

---

Sylke Nissen

## Die Privatisierung des öffentlichen Raums

### 1. Einleitung

Seit geraumer Zeit rückt die Frage „Wem gehört die Stadt?“ in den Vordergrund stadtsoziologischen Interesses.<sup>1</sup> Als Ursache dafür gilt eine Reihe von Entwicklungen, die Zweifel am uneingeschränkten Fortbestehen des öffentlichen urbanen Raums wecken. Straßen und Plätze werden optisch umgestaltet und sind kaum noch für die breite Öffentlichkeit zugänglich, städtische Bereiche werden privatisiert und anschließend neuen Nutzungen unterworfen, so dass die mit der Stadt assoziierte Freizügigkeit und Öffentlichkeit zu schrumpfen scheint. Um diesen Verlust von Öffentlichkeit besser einschätzen zu können, möchte ich die stattfindenden Privatisierungstrends etwas genauer betrachten.

Wenn die Frage, wem die Stadt gehört, heute anders entschieden wird als vor einigen Jahren oder in früheren Epochen, muss dies mit der über Eigentum definierbaren Zugänglichkeit und Nutzung zusammenhängen. Daher werde ich zunächst anhand lokaler Eigentumsverhältnisse eine Unterscheidung zwischen „privat“ und „öffentlich“ vornehmen (Kapitel 2). Anschließend skizziere ich die Formen, in denen sich die Umwandlung und Umwidmung urbanen Raums vollzieht (Kapitel 3), und werde dann die sichtbaren Zeichen dieses Prozesses diskutieren (Kapitel 4). Angesichts der Verbreitung von Privatisierungstendenzen, sowohl global als auch konkret im städtischen Raum, möchte ich drei Ansätze zur Erklärung der Ursachen dieser Entwicklung anbieten (Kapitel 5), bevor ich zum Schluss deren erwartbare und zum Teil schon sichtbare Folgen für die Stadt andeute (Kapitel 6).

### 2. Öffentlicher und privater Raum

Für den folgenden Überblick wähle ich als Basiskriterium zur Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Raum den „Geltungsbe-

---

<sup>1</sup> E. Blum (Hrsg.), *Wem gehört die Stadt? Armut und Obdachlosigkeit in den Metropolen*, Basel 1996; T. Simon, *Wem gehört der öffentliche Raum? Zum Umgang mit Armen und Randgruppen in Deutschlands Städten*, Opladen 2001; G. E. Frug, *The Emergence of Private Cities in America*, in: *Kritische Justiz* (1999), S. 578-586; A. Feldtkeller, *Die zweckentfremdete Stadt. Wider die Zerstörung des öffentlichen Raums*, Frankfurt a. M. 1994.

reich staatlicher Autorität“<sup>2</sup>. Als Privatisierung gilt demnach „jeder Verantwortungs- und Rechtsübergang von einem staatlichen oder kommunalen Verwaltungsträger auf ein privatrechtliches Rechtssubjekt“<sup>3</sup>. Dem öffentlichen Raum werden jene Gebäude, Straßen oder Plätze zugerechnet, die sich im Eigentum oder Verantwortungsbereich von Gebietskörperschaften oder anderen Körperschaften öffentlichen Rechts befinden. Als Eigentümer von Grund und Boden und Gebäuden kommt in erster Linie die Kommune in Betracht. Aber auch der Bund und die Länder, Gemeindeverbände, Hochschulen und Universitäten gehören in diese Kategorie. Als Anstalten des öffentlichen Rechts können ebenso Wasserwerke, Stadtreinigungsbetriebe oder Verkehrsbetriebe zu den öffentlich-rechtlichen Körperschaften zählen. Bei der Deutschen Bahn AG als Eigentümerin der Bahnhöfe sieht es juristisch anders aus. Die Deutsche Bahn ist keine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Wegen ihrer historischen Widmung zum öffentlichen Verkehr bezeichnet Hecker die Bahnanlagen dennoch als eine öffentliche Sache.<sup>4</sup>

Als privat sind im Unterschied dazu Gebäude und Grundstücke zu bezeichnen, deren Eigentümer Personen oder Körperschaften privaten Rechts sind. Einzelne Unternehmen, Konzerne oder Unternehmensverbände übernehmen das öffentliche Eigentum. Investoren, Immobilien- und Managementgesellschaften, Dienstleistungsbetriebe oder Einzelhändler sind die wesentlichen Triebkräfte der Privatisierung.

So klar die rechtliche Differenzierung zwischen privaten und öffentlichen Bereichen und privaten und öffentlichen Eigentümern auch zu sein scheint, die von den Bürgern wahrgenommene Gliederung des öffentlichen Raums deckt sich nicht in jedem Fall mit den Eigentumsverhältnissen. Die Inkongruenz hängt damit zusammen, dass man Immobilien nicht ansehen kann, wem sie gehören, und dass die Bürger tradierte Vorstellungen davon haben, was zum öffentlichen und was zum privaten Raum gehört. Realität und Perzeption können dabei auf zwei Arten aus-

---

<sup>2</sup> L. Hölscher, Art. „Öffentlichkeit“ in: O. Brunner/W. Conze/R. Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 4, Stuttgart 1978, S. 423-467, hier S. 438.

<sup>3</sup> J. Wolf, *Das Recht des Lebens auf der Straße. Ein Rechtsgutachten zur Privatisierung öffentlicher Flächen und zum Grundrechtsschutz wohnungsloser Menschen*, Dortmund 1999, hier S. 17.

<sup>4</sup> Die Reform des Unternehmens deutet er als „eine Organisationsprivatisierung, die mit einer nur teilweisen Aufgabenprivatisierung verbunden ist.“ W. Hecker, *Bahnhöfe – Öffentlicher Raum für alle? Zur rechtlichen Stellung der Bahnhöfe, dem Recht auf Zugang und Aufenthalt sowie der Zulässigkeit von Hausverbot*, in: BAG Wohnungslosenhilfe e. V. (Hrsg.), *Rechtsgutachten im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V.*, Bielefeld 2002, hier S. 6.

einander fallen: Privatisierter Raum wird als öffentlicher wahrgenommen oder öffentlicher Raum wird für privat gehalten.

