Kommunen strategisch zumindest potentiell durchaus wichtige Räume nicht in der alleinigen Verfügungsgewalt der Kommune befinden. Daher ist die Sicherung der öffentlichen Zugänglichkeit in den meisten Städten ein wichtiges Thema, das jedoch auch sehr von der Stadtgestalt abhängt. In Kommunen wie z. B. Hamburg, Leipzig und München, in denen innerstädtische Querbeziehungen stark von Passagen geprägt sind, wird ein anderer Handlungsbedarf gesehen und beschrieben als z. B. in Wolfsburg oder Magdeburg, wo Passagen oft parallel zur öffentlichen Erschließung laufen und so keine Querungen unterbinden oder zeitlich einschränken. Daran wird auch deutlich, dass die Kommunen sich bei der Neuentstehung und Umgestaltung von Plätzen, Passagen und Straßenräumen sehr bewusst sein müssen (und es gemäß unserer Gesprächspartner/-innen in der Regel auch sind), wo sie welche Prioritäten setzen, welche Durchgänge und Räume primär für die Öffentlichkeit zu erhalten sind und welche sekundär sind.

Sehr unterschiedliche Haltungen äußerten die Befragten zum Thema Nutzung von Brachen und Baulücken. Während in einigen Kommunen von sehr erfolgreichen Strategien und Aktionen zur Öffnung und temporären Nutzung von privatem brachliegendem Bauland oder aber Bauerwartungsland in Zusammenarbeit mit Eigentümern oder Wohnungsunternehmen berichtet wurde, beschrieben andere Kommunen das Vorhandensein vieler Brachen, besonders auch an repräsentativen Orten oder in bevorzugten und teuren Wohnlagen, als problematisch. Neben ordnungsrechtlichen Problemen, bei denen häufig die Kommune einschreiten müsse – da die Eigentümer nicht immer greifbar oder engagiert seien – würden auch Stadtentwicklung und -gestaltung blockiert. Die Einflussmöglichkeiten auf die Besitzer beschreiben die Befragten in diesen Kommunen als in der Regel sehr gering – die Eigentümer könnten weder motiviert, noch „gezwungen“ werden.

Baulich-räumlicher Zustand

So vielfältig die erwähnten Raumbeispiele sind, so unterschiedlich sind auch deren baulich-räumliche Zustände. Anders gesagt: es lassen sich bezüglich des Pflegezustands und der Instandhaltung keine Regel- oder gar Gesetzmäßigkeiten aufstellen. Unsere Gesprächspartner/-innen thematisieren baulich-räumliche Zustände „hybrider“ Räume meist im Zusammenhang mit sich ergebenden Zuständigkeitskonflikten oder finanziel-

len Problemen der Kommune. Pflege ist in der Darstellung unserer Gesprächspartner/-innen ein grundsätzlich wichtiges Thema; sie fällt dauerhaft an und kostet Geld. Fragen der Pflege und Instandhaltung erweisen sich auch häufig als Streitfaktor innerhalb der Kommunen (s. 3.2.5 und 3.3). Generell wird weit weniger von Konflikten und Problemen mit Pflege und Zustand von Räumen im Schnittbereich kommunaler und nicht-kommunaler Akteure berichtet als angenommen. In der Regel werden die Pflegezuständigkeiten als unter den Akteuren klar geregelt beschrieben. Nutzerinnen und Nutzer, so beschreiben einige Befragte, scheinen bei öffentlich zugänglichen Räumen stets die Kommune für zuständig zu halten. In einigen anderen Fällen sind auch Zuständigkeiten zwischen kommunalen und nicht-kommunalen Akteuren zwar theoretisch genau festgelegt, aber in der Praxis vor Ort dann z. B. aufgrund nicht sichtbarer Grenzen nur schwer umzusetzen. Solche Vorkommnisse werden jedoch als Einzelfälle beschrieben.

Grundsätzlich scheint jeder verantwortliche Akteur bestrebt, öffentlich zugängliche Räume gut zu pflegen, um sie so für Nutzerinnen und Nutzer attraktiv zu machen. Dahinter steht der Wunsch nach belebten Räumen, auf denen die soziale Kontrolle funktioniert; auf privater Seite kommt noch ein ökonomisches Interesse an „guten Lauflagen“ dazu. Diese Strategie scheint für kommunale ebenso wie für private Akteure zu gelten und aufzugehen. Allerdings gibt es z. T. Einschränkungen in dieser Praxis. Viele Kommunen können aufgrund des hohen finanziellen Aufwands z. B. kurze Pflegeintervalle nicht ohne weiteres aufrechterhalten. Entsprechend häufig kommt es vor, dass privat gepflegte Räume in sichtbar besserem Zustand sind oder aber Private die Pflege und Instandhaltung kommunaler Räume in ihrem Umfeld übernehmen. Andererseits beklagt die Kommune durchaus auch, dass bei Pflegeübernahmen durch Privat diese häufig auch eingefordert werden müssen, so dass dadurch keine Entlastung der Kommune stattfindet.

Wie schon in den Fallstudien deutlich wurde, sind Räume im Schnittbereich nicht in signifikant anderen baulich-räumlichen Zuständen als rein kommunale oder rein private bzw. nicht-kommunale Räume. Tendenziell ist ihr Zustand sogar eher besser, da Private, wenn sie die Pflege- und Instandhaltungsleistungen für öffentlich zugängliche Räume übernehmen, eher intensiver und finanziell aufwändiger pflegen. Allerdings gilt diese Tendenz schon nicht mehr für öffentliche aber nicht-kommunale Akteure, wie z. B. die Länder oder den Bund.

3.2.2 Akteure

Entgegen der in der Literatur häufig zu findenden Prämisse, dass sich die Akteure trennscharf in „öffentliche“ und „private“ Akteure unterteilen lassen, stellte sich in den Fallstudien schnell heraus, dass eine solche Unterscheidung zu kurz greift. Schon auf Seiten der öffentlichen Akteure verfolgen z. B. Stadt und Land nicht selten unterschiedliche Ziele und die privaten Akteure unterscheiden sich ganz erheblich in ihrer Orientierung am Markt und ihren Bezügen zur Kommune.

Die Vielzahl und Unterschiedlichkeit der uns beschriebenen Akteure verdeutlicht, welche große Zahl von Interessen in hybriden Räumen aufeinander stoßen. Sie zeigt auch, mit welcher unterschiedlichen Akteuren die Kommune im Einzelfall interagieren muss. Die in den Fallstudien getroffene Einteilung in Untergruppen, die sowohl die Orientierung am Markt, als auch den Grad öffentlicher Einflüsse oder Bezüge berücksichtigen, bestätigt sich im Hinblick auf die nicht-kommunalen Akteure. Jedoch sagt die Unterteilung in diese Gruppen nichts aus über die jeweiligen Interessenlagen, Ziele, Verhandlungsstrategien und Eigenlogiken der einzelnen Akteure. Diese können in den einzelnen Untergruppen sehr verschieden sein. Im Hinblick auf die kommunalen Akteure müsste jedoch auch weiter ausdifferenziert werden, um der in den Kommunen wahrgenommenen Realität im Arbeitsalltag gerecht zu werden. Die Wirklichkeit hybrider Verhältnisse ist sehr viel komplizierter als die Polarität entweder privat oder öffentlich suggeriert – der Begriff der Schnitträume in „Spannungsfeldern“ erweist sich in diesem Zusammenhang als hilfreich um die komplexen Gemengelagen von Akteuren und Interessen zu beschreiben.

Unsere kommunalen Gesprächspartner nennen im Zusammenhang mit verschiedenen Projekten „hybrider“ Räume beinahe unzählige Akteure, mit denen sie interagieren müssen. Dazu zählen unterschiedliche nicht-kommunale Akteure, die wiederum verschiedenen Untergruppen zuzuordnen sind (s. Tab. S. 73)

Im Hinblick auf die kommunalen Akteure müssten nach den Ergebnissen der Interviews die in den Fallstudien festgehaltenen Beobachtungen ebenfalls weiter differenziert werden: „Der Blumenstrauß privater Akteure trifft auf einen Blumenstrauß an kommunalen Akteuren. Auch die Stadt ist inzwischen in vielfältigste Einrichtungen und Verwaltungsformen aufgesplittert.“ (Grün 4) So wurde deutlich, dass „die Kommune“ aufgrund der verschiedenen agierenden Ämter selten mit nur einer Stimme spricht und z. B. Politik und Verwaltung mitunter gegeneinander arbeiten. Auch 100%-ige städtische Töchter und städtische

Akteursgruppen	Einzelne Akteure <i>(in den Gesprächen genannt)</i>
Privatpersonen	Anwohner/Anrainer, Einzelpersonen (Herr Krüger, Fr. v. Berlepsch), Künstler, Einzelhändler
Unternehmen	Fa. Schünemann, Hotels (Hotel Interconti, Hotel Hyatt), Thyssen-Krupp, Volkswagen AG, Siemens AG, Versicherungen (Aachen-Münchener), Kaufhäuser (P+C), Gastronomie, RWE AG, Banken (DG Bank, Sparda Bank, Sparkasse)
Projektentwickler	mfi, ECE, Hochtief, Aurelis, Gross und Partner, GAP 15
Projektbetreiber	Center Management (Elisengalerie), Eventveranstalter, Tanzbrunnen GmbH, CentrO
Verbände	Deutscher Hotel- und Gaststättenverband, Kleingartenverbände
Interessengruppen	ISG Graf-Adolf-Straße, BID Neuer Wall
Wohnungsunternehmen	Wohnungsgenossenschaften, Wohnungsbaugesellschaften
Verkehrsunternehmen	Deutsche Bahn, Kölner Verkehrsbetriebe, Lufthansa, Erfurter Verkehrsbetriebe, FraPort AG, MVV/ RNV (Mannheimer Verkehrsbetriebe + Dachgesellschaft)
Vereine	Lousberg-Gesellschaft, ALRV, AKV, Alemania, Verein für jüdische Kultur Köln, DUS illuminated (Bürgerinitiative), Freunde Botanischer Garten, Altstadtverein, Kleingartenvereine, Verschönerungsverein
Kirchen	Domkapitel, evangelische und katholische Kirche, kleine Kirchengemeinden
Stiftungen	VW-Stiftung, Altfried-Krupp-Stiftung, Mach-Was-Stiftung, Phaeno, Stiftung Kunstmuseum Wolfsburg, Stiftung „Lebendige Stadt“, Universität Frankfurt (Stiftungs-Universität)
privatisierte städtische Töchter	Sportstätten GmbH, Häfen- und Güter Köln GmbH, Stuttgarter Wohnungs- und Städtebaugesellschaft; Beschäftigungsgesellschaften, Arbeitsamt/Agentur für Arbeit, Hafacity Entwicklungsgesellschaft mbH, Kölnkongress
öffentliche Institutionen	Schulen, Kindergärten, Universitäten, Fachhochschulen
öffentlich-rechtlich agierende Institutionen	WDR, KölnMesse
Bundesländer	Nordrhein-Westfalen, Hessen, Freistaat Bayern, Baden-Württemberg
Bundesbehörden	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, Bundes Wasser- und Schifffahrtsamt, U.S. Army
Regionale Behörden/ Verbände	Region Hannover, RVR, Emscher Genossenschaft, Straßen NRW
Landesbehörden/ -einrichtungen	Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen
Landestöchter	LEG
städtische Töchter	Union Boden, Stadtentwässerungsbetriebe (STEB Köln), RheinEnergie AG, Stadtwerke, OGM
Kommune	Wirtschaftsförderung, Liegenschaftsamt, Ordnungsamt, Tiefbauamt, Umweltamt; Eigenbetriebe (Nettoregiebetrieb Herrenhäuser Gärten, Grün und Gruga Essen), Politik (hier wiederum einzelne Fraktionen, Ausschüsse, Bürgermeister)

Übersicht über die uns in den Gesprächen genannten Akteursgruppen und Einzelakteure

Eigenbetriebe werden von den Interviewten oft als „quasi-private“ Akteure beschrieben, da sie betriebswirtschaftlich effizient arbeiten müssen – also in der Wahrnehmung vieler unserer Gesprächspartner/-innen nach „anderen“ Regeln funktionieren und entscheiden als kommunale Ämter. Oftmals sind die unterschiedlichen Vorstellungen und Anforderungen der kommunalen Ämter schon so vielschichtig, dass die Interaktion mit Privaten nur weitere Komplexität schafft.

3.2.3 Recht

In den Gesprächen bestätigten sich die Ergebnisse der Fallstudien: unsere Gesprächspartner/-innen berichteten von einem breiten Spektrum zum Einsatz kommender rechtlicher Regelungen und Instrumente. Eigentumsrechtlich scheinen die Verhältnisse oft noch relativ einfach nachvollziehbar. Es gibt vielfach nur einen Eigentümer der jeweiligen Fläche; allerdings gilt auch hier: keine Regel ohne Ausnahmen. Es wurde durchaus auch von Situationen auf der eigentümerrechtlichen Ebene berichtet, bei denen verschiedene Akteure nebeneinander zu finden waren. Wird die Betrachtungsebene auf alle weiteren Verfügungsrechte im Raum ausgeweitet, wird es aufgrund der Vielfalt und Überlagerungen von Rechten schnell unübersichtlich. Die Akteursvielfalt bildet sich also auch in der Vielfalt der uns dargestellten rechtlichen Regelungen ab.

Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang die Erfahrung einiger Kommunen mit der immer schneller werdenden Marktdynamik. Mehrere Verkäufe eines Bauprojektes bereits in der Phase der Entwicklung sind mittlerweile durchaus üblich, womit Absprachen und vertragliche Regelungen mit Eigentümern unter Umständen hinfällig werden. Diese Marktdynamik steht gegen das langfristige Interesse der Kommunen und verlangt nach entsprechenden Regeln. Es gibt Städte, die bereits sehr gezielt mit dieser Aufgabe umgehen und wo immer es möglich ist, bevorzugt eigentümerunabhängige Regelungen schaffen. (s. a. Kapitel 3.4)

Eigentumsrecht

In den Fallstudien zeigte sich ein breites Spektrum an Rechten, die im Zusammenhang mit Räumen im Schnittbereich zum Tragen kommen. So zeigte sich auch in den Gesprächen in den Kommunen, dass mehrere Rechte für öffentlich zugängliche Räume von Bedeutung sind: Eigentumsrecht, Recht auf Zugänglichkeit bzw. Nutzungsrecht, Instandhaltungs- und Haftungspflichten. In den Interviews gaben die Befragten zunächst das Eigentumsrecht als grundlegend relevantes Recht in diesem Zu-

sammenhang an, da es Verantwortlichkeiten, Rechte und Pflichten in einem Raum in vielen Fällen eindeutig anzeigt. Häufig ist ein als solcher wahrnehmbarer Raum auch im Besitz eines Akteurs. Unsere Gesprächspartner/-innen führten neben den Kommunen, Landes- und Bundesbehörden viele verschiedene Eigentümer auf: eine oder mehrere Individuen (auch Erbgemeinschaften), Gesellschaften, Vereine, Kirchengemeinden, Firmen (auch global agierende), ausländische staatliche Einrichtungen (U.S. Armee) u. a. m. Sollte ein Raum im Eigentum mehrerer Akteure sein, werden die Grenzen in einigen Kommunen klar markiert (ggf. auch vor Ort, allerdings nicht immer ohne Weiteres sicht- oder decodierbar für Nutzerinnen und Nutzer): „Grenzen zwischen privater und öffentlicher Fläche werden kenntlich gemacht, schon allein aus haftungsrechtlichen Erfordernissen heraus“. (Stadt 5) Die Grundstücke seien in der Regel parzellengenau geteilt, um Unterhalts- und Verkehrssicherungspflicht sowie Haftungsfragen eindeutig klären zu können. Allerdings gebe es auch andere Fälle, die erst genau dann ins Bewusstsein der agierenden Akteure gerieten; nämlich wenn z. B. Instandhaltungspflichten geklärt werden müssten. So erfuhren wir z. B. von historisch überkommenen Grundstücksteilungen (Eigentum zu je 50%) zwischen Kommune und Kirche. In der Regel erfolge daraufhin eine Grundstücksbereinigung mit einer „Neuregelung der Verantwortlichkeiten wie Pflege und Haftung; das ist der eigentliche Punkt“. (Grün 14)

Nutzungs- und Verfügungsrechte

Während das im Grundbuch eingetragene Eigentumsrecht an sich noch eindeutig ist, ergeben sich in der Folge möglicherweise rechtliche Überlagerungen. Ein Gesprächspartner schildert eine übliche kommunale Vorgehensweise bei Handlungsbedarf in „hybriden“ Räumen: „Man muss sorgfältig analysieren, wem die Fläche rechtlich gehört und inwieweit eine öffentliche Widmung da ist und wer sie vollzieht bzw. wer als Ordnungsmacht auftritt. Das kann von Platz zu Platz, von Situation zu Situation unterschiedlich sein“ (Stadt 7). So kann das Eigentumsrecht, also das Recht zur Verfügung über einen Raum, z. B. durch eine öffentliche Widmung oder im Grundbuch eingetragene Grunddienstbarkeiten (Geh- und Querungsrechte, Leitungsrechte) oder in Verträgen vereinbarte Überlassungen oder Gestattungen von Rechten eingeschränkt sein. Hierfür wurden in den Gesprächen zahlreiche Beispiele angeführt. Einige Kommunen führten Beispiele (vor allem bei Querungsrechten durch private, überdachte Einkaufspassagen) an, die mit tageszeitlich eingeschränkten Querungsrechten (z. B. Schließung über Nacht)

arbeiten: „Man kann auch temporär öffentlich Widmen, auf die Tageszeit bezogen. Das wird zwar selten gemacht, ist aber erprobt und rechtlich möglich“ (Stadt 1).

