

DIPLOMARBEIT

# Die umstrittene Planung öffentlicher Räume. Das Fallbeispiel *Kings Cross, London.*

zur Erlangung des akademischen Grades

**Diplom-Ingenieur**

im Rahmen des Studiums

**Raumplanung und Raumordnung**

eingereicht von

**Michael Kerschbaumer**

Matrikelnummer 0946402

ausgeführt am Institut für Stadtkultur und öffentlicher Raum  
der Fakultät für Architektur und Raumplanung der Technischen Universität Wien

Betreuung

Betreuer/in: Assoc. Prof. Dr. Sabine Knierbein

Mitwirkung: Dr. Ed Wall, Academic Leader Landscape, Greenwich University London

Wien, 21.05.2019

---

Unterschrift Verfasser

---

Unterschrift Betreuerin

## Kurzfassung

Städte sowie deren gesellschaftliche Strukturen sind durch den stetigen Wandel sozialer, politischer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen einem permanenten Transformationsprozess ausgesetzt. Gleichmaßen verändert sich auch die Rolle der Raum- und Stadtplanung. Besonders der Abbau des sozialen Wohlfahrtsstaates und die Auslagerung von vormals öffentlichen Aufgaben in den privaten Sektor sowie die daraus resultierenden neuen Akteurskonstellationen werden im Rahmen dieser Arbeit in den Mittelpunkt der Untersuchung gerückt.

Private Akteure bekommen im Rahmen von komplexen, vertikal und horizontal wirkenden, *Governance*-Modellen mehr Mitsprache in Entwicklungsprozessen. Dabei kommt es zu einer Überlagerung von verschiedenen Interessen. Dieses Phänomen zeigt sich außergewöhnlich stark bei der Planung von öffentlichen Räumen. Über die letzten Jahrzehnte sind öffentliche Räume, als ein integraler Bestandteil von erfolgreichen Stadtteilen, zunehmend in das Interesse der privatwirtschaftlich agierenden Investoren gekommen.

Anhand des Fallbeispiels in *Kings Cross* wird argumentiert, dass in kooperativen Planungsprozessen, zwischen öffentlichen und privaten Institutionen der Einsatz von Macht nicht ausgeschlossen werden darf. Eine Möglichkeit diesen erkenntlich zu machen, ergibt sich bei der näheren Betrachtung der angewandten Praktiken und der zugrundeliegenden Rationalitäten.

## Abstract

Structural changes in the form of political and economic shifts continue to transform society and the arrangements of the cities. In the same sense, influenced by these changes, the role of urban planning keeps evolving. Through complex, vertical and horizontal, *Governance* models the private sector gains more impact in city-developing processes. Within these structures an encounter of different interests occurs. This phenomenon appears particularly in the planning process of public spaces, because of the interference of public and private attitudes towards it.

This work analyses this contested planning process. Therefore, the complex and multilayered planning is seen as a form of Foucaults *Governmentality*, which will be used as the analytical starting point. Through this controversial planning methods, power and power relations have to be considered as part of the processes.

The main part of the work is a case study about the redevelopment of *Kings Cross* in London. Alongside an intensive research of existing literature, interviews with the most important agents of the development were held within a three-month field trip. Based on that conducted information the planning system was analyzed, and the most important rationalities were explained.

## **Danksagung**

Mein Dank gilt all jenen Personen die mich auf meinem Werdegang bis hier her unterstützt haben. Besonders möchte ich meiner Familie danken, die mir, nicht nur während meines Studiums, immer tatkräftig zur Seite gestanden ist und mich meinen Weg hat gehen lassen. Eine Erwähnung haben auch alle meine guten Freundinnen und Freunde verdient, ohne die ich nicht der wäre, der ich jetzt bin. Ich möchte auch meiner Freundin danken, die mich speziell die letzten Monate beim Schreiben dieser Arbeit gestärkt hat. Zuletzt möchte ich mich bei Luni bedanken, die sehr viel Zeit aufgeopfert hat, um meine Arbeit Korrektur zu lesen.

# Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkungen.....	1
Gender Erklärung .....	1
Bilingualismus.....	1
Wissenschaftliche Herangehensweise.....	1
1    Einleitung .....	3
1.1    Forschungsfrage .....	4
1.2    Methodik .....	5
1.3    Fallbeispiel .....	6
2    Öffentliche Räume.....	8
2.1    Betrachtung und Verständnis .....	10
2.2    Begriff und Auffassung .....	12
2.3    Merkmale öffentlicher Räume.....	14
2.4    Privatisierungstendenzen in öffentlichen Räumen .....	16
2.4.1    Exkurs: Privately Owned Public Space in New York.....	17
2.4.2    Skywalks oder Über- und Unterführungen.....	18
2.4.3    Grünanlagen .....	19
2.4.4    Plazas und Quartiersvorplätze .....	20
2.4.5    Einkaufszentren .....	21
2.4.6    Exkurs: Einkaufszentrum oder (öffentliche) Einkaufsstraße.....	22
2.4.7 <i>Business Improvement Districts</i> .....	25
2.4.8 <i>Gated Communities</i> .....	26
2.5    Untersuchungsebenen öffentlicher Räume.....	28
2.6    Einordnung der Privatisierungstendenzen .....	31
3    Gesamtgesellschaftlicher Kontext .....	36
3.1    Die Rolle Stadtplanung.....	36
3.1.1 <i>Governance</i> in der Praxis.....	39
3.2    Planung in England .....	41
3.2.1 <i>Big Society &amp; Localism</i> .....	42
3.3    Kritik am <i>Governance</i> Modell .....	44

4	Analyseansatz der Arbeit.....	46
4.1.1	Macht in der Planung .....	46
4.1.2	Flyvbjergs Forschung in Aalborg .....	50
4.1.3	Der Machtbegriff nach Foucault .....	55
4.1.4	<i>Governmentality</i> .....	56
5	Zwischenfazit .....	58
6	Fallstudie <i>Kings Cross</i> .....	62
6.1.1	Privatisierungen in England.....	62
6.1.2	Anstoß zur Forschung .....	63
6.1.3	Planung öffentlicher Räume in London.....	65
6.1.4	Historische Entwicklung von <i>Kings Cross</i> .....	67
6.1.5	Ein neues <i>Kings Cross</i> .....	68
6.2	Praktiken und Rationalitäten.....	73
6.2.1	Flexible Entwicklung.....	73
6.2.2	Mitsprache der lokalen Bevölkerung.....	75
6.2.3	Leistbarer Wohnraum.....	77
6.2.4	Öffentlicher Raum .....	79
7	Untersuchungsergebnisse .....	82
7.1	Die umstrittene Planung öffentlicher Räume.....	83
8	Fazit .....	86
9	Literaturverzeichnis .....	93
10	Anhang.....	102
10.1	Auszüge aus dem Interview mit Kate Hogarth, <i>Argent</i> .....	102
10.2	Auszüge aus dem Interview mit Antje Saunders, <i>Allies and Morrisson</i> .....	104
10.3	Auszüge aus dem Interview mit Darren Richards, <i>GLA</i> .....	106
10.4	Auszug aus dem <i>Section 106 Agreements</i> .....	109

## **Vorbemerkungen**

### **Gender Erklärung**

Aus sprachökonomischen Gründen wird von der expliziten Nennung beider Geschlechter abgesehen, stattdessen wird das generische Maskulinum verwendet. Wenn in dieser Arbeit beispielsweise von Nutzern des öffentlichen Raums die Rede ist, dann sind immer auch weibliche Personen gemeint. Diese Termini werden also nicht geschlechtsspezifisch verwendet, sondern dienen lediglich dem Lesefluss und der besseren Verständlichkeit.

### **Bilingualismus**

In dieser Diplomarbeit wird versucht einen Tatbestand aus England für die Raum- und Stadtplanung in Österreich aufzubereiten. Aus diesem Grund ist es unumgänglich englische Literatur in die Forschung miteinzubeziehen. Außerdem sind während eines dreimonatigen Forschungsaufenthalts Interviews mit beteiligten Personen auf englischer Sprache durchgeführt worden. Im Rahmen dieser Arbeit wird das Verständnis der englischen Sprache vorausgesetzt, um Inhalte, wenn notwendig auch wortgetreu, wiedergeben zu können. Falls es dabei zu Schwierigkeiten kommt, wird versucht essentielle Aussagen im Text in die zuvor stehenden oder nachfolgenden Absätze zu integrieren.

### **Wissenschaftliche Herangehensweise**

Die Arbeit beruht auf Erfahrungen eines dreimonatigen Forschungsaufenthalts in London, England. Neben einer intensiven Auseinandersetzung mit aktueller Literatur, sind auch Interviews mit beteiligten Institutionen durchgeführt worden. Zu den Befragten zählten Vertreter der *Greater London Authority*, des Projektentwicklers *Argent*, der Masterplaner von *Allies and Morrison* und des *Kings Cross Estate Managements*. Im Vorfeld der Interviews sind Fragen aufbereitet worden, welche als Leitfaden gedient haben. Dementsprechend kann man die Interviews als semi-strukturiert betrachten. Auf diese Weise konnte während der Gespräche eine notwendige Flexibilität gewahrt werden, um auf erkenntnisbringende Inhalte durch vertiefende Fragen reagieren zu können.

*The process through which development proposals are actually fashioned is largely undocumented and poorly understood outside a small professional and technical cohort. This complex negotiation and deal-making often involves different stakeholders with different agendas. Conventional planning theory tends to assume a logical, rational, and linear process. This bears little relationship to reality.*

- Peter Bishop, Director of Environment, Camden (London)

# 1 Einleitung

Seit dem Zweiten Weltkrieg ist die Gesellschaft einem fortlaufenden Strukturwandel ausgesetzt. Sowohl die politischen als auch wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind im Wandel begriffen. Es macht den Anschein, als würden diese Reformen und Veränderungen, als ein sich permanent erneuernder Prozess, sich zunehmend den „Eingriffsmöglichkeiten der Politik entziehen“ (Steigenberger, 2012, S. 1). In dieser Arbeit werden der Strukturwandel und die damit verbundenen Folgen für die Raumplanung bearbeitet. Das Hauptaugenmerk wird hierbei auf die Veränderungen in der Planung und Entwicklung von öffentlichen Räumen gelegt. Um die Konsequenzen dieser Veränderung zu erkennen und einen Status-Quo zu ermitteln, wird eine Fallstudie über ein Stadtentwicklungsgebiet in London durchgeführt.

In den letzten Jahrzehnten sind der öffentliche Raum sowie die damit verbundenen räumlichen Beziehungen zunehmen in das Interesse sehr unterschiedlicher Akteure<sup>1</sup> geraten. Gleichermäßen sind die Gründe für die Auseinandersetzung mit dieser Thematik äußerst divers. Im sozialwissenschaftlichen Diskurs wird der Verlust des öffentlichen Raums postuliert und eine Art Kommerzialisierung als Bedrohung wahrgenommen (Brendgens, 2005). Aktivisten und Demonstranten nutzen öffentliche Plätze und Straßen vermehrt als Ort des Ausdrucks von Meinungen, Überzeugungen und Beschwerden (Zeitungsartikel Güntner, 2013). Stadt- und Raumplaner bezeichnen ihn als das Zentrum von Urbanität, als Katalysator für ein städtisches Leben und weisen ihm eine identitätsstiftende Funktion zu (Bihler, 2004). In der Politik wird über Sicherheit im öffentlichen Raum diskutiert, wenn es um Themen wie Terror oder Überwachung, aber auch Migration geht (Andre, 2005). Die Verkehrsplanung beansprucht ihn für sich, wenn Innovationen wie autonomes Fahren geplant werden (MA 18, 2014a). Im Zuge von gezielten Werbekampagnen wird von kommunalen Verwaltungen und beauftragten Institutionen rund um bekannte Plätze und Orte ein kreatives Stadtmarketing propagiert (Eberhart Scholz, 2006). Außerdem haben Bauträger- und Projektentwickler den öffentlichen Raum als ein Ausstattungsmerkmal von angrenzenden Immobilien für sich entdeckt und erhöhen den Druck auf Stadtregierungen diesen zu gestalten und zu bespielen, um den Quadratmeterpreis der eigenen Liegenschaft zu erhöhen.

Als traditionelle Idealvorstellung beschreibt der öffentliche Raum einen Ort der Allgemeinheit, einen Platz an dem *Öffentlichkeit* stattfindet, an welchem keine Zugangsbeschränkungen herrschen, jeder willkommen ist, man frei handeln und seine Meinung frei äußern kann. In diesem, utopisch klingenden, Ideal wird diesen Orten eine außergewöhnliche Wirkung für unsere Gesellschaft zugeschrieben (Ronneberger, 2010, S. 9f). Im antiken Griechenland war

---

<sup>1</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in dieser Diplomarbeit die Sprachform des generischen Maskulinums angewendet. Es wird an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die ausschließliche Verwendung der männlichen Form geschlechtsunabhängig verstanden werden soll.



die Agora der zentrale Fest-, Veranstaltungs-, und Marktplatz einer Stadt. Sie galt als wesentliche Institution und herausragendes Merkmal einer Stadt sowie einer Gesellschaft. Durch diese bedeutende Stellung wurde die Agora damals als Ausdruck und Kriterium für ein geordnetes gesellschaftliches und soziales Zusammenleben gesehen (Brandt, 2014, S. 17f).

## **1.1 Forschungsfrage**

In modernen wissenschaftlichen Auseinandersetzungen wird der öffentliche Raum als *Repräsentationsraum einer Gesellschaft* bezeichnet (MA 18, 2018, S. 101). In ihm spiegeln sich gesellschaftliche und soziale Einstellungen, Charakteristika, aber auch Kämpfe und Probleme wider (Madanipour, 2013, S. 1). Besonders aber kann man anhand dieser umstrittenen Orte Veränderungen eines Systems bemerken und ablesen. Erkennbar wird dies beispielweise bei Bewegungen wie dem Arabischen Frühling (Rabbat, 2012, S. 207) und den Occupy Wall Street Demonstrationen (Zeitungsartikel Minton, 2012). Es werden nicht nur anhand der Nutzung öffentlicher Räume gesellschaftliche Veränderungen deutlich - in gleichem Maße beeinflussen politische und wirtschaftliche Veränderungen die rechtliche und planerische Organisation dieser Orte (Madanipour, 2019, S. 3). Demnach bietet der öffentliche Raum die ideale Grundlage für die Erforschung des oben postulierten Strukturwandels und die Folgen für die Raum- und Stadtplanung.

Ausgangspunkt für die Forschung ist die Frage nach der Rolle der Planung in europäischen Städten heutzutage. Durch ihren Aufgabenbereich, den raumwirksamen Charakter und den territorialen Anspruch der Planung, ist sie direkt mit politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen in Verbindung zu bringen (Metzger, Allmendinger, & Oosterlynck, 2014, S. 15). Für Schindegger gibt es gar keine unpolitische Raumplanung, da sie nicht unabhängig wie ein Gericht agiert, sondern immer unter der politischen Verantwortung der Regierung steht (Schindegger, 2006, S. 8). In einer Zeit, in der die Stadtentwicklung zunehmend von privaten Unternehmen geleitet wird und von deren Interessen geprägt ist, muss die Position der öffentlichen Stadtplanung hinterfragt werden (Madanipour, 2013, S. 3).

Im Spannungsfeld zwischen öffentlichem und privatem Interesse gelegen, bietet der öffentliche Raum im Rahmen der ständigen politischen und wirtschaftlichen Veränderung einen besonders interessanten Forschungsgegenstand. Durch den vermehrten Einfluss privater Unternehmen veränderte sich die organisatorische Struktur öffentlicher Räume in europäischen Städten in den letzten 50 Jahren sehr stark. Die Art und Weise, wie der Raum geplant, entwickelt, gestaltet und bespielt wird, ist für die Zugänglichkeit und in weiterer Folge für die Nutzung von großer Bedeutung. Werden urbane Orte von der öffentlichen Hand und einem breiten Beteiligungsverfahren geschaffen, erweisen sie sich eher nutzungssoffen und frei

zugänglich. Werden Räume von einer kleinen Personengruppe zu einem bestimmten Zweck errichtet, sind sie tendenziell exklusive und private Räume (Madanipour, 2013, S. 11).

Der Prozess, der allgemein als die Privatisierung des öffentlichen Raumes tituliert wird, ist ein Nebenprodukt eines gesamtgesellschaftlichen Strukturwandels der letzten fünf Jahrzehnte. Nachdem, durch wirtschaftliche Krisen in den 1970er Jahren, das politische Modell des keynesianischen Wohlfahrtsstaates zunehmend unter Druck geraten ist, bewehrten sich besonders im amerikanischen und europäischen Raum marktorientierte, wirtschaftliche Denkweisen. Diese führten zu neuen ökonomischen Aufgabenverteilungen und einer Verkleinerung des Staatsapparats, welche auch große Auswirkungen auf die Stadtplanung als solche hatte. Zunehmend wurden Tätigkeiten der kommunalen Stadtentwicklung in den privaten Sektor ausgelagert. Im Zuge dessen wurden Unternehmen auch mit der Planung, Errichtung und Instandhaltung von öffentlichen Räumen beauftragt (Madanipour, 2013, S. 3). Im Rahmen dieser Arbeit wird dementsprechend der Planungsprozess öffentlicher Räume zwischen öffentlichen und privaten Interessen untersucht, um Aufschluss über die Position und Bedeutung der öffentlichen Raum- und Stadtplanung zu erlangen.

## **1.2 Methodik**

Im Zuge dieses Wandels und der Umstrukturierung der Aufgabenverteilung sind komplexe Formen der Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren entstanden. Diese Verbindungen können sehr unterschiedlicher Natur sein. In der Fachliteratur wurde dieses Thema bereits multiperspektivisch diskutiert und auf gewisse Tendenzen der Privatisierung und der Kommerzialisierung reagiert. Verschiedene Autoren, aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen, bezeichnen Orte, in welchen private und öffentliche Einflüsse verschwimmen, als hybride, halb-öffentliche oder halb-private Räume (Ronneberger, 2010, S. 1). Die Untersuchung dieser Mischformen von öffentlichen Räumen benötigt eine genaue Analyse der Gegebenheiten vor Ort und muss im Einzelfall geprüft werden (Fugmann, Karow-Kluge, Selle, & Kuder, 2017, S. 21). Im Rahmen dieser Arbeit erweist es sich jedoch als erkenntnisbringend, verschiedene, weltweit zu beobachtbaren Tendenzen der Privatisierung zu vergleichen und auf eine allgemeinen Ebene einzuordnen, um in weiterer Folge eine Systematik zu erarbeiten. Diese Kategorisierung soll eine Vorstellung über Gemeinsamkeiten und Differenzen dieser Räumlichkeiten ermöglichen und Probleme und Herausforderungen in der Planung, Entwicklung und Organisation aufzeigen.

Im Zuge dieser Arbeit soll die Planung und Entwicklung dieser organisatorisch hybriden Räume im Spannungsfeld öffentlicher und privater Interessen unter Berücksichtigung der politischen Rahmenbedingungen untersucht werden, um in weiterer Folge Aufschlüsse über die Rolle der gegenwärtigen Raum- und Stadtplanung zu erlangen. Gleichzusetzen mit dem Strukturwandel ist die veränderte Auffassung des Regierens in Europa. Vor allem in neo-

liberalen Städten bestimmen neue Formen von *Governance* über große Teile von Planungsentscheidungen (Metzger et al., 2014, S. 3). Diese *Governance*-Prozesse verstehen sich als eine Kooperation zwischen öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren (Sinning, 2007, S. 305). Diese Form der „konsensualen“ Entscheidungsfindung steht im Gegensatz zu hoheitlichen Planungsentscheidungen und großen staatlichen Interventionen, wie sie in klassischen Wohlfahrtsstaaten nach dem zweiten Weltkrieg üblich waren. Damals waren lokale und kommunale Behörden und somit die Raum- und Stadtplanung ermächtigt große Infrastrukturprojekte und Städtebau zu entwickeln und die urbane Erneuerung voranzutreiben (Madanipour, 2013, S. 3).

Das vielversprechende institutionelle Konzept, das versucht verschiedene hierarchische und sektorale Ebene zu verbinden und Netzwerke zwischen den unterschiedlichen Akteuren aufzubauen, stößt in der zeitgenössischen, wissenschaftlichen Literatur zunehmend auf Kritik. Der Versuch, durch verschiedenen Formen von *Governance* zu mehr Transparenz in Entscheidungsprozessen zu gelangen und diese für die Bevölkerung greifbar zu machen, wird besonders seit der Finanzkrise 2008 in Europa zunehmend daran gezweifelt. Zunehmend größer wird der Verdacht, dass private Unternehmen stärker von der Integration in die Planungen profitieren. Das Misstrauen in die komplexen *Governance*-Regelungen steigt besonders hinsichtlich der demokratischen Legalität der einzelnen Akteure (Metzger et al., 2014, S. 3). Im Zuge der Auseinandersetzung über die Veränderung der Raum- und Stadtplanung wird das Konzept von *Governance* kritisch nach seinem demokratischen Wert und der Legitimation der handelnden Akteure hinterfragt. Dabei werden unter anderem Ansätze der Post-Politik aufgegriffen und versucht anhand dieser die Position der Planung im wirtschaftspolitischen System heutzutage zu erklären. Bei der qualitativen Inhaltsanalyse der Planungsstrukturen soll das von Foucault geprägte theoretische Konzept der *Governmentality* herangezogen werden. Unter *Governmentality* wird in diesem Zusammenhang das Bündel der vorherrschenden Formen und Modalitäten, beziehungsweise die Art und Weise des Regierens und Planens verstanden. Für diese Herangehensweise ist eine detaillierte Auseinandersetzung mit dem Kontext des Ereignisses notwendig (Huxley in Allmendinger, 2002, S. 136).

### **1.3 Fallbeispiel**

London bietet bei der kritischen Auseinandersetzung mit der Rolle der Raum- und Stadtplanung einen besonders interessanten Boden. Die englische Hauptstadt hat in den letzten drei Jahrzehnten große Teile der Innenstadt an private Investoren verkauft und diese mit der Entwicklung der Stadtteile beauftragt. Dabei sind die Projektwerber nicht nur angeordnet die Planung und den Bau der Gebäude, wie es vergleichsweise in Österreich zu meist der Fall wäre, wahrzunehmen, sondern sollen auch die öffentlichen Straßen und Plätze

zwischen den Immobilien, traditionell im kommunalen Aufgabenbereich, entwickeln (Madanipour, 2013, S. 3). In diesem Entwicklungsprozess kooperieren sie mit der zuständigen lokalen Planungsbehörde, welche eine Art Kontrollfunktion einnimmt, in dem sie Leitlinien vorgibt und die notwendigen Genehmigungen vergibt (Interview Richards, 2019). Eine Hypothese der Arbeit könnte lauten, dass Investoren ihre finanzielle Macht und ihr technisches Knowhow im Verhandlungsprozess um wichtige soziale Aufgaben und Infrastrukturen, wie den öffentlichen Raum einsetzen und zu ihren Gunsten nutzen.

*Kings Cross*, im Zentrum der englischen Hauptstadt, ist eines der größten Stadtentwicklungsgebiete in London. Aufgrund der innerstädtischen Lage, der enormen städtebaulichen Dimension und der infrastrukturellen Wichtigkeit, welche sich aus den zwei renovierten Bahnhöfen ergibt, sind die Entwicklungen in *Kings Cross* für die Stadt London von großer Bedeutung. Nachdem seit den 1980er Jahren angestrebt wurde *Kings Cross* zu entwickeln, ist erst im Jahre 2006 eine Planungsgenehmigung von der lokalen Behörde erteilt worden (Bishop & Williams, 2016, S. 3ff). Das Projektentwicklungsunternehmen *Argent*, das selbst bereits seit 2001 an *Kings Cross* arbeitet, entwickelt den 27 Hektar großen Stadtteil fast im Alleingang. Im Zuge der Arbeit wird dieser Entwicklungsprozess analysiert und mit aktueller Forschungsliteratur aufgearbeitet. Die Zusammenarbeit zwischen dem privaten Unternehmen *Argent* und der öffentlichen Planungsbehörde des Bezirks (*engl. Borough*) *Camden*<sup>2</sup> steht dabei im Mittelpunkt der qualitativen Inhaltsanalyse. Neben der Betrachtung der generellen Planungsvorgaben und städtebaulichen Prinzipien, werden speziell die Behandlung und der Umgang mit dem öffentlichen Räumen dargelegt und analysiert. Neben der Bearbeitung aktueller Literatur ist auch ein dreimonatiger Forschungsaufenthalt in London absolviert und dabei Interviews mit im Planungsprozess beteiligten Akteuren durchgeführt worden.

*Argent*<sup>3</sup> plant, baut und bewirtschaftet 20 neue Straßen sowie zehn Parks und Plätze auf dem Areal. Diese Plätze sind als öffentliche Plätze titulierte und sollen dementsprechend für die Öffentlichkeit frei zugänglich sein (*Argent*, 2004). Die Fallstudie soll aufdecken, wie die öffentlichen Räume produziert und verwaltet werden. Gerade der Planungsprozess öffentlicher Räume, im Schnittbereich der öffentlichen und privaten Sphäre, bietet einen idealen Ausgangspunkt zur Untersuchung der Machtverhältnisse in planungsrelevanten *Governance*-Prozessen. Es soll erkundet werden, um was für eine Art öffentlicher Räume es sich in *Kings Cross* handelt, wie sie verwaltet werden und wie es zu dieser Regelung gekommen ist.

---

<sup>2</sup> Ein kleiner Bereich der neu abgegrenzten Entwicklungsfläche liegt im Nachbarbezirk Islington. Da Islington im Planungsprozess eine untergeordnete Rolle spielt, wird darauf verzichtet, auf deren Einfluss näher einzugehen.

<sup>3</sup> *Argent* ist mit der Projektentwicklung von *Kings Cross* beauftragt. Sie bilden mit *Australian Super*, einer australischen Pensionsversicherung, ein Investorenkonsortium. Im Laufe der Entwicklung waren verschiedene Unternehmen in dem Prozess involviert. Um sich nicht in den Organisationsstrukturen zu verlaufen, werden im Rahmen dieser Arbeit die privaten Investoren unter dem vordergründigen Projektentwickler *Argent* zusammengefasst (*Kings Cross Estate Management*, 2019).

## 2 Öffentliche Räume

Bei der genauen Betrachtung und intensiven Auseinandersetzung mit öffentlichen Räumen werden die Komplexität und die verschiedenen Ansichten zu diesem Begriff deutlich. Dabei ist vor allem der Unterschied zwischen dem allgemeinen Sprachgebrauch und dem damit verbundenen Verständnis sowie der tatsächlichen rechtlichen und raumplanerischen Struktur öffentlicher Räume hervorzuheben. Diese Differenz geht auf das generelle Verständnis der Grenzen zwischen öffentlichen und privaten Räumen in Städten zurück. Dieser Auffassung folgend, trennen sich Städte in zwei klar definierte Sphären, welche rechtlich und sozial eindeutig voneinander zu unterscheiden sind (Madanipour, 2019, S. 8). Private Räume befinden sich demnach im eigenen Haushalt, in der Wohnung oder auf dem erworbenen Grundstück und sind der persönliche Raum der Menschen. Öffentlichen Räume sind die Bereiche zwischen den Gebäuden. Sie sind für jedermann zugänglich, werden als Räume für die allgemeine Öffentlichkeit interpretiert und von der kommunalen Behörde verwaltet (Madanipour, 2013, S. 8).

Der öffentliche Raum bildet als sozialer Raum nach Henri Lefebvre den Mittelpunkt dieser Arbeit (Elden, 1998, S. 1). In ihm bildet und entwickelt sich die Öffentlichkeit einer Gesellschaft. Er ist Abbild und Erzeugnis sozialer Strukturen und spiegelt allgemeine zivilgesellschaftliche Muster wider (Madanipour, 2013, S. 2). Er ist Produkt der Gesellschaft und wird durch soziale Interaktion von der Bevölkerung erzeugt. Direkt damit in Verbindung steht jedoch auch die physische Gestalt der Räumlichkeiten, denn diese hat unmittelbaren Einfluss auf das Verhalten und die Nutzung der Personen, die sich darin befinden (Elden, 1998, S. 7). Somit ist für diese Arbeit sowohl die physische und morphologische Gestalt als auch die soziale Struktur öffentlicher Räume in Städten von Bedeutung.

Wichtig zu erwähnen ist, dass es sich in der folgenden Abhandlung um öffentliche Räume in amerikanischen und europäischen Städten handelt. Grundsätzlich gab es Formen öffentlicher Räume schon in den frühesten Siedlungsformen, wie in den Stadtstaaten Mesopotamiens (Madanipour, 2013, S. 14). Archäologische Funde dieser ersten Siedlungen zeigen, wie unterschiedliche private Gebäude miteinander durch ein Netz allgemeiner Straßen sowie technischer und sozialer Infrastrukturen miteinander verbunden waren. Auch wenn sich die konkrete Zusammensetzung dieser Räume über die Jahrtausende stark veränderten, verbleiben im Wesentlichen sehr ähnliche Konstruktionen und Bauweisen bis heute in unseren Städten (Madanipour, 2019, S. 1).

Die Agora in antiken, griechischen Stadtstaaten wird in den meisten Arbeiten bezüglich öffentlicher Räume als der ideale Prototyp öffentlicher Räume beschrieben. Sie bildet als zentraler Treffpunkt jenen Ort, an dem sich die Bürger ausgetauscht haben. Durch dieses Zusammenkommen, Kommunizieren und gemeinsame Handeln entsteht eine *res publica* -

eine öffentliche Angelegenheit. Diese grenzte sich im ausgebildeten, griechischen Stadtstaat streng von der Sphäre der Oikos, dem Privaten, ab. Dieses ideologische Muster der Trennung von Öffentlichem und Privatem hat sich, wie oben erwähnt, bis in unser heutiges Verständnis von Raumwahrnehmung bewährt (Bihler, 2004, S. 35). Abgesehen davon, dass bereits viele Autoren profunde Argumente gegen diese Idee vorbringen, muss von einem Vergleich mit einem griechischen Stadtstaat ohnehin abgeraten werden, da sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und besonders die Struktur von Städten drastisch geändert hat. Geblieben ist jedoch die Auffassung über die Notwendigkeit öffentlicher Räume für infrastrukturelle, verkehrliche und soziale Funktionen in Städten weltweit (Carmona, 2019, S. 2; Madanipour, 2019, S. 1f).

Wie bereits in der Einleitung angeschnitten, hat sich die Zusammensetzung öffentlicher Räume besonders in den letzten 50 Jahren stark verändert. Ökonomische, technische und gesellschaftliche Veränderungen haben einen starken Effekt auf die Planung, die Entwicklung und in weiterer Folge die Nutzung öffentlicher Räume genommen (Madanipour, 2019, S. 2). Das Konzept hybrider Räume als Mischform aus privaten und öffentlichen Räumen hat im deutschen akademischen Diskurs bereits seit einigen Jahren Halt gefunden (Berding & Selle, 2006). Im englischen Sprachraum werden dafür Begriffe wie *privately owned public space* oder *pseudo-public space* verwendet (Zeitungsartikel Shenker, 2017). Diese Begriffe beschreiben allgemein zugängliche Räume, die von privaten Akteuren mitgeplant, mitentwickelt und mitgestaltet werden. Ob sich der Raum, im öffentlichen oder im privaten Eigentum befindet, spielt bei der Einordnung in Hybridräume oft keine Rolle, vielmehr geht es um die Kooperation und die Partnerschaft von privaten und öffentlichen Beteiligten (Berding & Selle, 2006).

Hinsichtlich des Einflusses rechtlicher Regelungen haben Autoren unterschiedliche Meinungen. Brendgens beschreibt in seiner Arbeit *Verlust des öffentlichen Raums* die negativen Auswirkungen, aufbauend auf der These Sennetts in *The Fall of Public Man* (Brendgens, 2005, S. 1096). Carmona hingegen ist der Überzeugung, dass die eigentümlichen Abmachungen von öffentlichen Räumen nicht der ausschlaggebende Faktor für die Nutzung darstellen. Für ihn sind es viel mehr die Regelungen und Verantwortlichkeiten hinsichtlich der Nutzung, welche den ausschlaggebend sind.

The discussions about our rights to the city often focus on who owns and manages space, with the most polemical discourses denouncing processes of privatization as the death of public space. Empirical research, by contrast, has tended to show that ultimately the rights and responsibilities associated with spaces and what this implies about how public they are is more important than who owns and manages them. (Carmona, 2019, S. 5)

Die Organisation öffentlicher Räume ist oft in sehr komplexen Vereinbarungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren verankert. Hybridräume oder halb-öffentliche Räume beschreiben Mischformen von Räumen in Städten. Die einzelnen Ausprägungen dieser Mischformen bringen unterschiedliche Formen der Planung und Produktion, aber auch verschiedene Akteurskonstellationen und Machtverhältnisse mit sich. Die traditionelle Grenzziehung zwischen den beiden Räumlichkeiten, im Sinne von privaten Gebäuden und öffentlichen Straßen, ist in Städten nicht mehr vorfindbar. Eher verschwimmen die Linien oder sind einer ständigen Weiterentwicklung ausgesetzt. Auch wenn die Verwaltung grundbücherlich geregelt ist, sind die Grenzen oft von außen nicht klar ersichtlich. Das Verständnis dieser Arbeit ist sich der Ambivalenz der unterschiedlichen Auffassungen dieser Veränderung sowie der diffusen Definition öffentlicher Räume bewusst. Der größer werdende Einfluss privater Unternehmen auf die Produktion öffentlicher Räume wird als eine Entwicklung dieser Zeit vernommen. Da die Nutzer öffentlicher Orte die rechtlichen Grundlagen von Räumen nicht wahrnehmen, scheint die Unterteilung in öffentlich und privat vorerst hinfällig. Öffentliche Räume werden in dieser Arbeit als Produkt gesellschaftlichen Handelns und Kommunizierens verstanden. Das spontane und geplante sowie das „individuelle und kollektive Handeln von Bürgern, Bewohnern und Besuchern“ bildet öffentliche Räume (Knierbein, 2010, S. 22). Diese Definition macht eine Differenzierung in halböffentlich und hybrid ebenfalls überflüssig, deshalb wird bei der weiteren Auseinandersetzung ausschließlich von öffentlichen Räumen gesprochen. Nichtsdestotrotz sorgt der größer werdende Einfluss privater Akteure, in Form von Kontrolle und Kommerzialisierung in der Gesellschaft weiterhin für Bedenken (Madanipour, 2019, S. 3). Im Rahmen dieser Arbeit wird angenommen, dass fortlaufende Privatisierungstrends die Nutzung und die normativen Werte öffentlicher Räume beeinflusst.

## **2.1 Betrachtung und Verständnis**

Mit Ende der 1980er Jahre und dem damit einhergehenden *Spatial Turn* in den Kultur- und Sozialwissenschaften hat sich die theoretische Raumwahrnehmung stark verändert. Grundsätzlich ist es in allen wissenschaftlichen Bereichen zu einer Hinwendung zum Raum als die notwendige Bezugsgröße, erkenntnistheoretisches Konstrukt und Deutungsschema gesellschaftlicher Zustände gekommen (Schuster, 2014, S. 1).

Im Laufe der 1990er Jahre rückte der Raumbegriff selbst weiter in den Fokus und wurde aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Perspektiven genauer betrachtet. Es kam zur raumkritischen Wende, dem *Spatial Turn*. Das Raumparadigma wurde somit variantenreich in verschiedenen systematischen Handlungsfeldern aktuell und sowohl diskurs- wie strukturelevant behandelt. (Schuster, 2014, S. 1)

Das Werk *Die Produktion des Raumes* (franz. *La Production de l'Espace*) von Lefebvre hat diese Denkweise ursprünglich angeregt. Er wendet sich dabei sowohl gegen die Auffassung einer rein gedanklichen, philosophischen Idee des Raumes als auch gegen das absolute Raumverständnis, das den Raum als bloßen Container oder Behälter sieht. Der Ansatz beruht auf der Annahme, dass Räume von der Gesellschaft geschaffen werden und somit ein soziales Produkt sind. Dies steht im Gegensatz zu philosophischen und physikalischen Raumansätzen, die ihn als etwas Erdachtes beziehungsweise etwas Gesehenes interpretieren (Elden, 1998, S. 7). So hat sich die Ansicht, dass Räume aus einem Zusammenspiel aus physischer Gestalt und sozialer Interaktion bilden, in den Sozialwissenschaften durchgesetzt. In dieser Forschungsdisziplin sieht man ihn als Produkt sozialer Beziehungen und menschlichen Handelns in einer physischen Umwelt. Soziales Handeln und die physischen Strukturen sind untrennbar miteinander verwoben (Schuster, 2014, S. 1).

Die klassischen Planungswissenschaften, wie etwa die Freiraumplanung in der Landschaftsarchitektur oder der Städtebau und die Stadtplanung, sind teilweise noch von einem naturwissenschaftlichen Verständnis geprägt, welches Räume als bereits existierenden Behälter auffasst. In Anlehnung an die klassische Physik und die Vorstellungen Albert Einsteins wird im Zuge dieser Perspektive der Raum von den darin befindlichen körperlichen Objekten losgelöst betrachtet. Einzig die relative Beziehung zueinander spielt für die Beschreibung der Lage eine Rolle. Diese Denkweise wird auch in die Auseinandersetzung mit öffentlichen Räumen mitgenommen. „Der funktionale Kontext der gesellschaftlich-sozialen Inhalte des Raumes wird ausgeblendet, als ob der öffentliche Raum von den Menschen darin unabhängig sei“ (Schubert, 1999, S. 17). Aufbauend auf diesem Raumverständnis haben sich in der Planungspraxis drei Paradigmen bei der Betrachtung öffentlicher Räume durchgesetzt. Das erste Paradigma beschreibt öffentliche, urbane Räume als Straßenraum und als Produkt der Gebäude, die ihn umgeben. Private Häuser umschließen den öffentlichen Straßenraum. Die zweite prägende Perspektive erklärt öffentliche Freiräume in Städten als nicht bebaute Flächen, welche alleine durch die freie Zugänglichkeit öffentlich sein müssen. Die letzte ideologische Grundlage dieser Raumwahrnehmung bietet der Umgang mit den Verfügungsrechten. So sind nicht physischen und sozialen Strukturen der Straßen und Plätze entscheidend, sondern das Verfügungsrecht erzeugt, zwischen Hoheitsrecht und Hausrecht angesiedelt, den öffentlichen Raum als gesellschaftliche Form (Schubert, 1999, S. 18).

Knierbein unterteilt in ihrem Beitrag zu öffentlichen Räumen die Ansätze und Definitionen der Stadtplanung, des Städtebaus und der Landschaftsarchitektur weiter. Danach macht die praktizierende Stadtplanung grundsätzlich eine formale Trennung - in öffentlich und privat - anhand der Eigentumsrechte, ähnlich wie dies im allgemeinen, gesellschaftlichen Verständnis verankert ist: „Öffentliche Räume sind demnach innerstädtische Räume im Besitz der öffentlichen Hand [...]“ (Knierbein, 2010, S. 28). Diese Polarität, die bei genauerer Betrachtung



der Nutzungsmuster nicht eingehalten werden kann, ergibt sich für die öffentliche Planung aus dem Aufgabenbereich und den Zuständigkeiten, in dem sie agiert. So sind diese Flächen von der öffentlichen Hand zu entwickeln, gestalten und instand zu halten. Im Städtebau bildet sich der öffentliche Raum als morphologisches Geflecht aus den Gebäuden die ihn umschließen. Auf diese Weise wird der nicht bebaute Raum in Städten schlicht als öffentlicher Raum bezeichnet. Die Integration des Menschen und seiner Wahrnehmung finden auch im Rahmen städtebaulicher Ansätze statt. Dabei wird vor allem auf das Empfinden der Nutzer hinsichtlich der baulichen Struktur, in Form der Gebäude und des Straßenmobiliars, Wert gelegt. Die Landschaftsplanung setzt sich in ihren Aufgaben konkret mit dem öffentlichen Raum auseinander, welcher als Behälter sozialer Handlungen gedacht wird. Es wird die morphologische Struktur durch den konkreten geschichtlichen, ökologischen und sozialen Kontext des Ortes erweitert (Knierbein, 2010, S. 28f).

