Ber. z. dt. Landeskunde	Bd. 75, H. 2/3, 2001, S. 160–177	Flensburg

Georg GLASZE, Mainz

Privatisierung öffentlicher Räume?
Einkaufszentren, Business Improvement Districts und geschlossene Wohnkomplexe

Summary
In the last few years, the "privatization of public space" has become a much-quoted statement within the criticism of urban development. With respect to such literature at least three meanings of "public space" can be differentiated: first of all "public space" as state owned areas, secondly "public space" as a place which is openly accessible for all and thirdly "public space" as a place of the public sphere. The social value of "public space" is attached to the idea of the public sphere and thus to the third meaning: the inclusion of all social groups in the sphere of social communication and equal rights for co-operation in politics. "Public space" as a descriptive category is problematic, since first of all the congruence of the three meanings as it is often implicitly represented in literature is not given and secondly the ideal of the "public sphere" remains unachieved.

On the other hand, "public space" as a model for urban planning, which sees itself obliged to incorporate basic social and democratic values, can offer orientation even in the 21st century: the objective is to preserve or create places, which as many groups of society as possible can appropriate physically and symbolically, and thus may serve as a stage of presentation, a learning field for the recognition of strangers and a place where political opinions are formed. The examples of Shopping Centers, Business Improvement Districts and Gated Communities show that by means of private property rights or private management, the possibilities for appropriation can be limited. However, in the sense of property change and restriction of accessibility, in many cases the term "privatization" does not apply. On the other hand, all examples can be read as a manifestation of a competitive model of "public space": a physical space, which is openly accessible for consumption, recreation and entertainment – but only for a suitable clientele.

Die „Privatisierung des öffentlichen Raums" ist seit einigen Jahren zu einem vielfach zitierten Topos der Kritik an gegenwärtiger Stadtentwick-

lung geworden – gleichermaßen bei Stadtplanern (z.B. SORKIN 1992, FELDTKELLER 1995), in der Geographie (z.B. MITCHELL 1995, HAHN 1996, LICHTENBERGER 1998), bei Bürgerrechtsgruppen[1] und in den Medien[2].

Im Folgenden wird zunächst gefragt, wovon überhaupt die Rede ist, wenn im Kontext von Stadtentwicklung über „öffentliche Räume" geschrieben wird. Im zweiten Schritt werden geplante Einkaufszentren, *Business Improvement Districts* und geschlossene Wohnkomplexe als Konfliktfelder der Stadtentwicklung vorgestellt, die häufig als Beispiel einer „Privatisierung öffentlicher Räume" genannt werden. Dabei zeigt sich die Ambivalenz des Begriffs „öffentlicher Raum", der zum einen eine unscharfe und damit fragwürdige Beschreibungskategorie ist, zum anderen aber Leitbild einer Stadtplanung sein sollte, die sich Grundwerten von Demokratie und Menschenrechten verpflichtet fühlt.

1 Was ist „öffentlicher Raum"?

In der Literatur zur aktuellen Stadtentwicklung lassen sich mindestens drei Bedeutungsebenen von „öffentlicher Raum" unterscheiden: Die erste Bedeutung setzt an den Eigentumsrechten an: *„Öffentlicher Raum" sind Gebiete im staatlichem (bzw. kommunalem) Eigentum, die auch von der öffentlichen Hand verwaltet werden.* Die zweite Bedeutung basiert auf der Ableitung des Begriffs von dem Wort „offen": *„Öffentlicher Raum" ist ein Ort, der für alle offen zugänglich ist.* Komplexer ist die dritte Bedeutungsebene: *„Öffentlicher Raum" ist Ort von Öffentlichkeit.* Öffentlichkeit umfasst dabei zwei eng miteinander verbundene Dimensionen. Erstens Öffentlichkeit als Begegnung, Auseinandersetzung und Kommunikation von Fremden: Auf Grundlage von Max WEBER beschreibt BAHRDT (1998) die Marktplätze der Bürgerstadt als die Orte, wo erstmals einander unbekannte Menschen in beliebige und flüchtige Interaktion treten können. Zweitens Öffentlichkeit als „Arena", in der Dinge von allgemeinem Interesse transparent und einer politischen Willensbildung zugeführt werden, an der sich alle beteiligen können. Eine Idee, die sich im städtischen Bürgertum seit der Renaissance entwickelt hat und sich am Vorbild der antiken griechischen Städte orientiert, wo die Agora zentraler Marktplatz und Ort der politischen Bürgerversammlung war (vgl. HABERMAS 1990; SCHMIDT 1995, 570 und HERCZOG u. HUBELI 1995, 3).

---

[1] Innenstadtaktion 1997: Warum Innenstadtaktion?
= http://userpage.fu-berlin.de/~sbar/einleitungsreferat.html (30.11.2000).

[2] Die Tageszeitung vom 21.11.1998: J. GOETZ u. Chr. BAUMANN: „Öffentlichkeit ausgesperrt".

„Staatliches Eigentum" für sich allein stellt keinen gesellschaftlichen Wert dar. Die Kritik kann daher nicht sinnvoll auf etwas ausschließlich Materielles bezogen werden, das durch Verkauf privatisiert wird. Physische Zugangsbeschränkungen können eine Missachtung individueller Grundrechte wie Freizügigkeit und Gleichheit darstellen – die Fokussierung auf physische Zugangsbeschränkungen greift aber zu kurz. Raum muss auch als sozial hergestellter Raum verstanden werden, um dessen „Aneignung" immer wieder Konflikte geführt werden. Die gesellschaftliche Bedeutung des „öffentlichen Raumes" liegt also v.a. in der dritten Bedeutungsebene: die Präsenz aller sozialen Gruppen in der Öffentlichkeit und ihre Mitwirkungsmöglichkeit an der politischen Willensbildung als Grundlage einer demokratischen und sozialen Gesellschaftsordnung.

Explizit bezieht sich die Kritik an der „Privatisierung öffentlichen Raums" allerdings vielfach nur auf die ersten beiden Bedeutungsebenen. Implizit befürchten die Kritiker, dass ein Verkauf bzw. eine Zugangsbeschränkung ein Angriff auf eine demokratische und soziale Gesellschaftsordnung ist. Das heißt, sie orientieren sich an einem Bild von „öffentlichem Raum", der im öffentlichen Besitz, für alle zugänglich und Ort von Öffentlichkeit ist. Aus zwei Gründen ist fraglich, ob dieses Bild eine sinnvolle Beschreibungskategorie sein kann:

- Erstens ist die Kongruenz nicht gegeben. Ein Gebiet im öffentlichen Eigentum wird nicht zwangsläufig zum Ort von Öffentlichkeit – das Konzept, mit offen zugänglichen Plätzen Öffentlichkeit herzustellen, greift zu kurz. Und im Zeitalter der Massenkommunikation kann mit gedruckten und elektronischen Medien Öffentlichkeit unabhängig vom physischen Orten hergestellt werden. Entsprechend steht der Begriff „öffentlicher Raum" in der soziologischen (z.B. SCHMIDT 1995) und politikwissenschaftlichen (z.B. TURNER 1992) Literatur vielfach als Metapher für den abstrakten Raum, der in modernen Gesellschaften als Kommunikationssphäre in den gedruckten und elektronischen Medien hergestellt wird. Insbesondere mit dem Internet, das eine unmittelbare Rückmeldung ermöglicht, verbindet sich vielfach die Erwartung, dass der „public space in cyberspace" Öffentlichkeit an physischen Orten obsolet mache.
- Zweitens ist Öffentlichkeit und damit „öffentlicher Raum als Ort von Öffentlichkeit" ein unerreichtes Ideal: „Public space does not exist" bringt dies der niederländische Architekt DIJKSTRA (1997) auf den Punkt. So war in der griechischen polis und in der Bürgerstadt ein Großteil der Bewohner wie die Frauen von der politischen Willensbildung ausgeschlossen und hatte teilweise auch keinen Zugang zu den zentralen Plätzen der Stadt (vgl. z.B. YOUNG 1990, EHALT 1991). Bis heute ist die

Idee einer Öffentlichkeit, in der alle bei der politischen Willensbildung mitwirken können, nicht realisiert. De facto werden auch Räume, die allgemein als „öffentlich" bezeichnet werden, immer von bestimmten Gruppen der Gesellschaft dominiert, andere Gruppen sind ausgeschlossen. Insgesamt scheint das oben skizzierte Bild des „öffentlichen Raums" sich in einem Rückblick entwickelt zu haben, in dem idealisierte Eigenschaften der griechischen polis und der Bürgerstadt verschmelzen.

Als Beschreibungskategorie offensichtlich ungeeignet, konnten benachteiligte Gruppen die Idee von „öffentlichem Raum als Ort von Öffentlichkeit" aber erfolgreich als normatives Ideal nutzen. Gruppen, die von der Präsenz im „öffentlichen Raum" ausgeschlossen waren, forderten mit Bezug auf dieses Ideal ihre Beteiligungsmöglichkeiten (CALDEIRA 1996, 315). Die in die Idee von Öffentlichkeit gleichsam „eingebauten Rechte auf Inklusion und Gleichheit" waren damit eine Grundlage der Demokratisierung moderner Gesellschaften (HABERMAS 1990, 20 und vgl. ebd, 38)

Folgende Gründe sprechen dafür, dass physische Orte auch heute ein unverzichtbares Medium für die Realisierung demokratischer und sozialer Grundrechte sind:

1. Auch im Zeitalter elektronischer Medien sind gesellschaftliche Gruppen, die als Teil der Gesellschaft wahrgenommen werden möchten, auf die Aneignung physischer Orte angewiesen. MITCHELL weist darauf hin, dass einige gesellschaftliche Randgruppen in einer ausschließlich elektronischen Öffentlichkeit kaum sichtbar wären: „There is literally no room in Internet's 'public space' for a homeless person to live in. Nor can their needs, desires, and political representations ever be seen in the manner that they can be seen in the spaces of the city" (MITCHELL 1995, 123; vgl. auch ASENDORF 2000).
2. In gleicher Weise benötigen gesellschaftliche Gruppen, die alternative Politikkonzepten in die Gesellschaft tragen wollen, physische Orte. Auch revolutionäre Bewegungen am Ende des 20. Jahrhunderts in Prag, Peking und Leipzig nutzten die Aneignung physischer Orte, um ihr oppositionelles Politikkonzept darzustellen (vgl. MITCHELL 1996, 156; zum Beispiel Peking: HERSHKOVITZ 1993). Im Vergleich zur Polis oder der Bürgerstadt ist der „öffentliche Raum" dabei weniger als Ort der persönlichen Auseinandersetzung unterschiedlicher Meinungen von Bedeutung, sondern vielmehr als ein Medium der Kommunikation. Gerade weil politische Auseinandersetzungen zunehmend medial vermittelt werden, scheint die symbolische Aneignung von physischen Orten eher an Bedeutung zu gewinnen (vgl. HABERMAS 1990, 49).

Eine Stadtplanung, die sich sozialen und demokratischen Grundwerten verpflichtet sieht, findet daher auch heute im Leitbild „öffentlicher Raum"

Orientierung. Ziel ist, physische Orte zu erhalten bzw. zu schaffen, die von möglichst vielen Gruppen der Gesellschaft physisch und symbolisch angeeignet werden können und damit als Bühne der Identitätsbildung und Selbstdarstellung, Lernfeld für die Auseinandersetzung mit Fremden und Ort der Meinungsbildung dienen können.

Obwohl im Zuge der Kritik an der „Privatisierung öffentlicher Räume" vielfach ausschließlich Eigentumsverhältnisse und Zugänglichkeit thematisiert werden, verbinden die Autoren mit dem Begriff „öffentlicher Raum" implizit die Idee einer „Öffentlichkeit an physischen Orten". Das so verstandene Leitbild „öffentlicher Raum" ist beispielsweise die Grundlage des politischen Widerstandes gegen Zugangsbeschränkungen für gesellschaftliche Randgruppen (in Deutschland z.B. gegen die Verdrängung Obdachloser aus Fußgängerzonen[3] oder die Etablierung von Betretungsverboten bspw. für Personen im Asylverfahren vgl. BELINA 2000). Mit Einkaufszentren, *Business Improvement Districts* und geschlossenen Wohnkomplexen manifestiert sich ein konkurrierendes Bild von „öffentlichem Raum".

2 „Privatisierung öffentlichen Raums"? – Drei Beispiele

2.1 Einkaufszentren

Ausgehend von den USA wurden in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts weltweit Einkaufszentren (*Shopping Centers*) errichtet. Auch in Deutschland nahm seit der Eröffnung des Main-Taunus-Zentrums bei Frankfurt 1964 die Zahl der Einkaufszentren kontinuierlich zu. Der Bauboom in den 1990er Jahren – von 1990 bis 2000 verdreifachte sich die Zahl der Standorte von unter 100 auf ca. 280 – ist dabei im wesentlichen auf Standorterschließungen in den Neuen Bundesländern zurückzuführen (vgl. MEYER u. PÜTZ 1997).

Im Gegensatz zu den „gewachsenen" Geschäftszentren in den Innenstädten, sind in den geplanten Einkaufszentren die Wege zwischen den Geschäften i.d.R. nicht im öffentlichen Eigentum. Es gilt daher das private Hausrecht, und das Management der Center legt durch eine Hausordnung die „öffentliche" Ordnung , d.h. substrafrechtliche Partikularnormen, im Center fest (vgl. Abb. 1).

So werden vielfach das Sitzen auf Freiflächen oder der Alkoholkonsum durch eine Hausordnung verboten und mit Hilfe privaten Sicherheitspersonals durchgesetzt – wobei weder das Sitzen auf Freiflächen noch der Alkoholkonsum strafrechtlich relevant sind[4]. Zusammen mit der Symbolkraft der

[3] Der Spiegel 24/1997: o.V.:„Dreckspatzen und Drecksarbeit".

[4] vgl. Berliner Morgenpost vom 7.04.2000: A. UHL: „Sicherheit auf Amerikanisch".

