

Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2014)

Heft: 3

Artikel: Konfliktzone Stadt : Instrumente im Umgang mit Nutzungskonflikten im städtischen Raum

Autor: Hungerbühler-Mattmüller, Adrienne

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-957597>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 03.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Konfliktzone Stadt: Instrumente im Umgang mit Nutzungskonflikten im städtischen Raum

ADRIENNE HUNGERBÜHLER-
MATTMÜLLER

Raumplanerin MAS ETH Zürich,
Projektleiterin Bau- und Verkehrs-
departement Kanton Basel-Stadt.

Protest der Anwohner gegen Lärm, Littering und Sachbeschädigung, Verdrängung der alltäglichen Nutzung durch kommerzielle Events, irreparable Schäden an Grünanlagen durch Übernutzung – Nutzungskonflikte im städtischen Raum sind allgegenwärtig. Wie kann die städtische Verwaltung mit diesen Herausforderungen umgehen? Welche Instrumente werden im Umgang mit Nutzungskonflikten eingesetzt und welche sind besonders vielversprechend?

Im Gegensatz zur klassischen Raum- und Stadtplanung, wo die Planungsinstrumente rechtlich verankert und die regulierbaren Inhalte auf allen politischen Stufen festgelegt sind, gibt es für die Planung und das Management des öffentlichen Raumes keine definierten Planungsinstrumente. Jede Stadt entwickelt Planungsinstrumente im Hinblick auf aktuelle Fragestellungen im öffentlichen Raum. In einer Grundlagenarbeit (Masterarbeit der Autorin) wurden die theoretische Grundlagen und die Planungsinstrumente im Umgang mit Nutzungskonflikten aus acht Deutschschweizer Städten untersucht: Basel, Bern, Luzern, Olten, Solothurn, St. Gallen, Zürich und Zug (Mitglieder der Arbeitsgruppe des Städteverbands, genannt ZORA – Zentrum öffentlicher Raum).

Wie entstehen Nutzungskonflikte?

Gemäss sozialwissenschaftlichen Theorien kommt es zu Nutzungskonflikten, wenn unterschiedliche Nutzungen, Bedürfnisse, Interessen und Ansprüche an die öffentlichen Stadträume nicht miteinander vereinbar sind. Dies geschieht vor allem dann, wenn die gleiche begrenzte Fläche von unterschiedlichen, nicht miteinander kompatiblen Nutzungen beansprucht wird oder wenn andere Nutzer oder Nutzungen die eigenen Ziele und Bedürfnisse so beeinträchtigen, dass Unzufriedenheit entsteht.

Die städtische Verwaltung hat grundsätzlich die Aufgabe möglichst vielen Ansprüchen gerecht zu werden, einen Ausgleich zwischen verschiedenen Einzelinteressen zu finden und im Fall von Nutzungskonflikten das «akzeptable Mass an Störung» zu definieren. Für die Zumutbarkeit von Belastungen existiert jedoch kein gesicherter Grenzwert, der angewendet werden kann. Aus diesem Grund besteht auch eine Vielzahl von Instrumenten, welche in den verschiedenen Städten angewandt werden.

Welche Instrumente werden eingesetzt?

Allein in den untersuchten acht Städten ist die Vielfalt der angewandten Instrumente gross. Sämtliche Städte verfügen über strategische Instrumente wie *Legislaturziele*, über *Strategien/Leitbilder/Konzepte* zu generellen Themen des öffentlichen Raumes, spezifisch zu Veranstaltungen, Nachtleben,

Sicherheit oder zu räumlichen Teilgebieten (z. B. Innenstadt) bis hin zu *Bespielungsplänen und Nutzungskonzepte für konkrete Orte* (z. B. Plätze und Uferbereiche).

Instrumente der Richt- und Nutzungsplanung werden vermehrt für das Thema Nutzungskonflikte in öffentlichen Räumen genutzt. Dabei wird die Grundeigenschaft der Richtplanung, das Abstimmen der raumwirksamen Tätigkeiten, im kleinen Massstab angewandt. Zudem können kleine Städte ihre beschränkten Ressourcen schonen, wenn sie das Thema Nutzung der öffentlichen Räume im Rahmen ohnehin stattfindender Richt- und Nutzungsplanverfahren abhandeln.