Gegenstand des nächsten Abschnitts sind nun urbane Räume, die entweder im juristischen Sinn im öffentlichen Eigentum lagen oder im soziologischen Sinn öffentlichen Charakter hatten, diesen Status nun verlieren oder zu verlieren scheinen und unter den Einfluss privatrechtlicher oder privatwirtschaftlicher Handlungsrechte geraten – mit Folgen für die sich in der privatisierten Stadt bewegendenden Bürger.

### 3. Formen der Umwandlung

Welche Entwicklungen beobachten wir in der Stadt, die unter dem Stichwort Privatisierung zusammengefasst werden können? Wovon ist also eigentlich die Rede? Die nachfolgend skizzierten Entwicklungen sind alle durch teilweise oder vollständige Übertragung staatlicher bzw. kommunaler Handlungsrechte auf private bzw. privatwirtschaftliche Akteure gekennzeichnet. Den beobachteten Prozessen ist die Einschränkung oder gar der Verlust öffentlicher Kontrolle über den Raum gemein.

#### *Straßen über und unter der Erde*

Straßen, auf denen sich alle Gesellschaftsschichten mischen, die allen Bürgern offen stehen und die vielfältigen Nutzungen unterzogen werden, sind die Adern der öffentlichen Stadt.<sup>5</sup> Die Ausübung von Rechten wie der Versammlungsfreiheit oder Redefreiheit wird mit der Straße verbunden. Wer öffentlich protestiert und seine Meinung kundtut, geht *auf die Straße*.

Der Angriff auf die Straße manifestiert sich nun in dem Einziehen von neuen Ebenen über oder unter der öffentlichen Straße. Der amerikanische Architekturhistoriker Trevor Boddy bezeichnet diese Entwicklung als „Bau der analogen Stadt“,<sup>6</sup> als Simulation des Urbanen.

Kennzeichnend für die analoge Stadt sind so genannte *Skyways*. Dabei handelt es sich um Wege, Arkaden oder überdachte Brücken, die im ersten oder zweiten Stockwerk Gebäude verbinden oder durch Gebäude hindurchführen. Vorläufer dieses Typs privatisierter Wege ist sicher das Kaufhaus GUM in Moskau, das sich über mehrere Blocks erstreckt und dessen Inneres aus einem zusammenhängenden Netz von Wegen und Brücken besteht. Eine Mikroausgabe eines Skyways kann man in Ham-

<sup>5</sup> Vgl. J. Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, New York 1961 (Nachdruck 1992), S. 29

<sup>6</sup> T. Boddy, *Underground and Overhead: Building the Analogous City*, in: M. Sorkin (Hrsg.), *Variations on a Theme Park*, New York 1992, S. 123-153.

burg nutzen, wo der Fußweg vom Dammtor-Bahnhof über Hauptverkehrsstraßen und durch ein Geschäftsgebäude hindurch zu den Kolonnaden, einer Fußgängerzone führt. In dem Hausdurchgang befinden sich zahlreiche Geschäfte. Das weltweit größte Netzwerk solcher Skyways befindet sich nach Angaben von Boddy in Calgary, wo die innerstädtische Quadratmeile (ungefähr 2,5 qkm) vollständig von diesen Wegen in knapp 5 m Höhe durchzogen ist.

Unter der Erde werden ebenfalls neue Wege geführt, die Fußgängerverbindungen zwischen Gebäuden und/ oder zwischen unterirdischen Haltestellen des öffentlichen Nahverkehrs herstellen. Prototyp dieses Typs ist das Rockefeller Center in Manhattan, wo das Muster des für New York typischen Straßengitters durch eine Reihe von „Ladenstraßen“ reproduziert wird, die mehrere Gebäude unterirdisch miteinander verbinden. Das Rockefeller Center war auch Vorbild des umfangreichen unterirdischen Straßennetzes, das in Montreal seit den 1960er Jahren angelegt wurde und inzwischen rund 1,7 Millionen qm Bürofläche, 1.400 Boutiquen, zwei Kaufhäuser, 3.800 Hotelzimmer, 11.500 Parkplätze, drei Konzerthallen, zwei Bahnhöfe und zahlreiche Wohnblocks miteinander verbindet.<sup>7</sup>

### *Grünanlagen und Plätze*

Auch zu ebener Erde mehren sich die Anzeichen der Privatisierung der Stadt. Bei Parks und Plätzen, die im Bürokratendeutsch als *öffentliche Anlagen* bezeichnet werden, sind vor allem drei Trends zu beobachten: Entweder wird die gesamte Anlage privatisiert, die Pflege und der Betrieb der Grünanlage werden in die Hände von Privatunternehmen, Interessengemeinschaften oder Anrainern gegeben oder die Anlage bleibt in der Verantwortung der Kommune, wird aber jenen Prioritäten und Bedürfnissen angepasst, die die Administration in der Bevölkerung zu beobachten meint. In allen diesen Fällen werden die Plätze, Parks und Grünanlagen mit Blick auf gewandelte Nutzungsinteressen umgestaltet. Das kann heißen, dass die Anlage umzäunt und nach Ende üblicher Geschäftszeiten abgeschlossen wird, oder dass sie nach bestimmten Prinzipien möbliert wird. Der Platz kann so umgestaltet werden, dass er besonders gut einsehbar ist. Öffentliche Bedürfnisanstalten werden entfernt oder haben ebenfalls Büroöffnungszeiten.