Abb. 1: Auszug aus der Hausordnung im „Sony-Center am Potsdamer Platz“ (Berlin)

Hausordnung:
Sehr geehrter Besucher, wir heißen Sie herzlich willkommen im Sony Center am Potsdamer Platz. Für Ihr Wohlbefinden und Ihre Sicherheit bitten wir um die Einhaltung der folgenden Regeln im gesamten Bereich des Sony Centers.

1. **Feilbieten von Waren, Straßenmalereien, Musizieren oder andere Auftritte sowie Vorführungen jeder Art sind ohne schriftliche Genehmigung durch das Center Management nicht erlaubt.**
2. **Betteln und Hausieren sind nicht gestattet.**
3. **Für das Verteilen von Werbematerial, das Anbringen von Plakaten, Kundenbefragungen, das Sammeln von Spenden, die Durchführung von Demonstrationen und politischen Aktionen aller Art benötigen Sie eine schriftliche Genehmigung durch das Center Management.**
4. **Alle gewerblichen Foto-, Ton- und Filmaufnahmen bedürfen einer schriftlichen Genehmigung durch das Center Management.**

(...)

10. **Das Sitzen ist nur auf den dafür bereit gestellten Bänken, nicht jedoch auf den Treppen erlaubt. Das Betreten der Grünanlagen ist untersagt.**
11. **Mutwillige Verschmutzungen, Beschädigungen oder die missbräuchliche Nutzung von Einrichtungen auch in Gemeinschaftsräumen wie Toiletten werden mit Center-Verbot sowie Schadensersatzforderungen geahndet.**
12. **Der Genuss von alkoholischen Getränken außerhalb der gastronomischen Einrichtungen ist untersagt.**
13. **Den Anordnungen des Center Managements und seines Sicherheitspersonals ist Folge zu leisten. Zuwiderhandlungen können als Hausfriedensbruch strafrechtlich verfolgt werden.**
14. **Durch das Verhalten unserer Besucher dürfen Dritte weder behindert noch belästigt oder gefährdet werden. Zuwiderhandlungen können als Hausfriedensbruch geahndet werden.**

Wir danken für Ihre Mithilfe und Unterstützung.
Sony Center Property Management

architektonischen Gestaltung sollen damit bestimmte, konsumkräftige Gruppen der Gesellschaft angezogen werden, andere Gruppen ausgeschlossen werden (vgl. THOMPSON 1998).

Politische Betätigung wie Verteilung von Informationsmaterial, Unterschriftensammlungen oder Demonstrationen sind in den Centern i.d.R. nicht gestattet. Dies erscheint besonders dann problematisch, wenn immer mehr Funktionen aus den Innenstädten in die Einkaufszentren verlagert werden, wie es sich auch in Deutschland mit der neuen Generation der „Urban Entertainment Center“ abzeichnet. In einer langen Reihe von Gerichtsverfahren haben Gewerkschaften, Politiker und Bürgerrechtsgruppen in den USA versucht, ein Recht auf politische Betätigung in den *Shopping-Centers*

einzuklagen. Ihr Hauptargument war, dass die *Shopping-Centers* die Innenstädte als Zentren des sozialen Lebens abgelöst hätten und heutzutage der Ort seien, wo viele Menschen erreicht werden können. In sechs Bundesstaaten folgten die Obersten Gerichte diesem Argument und stellten ein Recht der Bürger auf politische Aktivitäten in den Centern fest (einen Überblick über die US-amerikanische Rechtssprechung bietet COHEN 1996, 1068–1071).

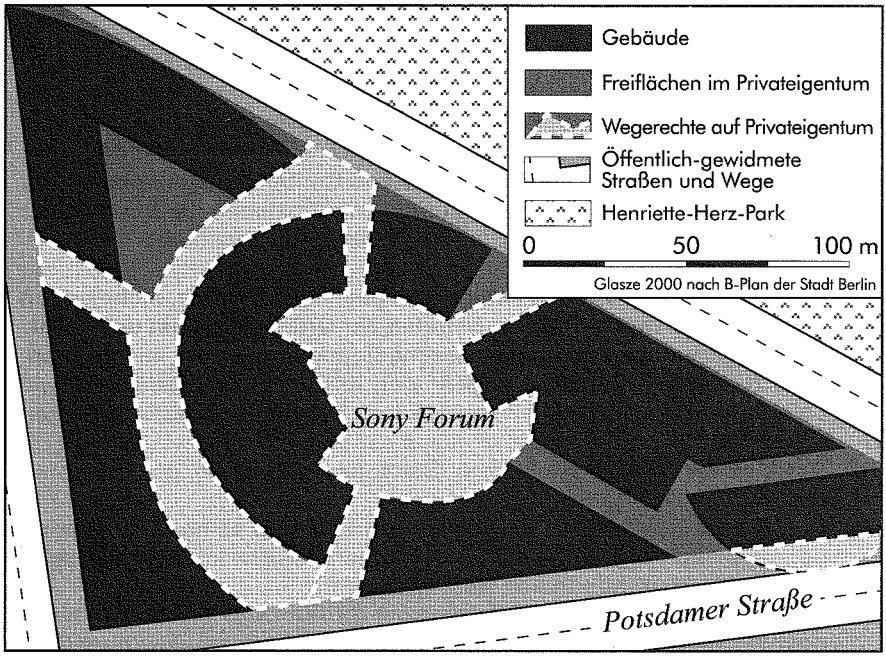

Abb. 2: "Gehrechte zugunsten der Allgemeinheit" im Sony-Center am Potsdamer Platz

In Deutschland liegen bislang keine vergleichbaren juristischen Auseinandersetzungen vor. Das Centermanagement des Einkaufszentrum „Arkaden" in Berlin untersagte aber beispielsweise Gewerkschaftsvertretern das Verteilen von Flugblättern[5] (vgl. LANDESPRESSEDIENST 1999). Am 3. Oktober 2000 wurde Mitgliedern der Gewerkschaft HBV, die in einem Erfurter Einkaufszentrum gegen die Öffnung von Geschäften außerhalb der gesetzlichen Ladenöffnungszeiten protestierten, Hausverbot erteilt und dieses mithilfe des privaten Sicherheitsdienstes durchgesetzt. Hier wird es

[5] vgl. Die Tageszeitung vom 21.11.1998: J. GOETZ u. Chr. BAUMANN: „Öffentlichkeit ausgesperrt".

zu einem Rechtsstreit kommen. Die Gewerkschafter berufen sich dabei auf das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit (Art. 9 III GG), das Centermanagement auf das Hausrecht (mdl. Mittlg. HBV).

Die allgemeine Zugänglichkeit in geplanten Einkaufszentren können die Kommunen durch die Belastung privater Wege mit „Geh- und Fahrrechten zugunsten der Allgemeinheit" sichern, soweit dies „städtebaulich erforderlich" ist (§ 9 I und § 1 III, V, VI BauGB). Um das Wegerecht umzusetzen, bedarf es einer vertraglichen Einigung zwischen Kommune und Eigentümer oder einer Enteignung des Weges. Ein Ausschluss bestimmter sozialer Gruppen von der Nutzung eines solchen Weges (als Weg!) ist dann unzulässig (WOLF 1999, 31f.).