Bewilligungen, Normen und Regeln tragen zur Minderung von Nutzungskonflikten bei, da der Bewilligungsprozess verschiedene Bedürfnisse koordiniert und abwägt. Hier kann eine Tendenz zur Vereinfachung des Bewilligungsablaufs festgestellt werden.

Durch *geeignete Gestaltung und Infrastruktur* der öffentlichen Räume können Nutzungskonflikte der alltäglichen Nutzung gemindert werden. In diesem Bereich setzen die Städte zum Beispiel zusätzliche temporäre Infrastruktur und Reinigungsschichten sowie Freiluft-Buvtetten während den Sommermonaten ein.

Kommunikation und Information spielen beim Umgang mit Nutzungskonflikten eine wichtige Rolle. Die Städte führen Informations- und Sensibilisierungskampagnen zu Themen wie Littering, übermässigem Alkoholkonsum oder Gewalt im öffentlichen Raum durch oder schaffen Koordinations- und Beschwerdestellen.

Um die verschiedenen Bedürfnisse der verschiedenen Nutzergruppen besser zu kennen und zu berücksichtigen führen viele Städte *Gespräche und runde Tische* mit verschiedenen Gruppen und Organisationen.

Was funktioniert gut, was bereitet Schwierigkeiten?

Trotz der Vielfalt der eingesetzten Instrumente konnte eine Reihe von Erfolgsfaktoren, aber auch Herausforderungen für den Umgang mit Nutzungskonflikten in städtischen Räumen definiert werden.

Organisatorisch braucht es rechtliche Grundlagen und die Koordination der Verwaltung. Als Grundvoraussetzung benötigt die Verwaltung eine gesetzliche Grundlage, die überhaupt die Steuerung der Nutzung der öffentlichen Räume zulässt. Dies klingt banal, das Beispiel Basel zeigt jedoch, das erst mit dem 2014 in Kraft getretenen Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raums (NÖRG) eine Steuerung der Nutzung möglich wurde und nicht mehr das Prinzip «first-come, first-served» gilt. Neu besteht eine rechtliche Grundlage für die Regelung der Dauer und Intensität der Nutzung in sogenannten



[ABB. 1]



[ABB. 2]

[ABB. 1] Buvette am Rheinufer Basel. Zum städtischen Leben gehört die Gastronomie an ausgezeichneten öffentlichen Orten. (Fotos: Juri Weiss/bs.ch)

[ABB. 2] Konzerte auf zentralen städtischen Plätzen. Die Kontingentierung von Veranstaltungen – insbesondere solchen mit Lautsprecherverstärkung – auf zentralen Plätzen verschafft allen Seiten – Eventveranstaltern sowie betroffenen Anwohnerinnen und Anwohnern – Transparenz.

«speziellen Nutzungsplänen». Diese definieren den zulässigen Rahmen und werden mit den betroffenen Akteuren erarbeitet. Entspricht eine einzelne Veranstaltung diesem Rahmen, muss sie nicht mehr separat publiziert werden, was die Zahl der Einsprachen verringert.

Die zweite Voraussetzung ist eine möglichst effiziente Organisation der Verwaltung und eine starke Koordination unter den verschiedenen Fachbereichen. Beim Thema Nutzung der öffentlichen Räume sind viele Dienststellen beteiligt, was oft zu zahlreichen Schnittstellen sowie langwierigen und unübersichtlichen Abläufen führt. Die Verwaltung der Stadt Zürich kennt zum Beispiel nicht einmal alle ihre eigenen Instrumente. Bewährt hat sich die Definition einer Dienststelle als Leitbehörde, welche als zentrale Anlaufstelle zum Thema Nutzung der öffentlichen Räume nach innen und aussen fungiert, wie zum Beispiel in Luzern die Dienstabteilung «Stadttraum und Veranstaltungen» STAV. Die Leitbehörde wird idealerweise durch ein Koordinationsgremium Nutzung öffentlicher Räume unterstützt, in welchem alle relevanten Dienststellen beteiligt sind und sich zu den verschiedenen Themen austauschen. Wie genau diese Koordination aussieht, ist jedoch sehr stark von der jeweiligen Verwaltungskultur abhängig.