Durch die Anwendung dieser Raumverständnisse entsteht die Überzeugung, dass sich der öffentliche Raum durch eine geeignete handwerkliche Gestaltung, die notwendige Attraktivität und in weiterer Folge Zugänglichkeit erfährt. Das in der Praxis vorgenommene strikte Trennen von Funktionen macht den öffentlichen Raum entweder zu einem Kommunikations- oder Fußgängerraum. Dabei wird vergessen, dass der Transformationsprozess öffentlicher Räume nicht alleine auf die gestalterische Form und planerische Entscheidungen zurückzuführen ist, sondern auch andere lokale und globale Kräfte darauf einwirken. Städtische Räume werden von dem wirkenden System und den sozialen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen erzeugt. Gegenwärtig sind es die politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Auswirkungen des Kapitalismus, die für einen Wandel im öffentlichen Raum sorgen (Schubert, 1999, S. 18f). Dieser Logik folgend scheint es unumgänglich öffentliche Räume anhand eines integrierenden Verständnisses zu betrachten. Für die Forschung anhand einer Fallstudie in London bedeutet dies, die dortigen gesellschaftlichen Logiken zu verstehen und das englische Planungssystem zu erfassen. Ohne diese Elemente der Produktion öffentlicher Räume zu verstehen, läuft man in Gefahr wesentliche Bausteine des Prozesses zu vernachlässigen.

## **2.2 Begriff und Auffassung**

Im *Fachkonzept öffentlicher Raum* beschreibt die Wiener Stadtplanung ihre Bemühungen für eine Verbesserung der Ausgestaltung öffentlicher Flächen. Sie ist sich der Wichtigkeit dieser Orte für die Allgemeinheit bewusst und zielt dementsprechend auf eine stärkere Nutzung durch die Bevölkerung ab. Dabei behandeln sie „im Kern urban geprägte, öffentliche Freiräume, die grundsätzlich für alle jederzeit zugänglich und im Wesentlichen im öffentlichen Eigentum sind.“ (MA 18, 2018, S. 12). Anhand der Formulierung, dass es sich im *Wesentlichen* um Flächen im öffentlichen Eigentum handelt, lässt sich erkennen, dass die Stadt Wien den privaten

Grundbesitz dieser Flächen nicht ausschließt. Dies zeigt, dass das kommunale Eigentum keine Bedingung „öffentlicher Räume“ ist, beziehungsweise die Betrachtung über diese Orte hinausgehen muss.

Über die letzten Jahrzehnte sind sehr unterschiedliche Formen öffentlicher Räume entstanden. Diese können sich sowohl im Privatbesitz als auch im öffentlichen Eigentum befinden. Analog dazu können auch die Nutzung und die Nutzergruppen dieser Räume sehr voneinander abweichen. Eine Sache, die alle öffentlichen Räume miteinander gemeinsam haben, ist die allgemeine Zugänglichkeit. Ohne ihr kann ein Raum gar nicht öffentlich sein. Werden Räume für einen bestimmten Zweck und bestimmte Nutzungen produziert, verringert sich die Zugänglichkeit für die Gesellschaft (Madanipour, 2013, S. 8). Die freie Zugänglichkeit muss jedoch als ein dehnbarer Begriff verstanden werden, zu welchem die persönliche Wahrnehmung und die individuelle Interpretation der Besucher, Bewohner und Bürger beitragen. Nicht jede Person empfindet einen Raum gleichermaßen zugänglich. Durch die Einbindung aktueller Forschungsliteratur wird untersucht, welche Formen öffentlicher Räume eine möglichst breite Zugänglichkeit ermöglichen und welche eher als privat und exklusiv einzustufen sind.

Der öffentliche Raum trägt neben den Funktionen der Erschließung und des Verweilens auch weitere essentielle Werte für die Gesellschaft mit in sich. Als Aktionsraum des städtischen Lebens und Repräsentationsraum sozialer Diskurse materialisiert er das allgemeine Befinden sowie gesellschaftliche Veränderungen (Kokalanova & Scheuven, 2017, S. 8). Der öffentliche Raum, ebenso wie die Raum- und Stadtplanung, ist per se politisch. Er war schon immer Schauplatz politischen Protests und der Rebellion, wie die berühmten Beispiele des Tiananmen Platz in Peking, des Tahrir Square in Kairo und des Gezi-Parks in Istanbul beweisen. Es wird von einer Demokratie verlangt, politischen Widerstand im öffentlichen Raum zuzulassen, egal ob das Demonstrationen, Protestaktionen oder künstlerische Interventionen sind (Zeitungsartikel Ingruber, 2018). Im öffentlichen Raum sind somit auch demokratische Werte, wie die freie Meinungsäußerung verankert, welche für eine Demokratie von essentieller Bedeutung sind.

Einer der Ausgangspunkte für diese Arbeit stellen vergangenen Vorkommnissen in London dar. Im Zuge der *Occupy Bewegung* wollten Demonstranten auf dem Paternoster Square vor der Londoner Börse die Zelte aufschlagen, um ihrem Protest Ausdruck zu verleihen. Dabei war ihnen nicht bewusst, dass es sich um einen öffentlichen Raum im privaten Eigentum des Unternehmens *Mistubishi Estates* handelt, welches den Demonstranten nicht gestattet hat, dort ihre politische Meinung zu verlautbaren. Die kommunale Polizei verdrängte die Demonstranten, nach einer Anzeige durch das Unternehmen, da sie einen Privatgrund unbefugt betreten haben. Als der Platz von der Polizei geräumt wurde, stellte sich eigens angestelltes Sicherheitspersonal entlang der Grenzen des Grundstücks, um es nachhaltig frei

zu halten (Zeitungsartikel Minton, 2012). Des Weiteren wurden Schilder montiert mit der Aussage:

Paternoster Square is private land. Any licence to the public to enter or cross this land is revoked forthwith. There is no implied or express permission to enter the premises or any part. Any such entry will constitute a trespass. Access will only be granted to tenants of the adjoining buildings and their authorised visitors on proof of identity. (Zeitungsartikel Minton, 2012)

Die Aussagen, dass es sich um privates Land handelt, der Öffentlichkeit das Recht des Betretens oder des Querens verweigert wird und man nur Mietern der angrenzenden Gebäude oder deren autorisierten Gästen Zutritt gestattet wird, zeigt, dass die oben erwähnten demokratischen Werte aus diesem Raum verschwunden sind. In wie fern dieser Raum als öffentlich zu betrachten ist, muss hinterfragt werden. Die freie Zugänglichkeit ist auf dem Paternoster Square jedenfalls stark eingeschränkt, wenn dort kein friedlicher politischer Protest gestattet ist. Durch Beispiele wie dieses wird der Transformationsprozess öffentlicher Räume deutlich. Private Unternehmen haben zunehmend mehr Einfluss auf die Gestaltung, Produktion und Organisation von Räumen in Städten. Mit diesem Einfluss gewinnen jene privaten Akteure auch mehr Rechte und Macht im Rahmen der Stadtentwicklung und Verwaltung. Es wird ersichtlich, dass das Eigentum durch Privatunternehmen und die Abgabe von Aufgaben der öffentlichen Hand negative Konsequenzen für die Stadt und ihre Bewohner haben kann. Dies macht es unumgänglich öffentliche Räume und strukturelle Veränderungen zu untersuchen, um in weiterer Folge ein genaues Bild über die Situation in Städten zu erlangen. Der zunehmende Machtgewinn von privaten Akteuren in der Entwicklung von Städten darf nicht naiv hingenommen und als gegeben angenommen werden. Das dargestellte Beispiel macht eine kritische Prüfung des Prozesses und die dabei angewendeten Methoden erforderlich. Auch die Rolle der öffentlichen Raum- und Stadtplanung, sowie die Gestaltung des Planungs- und Entwicklungsprozesses bedingen in diesem Zusammenhang einer Reflexion.

### **2.3 Merkmale öffentlicher Räume**

In einem ersten Schritt werden die Merkmale öffentlicher Flächen eingeholt. Die Erkenntnis darüber wird dabei helfen in weiterer Folge öffentliche Räume besser einschätzen zu können. In der Literatur lassen sich diesbezüglich sehr unterschiedliche Parameter finden. Der in dieser Arbeit gewählten Definition öffentlicher Räume folgend, ist das kommunale Eigentum dieser Flächen kein Kriterium für die anfängliche Auseinandersetzung, da der Untersuchungsrahmen sonst zu sehr beschränkt ist. Es müssen auch Räume im privaten Eigentum, welche als öffentlich aufgefasst werden, in den Untersuchungsrahmen aufgenommen werden, um Auswirkungen des Strukturwandels in seiner Gesamtheit zu erforschen.

Die *allgemeine Zugänglichkeit* scheint zu den wichtigsten Aspekten zu zählen. Dieses Spezifikum wird in jeder Definition als Bedingung für öffentliche Räume genannt (Bihler, 2004; Brendgens, 2005; Fugmann, Karow-Kluge, & Selle, 2017; Nissen, 2008). Ohne sie kann ein Raum nicht öffentlich sein (Madanipour, 2013, S. 8). Madanipour knüpft sie in seiner Beschreibung direkt an den Planungsprozess. Für ihn macht die Art und Weise, wie der Raum geplant, entwickelt und gestaltet wird, für die Zugänglichkeit und in weiterer Folge für die Nutzung einen großen Unterschied. Werden urbane Orte von der öffentlichen Hand und einem breiten Beteiligungsverfahren geschaffen, erweisen sie sich eher nutzungs offen und frei zugänglich. Werden Räume hingegen von einer kleinen Personengruppe zu einem bestimmten Zweck errichtet, sind sie tendenziell exklusive und private Räume (Madanipour 2013, 11). Im Kontrast zur allgemeinen Zugänglichkeit stehen Selektionsmechanismen die oft mit der Konzentration auf konsumfähige Nutzer, im Sinne der Kommerzialisierung urbaner Räume in Verbindung öffentlicher Räume gebracht werden. Die urbane Bevölkerung wird so auf die Rolle des Konsumenten eingeschränkt. Im Zuge dieser Fokussierung auf konsumstarke Nutzer von Räumen kommt es im Umkehrschluss zu einer Ausgrenzung konsumschwacher Gesellschaftsteile (Ronneberger, 2010, S. 9). Außerdem werden stigmatisierte Randgruppen oft aus öffentlichen Räumen verdrängt, um den Raum für andere Nutzer vermeintlich angenehmer zu gestalten (Siebel, 2007a, S. 90). Die allgemeine Zugänglichkeit ist demnach von mehreren unterschiedlichen Faktoren abhängig und kann nicht einfach formal beurteilt werden.

Als eine weitere Charakteristik kann die Anonymität in der städtischen, öffentlichen Sphäre gesehen werden. Sie befreit die Nutzer des öffentlichen Raums von gesellschaftlichen Zwängen und macht ein individuelles Erscheinen möglich. Durch diese Errungenschaft unserer Gesellschaft, welche größtmögliche Freiheit erlaubt, erlernt man unter anderem die Normalität des Alltags einzuschätzen, Vielfalt zu akzeptieren sowie Differenzen und Gegensätze zu tolerieren: „Hier ist eine Begegnung der Individuen als Individualitäten aufgrund einer unvollständigen Integration möglich, da es kein durchgehendes, lückenloses Geflecht vermittelnder und mittelbar machender Bedingungen gibt.“ (Bihler, 2004, S. 42) Wenn ein Raum als vorbestimmter Ort mit festgelegten Identitäten identifiziert wird, somit die Anonymität der Einzelpersonen nicht mehr vorhanden ist, verliert er an Flexibilität und an seinen integrierenden Charakter (Madanipour, 2013, S. 8). Nicht jeder öffentliche Raum muss von dieser Anonymität geprägt sein, jedoch ist das Vorhandensein von Räumen in denen man sich anonym bewegen kann, eines der Grundprinzipien von großstädtischen Leben (Bihler, 2004, S. 42).

Des Weiteren erzeugen vielfältige Nutzungsmöglichkeiten innerhalb öffentlicher Räume Handlungsarenen. Bihler bezieht sich dabei auf eine Überzeugung Rödls, der behauptet, dass die funktionale Entmischung von Orten das Zusammenkommen von ökonomischer, sozialer

und kultureller Vielfalt ermöglicht und dadurch die Differenzen einer Gesellschaft wahrgenommen und akzeptiert werden. Dieses eng an die Anonymität gebundene Phänomen spricht für eine Nutzungsdurchmischung von Arbeit und Wohnen sowie Konsum und Vergnügen innerhalb einer Stadt oder eines Quartiers. Es geht darum die vorbestimmte Nutzung zu entziehen, um dem Publikum ein ungezwungenes Auftreten ohne Verhaltens- oder Konsumzwang zu ermöglichen (Bihler, 2004, S. 44).

Nur so kann auch gewährleistet werden, dass der öffentliche Raum eben, wie von manchen Stadtvätern gerne gewollt, kein störungsfreier, überraschungsfreier Raum wird. Dieser öffentliche Raum lebt vielmehr vom Unerwarteten und Ungleichzeitigen. (Rödel 2002, 179 in Bihler 2004, 44f)

Als letzter Punkt werden in dieser Arbeit die Körperhaftigkeit von Straßen und Plätzen in die Liste der Merkmale öffentlicher Räume aufgenommen. Das persönliche Aufeinandertreffen und das gegenwärtige Zugesehensein werden in unserer heutigen Gesellschaft oft durch den medialen Austausch über das Internet ersetzt. Durch das Aufkommen neuer Medien und Informationstechnologien sind neue öffentliche Sphären entstanden, welche keine bestimmten urbanen Raum einnehmen. Trotz dieser digitalen, öffentlichen Räume besteht in unserer Gesellschaft weiterhin das Verlangen und die Notwendigkeit von persönlicher Interaktion und Kommunikation (Madanipour, 2019, S. 5). Der öffentliche Raum und die tatsächliche Teilhabe an zivilgesellschaftlichen Prozessen scheint für die gesellschaftliche Integration sehr wichtig zu sein. Dementsprechend wird im Zuge dieser Arbeit die Körperhaftigkeit, die die Stadt- und Öffentlichkeitserfahrung bewirkt, als Grundbedingung für öffentliche, städtischer Räume angenommen (Bihler, 2004, S. 45). Die Untersuchung hinsichtlich der Öffentlichkeit des Internets und dessen Einfluss auf die Stadt auszuweiten kann aufgrund des Umfangs dieser Arbeit nicht berücksichtigt werden.

Diese Liste an Merkmalen ist eine erste Annäherung an die Komplexität dieses Forschungsfelds. Sie tragen alle zu dem Verständnis, der Auffassung und der Erfahrung des Idealbildes öffentlicher Räume bei. In diesem Zusammenhang muss hinterfragt werden, ob diese Merkmale in gegenwärtigen öffentlichen Räumen, die von stärker werdenden Kontrollen, Tendenzen der Privatisierung und Ausgrenzungsprozessen geprägt sind, noch erlebbar und tatsächlich in der Realität auffindbar sind.

## **2.4 Privatisierungstendenzen in öffentlichen Räumen**

In folgendem Kapitel werden die Zusammensetzungen und Akteurskonstellationen öffentlicher Räume mit Einflüssen privater Akteure beschrieben, um ein Bild des Umfangs dieser Entwicklungen zu erlangen. In dieser Arbeit wird zunächst ein Überblick über die Vielzahl verschiedener Privatisierungstendenzen in amerikanischen und europäischen Großstädten hergestellt, um aus den gewonnenen Erkenntnissen Beurteilungen über einen Einzelfall

ableiten zu können. Die Untersuchung des konkreten Falles in *Kings Cross* wird in weitere Folge in die Reihe von schon beobachteten Ausprägungen eingeordnet und dadurch gelingt es die Konsequenzen eher abschätzen zu können.

Die folgende Zusammenstellung von Privatisierungstendenzen öffentlicher Räume stellt die verschiedenen Möglichkeiten exemplarisch dar. An dieser Stelle ist es notwendig zu betonen, dass besonders bei der Betrachtung öffentlicher Räume im Rahmen des relationalen Raumverständnisses eine wissenschaftliche Verallgemeinerung bedenklich ist, da sie nicht die jeweilige soziale Konstellation des Ortes aufnehmen kann. Aus diesem Grund wird der Schwerpunkt auf eine analytische Betrachtung gerichtet, bei der übergeordnete Fragen nach dem gesamtgesellschaftlichen Kontext eingebaut werden.

#### **2.4.1 Exkurs: Privately Owned Public Space in New York**

Nordamerikanische Städte haben bereits einen gewissen Vorsprung in dieser Thematik. Sie können auf gut 50 Jahre Erfahrung im Umgang mit öffentlich zugänglichen Räumen im Einfluss privater Akteure zurückblicken. Beispielweise wurde im New Yorker Bauzonenplan aus dem Jahr 1961 das Prinzip der *incentive zoning* erstmals als Antwort auf die fehlenden Freiräume in der Stadt erwähnt. Im Rahmen dieser neuen Regelung treten Bauherren in eine Art Tauschgeschäft mit der Stadt. Dabei errichten Sie einen öffentlich zugänglichen Raum und im Gegenzug erhalten sie die Genehmigung mehr Geschossflächen auf ihrem Grundstück zu errichten (Pegels, 2006, S. 17). Diese Art von politischem Geschäft war zu dieser Zeit ein sehr neues, aber sich stetig verbreitendes Phänomen. Mit der Reduktion des öffentlichen Sektors, besonders in den USA und etwas später auch in Großbritannien, wurden private Unternehmen zunehmend mit Aufgaben der Stadtentwicklung beauftragt. Die privatwirtschaftlich agierenden Projektentwickler übernahmen viele dieser Rolle, wie beispielweise die Entwicklung von Infrastrukturen sehr gerne, da sie sich einen finanziellen Gewinn davon versprachen. Der öffentliche Raum wurde in dieser Hinsicht jedoch gleichsam als Unsicherheit gesehen, da er nicht verkauft und deswegen kein unmittelbarer Gewinn daraus erwirtschaftet werden konnte (Madanipour, 2013, S. 3).

Da diese erste Implementierung des neuen Formats sowohl für die Planer New Yorks als auch für die Nutzer qualitativ nicht zufriedenstellend war, novellierte man im Jahr 2000 dieses Gesetz. Die Erfahrung der ersten, sehr offenen Herangehensweise, führte nur zu einer geringen Anzahl nutzbarer Freiräume, welche marginal klassifiziert und von einer Vielzahl an registrierten Problemen und Verstößen geprägt waren (Pegels, 2006, S. 18). Die Gestaltung mit Marmor- und Messingelementen, Springbrunnen und exotischen Pflanzen symbolisiert eine Exklusivität, welche besonders zahlungskräftiges Klientel anzieht. Aufgrund dieser physischen Struktur verliert der Raum seinen öffentlichen Charakter und wird eher exklusiv eingeschätzt, da die Zugänglichkeit nicht für jede Gesellschaftsschicht gegeben ist (Nissen,

2008, S. 284). Die Forderung nach einer Präzisierung der Gestaltungsanforderungen und Genehmigungsverfahren wurde laut. Die Stadt übernahm eine neue Rolle, um die Anforderungen zu definieren und die Entwicklung dieser Flächen systematisch zu kontrollieren. Es folgte eine Festlegung des Verfahrens. Sowohl der Entwicklungsprozess, das Genehmigungsverfahrens sowie die langfristige Instandhaltung wurden fortan reguliert. Des Weiteren wurden genaue Bestimmungen über die Verantwortung und Ausübung von Sicherheit und Kontrolle definiert (Pegels, 2006, S. 19).

Dieser Exkurs über den Umgang mit öffentlich zugänglichen Räumen im Besitz oder zumindest im Einfluss privater Akteure in New York soll vor Beginn des eigentlichen Kapitels bereits darauf hinweisen, dass die dortigen Erfahrungen mit neuen Formen öffentlicher Räume in die Betrachtung mitgenommen werden müssen, um die Gesamtheit dieses Phänomens zu beleuchten. Da die Verwaltung öffentlicher Räume in europäischen Städten grundsätzlich keine allgemein gültige Definition ermöglicht, stellen sich für diese Arbeit auch die Erfahrungen aus Amerika als gewinnbringend heraus. Besonders wenn man in Betracht zieht, dass der in dieser Arbeit thematisierte Strukturwandel, im Sinne einer neuen Aufgabenverteilung in der Stadtentwicklung sowie der Fokussierung auf die freie Marktwirtschaft und den verstärkten Wettbewerb, in Amerika und Großbritannien seit den 1980er Jahren sehr ähnlich abläuft (Madanipour, 2013, S. 3).

#### **2.4.2 Skywalks oder Über- und Unterführungen**

Sylke Nissen erwähnt in ihrer Erörterung über die Tendenzen der Privatisierung als erste Ausprägung von analogen, privaten Stadträumen sogenannte Skywalks und private Unterführungen beziehungsweise Passagen. Dabei handelt es sich um die Errichtung von neuen Ebenen der Fortbewegung und Erschließung von Geschäftsflächen, welche sich dem öffentlichen Raum und der Öffentlichkeit entziehen. Es werden im ersten oder zweiten Stockwerk von Gebäuden Brücken zwischen privaten Grundstücken, über Straßen und Plätze hinweg, gebaut, um eine Parallelstruktur zu schaffen, die privaten Interessen nachgeht und öffentliche Einwirkung ausschließt. Als ein Beispiel für diese Form der Privatisierung nennt Nissen das Kaufhaus *GUM* in Moskau. Der Vorreiter dieser städtebaulichen Charakteristik erstreckt sich über mehrere Blocks und bildet ein Netz aus Wegen und Brücken. Das größte Netzwerk von Skywalks befindet sich in Calgary, Kanada. Das *Plus 15* verbindet über eine Brückenlänge von 16 Kilometer Büros und Geschäfte in 60 Häuserblöcken. Unterirdische Netzwerke findet man unter anderem rund um das *Rockefeller Center* in Manhattan und im Stadtzentrum von Montreal mit dem *Ville Souterraine*. Das kanadische Beispiel wurde in den 1960er Jahren angelegt und verbindet auf mehr als 30 Kilometer Wegstrecke und 3,6 Quadratkilometer Fläche mehr als 2.000 Geschäfte, Kinos, Hotels, Konzerthallen und

Restaurants. Zudem sind zwei Bahnhöfe und sieben U-Bahnstationen in dieses System integriert (Nissen, 2008, S. 281).

Private property, municipal property and property belonging to the Metro authorities abut in many different configurations even though most of the boundaries are invisible to a pedestrian who disembarks from a Metro train on MUCTC-owned land, enters a tunnel belonging to the city of Montreal and, from there, enters a privately owned *Shopping Centre*. (Brown & Slijpkes, 1997; in Nissen, 2008, S. 281)

Diese Entwicklung hat starke Auswirkungen auf die angrenzenden Straßen und Wege. In einem urbanen öffentlichen Raum stehen Straßen und Wege den Menschen zur freien Nutzung offen. Das lebhafte Treiben zieht weitere Menschen an und lässt Urbanität und Öffentlichkeit erst entstehen. Durch die Schaffung eines parallelen Wegenetzes werden den öffentlichen Straßen unausweichlich Menschen und Nutzer entzogen. Besonders im Zusammenhang mit Anbindungen an das öffentliche Verkehrsnetz wird der ambivalente Charakter dieses städtischen Phänomens ersichtlich. Es verbindet traditionell öffentliche Strukturen mit kommerziellen und gewerblichen Interessen von privaten Eigentümern (Nissen, 2008, S. 280ff).

### **2.4.3 Grünanlagen**

Im folgenden Abschnitt liegt der Fokus auf öffentliche Parks und Grünanlagen, die traditionell von der öffentlichen Hand geplant, verwaltet und instandgehalten werden. Dies ist allerdings nicht immer der Fall. Besonders in amerikanischen Großstädten wird der Einfluss privater Unternehmen auf diese Flächen der Stadt größer. Aber auch in Europa ist dieser Trend zu beobachten, wenn im Zuge von großen Stadtentwicklungsgebieten finanzielle *public-private-partnerships* zur Errichtung und Bepflanzung städtischer Grünanlagen in Form von städtebaulichen Verträgen eingegangen werden. Dabei wird dem Investor beispielsweise für die Auslagerung von Kinder- und Jugendspielplätzen in den öffentlichen Park eine finanzielle Unterstützung gewährt (Diebäcker, 2019, S. 231).

Festzuhalten ist, dass Parks und städtische Gärten eine Sonderform öffentlicher Räume darstellen. Sie werden von besonderen, städtischen oder bundesweiten Verordnungen geregelt. In Österreich gelten Parks, die unter Denkmalschutz stehen, als Bundessache. Andere Grünanlagen, auf die dies nicht zutrifft, werden grundsätzlich aufgrund der österreichischen Rechtsprechung als Landessache kategorisiert. Da bundeseigene Parks österreichweit gleichbehandelt und landeseigene Parks von der Landesregierung verwaltet werden, kann es zu unterschiedlichen Gesetzeslagen in den Grünanlagen Wiens kommen. Diese Verordnungen und Gesetze ordnen Nutzungsarten gewisse Flächen zu und schränken wiederum die Nutzung anderer Räume ein. Beispielsweise wurde 2007 in Parks, welche von der Stadt Wien verwaltet werden, wie der Türkenschanzpark oder der Stadtpark, das



allgemeine Liegeverbot auf Rasenflächen aufgehoben, nicht aber in Grünanlagen, die von den Bundesgärten betreut werden, wie der Burggarten oder der Volksgarten (Zeitungsartikel Der Standard, 2007).

In ihrer Abhandlung beschreibt Sylke Nissen drei Entwicklungstrends der Verwaltung, die sich in öffentlichen Grünanlagen auf die allgemeine Benutzung auswirken. Als ersten Trend beschreibt die die Möglichkeit der verantwortlichen, kommunalen Institution die Pflege und Instandhaltung der Anlage selbst zu übernehmen. Dadurch lassen sich Um- oder Ausgestaltungen realisieren, die die Fläche für die Nutzer attraktiv und zugänglich macht. Diese Variante gleicht einer ursprünglichen Auffassung von klassischen öffentlichen Räumen. Die zweite Kategorie tritt in Kraft, wenn Privatunternehmen, Interessengruppen oder Anrainer die Pflege und den Betrieb der Anlage auf sich nehmen, diese aber im Besitz der Kommune bleibt. Der letzte Entwicklungstrend wäre eine ganzheitliche Privatisierung der Anlage. In diesem Fall bleibt es offen, inwiefern der Park oder der Grünraum für die Allgemeinheit zugänglich ist. Hier kann folglich nur schwer eine allgemeine Perspektive aufgestellt werden (Nissen, 2008, S. 282).

Den oben erwähnten Entwicklungsmöglichkeiten ist gemein, dass sie alle Umgestaltungen der Anlage mit sich bringen. Im Zuge dieser Umgestaltungen werden die Grünräume landschaftsarchitektonisch verändert und an bestimmte Nutzungsprinzipien angepasst. Bei einem privaten oder halb-privaten Aus- oder Umbau stehen im Zuge der Planung die Interessen der investierenden Unternehmen im Vordergrund. Diese äußern sich häufig in der Anwendung gewisser Ordnungs- und Sicherheitsprinzipien. Beispielweise wird das städtische Mobiliar so angepasst, dass das Liegen auf Parkbänken verhindert oder eine öffentliche Bedürfnisanlage gar aus diesen Räumen entfernt wird. Nissen erkennt hier eine Verbürgerlichung der Anlagen, welche sie an historische Schlossgärten in Paris oder Wien erinnert. Die Parks unterliegen strengen landschaftsarchitektonischen Leitlinien, wie einer besonders guten Einsehbarkeit, sind nur zu gewissen Tages- oder Jahreszeiten für die Öffentlichkeit geöffnet und haben eine restriktive Parkordnung, die bestimmte Nutzungen ermöglicht und andere untersagt (Nissen, 2008, S. 283).

#### **2.4.4 Plazas und Quartiersvorplätze**

Das Phänomen von Plazas ist vermehrt in amerikanischen Städten zu vernehmen. Nissen definiert einen Plaza als einen Platz oder einen Vorplatz vor Gebäuden, insbesondere Hochhäusern. In den USA kommt es zu diesem Phänomen aufgrund der vorliegenden Baurichtlinien. Um der stark verdichtete Bauweise entgegenzuwirken, werden diese Vorplätze und das Zurückweichen auf Baufluchtlinien baupolitisch reglementiert. Das Errichten von öffentlich-zugänglichen Vorplätzen im Privatbesitz ist jedoch keine rein amerikanische Angelegenheit. Auch in europäischen Städten werden Bauherren im Zuge von städtebaulichen

Verträgen damit beauftragt einen Quartiersplatz zu bauen, welcher in Zukunft auch für Außenstehende zugänglich zu sein hat (Berding & Selle, 2006, S. 11).

Analog zu privat hergestellten Parkanlagen, die womöglich grundsätzlich frei zugänglich sind, findet sich auch auf diesen Vorplätzen ein städtebauliches Mobiliar wieder, das gewisse Nutzergruppen anzieht und andere ausschließt. Die Gestaltung mit Marmor- und Messingelementen, Springbrunnen und exotischen Pflanzen symbolisiert eine Exklusivität, die besonders zahlungskräftiges Klientel anzieht. Durch diese Umgestaltung verliert laut Nissen der Raum seinen öffentlichen Charakter und wird durch einen privaten ersetzt (Nissen, 2008, S. 284).

#### **2.4.5 Einkaufszentren**

Per Definition der österreichischen Raumordnungskommission gelten Einkaufszentren „als Handelsgroßbetriebe, die eine geplante Konzentration von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben darstellen, die zueinander in einem räumlichen Naheverhältnis stehen und eine funktionale Einheit bilden.“ (A. Ass.-Prof. Dr. Kanonier, o. J.)

Das Gabler Wirtschaftslexikon definiert es als eine räumliche Konzentration von Einzelhandels- und Dienstleistungsmöglichkeiten verschiedener Branchen mit einem gemeinsamen Nutzungs- und Flächenmanagement. Lokalisiert sind sie als Zentren von Trabantenstädten oder sonstigen Stadtteilen, im Raum zwischen großen Städten zur Versorgung neu entstandener Randsiedlungen oder an zentralen Orten in Innenstädten im Zuge von Sanierungen um attraktive Einkaufspassagen (Gabler Wirtschaftslexikon, 2019).

Die zumeist private Trägergesellschaft verwaltet und organisiert das Einkaufszentrum. Dabei werden gezielte Nutzungskonzepte implementiert und an die Bedürfnisse der Kunden angepasst. Im Laufe der letzten 50 Jahre sind viele unterschiedliche Formen von Einkaufszentren, wie Nachbarschaftszentren, Factory-Outlets oder Urban Entertainment Centers entstanden, welche alle verschiedene Nutzungskonzepte aufweisen. Im Zuge dieser Arbeit wird aufgrund des Umfangs von der Auseinandersetzung dieser Formen abgesehen und mit dem Überbegriff des Einkaufszentrums gearbeitet werden. Entscheidend ist die Auffassung beziehungsweise der Versuch eine städtische Einkaufsstraße nachzuahmen und dabei lästige Nebenerscheinungen wie Schmutz, Lärm, schlechtes Wetter oder Obdachlose auszuschließen. Durch dieses Bemühen entsteht eine sterile Umgebung, in der der Konsum im Mittelpunkt des Aufenthaltes steht. Es wird dem Konsumenten der Anschein eines öffentlichen Raums vorgespielt (Nissen, 2008, S. 287).

Durch diesen Versuch der „Einhausung“ kann Urbanität jedoch gerade nicht hergestellt werden. An dem baulich und sozio-ökonomisch gewachsenen Gefüge einer realen

Stadt und der sozialen Mischung im öffentlichen Raum muss der Kopierversuch scheitern. (Nissen, 2008, S. 287)

Für Siebel, der seine Arbeit über den Wandel öffentlicher Räume im Jahr 2007 verfasste, sind Einkaufszentren oder *Shopping Malls* ein „gewichtiges Beispiel für die Tendenzen der Privatisierung der Stadt, weil es sich dabei um eine neue Form der Organisation der Gründungsfunktion der europäischen Stadt handelt, [der] des Marktes.“ (Siebel, 2007b, S. 89) Für ihn sind sie nicht nur sterile und funktional monotone Agglomerationen von Geschäften, sondern eher eine „perfekionierte Nachbildung innerstädtischer Straßen“. Sie besitzen nur wenige Nachteile gegenüber dem urbanen Pendant. Im Gegenzug leisten sie jedoch einige angenehme Vorteile. Sie bieten dem Nutzer eine Vielzahl unterschiedlich ausgerichteter Geschäfte, ein heterogenes Publikum geprägt von verschiedenen kulturellen Hintergründen und eine sehr vielseitige innenarchitektonische Gestaltung. Durch all diese positiven Eigenschaften schaffen es Einkaufszentren, negative oder unerwünschte Begleiterscheinungen aus dem öffentlichen Alltag zu eliminieren. Im Zuge der Ausübung des Hausrechts und auch durch ein selbstbestimmtes Fernbleiben, werden stigmatisierte Randgruppen, wie Obdachlose oder Drogenabhängige, aus dem Bild der Einkaufszentren-Öffentlichkeit verdrängt. Zudem bieten eingehauste, private *Shopping Malls* auch Schutz vor den klimatischen Herausforderungen, die durch besondere Kälte oder Hitze entstehen und Immissionen, die durch Geruch oder Lärm anfallen können (Siebel, 2007b, S. 89).

Einkaufszentren sind private Räume, die der Öffentlichkeit frei zugänglich sind. Durch diese Eigenschaft wird es auch als eine Form von öffentlichen Raum wahrgenommen. Grundsätzlich wird es aber von einem privaten Eigentümer entwickelt, gestaltet und bespielt. Eine Spur komplexer wird die Angelegenheit, wenn Einkaufszentren, analog zu Unter- und Überführungen, mit öffentlichen Strukturen wie Bahnhöfen kombiniert werden. Hier treffen die beiden Welten - die Öffentliche und die Private - aufeinander (Nissen, 2008, S. 285).

#### **2.4.6 Exkurs: Einkaufszentrum oder (öffentliche) Einkaufsstraße**

In seiner Abhandlung über den Wandel des öffentlichen Raums erläutert Siebel die Unterschiede zwischen *Shopping Malls* und öffentlichen Einkaufsstraßen. Die ins Detail gehende Analyse ist aufgrund einer im Vorfeld dieser Forschung bestehenden Hypothese von besonderer Bedeutung. Dieser Arbeit liegt die Annahme zu Grunde, dass durch die Privatisierung öffentlicher Straßen und Plätze, Passanten als reine Konsumenten betrachtet werden und diese städtischen Einkaufsstraßen sich zunehmend Einkaufszentren annähern. Diese Hypothese wird in der später folgenden Fallstudie näher betrachtet werden. Um diese Untersuchung durchführen zu können, werden in einem ersten Schritt Differenzen und Überschneidungen der beiden Systeme verdeutlicht.

Laut Siebel gleichen sich die Erscheinungsformen urbanen Lebens in Einkaufsstraßen und in Einkaufszentren immer mehr aneinander an. Einkaufszentren haben grundsätzlich das Ziel städtische Einzelhandelsstandorte nachzuahmen und sie als eine bessere Version für die Kunden abzulösen. Zum anderen erkennt man in westlichen Großstädten eine zunehmende Assimilation mit dem geplanten und simulierten Gegenstück. Das vermehrte Herausbilden von *Business Improvement Districts* kann als ein Versuch der Innenstädte aufgefasst werden, dem zunehmenden Druck der Einkaufszentren entgegenzuwirken. Durch ein gemeinsames Management hinsichtlich Sicherheit und Sauberkeit, sollen die negativen Erscheinungen aus urbanen Einkaufsstraßen verdrängt werden (Siebel, 2007b, S. 89).

Abgesehen von diesen erkennbaren Formen der Angleichung, gibt es laut Siebel einen entscheidenden Unterschied zwischen *Shopping Malls* und Einkaufsstraßen: „Er ist in der Art und Weise, wie diese Räume produziert und verwaltet werden, begründet, also in der Struktur von Herrschaft, in die sie jeweils eingebunden sind (Siebel, 2007b, S. 89f).“ Einkaufsstraßen, meistens historischen gewachsen und von der öffentlichen Hand verwaltet, sind geprägt von Herausforderungen, die sich aus dem Denkmalschutzgesetzen des Landes oder der Stadt ergeben. Des Weiteren handelt es sich bei innerstädtischen Gebieten oft um emotionale Identifikationsräume der ansässigen Gesellschaft. Geschichtliche Zeugnisse schaffen Erinnerungen und erzeugen Möglichkeiten der Identifikation. Mit diesen, für eine Bevölkerung und eine Stadt wichtigen Umständen, gilt es in urbanen Räumen umzugehen und die Planung darauf abzustimmen. Gleichermaßen müssen die Planungen mit den aktuellen Entwicklungen des Immobilienmarktes und der kommunalen Politik koordiniert werden. Es gilt also einen Kompromiss zwischen den Eigentümern, den Pächtern, der Verwaltung, den Anrainern und Bürgerinitiativen im Rahmen der baurechtlichen Ordnung zu finden. Diese Gegebenheiten wirken oft sehr einschränkend für die Planungen und eine gezielte Entwicklung.

Im Kontrast dazu werden *Shopping Malls* zumeist auf der grünen Wiese geplant und können explizit auf die Wünsche des Investors oder Eigentümers abgestimmt werden. Dieser Eigentümer ist auch hinsichtlich Macht und Herrschaftsstrukturen der bestimmende Charakter. Er legt die Ausrichtung und Ziele des Einkaufszentrums fest, da er die Eigentumsrechte und die Investitionsmittel besitzt. Er verfügt über alle notwendigen Informationen und verfolgt ein grundsätzliches Ziel - die Gewinnmaximierung. Die Unterschiede in der Produktion und Verwaltung der scheinbar so ähnlichen Räume äußern sich besonders in der Ausübung und Vollstreckung von Kontrolle. Siebel nennt diesbezüglich drei Ebenen der Kontrolle bei *Shopping Malls*. Dabei stützt er sich auf eine Analyse von Sievers (Siebel, 2007b, S. 90; Sievers, 2005).

Zunächst lassen sich *disziplinierende und ausschließende Kontrollen* festhalten. Sie beziehen sich einerseits auf die Ausgrenzung unerwünschter Personen und andererseits auf die Organisation der Geschäftsflächen. Im Zuge der Ausübung des Hausrechts hat der

Eigentümer das Recht Personen den Eintritt in das Einkaufszentrum zu verwehren oder sie des Platzes zu verweisen, um für andere Kunden beängstigende Faktoren zu beseitigen. Laut Sievers verbietet das Hausrecht in einer Mall beispielsweise „Herumlungen“ oder „unnötige(n) Aufenthalt“ (Sievers, 2005; Siebel, 2007b, S. 90). In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass auch in öffentlichen Räumen, wie Einkaufsstraßen, stigmatisierte Randgruppen verdrängt und ausgeschlossen werden. Besonders in touristisch wichtigen Zonen der Stadt wird versucht ein störungsfreies Stadtbild zu erzeugen. Genauso kommt es in gewissen urbanen Einkaufsstraßen auch zu einer verstärkten Kontrolle durch Videokameras und privaten Sicherheitskräften. Jedoch sind die Machtverhältnisse in der Ausübung und Vollziehung dieser Maßnahmen andere.

In der Mall kann man sich nur dadurch wehren, dass man sich nicht dort einmietet oder dort nicht einkauft, also durch den Verzicht auf die Nutzung der ökonomischen Chancen des Standortes seitens potentieller Mieter und Verzicht auf die dortigen Warenangebote und Bequemlichkeiten seitens der Kunden. In der Stadt dagegen kann man sich politisch oder juristisch wehren, ohne gleich die eigenen Interessen aufs Spiel zu setzen zu müssen. (Siebel, 2007b, S. 90)

Auch wenn also teilweise sehr ähnliche Praktiken angewandt werden, besitzen urbane Einkaufsstraßen einen öffentlichen Charakter, da ihre Eigenschaften durch das demokratische Recht beeinflusst werden können (Siebel, 2007b, S. 90).

