



Plätze, Parks & Co.: Stadträume in Spannungsfeldern?

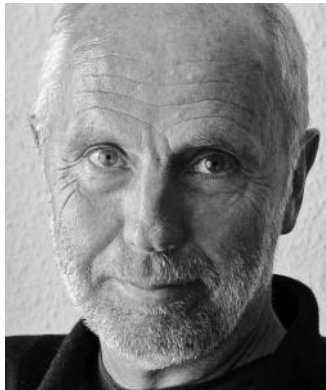
Was „öffentlich“ erscheint, ist es nicht immer. Auch Plätze, Parks und Promenaden, die selbstverständlich von der Stadtgesellschaft genutzt werden, sind durchaus nicht immer im „öffentlichen“ Eigentum. Von Beobachtungen wie diesen ausgehend hat eine Forschungsgruppe am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung der RWTH Aachen mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft systematisch „Stadträume in

Schnittbereichen“ (der Verfügung mehrerer Akteure) untersucht. Über Ergebnisse dieser Untersuchung wird hier berichtet: Einführend werden begriffliche und methodische Grundlagen erläutert („Koproduktion des Stadtraumes“), dann folgen Fallstudien zu einzelnen Räumen und im abschließenden Beitrag wird die kommunale Sicht auf diese „hybriden Räume“ dargestellt¹.

Prof. Dr. Klaus Selle

Die Koproduktion des Stadtraumes

Neue Blicke auf Plätze, Parks und Promenaden



Im 14. Jahrhundert erlebte Siena eine Blütezeit. Bischofs- und Fürstenherrschaft waren abgeschüttelt und in der Stadt herrschte für einige Zeit das, was man heute bürgerschaftliche Selbstverwaltung nennen könnte. In einem 1339 fertiggestellten Fresko stellt der Maler Ambrogio Lorenzetti die Folgen dieses „Buon Governo“ dar. Man sieht hier neben prächtigen Gebäuden vor allem reges und friedvolles Leben in und auf den gepflegten Gassen und Plätzen der Stadt. Vom Buon Governo jener Zeit zur Local Governance unserer Tage ist es nur ein kleiner Schritt: Damals wie heute wird mit diesen Begriffen der Blick auf eine Vielzahl von Akteuren gerichtet. Deren Handel und Wandel prägen die Entwicklung der Städte ebenso wie das Leben in ihnen.

Diese Betrachtungsweise der Stadt – als Ausdruck der Aktivitäten vieler – ging bedauerlicherweise im Laufe der Jahrhunderte immer wieder verloren: Stadtentwicklung erschien dann als Produkt „großer Männer“ oder als Ergebnis des Planens und Bauens städtischer oder kommunaler Autoritäten. Ja, es wurden in bestimmten Epochen sogar scharfe Trennlinien zwischen dem „öffentlichen“ Handeln der Stadtregierungen und dem „privaten“ der Marktakteure gezogen. Was für die Stadt als Ganzes gilt, lässt sich auch für viele ihrer Teile sagen: Insbesondere die Plätze, Parks und Promenaden galten und gelten als ureigenste Aufgabe der Stadtregierungen, die mit der Unterscheidung von „öffentlichem“ und „privatem“ Raum (z.B. in den frühen Fluchtlinien- und späteren Bauleitplänen) der Stadt ihre Struktur gibt. Auch das Leben in der Stadt schien sich in der Dualität „öffentlich – privat“ beschreiben zu lassen.

Von hier ausgehend lag dann der (zumindest in der Fachdiskussion der Urbanistik oft zu findende) Schluss, „öffentliches“ Leben fände in „öffentlichen“ Räumen statt, naheliegend.

Solche Wahrnehmungsweisen der Städte, ihrer Gesellschaft und ihrer Räume verkürzen aber die Wirklichkeiten erheblich: Das wurde mit der „Entdeckung der Akteure“ in der Gesellschaft deutlich und lässt sich nun auch in den städtischen Räumen illustrieren (vgl. 1). Zugleich erweisen sich Begriffe wie „öffentlich“ zumindest für die wissenschaftliche Diskussion um Produktion und Nutzung von Stadträumen als wenig hilfreich (vgl. 2). Das führt zu einer veränderten Wahrnehmung und Benennung der Stadträume – einer Sichtweise, die ebenfalls nicht neu ist, sondern schon in Stadtplänen des 18. Jahrhunderts zum Ausdruck kam (vgl. 3).

So wird ein differenzierter Blick auf öffentlich nutzbare Stadträume möglich und erkennbar, dass Plätze, Parks und Promenaden vielfach im Schnittbereich des Handelns verschiedener Akteure entstehen und entwickelt werden: Koproduktion von Stadträumen ist also keinesfalls ein Sonderfall oder ein Produkt jüngerer „Entstaatlichungstendenzen“, sondern Bestandteil der alltäglichen Stadtentwicklung.