Inhaltlich empfiehlt sich eine übergeordnete Strategie und Rahmenvorgaben pro Ort. Inhaltlich sind sich die Städte einig, dass es aufeinander abgestimmte Instrumente braucht, von der übergeordneten Strategie bis hin zu konkreten Vorgaben und Massnahmen vor Ort. Wichtig sind dabei ein politischer Konsens über die generelle Stossrichtung, Kriterien zur Beurteilung von Nutzungen und eine räumliche Gesamtbetrachtung der Nutzungen.

Diese übergeordnete Strategie beantwortet idealerweise Fragen wie: wo soll welche Nutzung unter welchen Bedingungen stattfinden, welche Orte können in welcher Intensität genutzt werden, wo kann ein Ausgleich geschaffen werden und welche Zusammenhänge und Abhängigkeiten bestehen zwischen den verschiedenen Orten. Vielversprechend ist dazu der Ansatz des Entwicklungsrichtplans der Basler Innenstadt. Dabei schliesst die Verwaltung Nutzungen nicht komplett aus, sondern bildet Schwerpunkte, welche die wesentlichen und prägenden Funktionen eines Ortes beschreiben (z. B. Ort des Handels, des Spiels, der Unterhaltung, der Repräsentation oder der Ruhe). Zusätzlich wird definiert, welche Kategorien von bewilligungspflichtigen Nutzungen an diesem Ort hauptsächlich berücksichtigt werden (z. B. Märkte, Sport- oder Kulturveranstaltungen, Feste, Information oder Boulevardgastromie).

Um die konkrete Nutzung der einzelnen Orte zu steuern, wird anschliessend der Nutzungsrahmen mit Rahmenbedingungen und Nutzungsregeln festgelegt. Bestehende Beispiele dafür sind die Bespielungspläne aus Basel und St. Gallen oder Nutzungskonzepte aus Bern, Luzern und Zürich. Die folgenden Elemente können in einem Nutzungsrahmen festgelegt werden: Art und Zweck der Nutzung, Dauer der Belegung und Sperrzeiten, Belegungs- und Sperrflächen, maximale Lärmbelastung, Anforderungen an die temporären Bauten, sowie weitere Auflagen zu Themen wie Sicherheit, Verkehr, Verpflegung, Reinigung und Entsorgung, Kommunikation etc.

Für den Prozess sind der Einbezug aller Akteure und genügend finanzielle und politische Ressourcen unabdingbar. Als weitere Voraussetzung gilt es alle Akteure inner- und ausserhalb der Verwaltung miteinzubeziehen. Es braucht in einem möglichst frühen Stadium eine Ausleerung der Bedürfnisse. Wenn



die verschiedenen Interessen und Ansprüche «im Saal sitzen», können Nutzungskonflikte sichtbar gemacht werden und bei den Beteiligten wächst das Bewusstsein, dass öffentliche Räume grundsätzlich Orte des Verhandels zwischen unterschiedlichen Bedürfnissen sind. Gewisse Interessensgegensätze können nie gelöst werden, aber gemeinsam kann ein guter Umgang damit gefunden werden.