2.2 Business Improvement Districts

Mit dem Ziel, die Innenstädte für Konsumenten attraktiver zu machen, wurden seit Mitte der 80er Jahre in Innenstädten der USA mehr als 1.000 *Business Improvement Districts* (BID) gegründet. Meist ergriffen Geschäftsleute die Initiative, eine Zustimmung der Kommune ist allerdings erforderlich. Im Detail sind Bezeichnung, Etablierung und Funktionsspektrum in den einzelnen Bundesstaaten unterschiedlich geregelt.

Die BID erheben eine Abgabe auf den Grundbesitz in ihrem Distrikt und finanzieren davon kleinere Infrastrukturmaßnahmen in den Freiräumen, Dienstleistungen wie zusätzliche Reinigungs- und Sicherheitsdienste und ein gemeinsames Marketing (vgl. MALLET 1994, BRADLEY 1995 und BARR 1997). Das bedeutet, die Freiräume im BID verbleiben im Besitz der Kommune, aber neben die öffentlich-rechtliche Verwaltung tritt ein privates Management. Die Entscheidungsmacht in den BID liegt bei der Versammlung aller Grundeigentümer, wobei das Stimmengewicht häufig proportional zum Wert des Grundeigentums bemessen wird. In einigen Fällen wurden Mietern eine Minderheitenvertretung eingeräumt (vgl. LAVERY 1995, 50 und BRIFFAULT 1999).

Einige der finanzkräftigsten BID wurden Anfang der 1990er Jahre in Manhattan etabliert. So hat der Times Square BID ein jährliches Budget von mehr als sechs Millionen US Dollar. Eigentümer von kommerziell genutzten Immobilien zahlen eine Gebühr von jährlich 0,3% des geschätzten Immobilienwertes – Eigentümer von Wohnimmobilien den symbolischen Betrag von einem Dollar. 50 Reinigungskräfte sorgen für Sauberkeit. Neun Tourismusberater stehen Auswärtigen für Informationen in allen Weltsprachen zur Verfügung. 47 Sicherheitskräfte, die per Funk mit der New Yorker Polizei verbunden sind, patrouillieren im Distrikt. 45 Videokameras sollen jederzeit ein kurzfristiges Eingreifen ermöglichen. Nach Angaben des BID war die Sicherheitspolitik „erfolgreich": Von 1992 bis 1999

sei die Straßenkriminalität um 58,6% zurückgegangen. Der BID unterstützt ein neu eingerichtetes Kommunalgericht, in dem kleine Straftaten zur Verhandlung kommen, die im Distrikt begangen wurden. Die Verurteilten leisten ihre Strafe i.d.R. in den Reinigungsdiensten des Distrikts ab. Weitere Dienstleistungen des BID umfassen die Unterstützung Obdachloser, Lobby-Arbeit bei kommunalen und staatlichen Stellen zugunsten der ökonomischen Entwicklung des Distrikts sowie die Initiierung von Großveranstaltungen mit dem Ziel des kommunalen, nationalen und internationalen Marketing des Times Square (Times Square BID 1999). Der Spiegel beschreibt den Erfolg des BID: „Der Times Square, noch vor wenigen Jahren ein schmuddeliges Rotlichtviertel, ist zur Chiffre für das neue Amerika geworden"[6].

Die BID wurden vielfach als undemokratische Privatisierung städtischer Räume beschrieben. BARR kritisiert beispielsweise 1997, dass die BID Aufgaben der öffentlichen Hand wahrnähmen, ohne dass die Entscheidungsstrukturen der BID demokratischen Grundregeln entsprächen und die Aktivitäten des BID in gleicher Weise an die Verfassung gebunden wären, wie die öffentliche Hand. Die New York Times befürchtet 1995, dass New York in „mini city states" zerfalle, wobei sich reiche Nachbarschaften die privat organisierte Sicherung der öffentlichen Ordnung leisten könnten – arme Viertel hingegen nicht (vgl. BARR 1997, 398). BRIFFAULT gibt allerdings zu bedenken, dass viele der Viertel, in denen ein BID etabliert wurde, vorher für weite Teile der Bevölkerung Angsträume, „no-go areas", gewesen seien. Mit bürgerlichem Engagement hätten die BID die Räume wieder für alle zugänglich gemacht (BRIFFAULT 1999, 474).

In Deutschland existieren (bislang) keine vergleichbaren Organisationen. Vielfach haben sich allerdings in den 1990er Jahren innerstädtische Geschäftsleute v.a. des Einzelhandels in City-Management-Initiativen freiwillig zusammengefunden – teilweise ist die öffentliche Hand eingebunden. Ziel ist auch hier, die jeweiligen Stadtviertel für Konsumenten attraktiver zu machen (vgl. DSSW 2000). Das Aktivitätsspektrum reicht von der Koordination der Ladenöffnungszeiten und gemeinsamer Werbemaßnahmen über Lobbyarbeit bis zur Beschäftigung privaten Sicherheitspersonals. Vereinzelt fordern Vertreter des Einzelhandels eine weitergehende Übertragung öffentlicher Aufgaben. So schlug der Hamburger Einzelhandelsverband 1997 vor, dass die Städte Straßen und Plätze in den zentralen Einkaufsbereichen an die Geschäftsleute verpachten sollten, damit diese dort das Hausrecht ausüben könnten[7]. Bislang sind solche Vorschläge

[6] Der Spiegel 15/2000: E. SCHWEITZER: „Größer, höher, bunter."

[7] vgl. Der Spiegel: E. SCHWEITZER: „Größer, höher, bunter." und Die Welt vom 13.11.1995:

jedoch an rechtlichen Schwierigkeiten und kommunalpolitischen Widerständen gescheitert. So entschieden deutsche Gerichte, dass Hausrecht nur für „befriedetes Besitztum", d.h. abschließbare Räume, gelten könne (vgl. MUNIER 1998 und WOLF 1999). Allerdings zeigen EICK (1998) am Beispiel Berlin und HERRMANN (1999) am Beispiel Essen Ansätze neuer, restriktiver Sicherheitsstrukturen für innerstädtische Freiräume im öffentlichen Eigentum, die im *public-private-partnership* etabliert wurden.

2.3 Geschlossene Wohnkomplexe

Geschlossene Wohnkomplexe können durch folgende Kriterien definiert werden (vgl. GLASZE 2001):

- die Zugangskontrolle, die zumeist von einem 24-stündigen Sicherheitsdienst gewährleistet wird: Besucher werden von einem „doorman" angemeldet und können erst nach dem „o.k." des Gastgebers auf das Gelände. Teilweise kommen auch elektronische Zugangsüberwachungssysteme zum Einsatz.
- die Kombination von Gemeinschaftseigentum (Grünanlagen, Sporteinrichtungen, Ver- und Entsorgungsinfrastruktur usw.) und gemeinschaftlich genutzten Dienstleistungen (z.B. Wach- und Hausmeisterdienste) mit dem individuellem Eigentum bzw. dem Nutzungsrecht einer Wohneinheit.
- eine gemeinschaftliche Selbstorganisation.