Neben den dauerhaften Widmungen oder eingetragenen Grunddienstbarkeiten wird in allen Kommunen die temporäre Vergabe von Nutzungsrechten genannt. Bei der privaten Nutzung kommunalen öffentlichen Eigentums werden – häufig zeitlich begrenzt – Sondernutzungsrechte vergeben, an die Kommune dann auch entsprechende Bedingungen knüpfen kann – was nach Aussage unserer Gesprächspartner/-innen auch mehr oder weniger konsequent genutzt und auch durchgesetzt wird. Weiteren Einfluss kann die Kommune über Gestaltungssatzungen, Werbeverordnungen oder auch das Denkmalrecht nehmen. Während das Denkmalrecht eindeutig ist, aber in öffentlich zugänglichen Räumen seltener zur Anwendung kommt, gibt es hinsichtlich Werbeverordnung und Gestaltungssatzung unterschiedliche Positionen und Praktiken in den Kommunen. Genauerer hierzu in Kapitel 3.4.

Keine besonderen Regelungen

Manche Räume, so berichten die Interviewten, werden ganz ohne besondere Regelungen zu öffentlich zugänglichen Räumen. In einigen Kommunen gibt es Räume, die ohne rechtliche Regelung der Öffentlichkeit zur Nutzung zur Verfügung gestellt werden, allein dadurch, dass die Eigentümer keine weiteren Regelungen (Schilder, Verbote) treffen und damit die Nutzung bis auf weiteres zulassen. Bei den entsprechend dargestellten Beispielen handelt es sich um für die Kommunen im Kern eher unbefriedigende Bedingungen, denn in der Wahrnehmung der Nutzerinnen und Nutzer ist der Raum ein öffentlicher, in dem die Kommune allerdings keinerlei zwingende Regelungsmöglichkeit hat: „der Platz ist nicht öffentlich-rechtlich gewidmet, aber natürlich ein öffentlicher Raum, was dann problematisch wird, wenn dort z. B. auf einmal verunstaltende großformatige Werbung installiert wird.“ (Stadt 1).

Unübersichtlichkeiten, Überlagerungen

Neben der Überlagerung von Rechten und Rechtsinstrumenten in einem Raum berichteten unsere Gesprächspartner/-innen in einigen Kommunen auch von einer möglichen räumlichen Überlagerung von Rechten und Instrumenten, z. B. im Fall der Überplanung von Tiefgaragen, U-Bahnen, Tunneln usw. In den angeführten Fällen gelten für die jeweiligen Geschosse unterschiedliche Rechte, Verträge und Zuständigkeiten, so dass im Planungs-

Eigentumsrecht

Nutzungsrecht/Verfügungsrecht

- öffentliche Widmung (auch temporär)
- im Grundbuch eingetragene Grunddienstbarkeit
- Gehrecht, Leitungsrecht (auch zeitlich eingeschränkt)
- Überlassungs- oder Gestattungsverträge
- temporär Nutzungsrechte: Sondernutzungsrecht
- Gestaltungssatzung
- Werbeverordnung
- Denkmalrecht

Instandhaltungspflicht

Haftungspflicht (Verkehrssicherungspflicht)

keine besonderen Regelungen

Uns genannte Rechte für hybride öffentlich zugängliche Räume

bzw. Handlungsfall langwierige Abstimmungen nötig wurden.

In Einzelfällen werden sogar Aufgabenteilungen vorgenommen, die vom Gesetz eigentlich nicht vorgesehen sind. In einer Kommune wurde uns von einem Fall berichtet, in dem – allerdings mit Zustimmung des politischen Entscheidungsgremiums – einem Verein erlaubt wurde „die Funktion eines Straßenbauherrn übernehmen zu dürfen – normalerweise darf ein privater Bauherr keine öffentliche Straße bauen.“ (Grün 17)

Aktive Kenntnis rechtlicher Regelungen

Das Wissen über die einen Raum jeweils bestimmenden Rechte ist im Normalfall nicht nur den Nutzerinnen und Nutzern nicht bekannt; auch die kommunalen Ämter halten dieses Wissen in der Regel nicht vor. Aufgrund der Vielschichtigkeit und der Komplexität der Rechte, die in einem Raum gelten, sind unseren Gesprächspartner/-innen die jeweiligen Regelungen häufig nicht mit Sicherheit präsent. Es zeigt sich zudem, dass auch nur solche Rechte für die Interviewten von Belang sind, die in die Zuständigkeit des jeweiligen Amtes fallen und diese vor allem erst im Bedarfsfall detaillierter abgerufen werden: „Es ist so, dass wir uns mit solchen Fällen überwiegend dann beschäftigen, wenn geplant wird; das weiß man normalerweise nicht, es spielt für uns keine Rolle – erst wenn geplant wird oder wir zu genehmigen haben.“ (Stadt 11)

3.2.4 Regulierung

Zur Regulierung des Nutzerverhaltens in öffentlich zugänglichen Räumen werden in den uns angegebenen Beispielen verschiedene Maßnahmen ergriffen. Sie reichen von Hinweisschildern über Gestaltungselemente bis hin zu Sicherheits- und Ordnungsdiensten, die auch das Ordnungsamt der Kommunen einschließen. Die Problematik der Videoüberwachung taucht in den Interviews nicht explizit auf. Vielmehr stehen Aspekte wie soziale Kontrolle und auch Nutzungsge- und -verbote im Vordergrund, z. B. bei Sondernutzungen oder auch beim Verbot von Alkoholverzehr auf bestimmten Plätzen. Einige Gesprächspartner/ -innen nehmen durchaus einen bestehenden Konflikt zwischen ihrer Verpflichtung zur Daseinsfürsorge für die gesamte Bevölkerung der Stadt und der Problematik von doch zumeist unerwünschten „Randgruppen“ in öffentlich zugänglichen Räumen wahr: „die Tendenz alles in Besitz zu nehmen, macht es schwieriger, führt zu Methoden, die man glaubte nicht mehr zu brauchen [...] die Unannehmlichkeiten und Kosten für die Kommune sind gewaltig. Es wird es als unangemessene Einschränkung kommentiert: „Der Bahnhof ist noch in solch gutem Zustand, wenn man sich

„Verhaltensregeln für Räume müssen klar sein, sonst werden sie nicht genutzt.“

auf den Rucksack setzt, hat man das Gefühl, man macht was falsch.“ (Stadt 2) Einige Befragte führten an, dass es am wichtigsten sei, die Verhaltensregeln und Nutzungsmöglichkeiten für Räume deutlich wahrnehmbar zu machen: „Verhaltensregeln für Räume müssen klar sein, sonst werden sie nicht genutzt. Regeln müssen nicht immer durch Schilder klar gemacht werden, vieles kann auch durch Gestaltung geregelt werden. Öffentliche Durchgangsrechte sind manchmal nicht relevant, wenn der Raum als zu privat empfunden und deswegen nicht genutzt wird.“ (Grün 3) Letzteres wurde z. B. bei öffentlich zugänglichen Innenhöfen oder auch bei Plätzen in Wohnquartieren beobachtet.

Einige der Interviewten führen an, dass soziale Kontrolle generell für öffentlich nutzbare Räume sehr wichtig ist. Voraussetzung für eine funktionierende soziale Kontrolle ist demnach eine gute Nutzung des Platzes, ein guter baulich-räumlicher Zustand und ein guter Pflegezustand. Zudem ist soziale Kontrolle eher auf Plätzen im Wohnumfeld gewährleistet, weil die Identifikation mit und an dem Ort größer

ist oder aber in Räumen, für die sich (private) Anrainer verantwortlich fühlen.

Ordnungsamt, Sicherheits- und Wachdienste

Während auf öffentlich zugänglichen Flächen in privatem Eigentum oder in kommunalen Bereichen, in denen privaten Nutzern Sondernutzungsrechte eingeräumt worden sind, jeweils privates Hausrecht ausgeübt werden darf, beschreiben die Kommunen, dass sie weniger Einflussmöglichkeiten auf Nutzerinnen und Nutzer in öffentlich zugänglichen Räumen im kommunalen Besitz haben. Sollen hier einschränkende Regeln für die Nutzung aufgestellt werden, bedarf es einer demokratischen Legitimierung bzw. einer Zustimmung durch den Stadtrat. Für vordringliche Probleme (wie z.B. Alkoholkonsum) wurden in mehreren Kommunen Verbote auf einschlägig bekannten Plätzen verhängt: „Es gibt eine neue Stadtordnung zur Reglementierung des Alkoholkonsums: exzessives Trinken in Gruppen ist nicht mehr erlaubt. Nach ersten Erfahrungen hat es auch gewirkt; es gilt aber nicht für die gesamte Stadt.“ (Stadt 14) Für die Durchsetzung solcher Regeln ist das städtische Ordnungsamt zuständig, dessen Befugnisse und Handlungsspielraum klar definiert sind, z. B. im Hinblick auf die eindeutige Abgrenzung zum Handlungsbereich der Polizei: „Die Leute vom Ordnungsdienst müssen wissen, was sie dürfen, weil sie mit geschwellter Brust und Selbstbewusstsein auftreten und sich vor Ort durchsetzen müssen“. (Grün 9)

Die Ordnungsämter agieren nur auf kommunalen Flächen, meist in Form von „Eingriffstrupps“ oder Patrouillen. Gleiches gilt für private Sicherheitsdienste, die entsprechend nur auf privaten Flächen tätig werden; obwohl uns hier auch Ausnahmen geschildert wurden: „Die Bereiche [der Einkaufspassage] sind entsprechend mit Schildern gekennzeichnet und da sorgen die Betreiber auch für Sicherheit und Ordnung. Die schicken ihr Sicherheitspersonal auch raus, wenn draußen Randalen gemacht wird.“ (Stadt 13) Für kommunale Ordnungsdienste wie für private Sicherheitsdienste gilt jedoch, dass sie im Zweifelsfall die Polizei rufen und Anzeige erstatten müssen. Im Vergleich zu privaten Sicherheitsdiensten, die Räume in privatem Eigentum überwachen, ist der Handlungsspielraum der kommunalen Ordnungskräfte jedoch grundsätzlich geringer. Sie haben kein Hausrecht und dürfen daher auch niemanden von der Nutzung oder vom Betreten des kommunalen, öffentlichen Raumes abhalten. Die Kommune ist in ihren Möglichkeiten der Regulierung von Nutzerinnen und Nutzern beschränkt: „für kommunale Flächen müssen sie eine öffentliche Satzung oder eine ordnungsbehördliche Verordnung

erlassen. In der Regel machen die Kommunen das über Satzungen (Grünflächensatzung, Spielplatzsatzung usw.). Sie können das Betreten des öffentlichen Raumes nicht untersagen. [...] Sie können niemanden aus einem Park rausschicken – es sei denn, er stört die öffentliche Sicherheit und Ordnung, dann greift das Ordnungsrecht.“ (Grün 6)

Obwohl aus kommunaler Sicht nicht explizit erläutert wurde, dass Private ein besonders ausgeprägtes Interesse daran haben, die Nutzerinnen und Nutzer ihrer Räume zu reglementieren, neigen manche Kommunen den Privaten zum Teil durchaus ihre Eingriffsmöglichkeiten durch Ausübung des Hausrechts. In Räumen, in denen komplexe Rechtsgefüge und Grenzverläufe vorliegen, können die Zuständigkeiten vor Ort entsprechend schwierig sein. Dies könne z. B. bei privaten Flächen mit öffentlichen Gehrechten der Fall sein: „Da ist die Schwierigkeit: Wer hat nachher das Sagen?“ (Grün 17)

3.2.5 Produktion

Die Verantwortlichkeiten für einen Raum beschränken sich nicht nur auf die Produktion im engeren Sinne (Planung und Bau), sondern erstrecken sich auch auf die anschließende lange Phase der Pflege. Die über Jahre anfallenden Pflegekosten seien oftmals um ein Vielfaches höher als die Grundinvestition bei der Herstellung des Raumes, weswegen Private sich nur schwer in die dauerhafte Übernahme von Pflegeleistungen involvieren ließen. Anders stellt es sich dar, wenn Private ein Interesse an höherwertiger Pflege eines im Besitz der Kommune befindlichen öffentlich genutzten Raumes haben. In diesen Fällen kommt es häufig zu Vermengungen bei der Finanzierung: die Kommune übernimmt den Grundanteil, die Privaten zahlen den Mehraufwand für die höheren Pflegeintervalle und übernehmen in der Regel auch die Beauftragung entsprechender Unternehmen.

Vielfach sind Private an der Planung und Pflege beteiligt. Die Stadtplanungsämter konzeptuieren und moderieren eher, Entwurfs- und Ausführungsplanung werden in der Regel ausgeschrieben. Ähnliches findet man bei den Pflege- und Unterhaltsleistungen: Einige Kommunen berichteten davon, bis zu einem Drittel der dauerhaft anfallenden Pflegemaßnahmen an private Unternehmen zu vergeben. Obwohl dies von unseren Gesprächspartner/-innen mitunter anders empfunden und geschildert wurde, handelt es sich hier nicht um „hybride“ Verhältnisse. Die von der Kommune beauftragten Unternehmen setzen keinesfalls ihre eigenen Interessen oder Vorstellungen im Raum um, sondern die ihrer Auftraggeber

Hinweisschilder

Gestaltungselemente

Sicherheits-, Wachdienste, „Eingriffstrupps“ des Ordnungsamtes

Nutzungsge- und verbote

Soziale Kontrolle

Ausübung privaten Hausrechts

Öffentliche Satzung (Grünflächensatzung, Spielplatzsatzung usw.)

ordnungsbehördliche Verordnung (z. B. Stadtordnung zur Reglementierung von Alkoholkonsum)

Uns genannte **Regulierungen** für hybride öffentlich zugängliche Räume

– der Kommunen. Allerdings entsteht für die Kommunen durch die Ausschreibungs- und Vergabe-Prozedur mehr Arbeit, zudem sind die einmal beauftragten Pflegeleistungen nicht mehr variabel – wodurch es eine geringere Flexibilität bei der Ausführung von kurzfristig anfallenden Maßnahmen gibt. Bei den ausgeschriebenen Architektenleistungen können die Ämter ihre Vorstellungen nicht mehr direkt umsetzen. Im Ergebnis fühlen sich die kommunalen Ämter in ihrem Aktionsradius eingeschränkt und müssen umständliche Absprachen und Regelungen treffen; Merkmale, die durchaus für Räume im Schnittbereich zutreffen (s. Kapitel 3.3). Vermutlich führt diese „gefühlte Ähnlichkeit“ von der Vergabe an externe Dienstleister und tatsächlich hybriden Verhältnissen zur Nennung in diesem Zusammenhang.

Planung, Bau und Finanzierung

Wie sich bereits in den Fallstudien zeigt, sind Bauherren von öffentlich zugänglichen Räumen in allen Kategorien von Akteuren zu finden. Sowohl die Kommune als auch private Akteure bauen Plätze, Parks und Promenaden, die öffentlich zugänglich sind. Wie wir erfahren, erfolgt in einigen Projekten auch eine Aufgabenteilung innerhalb eines Raumes, das heißt Teilbereiche werden z. B. von einer Kommune gebaut, während ein anderer Teil von einem privaten Akteur gebaut wird. In diesen Fällen beauftragen die Bauherren in der Regel

dieselben Architekten und Baufirmen, um eine einheitliche Gestaltung und Herstellung der Räume zu gewährleisten. Um- und Neugestaltungen dieser Plätze und Freiflächen müssen dann mit den jeweilig betroffenen Akteuren immer wieder neu verhandelt werden; auch die Pflegeleistungen und Instandhaltungsfragen schaffen immer wieder Abstimmungsbedarf. „Bei der Kooperation mit Investoren geht es [bei uns] erstmal um die Neu- oder Umgestaltung des öffentlich zugänglichen Raumes. Die Pflege und Instandhaltung wird erstmal von der Kommune bzw. je nach Vereinbarung auch vom Investor bzw. nicht-kommunalen Akteur (z. B. Land) getragen.“ (Stadt 10) Spätere Um- oder Neugestaltungen müssten dann eventuell wieder neu mit dem jeweiligen privaten Eigentümer verhandelt werden. (ebd.) Wie auch in den Fallstudien, zeigte sich hier, dass gestalterische Aufwertung und Umgestaltung nach Jahren des Betriebs wieder zu wichtigen Themen werden können.

Neben unterschiedlichen Akteuren, die als Bauherren auftreten, können auch verschiedene Akteure bei der Finanzierung eines Projektes beteiligt sein; dabei kann die Finanzierung komplett aus einer Hand erfolgen oder unter verschiedenen Akteuren geteilt werden; so kann ein kommunaler Raum von Privaten mit- oder auch komplett finanziert werden. Durchaus üblich ist in verschiedenen Kommunen eine Mitfinanzierung der Herstellung öffentlich zugänglicher Räume oder öffentlich gewidmeter Räume durch private Akteure über Zuschüsse oder anteilige Übernahme der Finanzierung. In einigen Städten gibt es auch Beispiele für die komplette Finanzierung kommunaler öffentlicher Räume durch private Akteure: „Der Umbau [einer Straße zwischen zwei repräsentativen Stadtplätzen] ist vor einigen Jahren 100%-ig von den Anliegern finanziert worden. Es gibt aber auch kleinere Beispiele, wo entweder eine Teilfinanzierung der Umbaumaßnahmen im öffentlichen Raum oder eine komplette Finanzierung durch andere gemacht wurde, teilweise auch über das Instrument ‚städtebaulicher Vertrag‘ – also verkoppelt mit dem Thema der Schaffung von neuem Planungsrecht.“ (Stadt 15)

Andersherum beteiligt sich die Kommune im Rahmen von „deals“ mit Investoren an der Herstellung von hybriden Räumen oder an der Verbesserung von Räumen im öffentlichen Eigentum, an denen es ein privates Interesse gibt: „Da haben die Investoren gesagt, wir stecken in dieses Fünf-Sterne-Hotel 30 Mio. und da kommt es auf 40.000 Euro für eine Außenanlage nicht an. Für uns war das natürlich viel Geld, für die hat es zum Portfolio dazugehört, ihr Fünf-Sterne-Hotel besser zu vermarkten. Und so konnten wir beide davon leben, ab-

gesehen davon haben wir ihnen den öffentlichen Raum auch an anderer Stelle verbessert; aber das hätten wir sowieso machen müssen.“ (Grün 15) (s. a. Kapitel 3.3 und 3.4)

Betrieb: Pflege und Instandhaltung

In der Pflege und Instandhaltung von öffentlich zugänglichen Räumen wurde uns von ähnlich breiten Akteurs-Konstellationen und Aufgabenteilungen wie bei deren Planung und Bau berichtet. Entsprechend sind verschiedene Arten von Vereinbarungen und Aufgabenverteilungen zu finden. Grundsätzlich verantwortlich für die Pflege – also auch und vor allem die Verkehrssicherung – ist zunächst der Eigentümer eines Raumes, der diese Aufgabe jedoch mittels verschiedener Rechtsinstrumente an anderer Akteure abgeben kann (per Satzung, Vertrag etc.).