*Normalisierende Kontrollen* schaffen ein einheitliches Bild in einem Einkaufszentrum, um ein einwandfreies Käuferlebnis zu garantieren. Aufbauend auf *disziplinierenden und ausschließenden Kontrollen* versuchen Eigentümer darüber hinaus ein bestimmtes Verhalten zu fördern. Um dies zu bewerkstelligen, ist eine ausführliche Recherche über die gewünschte Kundschaft erforderlich. Eigentümer von *Shopping Malls* bestimmen nach Marktentwicklungen die Ausrichtung dieser Immobilie und erschaffen darauf aufbauend, durch die Auswahl an Geschäften sowie der Gestaltung der Freiräume, ein simuliertes Bild von Öffentlichkeit. Die dritte Ebene bildet eine *kontrollierbare Umwelt*, welche für Kunden in einem Einkaufszentrum Sicherheit gewährleisten soll. Die Kundschaft soll zu jeder Zeit und in jeder Räumlichkeit das Umfeld kontrollieren können, die Erwartungssicherheit befriedigt und jede Verunsicherung ausgeschlossen werden. „Dadurch aber wird ein quasi privater Raum geschaffen, den Unsicherheit ist Strukturmerkmal des öffentlichen Raumes.“ (Siebel, 2007b, S. 92)

Einkaufszentren und öffentliche Räume haben sehr viel gemeinsam. Die Nutzer von Einkaufszentren haben das Gefühl sich in einem öffentlichen Raum zu befinden. Nur wenige hinterfragen dieses Konzept und sind sich des starken Einflusses durch die Leitung der Immobilie bewusst. Auf der anderen Seite sind zentrale öffentliche Plätze und Straßen stärker kontrolliert als es der Allgemeinheit womöglich bewusst ist. Sie sind nach diesen normativen

Charakteristika sehr ähnlich bewirtschaftete Räume. Es gibt jedoch auf der anderen Seite große juristische und demokratische Differenzen. Sie zeigen sich in der Produktion und Verwaltung der Flächen. Gelten in einem Einkaufszentrum das Eigentums- und das Hausrecht, liegt dem öffentlichen Raum nur das Verwaltungsrecht zugrunde, das einen demokratischen, politischen und juristischen Spielraum erlaubt.

#### **2.4.7 *Business Improvement Districts***

Angesichts der wachsenden Zahl an Einkaufszentren und deren Beliebtheit bei der Bevölkerung, werden die Einkaufsstraßen in den Stadtzentren zunehmend unter Druck gesetzt. Wie im vorherigen Kapitel geschildert, weisen Einkaufszentren, in dem sie gewisse störende Nebenerscheinungen ausschließen, vermeintliche Vorteile zu öffentlichen Einkaufsstraßen auf. Ausgehend von dem Phänomen aussterbender Nahversorgungsgebiete in Innenstädten, hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten eine neue wirtschaftliche Erscheinungsform gezeigt, welche auch unter den Tendenzen der Privatisierung öffentlicher Räume zu nennen ist.

Nissen verweist in diesem Zusammenhang auf Mitchell und Staeheli die *Business Improvement Districts* als privatwirtschaftliche Organisationsform in den Innenstädten bezeichnen, die aus verbreiteter Unzufriedenheit ansässiger Unternehmen mit der Wettbewerbssituation in ihrem Einzugsgebiet resultiert und zur Etablierung von neuen Formen öffentlicher Räume führt. Der Begriff der pseudo-privaten Räume steht für Räume im öffentlichen Eigentum, welche sich in bestimmten Sachverhalten privaten Einflüssen hingeben müssen (Mitchell & Staeheli, 2006; Nissen, 2008, S. 288).

Das Ziel dieser Zusammenschlüsse von Einzelunternehmen ist die Steigerung der Attraktivität des Einkaufsgebietes und die Verbesserung des Erscheinungsbildes. Dafür schließen sie sich zu Verbänden zusammen, erstellen Entwicklungspläne für das Gebiet, steuern Sanierungsmaßnahmen und Bauvorhaben und nehmen Einfluss auf die Struktur der Handels- und Dienstleistungsunternehmen. Dies betrifft unter anderem Tätigkeiten in Sachen Ladenleerstandsmanagement, Wirtschaftsförderungen, Stadtgestaltung, Quartiersmarketing sowie Aufgaben hinsichtlich Sicherheit und Sauberkeit. Diese eigentlich kommunalen Aufgaben werden in *Business Improvement Districts* zunehmend von privaten Interessengruppen übernommen, denn sie erlangen durch die Finanzierung und Entwicklungsmaßnahmen das Recht zu bestimmen, wie der öffentliche Raum gestaltet und betrieben werden soll (Nissen, 2008, S. 289).

Neben den positiven finanziellen Möglichkeiten von *Business Improvement Districts* werden sie oft aufgrund ihrer sozialen Nebenerscheinungen kritisiert. Besonders in den Sozialwissenschaften liegt der Schwerpunkt auf der Untersuchung der gesellschaftlichen Auswirkungen dieser raumwirksamen Verbände. Die Kritiker befassen sich vor allem mit der

Ausgrenzung sozioökonomisch schwacher Gruppen und Verdrängungsprozessen der lokalen Handelsbetriebe. Durch die Tatsache, dass Nutzer dieser öffentlichen Räume zunehmend in die Rolle von Konsumenten und Kunden gedrängt werden, führt zu einer Kommerzialisierung öffentlicher Räume. Des Weiteren werden *Business Improvement Districts* aufgrund der demokratischen Legitimation kritisch betrachtet (Pütz, 2008, S. 15).

Über die Macht- und Kompetenzverlagerung von staatlichen an private Akteure werden bestehende Hierarchien im Bereich der räumlichen Planung (die bislang weitgehend demokratisch legitimiert sind) rekonfiguriert, wobei private Akteure nicht gleichberechtigt an Teilhabechancen gewinnen, sondern spezifische Akteurskonstellationen mit – so die Befürchtung – partikulär kommerziellen Interessen an Bedeutung gewinnen (z. B. weil sie traditionell besser organisiert sind als bspw. Anwohner und damit leichter ansprechbar). (Pütz, 2008, S. 15)

*Business Improvement Districts* sind eine neue Form von *Governance* neo-liberaler Stadtentwicklungsprozesse. Dabei werden traditionell kommunale Aufgaben vermehrt an private Akteure abgegeben. Dies hat zur Folge, dass private Akteure mehr Einfluss in der Planung, Entwicklung und Organisation öffentlicher Kompetenzen und Verfügungsrechte gewinnen. Es werden vom Staat, in Form von Gesetzen, Anreize zur privaten Steuerung verschiedener, vormals kommunaler, Aufgaben gesetzt. Ein beliebtes Beispiel für diese Verschiebung sind *public-private-partnerships*, eine Organisationsform bei der sich die Grenzen zwischen den öffentlichen und den privaten Handlungsbereichen überlagern. *Business Improvement Districts* sind teils-öffentlich, weil sie durch legislative Akte begründet sind und der Staat beziehungsweise die Gemeinde die Finanzierung verwaltet. Da sie aber außerhalb politisch-administrativer Hierarchien agieren, besitzen sie auch einen privaten Charakter (Pütz, 2008, S. 15).

#### **2.4.8 Gated Communities**

Wenn man versucht die Gesamtheit der Tendenzen der Privatisierung öffentlicher Räume zusammenzufassen, müssen auch *Gated Communities* untersucht werden. Der Begriff wird sehr divers diskutiert und je nach Betrachtung unterschiedlich ausgelegt, wodurch keine einheitliche Begriffsbestimmung vorzufinden ist. Roitman versucht in seinem Paper über *Gated Communities*, die vielen unterschiedlichen Definitionen einstimmig zusammenzufassen und beschreibt das Phänomen wie folgt:

Closed urban residential settlements voluntarily occupied by a homogeneous social group, where public space has been privatized by restricting access through the implementation of security devices. *Gated Communities* are conceived as closed settlements from their inception and are designed with the intention of providing security to their residents and prevent penetration by non-residents; their houses are

of high quality and have services and amenities that can be used only by their residents, who pay regular compulsory maintenance fees. They have a private governing body that enforces internal rules concerning behavior and construction. (Roitman, 2010, S. 33)

In *Gated Communities* wird die Grenzziehung zwischen Öffentlichem und Privatem neu gezogen. Galt früher die Hausmauer, das Fenster oder die Eingangstüre als Grenze des Wohnraums, so wird diese Auffassung in diesen modernen Siedlungsformen neu geordnet und die alten Strukturen durchbrochen. Durch die bauliche Trennung mit der Umgebung, die durch Mauern oder Zäune vollzogen wird, und der Privatisierung des vormals öffentlichen Raums innerhalb dieser Siedlungsgrenzen, wird eine private Gemeinde erschaffen. Ordnung und Sicherheit sind zwei Aspekte, die im Rahmen dieser Siedlungen besonders wichtig erscheinen. Dabei sind zusätzlich zu strengen Sicherheitsvorkehrungen auch Verhaltensvorschriften einzuhalten.

Sicherheitsvorkehrungen wie Eingangskontrollen, Mauern und Videoüberwachungssysteme gehen einher mit der (Selbst-)Disziplinierung der Bewohner durch Verpflichtung auf umfangreiche Regelwerke zur Verhaltenskontrolle. (Nissen, 2008, S. 290)

Edward Blakely und Mary Gail Snyder haben in den 1990er Jahren die ersten wissenschaftlichen Arbeiten über das Thema geschrieben. Sie haben drei unterschiedliche Formen von *Gated Communities* bestimmt: *Lifestyle Communities*, *Prestige Communities* und *Security Zone Communities*. Sie alle haben leicht unterschiedliche Ausrichtungen und Ziele, die sich nach den Bedürfnissen der Bewohner richten. Die Bewohner, beziehungsweise die übergeordneten Verwaltungsorganisationen, übernehmen öffentliche Aufgaben der Infrastrukturerschließung, der Ver- und Entsorgung sowie der Reinigung und Überwachung. Auf diesem Wege kann in Verhandlung mit der Kommune die Last der Steuern für die Gemeinde gesenkt werden (Blakely und Snyder 1997 in Nissen 2008, 291).

Nissen veranschaulicht in ihrer Arbeit deutlich die große Vielfalt an schein-öffentlichen Räumen in privatem Eigentum. Dabei wird ersichtlich, dass Privatisierungstendenzen kein Phänomen der letzten Jahre sind, sondern bereits eine lange Tradition in amerikanischen und europäischen Städten haben. Die Formen und die damit einhergehenden Auswirkungen von öffentlichen Räumen werden extrem unterschiedlich wahrgenommen. Beim Überqueren oder Betreten eines Plaza vor einem Hochhaus in New York, der übergangslos an öffentliche Straßen und Fußwege angrenzt, sind sich vermutlich große Teile der Bevölkerung nicht bewusst sich gerade auf Privatgrund zu befinden. Hingegen fällt einem Passanten, durch die Eingangskontrollen bei dem Betreten einer *Gated Community* sehr schnell auf, dass er sich auf Privatgelände befindet.



Die nähere Untersuchung des Graubereichs zwischen öffentlicher und privater Sphäre verlangt nach einer genauen Betrachtung des Einzelfalls. Aufgrund der komplexen Thematik haben sich über die Jahre hinweg verschiedene Regulationsformen etabliert. Diese Zusammenstellung soll dabei helfen die Vielzahl an Ausprägungen einzufangen. Bei der Ausführung der Fallstudie kann auf diese Ausprägungen zurückgegriffen und Vergleiche gezogen werden.

## **2.5 Untersuchungsebenen öffentlicher Räume**

Die gesellschaftliche Nutzung des öffentlichen Raums sieht über den eigentumsrechtlichen Status von Freiräumen hinweg. Es ist nicht auszuschließen, dass sich wichtige, zentrale öffentliche Räume im Besitz privater Einzelpersonen oder Unternehmen befinden. Trotz der Anerkennung dieses Sachverhalts ist zu bedenken, dass es bei der Betrachtung öffentlich zugänglicher Räume zu großen Differenzen in der räumlichen Produktion kommt.

Dementsprechend sind es nicht die nur eigentumsrechtlichen Grundlagen, die die Nutzung eines Raumes bestimmen, sondern die mehrere Komponenten die die gesellschaftliche Zugänglichkeit urbaner Räume bestimmt. Berding und Selle haben im Zuge der Erarbeitung eines Werkstattberichtes eine Liste an Dimensionen aufgestellt, die bei weiterführenden Überlegungen öffentlicher Flächen Aufschluss geben. Um diese allgemeinen Untersuchungskriterien anwenden zu können, erfolgt die Betrachtung wieder aus einer praxisorientierten städtebaulichen Perspektive. Eine relationale, sozialräumliche Anschauung ist bei der exemplarischen Darstellung von Planungsgegebenheiten verschiedener Privatisierungstendenzen kritisch zu bewerten, da so essentielle gesamtgesellschaftliche Rahmenbedingungen nicht miteinbezogen werden können.

Dieser Systematik sind Forschungen über die öffentlichen und privaten Räume in Aachen und Hannover zuvor gegangen. Aufgrund des analytischen Charakters der Untersuchungsparameter, dienen sie auch als geeigneter Ausgangspunkt bei der Betrachtung urbaner Räume in London und Wien. Im Zuge ihrer Arbeiten haben Berding und Stelle identifiziert, dass in modernen Städten die beiden Raumeinheiten nicht so einfach zu trennen sind und vielen Räumen eine Kooperation mehrerer Akteure mit unterschiedlichen Hintergründen vorausgehen. Diese Kooperationen resultieren in weiterer Folge in Überschneidungen von kommunalen und privaten Aufgaben und Verantwortungen. Für die Erarbeitung wurden Entwicklungsprozesse im Detail analysiert, um ein genaueres Bild dieser Räume zu erheben (Berding & Selle, 2006, S. 12).

Berding und Selle wählen als Planungswissenschaftler einen sehr praxisorientierten Ansatz bei der Definition der Untersuchungskriterien, dem ein relatives Raumverständnis zugrunde liegt. Aufgrund des Zwiespalts zwischen der öffentlichen Nutzbarkeit und der

eigentumsrechtlichen Situation, definieren sie öffentliche Räume als frei zugängliche Flächen in Städten (Berding & Selle, 2006, S. 12).

Wenn Plätze [...] öffentlich nutzbar sind aber nicht „öffentlich“ im eigentumsrechtlichen Sinn, dann macht das als erstes deutlich, dass unser Begriffsinstrumentarium zu grob ist. Um dem abzuhelpfen, gehen wir von der Gesamtheit öffentlich zugänglicher Stadträume aus [...]. (Berding & Selle, 2006, S. 11f)

Dieser Ansatz ist ein sehr typisches Merkmal für ein Raumverständnis, wie es in der Planungspraxis und dem Städtebau herangezogen wird. Wie im Kapitel *Betrachtung und Verständnis öffentlicher Räume* geschildert, wird im Zuge dieser Betrachtungsweise der Raum allgemein als Container gesehen. Dabei werden öffentliche Straßen und Plätze entweder durch die Kanten der umgebenden privaten Gebäude oder als nicht bebaute Fläche definiert (Knierbein, 2010, S. 28; Schubert, 1999, S. 17f). Auch wenn im Rahmen dieser Arbeit der öffentliche Raum integrativ, als das Ergebnis gesellschaftlicher Strukturen und kultureller Abläufe betrachtet wird, tragen die Untersuchungskriterien von Berding und Selle mit ihrer Analytik zu einem näheren Verständnis von öffentlichen Räumen bei. Sie schlagen dabei vier Untersuchungsebenen vor, welche besonders bei der formalen Einordnung hilfreich sind. Sie bearbeiten Fragen der Eigentums- und Nutzerrechte, der Regeln und Hinweise für die Nutzung, wer den Raum bespielt, pflegt und entwickelt sowie wer den Raum schlussendlich nutzt. Daraus ergeben sich auch die Dimensionen der Betrachtung. Man kann die Dimensionen und Untersuchungsebenen in *Recht, Raum, Regulierung* und *Nutzung* unterscheiden.

*Rechtlich* überlagern sich in urbanen frei zugänglichen Räumen oft verschiedene Verantwortlichkeiten. Dies kann man anhand zahlreicher juristischer Vereinbarungen, wie Miete, Pacht oder Fahr- und Leitungsrechten, im baurechtlichen Alltag erkennen. Zudem macht die Ausdifferenzierung der involvierten Akteurskonstellationen die strikte Unterscheidung noch schwerer. Hier kommt es in manchen Fällen zu einem Zusammenspiel von Kirchen, Hochschulen oder öffentlichen Verwaltungen mit privaten Haus- und Grundeigentümern, Verbänden oder Initiativen. Schlussendlich stellt sich die Frage, wer über den Raum verfügt und entscheidet (Berding & Selle, 2006, S. 12). An dieser Stelle gilt es auch zu hinterfragen, ob die grundsätzliche Kenntnis über die Eigentumsrechte bei der weiteren Analyse viel Aufschluss bringt. Tendenziell müssen die Akteure samt ihren politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Interessen und der soziale und geschichtliche Kontext des zu untersuchenden Raumes in die Betrachtung aufgenommen werden.

Hinsichtlich der *räumlichen Dimension* stellt sich die Frage, wer den Raum, mit welchen Hintergründen und Absichten, produziert und welche Verfahren dabei angewandt werden. Sind der Entwicklung übergeordnete, städtische Pläne zugrunde gelegen, gab es ein

städtisches Leitbild und sind die Anrainer in den Entstehungsprozess eingebunden worden? Außerdem soll auch die Weiterentwicklung, Instandhaltung und der Betrieb der Flächen analysiert werden, denn dies muss nicht gezwungenermaßen die Verantwortung der selben Akteure sein (Berding & Selle, 2006, S. 12). Besonders in gegenwärtigen neo-liberalen Stadtentwicklungen wird dieses Konstrukt zunehmend komplexer. Neue Formen von *Governance*, im Sinne einer Kollaboration sehr unterschiedlicher Stakeholder, schaffen eine Grundlage für die vergrößerte Einflussnahme privater Akteure. Dabei gilt es zu hinterfragen, in wie fern diese Kompetenzverschiebungen demokratisch legitim ablaufen und ob der Trend hin zu *Governance*-Regulierungen nicht allgemein die Intensivierung und Verbreiterung neo-liberaler Ansätze vorantreibt (Davoudi & Madanipour, 2013, S. 1).

Eine weitere wichtige Untersuchungsebene stellt die *Regulierung* öffentlicher Räume dar. Dabei handelt es sich um die Festlegung von Nutzungsbestimmungen und Grenzziehungen. In diesem Sinne wird geprüft, wer den Raum selektiert, kontrolliert, Sicherheit gewährleistet und Strafen vollzieht. Wer regelt die Wahrung der Rechte für den betroffenen Raum? Hierbei zeigen sich in der Untersuchung von Berding und Selle auch äußerst hybride Systeme an Zuständigkeiten. Das sehr unscharfe Bild der rechtlichen Situation wird durch Doppelzuständigkeiten und privaten Sondernutzungen im öffentlichen Eigentum geprägt. Dazu kommt, dass es in der gelebten Praxis formale und informelle Regelungen gibt. Durch Aneignungsprozesse einzelner Gruppen können Zugangsbeschränkungen informell durchgesetzt werden (Berding & Selle, 2006, S. 12). Die Regulierung von öffentlichen Räumen kann auf mehreren Ebenen stattfinden. Öffentliche Räume können von privaten Sicherheitskräften bewacht werden und auf diese Weise die Zugänglichkeit und die Nutzungsmöglichkeiten stark einschränken. Eine andere Möglichkeit die freie Zugänglichkeit einzuschränken wäre die exklusive Ausgestaltung und die Kommerzialisierung öffentlicher Räume (MA 18, 2017, S. 89).

Die *Nutzung* bezieht sich auf die Personengruppen, die das betroffene Grundstück schlussendlich nutzen und was sie daraus machen. Dies kann geprägt sein von Nutzungshinweisen vor Ort oder von der gegenwärtigen Freiraumplanung, die durch ihre Gestaltung und Ausstattung einen Rahmen setzt. Hier stellt sich die Frage nach den Freiheiten, welche die Nutzer erfahren. Ablesen kann man diese Freiheiten anhand der Heterogenität des Publikums und der Nutzungsstrukturen (Berding & Selle, 2006, S. 12).

Bei einer vertiefenden Auseinandersetzung mit den Untersuchungsebenen von Berding und Selle scheint, als wäre die Nutzung tendenziell von den anderen Kriterien beeinflusst. Sowohl die rechtliche Regelung, als auch die räumliche Produktion und die gesetzliche Regulierung sind wichtige Einflussfaktoren bei der gesellschaftlichen Wahrnehmung und der wissenschaftlichen Untersuchung von öffentlichen Räumen. Wenn man von der Lage im städtischen Gefüge absieht, kann angenommen werden, dass die Nutzung und die

Zugänglichkeit öffentlicher Räume sowohl von den vorherrschenden organisatorischen Regelungen als auch von der gestalterischen Beschaffenheit anhängig sind. Einem integrativen Raumverständnis folgend, werden dazu noch gesamtgesellschaftliche Entwicklungen in die Betrachtung aufgenommen. Es könnte argumentiert werden, dass die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen die rechtlichen Verhältnisse, die räumliche Produktion und die organisatorische Regulierung bedingen, welche gleichermaßen die gesellschaftliche Produktion öffentlicher Räume vorantreibt.

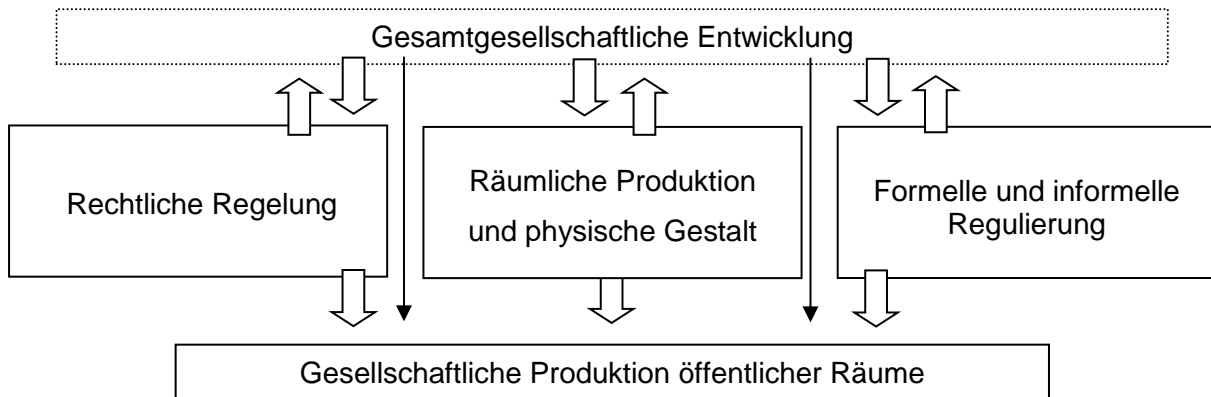


Abb 1: Einordnung der Untersuchungsebenen (eigene Darstellung)

Die obenstehende Grafik verschafft bei der Einordnung der Untersuchungskriterien einen Überblick. Darin werden die von Berding und Selle definierten Ansatzpunkte für eine planungsrelevante Auseinandersetzung nachträglich in das für diese Arbeit herangezogene Raumverständnis aufgenommen.

## 2.6 Einordnung der Privatisierungstendenzen

Anhand der im vorigen Kapitel geschilderten Untersuchungskriterien werden nun aktuelle Privatisierungstendenzen öffentlicher Räume, welche sich im Zuge des fortlaufenden Strukturwandels gebildet haben, exemplarisch untersucht. Für diese Arbeit, als Ausgangspunkt für die Fallstudie, bietet die Erarbeitung von Entwicklungsstufen beziehungsweise die Einordnung in Kategorien der Privatisierung eine wichtige Basis. Auf diese Weise lässt sich das Beispiel aus London mit anderen Phänomenen vergleichen und in diese Einstufung eingliedern.

Nissen hat in ihrem Beitrag eine Differenzierung hinsichtlich des Ausmaßes der Privatisierung öffentlicher Räume vollzogen (Nissen, 2008). Dabei wurden die verschiedenen Ausprägungen und Formen von privater Einflussnahme beschrieben. Diese Überlegungen werden in einem weiteren Schritt mit den Untersuchungsebenen von Berding und Selle übereinandergelegt und damit in Vergleich gesetzt, um die Mischformen öffentlich nutzbarer Räume zu analysieren.

## Entwicklung hybrider Räume durch Privatisierung

	<i>Form der Einschränkung von Zugänglichkeit und Nutzbarkeit</i>	<i>Beispiel</i>
1	Umgestaltung öffentlicher Räume durch privates Management und das Anbringen eines Zeichensystems mit privatem Charakter	Fußgängerzonen, Business Improvement Districts (BIDs)
2	Semiprivatisierung öffentlichen Raums durch Übertragung von Nutzungsrechten und Instandhaltungsaufgaben auf private Träger	Umgestaltung öffentlicher Parks und Grünanlagen
3	Errichtung privater Räume mit eingeschränkt öffentlichem Charakter	Skyways, Plazas im Eingangsbereich von Hochhäusern
4	Vollprivatisierung durch den Verkauf von öffentlichen Immobilien	Veräußerung kommunaler Grundstücke, auf denen Einkaufszentren errichtet werden
5	Vollprivatisierung durch den Verkauf von öffentlichen Immobilien und politisch-administrative Ausgliederung aus dem örtlichen Verband	Gated Communities, deren Bewohner die Organisation ehemals kommunaler Aufgaben in eigener Regie übernehmen und sich deshalb von der Steuer- und Abgabepflicht befreit sehen

Abb. 2: Abstufung der Privatisierungstendenzen (eigene Darstellung) Quelle: Nissen 2008, 293)

Die vorgenommene Einstufung gliedert die erwähnten öffentlichen Räume, die durch den Einfluss privater Akteure geprägt sind, in fünf Stufen. Die erste Stufe beschreibt dabei eine eher milde Form der Privatisierung, wobei dieser Einfluss aufsteigend bis zur fünften und letzten Stufe stetig zunimmt. Im Zuge dieses Kapitels wird die von Nissen erarbeitete Einordnung anhand der rechtlichen Regelung, der räumlichen Produktion, der formellen und informellen Regulierung und der Nutzung gedeutet, um auf diesem Weg eine tiefergehende exemplarische Darstellung zu erarbeiten, in die das Beispiel von *Kings Cross* in London im Zuge der Fallstudie einbezogen wird.

*Business Improvement Districts* und privat gemanagte Fußgängerzonen werden von Nissen auf die erste Stufe der Gliederung gesetzt. Dabei kommt es zu einer „Umgestaltung öffentlicher Räume durch ein privates Management und das Anbringen eines Zeichensystems mit privatem Charakter“, welches die Zugänglichkeit und die Nutzbarkeit einschränkt (Nissen,

2008, S. 293). Der internationale Vergleich dieses neuen *Governance*-Modells ist in der Forschungsliteratur noch weitgehend ausständig (Pütz, 2008, S. 14). In Deutschland ist zeitlich mit dem Aufkommen von *Business Improvement Districts* ein anderes Konzept lokaler Zusammenschlüsse aufgekommen, bei welchem, anderes als *Business Improvement Districts*, die Teilnahme auf freiwilliger Basis beruht. Aber selbst bei diesen freiwilligen Organisationen ist die demokratische Legitimation des raumwirksamen Eingreifens zu hinterfragen (Pütz, 2008, S. 14). Rechtlich sind diese Modelle öffentlich, da „sie durch legislative Akte begründet werden und der (lokale) Staat die Finanzierung organisiert“ (Pütz, 2008, S. 14). Hinsichtlich der Produktion der räumlichen Gestalt und der formellen Regulierung agieren sie jedoch außerhalb politisch-administrativer Strukturen und können so die Nutzungsmuster der Besucher, Bewohner und Bürger sehr stark beeinflussen (Nissen, 2008, S. 288).

Die Umgestaltung öffentlicher Parks und Grünanlagen kann sehr unterschiedliche Modelle zu Grunde liegen haben. Für Nissen zeigt sich die zweite Entwicklungsstufe von öffentlich zugänglichen Räumen in der „Semiprivatisierung [des] öffentlichen Raums durch [die] Übertragung von Nutzungsrechten und Instandhaltungsaufgaben durch private Träger.“ (Nissen, 2008, S. 293) Durch das Abgeben von Nutzungs- und Regulierungsrechten kommt es zu einer Semiprivatisierung und in Folge oft zu einer Verbürgerlichung öffentlicher Freiräume. Bei der Auseinandersetzung mit den ersten beiden Punkten ist zu hinterfragen, ob diese beiden Stufen, und besonders die genannten Beispiele nicht mittlerweile ineinander verschwommen sind oder sehr stark überlappen. Selbst nach der Definition Nissens übernehmen in *Business Improvement Districts* die privaten Zusammenschlüsse auch Aufgaben der kommunalen Verwaltung, wie Stadtentwicklung und -gestaltung und Sicherheit und Sauberkeit (Nissen, 2008, S. 288). Es bleibt offen in wie fern bei *Business Improvement Districts* Nutzungsrechte bei der Gemeinde bleiben und zu welchen Teilen sie abgeben werden. Produziert und reguliert werden diese beiden frei zugänglichen Räume von privaten Akteuren, wodurch die Nutzung indirekt stark geprägt wird.

Die „Errichtung privater Räume mit eingeschränktem öffentlichen Charakter“ in Form von Plazas, Quartiersplätzen und Skywalks bildet die dritte Kategorie in dieser Abstufung. Das ausschlaggebende Merkmal ist dabei, dass es sich um einen privaten Raum, der öffentlich zugänglich ist, handelt. Somit fallen nicht nur die räumliche Produktion und die Regulierung auf privaten Unternehmen, sondern der Raum ist auch hinsichtlich der rechtlichen Regelung in privater Hand. Im Zuge der Entwicklung dieser Raumtypen kommt es zu Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, wodurch die Nutzung rechtlich und formal öffentlich bleibt. Diese kann durch die fallspezifische, räumliche Produktion, in Form einer exklusiven Ausgestaltung, und durch die formelle Regulierung, von privaten

Sicherheitspersonal oder Überwachungsinstrumente, jedoch sehr stark eingeschränkt werden (Fugmann, Karow-Kluge, & Selle, 2017, S. 15).

Einkaufszentren stellen aufgrund der „Veräußerung kommunaler Grundstücke“ eine Art der Vollprivatisierung dar (Nissen, 2008, S. 293). Eine private Trägergesellschaft entwickelt, verwaltet und organisiert diesen Raum, der speziell an die Bedürfnisse der gewünschten Kunden angepasst wird. Für Siebel sind sie nicht nur sterile und funktional monotone Agglomerationen von Geschäften, sondern eher eine „perfekionierte Nachbildung innerstädtischer Straßen“ (Siebel, 2007b, S. 89). Shopping-Center sind Solitäre im Stadtgefüge. Sie haben alle einen singulären Zweck, den Konsum und bieten daher keine Nutzungsdurchmischung. Die Besitzer verfügen alleine über die Eigentums- und Nutzungsrechte und bestimmen dementsprechend alleine über die Ordnung des Raums. Deshalb sind sie in der Lage den Ort nach ihren Absichten zu produzieren und zu bespielen. Bürgerbeteiligungen über die Ausrichtung dieser Raumeinheiten sind eine Seltenheit und werden eher durch den Markt und die gewünschten Kunden bestimmt. Die Tatsache, dass die Überwachung und die Sicherheit ebenfalls von eigens angestellten Security-Unternehmen übernommen werden, unterstreicht die Kontrolle der Eigentümer wiederholt. Für diese Arbeit muss hier in Frage gestellt werden, was an diesem Raum öffentlich oder hybrid ist. Was unterscheidet solche Orte von modernen Kaufläden, die zum kurzen Verweilen einladen, wie einem Lokal, einem Kaffeehaus oder einer Tankstelle, an der sich Personen treffen und aufhalten?

Als letzte Stufe der Privatisierung öffentlicher Räume wird die Implementierung von „*Gated Communities*, deren Bewohner die Organisation ehemals kommunaler Aufgaben in der eigenen Regie übernehmen und sich deshalb von Steuern und Abgabepflichten befreit sehen,“ genannt. Im Zuge, dessen wird wiederholt darauf hingewiesen, dass nicht jedes Modell einer *Gated Community* diese Ausmaße von Privatisierung und Abschottung für sich innehat. Dieses Beispiel zeigt jedoch die größtmögliche eigenständige Organisationsform auf. Dabei liegt das Eigentumsrecht, die räumliche Produktion, die Regelung vor Ort sowie die Nutzung in den Händen der ansässigen privaten Akteure. Wie mit den Freiflächen zwischen den Gebäuden umgegangen wird, zu welchem Zweck diese dienen und welche Nutzungen darauf erlaubt sind, bleibt den Bewohnern der Siedlung überlassen. Es wird hier, im Gegensatz zu Einkaufszentren nicht versucht einen öffentlichen Charakter zu entwickeln. Selbst das eingangs erwähnte Grundprinzip öffentlicher Räume, die allgemein Zugänglichkeit, scheint in diesem Fall nicht zuzutreffen.

Diese Darstellung der Privatisierungstendenzen veranschaulicht den zunehmenden Einfluss privater Akteure auf öffentlich zugängliche Räume und ermöglicht eine erste Einstufung der verschiedenen Gegebenheiten. Gleichermäßen bekräftigt es die Annahme des fortlaufenden Transformationsprozesses öffentlicher Räume in Städten (MA 18, 2017, S. 8), der als

Auswirkung des politischen, wirtschaftlichen und technischen Strukturwandels zu sehen ist (Madanipour, 2019, S. 3). In weiterer Folge gilt es das Stadtentwicklungsgebiet *Kings Cross* darin zu verorten. Die Fragen nach den rechtlichen Regelungen, der räumlichen Produktion, der gesetzlichen und gesellschaftlichen Regelung sowie der Nutzungsstrukturen sind bei der Einordnung nützliche Orientierungsmerkmale. Es muss hinterfragt werden, wer rechtlich über den Raum bestimmt, zu welchem Zweck der Raum produziert wird, welche Kontrollmechanismen angewandt werden, wie und von wem er genutzt wird und wie zugänglich er sich gestaltet. Um Antworten auf diese Fragen zu erlangen, wird der Planungs- und Entwicklungsprozess analysiert. Der konkrete Fall aus London wird dabei in den Mittelpunkt gerückt, um infolgedessen einen Eindruck über die gegenwärtige Rolle der Raum- und Stadtplanung zu bekommen. Diese ist, wie der öffentliche Raum, von dem Strukturwandel unserer Gesellschaft stark beeinflusst. Im folgenden Kapitel wird dies genau untersucht und die Rahmenbedingungen in London erörtert, sodass eine Analyse der aktuellen Situation der Planung und einem Ausblick für weitere Entwicklungen stattgegeben werden kann.



### **3 Gesamtgesellschaftlicher Kontext**

In dem folgenden Kapitel wird der gesamtgesellschaftliche Kontext, welche für die Raum- und Stadtplanung sowie öffentliche Räume eine große Rolle spielt, umrissen dargestellt. Die Gesellschaft ist einem ständigen Wandlungsprozess unterworfen. Sowohl politische als auch wirtschaftliche Umbrüche verändern die Rolle des Staates, der Regierung - aber auch der Planung. Diese Umbrüche spiegeln sich besonders in öffentlichen Räumen wieder. Im Zuge der Erörterung wird der Spagat zwischen London, dem Ort der Fallstudie, und der Wiener Raum- und Stadtplanung, als Adressat der Arbeit, gewagt.

#### **3.1 Die Rolle Stadtplanung**

Die Auffassung von Stadtplanung ist über das letzte Jahrhundert einem kontinuierlichen Transformationsprozess unterworfen. Sie entfaltet sich Ende des 19. Jahrhunderts als Reaktion auf stärker werdende Nutzungskonflikte in den, wegen der Industrialisierung, stark wachsenden Städten. Albers definiert sie als das „Bemühen um eine den menschlichen Bedürfnissen entsprechende Ordnung des räumlichen Zusammenlebens auf der Ebene der Stadt oder Gemeinde.“ (Albers, 1996; Sinning, 2007, S. 303) In dieser Form ist sie von drei Merkmalen und Aufgaben geprägt: Zum einen ist man der Auffassung, dass die Planungshoheit bei der öffentlichen Hand liegt und diese alleine, rational über die zukünftigen Entwicklungen entscheiden kann. Des Weiteren ist der Aufgabenbereich genau definiert. Es gilt die Herausforderungen der ständig wachsenden Städte zu meistern. Diese liegen vor allem darin, die aufkommenden Probleme, hinsichtlich der Ver- und Entsorgung, der Bereitstellung von genügend Wohnraum sowie der Planung der Freiräume zwischen den Siedlungsflächen, zu lösen. Als letztes Merkmal kann die Vorbereitung der zukünftigen Planungsentwicklungen herangezogen werden. Die Aufgabe der späteren Umsetzung dieser Entwicklungsleitbilder haben dann andere Ressorts zu tragen. Das entscheidende Instrument der Stadtplanung ist damals die Weiterentwicklung der Bau- und Raumordnungsgesetzgebung des Landes (Sinning, 2007, S. 303).

Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg ist geprägt von strukturellen Interventionen des Staates in die Wirtschaft, was, besonders in westlichen Ländern, zu großen Stadtentwicklungsvorhaben der öffentlichen Hand geführt hat. Die öffentliche Stadtplanung und die dazugehörigen Dienststellen planen und bauen die notwendigen technischen und sozialen Infrastrukturen sowie Straßen und stellen Wohnraum zur Verfügung. Dabei gelten die Überlegungen der Moderne und der von Camille Sitte geprägte Gartenstadt als die konzeptionellen Leitmotive (Madanipour, 2013, S. 3). Diese Mentalität zeigt sich auch in der damaligen Auffassung des Regierens, was als Aktivität eines vereinten und geschlossenen Staatskörpers betrachtet wird. Auf diese Weise ist der Staat oder tiefergereichte institutionelle Ebenen für die gesellschaftliche Entwicklung verantwortlich. Durch planerische und politischer

Interventionen, wie die Bereitstellung von sozialer sowie technischer Infrastruktur und einer gezielten Umverteilung sind die gesellschaftlichen Verhältnisse von der Regierung gelenkt und geregelt worden (Davoudi & Madanipour, 2013, S. 553f). Stadtplanung, im Sinne einer öffentlichen Planung ist zu dieser Zeit sehr eng mit dem Konzept des Wohlfahrtsstaats verbunden. Sowohl der theoretische Diskurs als auch die praktische Anwendung von stadtplanerischen Ideen bauen auf den Vorstellungen eines sozialen Wohlfahrtsstaates auf. Die rational entscheidenden Planer bestimmen fürsorglich für die Gesellschaft. Diese Ideologie materialisiert sich bis in die 1970er Jahre am ausdrucksstärksten in der Bereitstellung von sozialem Wohnraum (Roskamm, 2017, S. 20).

Im Laufe der 1960er und 1970er Jahre erfährt die Wahrnehmung der Raum- und Stadtplanung in Europa eine grundlegende Veränderung. Es vollzieht sich ein Paradigmenwechsel in der theoretischen Wahrnehmung, von der hoheitlichen Stadtplanung hin zur Stadtentwicklungsplanung, welche eine eher koordinative Rolle zugeschrieben bekommt. Sie ist von dem Charakteristikum geprägt zwischen den unterschiedlichen, beteiligten öffentlichen Dienststellen die Planungen zusammenzuführen. Sie soll vorausschauender agieren und die Richtung vorgeben. Dafür wird das Instrumentarium der Planer um Szenarien, Prognosen und Entwicklungskonzepte ergänzt. Durch die, hinter den Konzepten liegenden Prognosen und Forschungen versucht die Planung ihre Tätigkeit zu rechtfertigen (Sinning, 2007, S. 303). Als ein Grund für diese Entwicklung kann der politische Wandel vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat hin zu marktorientierten Denkweise gedeutet werden. Besonders in den USA und Großbritannien ist das keynesianische Modell aufgrund wirtschaftlicher Krisen zunehmend unter Druck geraten. Sowohl die politische Linke als auch die Rechte kritisierten die hierarchischen Strukturen des damaligen Systems. Die Linke beklagt in Form von sozialen und kulturellen Bewegungen das paternalistische System sozialer Kontrolle und das stark hierarchische Politiksystem, welches die individuellen Wünsche der Bevölkerung übersieht. Die politische Rechte zweifelt die ineffektiven, wirtschaftlichen Interventionen des zentral regierenden, hoheitlichen Staates an (Davoudi & Madanipour, 2013, S. 553f).