¹ Die Untersuchungen werden umfassend dokumentiert und durch weitere Beiträge ergänzt und kommentiert in dem soeben beim Verlag Dorothea Rohn erschienenen Band „Stadträume in Spannungsfeldern“. Ebenfalls in der edition stadt|entwicklung ist ein Reader mit Basistexten zum Wandel der Stadträume erschienen. Die Bände sind zum Preis von je 38 Euro zu beziehen beim Verlag Dorothea Rohn, www.rohn-verlag.de



1. Von der schwarz-weißen zur bunten Stadt: Veränderte Wahrnehmungen

Es war einmal eine Zeit – sie liegt kaum drei Jahrzehnte zurück – da kannte die Planungstheorie nur den „Plan“ und den „Markt“. In dieser schwarz-weißen Welt schienen sich die „öffentliche“, planvoll agierende Sphäre und die den Gesetzen des Marktes folgende „private“ unversöhnlich gegenüber zu stehen. Im Spannungsverhältnis zwischen ihnen entwickelte sich die Stadt, so schien es.

Dieses Bild hat sich seither gewandelt. Es zeigte sich, dass Kategorien wie „Staat“ und „Markt“ (oder „öffentlich“/„privat“) viel zu grob sind, um den Realitäten der Stadtentwicklung gerecht zu werden. Genauere Blicke lehrten, dass

- neben Staat und Märkten auch *zivilgesellschaftliche Akteure* für die Stadtentwicklung von Bedeutung sind,
- zwischen diesen „Sphären“ Akteure tätig sind, die *intermediäre Rollen* einnehmen (von Kirchen, Gewerkschaften, Verbänden und Stiftungen bis zu Quartiersmanagern und Selbsthilfenetzwerken),
- es *innerhalb* der einzelnen „Sphären“ eine Vielfalt von Akteuren gibt, die ihr Handeln an eigenen Maßstäben ausrichten und insofern voneinander zu unterscheiden sind,
- Akteure des Marktes „planvoll“ und öffentliche Akteure „marktförmig“ agieren können,
- zwischen den Akteuren vielfältige *Bezüge* bestehen und *Kooperationen* unterschiedlicher Art eingegangen werden.

Kurzum: Aus einem schwarz-weißen wurde ein buntes, viestaltiges, aber auch unübersichtliches Bild. Als „Sehhilfen“ bei diesem Erkenntnisprozess dienen (neben Anstößen aus der Praxis) politikwissenschaftliche Theorien und Methoden, auf die noch einzugehen ist (vgl. 4).

Mit einigem zeitlichen Verzug beginnt man nun, auch Stadträume in diesem Sinne differenzierter zu betrachten. Auch hier gab es einmal einfache Bilder von der Beschaffenheit der Stadt: Sie sei deutlich zu unterteilen in öffentliche und private Räume, in Schwarz und Weiß. Die Vorstellungen von Rolle und Reichweite des Handelns öffentlicher Akteure korrespondierten mit diesen Bildern: In den öffentlichen Räumen wirkte die Gestaltungsmacht der öffentlichen Planung und Politik, in den privaten die der Märkte – gezügelt durch öffentliche Rahmensetzungen.

Auch dieses vereinfachende Bild veränderte sich schrittweise: Dass die *Raumnutzung* nicht nur private und öffentliche Formen kennt, sondern zahlreiche Übergänge (etwa gemeinschaftliche Nutzung) vorzufinden sind, ist – zum Beispiel – den Freiraumplanern schon seit den siebziger Jahren bekannt. Auch wiesen die Soziologen schon lange darauf hin, dass sich *öffentliche* Räume nicht bauen lassen: Sie entstehen erst durch gesellschaftliche Aneignung, durch soziales Handeln.



Abb.: 1 Ambrogio Lorenzetti: „Buon Governo“ (Ausschnitt)

Insofern war schon immer klar, dass etwa die eigentumsrechtlichen Zuordnungen nichts über den sozialen Charakter der Nutzung aussagen.

Dass aber auch die physische Herstellung und die rechtliche Verfügung von und über Stadträume differenziert betrachtet werden müssen, ist erst in den letzten Jahren deutlich geworden. Es zeigte sich in ersten Untersuchungen, dass an der Herstellung, Pflege und Entwicklung öffentlich nutzbarer Räume sehr verschiedene Akteure beteiligt sind und sich ihre Aktivitäten in z.T. komplexer Weise überlagern können. So entwickeln sich auch öffentlich nutzbare Platz- und Straßenräume, die man gemeinhin in kommunaler Verfügung wähnt, in Schnittbereichen der Verfügungsmöglichkeiten, Interessen und Einflussnahmen verschiedener Akteure. Die Verhältnisse sind also vielfältiger, bunter, aber auch verwirrender als früher einmal gedacht. Um diesen Wirklichkeiten gerecht zu werden und sie gezielten Untersuchungen zugänglich zu machen, ist zunächst einige Begriffarbeit notwendig. Sie muss sich insbesondere dem Adjektiv „öffentlich“ zuwenden, das für einige Verwirrung sorgen kann.

2. „Öffentlicher“ Raum – was ist das (nicht)?