Die Übernahme von Leistungen durch andere wird oftmals finanziell kompensiert. Wenn z. B. kommunale Flächen von Privaten gepflegt werden, weil diese höherwertig pflegen wollen, zahlt die Kommune dem privaten Akteur das, was sie selbst für die Pflege aufgewandt hätte: „[Ein privater Center-Betreiber] kam auf uns zu und sagte, er wolle seinen Bereich höherwertig pflegen, mit kürzeren Pflegeintervallen. Da das öffentlicher Raum ist, zahlen wir die Grundpflege – über eine vertragliche Grundregelung – und der Betreiber pflegt die Fläche mit von ihm beauftragten Gärtnern.“ (Grün 15) Es gibt auch den umgekehrten Fall, in der die Kommune nicht-kommunale Flächen pflegt, weil sie in z. B. repräsentativen oder hoch frequentierten Bereichen intensiver pflegen möchte, als der Eigentümer der jeweiligen Fläche: „Direkt an repräsentative oder wichtige städtische Flächen anschließende Landesflächen (z. B. Uferflächen an historischer Parkanlage) werden weiterhin von der Stadt gepflegt, weil die Stadt viel intensiver pflegen will, als es das Land tun würde. Teilweise gibt es dazu noch Verträge aus den 1950er Jahren.“ (Grün 16) Wie in den Fallstudien, zeigte sich auch in den Interviews, dass die Kommunen in der Regel dann Pflege und weitere Leistungen – auch in Räumen im Schnittbereich – übernimmt, wenn sie über Rechte verfügt, sie darüber Leistungen anderer Akteure kompensiert oder ein starkes öffentliches Interesse an einem Raum erkennt.

Während die Verantwortlichkeiten für den Bau und die Finanzierung eines Raumes am Anfang seiner Existenz relevant sind, ist das Thema der Pflege ein lang andauerndes. Dabei übersteigen die Kosten für langjährige Pflege oftmals die Summe, die für den Bau eines Raumes anfällt. Daher scheuen nach Erfahrung der befragten Amtsleiter/-innen private und tendenziell auch andere nicht-kommunale Ak-

teure vor der Übernahme von Pflege- und Instandhaltungskosten zurück: „... als es jedoch darum ging, in Kooperation zu bleiben und auch den Pflegezustand mit zu finanzieren: da war null. Das ist immer das Hauptproblem, dass man ganz leicht an eine Million irgendwoher kommt, um etwas zu bauen, aber dann stehen wir im Regen.“ (Grün 3, Hervorhebung durch die AutorInnen) Werden privat hergestellte Flächen später von der Kommune gepflegt, so wird der Aufwand oft im Vorfeld kapitalisiert. Dies ist zum Teil auch dann der Fall, wenn die entsprechenden Räume in kommunales Eigentum übergehen. Obwohl es kostenintensiv für die Kommunen ist, ist es sinnvoll, dass sie die Pflegearbeiten – vor allem in für sie wichtigen öffentlich zugänglichen Räumen übernehmen: „Die Pflege wird von der Stadt übernommen – höchstens bei der Übergabe des Platzes kapitalisiert; denn es hat sich herausgestellt, dass Investoren, die solche Projekte bauen, im Grunde auch nicht aufgestellt sind, um solche Pflegearbeiten wirklich leistungsfähig, qualitativ gut und zuverlässig machen zu können. Da ist es leichter, den Weg der Kapitalisierung zu gehen.“ (Stadt 5) Üblich seien in vielen Kommunen bei der Kapitalisierung die Übernahme der ersten drei bis fünf Jahre „Entwicklungspflege“ durch den Investor.

In einigen Fällen werden Pflegeleistungen in kommunalen Räumen auf freiwilliger Basis durch Private übernommen; so werden in vielen Kommunen z. B. durch Patenschaften Objekte oder auch (Teil-)Räume gepflegt. Es gibt jedoch auch Kommunen, in denen solche Konzepte überhaupt nicht funktionieren: „... keine lokale Firma war bereit mit zu pflegen; zum Teil werden daher Anlagen zurück gebaut.“ (Grün 7) Die freiwillige Übernahme von Leistungen durch Private wird bei knapper werdenden finanziellen Ressourcen der Kommunen wichtiger, da damit auch das Wecken von Verantwortungsgefühl für den öffentlichen Raum verbunden ist: „Im Idealfall ist ein ‚Kümmerer‘ da. Jemand, der nicht nur einen Raum bauen, herstellen und produzieren will, sondern der kümmert sich langfristig darum. Das ist ideal.“ (Grün 2) Allerdings ist dieser Idealfall eher selten. Zumeist bewegt sich diese Form der privaten Unterstützung finanziell eher im unbedeutenden Bereich: „Im ganz Kleinen funktioniert das z. B. bei Baum- oder Spielplatzpatenschaften, wo Private selber pflegen oder Flächen beaufsichtigen.“ (Grün 3)

In den Fallstudien wurde bereits deutlich, dass die vielfältigen Zuständigkeiten und Rollenverteilungen nicht immer an die „ausführenden Organe“ weitergegeben werden. Dieses Phänomen tauchte sowohl in den Fallstudien als auch in den Interviews im Hinblick auf die Pflegeleistungen und auch, wie bereits dargestellt,

im Hinblick auf die Regulierung auf. Das führt dazu, dass immer wieder Pflegegrenzen oder Ordnungszuständigkeiten unklar sind und es in der Folge möglicherweise zu Konflikten unter den Akteuren oder mit den Nutzerinnen und Nutzern kommt (s. a. Kapitel 3.3).

„Planung versus Pflege“

Wenn Bau- und Pflegeleistungen von verschiedenen Akteuren bzw. Zuständigen ausgeführt werden – wie es nach den uns dargestellten Beispielen der Regelfall ist –, mangelt es oft an Rückkopplung. Dies betrifft die Aufgabenteilung innerhalb unterschiedlicher kommunaler Zuständigkeiten genauso wie die Abstimmung zwischen privaten und kommunalen Akteuren. Problematisch sei manchmal quer durch die Akteure (kommunale und nicht-kommunale) die Allianz Planung versus Pflegeökonomie. Die Forderung vom Grünamt lautete in dem Zusammenhang: die Gestaltung müsse mit machbarem Pflegeaufwand einhergehen. (Stadt 12)

Pflegebelange – dies Anliegen vermittelten uns vor allem (aber nicht nur) die für die Pflege zuständigen Gesprächspartner/-innen in den „Grünämtern“ – sollten früh in der Planung und Gestaltung eines Raumes thematisiert werden. Oft bliebe dies aus, da die Planungsämter, die nicht für die Pflege verantwortlich sind und die privaten Akteure (die in der Regel die Pflege abgeben) diesen Punkt beide für nicht so wichtig erachten und statt dessen Gestaltungsfragen deutlich mehr Wert beimessen: „Darauf weise ich bei Planungsdienststellen hin: Gestaltungsfragen werden lange diskutiert, sind aber egal, wenn nachher kein Geld für die Instandhaltung da ist.“ (Grün 17)

3.3 „Analysieren und Erklären“ – Ursachen und Wirkungszusammenhänge der Akteursbezüge

Die Frage nach den Ursachen und Wirkungszusammenhängen der Bezüge zwischen den Akteuren beginnt mit der Frage danach, wie und warum Räume im Schnittbereich kommunaler und nicht-kommunaler Aktivitäten entstanden sind. Hier werden – wie in den Fallstudien – sowohl Auslöser und Anlässe als auch Motive und Gründe erfragt. In der Folge standen dann die Akteure selbst im Mittelpunkt. Dabei interessierte und die Regelung des Zusammenspiels der Akteure, ob und wie ihr Zusammenwirken funktioniert und wie es sich manifestiert.

Uns genannte
Auslöser/Anlässe
zur Entstehung
hybrider Räume

Umnutzung/ Nachnutzung (Konversion)

Stadterweiterung (Neubaugebiete)

Neu- und Umgestaltung/ Sanierung

Förderprogramme (EU, Bund, Land)

Politische Beschlüsse/ Bürgerinitiativen/
Interessengemeinschaften/ Privatinitiativen

Events/ Stadtmarketing/ Kunstprojekte

3.3.1 Wie und warum entstanden Räume im Schnittbereich?

„Es kommt aus den verschiedensten Anlässen zur Zusammenarbeit, z. B. bei der Revitalisierung von Brachen, bei Neubau und Umnutzung. Grundlegend ist der Gestaltwille der Stadt, z. B. bei der Durchwegung von Blöcken.“ (Stadt 3)

Anlässe und Auslöser

In den Gesprächen wurden uns darüber hinaus einige Beispiele für ereignisbezogen entstandene Schnittbereiche genannt. Impulse sind des öfteren Förderprogramme oder Wettbewerbe, deren Ziel u. a. die Motivation von Privaten oder auch die Zusammenarbeit von kommunalen und privaten Akteuren ist. Weitere Bezüge ergeben sich durch Großereignisse wie z. B. Weltmeisterschaften in verschiedenen sportlichen Disziplinen, Ausstellungen wie IGA, BUGA oder IBA etc., in deren Rahmen die Stadt entsprechend positiv präsentiert werden soll und alle Akteure ein Interesse an der Bildung eines positiven Images der Stadt haben. Die Dauerhaftigkeit von Akteursbezügen ist jedoch eher der Regelfall und ebenso die damit einhergehende Komplexität. Wie wir oben bereits dargestellt haben, entsteht eine gewisse Komplexität allein schon durch die Überlagerung von Rechten und Zuständigkeiten im Raum.

Nach Aussagen unserer Gesprächspartner/-innen gehen Kommunen bei der Vergabe von Fördergeldern, Sanierungen und Umgestaltungen eher auf Private zu und werben um ihre Mitarbeit. Bei der Öffnung, Umnutzung und Nachnutzung von Geländen hängt es von der Attraktivität der Fläche ab, ob die Kommune agieren muss oder ob Investoren auf sie zukommen. Bei Bauvorhaben fragen in der Regel

die Privaten direkt mit dem Wunsch nach Bau-recht bei den Kommunen an.

Motive und Gründe

„Hybride“ Räume entstehen aus verschiedenen Gründen; diese können in objektiven Gegebenheiten liegen oder auch in den Interessen der beteiligten Akteure begründet sein. So standen bei den kommunalen Interessen die Durchsetzung städtebaulicher und strategischer Ziele im Vordergrund – zu denen auch der Erhalt oder das Schaffen eines Öffentlichkeitscharakters sowie Gestaltqualität, Quartierentwicklung und Lageaufwertung zählen. Auf Seiten der nicht-kommunalen Akteure, hier besonders privater Investoren, aber auch Vereinen, Stiftungen und auch einzelnen Bürgerinnen und Bürgern, gab es vor allem zwei Gründe in den öffentlich zugänglichen Raum zu investieren (finanziell, durch Arbeitsleistung u. a.): zum Einen die Standortaufwertung aus Vermarktungsinteressen oder zur Verbesserung des Images; zum Anderen der Verbesserung der eigenen Versorgung mit nutzbarem oder qualitativ höherwertig gestalteten oder gepflegten Freiraum (Bereitstellen von Infrastruktur aus eigenem Interesse oder zum eigenen Nutzen: Spielplatz, Sponsoring usw.).

Eine Beobachtung zu innerkommunalen Motiven und Interessen soll noch erwähnt werden: Generell stellte sich in den Gesprächen heraus, dass die Schnittbereiche für Planungsämter in der Regel nur beim Bau bzw. Umbau (das heißt bei größeren Sanierungsmaßnahmen), für Grünflächenämter mit überwiegender Mehrheit in Bezug auf Pflege und Instandhaltung relevant sind; also auch innerhalb der Kommune diesbezüglich durchaus verschiedene Interessen bzw. unterschiedliche Fokussierungen üblich sind. So konzentrieren sich die befragten Planungsämter eher auf das Umsetzen von Gestaltqualitäten, während die Grünflächenämter häufig schon frühzeitig an Pflege- und Unterhaltskosten denken und entsprechend Vorsorge treffen wollen.

Standortaufwertung

Fragen der Standortaufwertung sind auch Gegenstand der Aushandlungen und Absprachen zwischen Kommunen und privaten Akteuren; so holen manche Städte private Investoren bewusst mit ins Boot, wenn aufwändige Maßnahmen anstehen: „Wir haben denen gesagt: wir werfen Euch das nicht vor die Füße. Wir stellen Euch hier nicht was Schönes hin zum Nulltarif; ihr profitiert davon, also müsst Ihr Euch auch an dem Prozess beteiligen.“ (Stadt 5) Allerdings ist dies eher in selbstbewussteren Kommunen mit starkem Entwicklungsdruck die Regel. In Kommunen mit wenig Flächen-nachfrage geht es zum Teil darum, überhaupt

Gründe/Motive	kommunale Akteure <i>(nach eigenen Aussagen)</i>	nicht-kommunale Akteure <i>(aus Sicht unserer kommunalen Gesprächspartner/-innen)</i>
Öffentlichkeitscharakter, Stadtentwicklung, Stadtgestalt	<ul style="list-style-type: none"> • Sicherung von städtebaulichen und Gestaltqualitäten • Sicherung von Querungs- und Durchgangsmöglichkeiten • Erhalt/ Schaffen des Öffentlichkeitscharakters • Regelung/ Reglementierung von Sondernutzungsrechten 	<ul style="list-style-type: none"> • Öffentlichkeitscharakter als Vermarktungsargument • Sondernutzungen
Standortaufwertung	<ul style="list-style-type: none"> • Hochwertig gestalteter öffentlicher Raum als Investitionsanreiz 	<ul style="list-style-type: none"> • Image, Gewinn, Vermarktung • Maßnahmen müssen sich „rechnen“ • Wertsteigerung öffentlich nutzbaren Raumes, daher häufig zentraler Bestandteil der Vermarktungsstrategien privater Entwickler. • private Akteure gehen in Vorleistung, indem sie z. B. Leistungen beauftragen und auch finanzieren, um ihr Interesse und ihren guten Willen zu untermauern. • BIDs
Sponsoring und Leistungsübernahme	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunen stellen Infrastruktur (Flächen) für Vereins- und Stiftungsprojekte von öffentlichem Interesse (Kunst/ Kultur/ Sport) • Kommunen unterstützen Vereine und Stiftungen mit Arbeitsleistungen • Einwerben privater Mittel; Kofinanzierungen durch Private 	<ul style="list-style-type: none"> • Einzelspenden und mäßiges Engagement sind die Regel • In einigen Städten wird traditionell viel gesponsort
Aushandlungen/ Absprachen	<ul style="list-style-type: none"> • manche Städte holen private Investoren bewusst mit ins Boot, wenn aufwändigere Maßnahmen anstehen 	<ul style="list-style-type: none"> • Private stellen z. B. öffentlich nutzbare Räume her, wenn die Kommune Pflege und Unterhalt übernimmt.

Übersicht über die uns in den Gesprächen genannten Gründe und Motive der kommunalen und nicht-kommunalen Akteure

Investitionsanreize zu schaffen, so dass von Beteiligung Privater an Aufwertungsmaßnahmen keine Rede sein kann. Städte gehen in Vorleistung, um Qualitäten zu sichern oder sichtbar zu machen. Es wird, so berichten unsere Gesprächspartner/-innen, darauf gesetzt, dass private Investoren nachziehen, sobald sie Qualitäten erkannt haben bzw. sobald diese sehen, dass die Kommune sich auch für „private“ Interessen engagiert. Gut bzw. hochwertig gestalteter öffentlicher Raum wird nach Aussage der Befragten häufig gezielt als Investitionsanreiz eingesetzt.

„Wir haben denen gesagt: wir werfen Euch das nicht vor die Füße. Wir stellen Euch hier nicht was Schönes hin zum Nulltarif; ihr profitiert davon, also müsst Ihr Euch auch an dem Prozess beteiligen.“

Die Aussage, „wenn man mit einem begrenzten Aufwand einen hohen Effekt erzielt, dann kann man Private gewinnen“ (Grün 16), bringt die vermuteten Motive privater Akteure auf den Punkt. Solange sich Maßnahmen „rechnen“, werden sie, so die Einschätzung vieler befragter kommunaler Vertreter, mit getragen. Der Wert öffentlich nutzbaren Grüns bzw. öffentlich nutzbaren Raumes hat sich in den letzten zehn bis zwölf Jahren, so beobachten viele Kommunen, gesteigert und ist häufig ein zentraler Bestandteil der Vermarktungsstrategien privater Entwickler. Dort, wo sich Investitionen für das jeweilige Unternehmen oder die jeweils ansässigen Geschäftsleute nicht rechnen, wird auch nicht gesponsort bzw. mitfinanziert oder investiert. Zudem ist es sehr schwer, Private langfristig zu gewinnen – auch für eine Aufwertung der Umgebung: „Es gibt schon ein Interesse, es um sich herum schön zu haben und wenn die Firmen merken, wir können das nicht, geben sie auch schon mal Geld, aber nicht für die dauerhafte Unterhaltung, immer nur für den Moment des Herstellers.“ (Grün 3)

Unterstützung oder Anreiz bei der Standaufwertung durch privates Engagement bietet die gezielte Förderung und Selbstverpflichtung in Form der „BIDs“, in deren Rahmen öffentlich zugängliche Räume – vor allem auch Straßenräume – aufgewertet werden. In einigen Kommunen wurde bemerkt, dass auch beim Verkauf und Vermieten von Wohnungen der öffentlich zugängliche Raum im Wohnumfeld eine zunehmende Rolle spielt: „Es gibt ja in-

zwischen Tendenzen, bei einem Verband wie dem Haus- und Grundeigentümergeverband, von dem man das in der Vergangenheit nie erwartet hätte, die sagen: in Zukunft wird die Vermietung einer Wohnung etwas schwieriger werden, selbst hier, und wir sind dann darauf angewiesen, dass wir nicht nur die Wohnung vermieten, sondern wir vermieten sozusagen auch den Baum auf der Straße mit – er ist auch mit ein Vermietungsargument.“ (Stadt 15)

In einigen Kommunen werden private Interessengemeinschaften, die meist auch lokal über politischen Einfluss verfügen, auf öffentlichen, kommunalen Flächen aktiv. In einigen Bundesländern geschieht dies in Form von geförderten Business Improvement Districts (BIDs), in anderen schließen sich z. B. verschiedenen Anrainer zusammen, um die Kommune zum Tätigwerden zu bewegen. In einigen Fällen gehen die privaten Akteure sogar in Vorleistung, indem sie z. B. Architektenleistungen von sich aus beauftragen und auch finanzieren, um ihr Interesse und guten Willen zu untermauern.