Zwei Formen der baulichen Struktur lassen sich unterscheiden: Apartmentanlagen sowie Siedlungen mit freistehenden Häusern oder Reihenhäusern. Große geschlossene Siedlungen bieten teilweise alle Dienstleistungen einer Kleinstadt und werden als „self-sufficient model-towns" vermarktet.

Seit den 1990er Jahren sind geschlossene Wohnkomplexe in den USA in den Blickwinkel sozialwissenschaftlicher Forschung gerückt (vgl. z.B. DAVIS 1990, MCKENZIE 1994, BLAKELY u. SNYDER 1997). Befragungsergebnisse des *Community Associations Institute*[8] lassen auf einen Boom geschlossener Apartmentanlagen und v.a. geschlossener Siedlungen, sogenannter *gated communities*, in den 1980er und 1990er Jahren schließen. So verzwanzigfachte sich die Zahl geschlossener Wohnkomplexe in den letzten dreißig Jahren auf über 40.000 (HEISLER u. KLEIN 1996; TREESE 1999; CAI 1999). Schwierig gestaltet sich eine Schätzung der Einwohnerzahl: Multipliziert man die Zahl der Wohneinheiten in geschlossenen Apart-

---

H. GIESKES: „Konjunktur für Ladendiebe. Einzelhandel sucht nach neuen Wegen im Kampf gegen Kriminalität".

[8] Die Interessenvertretung der privaten Wohnkomplexe in den USA (www.caionline.org) – ca. jeder fünfte dieser Wohnkomplexe ist geschlossen.

mentanlagen (1998 ca. 1 Mio.) sowie in geschlossenen Siedlungen (1998 ca. 2 Mio.) mit der durchschnittlichen Haushaltsgröße von 2,7, so leben mehr als acht Millionen Amerikaner in geschlossenen Wohnkomplexen – allerdings bleibt bei dieser Rechnung die hohe, aber unbekannte Zahl der Einheiten unberücksichtigt, die als Zweit- oder Drittwohnsitze genutzt werden.

Außerhalb der USA ist diese Wohnform bislang kaum erforscht. Erste Untersuchungen erlauben aber, von einem Boom geschlossener Wohnkomplexe in vielen Teilen der Welt zu sprechen – insbesondere in den rasch wachsenden Ballungsräumen in Lateinamerika, in Südostasien und in Afrika. Aber auch in den Transformationsstaaten Mittelosteuropas und in einigen Staaten des Mittelmeerraumes wurden in den letzten Jahren vermehrt geschlossene Wohnkomplexe errichtet (vgl. Literaturüberblick in GLASZE 2001).

Die Selbstverwaltung der Wohnkomplexe erhebt Gebühren und unterhält mit den Einnahmen die gemeinschaftlichen Einrichtungen und Dienstleistungen. Der CAI preist diese Organisationsform als demokratische Selbstverwaltung. McKENZIE zeigt allerdings 1994, dass häufig grundlegende demokratische Prinzipien nicht erfüllt werden. Gleichzeitig sind die Selbstverwaltungsorganisationen angesichts der Regulierungsgewalt und der Größe einiger Siedlungen als private Form lokaler Regierung zu interpretieren (vgl. auch GLASZE 2001).

In einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive kritisiert REICH 1991 die geschlossenen Wohnkomplexe in den USA als ein Element der „secession of the successful ...: The wealthy have withdrawn their dollars from the support of public spaces and institutions ... and dedicated the savings to their own private services" (REICH 1991, 42). Tatsächlich fordern mehrere Lobbyverbände in den USA, dass die Bewohner geschlossener Wohnkomplexe nicht mehr in vollem Umfang Steuern zu zahlen haben, da die Selbstverwaltung der Komplexe ja öffentliche Aufgaben wahrnehme, für welche die Bewohner bereits bezahlt haben (vgl. ANDERSON 1996). BLAKELY und SNYDER befürchten, dass sich die sozialen Kontakte der Bewohner geschlossener Wohnkomplexe zunehmend auf ihren Wohnkomplex und damit einen kleinen homogenen Teil der Gesellschaft konzentrieren. Sie fragen: „Can this nation fulfil its social contract in the absence of social contact?" (BLAKELY u. SNYDER 1997).

Im Norden Potsdams hat 1998 ein Berliner Bauunternehmer wenige Schritte von der Glienicker Brücke nach Berlin entfernt auf ca. 30.000 qm die geschlossene Apartmentanlage „Arkadien" mit 43 hochwertig ausgestatteten Wohnungen errichtet. Nach den Planungen kalifornischer Architekten wurde die gesamte Anlage umzäunt, der Außenzaun wird durch