Die Bezeichnung „öffentlicher Raum“ ist in Lexika der siebziger Jahre noch nicht zu finden. Das gilt ähnlich auch für den Begriff „public space“. Es handelt sich also in beiden Fällen um Neuschöpfungen, die vor allem im fachsprachlichen Umfeld (Städtebau, Sozialwissenschaften, Geographie etc.) Verwendung finden. Alltagssprachlich ist von „öffentlichem Raum“ allerdings eher selten die Rede. Hier bleibt man zumeist bei konkreten Benennungen wie „Straße“, „Platz“, „Park“ und so fort.

Die Einführung der neuen Begriffe hat sich für die wissenschaftliche Diskussion nicht als hilfreich erwiesen. Es gab nie eine verlässliche und von einer Mehrheit der scientific community geteilte Definition. Das führt zu zahlreichen Missverständnissen und zu Diskussionen ohne klaren Gegenstand. Auf diese Probleme wurde schon vielfach verwiesen (vgl. Selle 2002 S. 24 ff;



Altrock/Schubert 2003, Bernhardt u.a. 2005). Das soll hier nicht wiederholt werden. Lediglich drei, für die weiteren Überlegungen wesentliche Aspekte, seien noch einmal aufgerufen:

Öffentlichkeit

Viele Philosophen und Soziologen haben sich mit „Öffentlichkeit“ auseinandergesetzt: Max Weber, Hannah Arendt, Jürgen Habermas, Oskar Negt/Alexander Kluge etc. Sie versuchten, das Wesen „des Öffentlichen“ zu ergründen, sprachen aber selten (oder gar nicht) über Plätze und Parks, also über öffentliche „Räume“ im konkreten, dreidimensional physikalischen Sinne. Nehmen wir Hannah Arendt zum Beispiel: Sie behandelt in ihrem Buch „Vita Activa“ öffentlichen „Raum“, meint damit aber etwas sehr viel Allgemeineres als Platz und Straße – etwa Sphäre, Bereich, Welt. Ihr „öffentlicher Raum“ kann auch in einem privaten Salon entstehen. Viele Autoren aus dem städtebaulichen Lager lesen allerdings solche Darstellungen als „Raum“-Beschreibungen, was sie definitiv nicht sind. Und so setzt sich die Idee in den Köpfen fest, dass „Öffentlichkeit“ dort stattfindet, wo die Stadtplanungs-Literatur „öffentliche“ Räume sieht. Und aus der „Krise der Öffentlichkeit“ wird dann gleichsam en passant die „Krise der öffentlichen Räume“.

Daraus folgt im Übrigen auch, dass öffentliche Räume nicht zu „bauen“ sind. Sie entstehen erst durch gesellschaftliche Aneignung – und nicht immer an den Orten, die für öffentliche Nutzung vorgesehen waren. In den Sozialwissenschaften spricht man von der „sozialen Produktion des Raumes“. Nimmt man die bauliche und soziale Seite zusammen, sind also die Plätze, Parks & Co., die tatsächlich öffentlich genutzt werden, a priori „koproduziert“.

Eigentum

Es wird zumeist unterstellt, dass „öffentliche“ Räume im „öffentlichen“ Eigentum sind. Wer aber ist der „öffentliche Eigentümer“? Die Kommune, das Bundesland, die Bundesrepublik Deutschland, ein Bau- und Liegenschaftsbetrieb im Landesbesitz, ein kommunales Wohnungsunternehmen, die Deutsche Bahn, möglicherweise gar die Kirchen? Sie alle waren und sind Eigentümer von Straßen, Plätzen und Parks. Sie (und die vielen hier nicht genannten anderen) verfolgen eigene Interessen und betrachten „ihre“ Stadträume unter eigenen Handlungslogiken. Ein Subjekt, das die Gesamtverantwortung für die öffentliche Sphäre innehatte, existiert nicht. Setzt man statt „öffentlich“ „kommunal“ ein, dann wäre dies eine handhabbare Begriffsbestimmung. Allerdings blieben große Teile des Gemeindegebietes ausgeblendet: Hier ist die Kommune nicht (alleinige) Eigentümerin. Auch die Gemeinderäte können über Gestalt und Nutzung dieser „öffentlichen“ Räume nicht entscheiden – da sie nicht über sie verfügen.

Zugänglichkeit

In vielen Definitionen „öffentlicher Räume“ findet sich die

Bestimmung, dass die gemeinten Räume für „jedermann zu jeder Zeit frei zugänglich“ sein müssten. Dem ist zu Recht entgegengehalten worden, dass es praktisch keine Stadträume gäbe, die diesem definitorischen Anspruch gerecht werden könnten (vgl. z.B. Siebel 2006). Überall seien Ausgrenzungen und Beschränkungen wirksam – ob es sich dabei nun um Gebühren/Eintrittsgelder, explizite Verbote für bestimmte Gruppen, Hausordnungen, die bestimmte Verhaltensweisen untersagen, zeitliche Beschränkungen, Nutzungskonkurrenz durch andere Gruppen, subtile soziale Ausgrenzungsmechanismen oder die Angst, bestimmte Räume zu bestimmten Zeiten zu nutzen, handele. Die „unbedingte“ Zugänglichkeit ist also eher ein normativer Zusatz (es sollte dies so sein, anzustreben wäre...) als eine sinnvolle Gegenstandseingrenzung.