Nicht nur die Stadtplanung, sondern auch andere öffentliche Sektoren sind stark davon betroffen. Die beiden Staaten, Großbritannien und die USA reagieren auf diese wirtschaftlichen Schwächephasen durch radikale Deindustrialisierung und Privatisierung (Madanipour, 2013, S. 3). Dazu kommen national dezentralisierende, und international globalisierende Ansätze sowie eine erweiternde Marktorientierung als erste Anzeichen der neuen neo-liberalen Politik auf. Diese finden länderspezifisch sehr unterschiedlich statt, jedoch können in allen westlichen Ländern dieser strukturellen Veränderung ab jenem Zeitpunkt bemerkt werden (Felber, 2008, S. 1f). Im Zuge der Privatisierung vieler staatlicher Betriebe und der Auslagerung von vormals öffentlichen Aufgaben kommt es, besonders in den USA und in Großbritannien, zu einer drastischen Reduktion des Staatsapparates und einer

Verschiebung der Verantwortlichkeiten in den privaten Sektor. Grundsätzlich übernimmt dieser die Projekte sehr gerne, da Prozesse der Stadtentwicklung, sei es die Herstellung von Infrastruktur oder die Bereitstellung von Wohnraum, als gewinnversprechend aufgefasst werden. In diesem Zusammenhang wird der öffentliche Raum, wie andere Bereiche die keinen Profit versprechen, als Unsicherheit wahrgenommen. Die öffentliche Hand, auf der anderen Seite, kann aufgrund der Budgetkürzungen diese Verantwortung ebenfalls nicht übernehmen. Private Projektentwicklungen in den USA und Großbritannien bevorzugen daher öffentliche Räume nach der Herstellung in ihrem Eigentum zu behalten und die Räume zu kontrollieren, sodass das Eigentum nicht in Mitleidenschaft gezogen wird. Diese Entwicklungen in den 1980er Jahren führen zu neuen Formen öffentlicher Räume, welche stärker kontrolliert wurden und weniger zugänglich schienen. Im englischsprachigen wissenschaftlichen Diskurs wird dies als die *Privatisierung öffentlicher Räume* tituiert (Madanipour, 2013, S. 3).

In Österreich verläuft dieser Prozess in einer anderen Form. Anschließend an den zweiten Weltkrieg steht die Verstaatlichung im Mittelpunkt, um bei mangelnden Privatkapital den Wiederaufbau zu ermöglichen und gleichzeitig ausländische Kapitaleinflüsse zu verhindern. Nach Abschluss des Staatsvertrages wird aber auch in der österreichischen Wirtschaft und in öffentlichen Betrieben privatisiert. Ein in Österreich sehr beliebtes Modell ist die Teilprivatisierung von staatlichen Betrieben und Institutionen, bei der die letztliche Verantwortung weiterhin beim Staat bleibt. Die Stadt Wien kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Stellung zu (Schäffer, 1988, S. 625). Im Jahr 1974 fasst sie alle ihre Unternehmen und Betriebe zu einer großen *Wien Holding* zusammen und unterstellt dieser ein wirtschaftliches Management (Wien Holding, 2019). Sie wird, wie viele andere öffentlichen Betriebe, in weiterer Folge zu 49 Prozent teilprivatisiert. Zusammen mit den Wiener Stadtwerken bilden sie eine wirtschaftliche Säule der Wiener Stadtverwaltung. Grundsätzlich können allgemeine Privatisierungstendenzen nicht mit jenem Ausmaß von Großbritannien unter Thatcher in den 1980er Jahren verglichen werden, jedoch folgen sehr viele Unternehmen und Betriebe zu dieser Zeit zumindest einer Teilprivatisierung (Schäffer, 1988, S. 631f).

Im Zuge der 1990er Jahre zeigt sich eine weitere Veränderung in der öffentlichen Planung, welche im deutschsprachigen Raum anhand der Einführung der Begriffe Stadtmanagement und Stadtentwicklungsmanagement abgelesen werden kann (MA 18, 2018, S. 25; Homepage Madreiter, 2008). Laut Sinning kann der Ausdruck *managen* auch als leiten, zustande bringen oder organisieren umschrieben werden. Der Schwerpunkt der Tätigkeit liegt seit dieser Wende darin die Prozesse zu gestalten und die Entwicklungsprojekte zu leiten und zu organisieren. Es reicht nicht mehr aus Pläne zu zeichnen, Prognosen aufzustellen und Leitbilder zu kreieren. Es gilt vermehrt die Kommunikation und die Kooperation der beteiligten Akteure zu organisieren, um die zielgerechte Umsetzung der Konzepte zu ermöglichen. Methodisch werden die Instrumente und die Maßnahmen auch um Werkzeuge aus dem

Projektmanagement erweitert. Neben dem umsetzungsorientierten Ansatz der Planung kommt es besonders hinsichtlich der Akteurskonstellationen zu Veränderungen. Sowohl die Privatwirtschaft als auch die Zivilgesellschaft werden vermehrt als Partner der öffentlichen Hand in die Prozesse miteingebunden. Der Einfluss privater Unternehmen kann zum einen in verschiedenen Public-Private-Partnership-Lösungen, vormals öffentlicher Aufgaben sowie zum anderen in Privatisierungstendenzen öffentlicher Anbieter von Ver- und Entsorgung vermerkt werden. Die Weiterentwicklung von Beteiligungsprozessen bezeugt eine Zunahme der Mitwirkung der Bevölkerung (Sinning, 2007, S. 303f).

### **3.1.1 Governance in der Praxis**

Im Zuge der Hinwendung zu dieser Management-Perspektive und dem größer werdenden Einfluss privater und zivilgesellschaftlicher Akteure werden neue planerische Systematiken und theoretische Erklärungsansätze notwendig, um die Prozesse für die Forschung, aber auch die Gesellschaft nachvollziehbar zu gestalten. Die Stadtforschung versucht in weiterer Folge zunehmend Ansätze aus dem Bereich der *Governance* in ihr Analyseraster einzuarbeiten. In diesem Zusammenhang kann *Governance* als „generelle Restrukturierung gesellschaftlicher Interaktionsmodi“ verstanden werden (Knierbein, 2010, S. 69). Die Restrukturierung bezieht sich dabei auf den strukturellen Wandel hinsichtlich der Steuerung sozialer Prozesse und planerischen Aktivitäten. Die Einführung des *Governance* Konzepts in die Organisation und den Anwendungsbereich der Raum- und Stadtplanung war dadurch begründet, dass man inklusivere und demokratischer Strukturen aufbauen wollte (Metzger et al., 2014, S. 5). Galt Stadtplanung in vorangegangenen Perioden als hoheitliche Aufgabe und wurde im Rahmen des keynesianischen Wohlfahrtsstaates von einem starken Staatsapparat ausgeübt, verschiebt sich diese Verantwortung in Folge der Marktöffnung zunehmend auf andere Sektoren und Institutionen (Madanipour, 2019, S. 2). Diese Veränderungen vollziehen sich auf mehreren Ebenen. Vertikal kommt es zu einem Miteinbeziehen von privatwirtschaftlichen, aber auch zivilgesellschaftlichen Akteuren. Neue Netzwerkstrukturen führen zu einer stark differenzierten institutionellen Komposition planerischer Aktivitäten in Städten. Horizontal bedeutet der steigende Einfluss der Europäischen Union eine Umformung des traditionellen hierarchischen Systems (Knierbein, 2010, S. 69).

Mit der Krise des Fordismus [...] sind Veränderungen auf und zwischen allen staatlichen Ebenen (lokal, regional, national) festzustellen, wobei allerdings vor allem der nationale Wohlfahrtsstaat als früherer Garant für Sicherheit in Richtung eines nationalen Wettbewerbsstaates restrukturiert wird. (Hamedinger, 2006, S. 12)

In der praxisorientierten Raum- und Stadtplanung findet das Konzept von *Governance* ebenfalls große Anwendung. „Mitte der 1990er Jahre wurde der später unter dem Begriff *Governance* geführte Diskurs, um neue institutionelle Formen der gesellschaftlichen

Regulierung in Politiknetzwerken und Verhandlungssystemen sowie auch im Bereich der Planungswissenschaften aufgegriffen“ (Krüger, 2007, S. 126). Diese neue Herangehensweise ergibt sich durch die oben erwähnten Verschiebungen betreffend der grundsätzlichen Perspektiven, der daraus resultierenden neuen Aufgaben, der veränderten Akteurskonstellationen und den im Zuge dessen erschaffenen Institutionen. Die Rolle der öffentlichen Hand wandelt sich von der planerischen Hoheitsmacht hin zu einem gesellschaftlichen Mitspieler und rahmengebenden Aufsichtsorgan (Krüger, 2007, S. 126). Im Stadtentwicklungsplan 2025 erklärt die Stadt Wien beispielsweise *Governance* zu einem Schlüsselbegriff für eine dynamische Stadt- und Standortentwicklung.

Der STEP [Stadtentwicklungsplan] definiert, welche Ziele im öffentlichen Interesse zu verfolgen sind, legt Grundhaltungen fest und entwickelt Steuerungsmodelle bzw. institutionelle Strukturen, um auch in neuen Kooperationsformen mit nicht-öffentlichen Akteurinnen und Akteuren die Wahrung und aktive Verfolgung dieser Ziele sicherzustellen. Flexible Verfahren ersetzen starre Regeln und Mechanismen. Die öffentliche Hand übernimmt in der Stadtentwicklung zunehmend die Rolle einer Koordinatorin und Managerin von mitunter komplexen Prozessen mit unterschiedlichen Akteurinnen und Akteuren, die bestimmten Regeln folgen, aber flexibel genug an die jeweiligen Aufgaben anzupassen sind. (MA 18, 2014b, S. 26)

Es werden Kooperationen zwischen öffentlichen Einrichtungen, privater Unternehmen, Grundstückeigentümern, Investoren sowie der Zivilgesellschaft und den Bewohnern als Entwicklungskatalysator wahrgenommen und in geteilter Verantwortung Stadtentwicklung betrieben. Im Zuge dessen werden seitens der Stadt keine Patentlösungen vorgegeben, sondern die lokale Kompetenz der Bezirke zur Stadtteilplanung aufgefordert (MA 18, 2014b, S. 29).

Einen weiteren Entwicklungsschritt, hinsichtlich der Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Institutionen, vollzieht die Stadt Wien mit der Novellierung der Wiener Bauordnung im Jahr 2014. Städtebauliche Verträge bieten seitdem der öffentlichen Hand eine gesetzliche Grundlage für ein Kooperationsmodell mit privaten Projektentwicklungen. Im Zuge dieser juristischen Regelungen können die jeweiligen Grundstückseigentümer sich an den Planungs- und Infrastrukturkosten für ein Stadtentwicklungsgebiet finanziell beteiligen. Der öffentliche Raum ist dabei ein konkreter Anwendungsfall dieser privatwirtschaftlichen Abmachung (Diebäcker, 2019, S. 227). Im *Fachkonzept öffentlicher Raum*, welches im Jahr 2018 von der Stadt Wien publiziert wurde, wird explizit auf diese Möglichkeit hingewiesen. „Oft geht es um technische oder soziale Infrastruktur, an deren Kosten oder Umsetzung sich private Akteurinnen beteiligen. Der öffentliche Raum soll zukünftig als gleichwertige Infrastruktur angesehen und folglich mitverhandelt werden.“ (MA 18, 2018, S. 65) Die privatwirtschaftlichen Vereinbarungen werden zumeist während der „Neufestsetzung, beziehungsweise der

Abänderung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans“ bewirkt und infolge dessen mit den dazugehörigen Plandokumenten beschlossen (Diebäcker, 2019, S. 310). Der Inhalt der Verträge ist in der Bauordnung nicht gesetzlich geregelt, sondern darauf einigen sich die Vertragspartner in eine Verhandlung. Bis zum Ende des Jahres 2018 wurden vom Wiener Gemeinderat 19 städtebauliche Verträge nach §1a der Wiener Bauordnung beschlossen. In manchen Fällen werden für ein Bauvorhaben verschiedene Verträge mit mehreren Bauwerbern unterzeichnet. Die bisher beschlossenen Verträge beziehen sich demzufolge auf 16 unterschiedliche Bauvorhaben. Wie viele öffentliche Räume davon betroffen sind, lässt sich jedoch nicht feststellen, da die Verträge nicht offengelegt werden.

### **3.2 Planung in England**

Um die aktuelle Planung von öffentlichen oder privaten Räumen in London verstehen zu können, hilft es die Geschichte der Raum- und Stadtplanung in England, und speziell in London zu kennen. Ähnlich wie in Österreich, ist nach dem zweiten Weltkrieg in englischen Städten der Wiederaufbau die Devise. Analog dazu werden am Stadtrand viele neue kleine Vorstädte errichtet. In weiterer Folge geht es darum, die Probleme die durch den Victorianischen Städtebau aufgekomen sind, zu lösen. Die Arbeiten der damaligen Planer sind vor allem ein Eingreifen in das physische Gefüge der Stadt. Besonders die Allokation von Arbeitsplätzen und Wohnraum stehen dabei im Mittelpunkt. Zudem wird den Stadtplanern zugemutet, dass sie durch ihr physisches Eingreifen auch Lösungen für soziale Probleme anbieten können. Als Experten war es die Aufgabe, der öffentlichen Planung, die als passiv, betrachtete Gesellschaft, zu steuern. In den 1960er Jahren kommt es zu einer neuen Wahrnehmung. Die Planung erkennt verstärkt die soziale und wirtschaftliche Komplexität von räumlichen Interventionen. Neue Regelungen haben viel größere Maßstäbe und sind wesentlich weitreichender. Die großen Stadtteilerneuerungen in den 1980er Jahren können als die letzte Periode traditioneller, hoheitlicher Stadtplanung betrachtet werden. Primär zielen die Programme darauf ab, alte, brach stehende Hafenviertel und Industriegebiete zu erneuern. Die planerischen Strategien und Regelwerke sollen private Investoren anziehen und die Grundstückspreise in der Hauptstadt ansteigen lassen. Ein effektives Vorgehen ist dabei oberste Prämisse, weshalb Ablenkungen wie Bürgerbeteiligungen und Beratungen nicht vorgesehen wurden (Shaw & Robinson, 2010, S. 124f).

Nach der Ära von Thatcher kommt es zu groben Veränderungen in dem Regelwerk der Planung. Ab Mitte der 1990er Jahre sind auch in London kooperative Planungsverfahren übernommen. Die Hinwendung zu derartigen *Governance*-Prozessen resultierte daraus, dass die Grenzen von *top-down* Interventionen erkannt werden. Sie gelten als die Grundlagen für die folgenden weitreichenden *Regeneration*-Programme der *New Labour* Partei.

### 3.2.1 *Big Society & Localism*

In England und besonders in London vollzieht sich seit Mitte der 2000er ein ähnlicher Prozess wie in Wien, der dort in einer noch kräftigeren Form im politischen und planungsrelevanten System Halt findet. Unter den Begriffen *Big Society* und *Localism* wird das Planungssystem in der englischen Hauptstadt grob überarbeitet. Aus dem Lager des damaligen Premierminister Tony Blair und seiner *Labour*-Partei werden die Stimmen nach einer Umverteilung der Machtverhältnisse in England und Großbritannien immer lauter. Sie wollen das tief verwurzelte, zentralistische System in England auflockern und fordern mehr Entscheidungsmöglichkeiten für die lokalen Behörden. Die Strategie wird unter dem Titel *New Localism* medial verbreitet und erlangt schnell viele Anhänger - und dies nicht nur in der eigenen Partei. Besonders die oppositionelle *Konservative*-Partei findet großen Gefallen an dieser Idee (Davoudi & Madanipour, 2013, S. 1f). Nach drei verlorenen Wahlen ist es für die *Tories* an der Zeit sich eines ideologischen Wandels hinzugeben. Der Slogan *from big government to big society* solle dabei helfen, das soziale Engagement zu zeigen und sich gleichzeitig von der umstrittenen Politik der 1980er Jahr unter Margret Thatcher zu lösen. Damals hat das Manifest der Partei noch: *there is no such thing as society*, gelautet (Allmendinger & Haughton, 2015, S. 32).

Nach den Wahlen 2010 hat keine Partei eine Mehrheit für sich verbuchen können. Ein Umstand der in England sehr ungewöhnlich ist. Es kommt zu der Bildung einer Koalitionsregierung aus der *Konservativen* und der *Liberal-Demokratischen* Partei. *Big Society*, *Localism* und *Open Source Planning* sind der Zeitgeist der Politik, der Stadtplanung und zunehmend auch der Gesellschaft. *Localism*, im Sinne der Verteilung der Macht auf die lokale Ebene, bildet dabei das Fundament für eine stärkere Mitsprache der Gesellschaft, was sich, darauf aufbauend, in der Ideologie der *Big Society* wiederfindet. Im Zuge des *Localism Act 2011* sollen die politische Macht und die finanziellen Ressourcen aus der hoheitlichen Verantwortung verteilt und für die lokalen Behörden zugänglich gemacht werden (Davoudi & Madanipour, 2015, S. 1).

New freedoms and flexibilities for local government; New rights and powers for communities and individuals; Reform to make the planning system more democratic and more effective; and Reform to ensure that decisions about housing are taken locally. (DCLG *UK Government*, 2011, S. 6)

Für das Planungssystem war die größte Reform die Implementierung des Konzepts von *Neighbourhood Planning*, welches die Planungshoheit in die Londoner *Boroughs* (deutsch Bezirke) verlagerte und auf diesem Wege die Stadtplanung näher an die lokale Bevölkerung bringen sollte. Die gesetzliche Änderung gibt der ansässigen Gemeinschaft die Möglichkeit Nachbarschaftspläne zu entwerfen und diese im Zuge von neu erschaffenen Foren zu

entwickeln. Dabei wird ihnen Mitsprache hinsichtlich der Verortung, der Ausrichtung und der Gestaltung von Wohnraum und Geschäften gewährleistet. Durch die neuen Regelungen sowie weitere finanzielle Initiativen soll es möglich sein, bauliche Entwicklungen einfacher und schneller abzuwickeln. Dies gilt für die Regierung nicht nur als politisches Entgegenkommen an die Gesellschaft, dass das Vertrauen in die Entscheidungsträger wiederaufleben lassen soll, sondern auch als Ausweg aus der wirtschaftlichen Konjunkturschwäche (Davoudi & Madanipour, 2013, S. 2).

*Localism* verbirgt viele unterschiedliche Bedeutungen und Perspektiven in sich und wird in verschiedenen Zusammenhängen eingesetzt. Es ist in diesem Zusammenhang nicht mit *Lokalisation* (engl. *Localisation*) zu verwechseln. *Lokalisation* ist eine Bewegung, ein Prozess, der sich gegen die Globalisierung richtet und auf mehr Nachhaltigkeit abzielt. Dabei wird versucht, die räumliche Beziehung zwischen der Produktion und dem Verbrauch von Gütern zu reformieren und die beiden geographisch näher zu bringen. *Localism* hingegen beschäftigt sich mit *Governance*-Strukturen in der Politik und der Planung, mit der Subsidiarität lokaler Ebenen, der Übertragung von Entscheidungsfähigkeiten sowie der Dezentralisierung (Davoudi & Madanipour, 2013, S. 1).

In einem politischen Zusammenhang wird es als Liberalisierung des politischen Raumes, als Rahmen für soziale Integration und der Gemeinschaftsbildung, als Steigerung der individuellen Verantwortung, als Möglichkeit zur Bildung und als Stärkung der lokalen Wirtschaft gedeutet. Von einer politischen Perspektive aus beschreibt es die Verteilung von Macht, eine Dezentralisierung der staatlichen Aufgaben. Die Verantwortlichkeiten werden zum einen horizontal auf niedrigere, politische Ebenen und zum anderen vertikal auf den privaten Sektor und die Zivilgesellschaft verteilt. Es wird oft in Verbindung mit Demokratisierung verwendet, da es die lokalen Akteure zur Selbstbestimmung motivieren soll. Aufgrund der Vielschichtigkeit und der unterschiedlichen Verwendungsmöglichkeiten, verstecken sich in der Ideologie sehr viele Bedeutungen und Interpretationsmöglichkeiten. Beispielsweise werden in der Fachliteratur auch soziale und ökologische Dimensionen betrachtet. Diese Arbeit richtet den Fokus verstärkt auf die politische und demokratische Dimension des *Localism Act 2011* und hinterfragt die horizontale und vertikale Verteilung der politischen Macht und untersucht deren Auswirkungen auf die öffentlichen Planungsstrukturen (Davoudi & Madanipour, 2015, S. 1ff).

Zusammenfassend kann resümiert werden, dass sich in der Planungspraxis verschiedene Formen von *Governance* sowohl in Wien als auch in London durchgesetzt haben. *Governance* versteht sich in diesem Zusammenhang als Steuerungsprinzip für diverse Projekte und Planungen. Der politische und wirtschaftliche Strukturwandel hat *Governance* als Organisationsmodell zu einem immanenten Bestandteil unserer heutigen Gesellschaft gemacht. Die Raum- und Stadtplanungen von London und Wien streben eine kooperative Zusammenarbeit der öffentlichen Hand, dem privaten Sektor und der Zivilgesellschaft an. Die



Stadt Wien beschreibt im Stadtentwicklungsplan 2025 und dem Titel *Good Governance* ihre Absicht private Akteure und die lokale Bevölkerung vermehrt in Planungsprozesse und die Entscheidungsfindung einbinden zu wollen und besetzt den Ausdruck *Governance* noch mit einer normativen Wertvorstellung.

Traditionelle Formen des Regierens (*Government*) reichen heute nicht mehr aus, um die Vielfalt der Informationen, aber auch die Kreativität in der Gesellschaft gut zu nutzen. Daher öffnet sich die Verwaltung und ergänzt hierarchische Formen der Steuerung durch Kooperationen mit weiteren AkteurInnengruppen der Gesellschaft, wie zum Beispiel Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft oder anderen Gebietskörperschaften. (MA 18, 2014b, S. 136)

In London wird unter dem Prinzip *Localism* die vertikale Verschiebung der politischen Macht sowie eine horizontale Ausbreitung der beteiligten institutionellen Sphären durchgesetzt. Besonders die Rolle des Staates und der Regierung ändert sich in dieser Entwicklung stark. Durch die Verteilung der politischen Machtzentren werden der Regierungsapparat, und die öffentliche Planung formal vervielfacht und das Handlungsspektrum diffuser. Der Stadtplanung wird dadurch in eine passive, koordinative und begleitende Rolle zurückgedrängt (Davoudi & Madanipour, 2013, S. 9).

### **3.3 Kritik am *Governance* Modell**

Seit den 1990er Jahren werden *Governance* Systeme in ganz Europa aufgebaut. Kooperative Zusammenarbeiten zwischen öffentlichen Behörden, privaten Unternehmen und der zivilgesellschaftlichen Bevölkerung sollten in Kooperation die idealen Lösungen für die Probleme der Zeit finden. Die institutionelle Organisation baut auf eine ebenenübergreifende Kooperation und netzwerkartige Verknüpfungen von öffentlichen und privaten Sphären. Die hoheitliche, autoritäre Regierung des Staates wird dabei durch ein moderneres, kooperatives System abgelöst (Metzger et al., 2014, S. 3). Im sozialwissenschaftlichen Diskurs führt dies zu vielseitigen Debatten. Zum einen reihen Forscher die Entwicklungen in den kontinuierlichen Transformationsprozess der Rolle des Staates ein und zum anderen postulierten Kritiker die Aushöhlung des Staates (Knierbein, 2010, S. 67). Grundsätzliche Einigkeit herrscht bei den Beobachtern, die neue Steuerungsmodi im Rahmen der *Governance*-Forschung untersuchen, darüber, dass sich aufgrund des Miteinbeziehens des privaten Sektors und der Zivilgesellschaft die Entscheidungsmacht des Staates verringert und der Markt und die Bevölkerung zunehmend an Einfluss gewinnen (Knierbein, 2010, S. 67).

In der Stadtforschung wird darauf aufbauend versucht das Konzept auch für den wissenschaftlichen Diskurs aufzubereiten. Eine räumliche Bezugseinheit soll dabei helfen die Prozesse zu verorten und sie für die Planungswissenschaften zugänglicher zu gestalten. Das Konzept der territorialen *Governance* erreicht um die Jahrtausendwende den

wissenschaftlichen Diskurs. Ursprünglich als deskriptiver Ansatz erschaffen, werden die verschiedenen räumlichen Konstellationen und deren Akteure beschreibbar. Aufbauend auf diesem Analysewerkzeug wird das Modell in die Praxis übernommen. *Multilevel Territorial Governance*, wie sie von der Europäischen Union praktiziert wird, versucht die verschiedenen hierarchischen Ebenen, wie die EU, den Bund, die Länder und die Gemeinden mit bestimmten technischen und organisatorischen Planungsinstrumenten auszustatten und gleichzeitig die horizontale Kooperation mit den jeweiligen Beteiligten zu regeln. Die zugrundeliegende Absicht liegt darin ein inklusives, demokratischeres regionales Planungssystem zu verankern und die Komplexität, die sich durch die Vielzahl der vertikalen Ebenen und den unterschiedlichen, beteiligten Akteuren ergibt, zu beschreiben (Metzger et al., 2014, S. 2).

Nach der weitreichenden Anwendung unterschiedlicher *Governance*-Modelle über die letzten drei Jahrzehnte kehrt eine gewisse Ernüchterung bei der Gesellschaft ein. Nach sich ständig wiederholenden Versuchen neu konzipierter Übereinkommen zwischen verschiedenen *Stakeholdern* in unterschiedlichen Entwicklungsprozessen, sinkt das Vertrauen der Bevölkerung zunehmend.

The ongoing collapse of rolled out-neoliberalism in the wake of the global financial crisis of 2008 and its systemic repercussions and seemingly irreversible global political and economic destabilizations is today fueling massive protests on the streets as well as at the ballot box – many of which cannot by any means be labelled as ‘progressive’.  
(Metzger et al., 2014, S. 3)

Der Protest der Gesellschaft wird immer größer. Es besteht Zweifel über die demokratische Legitimität von *Governance* Prozessen und den agierenden Akteuren. Die konkrete Umsetzung des Modells scheint intransparent und problematisch. Auch empirische Untersuchungen und wissenschaftliche Auseinandersetzungen von konkreten Fällen beschreiben informelle Institutionen und Netzwerke, welche über sehr viel Einfluss im Planungsprozess haben und warnen vor einem Angriff auf die Demokratie und einer Verschiebung der Machtverhältnisse von Staat in Richtung des privaten Sektors. Entscheidungen werden aus der öffentlichen, politischen Debatte, in geschlossene Netzwerke von elitären Gruppen verlagert. Für die Bevölkerung wichtige Themen schaffen es nicht in den öffentlichen Diskurs. Sie können von fundamentaler Relevanz für die lokale Bevölkerung sein und dennoch werden die sie schlussendlich von einer unbekanntem Elite getroffen. Es wird neben der demokratischen Legitimität zudem auch die Transparenz der *Governance*-Prozesse angezweifelt (Metzger et al., 2014, S. 4). Die Erfahrungen und der Einsatz von *Governance* in der Planung von Städten öffnet das Verfahren für eine Vielzahl von Teilnehmern, schließt aber gleichzeitig gewisse Elemente aus dem öffentlichen Diskurs aus. Es wird erwartet, dass die Entscheidungen rational und für die Allgemeinheit getroffen werden. Wie oben beschrieben, stellt sich nach Jahren der Anwendung dieses Prinzips der anfängliche Enthusiasmus ein.

Größer wird der Verdacht, dass die informellen Entscheidungen von internen Beziehungen und persönlichen Interessen einzelner Akteursgruppen beeinflusst werden. Es muss demnach geprüft werden, in wie fern die kooperative Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren legitimieren ist und ob dabei die Lösungen im Sinne der Allgemeinheit gefunden werden. Zudem eröffnet sich die Frage, wer an dem Prozess teilnehmen darf und wer davon ausgeschlossen wird. Aus diesen Gründen ist es unumgänglich den Einfluss von Macht in die Untersuchung von Planungsprozessen miteinzubeziehen.

#### **4 Analyseansatz der Arbeit**

Nachdem die beiden vorherigen Kapitel die Problematiken rund um öffentliche Räume und den damit verbundenen Planungsprozessen aufgegriffen haben, wird im nächsten Abschnitt die angewandte Untersuchungsanalytik beschrieben. Aufgrund der Öffnung des Planung- und Entwicklungsprozesses von öffentlichen Räumen, in welchem sich, in wie keinem anderen Gut, die Vermischung dieser beiden Sphären manifestiert, kommt es zu einer vielfachen Überlagerung der Interessen. Es stellt sich die Frage, wie in diesem Prozess mit den Anliegen der verschiedenen Beteiligten umgegangen wird, welche Praktiken angewandt werden und welche Rationalitäten vorherrschen. Um dies zu untersuchen kann *Governmentality* nach Foucault eine Stütze bilden.

##### **4.1.1 Macht in der Planung**

Im Zuge der Analyse von Planungsprozessen ist es unausweichlich geworden Macht als eine Einflussgröße miteinzubeziehen. Friedmann behauptet, dass die ambivalente Betrachtung von Macht das größte Problem in der planungstheoretischen Debatte darstellt. Für ihn ist diese Auseinandersetzung wegweisend für die Zukunft der theoretischen Planungswissenschaften (Flyvbjerg & Richardson, 2002, S. 1; Friedmann, 1998).

Flyvbjerg und Richardson bedienen sich bei ihrem Konzept von Macht an den Arbeiten von Foucault und stellen es dabei dem kommunikativen Ansatz, der von den Arbeiten von Habermas abgeleitet ist, gegenüber. Dieser Herangehensweise wird auch im weiteren Verlauf der Arbeit gefolgt. In ihrer Erörterung über die Implementierung von Macht in die Planungstheorie, kritisieren sie den von Habermas inspirierten Ansatz der kommunikativen Planung zur Beschreibung aktueller Entwicklungen. Das Konzept und dessen Art und Weise mit Macht umzugehen, ist bereits durch seine ideologischen Grundzüge limitiert. Habermas Theorien zur Diskursethik und der kommunikativen Rationalität, haben die Planungswissenschaften über weite Strecken der letzten 30 Jahre beeinflusst. Er baut seine theoretischen Vorstellungen auf dem kommunikativen Ideal auf, dass allgemein gültige Lösungen, und durch einen Konsens aller Beteiligten in einem Diskurs, gefunden werden. Für ihn ist die Suche nach dem Konsens eine der Menschheit innewohnende Kraft und immanenter

Bestandteil jedes Gesprächs. Er beschreibt den Begriff der Rationalität, der in vielen Konzepten mit Macht verbunden ist, als eine prozessuale Eigenschaft, die sich durch kommunikatives Handeln erarbeiten lässt. Dabei blendet er jedoch den negativen Einfluss von Macht in seiner Ideologie aus. Er sieht Macht als eine zentrale Größe, die in den Händen des Staates und dessen Gesetzen verankert ist (Flyvbjerg & Richardson, 2002, S. 45f). Diese Systematik scheint bei der Betrachtung heutiger Planungsprozesse nicht mehr zuzutreffen. Durch die Veränderung hin zu komplexen, vertikal und horizontal wirkenden *Governance*-Modellen und der Miteinbeziehung anderer Akteure, entsteht ein verzweigtes Konstrukt mit verschiedenen Wechselwirkungen.

Habermas ist sich selbst bewusst, dass der kommunikative Diskurs alleine keinen Rahmen für Demokratie herstellen kann. Er sieht die Probleme für diese Art der Entscheidungsfindung in der institutionellen Landschaft und besonders im Fehlen von notwendigen Institutionen sowie der mangelhaften und verwerflichen Sozialisierung der Gesellschaft. Dies macht deutlich, dass Habermas eine Idealvorstellung unserer Gesellschaft beschreibt, sich selbst aber der Barrieren durchaus bewusst ist. Sein Konzept weicht von der Realität dahingehend ab, dass persönliche Interessen und Macht jede Kommunikation beherrschen. Man könnte sogar argumentieren, dass die von ihm genannten Hürden tendenziell durch den Einsatz von Macht erst entstanden sind. In der dafür ausgerichteten Forschung wird Macht als eine weder rationale, noch konsensorientierte Kraft definiert, sondern als eine, die dafür eingesetzt wird, die eigenen Interessen zu bewahren (Flyvbjerg & Richardson, 2002, S. 44–47).

In rhetoric, 'validity' is established via the mode of communication – e.g. eloquence, hidden control, rationalization, charisma, using dependency relations between participants – rather than through rational arguments concerning the matter at hand. (Flyvbjerg, 2001, S. 94)

Für Flyvbjerg kann im Vorfeld einer Forschung nicht definiert werden ob, die Rhetorik als manipulative Kraft eine Entscheidung beeinflusst oder ob die Beteiligten doch tendenziell konsensorientiert agieren. Dies muss im konkreten Fall und im Zuge einer genauen Auseinandersetzung herausgefunden werden. Die Tatsache alleine, dass es möglich ist, eine Entscheidung durch rhetorische Beeinflussung zu manipulieren, entnimmt dem Ansatz von Habermas die Kraft. Die Frage nach der Art und Weise der Entscheidungsfindung bleibt weiter offen. Der Fokus muss auf die Frage gerichtet werden, wie die Kommunikation vonstattengeht. Richtet sich die Kommunikation nach einem beidseitigen Konsens und ist sie frei von der Manipulation durch Macht oder wird diese, wie etwa durch eine ausgewählte Rhetorik, gezielt eingesetzt, um die Entscheidung zu beeinflussen (Flyvbjerg, 2001, S. 94).

Die Vorstellung der Befürworter des kommunikativen Ansatzes nach Habermas, ein rationales und demokratisches Planungssystem zu implementieren, ist grundsätzlich eine ideologisch

anstrebenswerte Einstellung. Sie scheint nur in der Realität nicht einsatzbereit, da das Miteinbeziehen verschiedener Akteure auch mit persönlichen Interessen und Absichten verbunden ist. Macht kann aus diesem System nicht als Einflussgröße weggelassen werden, da sie immanenter Bestandteil von Kommunikation ist. Dies setzt nicht voraus, dass jede Entscheidung dadurch manipuliert ist, aber es muss in der Auseinandersetzung davon ausgegangen werden. (Flyvbjerg & Richardson, 2002, S. 49). Hier können Ähnlichkeiten mit den Bemühungen rund um den Einsatz von *Governance*-Modellen in der Planung gefunden werden. Dabei wird auch versucht, eine „zielführende, partnerschaftliche und transparente Kooperation zwischen politisch-administrativen Einheiten, Zivilgesellschaft und Realwirtschaft“ aufzubauen (MA 18, 2014b, S. 11). Inwiefern Planungsentscheidungen von Macht und Rhetorik geprägt sind, wird im konkreten Fall untersucht. Die Erfahrungen mit *Governance* als Steuerungsprinzip haben demokratische Mängel aufgezeigt, die untersucht werden müssen. Die Tatsache, dass Entscheidungen für die Bevölkerung intransparent und nicht nachvollziehbar sind, lässt die Legitimität des Modells in Frage stellen (Metzger et al., 2014, S. 1f). Die kommunikative Planungstheorie bietet eine anstrebenswerte Einstellung nach demokratischen Werten, jedoch ist sie mangelhaft für die Analyse nach wahren Vorgängen und den tatsächlichen Abläufen.

Eine gute Antwort auf diese Problematik beschreiben Flyvbjerg und Richardson. Sie tendieren zu einer Untersuchung aufbauend auf die Überlegungen Foucaults. Damit sind sie nicht die ersten Forscher, die versuchen dieses Konzept auf die Planung zu projektieren. Sie versuchen jedoch nicht nur damit die Schwächen des kommunikativen Paradigmas zu beheben. Sie sprechen sich für eine komplett neue Denkweise aus, eine, die Macht als Bestandteil von Planungsprozessen miteinbezieht. Dafür muss die *dunkle Seite der Planung* in den Mittelpunkt gerückt werden (Flyvbjerg & Richardson, 2002, S. 45).

Instead of side-stepping or seeking to remove the traces of power from planning, an alternative approach accepts power as unavoidable, recognizing its all-pervasive nature, and emphasizing its productive as well as destructive potential. (Flyvbjerg & Richardson, 2002, S. 50)

In ihrer Herangehensweise versuchen Flyvbjerg und Richardson die Planungstheorie für die Analyse der angewandten Planungspraxis aufzubereiten, bei welcher es unterschiedliche Interessen gibt und Konflikte und Meinungsverschiedenheiten vorherrschen. Für sie ist Rationalität von Macht beeinflusst und kann dadurch manipuliert werden. Die Beziehung und die Dynamik dieser zwei Faktoren wird dabei in den Fokus gerückt. Sie distanzieren sich von Idealvorstellungen und beschäftigen sich ebenso nicht damit, was die richtige Lösung wäre, sondern sind sich der potentiell negativen Einflüsse bewusst und wollen diese untersuchen.

Das Wissen und die Wahrheit, die diesen Lösungen zugrunde liegen, werden als soziales Konstrukt gesehen. Wissen und Raum wird demnach sozial produziert und kann ebenfalls von Macht manipuliert sein. Diese produktive Macht wird nicht zentral vom Staat ausgeübt, sondern tritt lokal und diffus auf, wird auf allen hierarchischen Ebenen und jenseits des Staatsapparates angewandt. Die politischen Institutionen, aber auch Regeln und Gesetze, gewährleisten keine Demokratie und Freiheit. Demnach kann nur über dies hinweggesehen werden und das sozial und historisch aufgebaute Konstrukt, die Genealogie der Zusammenhänge, betrachtet werden. (Flyvbjerg & Richardson, 2002, S. 52ff)

Die für die Planungstheorie wichtige räumliche Komponente findet sich für Flyvbjerg und Richardson ebenfalls in den Werken Foucaults wieder. Mit der Beschreibung heutiger Überwachungsstaaten, mit Hilfe des Panoptikums von Jeremy Bentham, erzeugt er eine räumliche Form einer solchen Konstruktion. Diese physische Anordnung wird dabei erst durch die soziale Komponente vollendet. Gleichermaßen braucht die soziale Dimension die Räumlichkeit des Panoptikums. Diese Überlegungen sind auch mit dem der Arbeit zugrundeliegenden Raumverständnis öffentlicher Räume übereinstimmend:

Spaces, then, may be constructed in different ways by different people, through power struggles and conflicts of interest. This idea that spaces are socially constructed, and that many spaces may co-exist within the same physical space is an important one. It suggests the need to analyse how discourses and strategies of inclusion and exclusion are connected with particular spaces. (Flyvbjerg & Richardson, 2002, S. 56)

Des Weiteren kann mithilfe dieses Verständnisses der Bogen wieder zu der Planung und Entwicklung von öffentlichen Räumen gespannt werden. Einerseits lässt dies die Behauptung zu, dass öffentliche Räume tendenziell zugänglicher sind, wenn sie im Zuge eines breiten Beteiligungsverfahrens erzeugt werden. Die Planung müsste daher offen gestaltet und die Gesellschaft miteinbezogen werden. Andererseits beeinflussen auch die physische Gestalt und Regulierung die Zugänglichkeit und die Nutzungsmöglichkeiten von öffentlichen Räumen. Es wird dementsprechend anhand des konkreten Fallbeispiels, sowohl der Planungs- als auch der Entwicklungsprozess analysiert. Um dies zu bewerkstelligen, wird im Rahmen dieser Arbeit eine Fallstudie aufgebaut, die den möglichen Einsatz von Macht, nach den Begriffen von Flyvbjerg und Richardson, in die Forschung implementiert.

Dieser Zugang ist deswegen von tragender Bedeutung, weil er die im Vorhinein erklärte Befürchtung, dass im Zuge von komplexen *Governance*-Prozessen viele Entscheidungen hinter geschlossenen Türen getroffen werden, aufgreift (Metzger et al., 2014, S. 1f). In ihren Arbeiten beschreiben Flyvbjerg und Richardson, wie die analysierten Planungsprozesse von persönlichen Interessen und Motiven geformt und die politischen Debatten gezielt von der Öffentlichkeit ferngehalten werden. Zudem wird rationales und technisches Verständnis

ebenfalls von Macht manipuliert. Für die Analyse und die wissenschaftliche Interpretation ist der soziale und historische Kontext mit all seinen Zusammenhängen von essentieller Bedeutung. Es wird nicht versucht ein Ideal auf die Situation zu projizieren und negative Einflüsse zu eliminieren. Vielmehr werden diese Kräfte in der Kommunikation, aber auch in der Politik und Planung, als unumgänglich angenommen. Der Diskurs ist so gesehen das Medium, mit dessen Hilfe Macht transportiert wird. Er besteht in diesem Zusammenhang außerdem nicht nur aus kommunikativen Elementen, sondern, es ist wichtig zu verstehen, dass politische Prozesse auch außerhalb von Kommunikation stattfinden. Dieser Ideologie folgend, wird sie für die Fallstudie in *Kings Cross* konkret nutzbar gemacht. Die Schwierigkeit des Konzepts liegt darin, die Gesamtheit der Einflüsse zu erfassen. Ein Verständnis über die lokalen Gegebenheiten ist demnach unabdinglich, sonst besteht die Gefahr, wichtige Bestandteile des Prozesses zu übersehen (Flyvbjerg & Richardson, 2002, S. 54–59).