Öffentlichkeitscharakter, Stadtentwicklung, Stadtgestalt

Die entscheidenden Motivationen auf Seiten der Kommune ist das Umsetzen stadtentwicklungspolitischer und strategischer Ziele. Die Öffnung privater Räume für die Öffentlichkeit, das Erhalten von Wegeverbindungen und Gehrechten, die Sicherung einheitlicher, möglichst hochwertiger Qualitätsstandards (als Aushängeschild für die Stadt und als Wert-an-sich) sowie die Ordnung von Flächen werden übereinstimmend von allen Kommunen genannt: Vorrangiges Ziel der Kommune sei es, Flächen zu ordnen und Gestaltqualitäten zu sichern. Ein weiteres Interesse sei, öffentliche Räume in Bereichen zu schaffen, die vorher privat waren. „Die großen privaten Industriebetriebe hatten beachtliche Flächen der Stadt blockiert und Barrieren für die Bürger geschaffen. Erst mit der De-Industrialisierung ist die Stadt geöffnet worden. Vieles ist formal privat geblieben, aber öffentlich nutzbar.“ (Stadt 7)

Je nach Kommune werden hier wiederum unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt. Einige Kommunen verfolgen das „Gesamtbild des öffentlichen Raumes“ (Stadt 18), zum Teil seien städtebauliche Argumente ausschlaggebend und die Korrektur städtebaulicher Fehler (Stadt 1). Bei anderen steht die Qualitätssicherung im Vordergrund: „Qualitätssicherung – das ist das Schlüsselwort: Es ist doch eigentlich egal, wem was gehört und was öffentlich zugänglich ist, wenn ein gesellschaftlicher Konsens darüber herzustellen wäre, wie die Qualität zu sein hat – das ist theoretisch, in der Praxis liegen hier die Konflikte.“ (Stadt 12)

Ein starkes Interesse der meisten Kommunen ist der Öffentlichkeitscharakter von Plätzen und der Erhalt oder Zugewinn von Plätzen im Netz der öffentlich zugänglichen Räume. So wurde häufig berichtet, dass wenn Investoren die Initiative ergriffen, die Stadt ihr Interesse nach z. B. öffentlicher Zugangsmöglichkeit bei Durchquerungen und Wegeverbindungen von Platz zu Platz artikuliere (hier: Stadt 10). Als problematisch benennen unsere Gesprächspartner/ -innen in diesem Zusammenhang die Genehmigung von Sondernutzungen. Der Stadt kommen zwar die Einnahmen zugute; jedoch ergeben sich häufig Konflikte z. B. durch das Übertreten der Sondernutzungsgrenzen und unterschiedliche Gestaltungsvorstellungen zwischen Stadt und Geschäftsleuten.

Sponsoring

„Gesponsort wird hier sehr viel; das Mäzenatentum hat hier eine große Kultur, immer schon gehabt“ (Stadt 17-1). Während es in einigen Städten noch Konzerne gibt, die sich der Stadt verbunden fühlen, wird in vielen anderen Städten das Schwinden von Ortsbindung und Identifikation beklagt. In einigen Städten haben Konzerne Stiftungen gegründet, die kulturell-gesellschaftliche Projekte auch langfristig finanziell und strukturell unterstützen – und so auch der Kommune zugute kommen. Einzelspenden und mäßiges Engagement sind die Regel: „Sponsoring großer Firmen gibt es kaum, eher Einzelspenden. Firmengebundenheit von bestimmten Parkanlagen – das haben wir hier nicht“. (Grün 8) Eine weitere Aussage hierzu: „Ansonsten ist die Bereitschaft der Privaten hier nicht so hoch, uns die Türen einzurennen, damit sie Geld für den öffentlichen Raum ausgeben dürfen.“ (Stadt 16)

Es gibt aber auch verschiedene weitere einzelne Gründe für die Entstehung bzw. auch die Verhinderung der Entstehung von Räumen in Schnittbereichen: kommunalpolitische Beschlüsse, Vereinsinteressen, Bürgerinitiativen, die die Verwaltung unter Zugzwang setzen, bzw. veranlassen oder beauftragen zu reagieren. So kann z. B. der Stadtrat bzw. die zuständigen Ausschüsse beschließen, dass eine Zusammenarbeit mit Privaten für bestimmte Projekte, die auch in Räumen wirksam werden, von der Verwaltung herzustellen ist. Zumeist geht es in diesen Fällen um das Einwerben privater Mittel, also um Kofinanzierungen und Sponsoring durch Private. Häufiger wurden in diesem Zusammenhang Vereins- und Stiftungsinteressen genannt. In der Regel stellt die Kommune hier Infrastruktur – also entsprechende Flächen – zur Verfügung, auf denen die Vereins- und Stiftungsprojekte dann umgesetzt werden können. Teilweise greifen

die Kommunen den Vereinen und Stiftungen mit Arbeitsleistungen unter die Arme.

Überlagerung von Zuständigkeiten

Viele Überlagerungen kommen im Zusammenhang mit Verkehrsbauwerken zustande wie z. B. räumlichen Überlagerungen von Straßen und Tiefgaragen, Straßenbahntrassen, U-Bahn-Schächten, Plätzen und darunter liegenden Gewölben usw. In einer Kommune wurde auch eine flächige bzw. netzartige Inanspruchnahme des öffentlichen Straßenraums durch einen nicht-kommunalen Akteur genannt; nämlich die flächendeckende Aufstellungen von DSL-Kästen durch die Telekom. Zur Sprache kam auch die Überlagerung von Interessen im Bereich von Verkehrsstrassen – wo üblicherweise die direkte Trassenführung in der Zuständigkeit der Verkehrsbetriebe liegt, sie jedoch auch im direkt angrenzenden öffentlichen Straßenraum agieren. Dies betrifft z. B. die Gestaltung und Platzierung von Haltestellen usw.: „Die behandeln den öffentlichen Raum wie ihre private Vorgartenzone.“ (Stadt 16)

„Die behandeln den öffentlichen Raum wie ihre private Vorgartenzone.“

Historische Situation/ Bewältigung von Altlasten

In vielen Städten gibt es überkommene Traditionen, Verträge, Besitzverhältnisse usw., die nicht ganz geklärt sind. Besonders in der DDR-Nachfolge und bei sehr altem Baubestand sind mitunter Eigentumsverhältnisse und -rechte unklar und müssen dann im Einzelfall geregelt werden. „Das ist oft detektivische Arbeit, das bei Bestandsquartieren herauszukriegen, wie dort die rechtlichen Verhältnisse geregelt sind. Das ist außerordentlich vielgestaltig, gerade wenn es jahrhundertealte Gebäude sind und wenn Nutzungen durch jahrhundertlange Übung da sind, das ist dann oft auch gar nicht schriftlich geregelt – sondern das ist einfach so.“ (Stadt 11)

3.3.2 Wie wird das Zusammenspiel der Akteure geregelt? Wie werden die Bezüge zwischen den Akteuren gestaltet?

Wie wird das Zusammenspiel der Akteure geregelt?

Das Zusammenspiel kommunaler und nicht-kommunaler Akteure manifestiert sich primär in projektbezogenen bau- und vertragsrechtlichen Festsetzungen und Absprachen. Diese so zu gestalten, dass alle aktuellen und zukünftigen Fragestellungen, Konfliktpotenziale und Belange ausreichend thematisiert und im Vorfeld geregelt werden, stellt die eigentliche kommunale Herausforderung dar. Welche Instrumente genau zum Einsatz kommen, hängt nach übereinstimmenden Angaben aller Befragten vom Projekt und der bewährten Praxis in der jeweiligen Kommune ab. Daneben gibt es aber durchaus auch informelle Regelungen, zumeist mit intermediären Akteuren und auch Bürgerinnen und Bürgern. Informelle Regelungen mit Unternehmen oder ähnlichen privaten Akteuren sind eher selten und abhängig von einer langjährig bestehenden Vertrauensbasis zwischen einzelnen Personen auf Seiten der jeweiligen Akteure.

„Die Stadt übernimmt die Unterhalts- und Verkehrssicherungspflicht auf der privaten Fläche nicht; da ist eine Nagelreihe oder sowas im Platzraum, woran man die Grundstücksgrenzen dann ablesen kann – aber das Pflastermaterial geht bei einheitlichen Gestaltungen durch.“

Baulich-räumlich (un)sichtbare Schnittbereiche
Beziehungen zwischen verschiedenen Akteuren in einem Raum können durchaus auch baulich-räumlich sichtbar werden; manchmal soll es sogar explizit deutlich werden – z. B. im Hinblick auf Sondernutzungen oder zum Kenntlichmachen von Pflegezuständigkeiten. In vielen Räumen ist für die Nutzerinnen und Nutzer aber auf Anhieb nicht sichtbar, dass Bau, Pflege und/oder Instandhaltung in der Verantwortung unterschiedlicher Akteure liegen. In der Regel ist auch die einheitliche Gestaltung eines öffentlich nutzbaren Raumes eher ein Ziel der Kommunen als das Sichtbarmachen von Grenzen und verschiedenen Zuständigkeiten: „Die Stadt übernimmt die Unterhalts- und Verkehrssicherungspflicht

auf der privaten Fläche nicht; da ist eine Nagelreihe oder sowas im Platzraum, woran man die Grundstücksgrenzen dann ablesen kann – aber das Pflastermaterial geht bei einheitlichen Gestaltungen durch.“ (Stadt 5)

Da es Ziel und Aufgabe der Kommunen ist, öffentlich zugängliche Räume für die Allgemeinheit vorzuhalten und für Nutzungen attraktiv zu machen, ist es aus kommunaler Sicht zunächst zweitrangig, welche Aufgabenteilungen und Verantwortlichkeiten sich im Detail dahinter verbergen. In einigen uns genannten Raumbeispielen weisen gestalterische Indizien auf verteilte Rechten und Pflichten hin; in einigen Kommunen werden Grenzen von Zuständigkeiten auch dezent markiert, da sie im Problem- oder Konfliktfall helfen, die Zuständigkeiten eindeutig zu klären (z. B. bei Haftungsfragen). Vor diesem Hintergrund ist auch verständlich, warum das aktive Wissen über den Schnittbereich privater und kommunaler räumlicher Zuständigkeiten bei den Befragten eher wenig ausgeprägt ist. Es bedarf in der Regel genauer und gezielter Recherche, um die mitunter komplexen Verteilungen von Rechten und Pflichten in einem Raum nachzuvollziehen.

Formelle und informelle Regelungen

Zur Regelung des Zusammenspiels der Akteure bevorzugen die Befragten tendenziell die rechtlich festgeschriebenen und langfristig bindenden Formen. Aushandlungen und Absprachen werden üblicherweise in städtebaulichen Verträgen festgehalten, die in der Regel die Bebauungsplanung begleiten und ergänzen. Weitere gängige Mittel sind Verträge in verschiedenen Formen sowie Einträge von Rechten und Pflichten (Dienstbarkeiten) ins Grundbuch. Baurecht und Grundbucheinträge werden als die sichersten Möglichkeiten zur Festschreibung öffentlicher Rechte genannt. Damit beschreiben die Befragten das „Kerngeschäft“ der kommunalen Stadt- und Grünplanungsämter, die Aufgabe der räumlichen Planung und Entwicklung. Dieses so zu gestalten, dass alle aktuellen und zukünftigen Fragestellungen, Konfliktpotenziale und Belange ausreichend thematisiert und im Vorfeld geregelt werden, stellt die eigentliche kommunale Herausforderung dar. Wann welche Instrumente und Rechtsmittel zum Einsatz kommen oder wann auf sie explizit verzichtet wird, hängt nach den Erkenntnissen aus den Interviews stark vom jeweiligen Einzelprojekt, dem generellen Kontakt zwischen den Akteuren und der gängigen Praxis in den kommunalen Ämtern ab. Näheres hierzu wird in Kapitel 3.4 erläutert.

Auch die inhaltliche Ausgestaltung – sprich der Detaillierungsgrad – der geschlossenen Verträ-

ge ergibt sich aus verschiedenen abzuwägenden Faktoren: aus der Situation des „hybriden“ Raumes, seiner Lage, seiner Bedeutung für die Stadt und nicht zuletzt auch seiner Größe, aus der bestehenden oder fehlenden Vertrauensbasis mit dem jeweiligen Gegenüber sowie der kommunalen Praxis. Während einige der Befragten Konflikte bevorzugt erst dann regeln, wenn Sie auftauchen, wird auch immer wieder von Fällen berichtet, in denen die Kommune zumindest versucht, bei der Aushandlung so viele möglichen Konfliktfälle auszuschließen wie möglich. Städtebauliche Verträge mit extrem hohem Detaillierungsgrad werden allerdings in allen Kommunen als Sonderfälle angeführt, da sie ausgesprochen arbeitsaufwändig sind und letztendlich trotz aller Voraussicht nicht alle Eventualitäten einkalkuliert werden können.

Informelle Regelungen werden häufiger als Mittel der Wahl beschrieben, wenn eine formelle Regelung zu aufwändig wäre. Dies ist z. B. des öfteren bei Absprachen von gegenseitigen Pflegeübernahmen z. B. von Teilflächen. Im Kontakt mit intermediären Akteuren und Bürgerinnen und Bürgern wird auf formalisierte Regelungen verzichtet, um schnelle und unbürokratische Unterstützung gewähren zu können und um Eigeninitiative nicht durch als möglicherweise übertrieben empfundene Formalitäten zu bremsen. Oft werden auch in diesem Zusammenhang formelle Regelungen als zu arbeitsintensiv beschrieben, da einmal bestehende Regelungen entsprechend kontrolliert und über den Amtsweg weiter bearbeitet werden müssen; womit Flexibilität verloren geht.

Wie werden die Bezüge zwischen den Akteuren gestaltet?

Die meisten Interviewten betonten, dass gerade bei der Zusammenarbeit mit privaten Akteuren eine frühzeitige Kommunikation sehr wichtig ist. In der Regel fände diese ereignis- bzw. anlassbezogen statt. Häufig wird auch erläutert, dass viele Fragen in bilateralen Gesprächen schon einmal vorgeklärt werden könnten, bzw. Problemlösungen angedacht und weiterentwickelt werden könnten. Regelmäßige Arbeitskreise, Foren oder institutionalisierte Ansprechpartner bzw. Kontaktpflege mit privaten Akteuren sind nach den uns berichteten Beispielen eher die Ausnahme als die Regel. Anders verhalte es sich mit Verbänden und weiteren intermediären Akteuren sowie nicht-kommunalen öffentlichen Akteuren. Ein regelmäßiger Austausch untereinander hängt dabei auch maßgeblich von der Lage und Bedeutung der hybriden Räume für die Städte ab.

Auch bei der Frage nach der Gestaltung der Akteurs-Bezüge soll noch eine Anmerkung zur innerkommunalen Arbeits- und Aufgabenteilung vorangestellt werden, da sie in den Interviews sehr häufig erwähnt worden ist. Während Stadtplanungsämter mit der Initiierung, Ausgestaltung und Manifestation der Bezüge unter den Akteuren unmittelbar befasst seien, obliege den „Grünämtern“ bzw. weiteren Ämtern wie Tiefbauamt, Ordnungsamt u. a. sowie Eigenbetrieben die Ausgestaltung und Organisation der über Jahre andauernden Bezüge. Allein schon die Abstimmung der früher oder später mit der Zusammenarbeit befassten Ämter untereinander wird als komplexer Prozess beschrieben.

„Um eine frühe Kommunikation mit den Beteiligten kommt man heute als Amt nicht mehr herum.“

Bilaterale Gespräche und vorbereitende Absprachen

Frühzeitige Kommunikation und Kooperation werden bei der Zusammenarbeit mit nicht-kommunalen Akteuren als das Mittel der Wahl geschildert, um vorzeitig die Absichten beider Parteien deutlich zu klären und dabei Konflikte einzukreisen, Potenziale zu erkennen und zu prüfen, wie gemeinsam gehandelt werden kann: „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 5) Viele Gesprächspartner merken an, dass die Kommunen in diesem Zusammenhang selbst aktiv sein müssen – und zwar im Hinblick auf alle Akteure: „Um eine frühe Kommunikation mit den Beteiligten kommt man heute als Amt nicht mehr herum. Man muss sich heute als Dienstleister verstehen und nicht mehr hoheitliche Aufgaben erfüllen.“ [...] „Wenn Sie eine Akzeptanz haben wollen, müssen Sie die Leute von vornherein mitnehmen.“ (Grün 4)

Häufig wird berichtet, dass eine gute Verständigung mit den nicht-kommunalen Akteuren oft auch von Personen abhängt. Desgleichen wurde in den Gesprächen deutlich, dass viele Absprachen im Vorfeld der „offiziellen“ Verhandlungen in bilateralen Gesprächen geklärt oder zumindest intensiv vorab diskutiert und ausgelotet werden. Dieses „gemeinsame Ringen um eine gute Lösung“ (Stadt 1) in bilateralen Gesprächen findet häufig im Prozess der

Bebauungsplanung und Aushandlung städtebaulicher Verträge statt: „Es sind oft Gratwanderungen und manchmal muss man einen kleinen Angriffspunkt am Rande nehmen und den Rest über intensive Argumentation regeln. Wenn man engagiert so eine Aufgabe betreibt, gibt es viele, auch informelle Wege, wie man dann seine Ziele erreichen und umsetzen kann.“ (Stadt 5) Dabei hängt es vom Einzelfall und den Beteiligten ab, wie kompliziert sich Verhandlungen oder auch Bauungsplanungen gestalten. Es wurde auch von Beispielen berichtet, in denen Einigungen schnell möglich werden: „Wenn es unkompliziert ist, dann einigt man sich sofort. Die Kommune macht sich ein Bild und dann kann man zusammen den Weg weitergehen.“ (Grün 2)

In einigen Projekten bedarf es, laut Auskunft der Befragten, vor der rechtskräftigen Regelung einer Zusammenarbeit in der Bauungsplanung nicht nur mündliche Absprachen im Vorfeld, sondern schriftlicher Vereinbarungen oder Vorab-Verträge: „Zunächst machen wir eine Planungsvereinbarung mit Zielen und Verteilung der Planungskosten“; später würden dann die Regelungen im B-Plan und in städtebaulichen Verträgen konkretisiert. (Stadt 11) Diese stellten sicher, dass die getroffenen Vereinbarungen und die avisierte Übernahme von Verantwortlichkeiten auch bindend seien, also die teilweise lange Zeit des Planungsprozesses auch überdauerten.