Man wird wohl nach dieser gerafften Darstellung nur einiger der vielen begrifflichen Unklarheiten festhalten können, dass die Bezeichnung „öffentlicher Raum“ für die wissenschaftliche Diskussion wenig geeignet ist. In den Feuilletons mag dessen Unschärfe kein Problem sein, da es hier ausreicht, wenn man mit der Bezeichnung „irgendwie“ Plätze, Parks und Straßen assoziiert. Aber schon für die politische Debatte wäre eine Präzisierung unerlässlich, weil sonst etwa Auseinandersetzungen über die „Privatisierung des öffentlichen Raumes“ (vgl. aktuell z.B. Hochstadt 2010) inhaltsleer und ahistorisch werden. Und für die Forschung gilt erst recht, dass klar sein muss, was gemeint ist und wie man das Gemeinte bezeichnet.

3. Mit Nollis Hilfe zum „öffentlich nutzbaren Stadtraum“

Die erste Folgerung aus den begrifflichen Unschärfen besteht in der Loslösung des Begriffs von eigentumsrechtlichen Assoziationen: Schon in den von uns durchgeführten Vorstudien in deutschen und amerikanischen Städten (vgl. Selle 2002, Berding u.a. 2003, Pegels 2004) wurde die Anfangsvermutung bekräftigt, dass sich öffentlich zugängliche Räume in den Städten nicht immer im „öffentlichen“, geschweige denn im kommunalen Eigentum befinden oder kommunal bewirtschaftet werden. Insofern verbot sich von Anfang an eine eigentumsrechtliche Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes. Damit näherten wir uns einem Gegenstandsverständnis an, das Martin Wentz (2002) einmal so skizziert hat: „In seiner umfassendsten Definition ist der öffentliche Raum die Stadt an sich. Alle öffentlich zugänglichen Flächen einer Kommune bilden damit ihren öffentlichen Raum.“

Ein solches Verständnis entspricht – in eine Stadtkartierung übersetzt – recht exakt der „Pianta di Roma“, die Gianbattista Nolli 1748 fertigte und in der er alles weiß hielt, was prinzipiell zugänglich, also nicht durch Mauern von anderen öffentlich zugänglichen Räumen abgesperrt war. Dazu gehören auch die meisten Innenhöfe, Passagen und selbst das Pantheon. Hier sind „Zugänglichkeit“ oder „Nutzbarkeit“ die zentralen Kriterien. Als Bezeichnung eines solchen Gegenstandsverständ-

nisses erscheint *öffentlich nutzbarer Raum* sinnvoll. Sollen alle mit dem unpräzisen Adjektiv „öffentlich“ verbundenen Assoziationen vermieden werden, bietet es sich auch an, einfach von Stadträumen zu sprechen.

Ein an Nollis orientiertes Verständnis der öffentlich nutzbaren Räume in der Stadt lässt zunächst eigentumsrechtliche Grenzen außer Acht: Räume, die sich im Eigentum vieler verschiedener Akteure befinden, können „weiß“, also – Nollis oder Wentz folgend – allgemein zugänglich sein. Dabei kann es, bei genauerem Hinsehen, im Kontinuum der Stadträume nicht nur zum Nebeneinander, sondern auch zu Überschneidungen von Rechten und Einflussphären verschiedener Akteure kommen. Wer also verstehen will, wie sich die öffentlich nutzbaren Stadträume entwickeln – wie und warum sie entstehen, wie sie gestaltet und gepflegt, wie ihre Nutzung reguliert wird und so fort –, muss nicht nur eine Vielzahl von Akteuren, sondern auch ihre Bezüge untereinander in den Blick nehmen. Für eine solche Analyse komplexer gesellschaftlicher und räumlicher Sachverhalte wurde im letzten Jahrzehnt eine wissenschaftliche Sichtweise entwickelt, derer wir uns hier bedienen können:

4. Stadträume aus der Governance-Perspektive betrachtet

Die Politischen Wissenschaften haben in den vergangenen drei Jahrzehnten ihr Verständnis vom staatlichen Einfluss auf gesellschaftliche Prozesse in drei Schritten verändert (vgl. Benz u.a. 2007, 12 f.): In den sechziger und frühen siebziger Jahren war man noch von der Vorstellung einer *planvollen, auf Hierarchie gestützten Gestaltung* gesellschaftlicher Felder ausgegangen. Der Staat stand im Zentrum: Politik und Verwaltungen vermochten, so nahm man an, auch komplexe gesellschaftliche Prozesse zentral zu steuern.