#### **4.1.2 Flyvbjergs Forschung in Aalborg**

In seinem Werk *Bringing Power Back to Planning Research* beschreibt Flyvbjerg seine Erfahrungen mit dem Aalborg Projekt, bei welchem er nach der sogenannten *phronetic planning research method* vorgeht. Der Autor schildert darin sehr anschaulich die Vorgänge in der städtebaulichen Planung des dänischen Großprojekts. Bent Flyvbjerg ist ein dänischer Wissenschaftler, der sich auf Planungsprozesse von städtischen und regionalen Großprojekten spezialisiert. Heute arbeitet er als Berater für große Unternehmen sowie für die britische und amerikanische Regierung. Zu seinen berühmtesten Werken zählen die Beiträge über die dänische Stadt Aalborg, die Organisation der Olympischen Spiele sowie die Erarbeitung der *phronetic planning research method*, welche er im Zuge der Berichterstattung über das Aalborg Projekt aufbaute (Flyvbjerg, 2003, S. 1ff; Said Business School Homepage, 2019).

Laut Flyvbjerg wird in der theoretischen Untersuchung von Planungsprozessen in der Vergangenheit den Themen Macht und Machterhalt nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt. Vor allem, wie im letzten Kapitel erläutert, zeigt sich die Herangehensweise des kommunikativen Ansatzes nach Habermas zu ideologisch und für die Analyse der realpolitischen und realplanerischen Prozesse nicht erkenntnisbringend. Er bevorzugt in dieser Hinsicht die Standpunkte Macchiavellis, Nitzsches und Foucaults, die den Einfluss von Macht und informellen Koalitionen propangierten (Flyvbjerg & Richardson, 2002, S. 54).

Flyvbjerg begann seinen Karriereweg als studentischer Mitarbeiter bei der, damals vor kurzem etablierten, Regionalplanungsbehörde im dänischen Ribe. Zu dieser Zeit beauftragte die Bundesregierung erstmals die Bezirke damit Regionalentwicklungskonzepte zu erstellen. Er arbeitete an einer Studie hinsichtlich der Abwägung zur Dezentralisierung des Schulsystems. Dabei lieferte er Vor- und Nachteile für beide Möglichkeiten. Interessant war jedoch, wie in

diesem Zusammenhang mit den Vorteilen für eine Dezentralisierung umgegangen wurde. Diese mussten laut der Führungsebene der Planungsabteilung aus dem Report gestrichen werden. Der Bericht sollte aussagen, dass ein zentral gesteuertes System anzustreben wäre. Ihm wurde bewusst, dass die Entscheidung nicht aufgrund von einer rationalen und validen wissenschaftlichen Erhebung getroffen wird, sondern andere, besonders politische, Einflüsse dabei eine größere Rolle spielen. Durch diese, sowie einen weiteren ähnlichen Fall, wurde ihm der Bedeutsamkeit von Macht und Politik in planerischen Entscheidungen bewusst. Besonders die Tatsache, dass dieses Phänomen während seiner akademischen Laufbahn nie aufgegriffen wurde, stößt ihm auf. In weiterer Folge begann er sich mit dem Zusammenhang von Macht, Rationalität sowie Wahrheit und Politik zu befassen. Ihm wurde klar, dass Macht Rationalität beeinflusst. (Flyvbjerg, 2003, S. 2f)

Wissen und Wahrheit spielen in dieser Abwägung nur eine untergeordnete Rolle. Vielmehr werden die Rationalität und das Wissen von Macht verzerrt. Der Grund, warum dieses Phänomen in den vorangegangenen Forschungen oft ignoriert worden ist, liegt am schwer zu definierende Graubereich zwischen Rationalität und Macht, welcher nur in einer detaillierten Auseinandersetzung mit den institutionellen, sozialen und geschichtlichen Rahmenbedingungen und dem spezifischen Kontext erkundbar wird. Um dies zu bewerkstelligen, sollen konkrete Beispiele aus dem Projekt oder der Planung herangezogen werden, da laut Flyvbjerg so die Sachverhalte anschaulicher demonstriert werden können. Er folgt dementsprechend einem pragmatischen Ansatz der Forschung. (Flyvbjerg, 2003, S. 3f).

Der *phronetic planning research* richtet sich an der gegenwärtigen und zeitgemäßen Interpretation des von Aristoteles geprägten Begriffs *Phronesis*. Er wird wechselnd als praktisches Wissen oder Urteilsvermögen, beziehungsweise Vernunft oder allgemeines Verständnis übersetzt. Flyvbjerg will diesen Ansatz um das Kriterium Macht ergänzen. Der Forschungsansatz setzt sich aus der Kombination der Überlegungen um *Episteme*, *Techne* und *Phronesis* zusammen und findet dort seine theoretischen Wurzeln. *Episteme* beschreibt das wissenschaftliche Wissen aufgrund von allgemein gültigen und rationalen Annahmen. Epistemologie als ein Teilbereich der Philosophie, beschäftigt sich mit den Voraussetzungen und dem Zustandekommen von Wissen und Überzeugungen. In den Planungswissenschaften würde sich *Episteme* mit dem Hinterfragen dieser allgemein gültigeren Überzeugungen beschäftigen. Der praktische Teil *Techne* dient dem Erreichen von Zielen und Zwecken. Dabei orientiert sich die Theorie an dem übergeordneten Ziel sowie dem Erreichen davon, mit der größtmöglichen Effektivität und Effizienz. *Phronesis* fügt dem Konzept ein ethisches Element hinzu. Es geht darum, Werte und Wertvorstellungen der einzelnen Akteure in der Praxis zu hinterfragen und die Interessen ausfindig zu machen. Besonders interessant ist, wie Flyvbjerg argumentiert, dass die beiden ersten Ausdrücke in der heutigen Theoriebildung noch Anwendung finden. *Episteme* in der Philosophie, handelt von dem Zustandekommen von



Wissen und *Techne* kann in Begriffen wie Technologie oder Technik wiedergefunden werden. *Phronesis* scheint demgegenüber jedoch aus der Betrachtung verschwunden zu sein (Flyvbjerg, 2004, S. 4–7).

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, den Unterschied von *Wert-Rationalität* und *Instrumenteller* - oder *Zweckrationalität* zu kennen. Max Weber definierte die beiden Begriffe als Typen des sozialen Handelns, neben dem affektiven Vorgehen. Zweckrationales Handeln dient dem Erreichen von Zielen und kann demnach mit *Techne* in Verbindung gebracht werden. Wertrationales Verhalten bemisst sich an den eigenen, persönlichen Werten der handelnden Person. Diese Werte orientieren sich an dem religiösen, ethischen und politischen Glauben. (Flyvbjerg, 2004, S. 6f; Webseite TU Wien, 2019) Eine weitere wichtige Erkenntnis in Verbindung mit dem *phronetic planning research* ist die Tatsache, dass es keine wertfreie Betrachtung der Erhebung und der Ergebnisse gibt. Die Forschung ist immer von den Wertvorstellungen und dem Weltbild des jeweiligen Wissenschaftlers geprägt (Flyvbjerg, 2004, S. 4–7).

Seine erste wissenschaftliche Arbeit dieser Art führt er in Aalborg durch. Die dänische Stadt ist das kommerzielle, administrative und kulturelle Zentrum des nördlichen Teil Jutlands. Wie viele andere europäische Städte, hat Aalborg auch Probleme mit einem hohen Aufkommen des motorisierten Individualverkehrs. Deshalb beschließt die dortige Regionalentwicklungskommission etwas gegen den ausufernden Verkehr zu unternehmen. Mit diesem Ansatz ist man seiner Zeit sehr weit voraus. Erst ungefähr 15 Jahre danach sind in anderen Städten eine nachhaltige Entwicklung dieser Art angestrebt worden. Das Aalborg Projekt wird dementsprechend anfangs hoch gelobt und mit Preisen gekrönt (Flyvbjerg, 2003, S. 7f).

Zu Beginn der Studie formuliert der Autor erkenntnisbringende Leitfragen, anhand welcher er seine Forschung erklären möchte und Ergebnisse formuliert. In seiner Abhandlung erläutert er, dass die soziale Einstellung und der kulturelle Hintergrund des Forschers, sowie der gegenwärtige und historische Kontext, bei der Interpretation eine große Rolle spielen. Diese Mentalität ist für ihn nicht selbstbestimmt, sondern von einer üblichen Weltsicht beeinflusst. Verschiedene gesellschaftliche Gruppen tragen differenzierte Auffassungen und Weltbilder. Für ihn existiert kein generelles Prinzip, mit dessen Hilfe diese Unterschiede aufgelöst werden können. Seine Annahmen beruhen auf der Ideologie des Sozialkonstruktivismus, der die kulturelle und kontextuelle Prägung von Individuen und Gruppen einer Gesellschaft bei der Betrachtung dieser berücksichtigt. Dabei sind die Realität und das Wissen ein soziales Produkt und werden durch menschliches Handeln und Denken produziert. Lefebvres Überlegungen hinsichtlich der sozialen Raumproduktion spielen auch im Sozialkonstruktivismus eine bedeutende Rolle (Beaumie, 2001, S. 2; Tatemi & Nagao, o. J., S. 2).

Die vier Leitfragen, welche auch bei der im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten Fallstudie aufgegriffen werden, lauten in der deutschen Übersetzung:

1. Was geschieht mit der Planung und Demokratie?
2. Wer gewinnt und wer verliert, durch die Planung und den darin eingebundenen Einsatz von Macht?
3. Ist die Entwicklung anstrebenswert?
4. Was sollte gemacht werden?

(Flyvbjerg, 2003, S. 4)

In seiner Forschung sind die wichtigsten Datenquellen Interviews, Archivrecherche, teilnehmende Beobachtungen und die Befragung von Beteiligten. Im Zuge der Recherche ist ihm ein Dokument aufgefallen, das seine Neugierde weckt und die Berichterstattung beginnen hat lassen. In einem Aktenvermerk einer Planungsbesprechung sind folgende fünf Zeilen vermerkt:

Before November 13, the City Center Group must organize a meeting plan for orientation of the following groups:

- a. The [City Council] Technical Committee
- b. The Chamber of Industry and Commerce
- c. The Police

(Flyvbjerg, 2003, S. 7)

Er versteht nicht, warum eine private Interessensgruppe mit dem demokratisch gewählten *City Council* und der Exekutive, der Polizei, an einem Orientierungsgespräch, vorab der Planung, teilnehmen sollte. Dies würde, in seinen Augen, eine grobe Abweichung der demokratischen Werte eines solchen städtischen Projekts bedeuten. Die Machtbeziehungen zwischen der gewählten Stadtregierung und den Vertretern der Wirtschaft schient, aufgrund dieser Entdeckung, und einer tiefergehenden Recherche, eindeutig. (Flyvbjerg, 2003, S. 7f)

In Bezug zur theoretischen Auseinandersetzung ist die Rationalität, also die logische Herangehensweise, für die Wirtschaftsvertreter, (1) dass eine positive Wirtschaftsentwicklung gut für die Stadt wäre, (2) wenn Personen mit Autos unterwegs sind, leisten sie einen positiven Beitrag dazu, (3) dementsprechend ist es für Aalborg positiv, wenn Personen mit dem Auto fahren – so zumindest das Argument der Wirtschaftskammer. Dem Gegenüber steht die Annahme, beziehungsweise das Verständnis der Planer, dass die Aufrechterhaltung des historischen Stadtkerns, als das kommerzielle und kulturelle Zentrum, nur durch eine drastische Reduktion des Autoverkehrs erreicht werden kann. Die weitere Geschichte des

Projekts entwickelt sich als Verhandlung um die richtige Annahme. Im Zuge der weiteren Entwicklung wird eine Verkehrsstudie durchgeführt. Diese besagt, dass Autofahrer, Fußgänger und Fahrradfahrer gleichermaßen zu den Umsatzzahlen der Geschäfte im Stadtzentrum beitragen. Dies bringt das *Chamber of Industry and Commerce* dazu, die zuvor angeführte Kritik an der Umsetzung, der Verkehrsberuhigung, zurückzunehmen. Die Studie schafft es, eine Rationalität in dieser Entscheidung darzulegen. Allerdings sind die Interpretationen dieser Statistik noch immer unterschiedliche. Einerseits führt sie bei der Wirtschaft zu der Denkweise, dass alle Formen von Mobilität im gleichen Maßstab gefördert werden sollen. Andererseits sehen die Planer die Ergebnisse der Studie als Anstoß, Verbesserungen in der Umweltfreundlichkeit und Verkehrssicherheit umzusetzen. Schlussendlich, um die Schilderungen des Aalborg Projekts abzukürzen, wird dem Ausbau von Gehsteigen und Fahrradwegen in der Innenstadt stattgegeben. Dies aber nur unter dem Umstand, dass der motorisierte Individualverkehr ebenfalls nicht eingeschränkt werde. Zusammenfassend zeigt die Forschung Flyvbjergs, dass die Vertreter von Wirtschaft ihre Macht gezielt einsetzen, um die Rationalitäten im Zuge des Projekts zu verzerren und zu ihren Gunsten auszulegen. Anhand dieses Beispiels lässt sich verdeutlichen, dass Planungsprozesse heutzutage von vielen Akteuren und deren Interessen und Mentalitäten beeinflusst sind. Flyvbjerg schildert sehr anschaulich die formellen und informellen Beziehungen, die auf solche Planungen einwirken und wie die Rationalitäten, also die Begründungen für Entscheidungen, von Macht beeinflusst werden (Flyvbjerg, 2003, S. 5–9).

Briefly summarized, my untangling of the web of rationality and power relations in the Aalborg Project showed that while power produces rationality and rationality produces power, their relationship is asymmetrical. Power has a clear tendency to dominate rationality in the dynamic and overlapping relationship between the two. (Flyvbjerg, 2003, S. 9)

Diese Erkenntnis wird für die weitere Forschung im Rahmen dieser Arbeit von großer Bedeutung sein. Es gilt, die Vorgänge sowie die Beziehungen der einzelnen Akteure im Planungsprozess öffentlicher Räume im Stadtentwicklungsgebiet *Kings Cross* zu verstehen und diese deuten zu können. Es müssen Fragen bezüglich der Macht, der Rationalitäten und der Interessen der Beteiligten gestellt werden, um die tatsächliche Entwicklung nachvollziehen zu können. Diesbezüglich offenbaren sich womöglich Grenzen dieser Arbeit. Flyvbjerg hat sich mit den Umständen und der planerischen Struktur in Aalborg über mehr als 15 Jahre auseinandergesetzt, um die Beziehungen, die Praktiken und Motive der verschiedenen Beteiligten kennenzulernen. Es benötigt einen intensiven und langwierigen Diskurs, um die wesentlichen Rationalitäten, deren Interpretationen und den darauf wirkenden Einfluss von Macht, zu erfahren. Es kann für die Arbeit hinterfragt werden, ob diese Art von Ergebnis auch bei einer dreimonatigen Untersuchung erwartet werden darf. Nichtsdestotrotz bietet Flyvbjerg

mit seinem Ansatz den besten Startpunkt für eine solche Studie. Die vier Leitfragen bilden eine sehr gute Stütze und inhaltlichen Leitfaden Analyse. Des Weiteren wird in dieser Arbeit auch seinen Ansichten bezüglich Macht und Rationalität stattgeben, da der Forschung die Vermutung zugrunde liegt, dass der persönliche Machterhalt sowie politisches und privates Interesse in heutigen *Governance*-Planungssystemen eine unterschätzte Größe darstellen. Dies geht einher mit dem Verständnis über die Produktion von Raum. Wie im Kapitel *Betrachtung und Verständnis* erläutert, wird Raum als ein sozial gezeugtes Konstrukt unserer Gesellschaft wahrgenommen. Dies lässt Fragen, wie etwa die der Offenheit des Planungsprozesses, aufkommen, denn dieser hat, besonders bei öffentlichen Räumen, großen Einfluss auf die schlussendliche Zugänglichkeit und die gesellschaftliche Nutzung. Hinsichtlich öffentlicher Räume bietet auch das Konzept der sozialen Konstruktion von Rationalität einen interessanten Ansatzpunkt. Besonders, wenn es darum geht, wie der öffentliche Raum von den verschiedenen Gruppen in dem Projekt betrachtet wird, welche Anforderungen an ihn gestellt werden, wie er reguliert werden und welche räumliche Gestalt er annehmen soll. Zu allerletzt muss auch darauf hingewiesen werden, dass eventuell nicht jedes Projekt, wie Aalborg, von diesen Zusammenhängen und Vorgängen geprägt ist. Es wäre möglich, dass tatsächlich von allen Beteiligten ein Konsens durch Kommunikation und die gemeinsame Abwägung angestrebt wird. Vielleicht arbeiten die verschiedenen Akteure in *Kings Cross* rational und kooperativ für ein gemeinsames Ziel. Es gilt hier anzusetzen, Rahmenbedingungen aufzustellen und die Akteure sichtbar zu machen sowie die Planungsstruktur zu beleuchten. In einem weiteren Schritt können die Beziehungen erkennbar gemacht, die Umgangsweisen verstanden, die vorherrschenden Rationalitäten dargelegt und die Absichten aufgedeckt werden. Erst dann können der Einfluss und die Form der eingesetzten Mächte herausgefiltert werden. Die vorliegende Arbeit kann auch als eine Grundlage für weitere, aufbauende Forschungen dienen. Möglicherweise gibt sie den Anstoß für eine tiefgreifende, investigative Studie.

#### **4.1.3 Der Machtbegriff nach Foucault**

Foucault lehnt sich mit seiner Definition von Macht gegen die üblichen Sichtweisen marxistischer Philosophen auf. Sie analysierten Macht als eine Eigenschaft, die an den Staat gebunden ist und von mächtigen Institutionen zur Unterdrückung von Individuen und Gruppen ausgeübt wird. Foucault sieht Macht nicht nur als reine, eindimensionale Ausbeutung der Schwachen durch repräsentative und institutionelle Kräfte und als Merkmal von ausgewählten Akteuren. In der Auseinandersetzung darüber, wie Macht in demokratischen Systemen ausgeübt wird, hat er sie als etwas Allgegenwärtiges und auf allen gesellschaftlichen Ebenen Wirksames, gedeutet. Er möchte die tagtäglichen Zusammenhänge und Abhängigkeiten zwischen den Institutionen und der Gesellschaft analysieren. Für ihn hat die Ausübung von Macht auch positive und produktive Seiten. Durch den Einsatz und die Unterdrückung, in etwa

in Form von Kontrolle oder Zensur, wird die Gesellschaft aufgefordert sich neu zu erfinden und sich neue Denkweisen anzueignen. Er bietet ein neues Modell, das nicht von einer einseitigen top-down Beziehung ausgeht und möchte den Einfluss von Macht in allen Verbindungen der Gesellschaft verankern. Dies ermöglicht ihm die alltäglichen Auseinandersetzungen und Konflikte zu untersuchen. Macht ist demnach keine zentral gesteuerte Kraft, sondern manifestiert sich durch bestimmte Handlungen. Somit gleicht sie eher einer Strategie, die durch ein System kettenartiger und netzwerkartiger Strukturen, die in der ganzen Gesellschaft verteilt sind, ausgeübt wird. Individuen sind demnach nicht nur Objekte, die von Macht manipuliert werden, sondern auch ein Gegenpol, der Widerstand leistet. Dies ist für Foucault ein Indiz, dass Macht etwas Zirkulierendes und sich veränderndes ist, nicht etwas Starres, zentral Gesteuertes. Um sie aufrecht zu erhalten und sie nicht zu verlieren, bedarf es an Energie, Pflege und Wiederholung (Bälan, 2010, S. 3).

Kelly hat das Konzept Foucaults von Macht zusammenfassend in vier ausschlaggebende Kriterien unterteilt:

1. The impersonality, or subjectlessness, of power, meaning that it is not guided by the will of individual subjects;
2. The relationality of power, meaning that power is always a case of power relations between people, as opposed to a quantum possessed by people
3. The decentredness of power, meaning that it is not concentrated on a single individual or class
4. The multidirectionality of power, meaning that it does not flow only from the more to the less powerful, but rather comes from below, even if it is nevertheless nonegalitarian
5. The strategic nature of power, meaning that it has a dynamic of its own, is intentional.

(Kelly, 2008, S. 37f)

#### **4.1.4 Governmentality**

Sehr eng mit dem Konzept von Macht in Foucaults Werken sind die Rolle des Staates und der Regierung verbunden. Er fragt danach, wer und auf welche Weise unsere Gesellschaft regiert wird. In seiner Analyse der *Governmentality* (franz. *Gouvernementalité*) betont er einmal mehr, dass es aus seiner Sicht falsch wäre den Staat schlicht als unterdrückend und stets gleichmäßig wahrzunehmen. Er ist viel eher ein fragiles und von einer ständigen Veränderung betroffenes, soziales Konstrukt. Zudem tritt der Staat oder die Regierung nicht als eine Einheit auf, die von oben herab die Bevölkerung regiert. Der Staat soll nicht mit einer übernatürlichen Kraft gleichgesetzt und auf gewisse Funktionen reduziert werden. Das bedeutet nicht, dass der Staat als soziales Konstrukt vernachlässigt werden soll, aber für ihn wird seine Mächtigkeit überschätzt. Die Analyse des Regierens muss hinter die Fassade des Staates blicken und das Netzwerk der tatsächlich, angewendeten Regierungsformen erkennen. Diese streuen sich

anhand von Machtbeziehungen durch die gesamte Gesellschaft und finden sich in der zwischenmenschlichen Interaktion und Kommunikation wieder (Bälan, 2010, S. 6).

Das von Foucault geprägte Konzept von *Governmentality* bietet eine sehr passende Betrachtungsweise für Auseinandersetzungen mit Politik- und Planungsprozessen heutzutage. Durch die komplexen, horizontalen und vertikalen *Governance*-Strukturen, die sich durch unsere Gesellschaft ziehen, wird der Ansatz zunehmend öfter in planungsbezogenen Untersuchungen herangezogen. Im Zuge des Strukturwandels haben sich die Verantwortlichkeiten und Aufgaben des Staates, sowie der Planung, sehr stark weiterentwickelt. Wurde nach dem Zweiten Weltkrieg die Hoheit über raumplanerische Aktivitäten noch dem Staatsapparat der damaligen europäischen Wohlfahrtsstaaten zugeordnet, veränderte sich diese Auffassung über das letzte halbe Jahrhundert drastisch (Madanipour, 2013, S. 3). Mit dem Konzept einer Multi-Territorialen-*Governance* hat die Europäische Union versucht, ein Modell bereitzustellen, das die Komplexität der kontinentalen Planung regelt. Vertikal wurden verschiedene Aufgaben und Kompetenzen bestimmten hierarchischen Ebenen zugeteilt, welche in weiterer Folge horizontal mit einer Vielzahl von verschiedenen Akteuren und Institutionen zusammenarbeiten sollen. Dies hinterließ ein sehr diffuses Gerüst an Zuständigkeiten, was eine Betrachtung nach dem von Foucault entworfenen Konzept der *Governmentality* nahelegt (Metzger et al., 2014, S. 3).

*Governmentality* als Konzept des Regierens wird in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen angewandt. Es wird sowohl bei politischen, sozialwissenschaftlichen und wirtschaftlichen, als auch bei raum- und stadtplanerischen Fragen herangezogen. Besonders seit den strukturellen Veränderungen im Laufe der 1980er Jahre und der damit verbundenen Ausweitung wirtschaftlicher Praktiken, welche auch in dieser Arbeit Halt finden, hat diese Forschungsweise weiteren Zugang erhalten. Damit ist sie keineswegs die einzige wissenschaftliche Analytik, die dieser Auseinandersetzung nachgeht. Sie grenzt sich jedoch von anderen Ansätzen dahingehend ab, dass sie nicht die realistischen, sondern die nominalistischen Kennzeichen davon ableitet und untersucht. Dies bedingt, den Neoliberalismus als eigenständigen Typ des Regierens anzusehen und die besonderen Rationalitäten und Formen des Regierens aufzugreifen. Auf diese Weise wird der Neoliberalismus nicht vorweg als Überbegriff für den gesellschaftlichen Wandel verwendet, sondern nur seine politischen und wirtschaftlichen Bedingungen in die Forschung miteinbezogen (Gertenbach, 2012, S. 119f).

Auch wenn es zweifellos nicht darum geht zu leugnen, dass die Durchsetzung einer neoliberalen Politik in Staaten, die sich zuvor durch starke Sozial- und Wohlfahrtsstaatspolitiken auszeichneten, durchaus einen Abbau bestimmter Formen von Staatlichkeit bedeutet, richtet es sich aber dagegen, diese Effekte bereits als eigentliches Programm der neoliberalen Regierungsrationalität zu unterstellen und so

dessen spezifische Eigenständigkeit aus dem Blick zu verlieren. (Gertenbach, 2012, S. 120)

Um eine Form des politischen Regierens, aber auch des Planens, untersuchen zu können, dürfen vorab keine Schlüsse und Vorannahmen getroffen werden. Es soll hinterfragt werden, wie das vorherrschende Verständnis konzipiert ist. Um beim Beispiel des Neoliberalismus zu bleiben, bedeutet dies nicht im Vorfeld anzunehmen, dass der Abbau des Sozialstaates und die Marktausweitung sein grundsätzliches Programm sind. In der *Governmentality*-Forschung wird diesbezüglich ein Schritt zurück gemacht und zunächst keine Logiken und Verständnisse auf die Analyse projiziert (Gertenbach, 2012, S. 120f). Im Falle von *Governance*-Modellen darf sie im Zuge einer *Governmentality*-Studie nicht im Vorfeld als Mittel der Ausbreitung privatwirtschaftlicher Anliegen und einer Intensivierung neoliberaler Trends in der Raum- und Stadtplanung gedeutet werden. Es muss die gegebene Struktur und die soziale und geschichtliche Konstellation analysiert und im konkreten Fall untersucht werden.

Bei der Auseinandersetzung mit der Analyse von Planungsprozessen nach den Prinzipien von *Governmentality* wird der Fokus nicht ausschließlich auf die relative Machtbeziehung zwischen Markt und Staat gelegt, wie es bei einer Studie nach der *Governance*-Perspektive der Fall wäre. In der *Governance*-Forschung wird der größer werdende Einfluss von privatwirtschaftlichen Akteuren mit einem Machtverlust des Staates und der Regierung gleichgesetzt. Damit wird die Machtbeziehung zwischen den beiden Akteuren als eine relative Konstante aufgefasst, die bedingt, dass der Staat oder die Regierung an Macht verliert, wenn private Akteure an Macht zugewinnen. In der *Governmentality*-Studie steht im Gegensatz dazu nicht das Verhältnis von Macht im Mittelpunkt, sondern es sollen die Funktionen und Prozesse von *Governance* identifiziert und deren Rationalitäten und Praktiken in der Planung untersucht werden. Der Staat, die Regierung und demnach auch die öffentliche Planung, sind als ein Prozess wahrzunehmen und werden und nicht als eine starre Institution gesehen. Zudem kommt, dass entgegen der *Governance*-Perspektive nicht ausschließlich die Akteurskonstellation untersucht wird. Eher rücken die angewandten Praktiken im Planungsprozess in den Mittelpunkt der Forschung. Anhand dieser kann das gesellschaftliche Konstrukt beschrieben werden. Diese Perspektive ermöglicht es, bestimmte Einstellungen und Beweggründe aufzudecken und zu verstehen, wie die Machtbeziehungen sich in diesem Prozess verhalten. Der größer werdende Einfluss des privaten Sektors ist der Ausdruck einer verändernden Logik oder Rationalität in der Planung, welche sich im fortlaufenden globalen gesellschaftlichen Strukturwandel weiterentwickelt (Sending & Neumann, 2006, S. 651–658).

## **5 Zwischenfazit**

Selbst in einer tiefgreifenden Auseinandersetzung lassen sich öffentliche Räume nur bedingt definieren. Verschiedene wissenschaftliche Disziplinen betrachten ihn auf unterschiedliche

Arten und haben ein anderes Verständnis seine Struktur betreffend (Knierbein, 2010, S. 27ff). Grundsätzliche Einigkeit besteht darüber, dass die physische Gestalt sowie die gesellschaftliche Nutzung durch den Wandel politischer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen einem ständigen Transformationsprozess unterworfen sind (Madanipour, 2013, S. 5).

Dieser Arbeit liegt ein relationales Raumverständnis zugrunde. Der öffentliche Raum wird als sozialer Prozess wahrgenommen und ergibt sich aus der Wechselwirkung zwischen der physischen Gestalt und den darin angewandten, gesellschaftlichen Aktivitäten in einem lokalen und globalen System. Im Zuge der erarbeiteten Untersuchung von öffentlichen Räumen unter Einfluss privater Akteure wird diesbezüglich ein Schritt zurück gemacht. Es wird hier versucht konkrete Privatisierungstendenzen in Städten exemplarisch darzustellen, wodurch eine sozialräumliche Betrachtung ins Wanken gerät. Im dem analytischen Prozess sind, aufbauend auf einer Gliederung von Nissen, Privatisierungsstufen öffentlicher Räume erarbeitet worden. Diese exemplarische Bestandsaufnahme wird in weiterer Folge mit den von Berding und Selle auserwählten Untersuchungsmerkmalen verglichen. Auf diese Weise haben sich die sehr divergierenden Ausprägungen anschaulich analysieren lassen. Dabei ist in erster Instanz eine Diskrepanz zwischen den ersten drei Stufen und den letzten beiden deutlich geworden. Dies spricht den Unterschied zwischen *Business Improvement Districts*, Semi-privatisierte Grünanlagen, *Skywalks* und *Plazas* auf der einen Seite, und Einkaufszentren und *Gated Communities* auf der anderen Seite, an. Während den erstgenannten Ausprägungen eine Kooperation oder Aufgabenteilung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren in der Stadtentwicklung zugrunde liegt, handelt es sich bei Einkaufszentren und *Gated Communities*, wie sie von Nissen beschrieben werden, um eine Vollprivatisierung.

Für die Untersuchung der Fallstudie spielt hingegen der Unterschied *Skywalks* beziehungsweise *Plazas* und dem vollprivatisierten Einkaufszentrum die größte Rolle. Beide Formen befinden sich grundsätzlich im privaten Eigentum. Es wird jedoch ein Unterschied gemacht, da bei *Skywalks* und *Plazas* die Nutzung nicht konkret vorgegeben ist, wie dies bei Einkaufszentren der Fall wäre.

It would be a fundamental misconception to see *Shopping Centres* [...] as truly public and representative spaces in which public life takes place, since these centers are not accessible by all members of the society. However, they admit a certain part of the public and there are certain kinds of public activity that take place in these centers. (Taskin Erten, 2011, S. 178)

Einkaufszentren werden von einer privaten Trägergesellschaft entwickelt, verwaltet und organisiert und speziell an die Bedürfnisse der gewünschten Kunden angepasst. Sie sind in der Lage, den Ort nach ihren Absichten zu produzieren und zu bespielen. Sie haben alle einen



singulären Zweck – den Konsum – und bieten daher keine Nutzungsdurchmischung. Die Tatsache, dass die Überwachung und die Sicherheit ebenfalls von eigens angestellten Security-Unternehmen übernommen werden, unterstreicht die Kontrolle der Eigentümer wiederholt. Für diese Arbeit lässt aus einer raumplanerischer Sicht in Frage stellen, was, außer der allgemeinen Zugänglichkeit, an diesem Raum öffentlich ist.

Da das Stadtgebiet von *Kings Cross* selbst nach Fertigstellung im Eigentum des privaten Projektentwicklers bleibt, wird zu hinterfragen sein, wie mit den öffentlichen Räumen in *Kings Cross* umgegangen wird. Werden es exklusive, kommerzialisierte und stark kontrollierte Räume, wie in einem Einkaufszentrum, oder sind es tendenziell offenere Räume, zwar auch privat reguliert, aber ohne besondere Nutzungsvorschriften. Der private Investor hat den Auftrag das Stadtentwicklungsgebiet herzustellen und die öffentlichen Räume dabei „im höchsten Level zugänglich für die Öffentlichkeit zu machen“ (The *Greater London Authority*, 2017, S. 290). Während des Entwicklungsprozesses steht er in ständiger Abstimmung und kooperativen Zusammenarbeit mit der lokalen Planungsbehörde.

Aufgrund der undurchsichtigen regulatorischen Situation und vergangener Vorkommnisse, wie etwa im Zuge der *Occupy Bewegung*, ist die Vermutung aufgekommen, dass die öffentlich zugänglichen Straßen und Plätze in London zunehmend von den Interessen der privaten Akteure im Hintergrund geleitet werden und dabei der öffentliche Charakter rein auf die allgemeine Zugänglichkeit reduziert wird. Diese könnte jedoch, wie man anhand des *Pasternoster Sqare* gesehen hat, auch eliminiert werden, wenn es vom Grundstückbesitzer gewünscht wird. Was würde diesen Stadtteil dann von einem vollprivatisierten Einkaufszentrum unterscheiden? Wenn dieser Gedanken weitergedacht wird, würde dies zu einer desaströsen Situation in der Stadt führen, wo lokale Stadtgebiete, regiert von privaten Eigentümern, wie eine Exklave oder ein Inselstaat in dem größeren städtischen Geflecht platziert sind. Um dies ausmachen zu können, wird der Planungs- und Entwicklungsprozess von *Kings Cross* untersucht. Besonders muss auf die Akteurskonstellationen und deren Absichten Acht gegeben werden, um die Strukturen genau verstehen zu können. Es gilt, die angewandten Praktiken und deren zugrundeliegenden Logiken und Rationalitäten ausfindig zu machen, um in weiterer Folge Aufschluss über die Einstellungen der Beteiligten, und demzufolge auch über formalen Rahmenbedingungen öffentlicher Räume, zu erlangen.

Das Anwendungsbeispiel, des von Foucault geprägten Konzept der *Governmentality* von Flyvbjerg, wird bei der Analyse der Planungsstrukturen eine methodische Stütze bilden. Er untersuchte anhand dieser Forschungsanalytik Planungsvorgänge in Aalborg und ist dabei auf sehr interessante Tatsachen gestoßen, die bei der Herangehensweise an die Fallstudie aufgegriffen werden. Der Einsatz von Macht und die Absicht von Machterhalt dürfen in heutigen Planungsprozessen nicht unterschätzt werden beziehungsweise müssen sie als Handlungsmotiv wahrgenommen werden, vor allem bei einem finanziell so vielversprechenden

Projekt. Demensprechend bietet das Konzept der *Governmentality* eine vielversprechende Grundlage für die Untersuchungen in *Kings Cross*. Dadurch können Fragen, wie beispielsweise jene nach der Planung der öffentlichen Räume, der Einbindung der Bevölkerung in diese Prozesse oder die Transparenz der Entscheidungsfindung verhandelt werden. Darüber hinaus gilt es, die Rationalitäten der verschiedenen beteiligten Akteure zu beleuchten und gleichsam zu hinterfragen, welche Praktiken angewandt wurden und inwiefern dabei Macht im Spiel gewesen ist.

Im Zuge der vorliegenden Forschung wird, neben der Produktion öffentlicher Räume, auch die Rolle der Raum- und Stadtplanung in London betrachtet. Hierbei spielt besonders der *Localism Act 2011*, der der lokalen Planungsbehörde mehr Freiheiten verspricht, eine große Rolle. Im Fokus der Auseinandersetzung liegt das Zusammenspiel aller Kräfte. Dabei wird auch berücksichtigt, inwiefern die lokale Behörde sowie die übergeordnete Planungsinstanz Londons (*GLA*) Einfluss auf die Entwicklung nehmen können. Da das gesamte Gebiet in privaten Händen ist, lohnt sich die genaue Betrachtung der Zusammenhänge in besonderem Maße.

## 6 Fallstudie *Kings Cross*

Dieser Abschnitt der Arbeit befasst sich mit dem Planungs- und Entwicklungsprozess in *Kings Cross*. Die eigens durchgeführte Fallstudie ist während eines dreimonatigen Aufenthalts in London entstanden. Neben der intensiven Recherche einschlägiger Forschungsliteratur und der Herausarbeitung eines Analyseinstrumentariums, sind in dieser Zeit auch Interviews mit den in der Planung und Entwicklung beteiligten Akteuren abgehalten. Zu den befragten Parteien gehören *Argent*, das beauftragte Projektentwicklungsunternehmen, die *Greater London Authority*, als die übergeordnete London-weite Planungsinstanz, *Allies and Morrison*, die Architekten des Masterplans und das *Kings Cross Estate Management*. Ursprünglich ist auch ein Interview mit den Projektleitern des Bezirks *Camden*, der lokalen Planungsbehörde, geplant gewesen. Diese sind jedoch, aus terminlichen Gründen, nicht bereit gewesen Auskunft zu geben. Ausschlaggebend für die Motivation zur konkreten Untersuchung eines solchen Prozesses, sind eine Vielzahl von Ereignissen in der englischen Hauptstadt, die im Rahmen einer investigativen Reportage von der Zeitung *The Guardian* veröffentlicht worden sind. In mehreren Artikeln beschreiben sie die aktuelle Situation öffentlicher Räumen in London und kritisieren den lokalen Umgang, besonders hinsichtlich seines demokratischen Bezugsrahmens (Zeitungsartikel *The Guardian*, 2017).

### 6.1.1 Privatisierungen in England

Bevor näher auf diese Punkte eingegangen werden kann, wird der gesellschaftliche und historische Kontext diesbezüglich erklärt. Privatisierungen haben in England sowie ganz Großbritannien eine lange Tradition. Schon im 19. Jahrhundert sind große Teile der Innenstadt Londons unter privater Kontrolle. Dazu zählen vor allem die wohlhabenden Viertel von *Belgravia*, *Marylebone* und *Pimlico* im Westen. Die damaligen Zustände können mit heutigen *Gated Communities* verglichen werden. Sie sind durch hohe Zäune und ein privates Sicherheitspersonal abgeschottet. Durch öffentliche Proteste ist es Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts dazu gekommen, dass die lokalen Institutionen die öffentlichen Räume von den wohlhabenden Eigentümern übernommen und sie für die Bevölkerung und Besucher zugänglich gemacht haben (Zeitungsartikel Shenker, 2017).

Ende der 1970er Jahren verabschiedet die Regierung unter Margret Thatcher ein Strukturanpassungsprogramm, das einen kräftigen Wandel in den letzten 50 Jahren anregt. Das Land ist damals von wirtschaftlichen Einbußen geplagt und Privatisierungen schienen für die damalige Regierung der schnellste Ausweg daraus zu sein. Viele ehemals staatliche Betriebe, wie *Jaguar*, *British Telecom*, *British Petroleum*, *British Airways*, *Britoil* sowie *British Gas*, werden unter der Begründung, dass sie unter marktwirtschaftlichen Bedingungen effizienter und produktiver betrieben werden können, verkauft. Diese Auslagerung von öffentlichen, staatlichen Aufgaben und das Fortschreiten neoliberaler Politik behauptet sich

aber auch später in den 2000er unter der Führung der *Labour*-Partei. Für sie ist es die Aufgabe der Regierung den unternehmerischen Geist der englischen Bevölkerung zu pflegen und zu unterstützen. So ist es zu weiteren Privatisierungen, wie in etwa der *Royal Mail* und der *National Health Services* gekommen (Zeitungsartikel Seymour, 2012).

Though there were few major sell-offs, the government's policies on the Royal Mail and the NHS had, as their logical conclusion, the privatisation of these services. Even the fiscal crisis in the NHS, resulting from the high costs of PFI [Private Finance Initiative by the *Labour* Government] initiatives, did not dampen the process. (Zeitungsartikel Seymour, 2012)

Sehr ähnlich verläuft auch der Verkauf von staatlichen Grundstücken in ganz England. Seit den 1970er Jahren verkauft die britische Regierung mehr als die Hälfte ihrer Gründe an hauptsächlich private Unternehmen. Insgesamt werden in diesem Zeitraum ungefähr zehn Prozent der gesamten Fläche Großbritanniens veräußert. Auch hier wird das Argument verwendet, dass das Gut in der Privatwirtschaft besser genutzt werden kann. Hochrechnungen ergeben, dass, wenn dies weiter so praktiziert wird, bis 2050 die öffentliche Hand gar keine Grundstücksreserven mehr haben könnte. Bei staatlichen Grundstücken ist diese Vorgehensweise besonders problematisch. Würde die öffentliche Hand es verwenden, um soziale Infrastrukturen, wie Krankenhäuser oder Schulen zu errichten, würde dies ein privates Unternehmen tendenziell nicht tun, da diese Objekte nicht den gewünschten wirtschaftlichen Erfolg versprechen (Zeitungsartikel Christophers, 2019).