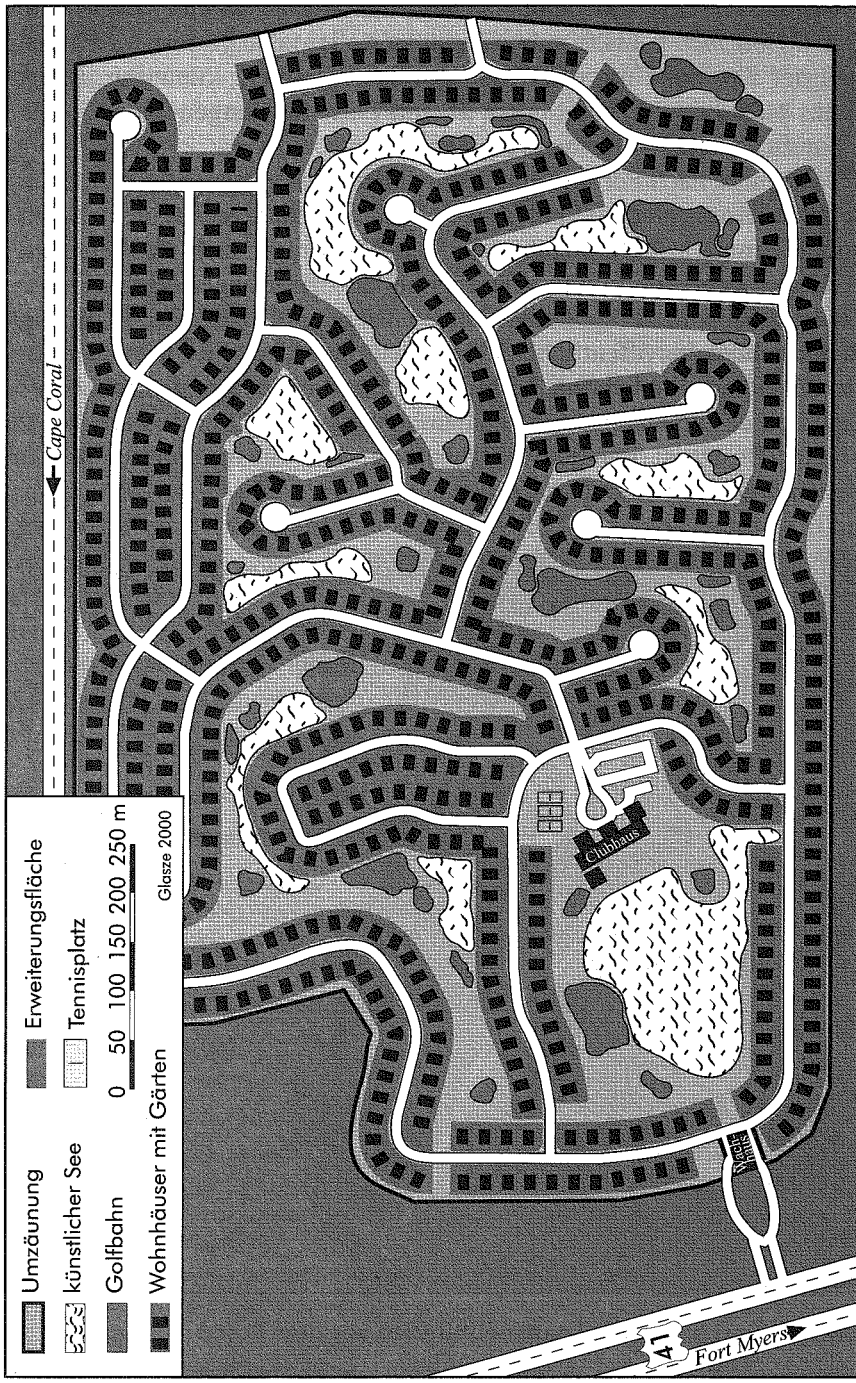

Abb. 3: Geschlossene Siedlung in Florida

Bewegungsmelder, Videokameras und einer Alarmschaltung zu den Pförtnern („*Doormen*") überwacht. Tagsüber sollen sich jeweils drei, nachts zwei der *Doormen* um die Sicherheit der Bewohner kümmern. Darüber hinaus bieten sie den Bewohnern diverse Dienstleistungen wie Reinigung, Einkaufsdienste sowie einen Reparaturservice.

Zwei Jahre nach Fertigstellung kann allerdings angezweifelt werden, ob die Platzierung einer geschlossenen Apartmentanlage auf dem Berliner Immobilienmarkt erfolgreich war. Die Nachfrage nach Wohnungen in „Arkadien" entspricht bei weitem nicht den Erwartungen. Bis Ende 1999 war erst knapp die Hälfte der Wohnungen verkauft. Eine Immobilienmaklerin bezeichnet den öffentlichen Uferweg als eine Ursache des Misserfolges. Die Potsdamer Baubehörde hatte im Bebauungsplan den Uferstreifen mit „Gehrechten zugunsten der Allgemeinheit" belastet. Obwohl die Fläche im privaten Besitz ist, konnte der Bauherr den Uferzugang folglich nicht exklusiv den Bewohnern vorbehalten.

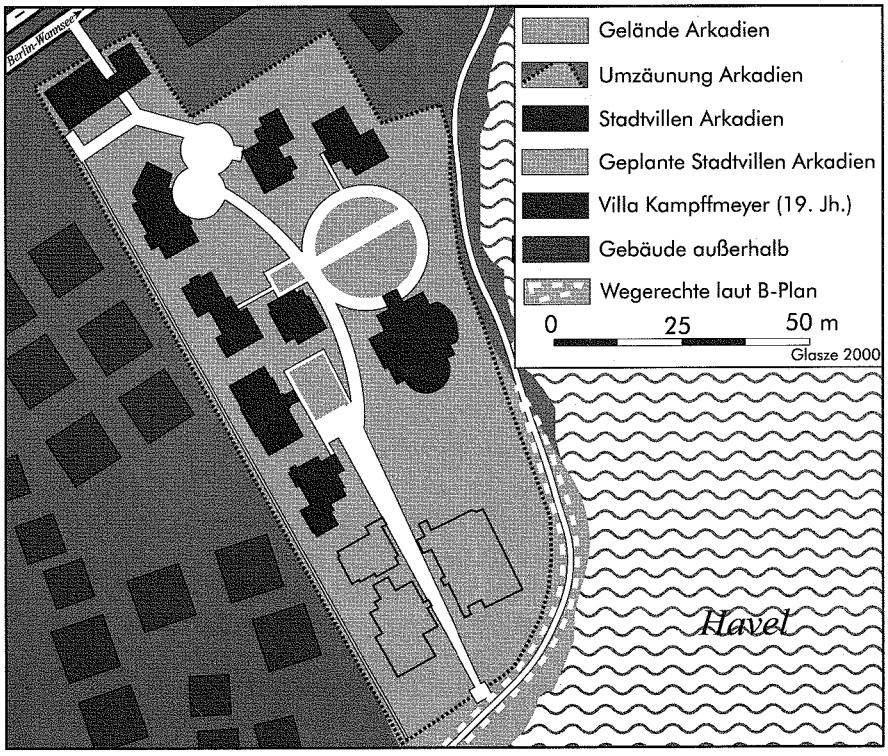

Abb. 4: Geschlossene Apartmentanlage vor den Toren Berlins: "Arkadien"

Geschlossene Wohnsiedlungen existieren in Deutschland nach Kenntnis des Autors mit Ausnahme weniger Wochenendhaussiedlungen (bislang) nicht. Allerdings finden sich Ansätze einer Übernahme öffentlicher Aufgaben durch private Unternehmen. So führt die Furcht vor Einbrüchen zu einem Boom privater Sicherheitsdienste. In einigen Stadtteilen im Hamburger Nordosten bietet beispielsweise das Unternehmen „Europatrol" einen 24-stündigen Patrouillendienst und verspricht den 700 Kunden, dass im Umkreis von 2.000 m ständig ein Wachfahrzeug präsent ist[9].

Das Münchner Unternehmen CKV will den zukünftigen Bewohnern zweier Reihenhaussiedlungen, die es seit Anfang 2000 in Leipzig und Frankfurt unter dem Namen „Parkstadt 2000" errichtet, umfangreiche Serviceleistungen anbieten. So soll das CKV-Management für die gesamte Siedlung Strom und Kommunikationsdienstleistungen einkaufen und die realisierten *economies of scale* an die Bewohner weitergeben. Die Haustechnik kann auf Wunsch über einen Zentralcomputer kontrolliert werden. Ein privater Überwachungsdienst wird für die Sicherheit in der Siedlung verantwortlich sein. Damit etabliert erstmals in Deutschland ein Investor ein privates Management für eine Wohnsiedlung. Mit Erfolg: eine weitere Parkstadt 2000 soll in den kommenden Jahren in Dortmund entstehen. Von ihren amerikanischen Vorbildern wird sich die Siedlung allerdings durch eine allgemeine Zugänglichkeit unterscheiden – die Straßen werden in den Besitz der Kommune überführt[10].

3 Fazit: Leitbild „öffentlicher Raum"

Wie gezeigt, stellen öffentliches Eigentum und offene Zugänglichkeit nicht unmittelbar einen gesellschaftlichen Wert dar – erst die Idee von „Öffentlichkeit an physischen Orten" ist mit demokratischen und sozialen Grundwerten verbunden.