In den 1990er Jahren begann sich mit dem „steuerungstheoretischen“ Paradigma ein Verständnis durchzusetzen, das öffentliche Akteure und ihr Handeln eingebettet sah in die Vielzahl von Einflussnahmen anderer Akteure. Renate Mayntz (1997, 286) beschrieb dies seinerzeit so: „Das politische Steuerungshandeln ist nur ein sozialer Teilprozess, der mit vielen anderen Teilprozessen interferiert und so zum sozialen Wandel beiträgt, ohne ihn lenken zu können. ... Das bedeutet, dass es zwar Steuerung *in* der funktionell differenzierten Gesellschaft gibt, aber keine politische Steuerung der Gesellschaft.“

Etwa zehn Jahre später folgte ein weiterer Perspektivenwechsel: Dabei rückte man noch weiter von der Vorstellung eines steuernden Subjekts ab und richtete den Blick vor allem auf Voraussetzungen und Möglichkeiten des Zusammenwirkens der Akteure. Im Zentrum der Aufmerksamkeit stand und steht nun die „Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen und öffentliche wie private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln“ (Deutscher Bundestag 2002, 415 mit Bezug auf den UN-Bericht „Our Global Neighbourhood“).



Abb. 2: Giambattista Nolli: La Nuova Topografia di Roma (Ausschnitt)

Die Vielfalt der Bezüge zwischen den Akteuren und die Versuche, sie zu regeln, wird als „Governance“ bezeichnet. Dieser Begriff hat innerhalb weniger Jahre eine schier unüberschaubare Deutungsvielfalt erzeugt (vgl. auch Selle 2010). Während mit ihm für die einen reale Veränderungen im Gefüge der Gesellschaft zum Ausdruck gebracht werden sollen, nutzen ihn andere vor allem zur Kennzeichnung einer neuen *Sichtweise auf die Dinge* (Schuppert, 2008, 23). Diesem Verständnis schließen wir uns an: Aus der „Governance-Perspektive“ sind gesellschaftliche und – wie sich zeigen wird – auch räumliche Prozesse genauer zu beschreiben und zu verstehen, als dies bislang möglich war. Es ist also nicht in erster Linie von Veränderungen der Wirklichkeit, sondern von Veränderungen ihrer Wahrnehmung zu berichten – was aber den Realitäten städtischer Räume durchaus neue Seiten abgewinnt.

Ein differenzierender Blick auf Akteure und Interdependenzen

Mit der Governance-Perspektive ändert sich die Wahrnehmung gesellschaftlicher Prozesse auf zweierlei Weise:

- Zunächst wird auch hier, ganz wie in Zeiten der Steuerungstheorien, auf die Akteure geschaut. Aber das ist eher ein notwendiger, vorbereitender Schritt. Das eigentliche Erkenntnisinteresse richtet sich auf „Regelungsstrukturen“ (Mayntz 2006, 16), „Koordiniierungsstrukturen“ (Schuppert a.a.O. 35) oder, wie Uwe Schimank (2007, 29) schreibt, „Muster der Interdependenzbewältigung zwischen Akteuren“. Schimank erläutert: Interdependenzbewältigung meine zunächst „Handlungsabstimmung“ und die liege immer dann vor, wenn ein Akteur bei der Wahl des eigenen Handelns das schon Geschehene oder für die Zukunft antizipierte Handeln anderer in Rechnung stellt: „Ein Akteur fragt sich also, was er angesichts des bereits erfolgten oder erwarteten Handelns seiner Gegenüber zur Realisierung seiner Intentionen am besten tut.“ Dabei ist diesem Akteur bewusst, dass die anderen sich im Bezug auf ihn die gleiche Frage stellen. Die sich damit eröffnenden Interdependenzen können nun auf vielfältige Weise „be-



wältigt“ oder – vielleicht etwas absichtsvoller ausgedrückt – gestaltet werden: Lediglich das Handeln der anderen beobachten, es zu beeinflussen versuchen, Verhandlungen aufzunehmen etc. wären, so Schimank, mögliche „Modi“ der Interdependenzgestaltung.

- Auch früher hat man schon wechselseitige Einflussnahmen und Steuerungsbemühungen – etwa zwischen Staat und Markt – beobachtet. Aber eben diese Betrachtungsweise erwies sich schon in der Vergangenheit als zu grob. Die Governance-Perspektive soll dabei helfen, hier differenzierter oder wie Schimank schreibt „elementarer“ wahrnehmungsfähig zu werden: Sowohl die Akteure bedürfen differenzierterer Betrachtung („Staat“ zerfällt bei genauerer Betrachtung in einen Archipel von Einzelakteuren) wie auch die Interdependenzen zwischen ihnen. So handeln zum Beispiel öffentliche Akteure nicht nur hoheitlich, sondern auch in Netzwerken, marktförmig und in verschiedenen Mischformen. Auch Märkte basieren nicht nur auf dem Mechanismus des Tausches, sondern weisen, wie Schimank schreibt, verschiedene „Beimischungen“ auf. Und so fort ...

So verstanden steht mit der Governance-Perspektive ein Untersuchungsansatz zur Verfügung, um auf der Basis einer differenzierten Akteursanalyse die vielfältigen Möglichkeiten der Interdependenzgestaltung wahrnehmen und beschreiben zu können. Damit ist sie bestens geeignet, um sich den komplexen Verhältnissen zu nähern, die wir in den Städten – deutlich öfter als bisher angenommen – vorfinden.