Wichtig dabei ist es, alle relevanten Akteure zu berücksichtigen und bei Vertretungen nicht immer dieselben Personen oder Organisationen einzuladen. Luzern führt sogenannte Stadtteilkonferenzen durch, zu welchen alle quartierrelevanten Kräfte und nicht nur die etablierten Organisationen eingeladen werden. Basel hat gute Erfahrungen damit gemacht Anwohnervertreter an einem Informationsanlass durch die Anwesenden wählen zu lassen. Eine besondere Herausforderung stellt die Integration von spezifischen Nutzergruppen wie Kinder, Jugendliche oder Menschen mit einem Migrationshintergrund dar. Diese bleiben einem traditionellen Mitwirkungsanlass häufig fern. Um diese Anliegen ebenfalls abzuholen, haben sich Nebenaniässe bewährt (z. B. Malwettbewerb für Kinder, Film-

wochenende für Jugendliche) deren Resultate anschliessend in die Hauptveranstaltung eingebracht werden oder die Arbeit mit interkulturellen Vermittlern. Besondere Beachtung fand das Projekt «Freiraum Zug», welches in drei Mitwirkungsveranstaltungen WAS, WO und WIE die Nutzung der öffentlichen Räume der Stadt Zug diskutierte. Dabei wurde sehr stark mit Bildern und Visualisierungen gearbeitet und die Nutzungen wurden auf Plänen physisch lokalisiert und verschoben. Dabei konnten Nutzungskonflikte und unterschiedliche Sichtweisen aufgezeigt und die Auswirkung verschiedener Varianten ausprobiert werden. Eine klare Kommunikation und Information im Prozess ist von grosser Bedeutung. Die Rahmenbedingungen und zu diskutierenden Fragestellungen müssen klar definiert werden.

Zu guter Letzt haben die Städte darauf hingewiesen, dass sämtliche bisher erwähnten guten Ansätze zunichte gemacht werden können, wenn nicht genügend finanzielle Ressourcen und der politische Wille zur Durchsetzung besteht. Es braucht den politischen Mut die Nutzung der öffentlichen Räume zu steuern und etwas zu verändern, ansonsten besteht die Gefahr, dass Projekte in der politischen Entscheidungsfindung

komplett verändert, auf Eis gelegt oder weiterhin Veranstaltungen entsprechend den politischen Mehrheiten fallweise beurteilt werden.

Fazit

Die Herausforderungen im Umgang mit Nutzungskonflikten im städtischen Raum sind zahlreich. Es sind jedoch ebenfalls zahlreiche Best-Practice-Beispiele in verschiedenen Schweizer Städten im Einsatz. Damit alle von diesem Wissen profitieren können, ist die Fortführung und Intensivierung des Erfahrungsaustauschs unter den Städten besonders wichtig.