Diese kurze und vereinfachte Erklärung der Gegebenheiten in England zeigt, dass derartige Privatisierungen seit den 1970er Jahren praktiziert werden und kein Phänomen der letzten Jahre ist. Wie oben beschrieben, finden auch in Österreich Privatisierungen in den letzten 50 Jahren statt. Hierzulande wird jedoch oft das Modelle von Teilprivatisierungen herangezogen. Dass England in diesem Zusammenhang eine etwas andere Vorgeschichte hat, ist ein bedeutender Faktor, der bei der folgenden Untersuchung besondere Berücksichtigung erfährt.

### **6.1.2 Anstoß zur Forschung**

Private landowners have the power to coerce us in what appear to be public streets and squares. If they have power over us then we must at least know what those powers are, where they get them from, and how they are held accountable. (Zeitungsartikel Shenker, 2017)

*The Guardian* sorgt mit seinen investigativen Reportagen über *privately owned public spaces* für einen Aufschrei in der Bevölkerung. Auch wenn dieses Phänomen im akademischen Diskurs schon längst Einzug gefunden hat (Carmona, 2019; Madanipour, 2013; Raco, 2014), dringt es seit 2012 verstärkt in die öffentliche Sphäre durch. Seit diesem Zeitpunkt führt *The*

*Guardian* eine Kampagne, im Zuge welcher sie, öffentlich zugänglich, Daten über *privately owned public spaces* sammeln. Bei Betrachtung dieser Daten wird ersichtlich, dass ein derartiger Verkauf von Grundstücken in London, wenig überraschend, in den 1980er Jahren begonnen hat. In weiterer Folge, auch über die 2000er Jahre hinweg, wächst der Verkauf von Grundstücken stetig an. Neben der quantitativen Expansion steigt interessanterweise auch die Größe der veräußerten, urbanen Immobilien konstant. Das größte Geschäft hat der Verkauf von *More London* gebracht, einem ungefähr fünf Hektar großen Stück Land am Südufer der Themse, auf welchem sich unter anderem auch das Londoner Rathaus befindet. Die Veräußerung gilt bis heute als der größte gewerbliche Immobilienhandel der britischen Geschichte (Zeitungsartikel Garrett, 2015).

Outside City Hall on the south bank of the Thames, home to London's democratically elected mayor and assembly, private security guards working for the More London estate (ultimately owned by the sovereign wealth fund of Kuwait) prevented the Guardian from carrying out any interviews. (Zeitungsartikel Shenker, 2017)

In den Zeitungsberichten werden besonders die Behandlung der demokratischen Werte und Rechte des öffentlichen Raums im Eigentum von privaten Unternehmen kritisiert. Diese müssen die Regeln und die Art der Regulierung der öffentlich zugänglichen Straßen und Plätze auf ihren Grundstücken nicht preisgeben oder veröffentlichen. Dies sei eine private Information, genauso wie der öffentliche Raum privat ist. *The Guardian* hat mehr als 50 Grundbesitzer von *privately owned public spaces* kontaktiert, um mehr über die Methoden der Regulierung in Erfahrung zu bringen, jedoch hat kein Befragter diesbezüglich eine Aussage treffen wollen. Unter den gegebenen Gesetzen sind der öffentliche Zugang sowie die Art der Regulierung dem Grundeigentümer überlassen. Dieser muss die Bestimmungen auf seinem Grund nicht publik machen. Zudem sind Reporter davon abgehalten journalistische Interviews in den öffentlichen Räumen der privaten Grundstücke abzuhalten. Bei dem Versuch wird einer der Schriftsteller durch ein eigens angestelltes Sicherheitspersonal des Platzes verwiesen (Zeitungsartikel Shenker, 2017).

This culture of secrecy on the part of landowners is scary. Being able to know what rules you are being governed by, and how to challenge those rules, is a fundamental part of living in a democracy. (Berry in Zeitungsartikel Shenker, 2017)

Im Zuge dieser ersten Recherche zu diesem Thema ist die Frage entstanden, warum die Stadt London die öffentlich zugänglichen Flächen rechtlich an die privaten Investoren abgibt. Warum gibt es keine Gesetze oder Richtlinien, die alle öffentlich zugänglichen Plätze unter derselben Legislative zusammenführt?

### 6.1.3 Planung öffentlicher Räume in London

Über die letzten 10 Jahren sind die Bedenken über den Umgang mit öffentlichen Räumen in London gewachsen. Auch wenn Privatisierungen kein neuer Trend sind, wird die Furcht vor dem größer werdenden Einfluss privater Unternehmen und den damit verbundenen Restriktionen größer (Zeitungsartikel Garrett, 2015).

Im Jahr 2011 veröffentlicht die *London Assembly*, das öffentliche Komitee für Planung und Wohnbau, eine Strategie für die Organisation von *privately owned public spaces* in der englischen Hauptstadt. Diese baut auf einer Evaluierung von zehn privatisierten Stadtentwicklungsgebieten auf. Darin erklären sie einerseits deren Wichtigkeit und andererseits ihre Bedenken über die gegenwärtige Handhabung.

While private ownership or management of public space is not, in itself, a cause for concern, a number of case studies we looked at show that problems can arise with spaces in which commercial interests prevail over public access. (London Assembly & Planning and Housing Committee, 2011, S. 11)

Die Tatsache, dass allgemein zugängliche Räume in privaten Händen liegen, ist für sie dabei nicht von größter Bedeutung. Die Probleme liegen eher in der Regulierung und Produktion, welche, wie oben erklärt, in der alleinigen Verantwortung der Grundstückseigentümer liegt. Finanzielle Engpässe der lokalen Behörden machen die Auslagerung der Flächen notwendig. Dazu kommt, dass Investoren und deren Projektentwickler mehr Interesse an den Straßen und Plätzen auf ihren Immobilien zeigen. Die Qualität sowie ein gezieltes Management der öffentlichen Räume, erweisen sich als ein integraler Bestandteil des Erfolgs der Liegenschaft. Bis in die 1980er Jahre sind grundsätzlich alle Parks, Straßen und Plätze von der lokalen Behörde nach der Errichtung in das kommunale Eigentum übernommen worden. Im Laufe des nächsten Jahrzehnts kann diesbezüglich eine Trendwende festgestellt werden. Experten verweisen dabei oft auf das Beispiel von *Canary Wharf* im Osten Londons als den Auslöser dieser Tendenz (London Assembly & Planning and Housing Committee, 2011, S. 11).

In London haben die lokalen Behörden, respektiv die Bezirke, die Planungshoheit. Die *Greater London Authority* und der Bürgermeister übernehmen nur eine strategische und koordinierende Rolle. Die 32 Bezirke Londons sollen ihre Entwicklungspläne mit dem übergeordneten *London Plan* abstimmen. Für die Freigabe der Entwicklungspläne müssen diese in grundsätzlicher Übereinstimmung mit den strategischen Zielen der Stadt sein. Der Bürgermeister hat zudem das Recht, sich in strategisch wichtigen Fällen, bei der Bewilligung durch die lokale Behörde, einzuschalten und mitzusprechen (The *Greater London Authority*, 2017, S. 2; *UK Government*, 2015, S. 5).

Im Zuge des *London Plans* und anderen strategisch ausgerichteten Dokumenten spricht die *Greater London Authority (GLA)*, die übergeordnete Planungsinstitution des Bürgermeisters,

Empfehlungen für die Planung und Entwicklung öffentlicher Räume in London aus. Konkrete Handlungsanweisungen oder Ziele werden dabei aber nicht angeboten. Dies steht im Gegensatz zu den Zielen des *Localism Act 2011*:

Strategic policy guidance in London is fully recognised by London *Boroughs* in their work on Local Development Frameworks and in individual decisions on proposed development and need not be incompatible with Government intentions to further the *Localism* agenda. (London Assembly & Planning and Housing Committee, 2011, S. 12)

Die meisten lokalen Behörden in London behandeln das Thema öffentlich zugänglicher Räume sehr unterschiedlich. Eine systematische, regionale Vorgehensweise gibt es nicht. Prinzipiell ist es, laut der Erhebung von 2011, in den meisten Fällen das Ziel „zugängliche und integrierende“ Räume zu schaffen, jedoch wird dies nicht in die konkreten Planungsvorgaben von Stadtentwicklungsgebieten übernommen. Die meisten Behörden haben kein bestimmtes Regelwerk, das den Umgang mit öffentlichen Räumen vorschreibt. Im Falle, dass dieses Thema in den Planunterlagen vorkommt, wird es in einer Liste angestrebter Ziele, als Beilage zu den Entwicklungszielen, angehängt. Darauf Bezug nehmend, wird als der größte Kritikpunkt das fehlende Bewusstsein der Bezirke hinsichtlich der negativen Konsequenzen der Privatisierung und Kommerzialisierung des öffentlichen Raumes angesprochen. Die übergeordnete *GLA* bietet hierbei aber nur eine strategische Unterstützung und schafft keine konkreten Anordnungen oder Vorgaben (London Assembly & Planning and Housing Committee, 2011, S. 26f).

Wie im Kapitel *Planung in England* beschrieben, finden kooperative Planungssysteme seit spätestens Mitte der 1990er Jahre in England Einzug. Bei großen Stadtentwicklungsgebieten wie *Kings Cross* wird diese auch bei der Planung und Entwicklung von öffentlichen Räumen eingesetzt. Über neue geschaffene Foren sollen die Interessen und Wünsche der Bevölkerung berücksichtigt werden. Die Planung öffentlicher Räume in privaten Stadtentwicklungsgebieten wird den Projektentwicklern überlassen. Diese sollen dabei mit der lokalen Behörde und der Nachbarschaft kooperieren. Einen konkreten Rahmen dafür gibt es nicht. Die übergeordnete Planungsinstanz *GLA* versucht durch strategische Empfehlungen die Bezirke von der Bedeutung der Zugänglichkeit öffentlicher Straßen und Plätze zu überzeugen. Die lokalen Planungsbehörden besitzen ein Regelwerk für die Entwicklung und den Umgang. Die Entwicklung und Organisation des öffentlichen Raums wird somit nur in der konkreten behördlichen Einreichung behandelt. Es wird interessant zu sehen, wie dieser Prozess in *Kings Cross* abgelaufen ist und inwiefern der *Borough Camden*, der betreffende Stadtbezirk, in dieser Richtung aktiv ist.

### 6.1.4 Historische Entwicklung von *Kings Cross*

Dieser Abschnitt gibt einen Überblick über den geschichtlichen Hintergrund von *Kings Cross*. Neben einer Abfolge der Ereignisse bis hin zum heutigen Planungsstand, werden auf diese Weise auch die Akteure, deren Hintergründe und der Zeitpunkt ihres Einstieges beleuchtet. Stadtforscher, die sich mit dem zeitgeschichtlichen urbanen Erbe auseinandersetzen, behaupten, dass sich in dem urbanen und sozialen Gefüge von *Kings Cross* die zeitgeschichtlichen Rahmenbedingungen der Industrialisierung und der Deindustrialisierung wie in keinem anderen Stadtteil widerspiegeln (Chatzi Rodopoulou, 2016, S. 4).

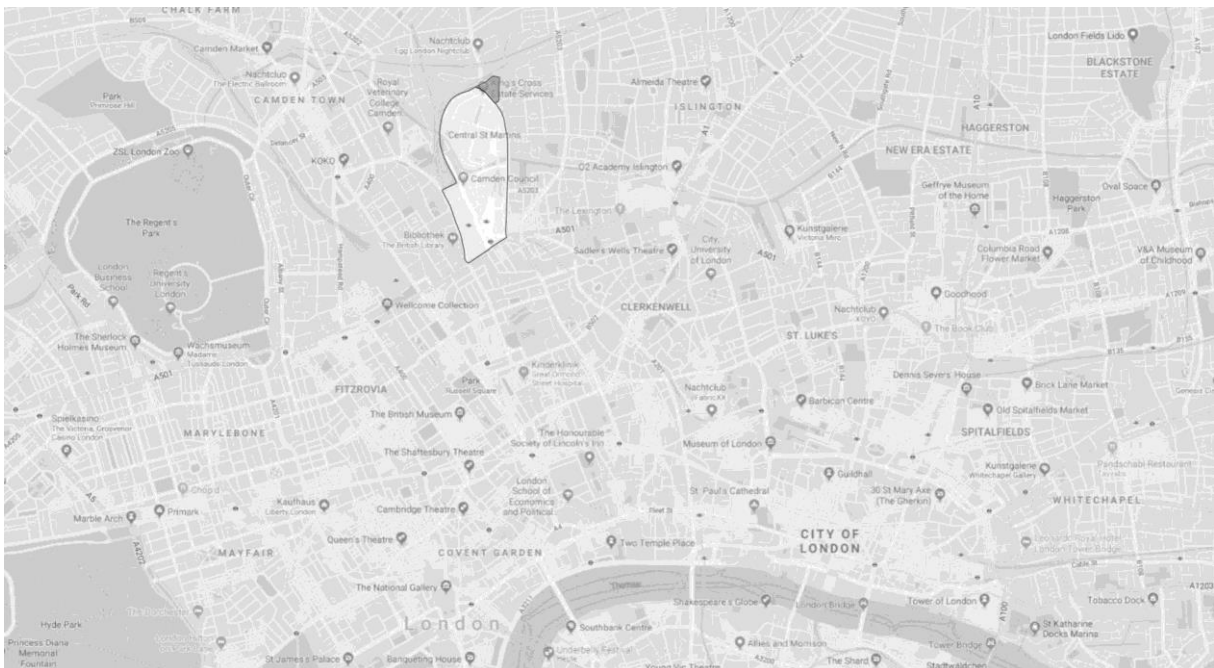


Abb 2: *Kings Cross* in London; Teilbereich in Islington ist dunkel hinterlegt (eigene Darstellung)

Im 19. Jahrhundert ist London im Zuge der Industrialisierung einem starken Wachstum ausgesetzt. Damit steigt auch die Nachfrage nach Nahrungsmitteln, Kohle und Baustoffen. Durch die Fertigstellung des Regent Kanals im Herzen von *Kings Cross*, wird London erfolgreich mit Birmingham und anderen Industriestandorten im Norden verbunden. *Kings Cross* etabliert sich auf diese Weise als wirtschaftlicher Hafen und Standort für die Industrie. Diese Entwicklung führt dazu, dass sich zunehmend Arbeiter in der umliegenden Region ansiedeln. In der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts wird dieser Trend durch den Einsatz der Eisenbahn weiter fortgesetzt. Im Gegensatz zu den anderen Bahnstationen im Süden und Osten Londons (*Charing Cross, Waterloo, Fenchurch, Liverpool Street*), wo Züge bis fast ins Stadtzentrum eindringen, verhindert die reiche Elite im Norden der englischen Hauptstadt ein weiteres Vordringen als bis zu *Kings Cross*, das folglich den Ruf eines Arbeiterviertels nicht überwinden kann. Die Ansiedelung eines zweiten Kopfbahnhofes, dem *St. Pancras Terminal*, macht *Kings Cross*, durch die erstklassige Erschließung in weiterer Folge zu einem der



wichtigsten Bahnhöfe Londons. Die Tatsache, dass sowohl Güter-, Frachten- sowie Personenverkehr abgewickelt werden, machte das Gebiet zu einem belebten, aber zur selben Zeit auch sehr dreckigen Stadtteil. Die Waren kommen aus dem Norden von England und werden von dort aus in ganz London verteilt. Anfang des 20. Jahrhunderts ist das Gebiet ein wirres Konglomerat aus Gleisen, Bahngebäuden, Lagerhäusern und Kohlerutschen (Bishop & Williams, 2016, S. 19–23).

Nach dem zweiten Weltkrieg, mit der Verstaatlichung der großen Eisenbahnbetriebe und dem Umstieg auf Containerfrachten, wird der Güter- und Warenumsschlagplatz von *Kings Cross* allmählich obsolet. Der vormals belebte Industriestandort erlebt eine starke Rezession. Der Ausfall an Arbeitsplätzen hat großen Einfluss auf das umliegende Gebiet. Um die 1980er Jahre ist *Kings Cross* ausschließlich für Kriminalität, Prostitution und Drogenmissbrauch bekannt. Der Verfall der Eisenbahnflächen bedeuten günstige Flächen für andere Nutzungen. Künstler, Bars und Nachtclubs siedeln sich dort an, weil sie dort günstige Mieten vorfinden. Auf diese Weise wird *Kings Cross* zu einem Ort für schräge Sub-Kulturen (Bishop & Williams, 2016, S. 22–24).

#### **6.1.5 Ein neues *Kings Cross***

Durch die neuen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ändert sich das Klima für Investitionen in London. Die regionalen Programme werden aufgelockert und die nationale Regierung überarbeitet die Verordnungen hinsichtlich der Entwicklung von Bürogebäuden. Durch die ersten Anzeichen der politischen Deregulierung sieht der Immobilienmarkt eine Chance in London im großen Stile Fuß zu fassen (Bishop & Williams, 2016, S. 25f).

Den ersten Versuch eines Bauvorhabens in *Kings Cross* startet im Jahr 1984 *British Rail*, der damaligen Grundstücksbesitzer und der engagierte Projektentwickler *Rosehaugh Stanhope*. Ihr Ziel ist es, *Kings Cross* vor dem Projekt in *Canary Wharf* auf den Markt zu bringen. Es ist wichtig zu verstehen, dass die Planung des späteren Entwicklungsgebietes zu diesem Zeitpunkt direkt mit dem Ausbau der beiden südlich gelegenen Bahnhöfe zusammenhängt. Der Bezirk *Camden* ist grundsätzlich von der Idee nicht abgeneigt und erweist sich in den ersten Planungsgesprächen als sehr kooperativ. Als Hindernis oder Unsicherheit wird eher die lokale Bevölkerung wahrgenommen. Diese hat in Vergangenheit bereits eine andere, kleinere Entwicklung durch anhaltende Proteste und Einsprüche zu Nichte gemacht. Das Konsortium an Investoren sollte sich dementsprechend der Wichtigkeit einer Bürgerbeteiligung bewusst gewesen sein. Jedoch gleicht deren Herangehensweise eher der eines aufgesetzten und durchgeplanten Marketings als einer tatsächlichen Auseinandersetzung mit den Vorstellungen der ansässigen Gemeinschaft. Die unzufriedene Bevölkerung gründet eine Opposition, die *Kings Cross Railway Lands Group (KCRLP)*, und verzögert die Entscheidung der Planungsbehörde. *Camden* ist um 1990 politisch in einer sehr instabilen Phase. Die

demokratischen Entscheidungsträger zu der Zeit können es sich keinesfalls leisten, gegen die gut vernetzten Anrainergruppen vorzugehen. Die Investoren haben es zu diesem Zeitpunkt nicht verstanden die *KCRLG* in die Planung miteinzubeziehen. Das Projekt wurde schließlich abgelehnt. Der Prozess stellt sich aber in weiterer Folge als sehr wichtig heraus, da es großen Einfluss auf die Wahrnehmung der *KCRLP* hat. Sie baute in diesem Prozess auch eine sehr gute Partnerschaft mit den Bezirksvertretern von *Camden* auf (Bishop & Williams, 2016, S. 31).

In den 1990er Jahren bewegt sich die Politik, sowie das Regelwerk der Raum- und Stadtplanung, weiter Richtung Wirtschaft und etabliert eine Unternehmerkultur. *Governance* und *public private partnerships* sind auch in *Camden* der Zeitgeist. Dies bringt für die Entwicklung von *Kings Cross* neue Rahmenbedingungen. Das nationale Programm für *Regeneration Projects* soll dabei helfen, große Stadtentwicklungsgebiete in Kooperationen von öffentlichen und privaten Akteuren zu entwickeln. Es wird die *Kings Cross Partnership*, aus den lokalen Behörden<sup>4</sup> und den beiden mittlerweile verantwortlichen Bahnbetrieben *Railtrack* und *London and Continental Railways (LCR)*, gegründet. Diese erhält für die Entwicklung eines wirtschaftlichen Investitionsprogramms 37,5 Mio. Pounds von der Regierung. Auf diese Weise können die Arbeiten für ein neues *Kings Cross* und den Ausbau der beiden Bahnstationen weiter vorangetrieben werden. Um die letzte Jahrtausendwende werden die Planungen folglich konkreter. Neben der finanziellen Unterstützung sind es auch andere Faktoren, die dazu beigetragen. Die Entscheidung den *Channel Tunnel Rail Link*, der London mit Paris verbindet, von *Waterloo* nach *Kings Cross* zu verlegen, stellt sich retrospektiv als ausschlaggebend und erweist sich als Katalysator für weitere Investitionen (Homepage *Kings Cross Estate Management*, 2018).

Abgesehen davon, dass es weitere finanzielle Förderungen bringt, resultiert es in einer Reduktion der beteiligten Grundstückseigentümer und einer geeigneten, unbelasteten internen Struktur. Die Grundstückseigentümer sind ab diesem Zeitpunkt nur mehr die *LCR (London and Continental Railways)* und *Exel* (später *DHL*). Zudem kommt in weiterer Folge ein sehr qualifizierter Projektpartner hinzu. In einem international ausgeschriebenen Wettbewerb setzt sich *Argent* unter 24 Bewerbern durch. Sie verstehen es sehr gut mit den unterschiedlichen lokalen Parteien zu arbeiten und haben hohe Ziele für den Stadtteil. Dies gilt als der Startpunkt für alle weiteren Entwicklungen (Bishop & Williams, 2016, S. 35–41).

2001 steigt *Argent* offiziell als Projektpartner ein. Die ersten Jahre sind von intensiven Erhebungen und der Entwicklung städtebaulicher Studien geprägt. Dazu kommen ständige

---

<sup>4</sup> Ein kleiner Bereich der neu abgegrenzten Entwicklungsfläche liegt im Bezirk *Islington*. Da er im weiteren Planungsprozess nur eine untergeordnete Rolle einnimmt, wird darauf aus Gründen des Leseflusses auf deren Einfluss verzichtet.

Abstimmungen mit der lokalen Bevölkerung, dem Bezirk *Camden* und verschiedenen anderen Stakeholdern. Diese Arbeiten formen die Basis für eine Vision aus der sich der spätere Masterplan entwickelt. Dieser intensive Prozess dauert mehr als fünf Jahre. Im Jahr 2005 wird dem Projekt eine *outline planning permission*, eine besondere Form der Baubewilligung, erteilt. Diese Genehmigung sieht die Errichtung von 50 Gebäuden, 20 neuen Straßen, zehn Plätzen sowie 2.000 Wohnungen sowie die Restauration und Modernisierung von 20 denkmalgeschützten Gebäuden vor. Die genaue Höhe der Gebäude und eine Verortung konkreter Nutzungen sind dabei nicht definiert. Diese Punkte werden im folgenden kooperativen Planungsprozess erarbeitet. *Argent* argumentiert diese Sichtweise mit der langen Entwicklungsdauer von *Kings Cross* (*Kings Cross Estate Management*, 2018).

Peter Bishop und Lesley Williams (Bishop & Williams, 2016) leisten mit ihrer geschichtlichen Beschreibung des Planungsprozesses von *Kings Cross* einen wichtigen Beitrag für das Verständnis von dem Planungssystem. Sie schildern die Prozesse sehr genau und geben dem Leser einen tiefen Einblick in die Strukturen. Für diese Arbeit erweist sich diese überblicksartige, historische Darstellung der Ereignisse als sehr nützlich. Einerseits werden die Komplexität, die Vielschichtigkeit und die Dauer der Planungen bewusst und andererseits kommen, die in weiterer Folge bedeutenden Akteure und deren Hintergründe, zur Geltung.



Abb 3: *Camden* in London (eigene Darstellung)

*Camden* ist ein außerordentlich diverser Bezirk. Eine 2003 durchgeführte Studie ergibt, dass es die am stärksten polarisierende Region Londons ist. Sie ist von einer liberalen Mittelklasse im nördlich gelegenen *Hampstead* und einer traditionellen Arbeitergegend um *Euston* und *Camden Town* geprägt. Zudem kommen wachsende Zahlen an Einwanderern, welche die gesellschaftliche Diversität weiter anregen. Abgesehen davon, ist *Camden* eine der stärksten lokalen, linken *Labour*-Regierungen. Sie legt großen Wert auf soziale Gerechtigkeit und verlangt hohe Steuerraten. Dementsprechend sind sie aber auch sehr engagiert qualitätsvolle öffentliche Dienste zu verrichten. Das brachstehenden Gebiet *Kings Cross* ist *Camden* jedoch ein Dorn im Auge:

In the second half of the 20th century the district suffered severe blight caused by the disinvestment in the railways and by planning uncertainty about how the awkward traffic intersections should be handled. It was thus, by the 1980s, the lowest-rent area for central London offices and with a commercial building stock mostly unchanged since the 19th century. (Edwards, 2009, S. 1)

Der geschichtliche Kontext macht deutlich, dass *Camden* seit fast 50 Jahren versucht den zentralen Stadtteil zu entwickeln. Dies ist jedoch zumeist von der lokalen Bevölkerung verhindert worden, da sie gegenüber derart großen Stadtentwicklungen sich sehr kritisch positionieren. Für den zweiten Entwicklungsversuch erweist sich eine nationale Gesetzesänderung als entscheidend. Der *Local Government Act 2000*, ein erster Vorläufer der *Localism-Agenda*, hat eine neue Struktur innerhalb der lokalen Behörden zu Folge. Die beauftragten Komitees für Stadtplanung haben eine erweiterte Autonomie und können gewisse Entscheidungen ohne den gesamten Bezirksrat fällen. Dies führt dazu, dass die Verhandlungen zwischen *Argent* und dem beauftragten Komitee in einem sehr kleinen Kreis geführt wird. Außerdem einigt man sich auf ein prozessorientiertes Vorgehen. Es wird nicht, wie in allen anderen Fällen, ein Antrag eines Projektentwicklers aufgegeben, sondern dieser in Kooperation erarbeitet. Eine übliche Abfolge wäre: Diskurs, Vorschlag, Beratung, Bewertung, Einigung (Bishop & Williams, 2016, S. 19–41).

Die *Greater London Authority*, als die übergeordnete Stabstelle, nimmt in dem gesamten Prozess eine unterstützende Rolle ein. Sie überprüft, ob die Planungen mit dem *London Plan* harmonieren. Durch die enge Beziehung zwischen *Camden* und *Argent*, hat es die *GLA* nicht als notwendig betrachtet, in den Planungsprozess einzugreifen:

We [*GLA*] were working with *Camden*, the focus was on the masterplan. Then *Argent* came in and they were very good at working with *Camden* [...]. The *GLA* was obviously supporting the process, but the *GLA* was encouraging the local approach – have the *borough* and the investor working together to have this masterplan. [...] So we didn't

get involved the process directly, we do sometimes, but not in that case, we were happy to let the two take the lead. (Interview Richards, 2019)

*Argent* hat das Projekt von den Grundstücksbesitzern aufgrund ihres ansehnlichen Portfolios bekommen. Mit der Planung von *Brindleyplace* hat es sich unter Projektentwicklern einen Namen gemacht. Sie genießen vollstes Vertrauen von den eigentlichen Grundbesitzern. Im Zuge der vorausgegangenen vertraglichen Verhandlungen haben sie sich auf eine Abmachung geeinigt, die besagt, dass die Eisenbahnbetriebe den Grund und die Projektentwickler das notwendige Kapital bereitstellen. Das liegt darin begründet, dass die Grundstücksbesitzer ihre finanziellen Mittel für die Sanierung und den Ausbau der Stationen benötigen. *Argent* kann zwar nicht auf die größte Erfahrung zurückgreifen, überzeugen aber durch eine neue, alternative Herangehensweise, die sehr auf Kooperation und Zusammenarbeit ausgelegt ist. Außerdem verfolgen sie die Absicht sich lange an diesen Standort zu binden. Eine Tatsache, die von der lokalen Behörde und den Grundstückseigentümern ebenfalls sehr positiv aufgefasst wird. Sie wollen *Kings Cross* nicht nur während der langen Entwicklungsdauer von geplanten 20 Jahren, die sich aus der städtebaulichen Dimension der Immobilie ergibt, betreuen, sondern den Standort langfristig verwalten. Wesentlich dafür sind flexible Planungs- und Entwicklungsmöglichkeiten. Sie argumentieren, dass aufgrund der langen Entwicklungszeit von rund zwei Jahrzehnten, eine städtebauliche Flexibilität seitens des Bezirkes in dem Planungs- und Entwicklungsprozess gewährleistet werden muss, da sich die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in diesem Zeitraum ändern können. Sie verfolgen damit das Ziel eine *outline planning permission* von dem Bezirk zu erhalten. Dies würde gewisse Rahmenbedingungen in der Entwicklung festschreiben, jedoch dem Projektentwickler ermöglichen auf wirtschaftliche Veränderungen zu reagieren (Bishop & Williams, 2016).

We agreed, with the local authority, on maximum heights [...] with the so called blue wall drawing, [that regulates] how high buildings could get, we then agreed over a maximum quantum for the area, both residential and for office [...] Which means that you could build up in one plot all the way to the top of the envelope, but if you did that, you already knew that on another plot, you would have to stay below the maximum height. [...] So, there was flexibility, you could say, by now, this has become more valuable, so let's really max out the heights here. (Interview Saunders, 2019)

Die *Kings Cross Railway Lands Group (KCRLG)* ist Dachorganisation für die Anrainer und die lokalen Unternehmen. Sie setzen sich für sehr unterschiedliche Dinge ein. Bekannt ist die Gruppe durch ihre andauernden Proteste gegen den ersten Entwicklungsversuch geworden. Auch während der Planungen von *Argent* stellt sich die *KCRLG* als die lauteste und wirksamste Gruppe der lokalen Bevölkerung heraus. In dem Planungsprozess wurden zwar auch andere Anrainergruppen befragt, jedoch wird in dieser Arbeit die Beziehung zwischen der *KCRLG*,

dem Bezirk und den Projektentwicklern hervorgehoben, da sie sich als äußerst kontrovers herausstellt (Bishop & Williams, 2016, S. 134–149).

## 6.2 Praktiken und Rationalitäten

Nachfolgend werden die Planungen von *Kings Cross* nach dem Untersuchungsschema von Flyvbjerg, im Rahmen einer qualitativen Inhaltsanalyse, genauer beleuchtet. Ausgehend von der These, dass die kommunikative Planungstheorie nicht alle Facetten des Prozesses erfassen kann, werden die Beziehungen, die Praktiken und die Rationalität in dem System aufgedeckt. Auf diese Weise wird es möglich, die Vorgänge in *Kings Cross* genauer zu verstehen und Einflüsse von Macht zu erkennen.

Um dies zu bewerkstelligen werden konkrete Inhalte der Planung, die angewandten Verfahren und die vereinbarten Vorstellungen erläutert. Bei der Forschung steht die Verwaltung und Produktion öffentlicher Räume im Mittelpunkt. Dabei wird die Überlagerung der unterschiedlichen Interessen am deutlichsten sichtbar. Im Rahmen der Informationserhebung sind jedoch auch andere interessante Sachverhalte aufgenommen worden. Diese sollen auch in Kürze dargelegt werden, da sie bei der Einschätzung der Rolle der Raum- und Stadtplanung bedeutend sind.

### 6.2.1 Flexible Entwicklung

*Argent* hat im Jahr 2006 eine *outline planning permission* für die Errichtung eines neuen Stadtteils erhalten. Gemäß dieser sehr offenen Vereinbarung zwischen der lokalen Planungsbehörde und dem Projektentwickler ist es möglich auf dem Grundstück 50 Gebäude, 20 neue Straßen und 10 öffentliche Plätze zu bauen. Die Investoren verpflichten sich dazu 20 historisch bedeutende Strukturen auf dem alten Bahngelände zu restaurieren oder zu modernisieren. Des Weiteren wird sich darauf geeinigt mindestens 2.000 Wohneinheiten zu errichten, wobei 750 davon leistbaren (*engl. affordable*), beziehungsweise sozialen Bestimmungen gerecht sein müssen (*Kings Cross Estate Management* 2018).

The planning outlines, within the Planning permission by the *borough of Camden*, were relatively flexible, which was important for such a big project, which development would take a few years. The outlines set up corridors for transport, the use of public spaces, the approach to heritage buildings and maximum residential or retail floorspace. But from an architectural point of view, and the location of uses the planners were really flexible and could react to the market and didn't have to apply for planning permission every time we changed something. (Interview Hogarth, 2019)

Für *Argent* bieten diese flexiblen Bebauungsmöglichkeiten viele Vorteile. Aus ökonomischer Sicht ermöglicht es, in jeder Planungsphase auf die aktuellen Bedingungen des Immobilienmarktes zu reagieren und die Gewinnspanne zu maximieren. Sie müssen zwar weiterhin für jedes Bauvorhaben eine konkrete Baubewilligung einreichen, jedoch wird diese nicht untersagt werden, wenn sich das gesamte Entwicklungsgebiet noch im Rahmen der Planungsvorgaben entwickelt. Außerdem können sich gesetzlichen Bestimmungen und Regelwerke im Laufe der Entwicklung ändern und für neue Rahmenbedingungen sorgen. (Blögeintrag *Kings Cross Development Forum*, 2019).

Die Tatsache, dass *Argent* eine derart hybride Bewerbung eingereicht, und später auch bewilligt bekommt, wurde nicht von jedem Beteiligten in der Politik positiv aufgefasst. Selbst innerhalb der lokalen Behörde ist man sich nicht einig, ob dies die richtige Vorgehensweise ist. Wie oben beschrieben, verhandelte nur ein kleiner Kreis – das beauftragte Komitee – mit *Argent*. Dieses Komitee muss in weiterer Folge, bevor der Beschluss gefasst wird, das Projekt dem Gemeinde-, beziehungsweise dem Bezirksrat vorstellen. Danach wird von dem gesamten Rat eine Entscheidung getroffen. Einer der im Rat sitzenden Politiker hat sich wenige Wochen vor dem Beschluss in einer Zeitschrift für Architektur wie folgt geäußert:

A large part of the southern area of this scheme falls within conservations area and there is no way we should have to make the decision based on an outline planning application. (Woodrow in Bishop und Williams 2016, 157)

Er kritisiert die Art der Planungsbewilligung, weil große Teile von *Kings Cross* in einem schützenswerten Gebiet liegen. Eine *outline planning permission* würde dem Projektentwickler zu viele Freiheiten gewähren und den schonenden Umgang nicht garantieren. Die Entscheidung stellt sich im Endeffekt als ein politisches Tauziehen heraus. Das vierköpfige Planungskomitee des Bezirkes hat grundsätzlich eine sehr gute Partnerschaft mit *Argent*. Sie befürworteten die Entscheidung für eine Genehmigung und setzen sich vor dem gesamten Rat dafür ein. Vor der finalen Abstimmung werden Vorbefragungen unter den Bezirksvertretern durchgeführt. Dabei war die Anzahl der negativen Stimmen noch höher als die derer, die dafür waren. Dies änderte sich bis zu dem amtlichen Beschluss. Ausschlaggebend war eine neuerliche Beratung innerhalb des Bezirkes, bei welchem darauf hingewiesen wurde, dass im Fall keiner Einigung der Antrag öffentlich aufgelegt wird und bei erheblichen Beschwerden an die nationale Regierung weitergeleitet wird. Die Folgen davon wären lange Verzögerungen und hohe Kosten sowohl für *Camden* als auch *Argent*. Um dies zu vermeiden, wird dem Antrag schlussendlich stattgegeben. In der Wahl haben acht Bezirksräte dafür und sechs dagegen gestimmt, wobei sich drei ihrer Stimme entzogen haben (Bishop & Williams, 2016, S. 161–163). Es wird angenommen, dass der Druck, das Gebiet nach jahrzehntelangem Stillstand nun endlich zu entwickeln, zu groß war. Das Projekt kann somit ohne eine öffentliche Auflage, in

welcher die lokale Bevölkerung ihre Bedenken einlegen könnte, fortgesetzt werden (AJED, 2006). Dieser hier sehr verkürzt dargelegte Prozess benötigte eine politische Steuerung, bei der die Sphären von demokratisch legitimierten Volksvertretern und privatwirtschaftlich engagierten Akteuren zunehmend ineinanderfließen, beziehungsweise die Grenzen kaum noch zu erkennen sind (Bishop & Williams, 2016, S. 167).

Unter diesen Umständen kann *Argent* das Projekt im Rahmen der Grundsatzvereinbarungen nahezu im Alleingang planen. Trotzdem arbeiten die öffentlichen und die privaten Parteien weiterhin formal miteinander, um die ausgemachten Ziele zu erreichen. Dieser Prozess, als System von Kooperationen und Verhandlungen, beinhaltet viele verschiedene Stakeholder mit unterschiedlichen Agenden. Wie in dem Kapitel *Macht in der Planung* beschrieben, muss davon ausgegangen werden, dass Macht ein immanenter Bestandteil dieses Diskurses ist. Es war das Ziel von *Argent* eine flexible Planungsbewilligung zu erhalten, um in der Entwicklung auf die wirtschaftlichen Bedingungen und die gesetzlichen Regelwerke in jeder Planungsphase reagieren zu können (Interview Hogarth, 2019). Die Entscheidung zu Gunsten einer flexiblen Entwicklung kann als die zugrundeliegende Rationalität in den politischen Prozess gedeutet werden. Nicht alle Beteiligten teilten diese Rationalität. Sowohl demokratisch legitimierte Politiker, als auch die lokale Anrainergruppe *KCRLP* waren strikt gegen dieses Vorgehen. Sie reichten sogar eine gerichtliche Nachprüfung des Prozesses ein. Dies wird im nächsten Abschnitt zum Thema Bürgerbeteiligung genauer erläutert.

## **6.2.2 Mitsprache der lokalen Bevölkerung**

Sowohl der Bezirk *Camden* als auch der Projektentwickler *Argent* rühmen sich mit den extensiven und innovativen Beteiligungsprozessen in der Planung und Entwicklung von *Kings Cross*. Der Homepage des Quartiersmanagements, der Anlaufstelle für Bewohner, Besucher und Bürger, ist zu entnehmen, dass mehr als 30.000 Personen an den Befragungen teilgenommen haben (*Kings Cross Estate Management*, 2018).

Dem gegenüber stehen die Stimmen der lokalen Bevölkerung, die den Planungs- und Entwicklungsprozess weniger offen wahrnehmen. Sie bestreiten nicht die vielen Beratungsgespräche und Veranstaltungen, die von dem Bezirk und dem Projektentwickler durchgeführt wurden. Für sie ist diese Art der Beteiligung dennoch nicht zufriedenstellend, da ihre Bedürfnisse in der Planung keinen Halt gefunden haben:

Those who remain dissatisfied are essentially reflecting their lack of influence in the consultation process: they are endlessly listened to but have no detectable power to



determine the outcome. And it should be added that these feelings of frustration are shared, not only by low- and middle-income residents [...]. (Edwards, 2009, S. 23)

Als ausschlaggebend dafür kann wieder die der Entwicklung zugrundeliegende Rationalität zwischen dem Bezirk und *Argent* interpretiert werden. In dem Buch über die Geschichte des Planungsprozesses schreibt Peter Bishop, selbst Mitglied des Planungskomitees von *Camden*, über die Herangehensweise der beiden involvierten Projektpartner:

The thinking here was that, to have any value then the public had to have access to information on constraints and opportunities. To do otherwise would have resulted in too many ideas and suggestions being dismissed as feasible. (Bishop & Williams, 2016, S. 137)

Die Rationalität oder das Verständnis der Planenden liegt darin, dass der lokalen Bevölkerung vorab klargemacht werden muss, welche Teile des Planungsprozesses sie beeinflussen können. Dies ist, vor allem während der Erarbeitung einer *outline planning permission*, ein strittiger Standpunkt. Hätte es genau da einen offenen Prozess geben können. Schon damals hat die Politik unter dem Slogan *Big Society* der lokalen Bevölkerung mehr Mitsprache in der Raum- und Stadtplanung versprochen (Allmendinger & Haughton, 2015, S. 31).