Abb. 3: Aachen, Kapuzinerkarree

Anwendung der Governance-Perspektive auf die Analyse von Stadträumen

Der Untersuchungsansatz, der unseren empirischen Analysen zugrunde liegt (vgl. Berding u.a. 2010), greift dieses Verständnis von „Governance“ auf und macht sie sich für die Analyse von räumlichen Entwicklungsprozessen zunutze. Entsprechend gilt es auch hier,

1. *Akteure differenziert abzubilden.* Mit der Gleichsetzung von öffentlichem Raum und öffentlichem (sprich: kommunalem) Akteur – Letzterer hat Ersteren im Besitz und ist für seine Pflege und Entwicklung „zuständig“ – erschien die Welt wohl

geordnet. Diese vermeintlich einfache Ordnung löst sich bei genauerem Hinsehen auf und es wird deutlich, dass

- in der öffentlichen Sphäre eine große Zahl unterschiedlicher Akteure tätig ist, die je eigenen Handlungslogiken und Interessen folgen,
- zahlreiche weitere Akteure auf Bau, Entwicklung und Nutzung von Plätzen, Parks, Promenaden etc. Einfluss nehmen (können).

2. *Interdependenzen sichtbar zu machen.* Das Handeln der verschiedenen Akteure überschneidet sich im Raum: Sie haben verschiedene Rollen, verfügen über unterschiedliche Rechte und beteiligen sich auf unterschiedliche Weise an Herstellung, Pflege, Nutzungsregulierung der Stadträume. Dadurch entstehen z.T. komplexe wechselseitige Bezüge, die derjenige kennen und gestalten können muss, der auf diese Räume Einfluss nehmen will.

Der Begriff der „Interdependenz“, der im Governance-Konzept eine zentrale Rolle spielt, erfährt in unserem Untersuchungskontext eine unmittelbar räumliche Ausprägung – etwa durch das Kontinuum von Flächen unterschiedlicher Eigentümer, das Überschneiden von Zuständigkeiten in einem Raum, die Überlagerung von Rechten etc. Die Herausforderung besteht darin, diese Übergänge und Überlagerungen hinlänglich präzise zu erfassen und zu beschreiben. Wir haben für diesen Zweck bereits vor einigen Jahren einen Vorschlag unterbreitet (vgl. Selle 2002, 37 ff. und Berding u.a. 2003), der in weiterentwickelter Form der Fallstudienarbeit (vgl. den folgenden Beitrag) zugrunde liegt. Hier eine kurze Zusammenfassung:

Interdependenzen und Überlagerungen

Wenn es in den Städten seit langem (und in zunehmendem Maße bei neuen Projekten) alltäglich genutzte, öffentlich zugängliche Räume gibt, die

- sich (z.B.) im kommunalen Eigentum befinden, aber mit privaten Mitteln umgestaltet wurden/werden,
- privat hergestellt und kontrolliert, aber von den Kommunen gepflegt werden,
- sich im Eigentum öffentlicher Akteure befinden, ohne dass die Kommunen wesentlichen Einfluss auf ihre Entwicklung haben,
- privaten Grundstückseignern gehören, aber auf der Basis vertraglicher Regelungen mit der Kommune durch Dritte gepflegt und/oder genutzt werden...

dann stellt sich die Frage, wie man diese komplizierten Verhältnisse beschreiben kann.

Zunächst gilt es, die beteiligten Akteure zu identifizieren und auf einem Kontinuum – zum Beispiel zwischen den Polen „hoheitlich handelnde staatliche bzw. kommunale Akteure“ auf der einen und „in erster Linie tauschförmig handelnden Marktakteuren“ auf der anderen – einzuordnen.



Im zweiten Schritt sind die Rollen der Akteure sowie ihre Bezüge zum Raum und untereinander klären. Dabei kann die Beantwortung folgender Fragen hilfreich sein:

- (Rechte im und am Raum): Wer hat welche Rechte? Wer ist Eigentümer? Wer hat weitere Nutzungsrechte oder rechtlich abgesicherte Einflussmöglichkeiten? Welche rechtlichen Vereinbarungen gibt es zwischen verschiedenen Akteuren?
- (Regulierung der Raumnutzung): Wer bestimmt die Nutzbarkeit, zieht Grenzen, schafft/schließt Zugänge, selektiert Nutzerinnen und Nutzer, kontrolliert, gewährleistet Sicherheit, hält Ordnung etc.?
- (Produktion des Raumes): Wer stellt ihn her, finanziert den Bau, die Einrichtung etc.? Wessen und welche Gestaltungsvorstellungen werden wirksam? Fragen dieser Art sind nicht nur für die erstmalige „Herstellung“ eines Raumes zu stellen, sondern haben auch Gültigkeit für dessen Weiterentwicklung, Umbau, Umnutzung etc.