Ein häufig herangezogenes Beispiel für die Privatisierung eines öffentlichen Parks ist der Bryant Park in Manhattan, der unmittelbar an die New York Public Library angrenzt. Das Landschaftsdenkmal wird von

---

<sup>7</sup> Boddy (Anm. 6), S. 147.

der Bryant Park Restoration Corporation betrieben. In den 1980er Jahren wurde die Grünanlage erneuert, zivile und uniformierte Sicherheitskräfte und Polizeibeamte auf Streife geschickt, die Öffnungszeiten auf die Bürozeiten abgestimmt sowie regelmäßige kommerzielle Nutzungen wie Konzerte und Modenschauen eingerichtet. Rund um die wiederhergestellten viktorianischen Kiosks ist der Bryant Park, wie die Soziologin Sharon Zukin festhält, zur visuellen und räumlichen Repräsentation der öffentlichen Kultur nur noch der Mittelschichten geworden, eine „pacification by cappuccino“.<sup>8</sup>

Eine besondere Form nicht-öffentlicher Plätze stellen Plazas dar, kleine Plätze, die in oder an Gebäuden liegen und „privately owned public spaces“ darstellen.<sup>9</sup> Die Plazas an der Grenze zum öffentlichen Raum sind vor allem in den USA wegen der dort geltenden Baurichtlinien verbreitet. Um die verdichtete Bauweise auszugleichen, wird die Anlage von Plazas zum Beispiel im Eingangsbereich von Hochhäusern politisch gefordert, aber auch gefördert. Ergebnis sind „Vorgärten zu den Hochburgen des Kapitals“,<sup>10</sup> die meist nach innen orientiert und exklusiv gestaltet sind und dadurch eine bestimmte, zahlungskräftige Klientel anziehen.

#### *Bahnhöfe, Shopping Malls, Business Improvement Districts (BIDs)*

Bahnhöfe sind Orte des Transits<sup>11</sup> und waren in dieser Funktion bislang zentrale Orte städtischer Öffentlichkeit. Seit einigen Jahren beobachten wir in zahlreichen Bahnhöfen die Metamorphose zu einem *Einkaufszentrum mit Gleisanschluss*. In Leipzig hat die Einkaufs-Center-Entwicklungsgesellschaft ECE das gesamte Bahnhofsgebäude gekauft, nur Gleise, Schienen und Längsbahnsteige blieben im Besitz der Deutschen Bahn AG. Die Räume des Reisezentrums oder des Wartesaals hat die Bahn von der ECE angemietet. Durch visuelle wie räumliche Zurückdrängung der mit dem Reisewunsch verbundenen Funktionen eines Bahnhofs und durch den Umbau weiterer Teile der Bahnhofsgebäude zu überdachten Geschäftszeilen sind Bahnhöfe als innerstädtische Sonderform der Shopping Malls zu betrachten.

In Einkaufspassagen, der Urform der Malls, wird der öffentliche Straßenraum zwischen bestehenden Einzelhandelsgeschäften nachträg-

<sup>8</sup> S. Zukin, *The Culture of Cities*, Oxford 1995, hier S. 32.

<sup>9</sup> J. Wehrheim, *Die überwachte Stadt*, Opladen 2002, hier S. 165.

<sup>10</sup> M. Wagner, *Privatisierung von Kunst und Natur im öffentlichen Raum. Die Plazas von Manhattan*, in: H. Häußermann; W. Siebel (Hrsg.), *New York. Strukturen einer Metropole*, Frankfurt a. M. 1993, S. 286-299, hier S. 298.

<sup>11</sup> Vgl. Wehrheim (Anm. 9).

lich überdacht, und/ oder die bauliche Anlage wird so verändert, dass eine Unterscheidung von *draußen* und *drimmen* erkennbar wird. Kunden treten durch ausgewiesene, meist schmale, leicht kontrollierbare Eingänge ein und bewegen sich in Räumen mit semi-öffentlichem Charakter.

Als Shopping Malls oder Shopping Center gelten dagegen neu errichtete, häufig auf der grünen Wiese angesiedelte Einkaufszentren. Hier werden verschiedene Einzelhändler an einem Ort zusammengeführt, künstliche Ladenstraßen mit Phantasienamen sind vollständig umbaut und häufig auch überdacht. Die erste derartige Mall der Welt wurde 1954 in der Nähe von Minneapolis errichtet und versammelte 72 Geschäfte und 500 Parkplätze an einem Ort. Heute gehen die Malls weit über den reinen Einkaufszweck hinaus und versprechen den Kunden Erholung wie im Urlaub. Die bis 2005 größte Mall der Welt, die West Edmonton Mall in Kanada erstreckt sich über 500.000 qm und beherbergt 800 Geschäfte, elf Kaufhäuser, 110 Restaurants, einen Eislaufplatz, ein Hotel, eine Kapelle, 20 Kinos, 13 Nachtclubs sowie einen Indoor Amusement Park, einen Indoor Water Park und den größten Parkplatz der Welt.<sup>12</sup> Das Innere der Mall ist mit Wasserläufen durchzogen, in denen echte Pinguine und falsche Haie schwimmen und eine Nachbildung von Christopher Columbus' Schiff Santa Maria besichtigt werden kann.

Während in den USA mit über 40.000 Shopping Centern und monatlich 190 Millionen Kunden<sup>13</sup> der Zenit der Entwicklung überschritten sein könnte, nahm die Zahl von Einkaufszentren und Malls in der Bundesrepublik vor allem in den neunziger Jahren rapide zu und liegt inzwischen bei rund 420. Eines der größten Einkaufszentren ist das CentrOberhausen mit einer Verkaufsfläche von mehr als 70.000 qm. Zu den modernsten Malls in Deutschlands gehört der zwischen Leipzig und Halle gelegene Saale-Park, der im Zuge des kürzlich vorgenommenen Umbaus zu „Nova Eventis“ umbenannt wurde und damit seinen Charakter vom Einkaufs- zum Erlebniszentrum wandelte. „Mit Nova Eventis entsteht an der Stelle des heutigen Saale-Parks eine vollkommen neue und zukunftsorientierte Shopping-, Service- und Erlebniswelt mit faszinierender Wasserlandschaft, Sportangeboten und einem Abenteuerspiel-

<sup>12</sup> Vgl. M. Crawford, *The World in a Shopping Mall*, in: M. Sorkin (Hg.), *Variations on a Theme Park*, New York 1992, S. 3-30. Zurzeit ist nur die South China Mall in Dongguan/China mit einer Ladenfläche größer als die WEM. Vgl. D. Barboza, *China Builds Malls on Gigantic Scale*, *The New York Times*, 25.05.2005.