„Oft haben Private keine unmäßigen Forderungen gestellt, viel wichtiger war ihnen, dass sie relativ schnell ‚klare Sicht‘ bekommen, was sie machen können – und das beißt sich natürlich mit unseren ganzen Verfahrensrechten.“

Regelmäßiger Austausch und Kontaktpflege

Von regelmäßigen Arbeitskreisen, Gesprächsrunden oder anderen Foren ist oft nur auf direkte Nachfrage die Rede. Allerdings wird angeführt, dass zu einigen Akteuren ohnehin ein dauerhafter Kontakt bestehe, so z. B. zu verschiedenen Ämtern des jeweiligen Bundeslandes oder zur Deutschen Bahn. Von regelmäßigen innerkommunalen Arbeitskreisen sowie regelmäßigen Arbeitskreisen mit städtischen Betrieben oder Interessenverbänden berichten, zum Teil auf direkte Nachfrage, alle Interview-

ten. Ein regelmäßiger Austausch unter den Akteuren hänge dabei auch maßgeblich von der Lage und Bedeutung der hybriden Räume für die Städte ab. Die DB AG sei von daher schon immer ein wichtiger Ansprech- und Verhandlungspartner gewesen, da die Bahnhofsvorplätze in aller Regel zentral liegen und repräsentativ wirken. Generell wird das Einrichten von Arbeitskreisen, Projektlenkungsgruppen usw. vom zu verhandelnden Einzelfall abhängig gemacht. In diesem Zusammenhang berichten die Befragten übereinstimmend von Arbeitskreisen, die anlässlich großer Projekte initiiert werden, um alle Beteiligten zusammenzubringen. Im Regelfall kommen dabei Investoren mit konkreten Anliegen und Fragestellungen auf die Stadt zu: „Zu diesen Anlässen gibt es große Arbeitskreise mit Vertretern von allen beteiligten kommunalen Ämtern z. B. Tiefbauamt, Baurechtsamt, Planungsamt, Amt für öffentliche Ordnung, Stadterneuerung, Liegenschaftsamt, Bürgermeister (z. B. für Technik, für Planung), evtl. die Wirtschaftsförderung, usw.“ (Stadt 10)

Verhandlungsstrategien

Während der Aushandlung von Vereinbarungen zwischen privaten und kommunalen Akteuren bedienen sich die Kommunen verschiedener Strategien, die je nach Situation zum Einsatz kommen. In einigen Fällen kann die Kommune einfacher ihre Vorstellungen durchsetzen, besonders wenn Private auf Baurecht angewiesen sind oder die Kommune (Mit-)Eigentümerin der Fläche des betreffenden Raumes ist: „Wenn Investoren wissen, dass sie noch was von der Stadt brauchen, z. B. Baurecht, ist eine gegenseitige Rücksichtnahme schon eher gegeben. Manche Investoren legen unter diesen Umständen bereitwillig einen Scheffel drauf und finanzieren etwas mit, das die Stadt dann entlastet.“ (Stadt 10)

Die Befragten sind sich dahingehend einig, dass es wichtig ist, Kompromisse zu finden, die von beiden Seiten getragen werden, um eine spätere gute Zusammenarbeit zu gewährleisten: „Am Ende muss ein Ergebnis herauskommen, mit dem alle leben können. Nur dann habe ich auch die Gewähr, dass die Leute, die mitmachen, sich hinterher auch verantwortlich fühlen.“ (Grün 1) Dies gelte nicht nur für die Verhandlungen im Rahmen von Bauungsplanung und städtebaulichen Verträgen, sondern auch und gerade für den laufenden Betrieb, sprich für Satzungen und weitere Rechtsvorschriften: „Diejenigen, die von Rechtsvorschriften und Satzungen betroffen sind, müssen diese auch immer als ihre empfinden. [...] Wo das nicht gelingt, nützt die Satzung auch nicht. Das muss ‚allgemeiner Wille‘ sein.“ (Stadt 2) Eine weitere Strategie besteht

darin, sich auf die Position und das Interesse der privaten Akteure einzulassen und ihnen auf diesem Wege entgegenzukommen, um die Interessen der Kommune durchzusetzen: „Die Privaten kann man beim ökonomischen Denken ‚packen‘.“ (Stadt 1) „Wir übernehmen im Einzelfall auch Investitionsanteile. Der Investor muss sich dann aber im Gegenzug an strenge Vorgaben, die die Stadt diktiert, halten. Da können wir dann auch Vorgaben machen, die wir baurechtlich vielleicht gar nicht durchsetzen könnten.“ (Stadt 9) Allerdings bleibe dieses Vorgehen in der Regel auf Projekte begrenzt, die für die Kommune von hoher Wichtigkeit seien, die sie sich leisten könne und wolle.

Je verhandlungsstärker eine Kommune dabei sei, umso eher wisse sie und gelänge es ihr, den kommunalen Einfluss auch in Räumen in privatem Eigentum sicherzustellen. Jedoch wurde auch deutlich, dass in „Verhandlungen“ im Rahmen von Bebauungsplanung und städtebaulichen Verträgen der Kommune nur begrenzte Möglichkeiten der Einflussnahme zur Verfügung stehen. Zum einen seien die Zugriffsmöglichkeiten aus (bau)rechtlicher Sicht beschränkt; zum anderen machten in einigen Fällen die knappen finanziellen Mittel der Kommune Zugeständnisse notwendig. Allerdings wurden uns auch in vielen Städten mit Haushaltsproblemen Einzelfälle berichtet, in denen die Kommune in Vorleistung geht, um Investoren zu motivieren bzw. um im Gegenzug ihre Bedingungen durchzusetzen.

Für die privaten Akteure sind – dem Eindruck unserer Gesprächspartner/-innen nach – besonders die lange dauernden Verwaltungsverfahren ein kritischer Punkt. Die zuständigen kommunalen Ämter nehmen die Diskrepanz zwischen kommunalem Alltag und den Erfordernissen des Marktes durchaus wahr: „So funktioniert die Welt nicht mehr. Der Private ist inzwischen auch der Tempogeber.“ (Grün 4) Für die Privaten sei es unter Umständen wichtiger, einen kalkulierbaren Zeitrahmen zu haben als Forderungen durchzusetzen: „Oft haben Private keine unmäßigen Forderungen gestellt, viel wichtiger war ihnen, dass sie relativ schnell ‚klare Sicht‘ bekommen, was sie machen können – und das beißt sich natürlich mit unseren ganzen Verfahrensrechten.“ (Stadt 1) Selten kamen die Grenzen der Verhandlungsmöglichkeiten der Kommune zur Sprache, die – zum Teil auch durch gegenläufige Meinungen innerhalb der Stadtverwaltung oder aber des Stadtrates – dann auch zum Ende der Verhandlungen bzw. zu einem ungünstigen Ausgang führen: „Zur Not muss man auch mal ein Scheitern eingestehen.“ (Stadt 1)

3.3.3 Wie funktioniert das Zusammenwirken der Akteure? Welche Erfahrungen werden mit welchen Akteuren gemacht?

Die Frage nach Konflikten zwischen privaten und kommunalen Akteuren wurde oftmals damit beantwortet, dass es sich lediglich um „alltägliche“, „normale“ Unstimmigkeiten handele: „Ach, das ist Alltag. Ich kann nicht sagen, dass es irgendwo besonders schlecht läuft.“ (Grün 6) „Konflikte sind in jedem Projekt ein Thema, aber das ist das ‚normale Geschäft‘.“ (Stadt 5) Auf unsere Nachfragen hin erhielten wir etwas differenzierendere Antworten: „Man verständigt sich, wer was macht und manchmal streitet man sich dann auch mit Privaten.“ (Grün 6) Diese Sichtweise wurde durch Umschreibungen der Qualität der Auseinandersetzungen ergänzt; so werde z. B. durchaus „inbrünstig gestritten“ oder es finden „schwierige Gespräche“ statt. Es wird aber auch deutlich, dass einige der Befragten sich im Konfliktfall bewusst um eine konstruktive Kommunikation mit den jeweiligen anderen Akteuren bemühen: „Wir versuchen aber immer wieder im positiven Gespräch zu sein.“ (Grün 3) Selbstkritisch oder ausweichend finden vereinzelt Umdeutungen oder Neudefinitionen von „Konflikten“ statt, die „nur verbesserungswürdige Arbeitsabläufe“ (Grün 14) seien. Die Vermutung, dass vermehrte Konflikte spezifisch für Räume im Schnittbereich sind und bei Beziehungen mit privaten Akteuren Konflikte verstärkt auftreten, wird damit nicht bestätigt.

„Das ist hier suboptimal gelöst. Hier sind quasi fünf Ämter aus vier Dezernaten zuständig. Wenn z. B. ‚Herr Tschibo‘ draußen einen Tisch hinstellen will, wo Sie Ihre Kaffeetasse draufstellen sollen, sind das drei oder vier Ämter, die dazu was sagen. Das geht nicht zusammen.“

Generell wurden auch immer wieder die in der innerkommunalen Ämter-Abstimmung auftauchenden Probleme zum Thema gemacht. Des Öfteren verglichen unsere Gesprächspartner/-innen die auftauchenden Differenzen zwischen den verschiedenen Ämtern mit den Verhandlungen mit nicht-kommunalen Akteuren, wobei die Ämterabstimmung als der schwierigere Part eingeschätzt wurde. Auf die Frage nach den Zuständigkeiten, z. B. bei Sondernutzungen, brachte es einer der befragten

Amtsleiter auf den Punkt: „Das ist hier suboptimal gelöst. Hier sind quasi fünf Ämter aus vier Dezernaten zuständig. Wenn z. B. ‚Herr Tschibo‘ draußen einen Tisch hinstellen will, wo Sie Ihre Kaffeetasse draufstellen sollen, sind das drei oder vier Ämter, die dazu was sagen. Der Tisch unterliegt dem Gaststättenrecht, die Zuständigkeit der Gewerbeaufsicht. Für Warenauslage ist das Marktamt zuständig, die Benutzung der Oberfläche selbst regelt das Tiefbauamt und das Stadtplanungsamt ist immer dabei, weil wir die Gestalter sind. [...] Das geht nicht zusammen.“ (Stadt 2) Eine besondere Problemlage scheint dabei die Auslagerung der Zuständigkeiten für Pflege und Instandhaltung an Eigenbetriebe zu sein – verbunden mit einer Abschaffung der Grünflächenämter. Gleiches wird von privatisierten Töchtern der Kommune berichtet, wobei der Grad der kommunalen Mitsprache wichtig ist: „Das sind für mich immer Chamäleons gewesen. Die können nämlich einen auf große Kollegialität machen, wenn es gerade passt; aber plötzlich, da ist man völlig verwundert, heißt es: wir sind ein privatwirtschaftlicher Betrieb.“ (Stadt 16) Je mehr private Anteile eine „Tochter“ habe, also je weniger kommunales Mitspracherecht es gebe, umso „mehr Eigenleben“ entwickle sie. (Grün 4)

„Das sind für mich immer Chamäleons gewesen. Die können nämlich einen auf große Kollegialität machen, wenn es gerade passt; aber plötzlich, da ist man völlig verwundert, heißt es: wir sind ein privatwirtschaftlicher Betrieb.“

In den Gesprächen wurde deutlich, dass sich bezüglich der Zusammenarbeit mit nicht-kommunalen Akteuren kaum Regeln aufstellen lassen, da es zu jedem Trend auch Gegenbeispiele gibt. So wird zwar in allen Kommunen über professionelle Projektentwickler geklagt, in einigen Kommunen gibt es aber auch Beispiele sehr guter Zusammenarbeit. Selbst im Hinblick auf Akteure wie die Deutsche Bahn, die generell als harter Verhandlungspartner wahrgenommen wird, wurde uns von Beispielen berichtet, in denen die Kommune ihre Vorstellungen durchgesetzt hat. Akteure, die den Kommunen nahe stehen, also öffentliche Belange (mit)vertreten, erweisen sich in der Zusammenarbeit nicht per se als einfacher; sobald ihre Interessen oder Zwänge von kom-

munalen abweichen. So ist auch die Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Akteuren nicht spannungslos. Zumeist sind die Länder Partner, mit denen die Kommunen gute Erfahrungen machen; aber auch hier wird von Ausnahmen bzw. Situationen berichtet, in denen Rendite-Interessen relevanter sind als langfristige stadtentwicklungspolitische Belange. Die Erfahrungen mit Privaten sind unterschiedlich und abhängig von den jeweiligen Interessen der Akteure am Ort bzw. am Projekt. Stimmen Interessen und Ziele mit denen der Kommune im Grundsatz überein, kommt es zu gegenseitiger Unterstützung; sind diese diametral verschiedenen, stehen harte Verhandlungen an. Grundsätzlich ist es daher weniger sinnvoll, die Möglichkeiten und Wahrscheinlichkeiten einer guten Zusammenarbeit nach Akteursgruppen einzustufen, sondern sie nach ihren jeweiligen Interessen der Beteiligten Akteure am Raum, an der Entwicklung der Kommune und den vorherrschenden Bedingungen zur Umsetzung der Projekte zu beurteilen.

Gegenstände von Konflikten

Wenn Konflikte oder Probleme benannt wurden, dann anlässlich privater Aneignung von öffentlichen kommunalen Räumen, im Zusammenhang mit Öffnungszeiten für öffentlich nutzbare Durchgänge, anlässlich von Gestaltungsfragen sowie Außengastronomie und Sondernutzungen, zu hoher Nutzungsintensität und im Kontext von Fragen zu Pflege und Unterhaltung. In der Regel bemühen sich die Akteure, auftauchende Konflikte auf kommunikativem Wege zu lösen. Als ein weiteres Problem wurde uns geschildert, dass zuweilen Absprachen und Vereinbarungen nicht immer aktenkundig sind oder nicht immer an die ausführende Basis kommuniziert werden.

Viele Gesprächspartner/-innen schildern die private Aneignung von Räumen als ein Konfliktthema, das häufig in der Verbindung mit privaten Projekten oder aber vor allem der privaten Übernahme von Pflegeleistungen auf kommunalen Flächen vorkomme. Mehrere Befragte trafen die Aussage, Pflegeübernahmen durch Private endeten häufig mit einer „Privatisierung“ im Sinne von Aneignung der Fläche, was oft „klammheimlich“ geschehe und zum Teil sogar durch Abzäunungen, vielmehr das Verrücken von Zäunen oder sogar Aufbauten manifestiert werde. Ob und wie die Kommune in diesen Fällen eingreift bzw. noch eingreifen kann und will, ist unterschiedlich, da sich viele Nutzungen einschleifen und verfestigen: „Diese ‚Provisorien‘ haben sich über Jahrzehnte entwickelt und haben sich verfestigt und jeder denkt, er hat einen Anspruch darauf. [...] Da sind z. B. Garagen gebaut worden ohne Genehmigung. Na ja, in diese Höfe hat

die Bauaufsicht halt nicht immer reingeschaut und da entwickelt sich eben vieles. So ist die Lebenswirklichkeit.“ (Stadt 8) Zum Teil komme es auch zu missbräuchlichen Nutzungen von kommunalen Flächen, die Privaten zur Nutzung zur Verfügung gestellt wurden. „Wir hatten eine Rasenfläche für dieses Kunstprojekt zur Verfügung gestellt; die haben sich die Künstler angeeignet [...] und die ist dann zur Müllhalde verkommen. Es gab Trinkgelage und nachts Ärger, das ist völlig aus dem Ruder gelaufen, so dass wir die Fläche dann kostenpflichtig geräumt haben.“ [...] „Daraus kann man einfach nur die Konsequenz ziehen: Wenn wir wieder mal so etwas machen, dann muss es ganz konkrete schriftliche Nutzungsvereinbarungen geben. Es geht einfach darum, dass die Menschen, die das initiieren, auch die Verantwortung übernehmen.“ (Grün 8) Das Problem der missbräuchlichen oder unerwünschten Nutzung wird auch im Hinblick auf öffentlich zugängliche private Räume erwähnt; da es potenziell auch ein Problem der Kommune ist: Anwohner/-innen würden sich in diesen Fällen häufig an die Kommune wenden: „In den Fokus rücken öffentlich zugängliche Flächen auf privatem Grund erst, wenn die Nutzung dieser Flächen problematisch wird, z. B. übermäßige Nutzung durch Hundeausführen, alkoholisierte Menschen oder ähnliches, dann tauchen Konflikte auf.“ (Stadt 13)

Meinungsverschiedenheiten, Handlungsspielräume und Einflussmöglichkeiten

Neben Konflikten und Meinungsverschiedenheiten im „laufenden Betrieb“ gibt es auch potenzielle Konfliktlagen bei der Vorbereitung oder Ausgestaltung von Akteursbezügen aufgrund der unterschiedlichen Interessenlagen und der Ausgangsbedingungen. Allerdings stellt sich hier bereits in den Fallstudien heraus, dass private Akteure für eine Kommune nicht per se die problematischeren Verhandlungspartner sind. Diese Beobachtung wird durch die in den Interviews genannten Beispiele gestützt. So seien z. B. andere öffentliche sowie Kommunen-nahe Akteure unter Umständen sogar die problematischeren Gegenüber für die Kommunen.