Die Situation, dass ein nichtkommunaler Akteur, z.B. ein privater Bauträger, sowohl die Verfügungsrechte innehat wie für Regulierung und Produktion zuständig ist, stellt in den von uns untersuchten Fällen die Ausnahme dar. In der Regel sind die Verhältnisse komplizierter: In jeder der relevanten Dimensionen können verschiedene Akteure von Bedeutung sein und in nicht wenigen Fällen „teilen“ sie sich auch noch Aufgaben und Rollen – indem z.B. Eigentums- und Nutzungsrechte auf verschiedene Akteure verteilt sind oder die Pflege arbeitsteilig organisiert wird. Um solche komplexen, aber in der städtischen Wirklichkeit durchaus „normalen“ Verhältnisse abzubilden, haben wir eine dreischichtiges „Polaritätsprofil“ entwickelt, dessen Anwendung hier in zwei Beispielfällen demonstriert wird.

Beim „Schlüsselloch“ in Leipzig steht bürgerschaftliches Engagement im Mittelpunkt, aber es wird nur möglich durch Mitwirkung der privaten und kommunalen Akteure;



Abb. 4: Leipzig, „Schlüsselloch“



Abb. 5: Hannover, Ernst-August-Platz

- Recht: Der Bürgergarten in einer breiten Lücke der Blockrandbebauung wurde auf Vermittlung der Stadt durch einen Gestattungsvertrag zwischen dem privaten Eigentümer und dem Bürgerverein möglich.
- Regulierung: Die Nutzung ist temporär und wird im Wesentlichen (mit Ausnahme eines kleinen Teils, der als Schulgarten genutzt wird; Foto u.l.) vom Verein geregelt.
- Produktion: Ein Quartiersservice pflegt die Bürgersteige, der Bürgerverein übernimmt nach zwei Jahren Entwicklungspflege der Stadt die Verantwortung für die Pflege des Parks und die Instandhaltung des Mobiliars.

Beim Bahnhofsvorplatz in Hannover sind Kommune und DB in z.T. komplizierten Rollenverteilungen für einen öffentlich nutzbaren Raum „zuständig“.

Diese beiden Beispiele illustrieren, wie sich mit Hilfe einer differenzierenden Beschreibung die spezifischen Akteurskonstellationen im Raum sichtbar machen lassen. Zugleich entsteht ein erster Eindruck davon, wie unterschiedlich das sein kann, was wir unter dem Sammelbegriff „Stadträume in Schnittbereichen“ zusammenfassen.

Zwischenbilanz: Koproduktion als Konstante und Herausforderung

Die Stadt ist „bunt“. Ihre Räume entwickeln sich im Schnittbereich des Handelns vieler Akteure. Zeit also, Abschied zu nehmen von den „bipolaren“, „schwarzweißen“ Bildern, die das „Öffentliche“ und „Private“ antagonistisch gegenüberstellen. Die Wirklichkeiten sind vielfältiger: Es gibt zahlreiche Zwischenstadien im Übergang von der Sphäre „öffentlicher“ zu der „privater“ Akteure. Jeder dieser Akteure folgt unterschiedlichen Logiken und Interessen. Und die Vielfalt dieser Akteure nimmt zudem in zum Teil komplexen Überlagerungen Einfluss auf die Verfügung über und die Gestaltung von Stadt-



räumen. Es wird Zeit, in den raumbezogenen Wissenschaften das nachzuholen, was die Politikwissenschaften mit der Einführung der „Governance-Perspektive“ geleistet haben: differenzierter und „elementarer“ wahrnehmen.

Eine solche neue Sichtweise rückt die Dinge wieder ins rechte Lot und lässt uns vom Siena des Ambrogio Lorenzetti bis in unsere Tage Verbindungslinien ziehen: Die Stadt ist das Produkt vieler. Zahlreiche Akteure wirken auf unterschiedliche Weise, mit sehr verschiedenem Gewicht und in oft komplizierten Geflechten auf die Stadtentwicklung ein. Verschiedenste öffentliche Akteure wirken an dieser Entwicklung mit – keinesfalls einheitlich, oft gegeneinander oder doch untereinander unvermittelt.

Eine so verstandene Stadtentwicklung kennt kein steuerndes Zentrum, sondern nur vielfältige Versuche, aufeinander Einfluss zu nehmen. Ob und wie dies gelingt, entscheidet darüber, ob wir von „Buon Governo“, von „good governance“ sprechen können oder nicht.

Was für die Stadtentwicklung generell zu sagen ist, trifft auch für ihre Teilräume zu. Dabei hat sich erst in jüngster Zeit gezeigt, dass selbst die gemeinhin als „öffentliche“ Domäne betrachteten Stadträume, die Plätze, Parks, Passagen etc. von der Stadtgesellschaft nicht nur sozial (also durch Aneignung und Nutzung) „produziert“, sondern auch von Akteuren aus ihrer Mitte gebaut, finanziert, entwickelt werden (können). Auch hier finden wir dann, wie in den folgenden Beiträgen zu zeigen sein wird, oft komplizierte Geflechte und Interdependenzen vor. Dies gilt ausdrücklich nicht nur für Räume, die in jüngster Zeit entstanden, vielmehr sind „hybride Verhältnisse“, also Überlagerungen des Einflusses verschiedener Akteure auf öffentlich nutzbare Räume, ein in allen Entwicklungsstadien der europäischen Stadt zu beobachtendes Phänomen.