<sup>13</sup> Vgl. Wehrheim, Anm. 9.

platz. Neues Herzstück von Nova Events ist der zweigeschossige, glasüberdachte Einkaufsbereich mit zwei parallel verlaufenden Malls, insgesamt 3.000 Metern Schaufensterfronten, vier Rotunden sowie drei ellipsenförmigen Event-Malls.<sup>14</sup>

Business Improvement Districts (BIDs) stehen in engem Zusammenhang mit Shopping Malls und umgebauten Bahnhöfen. BIDs sind vor allem in den USA zu finden, im deutschen Sprachraum entsprechen dem Prinzip der BIDs am ehesten als Vereine gegründete Arbeitsgemeinschaften von Einzelhändlern. Durch BIDs oder Arbeitsgemeinschaften wird das Management öffentlichen Raums quasi in Public-Private-Partnerships übertragen, mit dem Ziel, das Image des städtischen Raumes und damit seine kommerzielle Nutzung zu verbessern. Ansässige Geschäftsleute und Grundstückseigentümer werden zur Zahlung einer Art Sondersteuer herangezogen, mit der von der kleinräumigen Wirtschaftsförderung bis zur Sauberkeit und Sicherheit der Straßen die Angelegenheiten im Bereich des BIDs finanziert werden.<sup>15</sup>

#### *Privatisierung des Wohnens – Gated Communities*

Dass Wohnraum in dieser Reihe von Privatisierungstendenzen auftaucht, mag auf den ersten Blick paradox klingen, denn die Wohnung ist im Unterschied zu den vorgenannten Beispielen Ort des Privaten per se. Aber auch die Organisation des Wohnens ist Entwicklungen unterworfen, die das Verhältnis von privat und öffentlich beeinflussen.

Gated Communities sind zum Schlagwort für eine Wohnform geworden, die sich verstärkt seit Beginn der 1980er Jahre vor allem in den USA verbreitet und in Europa und in asiatischen Metropolen schon einige Ableger entwickelt hat. Besonderes Kennzeichen ist die bauliche Trennung der Gated Community von dem sie umgebenden Umland durch Zäune oder Mauern. Diese Abgrenzung weckt Assoziationen zum Ghetto. Allerdings liegt ein wesentlicher Unterschied darin, dass Ghettos unfreiwillige Segregation bedeuten, die mit Diskriminierungen und wirtschaftlichem Ausschluss der Bewohner verbunden ist.<sup>16</sup> Das Leben in Gated Communities dagegen ist freiwillig.

<sup>14</sup> [www.ece.de/de/shopping/center/nel/nel2.jsp](http://www.ece.de/de/shopping/center/nel/nel2.jsp).

<sup>15</sup> Für die Arbeitsgemeinschaft *Zeil aktiv e.V.*, die sich die Neudefinition der Frankfurter Zeil zur Aufgabe gemacht hat, vgl. [www.zeil-online.de/](http://www.zeil-online.de/) und G. Anders, Stadt der Öffentlichkeit, Frankfurt a. M. 1998. Ähnlich auch die Berliner *AG City eV/ Kudamm und Seitenstraßen*, [www.agcity.de](http://www.agcity.de).

<sup>16</sup> P. Marcuse, Ethnische Enklaven und rassistische Ghettos in der postfordistischen Stadt, in: W. Heitmeyer/R. Dollase/O. Backes (Hrsg.), Die Krise der Städte, Frankfurt a. M. 1998, S. 176-193.

„Gated communities are residential areas with restricted access in which normally public spaces are privatized. They are security developments with designated perimeters, usually walls or fences, and controlled entrances that are intended to prevent penetration by nonresidents. They include new developments and older areas retrofitted with gates and fences, and they are found from the inner cities to the exurbs and from the richest neighborhoods to the poorest.“<sup>17</sup>

Zu Gated Communities im weitesten Sinne gehören Doorman Building, nachträglich geschlossene Straßenzüge und Gated New Towns bzw. Wohnparks. Die umzäunten, von der Nachbarschaft abgetrennten Ansiedlungen sind je nach ihrer Funktion als Haupt-, Zweit-, Ferien- oder Alterswohnsitz unterschiedlich angelegt und gestaltet. Blakely und Snyder halten auf der Basis ihrer USA-weiten Erhebung drei Typen von Gated Communities fest: *Lifestyle* Gated Communities umfassen Alterswohnsitze, Golf- und Freizeit-Club-Anlagen, während die *Prestige* Communities Statusbedürfnisse befriedigen und Enklaven der Reichen sind. Die Verbreitung von *Security Zone* Communities schließlich spiegelt gestiegene Sicherheitsbedürfnisse und Angst vor Kriminalität wider. In den vergangenen fünfzig Jahren ist die Zahl der Gated Communities allein in den USA auf rund 20.000 angestiegen.

#### 4. Zeichen der Privatisierung

Die skizzierten Veränderungen, die verdeutlichen, dass sich der Charakter der Stadt als Ort der Öffentlichkeit verändert, möchte ich in sechs Stufen zusammenfassen:

1. Umgestaltung öffentlicher Räume durch privates Management und das Anbringen eines Zeichensystems mit privatem Charakter (Fußgängerzonen, BIDs)
2. Semiprivatisierung öffentlichen Raums durch Übertragung von Nutzungsrechten und Instandhaltungsaufgaben auf private Träger (Parks, Grünanlagen)
3. Errichtung privater Räume mit öffentlichem Charakter (Skyways, Plazas, Shopping Malls)
4. Vollprivatisierung im Zuge des Verkauf von quasi-öffentlichen Immobilien (Bahnhöfe)
5. Vollprivatisierung durch den Verkauf von öffentlichen Immobilien (Veräußerung kommunaler Grundstücke)

---

<sup>17</sup> E. J. Blakely; M. G. Snyder, *Fortress America. Gated Communities in the United States*, Washington, D.C. 1999, hier S. 2.