Privates Eigentum ermöglicht allerdings, dass in diesen Gebieten das Hausrecht ausgeübt wird und die Aneignungsmöglichkeiten dieser Orte eingeschränkt werden. Die Entwicklung der geplanten Einkaufszentren zeigt exemplarisch eine Tendenz, immer mehr Funktionen in Räumen anzusiedeln, die im privaten Eigentum sind. Viele finanzschwache Kommunen in Deutschland sind sogar daran interessiert, dass Straßen und Plätze

---

[9] Europatrol: „Unser Angebot für Ihre Sicherheit". =http://www.europatrol.de (20.10.2000). und Die Welt vom 20.03.2000: I. GALL: „Strengere Kontrollen für Sicherheitsdienst".

[10] Vgl. Christian KRAWINKEL Vermögensverwaltung (CKV) 2000: Parkstadt 2000. Wohnen in Europa. = www.parkstadt2000.de. (15.10.2000) und Frankfurter Rundschau vom 6. 12.2000: o.V.: „Wem es nicht gefällt, der soll woanders hin gehen."

neu errichteter Baublöcke und Stadtviertel (z.B. Europaviertel in Frankfurt/M., Potsdamer Platz in Berlin) im Privateigentum bleiben: Sie sparen auf diese Weise die Erschließungskosten. Die Gestaltung des Wegerechts in diesen Gebieten wird i.d.R. durch Verträge zwischen der Kommune und dem Investor ausgehandelt. Allerdings ist das Verhältnis von Hausrecht zur mittelbaren und unmittelbaren Grundrechtswirkung, d.h. der Bindung privater Akteure an die Grundrechte, in vielen Punkten noch nicht geklärt.

Die Business Improvement Districts belegen, dass ein privatwirtschaftliches und nicht demokratisch legitimiertes Management die Aneignungsmöglichkeiten auch von Straßen, Plätzen und Parkanlagen im öffentlichen Eigentum massiv beeinflussen kann. Auch City-Management-Initiativen in Deutschland müssen sich die Frage gefallen lassen, ob nicht die Gefahr besteht, dass ohne demokratische Legitimation Normen etabliert werden, die es für einige Gruppen der Gesellschaft unmöglich machen, innerstädtische Freiräume zu nutzen.

Geplante Einkaufszentren und geschlossene Wohnkomplexe werden vielfach auf Gelände errichtet, welches vorher nicht im öffentlichen Eigentum war, zum Teil auch nicht offen zugänglich. Im Sinne von Eigentumswechsel und Zugangsbeschränkung lassen sie sich in diesen Fällen nicht als eine „Privatisierung" beschreiben. Allerdings zeigen alle Beispiele eine Verschiebung von Formen einer öffentlich-kommunalen Versorgung und Regulierung zu sublokalen, privatwirtschaftlichen Formen. Leistungen, die in den Wohlfahrtstaaten des 20. Jahrhunderts egalitär und flächendeckend von der öffentlichen Hand bereitgestellt wurden oder zumindest werden sollten, werden für die Nutzer dieser Orte bzw. Gebiete privatwirtschaftlich organisiert. Ein Trend, der sich einordnen lässt in den von GOODWIN und PAINTER am Beispiel Großbritannien beschriebenen „decline in 'government' (the role of directly elected local government institutions) and the rise of 'governance' – the exercise of authority by nongovernmental institutions" (GOODWIN u. PAINTER 1997, 25).

Dabei werden nicht Orte geschaffen, die von möglichst vielen Gruppen der Gesellschaft angeeignet werden können, sondern Orte und Gebiete für strategisch ausgewählte Teile der Gesellschaft[11]. Normativer Bezugspunkt

[11] GOSS stellt allerdings am Beispiel der in US-amerikanischen Innenstädten im public-private-partnership als *Festival Marketplaces* etablierten Einkaufszentren die Frage, ob in einer ausdifferenzierten Massengesellschaft überhaupt Orte der Öffentlichkeit geschaffen werden können: „To blame festival marketplaces for failing to provide equal access to all members of a mythical 'general public' – which does not and cannot exist in an ethnically and class-divided society – and for failing to provide the context for authentic public interaction and transactions – which does not exist in a mass-mediated society – is to repeat ... the impossible bourgeois desire for a genuine public sphere ..." (1996, 231). GOSS

ist also nicht die Inklusion und Gleichheit aller als *citoyen*, sondern eine Differenzierung der Bürgerrechte und damit ein Ausschluss bestimmter Gruppen. In paradoxer Weise greift dabei die Gestaltung dieser Orte vielfach kollektive Bilder von historischen „öffentlichen Räumen" auf (vgl. ZUKIN 1995). So erinnert die Architektur des als „öffentliches Forum" (sic!) bezeichneten zentralen Platzes des Sony Center an einen Marktplatz der Bürgerstadt. Letztlich manifestiert sich damit ein konkurrierendes Leitbild von „öffentlichem Raum": ein physischer Raum, der für Konsum, Erholung und Unterhaltung offen zugänglich ist – allerdings nur für die passende Klientel (vgl. MITCHELL 1995, 115).

4 Literatur

ANDERSON, B. L. 1996: Common Interest Developments. CID Homeowners' Fees and the Issue of Double Taxation. – Public Law Research Institute Working Papers Fall 1996/05. University of California. = www.uchastings.edu/plri/96-97tex/cidhome.htm, (23.10.2000).

ASENDORF, D. 2000: Wer zu schlecht surft steigt ab im Leben. In: Die Weltwoche vom 26.10.2000, S. 61.

BAHRDT, H.-P. 1998: Die moderne Großstadt. Hg. v. U. HERLYN. Opladen [Die Originalausgabe ist bereits 1961 erschienen].

BARR, H. 1997: More like Disneyland: State Action, 41 U.S.C. § 1983, and Business Improvement Districts in New York. In: Columbia Human Rights Law Review 28, S. 393–430.

BATTIS, U., M. KRAUTZBERGER und R.-P. LÖHR 1999: Baugesetzbuch. Kommentar. München.

BELINA, B. 2000: Kriminelle Räume. Funktion und ideologische Legitimierung von Betretungsverboten. Kassel (=Urbs und Regio 71).

BLAKELY, E. J. und M. G. SNYDER 1997: Fortress America. Gated Communities in the United States. Washington.

BRADLEY, R. 1995: Downtown Renewal: The Role of Business Improvement Districts. In: Public Managment 77 (2), S. 9–13.

BRIFFAULT, R. 1999: A Government for our Time? Business Improvement Districts and Urban Governance. In: Columbia Law Review 99, S. 365–477.

CAI = Community Association Institute 1999: National Survey of Community Association Homeowner Satisfaction. CAI. Alexandria.

CALDEIRA, T. P. R. 1996: Fortified Enclaves: The New Urban Segregation. In: Public Culture 1996 (8), S. 303–328.

CALHOUN, C. 1992: Introduction: Habermas and the Public Sphere. In: DERS. (Hrsg.): Habermas and the Public Sphere. Cambridge, S. 1–48.

übersieht dabei allerdings, dass sich aus dem Spannungsfeld zwischen Ideal und Realität eine gesellschaftliche Dynamik entwickeln konnte, die immer mehr Gruppen der Gesellschaft eine Aneigung „öffentlicher Räume" ermöglichte (vgl. HABERMAS 1990; CALHOUN 1992, 40). Dieser Trend scheint sich umzukehren.