Die *KCRLG* ist während dieses Prozesses sehr aktiv. Sie waren große Gegner der Art und Weise, wie das Gebiet entwickelt werden soll. Ihre größten Kritikpunkte liegen in dem relativ geringen Ausmaß an leistbarem Wohnraum und in der Privatisierung der allgemein zugänglichen Räume in dem betreffenden Stadtteil. Unter anderem reichen sie auch eine juristische Nachprüfung des Vergabeverfahrens der *outline planning permission* ein. Sie betrachten die enge Kooperation zwischen der öffentlichen Planung und dem privaten Investor sehr kritisch und zweifelten das Verfahren an. Dem Einspruch wird jedoch nicht stattgegeben. Für das Gericht sind sowohl die formelle Handhabung des Planungskomitees, als auch der zweite Einspruch, die niedrige Zahl an leistbaren Wohnungen, gesetzeskonform (Bishop & Williams, 2016, S. 1656).

Die andauernden Proteste der *KCRLG* werden zu diesem Zeitpunkt zur Gänze gestoppt. Sie wird von *Camden* nicht weiter als repräsentative Gruppe erachtet und damit aus dem Planungsprozess ausgeschlossen. Für das Planungskomitee ist die Gruppe nicht für die Gesamtheit der Bewohner umliegender Gebiete repräsentativ. Der Bezirk argumentierte, dass keine Gemeinschaft direkt durch die Entwicklung bedroht werde, da das Gebiet unbewohnt war. Wäre dies der Fall, würde sich der Umgang mit der lokalen Bevölkerung anders gestalten. Dadurch, dass es keine tatsächlich Betroffenen gibt, im Sinne von ansässigen Personen, wollen die Planenden eine breite Bevölkerungsschicht teilhaben lassen. Auf diese Weise soll

die komplette gesellschaftliche Diversität des Bezirkes erfasst werden (Bishop & Williams, 2016, S. 143f).

Das Beteiligungsverfahren zeigt hinsichtlich seiner Offenheit und der möglichen Mitsprache der lokalen Bevölkerung klare Grenzen auf. Dies wird ebenfalls im Verständnis der Planer ersichtlich. Bereits in dem Erarbeitungsprozess sehr offener Planungsvorgaben werden den Wünschen der lokalen Bevölkerung Schranken aufgewiesen. Auf diese Weise scheint es, als ob die Projektentwickler von *Argent*, gestützt von der öffentlichen Planung, ihre Macht innerhalb des Systems ausüben. Sie geben den öffentlichen Planern wichtige Aspekte in der Entwicklung vor, wie zum Beispiel das Eigentum der Straßen und Plätze, und stellen diese als unabdingbar und unerlässlich dar. Andere, womöglich weniger entscheidende Elemente, werden hingegen in den öffentlichen Diskurs gebracht.

### **6.2.3 Leistbarer Wohnraum**

Die Projektentwickler verpflichten sich mit der Einwilligung zu der umstrittenen Planungsgenehmigung neben der Errichtung von 50 Gebäuden sowie mit deren notwendigen Straßen und Plätzen, im Rahmen des sogenannten *Section 106 Agreements*, ebenfalls zu der Bereitstellung wichtiger technischer und sozialer Infrastrukturen. Das *Section 106 Agreement* kann als eine Form eines städtebaulichen Vertrags verstanden werden. Darin erklärt sich der private Investor dazu bereit, einen Beitrag für die urbane Entwicklung der Nachbarschaft zu leisten. Dieser Beteiligung kann sehr unterschiedliche Formen annehmen. Es kann beispielsweise die Herstellung von Straßen oder technischen Infrastrukturen oder eine Mindestanzahl an leistbaren beziehungsweise preiswerten (engl. *affordable*) Mietwohnungen betreffen. Des Weiteren können im Rahmen des *Section 106 Agreements* auch Nutzungen für bestimmte Bereiche eines Stadtentwicklungsgebiets festgelegt werden (*UK Government*, 2015, S. 13).

Im folgenden Abschnitt wird kurz auf die Vorgänge in Bezug auf diese Vereinbarungen zwischen *Camden* und *Argent* eingegangen. Auch wenn es nicht das unmittelbare Thema dieser Arbeit ist, stellt sich die Darstellung der Entwicklungen bezüglich des leistbaren Wohnraums für die Untersuchung der Rolle der Raum- und Stadtplanung als erkenntnisbringend heraus. *Argent* und *Camden* einigen sich im Rahmen der Vergabe der Planungsgenehmigung zu auf ein Dokument, das Fristen für die Herstellung und Summen für die Beitragszahlungen regelt (Blögeintrag *Kings Cross Development Forum*, 2019).

In der ursprünglichen Version der Vereinbarung verpflichtet sich *Argent* 40% der Wohnungen zu einem leistbaren Preis auf den Markt zu bringen. Dies wird von der lokalen Bevölkerungsgruppe *KCRLG* damals stark kritisiert, da es sich unter den eigentlich angestrebten 50% befindet. Diese Zielvorgabe wird sowohl in Leitprogrammen des Bezirks als

auch im Stadtentwicklungsprogramm, dem sogenannten *London Plans*, definiert. Das Planungskomitee von *Camden* versicherte jedoch, dass kein anderer Wert ausverhandelt werden konnte, ohne weitere wichtige soziale Beiträge durch *Argent* opfern zu müssen (Blogeintrag Edwards, 2015).

Im Jahr 2010 wird von der damals neuen nationalen Regierung – einer Koalition der *Konservativen* und der *Liberal-Demokratischen Partei* – die Wieder- oder Neuverhandelbarkeit bestehender *Section 106 Agreements* als Gesetz beschlossen. Die Regierung will für Projekte, die schwer unter der Finanzkrise von 2008 leiden, die Überarbeitung der zuvor festgelegten Vereinbarungen ermöglichen. Zudem ändert die Regierung die Gesetze betreffend der Förderungen für leistbaren Wohnraum, was das Erfüllen der Richtlinien für Beihilfen deutlich erschwert hat (Blogeintrag Edwards, 2015).

Im Jahr 2015 reicht *Argent* eine Änderung der ursprünglichen Vereinbarung ein. Sie fordern eine Reduktion des zu erfüllenden, leistbaren Wohnraums. Zu diesem Zeitpunkt liegt der durchschnittliche Quadratmeterpreis für Wohnungen mit 35% über dem Niveau von vor der Finanzkrise und der Zeit der Planungsbewilligung. Außerdem wird die Entwicklung international als ein kommerzieller Triumph bejubelt. Das Argument baut auf den veränderten Förderregularien für preiswerte Wohnungen auf. *Argent* könnte im Fall keiner Zustimmung des vorgebrachten Antrags durch den Bezirk auch gerichtliche Schritte einleiten, was womöglich eine noch drastischere Senkung zur Folge hat. Ohne dieses Risiko eingehen zu wollen, nimmt *Camden* das Angebot von *Argent* an (Blogeintrag Edwards, 2015).

Dieses kurz dargebrachte Beispiel deutet an, dass es sich bei der Entwicklung von *Kings Cross* nicht um einen kooperativen Planungsprozess handelt. Der private Projektentwickler versucht durch neu geschaffene Grundlagen die ursprünglich vereinbarten Ziele zu verändern – in diesem Fall die Anzahl preiswerter Wohnungen zu senken, um einen größeren finanziellen Gewinn erwirtschaften zu können. Die lokale Behörde muss den Antrag auf Reduktion annehmen, um eine teure Gerichtsverhandlung, deren Ausgang ungewiss ist, zu vermeiden.

Ein weiterer interessanter Bestand des Vertrags bezüglich leistbarem Wohnraum findet an dieser Stelle noch kurze Erwähnung: Im Zuge einer Investigation haben die Zeitungen *The Independent* und *Corporate Watch* herausgefunden, dass es in der Vergabe von günstigem Wohnraum eine Reihe von Beschränkungen und Klauseln gibt, die bestimmte Teile der Gesellschaft davon abhalten eine Wohnung in *Kings Cross* zu bekommen. Menschen mit einer Vorgeschichte psychischer Probleme wird der Anspruch auf eine Wohnung untersagt. Zudem sind Quoten, beziehungsweise Grenzwerte, für ehemals Obdachlose und aktuell Arbeitslose definiert (*The Independent*, 2012).

Es macht den Anschein als besäße *Argent* in der Planung des Stadtteils große Macht. Sie können dadurch die Entwicklung sehr stark zu ihren Gunsten beeinflussen. Die Annahme,

dass es sich um einen kooperativen Planungsprozess, im Sinne eines gemeinsamen Abwägens von Zielen, handelt, wird hier ein weiteres Mal in Frage gestellt. Es macht eher den Anschein, als würden die Projektentwickler um jeden Preis ihre Interessen durchsetzen wollen. Dabei, so erweckt es den Anschein, agieren sie mit sehr viel Kalkül. Sie kennen die gesetzlichen Rahmenbedingungen, nützen ihr Wissen und ihre finanzielle Überlegenheit, um die Entwicklung zu ihrem Vorteil zu steuern.

#### **6.2.4 Öffentlicher Raum**

Die Tatsache, dass *Argent* eine *outline planning permission* erhalten hat und damit die Planungen nur mit übergeordneten Zielvorgaben beginnen können, hat auf die weitere Entwicklung einen großen Einfluss, unter anderem auch auf die Produktion des öffentlichen Raumes.

Seit dem Beginn der Planungen ist der öffentliche Raum, sowie der zukünftige Umgang damit, ein wesentliches Thema für *Camden*. Im Jahr 2001, bevor die Abstimmungen mit *Argent* begonnen haben, veröffentlichte *Camden* einen Entwicklungsplan für das Gebiet. Darin sind fünf essentielle Prinzipien verankert, die auf alle Fälle umgesetzt werden müssen, um eine positive Bewilligung zu erhalten. Der erste Grundsatz sieht eine gemischte Nutzung vor. Es soll die Entwicklung eines reinen Büroviertels, wie in *Canary Wharf*, vermieden werden. Das zweite Prinzip baut darauf auf, da es die Forderung enthalten hat, dass ein signifikanter Anteil an Wohnraum errichtet werden soll und die Hälfte davon als preiswerte Mietwohnungen auf den Markt kommen. Man einigt sich auf ein Minimum von 2.000 Wohnungen für das Quartier. Des Weiteren wird eine Verbindung von *Kings Cross* mit den umliegenden Stadtteilen angestrebt. Es soll kein in sich gekehrter Solitär im Stadtgefüge gebaut werden. Die Architektur und Landschaftsplanung musste außerdem von höchster Qualität sein. Die letzte Voraussetzung für den Bezirk war, dass „öffentliche Räume öffentlich bleiben sollen“ (Bishop & Williams, 2016, S. 67). Diese Bestimmung definiert nicht die rechtlichen und organisatorischen Regelungen, aber es zeigt ein Bewusstsein über die negativen Konsequenzen von öffentlichen Räumen in privat regulierten Stadtteilen auf (Bishop & Williams, 2016, S. 67).

Die *Greater London Authority* hat im Jahr 2011 einen Bericht über öffentliche Räume in privaten Stadtteilen veröffentlicht. Im Zuge der Recherche haben sie zehn Fallstudien erarbeitet. Da *Kings Cross* zu diesem Zeitpunkt zum Großteil noch nicht errichtet ist, sind nur die Planung und die Herangehensweise von den Forschern in die Auseinandersetzung aufgenommen worden. Sie beschreiben *Kings Cross* als ein Erfolgsmodell, da der Bezirk plant die öffentlichen Räume nach der Errichtung durch *Argent* zu übernehmen:

For example, for the redevelopment of the *Kings Cross Central* site it was agreed that the London *Borough of Camden* would adopt the streets and public areas and protect

unrestricted public access to the area. (London Assembly & Planning and Housing Committee, 2011, S. 12)

Dies zeigt einmal mehr, dass *Camden* das Ziel verfolgte, die öffentlichen Räume in das kommunale Eigentum zu übernehmen, um die größtmögliche Zugänglichkeit für die lokale Bevölkerung zu gewährleisten. Zu groß, war die Angst vor einem weiteren privat regulierten, exklusiven Stadtteil, in dem die Besucher und Passanten wie Konsumenten betrachtet werden. (Zeitungsartikel Garrett, 2015; London Assembly & Planning and Housing Committee, 2011, S. 16)

Dieses Empfinden unterstützen die Projektentwickler von *Argent* nicht. So ist es zu Beginn des Planungs- und Entwicklungsprozesses zu einer Meinungsverschiedenheit zwischen den beiden Parteien gekommen. *Argent* will die Straßen und Plätze des Gebiets im privaten Eigentum behalten und sie selbst verwalten, um sie qualitativ hochwertig auszugestalten. Sowohl der Bezirk als auch die *KCRLG* stehen dem höchst kritisch gegenüber (Holgersen & Haarstad, 2009, S. 83). Unter den Gegnern ist auch Peter Bishop, einer der beauftragten Planer und Mitglied des Entwicklungskomitees von *Camden*. Er spricht sich in einem Interview mit der *GLA* gegen die schleichende Segregation in der englischen Hauptstadt aus. Für ihn soll öffentlicher Raum in Städten für die gesamte Gesellschaft zugänglich sein und ohne jegliche Restriktionen verwaltet werden. Wenn sich der Trend fortsetzen würde, sieht er eine komplette Erosion des Konzepts von öffentlichen Räumen in der Stadt. Obwohl der Umgang mit dem öffentlichen Raum eines der Grundprinzipien für eine positive Planungsbewilligung gewesen ist und sich Vertreter des kommunalen Planungskomitees sowie die lokale Bevölkerung strikt gegen die Privatisierung öffentlicher Räume ausgesprochen haben, sind die Straßen und Plätze in *Kings Cross* schließlich im privaten Eigentum und werden von eigens angestelltem Sicherheitspersonal überwacht. Hogarth, eine Projektleiterin von *Argent* beschreibt den Umstand wie folgt:

We [*Argent*] have to make the streets and public spaces available to *Camden*, to adopt them, if they like, but because of the way funding works, the local government funding is really reduced at the moment, so they don't have a lot of money for maintenance, or to clean, or to look after these places. They would probably put in a little bit lower specification in terms of the design, because it would be harder to maintain. So, we decide in cooperation with them, although they were free to adopt the spaces, that it probably best that we manage the spaces and streets as part of the estate. Then we pay for them and we get a little bit more control over them. (Interview Hogarth, 2019)

Dies beweist, dass sich *Argent* in dem Diskurs um den öffentlich Raum durchgesetzt hat. Sie verweisen in diversen Planungsdokumenten zwar auf die allgemeine Zugänglichkeit hin, aber nichtsdestotrotz haben sie ihr Ziel, die Straßen und Plätze selbst zu verwalten, erreicht. Wie

es genau zu diesem Zustand gekommen ist, kann den Planungsdokumenten nicht entnommen werden. Die Einigung muss jedoch bereits vor der Bewilligung der *outline planning permission* getroffen worden sein. Denn im *Section 106 Agreement*, dem städtebaulichen Vertrag, der einen finanziellen Beitrag des Investors beinhaltet, wurde die Regulierung und die Verwaltung bereits vereinbart, wie dem folgenden Auszug zu entnehmen ist. Der gesamte Vertragsteil bezüglich öffentlicher Räume ist am Ende der Arbeit beigelegt.

The Developer shall allow the public at large the right of passage on foot along the footpaths and open spaces and on bicycle along appropriate areas within the Development Estate Realm Areas [...] from the date on which the relevant Development Estate Realm Areas have been Practically Completed. (Vertragsbeilage *Kings Cross Redevelopment*, 2006)

Schlussendlich haben sich *Camden* und *Argent* darauf geeinigt, dass der Projektentwickler die allgemein zugänglichen Straßen und Plätze in sein Eigentum übernimmt und bespielt. Die der Entscheidung zugrundeliegende Rationalität bestand darin, dass die private Verwaltung eine höhere Qualität zulassen würde. Um dies zu ermöglichen, gab der Bezirk die Rechte für den öffentlichen Raum auf. In der Verhandlung haben sie jedoch auf diese festgeschriebene Organisation bestanden. Durch die Regelung in dem städtebaulichen Vertrag steht der Bevölkerung der Zugang zu dem Gelände gesetzlich zu. Jedoch gibt es acht vage Klauseln zu diesem Recht, von welchen die Auslegung dem privaten Unternehmen obliegen. Planerisch lässt sich dieser Umstand der allgemeinen Zugänglichkeit eines privaten Grundes allerdings nicht abbilden, da es keine derartige Widmung oder kein passendes Regelwerk dafür gibt. (Bishop & Williams, 2016, S. 116).

Bis dahin beinhaltet noch keine städtebauliche Vereinbarung die Regelung von öffentlichen Räumen (London Assembly & Planning and Housing Committee, 2011, S. 30). Die öffentliche Planung von *Camden* sieht dies als einen Erfolg für die Bewohner des Bezirks. Anders sieht dies Sian Berry, einer der Bezirksräte, die sich laufend gegen die vorgeschlagene Entwicklungsweise von *Argent* ausgesprochen haben:

This is an infuriating fudge, which means that arbitrary rules now apply to these spaces, with security guards patrolling Pancras Square, Granary Square, Lewis Cubitt Park and Gasholder Park in the same way as we see daily around City Hall. (Berry, 2017)

Für ihn ist diese neue Art der Kooperation kein Gewinn für die lokale Bevölkerung. Dem städtebaulichen Vertrag ist zu entnehmen, dass der Projektentwickler die Kontrolle über die öffentlichen Plätze hat. Dort herrschen weiterhin die Regeln des Grundstückseigentümers und nicht die öffentlichen Gesetze von *Camden*. *Argent* veröffentlicht die Regeln für den allgemein zugänglichen Raum ebenfalls nicht. Der Grund liegt darin, dass die Veröffentlichung eines Regelbuchs ihrer Auffassung nach dazu beitragen würde, dass das Gebiet gerade deshalb als

privater Grund interpretiert werden würde. Diese Ordnung öffentlicher Räume ist überaus kritisch zu betrachten, da sie sehr ambivalent ist. *Kings Cross* ist ein privates Grundstück, es gelten die Regeln des privaten Eigentümers und es wird von privat organisiertem Sicherheitspersonal bewacht. Außerdem findet der betreffende Planungsprozess außerhalb des öffentlichen Diskurses statt. Wenn man dieses gesellschaftliche Konstrukt in die exemplarische praxisorientierte Einstufung aus dem ersten Kapitel eingliedert, wäre dieser Zustand mit dem eines privatisierten Einkaufszentrums zu vergleichen. Ein Hinweis dafür, dass auch die Projektentwickler von *Argent* dies ähnlich wahrnehmen, kann einem zu diesem Thema durchgeführten Interview entnommen werden. Dabei beschreibt einer der Projektentwickler die Herangehensweise an einen Bereich des öffentlichen Raums wie folgt: „It [the coal yard drops] seems to draw people from all over London here. It’s a destination itself, not like your average shopping-center.“

Die Situation der öffentlichen Räume in *Kings Cross* sollte demnach sehr kritisch betrachtet werden. Die Vorstellung, dass öffentlich zugängliche Räume in einem privaten Stadtteil ähnlich einem Einkaufszentrum produziert und verwaltet werden, könnte als ein weiterer Entwicklungsschritt in der fortlaufenden Genese öffentlicher Räume betrachtet werden. Sie sind keine alleinstehenden, durch Eingangstüren abgesicherten Malls, sondern integrieren sich nahtlos in das Stadtgefüge. Dass öffentliche Räume in privaten Stadtteilen anders wahrgenommen werden als ein Einkaufszentrum, birgt dabei obendrein ein Risiko, da Besucher und Passanten sich nicht sicher sein können, welches Recht im jeweiligen Raum für sie gilt.

Die Rolle der Raum- und Stadtplanung in einem privaten Stadtteil muss ebenfalls aufmerksam betrachtet werden. Trotz des engagierten Vorhabens öffentliche Räume in das öffentliche Eigentum zu übernehmen, welches eines der Grundprinzipien des Planungskomitees gewesen ist, werden die Straßen und Plätze in *Kings Cross* schlussendlich privat reguliert. In dem Planungsprozess hat der Projektentwickler sein Interesse behauptet. Wesentlich bei der Verhandlung hat die Rationalität, dass die öffentlichen Räume eine höhere gestalterische Qualität aufweisen können, wenn sie von *Argent* produziert und bespielt werden, herausgestellt. Dem müssen jedoch die soziale und demokratische Qualität öffentlicher Räume gegenübergestellt werden. Denn durch die private Regulierung verliert der öffentliche Raum seine normativen, sozialen und demokratischen Werte für die lokale Gesellschaft (Zeitungsartikel Shenker, 2017).

## **7 Untersuchungsergebnisse**

Die Untersuchung des Entwicklungsprozesses von *Kings Cross* hat in mehreren Aspekten sehr anschaulich die gegenwärtigen Strukturen des Planungssystems eines privaten Stadtteils demonstriert. Ausgehend von der Studie über die Produktion öffentlicher Räume in privaten

Stadtteilen, haben sich im Laufe der Recherche auch andere Türen geöffnet, die für das Verständnis des Planungssystems notwendig sind. Wie Flyvbjerg in seiner Ermittlung über das Aalborg Projekt in Dänemark veranschaulicht hat, darf der Forschende während seiner Erhebung keine Scheuklappen entwickeln, die der Komplexität und Vielschichtigkeit des Prozesses nicht Genüge tun. Es wird ersichtlich, dass sich die Planung immer auf bestimmte, zugrundeliegende Rationalitäten stützt. Diese Rationalitäten werden in weiterer Folge in Prozessen, wie den Entwicklungsprozess und Praktiken, wie Beteiligungsverfahren übernommen.

Der Entstehung von *Kings Cross* ist von laufenden Verhandlungen geprägt. Schon im ersten Jahr des Diskurses, 2001, sind die entscheidenden Verhandlungspunkte für alle Beteiligten offensichtlich. Die Debatten sollen vorwiegend von der Menge an leistbarem Wohnraum, der Verwaltung des öffentlichen Raumes und der Beitragskosten für Gemeinschaftseinrichtungen handeln (Bishop & Williams, 2016, S. 69). Bis zu Erteilung der *outline planning permission* werden die diesbezüglichen Rahmenbedingungen weitestgehend ausverhandelt. Nur die Regelungen des leistbaren Wohnraums haben sich nachträglich noch geändert.

Die Inhalte der Forschung über den flexiblen Entwicklungsprozess, den leistbaren Wohnraum und die Mitsprache der lokalen Bevölkerung, verdeutlichen die Konflikte, die in einem solchen System auftreten. Sowohl die öffentliche Planung von *Camden* als auch die privatwirtschaftlich motivierte Projektentwicklung von *Argent* haben konkrete Ziele und Bestreben, welche umgesetzt werden sollten. Diese Aspekte sind Teil von langwierigen und umstrittenen Verhandlungen. In manchen Fällen können diese nur auf gerichtlichem Weg – oder durch dessen Androhung – gelöst werden, wie das Einschreiten der *KCRLG* (Bishop & Williams, 2016, S. 165) und die Nachverhandlung des städtebaulichen Vertrags bezüglich der Summe an leistbarem Wohnraum (Blogbeitrag Edwards, 2015) beweist. Diese beiden Erlebnisse deuten darauf hin, dass die Rhetorik eines kooperativen und konsensorientierten Prozesses der beiden Projektbeteiligten angefochten werden kann.

## **7.1 Die umstrittene Planung öffentlicher Räume**

In der Einleitung zu dieser Arbeit ist festgestellt worden, dass öffentliche Räume sich für die Allgemeinheit zugänglicher gestalten, wenn sie in einem breiten Beteiligungsverfahren produziert werden (Madanipour, 2013, S. 11). Wenn Räume von einer kleinen Kohorte geplant und entwickelt werden, stellen sie sich tendenziell als eher privat und exklusiv heraus. Darauf aufbauend ist die Produktion der öffentlichen Räume in *Kings Cross* zu prüfen.

Die Planung des öffentlichen Raums stellt sich als äußerst umstritten heraus, obwohl *Argent* und *Camden* das gleiche Ziel haben. Beide wollten einen qualitativ hochwertigen und attraktiv ausgestalteten öffentlichen Raum errichten. Uneinig sind sie sich jedoch in der Frage, wer die Räumlichkeiten nach der Errichtung verwalten soll. *Camden* hat die Aspiration, die Straßen



und Plätze auf dem Gelände zu übernehmen, um nicht einen weiteren privaten Stadtteil mit einer Reihe an vagen und unklaren Regeln zu verwirklichen. *Argent*, im Gegensatz dazu, will den öffentlichen Raum in ihr Eigentum übernehmen und ein effektives *Management* betreiben. Sie argumentieren, dass das Budget des Bezirks überaus knapp ist und deshalb die gestalterische Qualität des öffentlichen Raumes darunter leiden würde. Sie befürchten außerdem, dass eine Verwaltung durch *Camden* die Preise für die angrenzenden Immobilien negativ beeinflussen würde (Bishop & Williams, 2016, S. 116).

*Argent*s Einstellung, dass der öffentliche Raum von höchster Qualität und attraktiv ausgestaltet werden soll, kann als *Zweckrationalität* interpretiert werden. Es scheint, als würden für sie die Miet- und Verkaufspreise der Wohn- und Büroflächen von eigentlicher Bedeutung sein. Um diese zu maximieren, nutzen Projektentwickler vermehrt den öffentlichen Raum zu ihrem wirtschaftlichen Vorteil. Im Kontext der Globalisierung, wo Städte und Stadtteile wie Unternehmen miteinander um Investitionen konkurrieren, werden gut ausgestaltete und belebte öffentliche Räume ebenfalls als symbolisches *Asset* wahrgenommen. Auf diese Weise kann der Ruf und das Ansehen des Ortes aufgewertet werden. Zudem kommt, dass öffentliche Räume eine große Rolle für den Einzelhandel in einem Gebiet spielen. Sie bieten eine spezielle Atmosphäre und ziehen Personen an (Madanipour, 2019, S. 3).

Particularly where there is an element of retail in a development, an attractive environment is key to maintain thriving businesses. When planning for and managing an open space, private developers will often invest heavily in elements with a strong visible impact: high-quality materials, for example, or intensive cleaning regimes. Doing so can also help them to add value to their investment portfolio. The demands of the tenants and service charge payers are prioritised and will often be reflected in additional controls over general access to the space. (London Assembly & Planning and Housing Committee, 2011, S. 23)

Diese Aspekte sind auch für die Entwickler von *Kings Cross* bedeutend. Einerseits sollen die attraktiven Freiräume die Nachfrage von internationalen Unternehmen nach den Büroflächen ankurbeln und andererseits scheint es, als ob *Argent* bei der Produktion der öffentlichen Räume die Prinzipien eines exklusiven Einkaufszentrums verfolgt: "It [the coal yard] seems to draw people from all over London here. It's a destination itself, not like your average shopping-center." (Interview Hogarth, 2019)

In einem Interview beschreibt eine Mitarbeiterin von *Argent* einen Teilbereich von *Kings Cross*, der *Coal Yard* genannt wird, der durch eine gewerbliche Nutzung von Einzelhandelsgeschäften dominiert ist. Sie erläutert dabei, dass das Gebiet Kunden aus ganz London anzieht und nicht wie ein durchschnittliches Einkaufszentrum wahrgenommen wird. Beim Vergleich mit der zuvor in der Arbeit aufgestellten Definition von Einkaufszentren als

öffentliche Räume, ergeben sich durchaus einige Gemeinsamkeiten. Die vorrangige Übereinstimmung betrifft die Verwaltung der Geschäftslokale. Diese werden in *Kings Cross*, wie per Definition bei einem Einkaufszentrum, auch von einer Trägergesellschaft organisiert. Das private Unternehmen kann das gewünschte Nutzungskonzept nahezu ohne große Gegenwehr auf dem Gelände entwickeln. Die größte Übereinstimmung kann aber über die Betrachtung des öffentlichen Raumes gefunden werden und betrifft die *Struktur der Herrschaft*, wie sie Siebel genannt hat. Durch die Tatsache, dass sich der öffentliche Raum zwischen den Geschäftslokalen im privaten Eigentum befindet, kann *Argent* die Bedingungen vor Ort kontrollieren und nach den Bedürfnissen der gewünschten Kunden ausrichten. Dabei spielt auch die hohe Qualität und die attraktive Ausgestaltung der öffentlichen Räume eine bedeutende Rolle. Denn durch eine bestimmte architektonische Produktion und ausdrucksvolles städtisches Mobiliar, kann das Nutzerklientel ebenfalls mitbestimmt werden. Eine hohe gestalterische Optik im öffentlichen Raum symbolisiert Exklusivität (Nissen, 2008, S. 284).

Ein weiteres Indiz findet sich in der von *Argent* angestrebten Kontrolle der öffentlichen Räume wieder (Interview Hogarth, 2019; Interview Saunders, 2019). Es ist zu hinterfragen, ob *Argent* den öffentlichen Raum verwalten möchte, um disziplinierende, ausschließende und normalisierende Kontrollen durchführen zu können, um auf diese Weise den Kunden der Geschäftslokale die Vorteile von Einkaufszentren zu ermöglichen. Nach der Fertigstellung des Stadtentwicklungsgebietes wird der Raum jedenfalls von einem privaten Sicherheitspersonal bewacht. Dieses nimmt es sich heraus, Personen, die ein unangebrachtes Verhalten aufweisen den Zutritt verwehren oder des Platzes zu verweisen. Außerdem herrscht in den öffentlichen Räumen in *Kings Cross* das Hausrecht des Eigentümers, der die angewandten Regeln der Öffentlichkeit nicht Preis gibt (Interview Hogarth, 2019). Urbane Einkaufsstraßen in *Kings Cross* scheinen, ähnlich wie dies auch bei *Business Improvement Districts* festzustellen ist, sich zunehmend an Einkaufszentren anzunähern und diese imitieren zu wollen. Dabei ist eine gewisse Kontrolle über den öffentlichen Raum für die Betreiber unausweichlich.

Nach der Erforschung des Planungsprozesses von *Kings Cross* kann unterstellt werden, dass die Projektentwickler von *Argent* in der Verhandlung mit der lokalen Behörde bewusst ihre Macht eingesetzt haben, um den öffentlichen Raum kontrollieren zu können. Dabei nutzten sie das gemeinsam vorherrschende Verständnis über die Bedeutung der hohen Qualität und der attraktiven Ausgestaltung von allgemein zugänglichen Räumen. Dies ist schließlich als Argument für die private Verwaltung ausreichend. Im Zuge dessen muss aus der Sicht der öffentlichen Planung in Frage gestellt werden, inwiefern soziale und demokratische den gestalterischen Qualitäten gegenübergestellt worden sind. Die Herangehensweise an die Planung von *Camden* beweist, dass sie sich über die normativen Werte des öffentlichen

Raumes bewusst sind. Zu Beginn des Prozesses wollen sie die Straßen und Plätze nach der Errichtung in ihr Eigentum übernehmen, um diese sicherzustellen (Bishop & Williams, 2016, S. 69). Im Zuge der Entwicklung hat sich dies jedoch geändert und die gestalterische Qualität der Freiräume ist für **Camden bedeutender geworden**.

## 8 Fazit

Die Forschung über das Stadtentwicklungsgebiet von *Kings Cross* stellt sich als äußerst spannend und erkenntnisbringend heraus. Sie veranschaulicht sehr deutlich das vorherrschende Planungssystem in London und allgemein in England, in welchem private Interessen zunehmend mehr Einfluss und Durchsetzungsvermögen erlangen (Allmendinger und Haughton 2012, 7). Bei der Betrachtung ist das von Foucault geprägt Konzept von Macht (Flyvbjerg & Richardson, 2002, S. 51), als immanenter Bestandteil des Prozesses, eine wichtige Stütze. Zudem schärft der von Flyvbjerg (Flyvbjerg, 2003, S. 363) weiterentwickelte Ansatz zur Auseinandersetzung mit Planungsprozessen die Herangehensweise zusätzlich. In diesem letzten, abschließenden Teil der Arbeit werden die Erkenntnisse anhand der von Flyvbjerg vorgeschlagenen Leitfragen zusammengefasst (Flyvbjerg, 2001, S. 60).

### **Was geschieht mit der Planung und Demokratie?**

Die Entstehung der konsensorientierten Planungstheorie reflektiert einen Wandel in dem weiteren politischen System. Indes wird es mit dem Aufstieg der Politik des *Dritten Weges* (engl. *Third Way*) oder der *neuen Sozialdemokratie* in Europa und Nordamerika in den 1990er Jahren in Verbindung gebracht. Politische Debatten handeln seit diesem Zeitpunkt nicht mehr von ehemals linken oder rechten Sichtweisen, sondern versuchen sich verstärkt in der Organisation und Lenkung der Wirtschaft. Die Vereinigung der beiden politischen Ideologien bietet eine einfache Möglichkeit, den Konsens in Diskursen zu fördern und im Gegenzug Konflikte und Auseinandersetzungen aus der politischen Sphäre zu verdrängen. Ähnlich verändert sich auch die Denkweise in der Planung, die der politischen Strömung folgt. Dieser Trend beeinflusst nicht nur die Theorie, sondern auch die Planungspraxis. Auf diese Weise wird das konfliktreiche Konzept des Regierens durch *Governance*-Modelle, sowie die komplexe Konstruktion von Staat und Markt durch Partnerschaft ersetzt, um ausufernde Konfrontationen aus dem Diskurs der Stadtentwicklung zu eliminieren. Das Allgemeininteresse als die Legitimation und Rechtfertigung der Planung, wird in Folge dessen durch die Begründung der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums abgelöst. Dementsprechend werden in der Planungspraxis, aber auch in anderen Bereichen der politischen Sphäre, oppositionelle und alternative Sichtweisen ausgeschlossen und als nicht legitim und rational anerkannt. (Metzger et al., 2014, S. 8).

Ein sehr ähnliches Bild erschließt sich auch in Hinblick auf die Entwicklung von *Kings Cross*. Die demokratisch legitimierte, lokale Behörde und der private Projektentwickler bilden diese Partnerschaft aus Staat und Markt. Sie versuchen auf eine kooperative Art den Stadtteil zu planen. Dabei ist beiden Parteien wichtig, dass die Rhetorik, der gemeinsamen, konsensorientierten Entwicklung nach außen getragen wird. Selbst bei umstrittenen Themen, wie dem Eigentum und der Verwaltung des öffentlichen Raumes, wird von einer partnerschaftlichen Einigung gesprochen (Bishop & Williams, 2016, S. 116; Interview Hogarth, 2019).

Die Rhetorik des Konsenses und der kooperativen Zusammenarbeit von staatlichen Behörden und privatwirtschaftlichen Institutionen, birgt jedoch ein Risiko für die Demokratie, die Verantwortlichkeit und die Transparenz von Planungsprozessen. Sie macht durch die scheinbare Übereinstimmung und das Einvernehmen der beiden Parteien Protest und Dissens zwecklos. Meinungsverschiedenheiten manifestieren sich folglich nicht mehr in formellen und informellen Abläufen, sondern in gesetzlichen und gerichtlichen Auseinandersetzungen. Diese bieten oft die einzige Möglichkeit für Widersprüche (Allmendinger & Haughton, 2015, S. 50). Diese Chance hat auch die Anrainergruppe der *KCRLG* in der Entwicklung von *Kings Cross*, als sie mit der Vergabe der Planungsbewilligung nicht einverstanden war, ergriffen. Nachdem ihre Meinung in der Entwicklung nicht berücksichtigt wurde, blieb der Gruppe nur der juristische Weg, um ihre Bedenken mit dem erklärten Konsens der beiden Projektpartner zu äußern (Bishop & Williams, 2016, S. 165).

Dieser Ansatz der Planung generiert ein weit verbreitetes Gefühl der Machtlosigkeit und Entmündigung bei der lokalen Bevölkerung, da Entscheidungen außerhalb des politischen und öffentlichen Diskurses platziert werden. Einflussreiche private Akteure scheinen zunehmend an Macht zu gewinnen. Die lokale Planungsbehörde wird auf der einen Seite gezwungen Entscheidungen schneller zu treffen, aber gleichzeitig soll sie dabei eine größere Anzahl an Interessen berücksichtigen. Die Unlösbarkeit dieses Problems führt zu einer breiten gesellschaftlichen Unzufriedenheit mit der öffentlichen Planung. Dies ist besonders hinsichtlich der in England propangierten Ansätze der *Big Society* und des *Localisms* zu hinterfragen. Im Zuge dieser Bekenntnisse wird der Gesellschaft mehr Einfluss versprochen, jedoch wird gleichzeitig in dem System jede Möglichkeiten der Politisierung und Demokratisierung, welche verschiedene Ansichten möglich machen soll, präventiv abgelehnt (Philip Allmendinger & Haughton, 2015, S. 51).

## Wer gewinnt und wer verliert, durch die Planung und den damit verbundenen Einsatz von Macht?

Macht ist ein immanenter Bestandteil in unserer Gesellschaft. In ihren Arbeiten beschrieben Flyvbjerg und Richardson, wie die analysierten Planungsprozesse von persönlichen Interessen und Motiven geformt und die politische Debatte gezielt von der Öffentlichkeit ferngehalten wurden. Zudem wird rationales und technisches Verständnis ebenfalls von Macht manipuliert (Flyvbjerg & Richardson, 2002). Diese Vorgänge sind auch in der Entwicklung von *Kings Cross* nicht anders. Dem Beteiligungsverfahren für die lokale Bevölkerung sind bewusst bestimmte Inhalte entnommen worden (Bishop & Williams, 2016, S. 137). Die Planung dieser Themen ist nicht in den öffentlichen Diskurs aufgenommen worden, da sie für *Argent* ein essentieller Teil ihrer Bestrebung war. Im Sinne eines kooperativen Verfahrens teilt auch die lokale Behörde die Rationalität, dass ein Beteiligungsprozess nur dann sinnvoll ist, wenn die Bevölkerung sich ihres limitierten Einflusses bewusst ist. Wie an diesem Beispiel erkennbar ist, wird Macht über bestimmte Rationalitäten wirksam. Gleichermäßen ist dies im Zusammenhang mit der Produktion von öffentlichen Räumen wahrzunehmen. Zu Beginn der Entwicklungen hat die lokale Planung das Verständnis getragen, dass die öffentlichen Räume öffentlich, im Sinne einer kommunalen Verwaltung, sein sollen. Zu einem späteren Zeitpunkt einigen sie sich auf die Rationalität, dass die öffentlichen Räume in hoher Qualität ausgestaltet werden sollen und dies nur möglich sei, wenn *Argent* sie in ihr Eigentum übernimmt. Da dies von Anfang an die Absicht der privaten Projektentwickler gewesen ist, kann hier vermutet werden, dass die Rationalitäten durch Macht manipuliert worden sind. Da der öffentliche Raum von Investoren zunehmend als ein essentieller Bestandteil von erfolgreichen Stadtentwicklungsgebieten verstanden wird, könnte das Verständnis auf die notwendige gestalterische Qualität als eine *Zweckrationalität* seitens *Argent* erklärt werden. Ihr eigentliches Ziel war vermutlich die Wertmaximierung ihrer Immobilie.

Um auf die Frage zurückzukommen, wer durch den Einsatz von Macht gewinnt oder verliert, muss eine persönliche Interpretation erlaubt werden. Es scheint, als wäre der Verlierer in diesem Prozess die lokale Bevölkerung. Diese hat sich stets dafür eingesetzt, dass öffentliche Räume in das kommunale Eigentum übergehen. Des Weiteren sind ihrem Einfluss, durch eine zuvor getroffene Absprache von *Argent* und *Camden*, klare Grenzen gesetzt worden. Die lokale Planungsbehörde von *Camden* konnte in der Verhandlung darum einen Teilerfolg erzielen, da die allgemeine Zugänglichkeit in dem städtebaulichen Vertrag verankert worden ist und somit rechtlich der Bevölkerung zusteht. Wie die Räume jedoch produziert und reguliert werden, liegt außerhalb ihres Einflusses. *Camden* muss dementsprechend keine Instandhaltungskosten für den öffentlichen Raum bezahlen. Allerdings geben sie dafür soziale und demokratische Werte, die im öffentlichen Raum verankert sind, preis. Die Projektentwickler von *Argent* können als die Gewinner in der Entwicklung wahrgenommen

werden. Das Projekt wird international als voller Erfolg gefeiert. Sie können den öffentlichen Raum ihr Eigentum nennen und ihn nach ihren Interessen regulieren und produzieren.