6. Vollprivatisierung durch den Verkauf von öffentlichen Immobilien, unter Umständen mit politisch-administrativer Ausgliederung aus dem örtlichen Verband (gated communities)

Die Folgen dieser Formen der Privatisierung des öffentlichen Raums sind für weite Teile der Bevölkerung bislang kaum spürbar, werden für den aufmerksamen Beobachter jedoch durch bauliche, personelle und technische Zeichen sichtbar.

### *Bauliche Zeichen der Privatisierung*

In den neuen privatisierten Räumen, die dem Konsum gewidmet sind oder in räumlichem Zusammenhang mit ihm stehen, also vor allem in Shopping Malls, aber auch in Plazas, Skyways und Underground Cities nehmen architektonische und landschaftsgärtnerische Elemente zu, die selektierende Funktionen haben. Kontrollierte Gartenarchitektur sorgt dafür, dass die unerwünschte Klientel nicht ungestört ist bzw. nicht unbeobachtet bleiben kann. Die Verwendung bestimmter Materialien macht den Aufenthalt ungemütlich. Randflächen aus kaltem Stein, Bänke mit Armlehnen im Abstand von 80 cm oder erhöhte Sitzflächen ohne Rückenlehnen („Präsentierteller“) sind entweder zum Schlafen völlig ungeeignet oder unbequem. Durch kostbare Naturstoffe wie hochpolierten Marmor auch für den Boden, durch moderne Kunst am Bau oder durch „Versatzstücke der Natur“ – Palmen, Wasserläufe, Springbrunnen – wird ein subtiles „Zeichensystem der Exklusion“ geschaffen,<sup>18</sup> das diejenigen, die diese privatisierten Räume nicht nutzen sollen, sehr wohl verstehen. Die zahlungskräftige Kundschaft hingegen soll mithilfe dieses Zeichensystems in ihrer Konsumneigung unterstützt werden.

In dieser Logik werden Ladenstraßen der Skyways oder Untergrundstädte gern als rein technische Maßnahme präsentiert, um den Unbilden des Wetters zu entkommen und um Fußwege zu erleichtern. Deshalb sind sie auch in hohem Maße akzeptiert. Dies darf jedoch nicht darüber hinweg täuschen, so Trevor Boddy, dass diese bauliche Entwicklung zugleich das Wegfiltern der Mittelschichten von den Straßen zu ebener Erde bedeutet und damit ein Verschwinden der letzten Zone des physischen Kontaktes von Angehörigen diverser ethnischer und sozialer Herkunft, von Lebensstilen und Werten zur Folge hat.<sup>19</sup> In Gated Communities ist, wie der Name schon sagt, die manifeste Abtrennung des Wohnraums von seiner Umgebung, durch Zäune, Mauern und Tore in Verbindung mit Einlasskontrollen erkennbar.

<sup>18</sup> Wagner (Anm. 10), hier S. 287.

<sup>19</sup> Vgl. Boddy (Anm. 6), S. 150.

*Personelle Zeichen der Privatisierung*

In den privatisierten Räumen deutscher Städte nimmt die Präsenz von Reinigungs- und Sicherheitskräften spürbar zu. Auf der Basis der labilen Kombination von Hausordnungen und Jedermannrechten halten die Angestellten privater Wachdienste unerwünschte Klientel fern. Rechtliche Grundlage ihres Handelns sind delegierte Besitzrechte nach § 859 und 860 BGB. Ihre Interventionsbefugnisse basieren auf den Regelungen vor allem des BGB und StGB zu Notwehr, Nothilfe, Notstand, Selbsthilfe, Hausrecht und dem Recht zur vorläufigen Festnahme. Die Hausordnung der Deutschen Bahn, die an den Zugängen zum Bahnhof aushängt, untersagt das „Durchsuchen von Abfallbehältern“ ebenso wie „Betteln und Belästigen von Personen“ oder „Übermäßigen Alkoholgenuss“ und droht: „Festgestellte Verstöße gegen die Hausordnung führen zu Hausverweis, Hausverbot, Strafverfolgung und/oder Schadensersatzforderungen. Den Anordnungen unserer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und der von uns zur Durchsetzung des Hausrechts beauftragten Unternehmen ist Folge zu leisten.“<sup>20</sup> Im Rahmen des konsequent verfolgten sogenannten 3-S-Konzeptes für Sicherheit, Sauberkeit und Service betreibt die Bahn eine permanente und nahezu lückenlose Überwachung ihres Geländes. „In den 3-S-Zentralen laufen alle Informationen zusammen; hier werden die Bilder aus den Videokameras, Meldungen per Telefon oder Funk, Notrufe entgegengenommen und ausgewertet, um entsprechende Maßnahmen einzuleiten. Die 3-S-Zentralen steuern und veranlassen die Service-, Sicherheits- und Sauberkeitsaktivitäten im und um den Bahnhof.“<sup>21</sup> Durch die neuen Eigentumsverhältnisse auf den Bahnhöfen sind darüber hinaus noch weitere Wach- und Sicherheitsdienste zuständig. Für das oben erwähnte Leipziger Beispiel bedeutet dies, dass neben der Bahn-Sicherheitsgesellschaft der Sicherheitsdienst des ECE-Managements, das Ordnungsamt der Stadt Leipzig, die Polizei und die Bundespolizei (ehemals Bundesgrenzschutz) den Bahnhofsbereich kontrollieren. Wer auf der Basis der Hausordnung der Deutschen Bahn des Gebäudes verwiesen wird, muss in Leipzig auch den Vorplatz „bis zur Bordsteinkante“ verlassen, weil dieser im Geltungsbereich der Hausordnung und in der Zuständigkeit der ECE liegt.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> <http://www.bahnhof.de/site/bahnhofe/de/ost/leipzig/service/sicherheit/sicherheit.html>

<sup>21</sup> Ebd., (Anm. 18).