Allerdings lässt die kommunale Kassenlage fast überall nur mehr städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen zu, die von vornherein auf die Mitwirkung nichtkommunaler Akteure setzen: So wird die Zahl der Stadträume in Schnittbereichen (die auch Spannungsfelder sein können) weiter zunehmen. Die damit verbundene Ausgestaltung der Bezüge zwischen den Akteuren ist – rechtlich, ökonomisch, politisch und in der alltäglichen Handhabung – eine Herausforderung für alle Beteiligten. Ob und unter welchen Bedingungen diese Koproduktion öffentlich nutzbarer Stadträume in ein „Buon Governo“ münden kann, ist zweifellos eine Frage von erheblicher theoretischer wie praktischer Bedeutung.

Prof. Dr. Klaus Selle

Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule (RWTH) Aachen

Quellen:

- Altrock, Uwe/Schubert, Dirk (2003): „Öffentlicher Raum“ – Einige Klarstellungen und Entwicklungsperspektiven. In: Jahrbuch Stadterneuerung 2003 (Hg. Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen). Berlin, S. 95–108
- Benz, Arthur u.a. (Hg.) (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden (VS)
- Berding, Ulrich/Kuklinski, Oliver/Selle, Klaus (Bearb.) (2003): Städte als Standortfaktor: Öffentlicher Raum. Hg. und Auftraggeber: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. (Werkstatt: Praxis Nr. 2/2003). Bonn
- Berding, Ulrich/Havemann, Antje/Pegels, Juliane/Perenthaler, Bettina (Hg.) (2010): Stadträume in Spannungsfeldern. Plätze, Parks und Promenaden im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten. edition stadt|entwicklung, Detmold (Dorothea Rohn Verlag)
- Bernhardt, Christoph/Fehl, Gerhard/Kuhn, Gerd/von Petz, Ursula (2005): Öffentlicher Raum und städtische Öffentlichkeit: eine Einführung in die planungsgeschichtliche Betrachtung. In: Bernhardt, Christoph u.a. (Hg.): Geschichte der Planung des öffentlichen Raums. (Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 122). Dortmund
- Hemati, Minu u.a. (2002): Multistakeholder processes for governance and sustainability. London (Earthscan)
- Hochstadt, Stefan (2010): Öffentlichkeit und Privatheit: Wem gehört die Stadt? In: RaumPlanung H. 148 (Februar 2010), S. 5-10
- Holtkamp, Lars (2007): Local Governance. In: Arthur Benz u.a. (Hrsg.) Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, S. 366-377
- Mayntz, Renate (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung: theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt a.M./New York
- Mayntz, Renate (2006): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Gunnar Folke Schuppert (Hg.): Governance-Forschung. 2. Aufl. Baden-Baden, S. 11 ff.
- Mitchell, Ronald K./Agle, Bradley R./Wood, Donna J. (1997): Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. In: Academy of Management Review 22. Jg. H. 4, S. 853 ff.
- Pegels, Juliane (2004): Privately Owned Public Space. New York Citys Erfahrungen mit öffentlich nutzbaren Räumen, die sich in privatem Besitz befinden, Dissertation an der Fakultät für Architektur der RWTH Aachen: I. Architektur und Planung, Nr. 1, Aachen
- Saldern, Adelheid von/Zibell, Barbara (2006): Frauen und Stadträume. Aufbruchstimmung in den 1970er Jahren. In: von Saldern (Hg.): Stadt und Kommunikation in bundesrepublikanischen Umbruchszeiten. Stuttgart (Franz Steiner), S. 367 ff
- Schimann, Uwe (2007): Elementare Mechanismen. In: Arthur Benz u.a. (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden (VS), S. 29-45
- Schuppert, Gunnar Folke (2008): Governance – auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs“. In: Gunnar Folke Schuppert/Michael Zürn (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 41/2008, S. 13 ff.
- Selle, Klaus (Hg.) (2002): Was ist los mit den öffentlichen Räumen? Analysen, Positionen, Konzepte, AGB-Bericht No. 49, Aachen und Dortmund
- Selle, Klaus (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land, Dortmund
- Selle, Klaus (2010): Stadträume in Schnittbereichen: Untersuchungsperspektiven. In: Berding, Ulrich u.a. (Hg.): Stadträume in Spannungsfeldern. Plätze, Parks und Promenaden im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten. Detmold (Dorothea Rohn Verlag)
- Siebel, Walter (2006): Zum Wandel des öffentlichen Raums – das Beispiel Shopping Mall. In: Saldern, Adelheid von (Hg.): Stadt und Kommunikation in bundesrepublikanischen Umbruchszeiten. (Beiträge zur Kommunikationsgeschichte Bd. 17). Wiesbaden, Stuttgart (Franz Steiner Verlag), S. 67-82
- Wentz, Martin (2002): Der Öffentliche Raum als das Wesentliche des Städtebaus. In: Selle, K. (Hg.): Was ist los mit den öffentlichen Räumen. Dortmund, S. 191 ff.