Einige Interviewte widersprachen der Vermutung, Konflikte tauchten zumeist bei der Zusammenarbeit mit privaten Akteuren auf: „Da hat es bisher keine erheblichen Konflikte gegeben – das wird ja immer vermutet, wenn der Private mitfinanziert.“ (Stadt 15) Andere betonten, dass es durchaus problematische Gespräche gebe; allerdings gebe es diese auch mit z. B. öffentlichen Akteuren, die zum Teil ähnlich wie private Akteure auf Renditen schauten: „Allein über die Frage, was bebaut werden darf und was nicht, wird sehr inbrünstig gestritten – weil jeder Quadratmeter so viel Geld wert ist.“ (Stadt 11)

Wirtschaftliche Überlegungen und Renditevorstellungen von nicht-kommunalen Akteuren werden als grundsätzlich brisantes Konfliktpotenzial beschrieben, da sie oft kommunalen Zielsetzungen entgegenstehen. Allerdings bemühen sich die Kommunen, der Bildung verhärteter Fronten von vornherein entgegenzuwirken, indem sie Verständnis für die „anderen“ Akteure aufbringen und einer ungünstigen Imagebildung – vor allem verwaltungsintern – vorbeugen: „Private sind nicht Feindbilder, manchmal verhalten die sich so, weil sie unsere Belange nicht verstehen. Im Regelfall versuchen wir, Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten.“ (Stadt 7) Trotz unterschiedlicher Interessen bemühen sich Kommunen um einen Ausgleich: „Es gibt immer auch mal wieder Konflikte, aber das ist auch normal, wenn man im Prinzip nicht die gleichen Interessen hat, sondern gegenläufige: deswegen sind ein offener Umgang und eine klare Artikulation der Interessen sowie Kompromissbereitschaft wichtig.“ (Grün 3)

„Allein über die Frage, was bebaut werden darf und was nicht, wird sehr inbrünstig gestritten – weil jeder Quadratmeter so viel Geld wert ist.“

„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 3)

Ein großes Problem der Kommunen seien Erschließungs- und Infrastrukturkosten, die mittlerweile in der Regel anteilig an Private weitergegeben werden: „Wir können nicht alle Orte, die öffentlich sein sollen, auch bezahlen.“ (Stadt 17-2) Die Zusammenarbeit mit nicht-kommunalen Akteuren ist unter diesen Bedingungen notwendige Voraussetzung bei der Entwicklung der Städte. „Es gibt tausend Beispiele dafür, dass man als Stadt irgendwo nicht weiterkommt. Dabei ist der Hauptgrund Geld. Die meisten sind damit einverstanden, wenn die Stadt mit eigenen Mitteln etwas gestaltet, aber nur Wenige nehmen selbst Geld in die Hand und eine Umgestaltung ist sehr teuer.“ (Grün 4) Allerdings finden manche Kommunen auch eine Möglichkeit, die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente voll auszunutzen. Vorausgesetzt, sie verfügen über

„Allein über die Frage, was bebaut werden darf und was nicht, wird sehr inbrünstig gestritten – weil jeder Quadratmeter so viel Geld wert ist.“

Übersicht über die uns in den Gesprächen genannten Interessen verschiedener Akteure

Interessen <i>verschiedener Akteure aus Sicht unserer Komm. Gesprächspartner/-innen</i>	privat – am Markt agierende Akteure	am Markt orientierte Akteure mit kommunalen Interessen / Bezügen	intermediäre und sonstige undeutlich zuzuordnende Akteure	öffentliche, nicht kommunale Akteure	kommunale Akteure
Soziale/ kulturelle Interessen		<input checked="" type="checkbox"/> kulturell- gesellschaftlich orientiert	<input checked="" type="checkbox"/> kulturell- gesellschaftlich orientiert	<input checked="" type="checkbox"/> kulturell- gesellschaftlich orientiert	<input checked="" type="checkbox"/> Daseinsvorsorge
Gestaltungsqualität	<input checked="" type="checkbox"/> Adressbildung / Image	<input checked="" type="checkbox"/> Adressbildung / Image		<input checked="" type="checkbox"/> Adressbildung / Image / Baukultur	<input checked="" type="checkbox"/> Adressbildung / Image / Baukultur
Öffentlichkeits- charakter	<input checked="" type="checkbox"/> Laufkundschaft		<input checked="" type="checkbox"/> Nutzbarkeit (evtl. eingeschränkt)	<input checked="" type="checkbox"/> Nutzbarkeit	<input checked="" type="checkbox"/> Nutzbarkeit ohne Einschränkung
Stadtentwicklung					<input checked="" type="checkbox"/> strategische Ziele / Umsetzung Konzepte
Gewinn- erwirtschaftung	<input checked="" type="checkbox"/> Gewinnmaximierung	<input checked="" type="checkbox"/> Gewinnorientiert	<input checked="" type="checkbox"/> Verpachtungen	<input checked="" type="checkbox"/> Sondernutzungen / Verpachtungen	<input checked="" type="checkbox"/> Sondernutzungen / Verpachtungen
Wirtschaftliche Strategien/ Ziele	<input checked="" type="checkbox"/> Standortentwicklung / Wertssteigerung	<input checked="" type="checkbox"/> Standortentwicklung / Wertssteigerung	<input checked="" type="checkbox"/> Standortentwicklung	<input checked="" type="checkbox"/> Standortentwicklung / Wertsteigerung	<input checked="" type="checkbox"/> Standortentwicklung / interkomm. Profilierung

eine gute Vertrauensbasis mit dem privaten Gegenüber, werden auch im Grunde rechtlich nicht mögliche „deals“ geschlossen: „Es gibt z. B. städtebauliche Verträge im Zusammenhang mit einem Bebauungsplan zur weiteren Nachverdichtung dieses Stadtviertels mit weiteren Hochhäusern, wonach bevorzugte Grundstückseigentümer sich verpflichten, die Kosten z. B. der Illuminierung der Flussufer zu übernehmen. Der ursächliche Zusammenhang zwischen der Schaffung von Baurecht und der Maßnahme ist sehr gedehnt – um nicht zu sagen konstruiert, wir haben das aber nichtsdestotrotz gemacht, bei Vertragspartnern, von denen man annehmen muss oder kann, dass sie den Vertrag hinterher nicht anfechten.“ (Stadt 15)

Bezüge zwischen den Akteuren können – neben den genannten Konflikten – auch vom Wechsel beteiligter Akteure negativ beeinflusst werden: „Problematisch sind Eigentümerwechsel bei öffentlich zugänglichem privaten Raum.“ (Stadt 12) Während die Kommune dauerhaft die öffentlichen Interessen wahren muss, sind private Gegenüber oft weniger konstant; so müsse entsprechend Vorsorge getroffen werden, damit die ausgehandelten Vereinbarungen auch für mögliche neue Eigentümer gelten: „Partner können wechseln, also müssen alle detaillierten Vereinbarungen rechtlich gesichert werden.“ (Stadt 2)

Zusammenarbeit mit privaten, Kommunen-nahen und öffentlichen nicht-kommunalen Akteuren

Zunächst stellen viele der Befragten fest, dass der jeweilige Umgang mit Akteuren „überhaupt nicht zu verallgemeinern“ sei. (Stadt 11) Im kommunalen Alltag werde eher in anstehenden Projekten als in Akteurskategorien gedacht: „In der Praxis ist die Zusammenarbeit mit verschiedenen Akteuren bei uns gang und gäbe – man wickelt das projektbezogen ab, ohne darüber nachzudenken, gehört das dem Land oder dem Bund oder der Kommune.“ (Stadt 10) Generell wird deutlich: „Die Zusammenarbeit mit Kommunen-nahen, öffentlichen und quasi-öffentlichen Akteuren ist nicht unbedingt leichter als mit privaten Akteuren.“ (Stadt 1)

Diese allgemeinen Aussagen werden durch die im Einzelnen angeführten Beispiele bestätigt. So kann z. B. die uns beschriebene Zusammenarbeit mit dem Bund von Kommune zu Kommune und auch von Projekt zu Projekt unterschiedlich sein. Ähnlich verhält es sich mit den einzelnen Bundesländern, die mal als gute, mal als schwierige Gesprächspartner eingestuft werden. Die Annahme, dass die Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Akteuren für die Kommunen tendenziell leichter

ist, wird dahingehend bestätigt, dass durch die Ähnlichkeit der Verwaltungsvorgänge ein grundsätzliches gegenseitiges Verständnis für Arbeitsabläufe gegeben sei. Jedoch gestaltet sich die Zusammenarbeit anlässlich der konkreten Projekte ganz unterschiedlich – zum Teil auch im selben Bundesland. Bei einigen Beispielen wird von einer guten Zusammenarbeit mit den Ländern oder dem Bund auch deswegen gesprochen, weil diese finanzstärker sind als die Kommunen: „Es ist einfacher mit großen Behörden wie Land und Bund – es geht ums Geld und da ist Geld vorhanden.“ (Grün 14) In anderen Fällen wird das Thema „Geld“ jedoch zum Streitpunkt, z. B. bei präzisen Vorstellungen von Bundesländern über zu erzielende Renditen. Wie bei den privaten Akteuren steht auch bei den anderen öffentlichen und Kommunen-nahen Akteuren die Verwirklichung der eigenen Ziele im Vordergrund, die sich mit denen der Kommune decken können oder auch nicht. Entsprechend reibungslos oder komplizierter verläuft dann die Zusammenarbeit der Akteure. Teilweise entstehen so Konstellationen, die den Nutzerinnen und Nutzern merkwürdig erscheinen müssen und wiederum Konflikte in der Stadt provozieren: „Wenn Sie heute bei uns auf den Weihnachtsmarkt gehen, stehen einige Stände auf städtischer Fläche. Diese Buden müssen um 21 Uhr geschlossen werden. Wir haben aber auch eine Budenlandschaft und eine Eisbahn auf Landesfläche, die bis 23 Uhr offen bleiben dürfen. Das ärgert natürlich die anderen Budenbetreiber und die Gastronomie.“ (Grün 10)

„Die Zusammenarbeit mit Kommunen-nahen, öffentlichen und quasi-öffentlichen Akteuren ist nicht unbedingt leichter als mit privaten Akteuren.“

Deutlich würden widerstreitende Interessen auch bei Kirchen und Kirchengemeinden. Sie seien mit der Sorge um öffentliche Belange befasst und würden von kommunaler Seite auch so wahrgenommen, müssten aber aufgrund ihrer eigenen Haushaltslagen oft sehr sparsam wirtschaften – was sie teilweise zu harten Verhandlungspartnern werden lasse: „Schwieriger ist es mit Kirchengemeinden, die sind arm wie die Kirchenmäuse und noch ärmer – da kämpft man bis zum Letzten, um es nicht in irgendeiner Form selber machen zu müssen.“ (Grün 14) Allerdings kann die Kirche als Akteur, besonders in Form der Kirchengemeinden vor Ort, in den meisten Kommunen zumindest mit Verständnis rechnen: „Kirchen

sind mit ihren Grundstücken, die sie nicht für eigene seelsorgerische Zwecke nutzen, ausgesprochen renditeorientiert – teilweise aus der nackten Not heraus.“ (Stadt 11)

Mit einem anderen Träger öffentlicher Belange – der Deutschen Bahn und ihren Tochtergesellschaften – wird die Zusammenarbeit jedoch beinahe einvernehmlich als negativ beschrieben. Besonders negativ schilderten die Befragten ein übertriebenes Renditedenken bei der Deutschen Bahn, wechselnde Ansprechpartner und aufgesplitterte Zuständigkeiten in Form der Tochterorganisationen. So seien die Nachfolgeorganisationen der Bundesbahn besonders im Immobilien- und Liegenschaftsbereich schwierige Partner für die Kommunen, da die Ansprechpartner und Zuständigkeiten durch Um- und Neuorganisation, Privatisierung und deren Rücknahme ständig wechselten (Stadt 12). Für die Kommunen bedeute dies schlechte Planbarkeit bei der Stadtentwicklung und vor allem eine höhere finanzielle Beteiligung, wenn sie bestimmte Gestaltqualitäten durchsetzen wolle. Die Deutsche Bahn übernehme nur noch ein Mindestmaß an Kosten: „Heute wird alles minimalistisch funktional hergestellt, muss billig sein, darf nicht so viel kosten.“ (Stadt 7) Alles, was darüber hinausginge, müsse von den Kommunen selbst bezahlt werden.

Mit Wohnungsbaugesellschaften werden seltener und weniger Reibungspunkte genannt, da die Interessen der jeweiligen Akteure klar artikuliert würden und die Ziele von Kommunen und Wohnungsbauträgern in der Regel grundsätzlich übereinstimmten: „Bei den Wohnungsbaugesellschaften läuft das relativ harmonisch. Da ist ja auch immer eine relativ klare Interessenlage da. Entweder will die Wohnungsbaugesellschaft was von uns und dann müssen wir schauen, was wir da zugeben. In der Regel ist das zum Nutzen der Bürger, unabhängig davon, ob wir das bezahlen oder auf welcher Fläche das stattfindet.“ (Grün 15)

Die Zusammenarbeit mit Anliegergemeinschaften und auch privaten Anrainern wird als in der Sache mühsam und arbeitsaufwändig dargestellt. Notwendig oder von kommunaler Seite gewünscht wird eine Zusammenarbeit meist bei der Umgestaltung von Einkaufsstrassen oder Fußgängerzonen oder z. B. bei der Übernahme von Pflegeleistungen (auch kommunaler Flächen) von privaten Akteuren. In einigen Kommunen führen die investierten Bemühungen zum Ziel: „Die Anliegergemeinschaft wird einen hohen freiwilligen Finanzierungsbeitrag leisten. Das ist insofern ganz erstaunlich, als die gleichen Einzelhändler in früheren Jahren immer gesagt haben: Wir zahlen Gewerbesteuer, wir zahlen Grundsteuer

und wir erwarten, dass die Stadt aus diesem Steueraufkommen unser Umfeld in Ordnung bringt.“ (Stadt 15) Einige Kommunen berichten auch von Misserfolgen: „Das funktioniert nicht – von 210.000 Angeschriebenen hatten wir fünf Rückmeldungen.“ (Grün 7)

Privatpersonen sind in einzelnen Fällen hilfreiche Partner der Kommunen und unterstützen deren Arbeit durch die Übernahme von Verantwortlichkeiten oder auch finanzielle Zuschüsse zu Bauprojekten oder weitere Sponsorentätigkeiten. Das Engagement der Privaten ließe sich, so vermuten unsere Gesprächspartner/-innen, zum Teil mit deren Bindung an den Ort begründen, zum Teil – z. B. im Falle von ansässigen Geschäftsleuten – diene es auch der Imagepflege. In einigen Kommunen werden Stiftungen von Unternehmen und Privatpersonen (mit und ohne städtische Beteiligung) als in der Regel positiv wahrgenommene, verlässliche Akteure genannt: „Da wird formal alles sauber abgewickelt, das ist der Vorteil von großen privaten Institutionen. Das ist kein Handschlaggeschäft, das funktioniert nicht.“ (Stadt 9) Die Stadt könne von den Investitionen in den öffentlich zugänglichen Raum in diesem Kontext nur profitieren; allerdings gibt es auch hier einschränkende Bedenken: „Wir haben dann einen neuen Hausherrn im Park, der natürlich auch was mitzureden hat. Und je mehr Akteure man hat, die alle was wollen, desto mehr sehe ich den Park als solchen in Gefahr.“ (Grün 3)

Große Firmen, Projektentwickler oder Investoren werden sehr unterschiedlich wahrgenommen. Eine Rolle spielt hierbei u. a. die Dauer ihres Engagements. Teilweise sind enge Bindungen an den Ort vorhanden oder ein Interesse an seiner langfristig positiven Entwicklung: Es gibt auch Investoren, die mittelfristig oder langfristig denken, da wird dann auch auf Vertrauensbasis gearbeitet.“ (Stadt 12) Häufig werden jedoch auch nur kurzfristige, gewinnorientierte Interessen verfolgt, die oft zu schnellen Eigentümerwechseln führten und in der Regel instabile Verhandlungspartner für die Kommune bedeuteten, zumal es sich dabei meist um global agierende Unternehmen handele: „Manche entwickeln nur bis zum weiterverkaufsfähigen Stadium. Es ist aber immer besser, wenn jemand durchgängig verlässlich ist. Am besten macht der Investor auch gleich das Immobilien-Management; denn manche Firmen sind komplizierter gestrickt als Behörden.“ (Grün 17) Wie bei den anderen Akteuren auch, wird dann von guter Zusammenarbeit berichtet, wenn sich Interessen von Kommunen und Investoren gleichen oder schnell annähern. Stehen sich die jeweiligen Interessen entgegen, wird die Zusammenarbeit als schwierig beschrieben. Von harten Konfrontati-

onen und Konflikten, bei denen die Kommune in die Defensive gerät oder gar Projekte nicht durchgeführt werden, wird eher als Einzelfall und im Kontakt mit bestimmten Akteurstypen berichtet, jedoch kennen alle Befragten solche Situationen: „Shopping-Mall-Betreiber neigen alle dazu, ihre Anlagen hermetisch abzuriegeln, das können Ihnen alle Städte erzählen.“ [...] „Da gibt es immer Auseinandersetzungen, da Vorstellungen des Stadtplaners von öffentlichem Raum und Einkaufen sich diametral von den Anliegen eines Shopping-Mall-Betreibers unterscheiden.“ (Stadt 11) Problematisch wird die Zusammenarbeit auch, wenn beteiligte Akteure ihre Interessen – aus Sicht der Kommune – in Verhandlungen zu kompromisslos verfolgen: „Da hat man den Eindruck als würde der Investor die Stadt dirigieren, das kann und darf nicht so sein. Die Verhandlungen müssen auf Augenhöhe laufen.“ (Grün 2)

3.4 „Fragen und Folgen“ – kommunaler Handlungs- und Steuerungsbedarf

Für die Interviews mit den Planungs- und Grünflächenamtsleiter/-innen stellten sich in den Fallstudien die Fragen, ob sich die kommunalen wie nicht-kommunalen Akteure der strategischen Bedeutung der nicht in (ausschließlich) kommunaler Verfügung stehenden Räume bewusst sind. Können diese Räume beispielsweise privaten Eigentümern als Druckmittel zur Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen gegenüber der Kommune dienen? Ergreift die Kommune Maßnahmen, die öffentliche Nutzbarkeit dieser Räume zu sichern? Hat sie ein Interesse an bestimmten Gestalt- und Aufenthaltsqualitäten? Mit welchen Anreiz-, Motivations- und Druckmitteln können Kommunen eigene Interessen durchsetzen?