<sup>22</sup> M. Krause, Leipzig goes West. Gefahrenabwehrverordnungen -- Platzverweise -- „vertreibende Hilfe“ dargestellt am Beispiel Leipzigs, in: T. Simon (Hrsg.), Wem gehört der öffentliche Raum? Zum Umgang mit Armen und Randgruppen in Deutschlands Städten, Opladen 2001, S. 80-103, hier S. 94.

*Technische Zeichen der Privatisierung*

In sämtlichen skizzierten privatisierten oder semi-privatisierten Räumen werden alle genannten Maßnahmen von der technischen Aufrüstung durch Videoüberwachung begleitet. Begründet mit steigendem Unsicherheitsgefühl und wachsendem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung nimmt die Verbreitung von Videokameras rasant zu. Die offizielle Funktion der Kameraüberwachung besteht in der Prävention von Straftaten. Latent beeinflussen die überwiegend privat betriebenen Kameras den Zugang und die Nutzbarkeit des öffentlichen Raums, wirken sich auf das Verhalten der Bürger unter dem Auge der Kamera aus und fördern die schon in den anderen Zeichensystemen der Privatisierung vorhandene Tendenz zur Selektion zwischen erwünschten und unerwünschten Nutzern. Dabei sind nicht die materielle Kamera, ihr Installationsort oder die Eigentumsverhältnisse an Kamera, Installationsort und Beobachtungsraum entscheidend, sondern die Deutung der Situation und ihrer Konsequenzen durch die beobachteten Personen.

Im Zuge der virtuellen Privatisierung des öffentlichen Raums durch Videoüberwachung wird das individuelle Recht auf Privatheit in der Öffentlichkeit eingeschränkt. Das Urteii des Bundesverfassungsgerichts zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung hat diesem Trend kaum Einhalt gebieten können.

## 5. Warum wird privatisiert?

Ein Defizit der inzwischen zahlreichen Studien zur Privatisierung des öffentlichen Raums besteht in der geringen Aufmerksamkeit für die Akteure der eben skizzierten Entwicklungen. Die Privatisierung der Stadt ergibt sich nicht gleichsam naturwüchsig als Ergebnis beispielsweise ökonomischer Umstrukturierungsprozesse. Privatisierung *passiert* nicht in den Städten, wie Anders vermutet,<sup>23</sup> sondern kommunale Akteure werden aktiv. Die Interessen der lokalpolitischen Akteure richten sich auf die Bewahrung oder Wiederherstellung kommunaler Handlungsfähigkeit und auf die Verbesserung der Position der Stadt im interkommunalen Standortwettbewerb. Neben dem lokalen Gemeinwohl müssen insbesondere jene, die in verantwortlichen Positionen als Bürgermeister, Stadtdirektoren oder Stadtkämmerer den Verkauf des öffentlichen Eigentums vollziehen, die Wahrung ihrer individuellen politischen Interessen im Blick haben und sich um ihre Aussichten auf den Erfolg bei der nächsten Kommunalwahl kümmern. Die folgenden Abschnitte deuten

---

<sup>23</sup> Vgl. Anders (Anm. 15) S. 48.

an, dass die Chancen, all diese Ziele zu erreichen, durch Privatisierungsakte erhöht werden können.

### *Privatisierung zum kommunalen Schuldenabbau*

Die meisten Kommunen befinden sich in einer permanent angespannten Haushaltssituation. Ähnlich wie der Umbau der Stadtverwaltungen zu Dienstleistungsunternehmen nach den Prinzipien des New Public Management<sup>24</sup> führt die Privatisierung öffentlichen Eigentums zur Entlastung kommunaler Haushalte. Die Stadtkämmerer verkaufen das so genannte Tafelsilber in Form von öffentlichen Immobilien oder Unternehmen und übertragen die Instandhaltung und den Betrieb öffentlicher Anlagen auf private Investoren. Neben Wohnungen verkaufen die Kommunen Eigenbetriebe wie Wasserwerke, Kliniken oder Verkehrsbetriebe, allein 2005 wurde in der Bundesrepublik städtisches Eigentum im Wert von 5,7 Milliarden Euro privatisiert.<sup>25</sup> Durch den Verkauf von Tafelsilber sehen die kommunalen Akteure in zweierlei Hinsicht einen Ausweg aus ihrer Zwangslage: Der finanzielle Handlungsspielraum wächst wieder, während der Zuständigkeitsbereich der Kommunen verringert wird.<sup>26</sup> Dies heißt zugleich aber auch, dass bei faktisch bestehen bleibender Aufgabenverantwortung der Kommunen deren Handlungsmöglichkeiten nach der Privatisierung öffentlichen Raums eingeschränkt werden und ihr Einfluss auf die Entwicklung der sozialräumlichen Struktur der Stadt sinkt.<sup>27</sup>

### *Privatisierung zur Erhöhung der Sicherheit*

Die Privatisierung öffentlichen Raums entspricht aus einem weiteren Grund den Interessen kommunaler Akteure. Zu den sichtbaren Verände-

<sup>24</sup> Vgl. u. a. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung. Das neue Steuerungsmodell. Begründungen, Konturen, Umsetzungen. KGSt-Bericht 5/1993, S. Kropp, Modernisierung des Staates in Deutschland: Konturen einer endlosen Debatte, in: Politische Vierteljahresschrift (2004) 3, S. 416-439.

<sup>25</sup> K.-P. Schmid, Alles muss raus. Schrumpft sich der Staat gesund? Die deutschen Städte und Gemeinden privatisieren, was das Zeug hält – nicht aus ökonomischer Vernunft, sondern aus reiner Finanznot, in: DIE ZEIT, Nr. 26 vom 22.06.2006.

<sup>26</sup> Diese Annahme könnte ein Trugschluss der Kommunen sein, wenn der Einschätzung von Wolf zuzustimmen ist. In seinem Rechtsgutachten zur Privatisierung öffentlicher Flächen betont er, Privatisierungen seien „kein Instrument zur Befreiung von staatsrechtlicher Aufgabenverantwortung.“ (Anm. 3) hier S. 12.