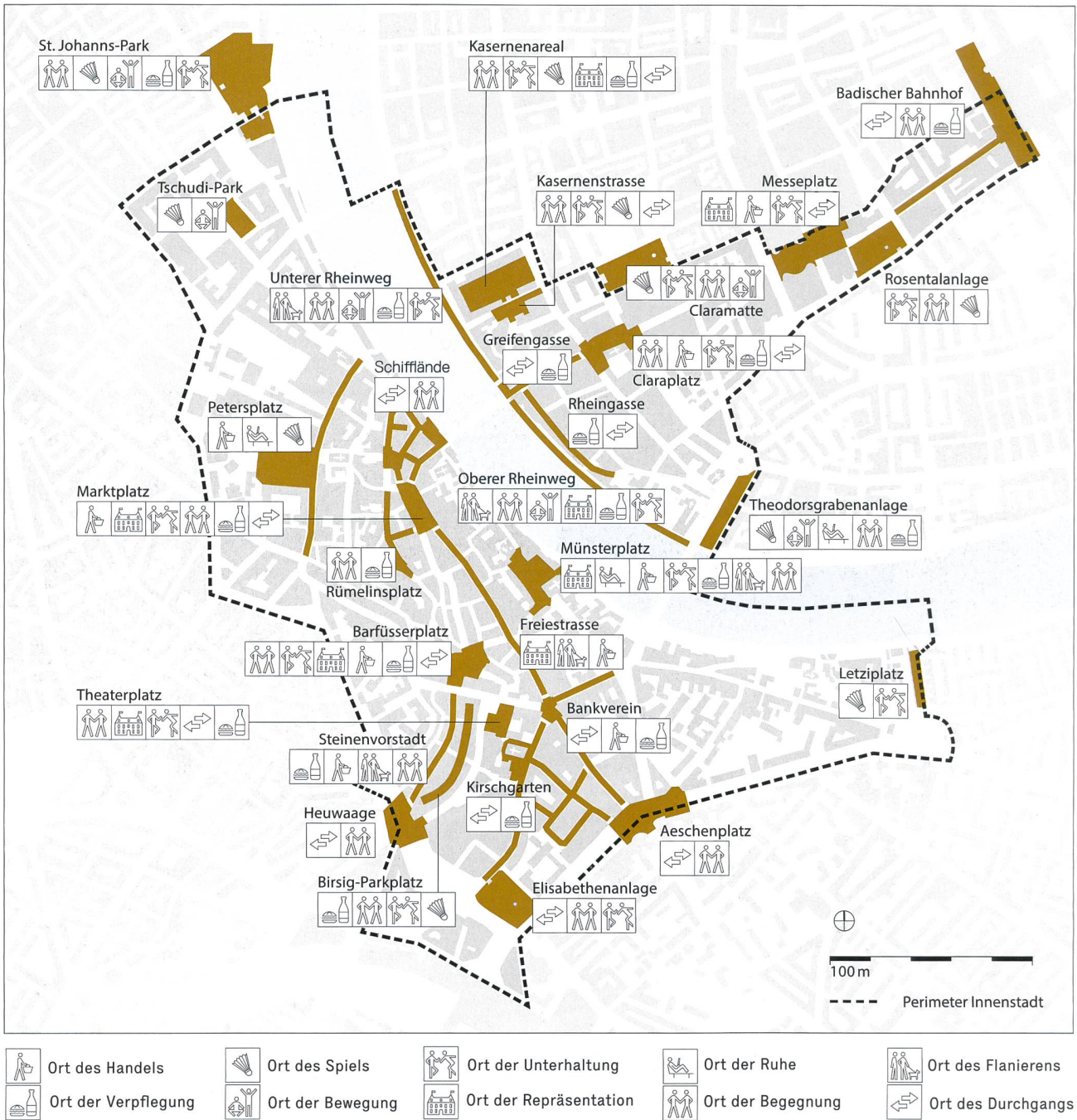
HINWEIS

Die komplette Masterarbeit kann heruntergeladen werden: <http://zora-cep.ch/de/info/aktuell/news>

KONTAKT

adrienne.hungerbuehler@gmail.com

[ABB. 3] Grillieren im Park. Was früher im Wald stattfand, wird heute von der städtischen Gesellschaft auch im Stadtpark gelebt. (Foto: Juri Weiss/bs.ch)



[ABB. 4] Grundlage für die Vermeidung von Nutzungskonflikten im öffentlichen Raum bildet die räumliche Zuordnung von Nutzungsarten: Entwicklungsrichtplan Innenstadt Basel. (Quelle: Bau- und Verkehrsdepartement Basel-Stadt)

RÉSUMÉ

La ville comme zone de conflits – Instruments de gestion des conflits d'usage dans les espaces urbains

Dans son travail de Master, l'auteure a examiné, en s'appuyant sur des bases théoriques et des exemples issus de huit villes suisses (Bâle, Berne, Lucerne, Olten, Soleure, Saint-Gall, Zurich et Zoug), comment les conflits d'usage naissent dans les espaces publics, comment les villes traitent les problèmes de cette nature, quels instruments elles utilisent à cet effet, et quelles expériences elles ont à ce jour accumulées dans ce domaine. L'auteure en a conclu qu'une gestion efficace des conflits de ce type requerrait:

- une base légale qui permette d'orienter l'utilisation des espaces publics;

- une organisation administrative qui facilite la coordination;
- une stratégie globale en matière d'affectation et d'utilisation des espaces publics, sur la base de laquelle puissent être édictées des lignes directrices à l'échelle de l'ensemble de la ville;
- la définition d'un cadre pour l'utilisation de chaque espace public concret;
- l'implication de tous les acteurs pertinents, qu'ils soient internes ou externes à l'administration;
- une démarche dotée de ressources financières suffisantes et portée par une véritable volonté politique.