Die der Kommune zur Verfügung stehenden Instrumente werden nach Darstellung der Gesprächspartner/-innen in der ganzen Bandbreite genutzt. Der städtebauliche Vertrag ist Alltagsgeschäft und zur genaueren Regelung, auch von Gestaltungen, sehr beliebt, aber: auch über solche Verträge ist nicht alles regelbar und da die Verträge der Zustimmung der privaten Vertragspartner bedürfen, ist auch nicht alles forderbar. Bei der Auslegung der Begründungen für Ausgleichsleistungen Privater gibt es Interpretationsspielräume, die offenbar genutzt werden, auch wenn sich Kommune genau genommen mit der Annahme eines Vorteils durch einen Privaten in den Konflikt der Vorteilsgewährung brächten. Auch durch die Instrumente ist also im Schnittbereich kaum ein Durchsetzen aller kommunalen Wünsche und Ziele denkbar, da „Gegenleistungen“ in

Form von Entgegenkommen durch die Kommune erwartet werden. Die meisten Befragten geben sich diesbezüglich keinen Illusionen hin und kalkulieren diese „Deals“ in ihre Verhandlungsstrategie mit ein. Die Rolle der starken öffentlichen Hand sei schon allein aufgrund fehlender finanzieller Mittel nicht mehr spielbar.

„Die Öffentliche Hand ist mehr und mehr eine Armutsverwaltung. Sie hat nicht mehr die Mittel, um ihre öffentlichen Räume zu pflegen. Aber das heißt nicht in der Konsequenz, dass wir jetzt alles privatisieren, denn die privaten öffentlichen Räume können Bevölkerungsgruppen theoretisch ausschließen.“

(Grün 4)

Unseren Interviewpartner/-innen ist die kommunale Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit sehr bewusst, die Wahrung der öffentlichen Interessen bzw. die Daseinsfürsorge bilden stets den bei artikulierten kommerziellen Interessen kritischen Punkt: „Letztendlich ist die Kommune noch immer ‚Sachwalter der öffentlichen Interessen‘ und sollte darauf achten, dass Interessen derer wahrgenommen werden, die sich nicht artikulieren können. Es gibt ein Recht auf öffentlich zugänglichen und nutzbaren Raum, daher ist Regulierung von Seiten der Kommune nötig.“ (Stadt 3) Zudem sind nach Auffassung mancher Amtsleiter/-innen rein kommerzielle, öffentlich zugängliche Räume keine „echten“ Stadträume. In wenigen Kommunen, in denen die Nutzung von öffentlich zugänglichen Flächen (im privaten wie im kommunalen Besitz) zunehmen negativ auffällt, gibt es jedoch auch rigide Aussagen – also ein „Pro“ für die Ausgrenzung bestimmter Nutzergruppen oder zumindest deren starke Regulierung bzw. Kontrolle: „Es gibt bestimmte klare Regeln und insofern habe ich kein Problem damit, wenn öffentliche Räume auch halböffentlich wären und derjenige, der den halböffentlichen Raum besitzt, sich und seine Existenz, sein Einkommen vor unerwünschten Nutzungen schützen kann. In städtischen Räumen sollte man nicht alles machen können, was man sich so vorstellt.“ (Stadt 13)

Auch das Aufgabenverständnis und vor allem die Selbsteinschätzung der Amtsleiter/-innen sowie ihr Verhandlungsstil haben Einfluss auf die Einschätzung der Möglichkeiten zur Steu-

erung und Einflussnahme. Amtsleiter/-innen, die routiniert mit Privaten verhandeln und auf Kommunikation setzen, schätzen ihre Möglichkeiten eher hoch ein und sind der Überzeugung, ihre Interessen durch Überzeugungsarbeit weitgehend durchsetzen zu können. Allerdings wird deutlich, dass die Kommune auch mit wohlgesinnten und engagierten Privaten auf jeden Fall höheren Aufwand betreiben und sich auf unsicherere Verhältnisse einlassen muss.

Direkte Steuerung

Die größte Einflussmöglichkeit hat die Kommune nach Auskunft unserer Gesprächspartner/-innen, wenn sie als Eigentümerin agiert und die anfallenden Aufgaben selbst übernimmt. Die Steuerung über Eigentum wird jedoch – teilweise auch aus Sachzwängen heraus (schlechte Finanzlage, wenige Flächen in kommunalem Besitz) – von den Interviewten unterschiedlich bewertet. „Die reine Lehre ist ja: keinen Zentimeter des öffentlichen Raums aufgeben, das muss aber verhandelbar sein, wenn gute Argumente nach Abwägung dafür sprechen.“ (Stadt 1) So sei es zwar durchaus ein Ziel von Kommunen, öffentlich zugängliche Straßenräume und Plätze in kommunaler Hand zu haben, aber: „Wir schlagen uns nicht darum, weil wir dann auch Arbeit und Kosten damit haben. Aber es ist nicht gut, wenn bestimmte Flächen Privatflächen bleiben, weil man dann als Stadt keinen Einfluss darauf hat, was mit ihnen passiert.“ (Stadt 10). In einigen Fällen verzichteten Kommunen allerdings bewusst auf den Erwerb von Grundflächen – auch bei zentralen und für die Stadtentwicklung wichtigen öffentlich zugänglichen Plätzen: „Wir haben z. B. nicht das Bestreben, den Bahnhofsvorplatz in städtische Hände zu bekommen; das klappt schon so.“ (Grün 3) Dies ist vor allem bei finanzschwächeren Kommunen der Fall: „Wir verfolgen hier eine etwas andere Strategie, das hat den Grund, dass der kommunale Haushalt dermaßen überstrapaziert ist, dass wir einfach solche Investitionen, wenn sie nicht gefördert sind, nicht machen

seien; dies gelte besonders im Hinblick auf Pflegeintensität und -qualität: „Bisher habe ich keine Veranlassung, irgendwelche Flächen zur Pflege an privat abzugeben, weil die das dann doch besser können. Theoretisch ist das denkbar, praktisch ist das dann aber nicht der Fall. Es gibt auch kein Interesse von Seiten der Privaten, Geld für Pflege auszugeben oder die Pflege zu übernehmen.“ (Grün 3) Dies gelte auch im Hinblick auf Planung und Gestaltqualitäten: „Mein Ziel ist, dass wir, wenn die nächsten Planungen anstehen, die dann selber machen.“ (Grün 1) Die gefühlte „Hybridisierung der kommunalen Steuerung“, auf die hier reagiert wird, ist jedoch genau besehen keine. Mit der Beauftragung Privater gibt die Kommune keinesfalls ihren steuernden Einfluss auf, da sie als Auftraggeber weiter die Entscheidungen trifft. Allerdings muss sie wiederum die beauftragten nicht-kommunale Akteure entsprechend vorbereiten, informieren und kontrollieren. In diesem Punkt verschwimmen die Grenzen zwischen direkter und indirekter Steuerung.

Indirekte Steuerung

Regulative Instrumente

Die befragten Amtsleiter/-innen berichteten von mehreren Rechtsinstrumenten die ihnen zur Verfügung stehen, um Rechte und Verantwortlichkeiten in „hybriden“ Räumen zu klären. Sie nannten vor allem Bebauungspläne, städtebauliche Verträge, privat-rechtliche Verträge, Erbbaurechts-, Gestattungs- und Sponsoringverträge, Sicherungen im Grundbuch, Sondernutzungsverträge sowie Gesetze zu Business Improvement Districts (BIDs) bzw. Immobilien-Standort-Gemeinschaften. Die Auswahl und der Einsatz der Rechtsinstrumente hängt dabei, so merken unsere Gesprächspartner/-innen an, vom jeweiligen Projekt ab: „Es gibt da kein durchgängiges Muster, das ist von Projekt zu Projekt unterschiedlich. Wichtig ist z. B. die Laufzeit des Vorhabens. Bei temporären Nutzungen ist das anders als bei langfristigen Nutzungen.“ (Stadt 14)

Übereinstimmend haben die Kommunen aus Sicht unserer Interviewpartner/-innen eine gute Verhandlungsposition, wenn Private auf Baurecht angewiesen sind. In solchen Fällen ist eine Verhandlung auf Augenhöhe möglich: Die Stadt kann ihre Bedingungen formulieren. „Wo Baurechte verliehen werden, da stellen wir Bedingungen, aber wenn schon Baurechte da sind, geht es in der Regel nur über gemeinsames Interesse, über die Win-win-Situation.“ (Stadt 1) Allerdings gibt es häufig seitens der Kommunen die einschränkende Einsicht, dass die Forderungen für den Privaten tragbar sein müssen: „Win-win-Situationen

„Der kommunale Haushalt ist dermaßen überstrapaziert: Wir können keine Grundflächen erwerben.“

können. Wir können keine Grundflächen erwerben.“ (Stadt 8)

Viele der befragten Amtsleiter/-innen sind der Ansicht, dass Planung, Bau und auch Pflege am besten bei der Kommune aufgehoben

sind schön, lassen sich aber nicht immer herstellen.“ (Stadt 19) Generell stellen unsere Gesprächspartner/-innen fest, dass die Verhandlungsposition und die Forderungen, die eine Kommune stellen kann, maßgeblich von der Flächennachfrage und vom Investitionsinteresse abhängen: „Je höher der Druck auf die Flächen ist, z. B. in München, desto mehr Forderungen kann man stellen.“ (Stadt 16) Viele Amtsleiter/-innen beschreiben die Sicherung von öffentlichen Querungsrechten als ein wichtiges Steuerungselement, das besonders dann zum Einsatz kommt, wenn die Stadt keine weiteren Rechte am Raum hat, um ihren Einfluss zu sichern: „Querungs- und Durchgangsrechte sollte man auf jeden Fall behalten, was man mal aufgegeben hat, kriegt man so schnell nicht wieder.“ (Stadt 1)

Der städtebauliche Vertrag ist, wie anzunehmen war, neben oder im Rahmen der Bauleitplanung das Instrument der Wahl, wenn es um präzisere Regelungen zwischen Stadt und Privaten geht. Die Kommune diskutiert die Ausgestaltung der Zusammenarbeit intensiv mit dem Investor, die Umsetzung wird durch den städtebaulichen Vertrag rechtlich abgesichert: „Das ist schon ein sehr häufig genutztes Instrument.“ (Stadt 5) „Da man nie weiß, wohin verkauft wird und wer der nächste Eigentümer einer privaten Investition ist – was die Stadt im Grunde auch nicht zu interessieren hat –, muss man die Sache von Anfang an vernünftig machen, wenn wir da was offen lassen, ist die Chance vertan. Dann, wenn die Investition getätigt wird, muss man zuschlagen und das Bestmögliche herausholen.“ (Stadt 10) Beim Aushandeln von Verträgen ist eine frühzeitige Kommunikation und ein gewissenhafter Interessenausgleich nach Aussagen vieler Kommunen elementar. So seien Maßnahmen im öffentlichen Raum im direkten Zusammenhang mit einem privaten Bauvorhaben oder einer Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme sinnvoll und notwendig; aber: „wenn Sie über das hinaus Maßnahmen für Grünplanung oder so etwas einer baulichen Maßnahmen zuordnen und sagen, das dient dem Ausgleich, dann ist das grundsätzlich erstmal der Tatbestand, dass da ein Vorteil angenommen wird. Man muss da sehr genau schauen.“ (Stadt 18) Als weiteres Instrument werden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach Umweltrecht bei größeren Bauvorhaben genannt. München verfügt darüber hinaus über das Instrument der „Sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN)“, mit dem ein festgeschriebener Anteil der Investitionssumme in öffentliche Infrastruktur investiert werden muss. In den Innenstädten geben einige Kommunen an, ihre – in dem Kontext zumeist gestalterischen – Anforderungen über

„Wo Baurechte verliehen werden, da stellen wir Bedingungen, aber wenn schon Baurechte da sind, geht es in der Regel nur über gemeinsames Interesse, über die Win-win-Situation.“

das Denkmalrecht auch in privaten öffentlich zugänglichen Räumen durchzusetzen.

Über die inhaltliche Ausgestaltung von städtebaulichen Verträgen gibt es je nach Befragten unterschiedliche Ansichten, Vorlieben und in den Kommunen bewährte Praktiken. Es können Aspekte und Absprachen zu den unterschiedlichsten Themen festgehalten werden. Üblich sind nach Aussagen der Interviewten öffentliche Wege- und Durchgangsrechte, Gestaltungsfragen und Fragen der Finanzierung oder Übernahme von Pflege- und Instandhaltungsmaßnahmen: „Wir versuchen über den städtebaulichen Vertrag zu regeln, dass der, der baut, auch die Verantwortung für die Pflege übernimmt. Er kann die Folgekosten auch auf einen Schlag vorab zahlen. Private machen das gerne, um nicht weiter verpflichtet zu sein.“ (Stadt 13) Städtebauliche Verträge werden als mitunter hoch komplexe Vertragswerke geschildert, die aber nicht unbedingt der Regelfall sind: „Der Vertrag für diesen „hybriden“ Raum ist ein Brockhaus. In der Dimension ist

„Der Vertrag für diesen „hybriden“ Raum ist ein Brockhaus. In der Dimension ist er ein Novum, das macht man nicht überall, das sollte man auch nicht tun.“

er ein Novum, das macht man nicht überall, das sollte man auch nicht tun.“ (Stadt 17-2)

Der Bebauungsplan (B-Plan) ist den Interviewten nach der übliche Weg für die Kommune, ihre Interessen zu artikulieren und durchzusetzen: „Bei einem B-Plan hat man einfach einen größeren Einfluss. Da spielt auch die Politik eine große Rolle. Sie kann viel Einfluss auf die Gestaltung nehmen.“ (Grün 4) Unsere Gesprächspartner/-innen bemerken, 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 baugenehmi-

„Die Kommune hat die Wahl zwischen Festsetzungen im B-Plan und städtebaulichem Vertrag, wobei eine hohe Festsetzungsdichte im B-Plan schwer zurückzunehmen ist. Daher wird häufiger parallel der städtebauliche Vertrag eingesetzt, um im Prozess Neues einarbeiten zu können.“

gungspflichtigen Eingriffen oder Änderungen gegeben. Im Rahmen der Bebauungsplanung werden sehr häufig städtebauliche Verträge als das gängige Mittel beschrieben, um Absprachen und Aushandlungen mit privaten Akteuren festzuschreiben: „Städtebauliche Verträge bieten die Möglichkeit, ein Kopplungsgeschäft zu schließen: Baurecht wird dann hergestellt, wenn sich jemand zu etwas verpflichtet.“ (Grün 5) B-Plan und städtebaulicher Vertrag würden sich dabei häufig gegenseitig ergänzen: „Die Kommune hat die Wahl zwischen Festsetzungen im B-Plan und städtebaulichem Vertrag, wobei eine hohe Festsetzungsdichte im B-Plan schwer zurückzunehmen ist. Daher wird häufiger parallel der städtebauliche Vertrag eingesetzt, um im Prozess Neues einarbeiten zu können.“ (Stadt 12) Während die Kommunen im B-Plan selbstständig Rahmenbedingungen definieren, können sie bei der Aushandlung städtebaulicher Verträge im Endeffekt nur begrenzte Forderungen stellen, da sie die Zustimmung des privaten Gegenüber benötigen: „Ein Vertrag heißt immer auch zwei Unterschriften.“ (Stadt 12) Den größtmöglichen Einfluss auf beteiligte Akteure könne die Kommune als Eigentümerin der Flächen und durch privatrechtliche Verträge nehmen, da sie dann die Bedingungen stelle: „Privatrecht ist im Grunde immer der goldene Weg.“ (Stadt 16)

Die Sicherung von öffentlichen Rechten auf privaten Flächen wird unseren Gesprächspartner/-innen zufolge meistens über den B-Plan bzw. den städtebaulichen Vertrag geregelt; aber auch hier hängen die eingesetzten Rechtsmittel vom jeweiligen Einzelfall ab: „Geh-, Fahr-, und Leitungsrechte werden im B-Plan festgeschrieben oder über textliche Festsetzungen im städtebaulichen Vertrag. Wenn die Stadt Grundstücke tauscht, muss sie Verkehrsflächen haben, das wird dann entsprechend in den Grundstücksverträgen fixiert.“ (Stadt 10) Die Kommu-

ne könne auch öffentliche Rechte auf privaten Flächen durch Eintrag ins Grundbuch sichern lassen. Dies könne jedoch auch nur dann erfolgen, wenn ein Grundstück veräußert oder neues Baurecht geschaffen werde. Manche der Befragten beschreiben den Eintrag ins Grundbuch als die sicherste Variante der Festsetzung öffentlicher Rechte auf privaten Flächen: „Es gibt eine Rechtssicherheit von Verträgen; d. h. die Inhalte gelten auch für Rechtsnachfolger. Aber sicherer ist ein Eintrag im Grundbuch, da kann niemand sagen, er habe es nicht gewusst.“ (Stadt 11) Der Eintrag ins Grundbuch sei eine sehr gebräuchliche Methode zur Regelung von Rechten und Pflichten zwischen der öffentlichen Hand und Privaten; natürlich auch zur Regelung von Grunddienstbarkeiten zwischen Privaten. Gerade in Kommunen, in denen Projektentwickler, Filialen und Investoren in kurzen Intervallen kaufen, verkaufen und weiterentwickeln, wird sehr viel Wert auf vom Eigentümer unabhängige Sicherungen gelegt – sprich: über Festschreibungen im B-Plan, Eintragung im Grundbuch und über öffentliche Widmungen. Im Vergleich zum B-Plan-Verfahren wird der Eintrag ins Grundbuch von einigen Interviewten als einfacherer Weg benannt: „Warum sollte mühselig ein B-Plan-Verfahren durchlaufen werden, wenn Sie es im Grundbuch eintragen können.“ (Grün 6) In den Gesprächen führten die Befragten darüber hinaus diverse Vertragsformen an, in denen Rechte und Pflichten in öffentlich zugänglichen Räumen geregelt werden: privatrechtliche Verträge, Erbbaurechtsverträge, Gestattungsverträge und Sponsoringverträge wurden am häufigsten benannt.