<sup>27</sup> H. Häußermann, Die Privatisierung der Stadt, in: E. Schröter (Hg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen 2001, S. 41-62.

rungen im privatisierten Raum gehört die Installation einer Sicherheitsarchitektur. Die Umgestaltung von Räumen, die neue Einschbarkeit von Grünflächen, deren Umzäunung, verbreitete Videoüberwachung und der Einsatz privater Sicherheits- und Ordnungsdienste sollen den Bürgern ein Gefühl des Schutzes geben und den Eindruck vermitteln, dass die Kommune die städtische Entwicklung unter Kontrolle hat. Das Konzept der Bahnservicegesellschaft für Sicherheit, Sauberkeit und Service<sup>28</sup> lässt sich als kommunales Handlungsmotto auf die Stadt übertragen und kommt den Bedürfnissen weiter Teile der Bevölkerung entgegen. Entscheidend für die Beurteilung der wachsenden Sicherheitsarchitektur ist das Sicherheitsgefühl der Bürger. Dieses wiederum wird weniger von der objektiven Sicherheitslage als von der subjektiven Einschätzung der individuellen Bedrohung durch Kriminalität beeinflusst. Viele Bürger sehen sich zum großen Teil kontrafaktisch als potentielle Opfer von Straftaten.<sup>29</sup> Eine solche Inkongruenz wird als Ergebnis „moralischer Panik“ interpretiert, für deren Entstehen nicht so sehr die tatsächliche Kriminalitätsbelastung von Bedeutung ist, sondern „dass überhaupt Fälle bestimmter Kriminalität auftreten, wie deren massenmediale Konstruktion erfolgt, und dass die Darstellung Rezeption und Rezeptoren findet.“<sup>30</sup>

Die Bekämpfung von Kriminalität ist ein für die kommunalen Akteure wichtiges, weil rasch Erfolg versprechendes Handlungsfeld. Denn für die Verstärkung sicherheitspolitischer Anstrengungen sprechen aus lokalpolitischer Sicht mehrere Gründe. Zum einen kann die Arbeit der Polizei lokal gesteuert werden, zweitens wird der (finanzielle) Einsatz für Sicherheit von der Bevölkerung unterstützt, drittens profitiert der größte Teil der Bevölkerung von sinkenden Kriminalitätsraten und honoriert dies viertens mit einem generalisierten Vertrauensvorschuss für die Lokalpolitiker.<sup>31</sup> Ähnlich wie in den USA ist in europäischen Städ-

<sup>28</sup> S. Anm. 20.

<sup>29</sup> W. Achelpöhl; H. Niehaus, Videoüberwachung – das wachsame Auge des Gesetzes, in: G. Munier/Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), *Kriminalität und Sicherheit*, Berlin 2002, S. 135-144, hier S. 140.

<sup>30</sup> H.-J. Albrecht, *Kriminalität, Kriminalitätsangst, Unsicherheitsgefühle, Kriminalpolitik und deren Folgen*, in: *Criminologische Vereinigung (Hrsg.), Retro-Perspektiven der Kriminologie. Stadt – Kriminalität – Kontrolle*. Freundschaftsgabe für Fritz Sack zum 70. Geburtstag, Hamburg 2001, S. 59-76, hier S. 67. Vgl. auch J. Foster, *Kriminalität und Strafverfolgung in London. Zur Interdependenz von öffentlichem Klima, Medien und Politik*, in: S. Nissen (Hrsg.), *Kriminalität und Sicherheitspolitik. Analysen aus London, Paris, Berlin und New York*, Opladen 2003, S. 13-42.

<sup>31</sup> Vgl. S. Nissen, *Die regierbare Stadt. Metropolenpolitik als Konstruktion lösbarer Probleme*. New York, London und Berlin im Vergleich, Wiesbaden 2002.

ten Kriminalitätsbekämpfung deshalb zu einem wichtigen kommunalen Aufgabenfeld geworden.<sup>32</sup> Die kommunale Handlungsfähigkeit scheint jedoch bei dem Versuch, die Lücke zwischen Sicherheitsgefühl und Sicherheitslage zu schließen, an Grenzen zu geraten. Es besteht die Gefahr, dass die Sicherheitserwartungen verunsicherter Bürger nicht ausreichend erfüllt werden können, wenn die Kommunalverwaltungen mit der Bereitstellung von Sicherheit überfordert sind, weil die angespannte Finanzlage sich auch auf die für die Polizei zur Verfügung stehenden Mittel auswirkt und die personellen Kapazitäten nicht ausreichen, um mittels Polizeipräsenz das Sicherheitsgefühl zu erhöhen. Mit der Privatisierung von Teilen des öffentlichen Raums versucht die Kommune daher, die Sicherheitsverantwortung an den neuen Eigentümer zu übertragen, zu dessen Angeboten die Etablierung der neuen Sicherheitsarchitektur gehört.

### *Globalisierung und Festivalisierung*

Parallel zu der sicherheitspolitischen Überforderung der Kommunen beobachten wir die Tendenz, dass sich immer mehr Städte in den globalen Wettbewerb um Standorte, Investoren, Touristen und Konsumenten begeben. Die Kommunen interpretieren sich selbst als *global* oder wenigstens als *national player* und bemühen sich mit Blick auf investitionsbereite Firmen und konsumbereite Touristen um eine Neubestimmung von Charakter, Eigenschaften, Erfordernissen des Urbanen.<sup>33</sup> Der verstärkte Konkurrenzdruck der Städte und deren Wunsch nach erhöhter Konkurrenzfähigkeit findet seine Entsprechung in den Angeboten privater Unternehmen. Die Städte geben durch die Anpassung ihres Stadtbildes, durch die Ansiedlung von Center-Management-Gesellschaften, durch die Fokussierung auf die Konsuminteressen kaufkräftiger Touristen oder ansässiger Mittelschichten ihren individuellen Charakter preis und beugen sich den Investoren, die die kommerziellen Interessen zu befriedigen scheinen. Kaum eine Stadt wagt es noch, Grundleistungen im internationalen Wettbewerb *nicht* anzubieten, so dass das Bild der Innenstädte in wachsendem Maße von Malls mit den immer gleichen Ladenketten, übersichtlichen Grünanlagen mit unbequemen Sitzgelegenheiten, edlen Baumaterialien, schwarz gekleideten Security-Kräften und Videokameras in allen möglichen Variationen geprägt wird.