### **Ist die Entwicklung anstrebenswert?**

Die Antwort ist sehr stark von den jeweiligen normativen Werten abhängig. Im Rahmen dieser Arbeit kann die Frage nicht vollständig beantwortet werden, da die Forschung noch einige offene Punkte im Planungs- und Entwicklungsprozess hinterlassen hat. Da die tatsächlichen Verhandlungen um die Rationalitäten nicht erforschbar waren, ist es nicht möglich die Art und Weise der Kooperation und Kommunikation vollständig nachzuvollziehen. Es sind keine Protokolle und Aktenvermerke über die Planungsbesprechungen zwischen den beiden Projektpartnern einsehbar. Jedenfalls konnten die Veränderung von Rationalitäten und deren Hintergründe aufgedeckt werden. Das wiederum erlaubt legitime Annahmen zu treffen, wie und warum es dazu gekommen ist.

In einem konkreten Fall kann die Ausübung und Manipulation von Macht allerdings deutlich gemacht werden. Mit der Drohung eines kostspieligen, gerichtlichen Prozesses über die Änderung des *Section 106 Agreements*, dem städtebaulichen Vertrag, nutzen die Projektentwickler von *Argent* sehr deutlich ihre finanzielle Macht aus. Sie machen nämlich gleichzeitig ein Angebot zur außergerichtlichen Einigung, welches eine Reduktion der preiswerten Wohnungen vorsieht. Wissend, dass ein gerichtliches Verfahren finanziell eine Herausforderung darstellt und dabei auch noch eine zusätzliche Reduktion bedeuten könnte, muss *Camden* das außergerichtliche Angebot annehmen. Ursprünglich ist die Möglichkeit der Abänderung von bestehenden Verträgen für Bauvorhaben konzipiert worden, die negativ unter der Wirtschaftskrise gelitten haben. Zur Zeit des Einreichens von *Argent* sind die Immobilienpreise in London allerdings bereits 35% höher als vor der Krise und dem erstmaligen Beschluss der Vereinbarung (Blogeintrag Edwards, 2015).

Ein derartiges Vorgehen belegt einmal mehr, dass eine solche kooperative Entwicklung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren sehr stark von Macht und persönlichen Interessen beeinflusst ist. Dies ist außerdem an der Kontroverse um bestimmte Rationalitäten erkennbar. Ein gutes Beispiel bietet dabei einmal mehr der Konflikt um die rechtliche Lage des öffentlichen Raumes. Wenn der Annahme gefolgt wird, dass im Zuge der Verhandlung *Argent* ihre Interessen durchgesetzt haben und deswegen *Camden* das Verständnis und die Rhetorik darüber geändert hat, erhält die These, dass Rationalität von Macht beeinflusst wird, einen Beleg.

Der Zustand, der sich durch diese Argumentation ergeben würde, wäre für die öffentliche Planung keineswegs anstrebenswert. Über die letzten 20 Jahre hat sich Raum- und Stadtplanung als eine wesentliche Form räumlicher *Governance* etabliert. Dabei positioniert

sie sich, vor allem in England, durch ihre Instrumente und Maßnahmen als sehr markt- und wirtschaftsfreundlich. Immer mit dem Ziel in der umstrittenen Planung einen Konsens aller zu erlangen. Ungeachtet dessen, dass Planungsentscheidungen nie von allen befürwortet werden können. Es wird immer Teile der Bevölkerung geben, die mit einer gewissen Entscheidung nicht einverstanden sind. Anstatt Raum- und Stadtplaner zu bekräftigen und sie zu ermutigen, hat diese Entwicklung die Disziplin im allgemeinen eher geschwächt (Allmendinger & Haughton, 2012, S. 21).

### **Was sollte gemacht werden?**

Die öffentliche Raum- und Stadtplanung ist ein Abbild und ein Produkt der aktuellen politischen Bewegung. In England ist sie zwischen 2002 und 2008 sehr eng mit der damaligen Regierung der *New Labour Partei* und deren neoliberalen Programm in Verbindung zu bringen. Eingeführt als Werkzeug die politisch widersprüchliche Entscheidung – das nationale Wachstum auf der Ausweitung des Bankensektors und Finanzmarktes in und um London aufzubauen – unterstützt sie die Intensivierung und Ausweitung neoliberaler Trends. Anstatt sich mit der Schlichtung der zunehmend abweichenderen Betrachtungen auseinander zu setzen, beschäftigte sich die Planung mit der Organisation und Lenkung der Wirtschaft und des Wachstums (Allmendinger & Haughton, 2010, S. 326).

Im Zuge dieser Bewegung erlangen private Akteure, besonders Unternehmen und Investoren, in Entwicklungen mehr Einfluss und Durchsetzungsvermögen. Die lokale Behörde scheint mit der Herausforderung, einer steigenden Zahl an Beteiligten und verkürzter Fristen, überfordert zu sein. Demzufolge wirkt es, als ob sie zunehmend an Geltung verliert. Es muss angedacht werden, ob und inwiefern diese Entwicklung für eine Stadt wünschenswert ist. Durch die enge Verbundenheit von Planung und Politik ergibt sich eine Lösung dieses Problems eher durch die Überarbeitung politischer Regelwerke. Es sollten die Planenden wieder bekräftigt und unterstützt werden. Das allgemeine Interesse, als politischer und demokratischer Legitimation, sollte die planerischen Entscheidungen leiten und nicht ausschließlich die Befriedigung der Interessen der Beteiligten.

Zudem gilt es die Rolle der *Greater London Authority* als übergeordnete, koordinative Institution zu überdenken. Besonders die Schnittstellen, Maßnahmen und Instrumente, die Strategien auch raumwirksam werden lassen, benötigen einen Feinschliff, wie die Studie über den Umgang mit dem öffentlichen Raum gezeigt hat (London Assembly & Planning and Housing Committee, 2011). Es gilt die lokalen Behörden bestmöglich zu unterstützen, um diesen in der umstrittenen Planung eine gute Ausgangsposition zu ermöglichen. Einen positiven Ansatzpunkt bietet dabei, eine gerade in Entwicklung befindliche Novellierung in der Planungsstruktur. Die *Greater London Authority* arbeitet daran eine Satzung, beziehungsweise

einen gesetzlichen Beschluss zu verabschieden, der die umstrittene Planung, Produktion und Verwaltung öffentliche Räume in privaten Stadtteilen regelt. Darin sollen die rechtlichen und demokratischen Werte der Gesellschaft gesichert werden. Interessanterweise, wird dieses Gesetz auch in einem kooperativen und kommunikativen Prozess mit involvierten Stakeholdern erarbeitet (Interview Richards, 2019).



When land is owned, developed and financed privately and the landowner retains the right under law to enjoy their land, planning can never be an open exercise. The landowners had every right to maximise the value of their land within the confines of planning policy. If there is criticism of major schemes as being foregone conclusions, then this is partly correct. Such demands from local groups cannot be delivered within the present system.

- Peter Bishop, Director of Environment, *Camden* (London)

## 9 Literaturverzeichnis

- AJED. (2006). Argent's King's Cross clears final planning hurdle. Abgerufen 4. Mai 2019, von Architects Journal website: <https://www.architectsjournal.co.uk/news/argents-kings-cross-clears-final-planning-hurdle/580614.article>
- Albers, G. (1996). *Stadtplanung. Eine praxisorientierte Einführung*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Allmendinger, Phil, & Haughton, G. (2010). The Future of Spatial Planning - why less may be more. *Town and Country Planning*, (August 2010).
- Allmendinger, Phil, & Haughton, G. (2012). Post-political spatial planning in England: a crisis of consensus?: *Transactions of the Institute of British Geographers*, 37(1), 89–103. <https://doi.org/10.1111/j.1475-5661.2011.00468.x>
- Allmendinger, Philip, & Haughton, G. (2015). Post-political regimes in English planning: from Thrid Way to Big Society. *Planning against the Political: Democratic Deficits in Euopean Territorial Goverance*, 26.
- Allmendinger, Philip, & Tewdwr-Jones, M. (2002). *Planning futures: new directions for planning theory*. London: Routledge.
- Andre, P. (2005, April 13). Videoüberwachung an öffentlichen Plätzen aus sicherheitspolizeilicher Sicht<sup>2</sup>. Abgerufen 18. Mai 2019, von Österreichischer Städtebund website: [http://www.staedtebund.gv.at/index.php?id=9141&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=109405&cHash=1558165623](http://www.staedtebund.gv.at/index.php?id=9141&tx_ttnews[tt_news]=109405&cHash=1558165623)
- Argent. (2004). *Public Realm Strategy*. London.
- Bălan, S. (2010). *Foucaults Views on Power Relations*. Bukarest.
- Beaumie, K. (2001). *SocialConstructivism - Emerging Perspectives on Learning Teaching and Technology*. Calgary.
- Berding, U., & Selle, D. K. (2006). *Werkstatt „Hybride Räume“* (Datum des Herunterladens: 20.11.08). Aachen: RWTH.

- Berry, S. (2017, Dezember 15). Steps forward in securing truly public spaces. Abgerufen 5. Mai 2019, von Sian Berry AM website: <http://www.sianberry.london/news/your-london/2017-12-15-truly-public-spaces/>
- Bihler, M. A. (2004). *Stadt, Zivilgesellschaft und öffentlicher Raum: das Beispiel Berlin Mitte*. LIT Verlag Münster.
- Bishop, P., & Williams, L. (2016). *Planning, Politics and City-Making: A Case Study of King's Cross* (1 edition). London: RIBA Publishing.
- Blakely, E. J., & Snyder, M. G. (1997). *Fortress America: Gated Communities in the United States*. Brookings Institution Press.
- Brandt, H. S. (2014). *Stadtbau- und Stadtplanungsgeschichte: Eine Einführung*. Springer-Verlag.
- Brendgens, G. (2005). *Vom Verlust des öffentlichen Raums -Simulierte Öffentlichkeit in Zeiten des Neoliberalismus*.
- Brown, D. F., & Slijpkes, P. (1997). *Montreals Indoor City - 35 years of development.pdf*.
- Carmona, M. (2019). Principles for public space design, planning to do better. *URBAN DESIGN International*, 24(1), 47–59. <https://doi.org/10.1057/s41289-018-0070-3>
- Chatzi Rodopoulou, T. (2016). Heritage-led regeneration in the UK. Preserving historic values or masking commodification? A reflection on the case of King's Cross, London. *International Planning History Society Proceedings*, Vol 17 No 4 (2016): HISTORY URBANISM RESILIENCE: Planning and Heritage. <https://doi.org/10.7480/iphs.2016.4.1283>
- Christophers, B. (2019, März 5). If this public land sell-off continues, there could be none left by 2050 | Brett Christophers. *The Guardian*. Abgerufen von <https://www.theguardian.com/society/2019/mar/05/public-land-sell-off-none-left-2050>
- Davoudi, S., & Madanipour, A. (2013). *Localism* and neo-liberal governmentality. *Town Planning Review*, 84(5), 551–562. <https://doi.org/10.3828/tpr.2013.29>
- Davoudi, S., & Madanipour, A. (2015). *Reconsidering Localism*. Routledge.
- DCLG UK Government. (2011). *A Plain English Guide to the Localism Act*. London.

- Der Standard. (2007). Wien prescht vor: Liegen in städtischen Parks erlaubt. Abgerufen 14. April 2019, von derStandard.at website: <https://derstandard.at/2924856/Wien-prescht-vor-Liegen-in-staedtischen-Parks-erlaubt>
- Diebäcker, T. (2019). Öffentliche Räume in der Wiener Stadtentwicklung. *soziales\_kapital*, Nr. 21 (2019)(Wien).
- Eberhart Scholz, F. (2006). *Strategien für den öffentlichen Raum*. Köln und Berlin: Arbeitsgruppe der Fachkommission Stadtentwicklungsplanung und Stadtplanung des Deutschen Städtetages.
- Edwards, M. (2009). Kings Cross: renaissance for whom? In *Urban Design Renaissance and british Cities*. London: Routledge.
- Edwards, M. (2015, April 19). King's Cross: the dark side. Abgerufen 30. April 2019, von michael edwards website: <https://michaeledwards.org.uk/2015/04/19/kings-cross-the-dark-side/>
- Elden, S. (1998). *Material zu: Henri Lefebvre, Produktion des Raumes*.
- Felber, C. (2008). *Was ist Neoliberalismus*. Wien.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making Social Science Matter: Why social inquiry fails and how it can succeed again*.
- Flyvbjerg, B. (2003). Bringing Power to Planning Research: One Researcher's Praxis Story. *Journal of Planning Education and Research*, 21(4), 353–366.  
<https://doi.org/10.1177/07356X021004002>
- Flyvbjerg, B. (2004). Phronetic planning research: theoretical and methodological reflections. *Planning Theory & Practice*, 5(3), 283–306.  
<https://doi.org/10.1080/1464935042000250195>
- Flyvbjerg, B., & Richardson, T. (2002). Planning and Foucault - In search of the Dark Side of Planning Theory.pdf. In *Planning Futures: New Directions of Planning Theorie*.
- Friedmann, J. (1998). Planning theory revisited. *European Planning Studies*, 6(3), 245–253.  
<https://doi.org/10.1080/09654319808720459>

- Fugmann, F., Karow-Kluge, D. D., Selle, P. D. K., & Kuder, D. T. (2017). *Öffentliche Räume in stadtgemeinschaftlich vielfältigen Quartieren: vhw - Schriftenreihe 7. VHW.*
- Fugmann, F., Karow-Kluge, D., & Selle, K. (2017). *Öffentliche Räume in stadtgemeinschaftlich vielfältigen Quartieren. 6.*
- Gabler Wirtschaftslexikon. (2019). Einkaufszentrum • Definition | Gabler Wirtschaftslexikon. Abgerufen 17. Januar 2019, von <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/einkaufszentrum-34194>
- Garrett, B. L. (2015, August 4). The privatisation of cities' public spaces is escalating. It is time to take a stand. *The Guardian*. Abgerufen von <https://www.theguardian.com/cities/2015/aug/04/pops-privately-owned-public-space-cities-direct-action>
- Gertenbach, L. (2012). Governmentality Studies Die Regierung der Gesellschaft im Spannungsfeld von Ökonomie, Staat und Subjekt. In S. Moebius (Hrsg.), *Kultur. Von den Cultural Studies bis zu den Visual Studies*. <https://doi.org/10.14361/transcript.9783839421949.108>
- Güntner, J. (2013, April 30). *Protest im öffentlichen Raum | NZZ*. Abgerufen von <https://www.nzz.ch/feuilleton/protest-und-praesenz-im-oeffentlichen-raum-1.18073285>
- Hamedinger, A. (2006). Governance: „Neue“ technik des Regierens und die Herstellung von Sicherheit in Städten. *derive - Zeitschrift für Stadtforschung*, (24), 11–14.
- HELP.gv.at: Besitz. (2019, April 15). Abgerufen 15. April 2019, von <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/99/Seite.991098.html>
- Hogarth, K. (2019). *Interview mit dem Projektentwickler Argent*.
- Holgersen, S., & Haarstad, H. (2009). Class, Community and Communicative Planning: Urban Redevelopment at King's Cross, London. *Antipode*, 41(2), 348–370. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2009.00676.x>

- Ingruber, D. (2018, Mai 30). Demokratie braucht den öffentlichen Raum. Abgerufen 11. April 2019, von Austrian Democracy Lab website:  
<https://www.austriandemocracylab.at/demokratie-braucht-den-oeffentlichen-raum/>
- Kanonier, A. Ass.-Prof. Dr. (o. J.). *Einkaufszentren (EKZ) im Raumordnungsrecht der österreichischen Bundesländer*. ÖROK Workshop. Abgerufen von  
[https://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum\\_u.\\_Region/3.Themen\\_und\\_Forschungsbereiche/9.Zentralitaet\\_u.\\_Raumentwicklung/Zentralitaet\\_u.\\_Raumentwicklung/Workshop/3\\_Kanonier-TUWien.pdf](https://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/3.Themen_und_Forschungsbereiche/9.Zentralitaet_u._Raumentwicklung/Zentralitaet_u._Raumentwicklung/Workshop/3_Kanonier-TUWien.pdf)
- Kelly, M. G. E. (2008). *The Political Philosophy of Michel Foucault* (1 edition). New York: Routledge.
- Kings Cross Development Forum. (2019). Central developments | King's Cross Development Forum. Abgerufen 8. Mai 2019, von <https://kxdf.wordpress.com/category/central-developments/>
- Kings Cross Estate Management. (2018). About the redevelopment of King's Cross. Abgerufen 2. Mai 2019, von King's Cross website: <https://www.kingscross.co.uk/the-story-so-far>
- Knierbein, S. (2010). *Die Produktion zentraler öffentlicher Räume in der Aufmerksamkeitsökonomie: Ästhetische, ökonomische und mediale Restrukturierungen durch gestaltwirksame Koalitionen in Berlin seit 1980*. Springer-Verlag.
- Kokalanova, A., & Scheuvens, R. (2017). Die Herausforderung öffentlicher Raum. In *Öffentlicher Raum - Transformationen im Städtischen* (S. 150).
- Krüger, T. (2007). Alles Governace? Anregungen aus der Management-Forschung für die Planungstheorie. *RaumPlanung*, (13/133), 73–78.
- London Assembly, & Planning and Housing Committee. (2011). *Public life in private hands: managing London's public space*. London: Greater London Authority.
- MA 18. (2017). *Öffentlicher Raum - Transformationen im Städtischen*. 150.
- MA 18, S. W. (2014a). *Fachkonzept Mobilität STEP25.pdf*. Wien.

- MA 18, S. W. (2014b). *STEP 2025*. Abgerufen von <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008379a.pdf>
- MA 18, S. W. (2018). *Fachkonzept Öffentlicher Raum STEP25.pdf*.
- Madanipour, A. (2013). *Whose Public Space?: International Case Studies in Urban Design and Development*. Routledge.
- Madanipour, A. (2019). Rethinking public space: between rhetoric and reality. *URBAN DESIGN International*, 24(1), 38–46. <https://doi.org/10.1057/s41289-019-00087-5>
- Madreiter, T. (2008). Stadtplanung in Wien: Ordnen und Entwickeln - ein scheinbarer Widerspruch. Abgerufen 20. Februar 2019, von [https://www.akbild.ac.at/Portal/organisation/aktuelles/vortraege-events/2008/copy\\_of\\_akbild\\_event.2008-11-06.5947444435](https://www.akbild.ac.at/Portal/organisation/aktuelles/vortraege-events/2008/copy_of_akbild_event.2008-11-06.5947444435)
- Metzger, J., Allmendinger, P., & Oosterlynck, S. (2014). *The contested terrain of European territorial governance: new perspectives on democratic deficits and political displacements*.
- Minton, A. (2012, Januar 18). Occupy London has lost a battle but started a war over public space | Anna Minton. *The Guardian*. Abgerufen von <https://www.theguardian.com/commentisfree/libertycentral/2012/jan/18/occupy-london-war-public-space>
- Mitchell, D., & Staeheli, L. A. (2006). Clean and safe? property redevelopment, public space, and homelessness in downtown san diego. *The Politics of Public Space*, 143–175. <https://doi.org/10.4324/9780203390306>
- Nissen, S. (2008). Hybridräume: Zum Wandel von Öffentlichkeit und Privatheit in der Stadt. *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie*, 49(2), 277–306. <https://doi.org/10.1017/S0003975608000106>
- Pegels, J. (2006). Privately Owned Public Space. In *PT-Materialien / Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtplanung. Werkstatt „Hybride Räume“* (Datum des Herunterladens: 20.11.08). Aachen: RWTH.

- Pütz, R. (2008). Business Improvement Districts als neues Modell subkommunaler Governance: Internationalisierungs- prozesse und Forschungsfragen. *Business Improvement Districts. Ein neues Governance-Modell aus Perspektive von Praxis und Stadtforschung.*, 15.
- Rabbat, N. (2012). The Arab Revolution Takes Back the Public Space. *Critical Inquiry*, 39(1), 198–208. <https://doi.org/10.1086/668055>
- Raco, M. (2014, Juli 11). Conflict management, democratic demands, and the post-politics of privatisation. <https://doi.org/10.4324/9780203522141-14>
- Richards, D. (2019). *Interview mit der Greater London Authority.*
- Roitman, S. (2010). Gated communities: definitions, causes and consequences. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers - Urban Design and Planning*, 163(1), 31–38. <https://doi.org/10.1680/udap.2010.163.1.31>
- Ronneberger, K. (2010). *Der öffentliche Raum als gesellschaftliche Idee.* 10.
- Roskamm, N. (2017). 2015. Urban Culture, Public Space and the Past. Urban Peace and National Welfare. In *Öffentlicher Raum - Transformationen im Städtischen* (S. 150).
- Saïd Business School Homepage. (2019). Bent Flyvbjerg | Saïd Business School. Abgerufen 24. Februar 2019, von <https://www.sbs.ox.ac.uk/about-us/people/bent-flyvbjerg>
- Saunders, A. (2019). *Interview mit Allies and Morrisson.*
- Schäffer, H. (1988). *Privatisierung in Österreich.* Abgerufen von [http://www.jahrbuch-politik.at/wp-content/uploads/Heinz-Scha%CC%88ffer\\_Privatisierung-in-O%CC%88sterreich.pdf](http://www.jahrbuch-politik.at/wp-content/uploads/Heinz-Scha%CC%88ffer_Privatisierung-in-O%CC%88sterreich.pdf)
- Schindegger, F. (2006). *Raumplanung - Gesellschaft - Politik, ein Verständnis nach 50 Jahren.*
- Schubert, H. (1999). Urbaner öffentlicher Raum und Verhaltensregulierung. *disP - The Planning Review*, 35(136–137), 17–24. <https://doi.org/10.1080/02513625.1999.10556695>
- Schuster, V. M. (2014). *Raumaneignung und urbanes Lernen: Stadt als offener Spiel- und Lernraum.* 11.



- Sending, O. J., & Neumann, I. B. (2006). Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power. *International Studies Quarterly*, 50(3), 651–672.  
<https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2006.00418.x>
- Seymour, R. (2012, März 29). A short history of privatisation in the UK: 1979-2012 | Richard Seymour. *The Guardian*. Abgerufen von  
<https://www.theguardian.com/commentisfree/2012/mar/29/short-history-of-privatisation>
- Shaw, K., & Robinson, F. (2010). Centenary paper: UK urban regeneration policies in the early twenty-first century: *Continuity or change? Town Planning Review*, 81(2), 123–150. <https://doi.org/10.3828/tpr.2009.31>
- Shenker, J. (2017, Juli 24). Revealed: the insidious creep of pseudo-public space in London. *The Guardian*. Abgerufen von  
<https://www.theguardian.com/cities/2017/jul/24/revealed-pseudo-public-space-pops-london-investigation-map>
- Siebel, W. (2007a). Vom Wandel des öffentlichen Raumes. In J. Wehrheim (Hrsg.), *Shopping Malls: Interdisziplinäre Betrachtungen eines neuen Raumtyps* (S. 77–94).  
[https://doi.org/10.1007/978-3-531-90706-2\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90706-2_5)
- Siebel, W. (2007b). Vom Wandel des öffentlichen Raumes. In J. Wehrheim (Hrsg.), *Shopping Malls* (S. 77–94). [https://doi.org/10.1007/978-3-531-90706-2\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-531-90706-2_5)
- Sievers, K. (2005). Buch: Shopping-Center-Design - neue Formen der Kontrolle? – Fraunhofer IRB – [baufachinformation.de](http://baufachinformation.de). Abgerufen 23. Januar 2019, von  
<https://www.baufachinformation.de/shopping-center-design-neue-formen-der-kontrolle/bu/2006049019960>
- Sinning, D. H. (2007). *Stadtplanung – Stadtentwicklung – Stadt- management: Herausforderungen für eine Nationale Stadtentwicklungspolitik*. 6.
- Steigenberger, K. (2012). *Strukturwandel* (Nr. 2012/3). Wien: Wirtschaftskammer Österreich.
- Taskin Erten, Ö. (2011). *Questioning the Privatization of Public Space: the „Publicness“ of Shopping Centers*. Izmir.

Tatemi, J., & Nagao, K. (o. J.). *Social construction of the 'city' in the global edge: Community, network and policy*. Osaka, Japan.

The Greater London Authority. (2017). *The London Plan*.

The Guardian. (2017, Juli 24). Pseudo-public space: explore the map – and tell us what we're missing. *The Guardian*. Abgerufen von <https://www.theguardian.com/cities/2017/jul/24/pseudo-public-space-explore-data-what-missing>

The Independent. (2012). It's social housing – so why are the needy locked out? | The Independent. Abgerufen 2. Mai 2019, von <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/its-social-housing-so-why-are-the-needy-locked-out-8166722.html>

TU Wien. (2019). Gesellschaft bei Max Weber. Abgerufen 28. Februar 2019, von <https://igw.tuwien.ac.at/christian/technsoz/weber.html>

UK Government. (2015). *Plain English guide: to the Planning System*.

Vertragsbeilage Kings Cross Redevelopment. (2006). *Kings Cross Section 106 Agreement*.

Wien Holding. (2019). Geschichte - Wien Holding. Abgerufen 17. April 2019, von <https://www.wienholding.at/Die-Wien-Holding/Geschichte>

## 10 Anhang

### 10.1 Auszüge aus dem Interview mit Kate Hogarth, *Argent*

Freitag, 25.01.2019, Büro von *Argent* in *Kings Cross*, London:

“The investment in *Kings Cross* and St. Pancras Station in the south some sort of unlocked the site. The fact that it’s transport orientated and a really accessible site is a key part of the story. Before that it was sort of out of use, an industrial wasteland in the centre of London. That made it an amazing opportunity, unlocked by the transport investments.”

“The Land, or parcels were originally owned by London and Continental Railways (LCR) and Excel, which is now DHL, the logistic company. So they formed a partnership, those two entities, and they were some sort of public and private. That changed over the years, but they were partly public entities, which merged their land together. They looked for an opportunity to develop it as one. This is where *Argent* came in.”

“The planning outline, within the Planning permission by the *Borough of Camden*, where relatively flexible, which was important for such a big project, which development would take a few years. The outlines set up corridors for transport, the use of public spaces, the approach to heritage buildings and maximum residential or retail floorspace. But from an architectural point of view, and the location of uses the planners were really flexible and could react to the market and didn’t have to apply for planning permission every time we changed something.”

“So actually, Google was an early partner we made. When planning permission was secured in 2006 and they were finally starting to work on the site, suddenly the financial crisis hit. So there was no funding available to go to do the infrastructure across the site. [...] So they had to do strategic deals with companies that would be long term partners. So for example Google bought this building on a long term lease and offered money up front in order to develop and provide the infrastructure around the project.”

“That [the partnership with University of Art London] was a very fortunate partnership, because obviously to have creative, young students around sets the tone. That was a really crucial step for the project.”

“One of the criticisms that comes is that the retail is quite luxury and not necessary providing what the people around would need. So that’s something that has been taken on board, but it’s tricky, because the Central London land value doesn’t allow otherwise. It’s difficult to make the case for lower value uses. [...] There are some ideas for having uses like post offices or corner stores.”

“They [*Camden*] have been involved in pre-application processes, before the outline submission was permitted [...], but now we build up such a strong relationship with *Camden*, that they are very, very involved. [...] Each time we bring forward a detailed sign for a building or space we have another series of pre-application meeting. I would say three at least.”

“They [the *GLA*] are not very involved in the planning process. At the outline-stage they would have had an oversight, because it’s a large enough project. [...] They do have the opportunity, because obviously they need to oversee strategic decisions for the whole planning. If all the *Boroughs* make their own decisions – you kind of want to have an overview on a strategic level. But at the time the decision was made at the level of *Camden*. There might have been some sort of input from the mayor, but they let *Camden* make the decision, which is good, because it felt like a partnership between *Argent* and *Camden* from the beginning.”

“We [*Argent*] have to make the streets and public spaces available to *Camden*, to adopt them, if they like, but because of the way funding works, the local government funding is really reduced at the moment, so they don’t have a lot of money for maintenance, or to clean, or to look after these places. They would probably put in a little bit lower specification in terms of the design, because it would be harder to maintain. So we decide in cooperation with them, although they were free to adopt the spaces, that it probably best that we manage the spaces and streets as part of the estate. Then we pay for them and we get a little bit more control over them.”

“We quite like it that way, not because we want to keep anyone out, but it allows us that little bit of extra control in terms of the security, the cleaning, the maintenance and having events. We can just close a road if we need to have construction access.”

“You obviously need some sort of security. We have CCT, we have security guards running around. [...] But then some people would say: what does that mean, would you throw people out, when they were doing something you don’t like, or protesting. [...] We treat them as public spaces too. So unless it was a security threat or other people would be harmed – so if it was a normal demonstration or event on public space – we would be fine with that.”

“If there would be a rulebook, it would even more appear like: this is our space and we make the rules. It’s more like any public space anywhere in the world. There’s just some sort of accepted norm of behavior. If we start setting down rules, then that get’s even more dangerous. [...] It’s not supposed to be anything sinister, it’s meant that everyone could enjoy the space equally.”

“The whole idea of the estate is that is supposed to feel like a piece of the city and not like that there is a boundary that you walk over and now you’re in *Kings Cross*.”

“It [the coal yard] seems to draw people from all over London here. It’s a destination itself, not like your average shopping-center.”

## 10.2 Auszüge aus dem Interview mit Antje Saunders, *Allies and Morrison*

Dienstag, 05.02.2019 Büro von *Allies and Morrison* in Southwark, London:

„So, our involvement with *Kings Cross* started around 1999, 2000 when *Argent* basically just got the land. We worked with *Argent* on a previous masterplan in Manchester. [...] What we’ve done there was really successful, so *Argent* sort of called us up and asked us if we want to work on the masterplan in *Kings Cross*. We were obviously very happy to do so.”

“The masterplan had two previous masterplans [by other developers] that had not gained planning permission. Those masterplans had been sort of very much inward focused, with the idea to build something really unique and iconic, with probably some gateways as well. It was a very inward-looking approach, compared to here [the new masterplan], and *Camden* was not much in favour of this idea. So, when *Argent* got the land, they knew they have to make it work this time. So we [*Argent* and *Allies and Morrison*] worked very closely with the planning authority, *Camden*.

“We had some really good people on the planning authority. Peter Bishop has written a book on the planning process. He documented the process really well.”

“It was a very collaborative approach of building trust on either side”

“The site, when we found it, was very inaccessible and a left-over piece in the middle of London, that when you look at the historic maps, made sense in terms of where things were and why they were there. Obviously, it wasn’t used anymore. [...] It was not part of people’s mind map.”

“The site is much better connected to Islington, then it is to *Camden*, although it mostly is within *Camden*.”

“For us, one of the key starting points was, the we didn’t want to create an inward-looking island. What we want to do is to repair the sites connections to *Camden* and by doing so connect the two *Boroughs*.”

“A founding principal, giving the space back to the public by connecting it to the areas surrounding it was really important. And it’s really interesting, bringing it back to the questions of privatizing public space, because even though the space it privately owned it is a lot more public then it was before the masterplan. Because before none of this, or you could argue it was accessible, but you would never take your kids there, whereas now that is privatized, it is a lot more publicly accessible.”

“The local authorities, and the shrinking state, that we sort of experiencing at the moment, don’t want to take on public space and if they do take it on [...] the palette they would use is very limited. So, the design quality is often suffering.”

“It’s always easy to criticize the privatization of public space, and for obvious reasons, but actually there is a other story to it. Especially at the moment, where local authorities want to minimize responsibilities and maintenance costs.”

“They build the route with hoardings on either side towards St. Martins and as soon as people were able to walk through, it became a place.”

“These kind of things [St. Martins University moving in] you cannot decide around the table, especially not when you are working on a outline planning application, because the outline planning application so far removed from actual building users moving in, so all you can do is work with your client and the planning authority on flexible framework that is fixed enough to give the clients certainty on income and what kind of uses are generated, you need to give the local authority enough certainty, that they know how many homes you introduce, how many jobs can you create and how the infrastructure will be set up for the people who move in there. So, there is a limit of flexibility through the necessary certainty but if you make things to certain then you limit those [St. Martins moving in] fantastic strikes of luck.”

“If the masterplan would have been so fixed, that *Argent* would have needed to go back to permission with it [St. Martins moving in], it would have been very dangerous, because we might not get permission. [...] Then we might have to turn down the offer of St. Martin, because it would be too costly, too risky for us to go back to planning. So, you have to make sure whatever plan you put in place as a masterplan can adept. Of course, in the case of *Kings Cross* we didn’t only have general changes in the economy, but we also had a crash. Obviously during that time, the masterplan nearly came to a hold.”

“We agreed, with the local authority, on maximum heights [...] with the so called blue wall drawing, how high buildings could get, but we then agreed over a maximum quantum for the area, both residential and for office that we were taking together below the maximum height, which means that you could build up in one plot all the way to the top of the envelope, but if you did that you already knew that on another plot you would have to stay below the maximum height. [...] So, there was flexibility, you could say, by now this has become more valuable so let’s really max out the heights here.”

“In the masterplan it was always the idea that [Coal Drops Yard] would house a lot of the retail, but the key aspect was that it opens out on the canal walking path, because this part was always completely closed off the canal path before the development. [...] So going back to the connectivity point Coal Drops Yard was extremely important.”

“I worked on quite a lot of masterplans for local authorities, or for example I was working for the Legacy-masterplan for the Olympic Games, which was obviously for a Mayor-development-cooperation, which is not privatized space, for example the Queen Elizabeth Park, is a very much public park, although it’s managed by LADC, which is a private cooperation. There is, especially when you work on masterplans, a lot more pressure to stay within the adopted palettes of material and to design low maintenance and low risk, sort of pare down spaces. There landscape architecture we have in *Kings Cross* is very hard to realize when you are working for a local authority.”

“I think *Argent* always approach this [keeping the public spaces in their property] as a really long-term project. That’s in the very nature of *Argent* as the developer, this is also why we are working with them, they are really committed to whatever they do.”

### **10.3 Auszüge aus dem Interview mit Darren Richards, GLA**

Montag 04.02.2019, Rathaus von London in More London:

„In 2004 the very first London Plan, which identified it [*Kings Cross*] as an opportunity area, because it was where the St. Pancras Station was going to arrive. We [*GLA*] were working with *Camden*, the focus was on the masterplan. Then the masterplanners *Argent* came in and they were very good at working with *Camden* doing the masterplan. The *GLA* was obviously supporting the process, but the *GLA* was encouraging the local approach – have the *Borough* and the investor working together to have this masterplan. [...] So we didn’t get involved the process directly, we so sometimes, but not in that case, we were happy to let the two take the lead.”

“Consultant, no, we were supporting, we were involved, because of our role, strategic planning, public realm, regeneration. So, we would have a role. With the planning permission, because the last step of the planning application refers to the mayor, we would have a role in looking over the it and give our views on the application, on how the meet the mayor’s priorities. So, we have that role, but it’s *Camden* making the decision.”

“The *Borough* does all the negotiation, we have a strategic role. We have powers to get involved, but we rarely take them. We normally leave it up to the *Borough*.”

“The *Boroughs* have the planning authority. Some of them are very large. They run everything, the transport, schools, education, infrastructure. The *Borough* does the planning, locally, but the mayor has some power to step in. It’s only used very exceptionally.”

“This is where London is different to other cities in Europe or the world. The Mayor can’t raise money. It’s funding that is the key figure, the Mayor would need more, not the power in planning. National government hold a lot of funding and the Mayor has to ask the national government for funding.”

“We have a plan, the London Plan, which sets out where opportunity areas are going to grow. [...] So far there has been enough development in London, particularly in central London. It’s another issue outside where we try to promote growth. I’d say there isn’t competition between the *Boroughs*. It’s complementary.”

“I think developers want to be in London. Naturally they will do things to get planning permission. It’s not an area that is desperate for investment. [...] Developers want to be in London, so they will negotiate to be here, particularly in places like *Kings Cross*.”

“We just published a new London Plan, we got a policy about public spaces and it’s [The London Plan] committed to a charter. We want to encourage spaces to be public, not privatized. That’s still to be worked on, not published yet. There are policies within the plan and we develop this charter. So, we want developers to sign up. So when they redevelop areas, they allow public access.”

“Well, that [the fact that *Boroughs* don’t adopt public streets and places] is, because the *Borough* has only very little money and they can’t take on maintaining very expensive public realm.”

“But just because something is in private ownership doesn’t mean it can’t be public accessible. That is what the charter is about. It’s saying, by signing up to this, it will be privately owned but it still should be publicly accessible, and it shouldn’t have restrictions of use. [...] It will govern what things should be allowed and what not. [...] It’s [the policy in *Kings Cross*] not part of the planning application, so it doesn’t work retrospectively.”

“The charter will have the necessary policies, in order to be promote publicly accessible places. They might be privately owned but publicly accessible. That’s part of the good growth thing, the mayor is keen on. There is no point building communities, if people can’t access them, and they are not open to everyone. That will lead into the planning permission, what they [the investors] can get, what the borough will allow and the masterplan will have to include. So they won’t get permission without it.”

“Funding is the big issue, if we would have the access to more funding, we could adopt more, develop more our self. That’s part of the argument, why the Mayor needs more devolved power to raise more funding to pay for these things.”

“The national government could get involved, but generally they leave it to the Mayor and the *Borough*. If it’s from national significance, like Euston HS 2, they are very involved, because it’s a national scheme. [...] They might be in the steering group, they might put some funding in.”

“Important things during the planning process for the Mayor are affordable housing, transport, social infrastructure, so schools and health facilities and a big one is air quality,



climate change, so they are asked to fund a heat network or measures to reduce their carbon footprint, and urban space, urban green, like green roofs, parks and trees.”

“CIL, community infrastructure levy, is basically a tax on developments, that sets a rate that has to be given to the Mayor or the *Borough*. Section 106 is very site specific, whereas CIL is more strategic. So you might want to use the funding somewhere else, not on the site. [...] The CIL is not negotiable. That is a tax that has to be paid.”

“Yes they will negotiate; so they will say we pay this amount in CIL, therefore we can only pay this amount for affordable housing, which isn’t included in CIL. So that could be some sort of trade off. But we have this threshold approach in London. So, if they’re going to provide less than 35% affordable housing, they have to provide a full viability assessment. If they provide more than 35% affordable housing, we call it fast track route and they don’t have to provide this information.”

## 10.4 Auszug aus dem *Section 106 Agreements*

- 101 --

### SECTION N : PUBLIC REALM AND DEVELOPMENT ESTATE REALM AREAS

#### SCHEDULE N

#### PART 1

#### PRINCIPLES FOR THE MANAGEMENT OF THE DEVELOPMENT ESTATE REALM AREAS

The Development Estate Realm Areas shall be managed by the Developer in accordance with the following principles:

1. The Developer shall allow the public at large the right of passage on foot along the footpaths and open spaces and on bicycle along appropriate areas within the Development Estate Realm Areas (except for those within the curtilages of the buildings to be erected within the Development) from the date on which the relevant Development Estate Realm Areas have been Practically Completed.
2. The Developer shall manage and maintain the completed Development Estate Realm Areas in accordance with the key criteria for the Green Flag Awards Scheme or its successor and otherwise the highest prevailing standards at the time in respect of comparable open spaces within major developments in Central London.
3. The Developer or any person, firm or other body authorised by the Developer shall be entitled:
  - (a) to close the Development Estate Realm Areas or any of them where they pass over land in the ownership or adjacent to land within the control of any person requiring closure in the case of emergency or for the purposes of maintenance, repair, decoration or alterations to any building or land abutting the Development Estate Realm Areas as may be required to carry out and complete the said maintenance, repairs, decorations or alterations;
  - (b) subject to obtaining any necessary planning permissions or appropriate licences to place structures and furniture including hard landscaping, soft landscaping, gates and seats in the Development Estate Realm Areas or to alter the position of such structures and furniture as are provided within the Development;
  - (c) to work from the Development Estate Realm Areas as necessary in connection with the maintenance, repair, decoration or alterations of the Development or any part of parts thereof;
  - (d) to erect scaffolding on the Development Estate Realm Areas for any purpose connected with the works specified in sub paragraph (c);
  - (e) to exhibit upon or abutting the Development Estate Realm Areas lighting notices, signs and advertising material;
  - (f) to cleanse the Development Estate Realm Areas from time to time;
  - (g) to prevent public access to the Development Estate Realm Areas and in such a manner so as to prevent the Development Estate Realm Areas from becoming public highway by prescription;
  - (h) to eject from or refuse access to the Development Estate Realm Areas to any persons conducting themselves in any excessively noisy or disorderly

- 102 -

manner or indecently behaving or causing any significant nuisance or annoyance to other members of the public

provided that in each case any constraints on access to the public or any of them are minimised as far as possible, are reasonable and do not materially detract from the sense of the space being part of the public realm.