Als eine weitere Form zur Regelung des Schnittbereichs von privaten und kommunalen Akteuren wird das Sondernutzungsrecht angeführt, das privaten Akteuren die Nutzung kommunaler Flächen für ihre eigenen, in der Regel kommerziellen, Zwecke unter bestimmten Bedingungen gestattet. In vielen Kommunen sind die Sondernutzungsrechte sowohl in ihrer räumlichen Ausdehnung als auch in ihrer zeitlichen Gültigkeit stark reglementiert. Die Interviewten berichten, dass über die Genehmigung von Sondernutzungen, Zwischennutzungen und privaten Projekten auf öffentlichen Flächen sowie Verpachtungen und den damit verbundenen Vertragswerken gesteuert wird, wobei der diesbezügliche Handlungsbedarf vom Druck auf die jeweiligen Städte und die jeweiligen Flächen abhängt: „Das Tagesgeschäft ist der Sondernutzungsvertrag – für jedes Werbeschild, für jede Gastronomie. Nur wenn eine Stadt alles genehmigt, was beantragt wird, dann steuert sie auch nicht.“ (Stadt 17-2) In den Kommunen werden ganz unterschiedliche Regelungsgrade genannt: Zum Teil werden

nicht nur die Art und Weise der Nutzung und Gestaltung reguliert, sondern auch, welche Nutzung wo erwünscht ist und wo nicht. Einige Kommunen haben Abstufungen erarbeitet, die auch berücksichtigen, wie kommerziell eine Veranstaltung ist. Durch geringe Laufzeiten behalten sich einige Kommunen engere Kontroll- und kurzfristige Eingriffsmöglichkeiten vor: „Ein Vertragsabschluss findet generell statt, aber die Nutzungs- oder Bearbeitungsgebühr, die kann z. B. bei sozial geprägten Veranstaltungen durchaus erlassen werden. Dann gibt es weitere Abstufungen: halb-kommerzielle und kulturelle Veranstaltungen (Theater usw.) – da nehmen wir eine Art Standgebühr. Die dritte Version ist die rein kommerzielle und davon hat der Bürger nichts.“ (Grün 15)

Mit den Business Improvement Districts (BIDs) und Immobilien-Standort-Gemeinschaften steht in einigen Bundesländern ein neueres Instrument zur Regelung von privaten und kommunalen Schnittstellen zur Verfügung, das in den Interviews ebenfalls häufiger erwähnt wurde. Diese Regelung sieht vor, Gemeinschaften von Immobilienbesitzern, die sich freiwillig für ihren Standort engagieren wollen, zeitlich und räumlich begrenzt Verantwortlichkeiten zu übertragen, die bei der Kommune liegen: „Grundsätzlich sind BIDs eine tolle Sache – dass Private hier die Initiative ergreifen, Engagement zeigen und der Stadt etwas Gutes tun. Die Stadt gewinnt dadurch. Sie hätte im Moment nicht die finanziellen Mittel, um die Bereiche so herzurichten. Sicherlich hätte man politisch ganz andere Prioritäten gesetzt, in anderen Stadtteilen, wo viel größere Bedarfe sind. Für die jetzt neu gestalteten Räume wäre absehbar nichts getan worden.“ (Stadt 17-1) Durch gesetzliche Regelung wird es der sich freiwillig verpflichtenden Gemeinschaft darüber hinaus möglich, nicht willige Anrainer zur finanziellen Beteiligung zu zwingen: „Die Stadt hat nichts anderes gemacht, als Trittbrettfahrer zu einem Beitrag zu verpflichten.“ (Stadt 17-2) Während die Motivation von Immobilieneigentümern in einigen Kommunen gut funktioniert, berichten andere auch von Misserfolgen: „Es ist ganz einfach daran gescheitert, dass viele der Privateigentümer nicht bereit sind, sich an Maßnahmen zu beteiligen, die nicht ihr Eigentum direkt betreffen. Das meinen sie, sei Aufgabe der Kommune, da sind sie ganz eisern.“ (Stadt 8)

Einige Kommunen machen nach Aussage der Befragten Gebrauch von Gestaltungssatzungen und Verordnungen zur Werbung im öffentlichen Raum. Bezüglich des Einsatzes dieser Instrumente herrscht jedoch keinesfalls ein Konsens unter den Interviewten. Andere Kommunen halten das Wollen und die Eigenverantwortung der Anlieger für wichti-

ger und setzen auf weniger Regulierung. So wurde z. B. in einer Kommune überlegt, „ob eine Satzung der richtige Weg ist, oder ob der ‚massive Appell‘ besser ist.“ Zunächst wird der „Appell“ prototypisch ausprobiert; sollte sich diese Vorgehensweise nicht bewähren, „müssen wir dann auch härtere Maßnahmen, also den Zwang ‚Satzung‘ ergreifen.“ (Stadt 18) Bezüglich der Stadtmöblierung und der Regelung des Erscheinungsbildes werden jedoch in den Kommunen zunehmend Gestaltungssatzungen erarbeitet, um Qualitätsstandards zu sichern und zu vereinheitlichen.

Obwohl den Kommunen eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsinstrumente zur Verfügung stehen, um Akteursbezüge zu gestalten, gibt es auch Kooperationen, die informell organisiert sind. Besonders in Fällen der Entlastung der Kommune oder der Verantwortungsübergabe an Private werden, wenn möglich, komplexe Prozesse und Vertragsverhandlungen vermieden. Wann es jedoch einer rechtlichen Absicherung bedarf, wird unterschiedlich beurteilt und hängt nach Auskunft der Befragten auch ggf. sehr von den Erfahrungen ab, die mit dem jeweiligen Akteur im Vorfeld gemacht wurden. Aufwändige Regelungen gelten bei Privaten als eher unbeliebt und gerade bürgerschaftliches Engagement solle nicht durch zu viele Verwaltungsakte gebremst werden: „Da, wo es nicht unbedingt erforderlich ist, treffen wir keine schriftlichen Vereinbarungen. Das ist alles Papierkram, das muss man nicht haben, wenn es anderweitig funktioniert. In 90% der Fälle haben wir damit auch gute Erfahrungen gemacht.“ (Grün 8) Die Befragten berichten, dass auch bei der Zusammenarbeit mit vielen intermediären Akteuren, z. B. Vereinen und Verbänden, ein eher unbürokratisches, informelles Vorgehen die Kommunikation und Zusammenarbeit erleichtert: „Die informelle Ebene ist bei Kooperationen von privat und öffentlich wichtig: Wir arbeiten zum Thema Grün mit allen möglichen Akteuren zusammen. Mit

„Das Tagesgeschäft ist der Sondernutzungsvertrag – für jedes Werbeschild, für jede Gastronomie. Nur wenn eine Stadt alles genehmigt, was beantragt wird, dann steuert sie auch nicht.“

Verbänden und Vereinen aller Art, dem AdFC, der IHK bis hin zum Bürger selbst.“ (Grün 3)

Einige informelle Regelungen bestehen auch aus Gewohnheit. So wird z. B. davon berichtet, dass kommunale Teilflächen – ohne ersichtlichen Grund oder Anlass – von Privaten gepflegt werden. Es werden aber auch Fälle angeführt, in denen die Kommune private Flächen an repräsentativen Orten mit pflegt, ohne beim betreffenden privaten Akteur einen Ausgleich für diese Leistung einzufordern.

Persuasive/ kommunikative Instrumente

Kommunikation wird als notwendig und von einigen Befragten als der „bessere“ Weg als restriktives Handeln beschrieben, schon allein, weil dieses oft nicht weit genug greift: „Das ‚Prinzip des Wollens‘ trägt stärker als wenn man verordnet – auf der anderen Seite läuft man Gefahr, dass es nicht immer ausreichend ist.“ (Stadt 18) So sind sich alle Interviewten weitgehend einig, dass es ohne Kooperation mit Privaten, wie auch immer motiviert und gestaltet, nicht geht: „Privat und öffentlich gemeinsam bewegt etwas – die einen sind unverbrüchlich auf die anderen angewiesen; insofern ist das Thema durch.“ (Stadt 12) Es wird deutlich, dass Kommunen hier aus ihrer Sicht sehr viel Arbeit investieren und sehr viel Verhandlungsgeschick brauchen, um ihre Interessen zu verwirklichen, da oft einzelne Private, die nicht mitziehen, ausreichen, um ein Vorhaben zu kippen bzw. den Prozess sehr anstrengend werden zu lassen und viele Kräfte zu binden. Die Kommune müsse hier ihre Chancen sehen und ergreifen: „Demokratischer Städtebau funktioniert nur so –, dass man verhindert, dass es schlimmer wird und da, wo es eine Chance bietet, diese auch zu ergreifen.“ (Stadt 1)

Generell gehen die Kommunen davon aus, dass eine Einbindung privater Akteure zunehmend wichtig wird: „Ich halte die Zusammenarbeit mit Privaten für eine große Chance und

ich halte es auch für notwendig, dass wir Bürger und Eigentümer nicht nur als Objekt von Informationen über unsere Planung betrachten, sondern dass wir sie einladen, an Planungen teilzuhaben und selber mitzuplanen. Die öffentliche Hand wird in Zukunft nicht mehr die starke Rolle übernehmen können, die sie in den 1950er, 60er und auch 70er Jahren noch innehatte. Es werden mehr Aktivitäten, die für das Zusammenleben notwendig sind, von bürgerschaftlichen Zusammenschlüssen initiiert und übernommen müssen.“ (Stadt 15)

Die Kommunen gehen häufig aktiv auf die privaten bzw. nicht-kommunalen Akteure zu: „Wir suchen immer den Kontakt und da wo man sinnvoll was zusammen machen kann, da werden wir das machen.“ (Grün 3) Der Wunsch nach Kooperation und Kommunikation wird dabei – so berichten einige unserer Interviewpartner/-innen durchaus von anderer Seite erwidert: „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 17-2) Letzten Endes würde es viele Projekte ohne die Initiative, Mitarbeit oder die Finanzierung durch nicht-kommunale Akteure nicht geben.

Finanzielle Steuerungsformen

„Da gehen wir auf kommunaler Fläche in Vorleistung, weil die Privaten ja immer Fragen: Was macht die Kommune?“ (Stadt 8) Es gibt in einigen Kommunen gezielte Programme zur Aufwertung des öffentlichen Raumes (Stadtplatzprogramme), die auch private Initiativen mit einbeziehen. Landes- und Bundesprogramme und Förderprogramme/-gelder der EU geben auch Anstöße zu Investitionen und haben damit Einfluss auf das Steuerungsverhalten der Kommune; allerdings funktioniert dieser Anreiz nicht überall. „Die meisten lassen ihre Baugrundstücke vergammeln und kümmern sich nicht darum – auch wenn wir ihnen das mit Fördermitteln im Grunde bezahlen, das interessiert die trotzdem nicht.“ (Stadt 19)

Die Aufwertung öffentlichen Raumes durch die Kommune im Gegenzug für Investitionen von Privaten ist ein durchaus üblicher Bestandteil von in städtebaulichen Verträgen ausgehandelten „deals“: „... dass das Geld von Privaten, das in den öffentlichen Raum fließt, mit einer Gegenleistung verbunden ist, das wissen wir. Es gibt ja niemand freiwillig Geld aus für eine gemeinnützige Sache. Aber wir haben eine kommunale Aufgabe und es wird damit leichter, sie zu erfüllen.“ (Grün 15) Allerdings könnten Private auch bei einer Mitfinanzierung keine Gestaltungsansprüche durchsetzen: „Das wäre schlimm, wenn das so käme. Wir haben den Anspruch, dass Gestal-

„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 17-2)

tungsentscheidungen fachlich beim Amt oder bei der Stadt verbleiben, weil wir das Ergebnis ja auch in der gesamten Stadt kommunizieren müssen.“ (Grün 15)

Selbstorganisation und Strukturierungsleistungen

Im Hinblick auf die Selbstorganisation und Strukturierungsleistungen wird von den Interviewten die ganze mögliche Palette an Konzepten und Programmen genannt: von Stadtentwicklungskonzepten, Innenstadtentwicklungskonzepten, Masterplänen, verwaltungsintern ausformulierten Richtlinien über praktizierte aber nicht festgeschriebene Handlungsprinzipien bis zu schriftlich fixierten Stadtentwicklungsstrategien und Gestaltungsstandards. In vielen dieser Konzepte wird der öffentlich zugängliche Raum thematisiert – wobei in den seltensten Fällen auf dieser Ebene zwischen öffentlich-kommunalem und anderen öffentlich zugänglichen Räumen unterschieden wird. Trotz dieser rahmengebenden Konzepte oder üblicher Praxis wird immer wieder der Einzelfall und der jeweilige Prozess sowie die Vertrauenswürdigkeit des nicht-kommunalen Ko-Akteurs als ausschlaggebend für den Projektverlauf bezeichnet: „Man hat natürlich auch bestimmte Feindbilder bei den Investoren, aber generell versucht man einen bestimmten Qualitätsanspruch durchzusetzen bei der Freiraumplanung und auch bei der Verkehrsplanung oder ähnlichen Dingen. Das ganze ist ein Prozess, Sie werden da nie eine klare Linie ziehen können.“ (Stadt 13)

Die Strukturierung von Ämtern (das betrifft in besonderem Maße die Grünflächenämter, die in einigen Kommunen aufgelöst worden sind) ist immer wieder Thema in den Gesprächen. Oft komplizieren die Zuständigkeiten mehrerer Ämter die Kommunikation mit Privaten und erschweren die Entscheidungsfindung und das Aushandeln „der“ kommunalen Position: „In der Regel findet man immer einen Abgleich der Interessen. Das setzt allerdings immer voraus, dass die Stadt das auch möchte. Da greift ein stadtinternes Problem: Die Stadt als solche spricht zwar offiziell mit einer Zunge, aber es gibt dahinter tausend Interessen. Ämter untereinander sind schon schwierig zu vereinen – und dann vergisst man auch immer die Politik.“ (Grün 4) Die Politik ist für die Stadtverwaltung nicht immer ein zuverlässiger Partner bei der Umsetzung von strategischen Zielen: „Es gibt hier traditionell eine sehr große Liberalität im Umgang mit Sondernutzungen in öffentlichen Räumen. Wir versuchen, das etwas einzuschränken, indem wir bei Umbauten im öffentlichen Raum politische Beschlüsse der Stadtverordneten herbeiführen, in denen Sondernutzungen ausgeschlossen

„Also, man kann unglaublich viel machen, wenn man nur will und Ideen hat und Leute die mitmachen.“

(Grün 10)

werden. Das Verrückte ist nur, dass die Politik sich dann auch an solche Beschlüsse nicht hält.“ (Stadt 15)

In einigen wenigen Kommunen wird von konkreten Ansprechpartner/-innen für die Schnittstelle zwischen Kommune und privaten Akteuren berichtet, wie z. B. „Citymanagern“, „Management öffentlicher Raum“, „Servicestellen“ u. a. Ein uns genanntes Beispiel sticht deutlich heraus. Eine Kommune beschäftigt im Stadtplanungsamt: „Sechs Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich nur um die Gestaltung und das Erscheinungsbild des öffentlichen Raumes kümmern“, wozu auch die Kontaktpflege mit Investoren gehöre. (Stadt 5) In wenigen anderen Fällen wird bemerkt, dass fehlende Personalkapazitäten dazu führen, dass es eben genau diese personalisierten Anlaufstellen nicht gibt. Es gibt aber auch eine Stimme, die sich bewusst für das Schaffen funktionierender und weitgehend personenunabhängiger Strukturen ausspricht: „Gerade wegen der Zuständigkeitsaufteilung zwischen den kommunalen Ämtern, wäre mein Ziel, die Qualitätssteigerung des öffentlichen Raumes dadurch herzustellen, dass man nicht in diesen Zuständigkeiten denkt, sondern den öffentlichen Raum als Wert begreift und die verschiedenen Stellen der Verwaltung an diesem Wert orientiert arbeiten. Dazu ist ein sehr intensiver Dialog nötig, den man auch mit den Internen führen muss.“ (Stadt 18)

Abschließend lässt sich feststellen, dass neben wenigen Stimmen, die nur Nachteile oder hauptsächlich Gefahren in der Zusammenarbeit oder in Bezügen zu nicht-kommunalen und explizit privaten Akteure sehen, die pragmatischen Herangehensweisen („Es ist einfach notwendig“) und die positiven Einschätzungen überwiegen: „Es ist ein kreatives Miteinander – Win-win-Situationen“ (Stadt 10). Einige Kommunen sehen auch sehr große und weitreichende Chancen in der Zusammenarbeit mit weiteren und vor allem privaten Akteuren: „Kooperation drückt sich nicht immer in Geld aus in die eine oder andere Richtung, das ist auch miteinander denken, miteinander tun, sich miteinander darstellen.“ (Grün 3)

Literatur und Quellen

Berding, Ulrich et al.: StaRS_Materialien
Teil 02: Die Fallstudien – Ergebnisse aus
Leipzig, Hannover und Aachen. DFG-
Forschungsprojekt „Stadträume in Span-
nungsfeldern“. Lehrstuhl für Planungs-
theorie, Januar 2009

Abbildungen:

Alle Abbildungen und Fotos sind – wenn nicht
anders angegeben – eigene Darstellungen.