---

<sup>32</sup> Vgl. H. Ortner/A. Pilgram/H. Steinert (Hrsg.), Die Null-Lösung. Zero-Tolerance-Politik in New York – Das Ende der urbanen Toleranz, Baden-Baden 1998.

<sup>33</sup> Vgl. H. Häußermann/W. Siebel, Neue Urbanität, Frankfurt a. M. 1987.

## 6. Folgen der Privatisierung

Die eindeutige Differenzierung zwischen öffentlichen und privaten Sphären wird schwieriger, der traditionelle urbane, öffentliche Raum schrumpft. Trotz der angesprochenen, nachvollziehbaren Gründe für die Veräußerung kommunalen Eigentums und die Privatisierung öffentlichen Raums, muss über die bereits eingetretenen und erwartbaren Konsequenzen dieser Entwicklung nachgedacht werden.

Mit der Übertragung von staatlichen oder kommunalen Aufgaben an private Organisationen oder Individuen ist der Übergang von Verantwortung und Macht verbunden. „Vormals getrennte private und öffentliche Räume (sind) in der postmodernen Gesellschaft Diffundierungsprozessen unterworfen ... Privates Eigentum, daraus abgeleitete Rechte der Gefahrenabwehr, Hausrechte und an Profitsicherung orientierte Ordnungskonzepte erobern über ihr gleichsam angestammtes Terrain hinaus ... die Sphäre des Konsums, der Freizeit, des Wohnens, der Bildung, der Gesundheitsfürsorge usw.“<sup>34</sup> Wenn kommunales immobiles Eigentum privatisiert wird, überträgt nicht nur die Kommune Ordnungsfunktionen auf private Dienstleistungsanbieter, sondern der Staat gibt in den neu geschaffenen privaten Räumen sein Gewaltmonopol ab. Die Privatisierung von Teilen des öffentlichen Raums eröffnet den Kommunen einen Ausweg aus dem Dilemma, einerseits die Attraktivität der Städte steigern zu wollen, andererseits aber keine ausreichende rechtliche Handhabe für die dazu erforderliche Vertreibung der unliebsamen Klientel zu haben. Die Kommunen müssen den Aufenthalt von so genannten Stadtstreichern und Bettlern oder der öffentliche Konsum von Alkohol dulden, denn sie „sind nicht befugt, abweichende Verhaltensweisen zu kriminalisieren, wenn diese die Rechte anderer nicht einschränken.“<sup>35</sup> Der private Eigentümer ehemals öffentlichen Raums dagegen delegiert seine Rechte zum Schutz des Eigentums an Sicherheitsfirmen, nutzt sein Hausrecht, und schließt per Hausordnung genau diese Klientel aus.<sup>36</sup> So ist innere Sicherheit in privatisierten Bereichen nicht mehr Aufgabe des Staates, wird nicht mehr vorrangig durch die Polizei gewährleistet und unterliegt keiner demokratischen Kontrolle mehr. „Öffentliche Sicher-

<sup>34</sup> M. Voß, Privatisierung öffentlicher Sicherheit, in: Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie (Hrsg.), Strafrecht, soziale Kontrolle, soziale Disziplinierung, Opladen 1993, S. 81-102, hier S. 89.

<sup>35</sup> U. Bösebeck, Stadtluft macht frei – und unsicher. Innere Sicherheit, Randgruppen und Stadtentwicklung, in: G. Munier/Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Kriminalität und Sicherheit, Berlin 2002, S. 119-133, hier S. 122.

<sup>36</sup> Zur potentiellen Verfassungswidrigkeit dieses Vorgehens vgl. Wolf (Anm. 3).

heit ist in beträchtlichem Umfang ein Gegenstand privater Betätigung geworden.“<sup>37</sup>

Die Privatisierungstendenzen werden von weiten Teilen der Bevölkerung bislang kaum wahrgenommen, die Konsequenzen in Form von Sicherheit und Sauberkeit von vielen sogar begrüßt. Dennoch halten zahlreiche Beobachter die Entwicklung zur Privatisierung der Städte rechtlich, demokratiepolitisch und sozial für problematisch.<sup>38</sup> Im Zentrum des lokalwirtschaftlichen Interesses steht nicht der Bürger, der an Öffentlichkeit partizipiert, sondern der Konsument. Mit wachsender Privatisierung ist die Stadt nicht mehr allen Einwohner im gleichen Maße zugänglich, die Partizipation am demokratischen Gemeinwesen *Kommune* ist nicht mehr allen Bürgern im gleichen Maße möglich, und die kommunalen Akteure leisten diesem Wandel Vorschub.

---

<sup>37</sup> Voß (Anm. 34), S. 91. In Grenzbereichen wie den umfunktionierten Bahnhöfen bemühen sich die Verteidiger des öffentlichen Raums, die Nutzungsrechte auch der Nicht-Konsumenten zu wahren (vgl. Hecker, Anm. 4). Im Gegenzug versichern sich die privaten Sicherheitsdienstleister dort, wo ihnen „rechtliche Schranken gegenüber Eingriffen in die Rechte von Bürgern verbleiben, ... der freiwilligen Unterwerfung der Betroffenen“ (Voß, Anm. 32, S. 85).

<sup>38</sup> Vgl. Wolf (Anm. 3), Bösebeck (Anm. 35), Hecker (Anm. 3). P. Sijpkens; D. Brown, *Montreal's Indoor City: 35 Years of Development, Montreal 1997*. Online unter: [www.ovi.umontreal.ca/documents/ovi\\_sijpkens-dbrown.pdf](http://www.ovi.umontreal.ca/documents/ovi_sijpkens-dbrown.pdf)