COHEN, L. 1996: From Town Center to Shopping Center: The Reconfiguration of Community Marketplaces in Postwar America. In: The American Historical Review 101 (4), S. 1050–1081.

DAVIS, M. 1990: City of Quartz – Excavating the Future in Los Angeles. London und New York.

DIJKSTRA, R. 1997: Public Space does not exist. Unveröff. Vortragspaper. Workshop der Zentralvereinigung der Architekten der Steiermark. Graz. (= www.allesineinem.at/zv-steiermark/html/or_dijk.html (30.11.2000)).

DSSW = Deutsches Seminar für Städtebau und Wirtschaft (Hrsg.) 2000: City-Management – Ein Leitfaden für die Praxis. Berlin. (= DSSW-Schriften 36; Bearb. von I. KURON u. A. BONA).

EHALT, H. Ch. 1991: Öffentlichkeit, Privatheit, Intimität. Zur Dynamik von Begrifflichkeit und gesellschaftlicher Wirklichkeit. In: E. KAIL und J. KLEEDORFER (Hrsg.): Wem gehört der öffentliche Raum – Frauenalltag in der Stadt. Wien, Köln u. Weimar, S. 161–166 (= Kulturstudien. Sonderband, 12).

EICK, V. 1998: Neue Sicherheitsstrukturen im neuen Berlin. „Warehousing" öffentlichen Raums und staatlicher Gewalt. In: Prokla 110, S. 95–118.

FELDTKELLER, A. 1995: Die zweckentfremdete Stadt. Wider der Zerstörung des öffentlichen Raums. Frankfurt u. New York.

GLASZE, G. 2000: Des sociétés fragmentées. „Gated communities": Un phénomène à l'échelle de la planète. In: Urbanisme 312, S. 70–72.

GLASZE, G. 2001: Geschlossene Wohnkomplexe (gated communities): „Enklaven des Wohlbefindens" in der wirtschaftsliberalen Stadt. In: H. ROGGENTHIN (Hrsg.): Die Stadt – Lebensraum der Zukunft? Im Druck (= Mainzer Kontaktstudium Geographie, 7).

GOODWIN, M. und J. PAINTER 1997: Concrete Research, Urban Regimes and Regulation Theory. In: M. LAUREY (Hrsg.): Reconstructing Urban Regime Theory. Regulating Urban Politics in a Global Economy. Thousand Oaks. London und New Delhi, S. 13–29.

GOSS, J. 1996: Disquiet on the Waterfront: Reflections on Nostalgia and Utopia in the Urban Archetypes of Festival Marketplaces. In: Urban Geography (17) 3, S. 221–247.

HABERMAS, J. 1990: Strukturwandel der Öffentlichkeit. 2. Aufl., Frankfurt/M., Vorwort zur Neuauflage 1990.

HAHN, B. 1996: Die Privatisierung des Öffentlichen Raumes in nordamerikanischen Städten. In: A. STEINECKE (Hrsg.): Stadt und Wirtschaftsraum. Berlin, S. 259–269 (= Berliner Geographische Studien, 44).

HEISLER, D. und W. KLEIN 1996: Inside Look at Community Association Homeownership – Facts & Perceptions. CAI. Alexandria.

HERCZOG, A. und E. HUBELI 1995: Öffentlichkeit und öffentlicher Raum. Von der Öffentlichkeit zur Koexistenz von Öffentlichkeiten – Vom öffentlichen Raum zu öffentlichen Orten. Zürich (= Bericht 48 des Nationalen Forschungsprogramms „Stadt und Verkehr")

HERRMANN, F. 1999: Sicherheitspolitiken im öffentlichen Raum. Sicherheit und Ordnung im öffentlichen Raum – Auswirkungen auf raumabhängiges Handeln von marginalisierten Personengruppen am Beispiel der Stadt Essen/Ruhr. Unveröff. Diplomarb. an der Fakultät Raumplanung der Univ. Dortmund.

HERSHKOWITZ, L. 1993: Tianamen Square and the Politics of Place. In: Political Geography (12) 5, S. 395–420.

LANDESPRESSEDIENST Berlin (Hrsg.) 1999: Kleine Anfrage 13/4456 des Abgeordneten Frederik Over (PDS) über: Enden Informationsfreiheit und Gewerkschaftsrechte am Potsdamer Platz und Antwort auf die Kleine Anfrage Nr. 4456. In: Landespressedienst 13/99.

LAVERY, K. 1995: Privatization by the Back Door. In: Public Money & Management Oct.–Dec. 1995, S. 49–53.

LICHTENBERGER, E. 1998: Die Privatisierung des öffentlichen Raumes in den USA. In: G. WEBER (Hrsg.): Raumstoff – Planerstoff. Festschrift für Fritz Kastner. Wien, S. 29–39.

MALLET, J. M. 1994: Managing the Post-Industrial City: Business Improvement Districts in the United States. In: Area 26 (3), S. 276–287.

MCKENZIE, E. 1994: Privatopia. Homeowner Associations and the Rise of Residential Private Governement. New Haven und London.

MEYER, G. und R. PÜTZ 1997: Transformation der Einzelhandelsstandorte in ostdeutschen Großstädten. In: Geographische Rundschau 49 (9), S. 492–498.

MITCHELL, D. 1995: The End of Public Space? People's Park, Definitions of the Public, and Democracy. In: Annals of the Association of American Geographers 85 (1), S. 108–133.

MITCHELL, D. 1996: Political Violence, Order, and the Legal Construction of Public Space: Power and the Public Forum Doctrine. In: Urban Geography 17 (2), S. 152–178.

MUNIER, G. 1998: Sorgenkind Passerelle. Streit um Hannovers „underground". In: Alternative Kommunalpolitik 3/1998, S. 43–44.

REICH, R. R. 1991: Secession of the Succesful. In: The New York Times Magazine vom 20. Januar 1991, S. 16–17 und S. 42–45.

SCHMIDT, G. 1995: Zivile Gesellschaft und öffentlicher Raum. In: Leviathan 23 (4), S. 562–579.

SORKIN, M. (Hrsg.) 1992: Variations on a Theme Park. The New American City and the End of Public Space. New York.

THOMPSON, G. 1998: Putting Security on the Shopping List. In: Security Managment 42 (5), S. 28–33.

Times Square Business Improvement District (Hrsg.) 1999: Annual Report 1999. New York.

TREESE, C. J. 1999: Community Associations Factbook. CAI. Alexandria.

TURNER, B. 1992: Outline of a theory of citizenship. In: M. CHANATAL (Hrsg.): Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community. London, S. 33–62.

WEHRHEIM, J. 2000: Privatisierung der Stadt – Räumliche Ausgrenzung in Deutschland und in den USA. Unveröff. Vortragsmanuskript, Kongress für Soziologie am 28.09.2000 in Köln.

WOLF, J. 1999: Das Recht des Lebens auf der Straße. Ein Rechtsgutachten zur Privatisierung öffentlicher Räume und zum Grundrechtsschutz wohnungsloser Menschen. Dortmund (= ILS-Schriften, 149. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen).

YOUNG, I. M. 1990: Justice and the Politics of Difference. Princeton.

ZUKIN, S. 1995: The Cultures of Cities. Cambridge.